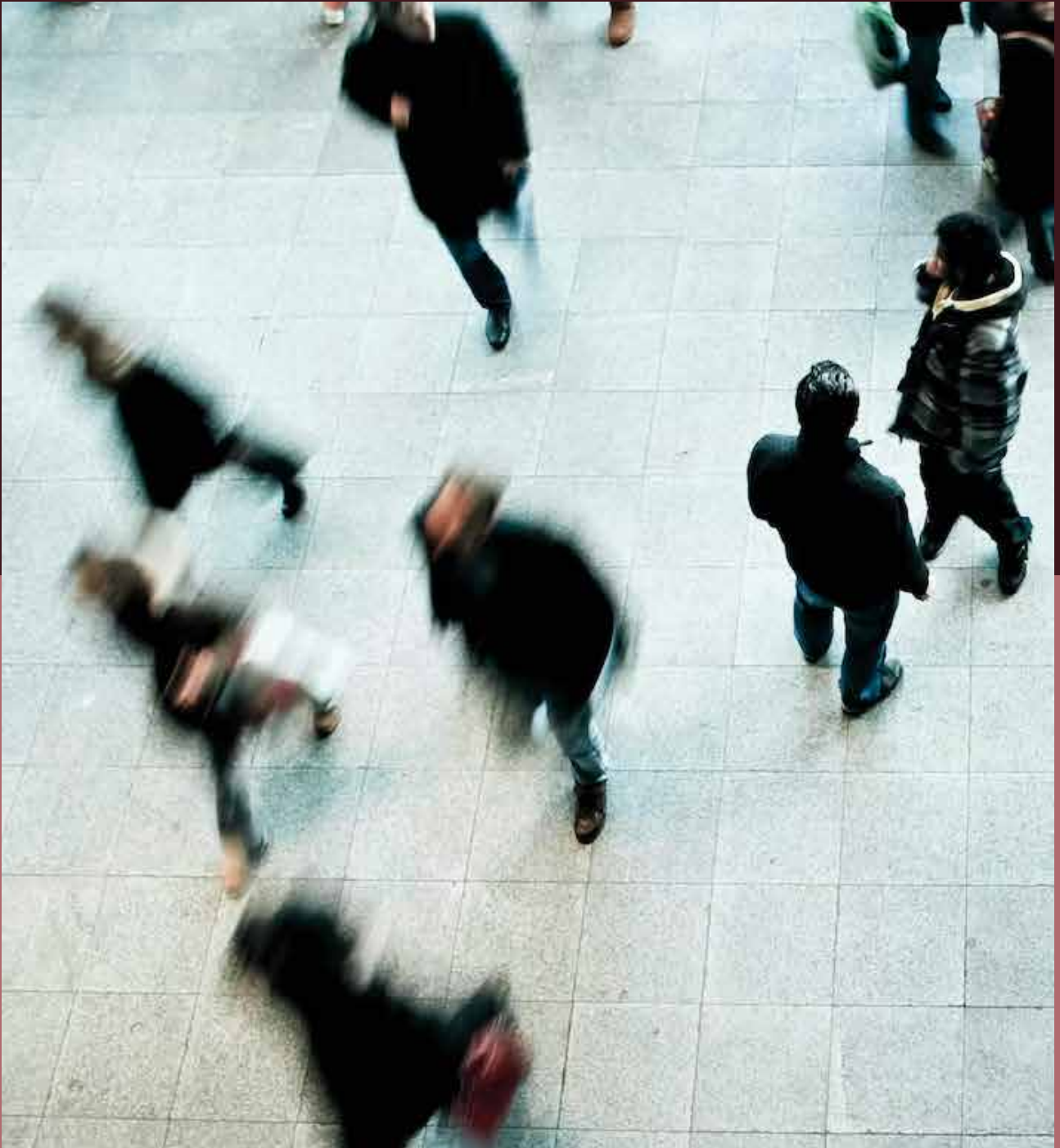


Arbeid og velferd



REDAKSJON

Ansvarlig redaktør

Heidi Nicolaisen

Redaktør

Åshild Male Kalstø

Redaksjon

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

Redaksjonsråd

Espen Steinung Dahl, Mia Danielsen, Ragnhild Ekelund, Åshild Male Kalstø,
Ole Christian Lien, Ivar Lima, Nina Lysø, Heidi Nicolaisen, Helle Sundby,
Johannes Sørbø

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid den 26.06.2024

EIER

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Postboks 5, St. Olavs plass

0130 Oslo

Arbeid og velferd er tilgjengelig på arbeidogvelferd.nav.no.

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

ISSN 1504-6729

Innhold

Enslige forsørgere fra 2011 til 2023 – en todelt historie.....	4
Ukrainske flyktningers vei inn på arbeidsmarkedet.....	22
Hvorfor er sykefraværet fortsatt høyt 3–4 år etter starten av pandemien?.....	41
Penga eller livet? Hvordan informasjon kan påvirke pensjonsvalg.....	61
Utviklingen på arbeidsmarkedet.....	78
Mange nyankomne flyktninger ga sterk vekst i sosialhjelpsutgiftene.....	90

ENSLIGE FORSØRGERE FRA 2011 TIL 2023 – EN TODELT HISTORIE

Av Åshild Male Kalstø, Mia Danielsen og Ragnhild Ekelund

Sammendrag

Enslige forsørgere er en sammensatt gruppe, men de er overrepresentert blant familier som lever med vedvarende lavinntekt. Over tid har det blitt vanligere med delt bosted ved samlivsbrudd, og gruppen enslige forsørgere er i endring. Siden flere ytelser er rettet spesifikt mot denne gruppen, er det viktig å følge med på hvem de er og hvordan gruppen utvikler seg. I denne artikkelen undersøker vi utviklingen i antall enslige forsørgere mellom 2011 og 2023, og ser nærmere på blant annet inntekt, arbeidstilknytning og mottak av ytelser fra NAV.

I perioden fra 2011 til 2023 er det blitt færre enslige forsørgere, og i 2023 utgjorde de 125 000 personer. De fleste enslige forsørgerne er kvinner, men menn utgjør en stadig større andel. Det er grunn til å tro at dette har sammenheng med at flere foreldrepar velger delt bosted for barna etter et samlivsbrudd.

På den ene siden finner vi en positiv inntektsutvikling for enslige forsørgere generelt. Andelen med høy inntekt er størst blant menn, de født i Norge og personer over 30 år. Flere enslige forsørgere er i arbeid, også heltidsarbeid. Det har blitt langt færre mottakere av overgangsstønad i perioden, og andelen som mottar en livsoppholdsytelse fra NAV har også gått noe ned.

På den andre siden mottar en av ti enslige forsørgerne sosialhjelp i løpet av året. Noen grupper er overrepresentert blant enslige forsørgere som mottar sosialhjelp. Dette er kvinner, de under 30 år, innvandrere fra typiske fluktland, de som har tre eller flere barn, samt de som mottar en livsoppholdsytelse fra NAV. Også blant de som mottar sosialhjelp er det flere som er i arbeid over tid, men mange i denne gruppen har en svak tilknytning til arbeidsmarkedet.

<https://doi.org/10.60847/NAV.4793>

Innledning

Det er flere årsaker til at noen bor alene med barn og er enslige forsørgere. Noen er alene allerede fra fødsel, mens andre blir alene fordi den andre forelderen dør. Den vanligste årsaken er imidlertid samlivsbrudd. Mange etablerer seg dessuten på nytt etter en tid som enslig, og statusen som enslig forsørger er derfor en livsfase man kan gå inn og ut av i løpet av livet (Kjeldstad & Skevik, 2004, s. 238).

Det er fortsatt vanligst at barna bor fast hos mor etter samlivsbrudd, men det er stadig vanligere å velge en ordning med delt bosted¹. Det er likevel store demografiske og sosioøkonomiske forskjeller mellom de parene som velger dette, og de som ikke gjør det. Foreldre med de laveste husholdningsinntektene, foreldre med lav utdanning, og foreldre som ikke er yrkesaktive har lavere tilbøyelighet til å velge delt bosted enn foreldre med høyere inntekt (Wiik, 2022).

Enslige forsørgere er en sammensatt gruppe. Likevel vet vi at de, og barna deres, er overrepresentert blant familier som lever med vedvarende lavinntekt², og mange har relativt svak tilknytning til arbeidsmarkedet (Omholt, 2019; Barne- og familiedepartementet, 2023; Epland & Kirkeberg, 2016). Selv om de fleste barn i Norge har god helse, har barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt i gjennomsnitt litt dårligere helse. De har også, i gjennomsnitt, lavere utdanning, dårligere arbeidsmarkedstilknytning og lavere sosial deltakelse som voksne (Barne- og familiedepartementet, 2023).

Foreldre som bor alene med barn hele eller deler av tiden, har rett på ytelser som kompensasjon for den ekstra kostnaden det er å forsørge barn alene. Over tid har det vært endringer i familiemønstre, og gruppen

enslige forsørgere er kanskje ikke den samme i dag, som den var for bare noen få år siden. Siden det finnes flere ytelser som er rettet spesifikt mot denne gruppen, er det viktig å følge med på hvem de er og hvordan denne gruppen utvikler seg over tid. I denne artikkelen følger vi utviklingen i antall som mottar utvidet barnetrygd, overgangsstønad eller stønad til barnetilsyn fra NAV fra 2011 til 2023. Vi definerer mottakere av en av de nevnte ytelsene som enslig forsørger. Vi undersøker utviklingen i deres inntekt- og arbeidstilknytning samt mottak av ytelser fra NAV. Videre ser vi på om det er skjedd endringer i observerbare kjennetegn som kjønn, alder og fødeland. I tillegg drøfter vi om ordningene er konstruert på en hensiktsmessig måte, både i lys av våre funn og nylige forslag til endringer.

Ytelsene rettet mot enslige forsørgere

Inngangsvilkårene for å få utvidet barnetrygd er videre enn inngangsvilkårene for overgangsstønad og stønad til barnetilsyn. Dette innebærer at man uten å endre livssituasjon, kan regnes som enslig forsørger innenfor ett regelverk, men ikke i andre. Barnetrygden er en universell ytelse som skal «bidra til å dekke utgifter til forsørgelse av barn» (Barnetrygdloven, 2002). Utvidet barnetrygd er et tillegg til den ordinære barnetrygden. Den utbetales til ugifte, skilte, separerte og gjenlevende som bor alene med barn, og skal dekke merutgiftene enslige har (Barnetrygdloven, 2002). Det som er avgjørende er sivilstatus, og at man har en egen husholdning.

Overgangsstønad og stønad til barnetilsyn er derimot behovsprøvde ytelser, og er ment som hjelp til selvhjelp for at enslige forsørgere skal komme inn, eller bli værende, på arbeidsmarkedet (Folketrygdloven, 1997). Overgangsstønad er en livsoppholdsytelse, mens stønad til barnetilsyn skal dekke deler av utgiftene til for eksempel skolefritidsordning. Ettersom dette er ytelser med et klart mål om arbeid, stilles det aktivitetskrav fra yngste barn fyller ett år. For å motta disse ytelsene er det også krav om at man ikke kan bo for nært den andre forelderen, og at foreldrene ikke kan tilbringe for mye tid sammen (se tabell 1 for mer informasjon om de forskjellige ytelsene).

¹ Avtale om delt fast bosted etter Barnelova, 1981, § 36 innebærer at barnet bor fast hos begge foreldrene. Den barnet bor fast hos har rett til å ta større avgjørelser på vegne av barnet, som flytting innenlands, hvor barnet skal gå i barnehage, og fritidsaktiviteter (Barnelova, 1981, § 37).

² Ifølge definisjonen som SSB oftest benytter, har en person lavinntekt dersom vedkommende har en inntekt som tilsvarer 60 prosent eller mindre av medianinntekten i befolkningen, etter skatt og per forbruksenhet. Når man undersøker hvor mange som har vedvarende lavinntekt, er det vanlig å gjøre målingen over en tre- eller fireårsperiode (Hattrem, 2024).

Tabell 1. Oversikt over ytelser til enslige forsørgere. Ytelsens formål, vilkår for ytelsen og definisjon av «enslig forsørger»*

Område/ lov	Barnetrygd (Barnetrygdloven, 2002)		Stønad til enslig mor eller far (Folketrygdloven, 1997, kapittel 15)	
	Ordinær barnetrygd	Utvidet barnetrygd	Overgangsstønad	Stønad til barnetilsyn
Formål	Skal bidra til å dekke utgifter til forsørgelse av barn.	Skal bidra til å dekke merutgifter enslig mor eller far har som følge av at vedkommende bor alene med barnet i en egen husholdning. Kommer i tillegg til den ordinære barnetrygden.	Ytes til personer som på grunn av omsorg for barn er midlertidig ute av stand til å forsørge seg selv gjennom arbeid, eller trenger omstilling/utdanning for å kunne forsørge seg selv med arbeid (§15-5)	Skal dekke deler av utgiftene til barnepass til enslige foreldre som er i arbeid eller etablerer annen virksomhet. Barnepass er for eksempel barnehageplass, SFO eller dagmamma.
Hovedvilkår	Bosatt i Norge sammen med barn under 18 år. Kun en av foreldrene kan motta for felles barn som man bor sammen med.	Bosatt i Norge sammen med barn under 18 år. Må være skilt, separert, ikke samboer med barnets andre forelder, eller samboer med annen person i mer enn 12 av de siste 15 månedene.	Bosatt i Norge sammen med biologisk barn, adoptivbarn eller barn man har juridisk foreldreansvar for, med minst 60 prosent av den daglige omsorgen for barn alene. Krav til minimum 5 års botid i Norge. Krav om minst 50 % aktivitet fra barnet er ett år eller har krav på barnehageplass. Aktivitet kan være arbeid, utdanning eller arbeidssøker.	Enslig, være i arbeid, etablere egen virksomhet eller ha en sykdom som ikke er varig.
Krav for å regnes som «enslig forsørger»		Separert, skilt enke/enkemann, ikke samboer med barnets forelder, ikke samboer med annen person i mer enn 12 av siste 15 månedene	Ugift, separert eller skilt, ikke samboer. Kan ikke bo svært nært den andre forelderen, for eksempel samme hus, blokk, nærmeste bolig i samme gate eller rundt samme gårdstun. Regnes ikke lenger som enslig forsørger hvis man får et nytt barn med samme forelder som man har barn med fra før. Heller ikke hvis man er så mye sammen med den andre av barnets foreldre at du ikke regnes som enslig mor eller far.	
Varighet	For barn i alderen 0-17 år	For barn i alderen 0-17 år	Kan som hovedregel mottas i maksimalt tre år, for barn i alderen 0-7 år.	Til barnet har fullført fjerde skoleår. Ingen varighetsbegrensning.
Hva ytelsen utgjør	Barn 0-5 år: 1766 kr per barn per mnd. Barn 6-17 år: 1510 kr per barn per mnd.	2516 kroner per måned, som kommer i tillegg til den ordinære barnetrygden. Det utbetales kun ett utvidet tillegg uavhengig av antall barn. Dersom det er avtalt delt bosted, utbetales et halvt utvidet tillegg.	Full stønad utgjør 2,25 G ³ per år. Avkortes mot inntekt. Ved inntekt over 5 000 kroner i måneden eller mer før skatt, reduseres overgangsstønad med 45 øre. Utbetales ikke ved inntekt over 6 G per år.	64 prosent av dokumenterte utgifter til barnetilsyn opptil en maksimalsats som avhenger av antall barn. Utbetales ikke dersom inntekt over 6 G per år.
Annet	Dersom det er skriftlig avtale om delt bosted utbetales 50 % av den ordinære barnetrygden til hver av foreldrene.	Dersom man mottar full overgangsstønad og utvidet barnetrygd får man småbarnstillegg for barn under 3 år. Utgjør 696 kr i måneden fra 1. juli 2023.	Dersom man mottar full overgangsstønad og utvidet barnetrygd får man småbarnstillegg for barn under 3 år. Utgjør 696 kr i måneden fra 1. juli 2023. Fra og med yngste barn fyller ett år er det krav om minst 50 % arbeidsrettet aktivitet.	Dersom man mottar stønad til barnetilsyn, bruker man av treårsperioden for overgangsstønad. Dette gjelder hvis man <ul style="list-style-type: none"> - Har rett til overgangsstønad uten å ha søkt - Har rett til overgangsstønad, men valgt å ikke få - Har innvilget overgangsstønad, men inntekten er så høy at den avkortes helt.

*Det finnes egne regler for regulering av ytelsene etter EØS-regelverket. Disse omtales ikke her.

Kilde: Barnetrygdloven (2002), Folketrygdloven (1997), <https://www.nav.no/overgangsstonad-enslig>, <https://www.nav.no/barnetilsyn-enslig>, <https://www.nav.no/utvidet-barnetrygd>,

³ Grunnbeløpet i Folketrygden. Se <https://www.nav.no/grunnbelopet> for oversikt over størrelsen på G hvert år (hentet 08. mars 2024).

Ytelser til enslige forsørgere før og nå

Siden 1915 har det eksistert støtteordninger for enslige forsørgere, med ulik innretning og størrelse (Syltevik, 2018). Hvem som har blitt plassert i kategorien enslig forsørger, har blitt endret etter hvert som nye normer for samliv og forsørgerroller har utviklet seg. I 1964 ble forløperen til dagens overgangsstonad vedtatt gjennom Lov om enke- og morstrygd. Som navnet tilsier, var dette en ytelse rettet mot enker og ugifte mødre, men ikke enslige fedre, skilte eller separerte. I forarbeidene til loven ble det understreket at det er fedre som har forsørgeransvar for mødre og barn etter samlivsbrudd. Som en følge av økningen i antall skilsmisser, ble skilte og separerte inkludert i lovverket fra 1972, og fra 1981 fikk også enslige fedre rettigheter (NOU, 2017:6, s. 189). Gjennom 1970-, 80- og helt ut på 90-tallet pågikk det diskusjoner rundt samboerskapets rolle, og hvorvidt samboere med særkullsbarn skulle kunne motta ekstra økonomisk støtte (Kjeldstad & Skevik, 2004, s. 244). I 1994 ble reglene for utvidet barnetrygd strammet inn ved at

enslige som etablerer seg i nytt samboerskap blir fratatt retten til utvidet tillegg for sine særkullsbarn. Siden det ble vanligere å dele ansvar og omsorg mer likt etter samlivsbrudd, ble Barnetrygdloven i 2001 utvidet med en bestemmelse om at barnetrygden kan deles likt mellom foreldre dersom de har avtale om delt bosted (Ot.prp. nr. 57 (2000-2001)).

Andre samfunnsendringer har spilt inn, særlig når det gjelder ytelsenenes generøsitet, og når det gjelder hvilke forventninger man stiller til enslige forsørgere som mottar overgangsstonad og stonad til barnetilsyn. Utbygging av barnehager er, sammen med kvinners inntog på arbeidsmarkedet, en av de viktigste samfunnsendringene som har påvirket hvordan ytelsene har utviklet seg (Syltevik, 2018, s. 100). Samtidig som de fleste mødre er i lønnet arbeid og barna er i barnehagen, er det blitt innført aktivitetskrav knyttet til å motta livsoppholdsytelser som enslig forsørger (se faktaboks om regelverksendringer).

Endringer i barnetrygdens størrelse

Fra 28. februar 2019 økte satsen for barnetrygd for første gang siden 1996, fra 970 kroner per barn per måned, til 1 054 kroner per barn per måned. I årene etter har satsene økt flere ganger, og det har blitt innført ulike satser for barn over og under 6 år. Fra 1. januar 2024 utgjør ordinær barnetrygd for barn under 6 år 1 766 kroner per barn. For barn over 6 år utgjør den 1 510 kroner per barn.⁴

Frem til februar 2023 fikk personer med vedtak om utvidet barnetrygd fra NAV et særfradrag som førte til redusert skatt. Utvidet barnetrygd gis uavhengig av inntektsnivå, men særfradraget var forbeholdt enslige forsørgere med inntekt over et visst nivå. I 2020 var det om lag 7 800 mot-

takere av utvidet barnetrygd som hadde for lav inntekt for å få fullt særfradrag (Regjeringen, 2022). Fra 1. mars 2023 ble derfor særfradraget avvirket, og satsen for utvidet barnetrygd økt (Prop. 1 S (2022-2023)).

Barnetrygd ved delt bosted

Dersom foreldrene har en skriftlig avtale om delt fast bosted etter Bamelova (1981, § 37), kan foreldrene søke om delt barnetrygd. Den ordinære barnetrygden for hvert barn deles i to, og det utbetales et halvt utvidet tillegg til den eller de foreldrene som oppfyller vilkårene som enslig forsørger etter Barnetrygdloven, 2002, § 9.

⁴ Hentet fra <https://www.nav.no/barnetrygd#hva> (lest 07. mai 24).

Regelverksendringer for overgangsstønad og stønad til barnetilsyn

I perioden vi undersøker har det skjedd flere endringer i regelverket for overgangsstønad og stønad til barnetilsyn, disse redegjøres for her.

2012: Krav om minst 50 prosent aktivitet fra yngste barn fyller ett år. Før 2012 kunne man motta overgangsstønad uten aktivitetskrav frem til yngste barn fylte tre år (Prop. 7 L (2011–2012)).

2013: Innskrenking i muligheten til å få en ny periode med overgangsstønad dersom man har mottatt tidligere. Personer som tidligere har mottatt en full periode, kan kun få overgangsstønad frem til barnet får rett til barnehageplass (Prop. 13 L (2012–2013)).

Mister retten til overgangsstønad dersom man har sagt opp et arbeidsforhold uten rimelig grunn i løpet av de seks siste månedene før man søker overgangsstønad (Prop. 13 L (2012–2013)).

2016: Retten til overgangsstønad og stønad til barnetilsyn opphører dersom man oppholder seg i utlandet i mer enn seks uker i løpet av ett år. Tidligere var grensen seks måneder i løpet av ett år (Prop. 115 L (2014–2015)).

Retten til overgangsstønad og stønad til barnetilsyn opphører umiddelbart dersom mottakeren får ny samboer. Tidligere kunne man ha samboer i 12 måneder før man mistet retten til ytelsene (Prop. 115 L (2014–2015)).

Man mister retten til overgangsstønad og stønad til barnetilsyn dersom man får et nytt barn med samme partner som tidligere.⁵

2021: Minimumskravet til botid i Norge for å kunne motta ytelse, ble økt fra tre til fem år. Flyktninger hadde tidligere hatt unntak fra botidskravet, men dette unntaket ble fjernet (Prop. 10 L (2019–2020)).

.....

⁵ Det finnes ikke skriftlige forarbeider til dette lovforslaget. Forslaget ble fremmet da Stortinget behandlet Prop. 115 L (2014–2015) (NOU, 2017: 6, s. 190).

Data og metode

Analysen er en deskriptiv undersøkelse av utviklingen i antall enslige forsørgere. Dataene er hentet fra NAVs registre, med unntak av sosialhjelpstallene som vi får tilsendt fra SSB. Vi bruker stort sett beholdningstall for desember hvert år i perioden 2011 til 2023. Unntak fra dette er sosialhjelps- og inntektsdataene. Vi har informasjon om antall måneder med mottak av sosialhjelp i løpet av året. Vi vet ikke hvilke måneder de har mottatt sosialhjelp, eller om det er mottatt sammenhengende eller som enkeltmåneder. Inntektsdataene er basert på årlig inntekt (se mer info lengre ned).

Vi ser på utviklingen i ulike kjennetegn som kjønn, alder og fødeland. Disse er hentet fra NAVs kopi av folkeregisteret, tps. Vi definerer personer som er født i utlandet som innvandrere. Fødeland har vi gruppert etter SSBs standard for gruppering av land for 2023⁶. Det vi omtaler som landgruppe 1 består av land i Norden utenom Norge, EU/EFTA, Storbritannia, USA, Canada, Australia, New Zealand, mens land-

.....

⁶ Se <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/546> for mer informasjon om grupperingen av landgrupper.

gruppe 2 består av land i Afrika, Amerika utenom USA og Canada, Asia, Europa utenom EU/EFTA og Storbritannia, Osceania utenom Australia og New Zealand. Om sistnevnte bruker vi også fluktland.

Vi undersøker også inntektsutvikling, arbeidstilknytning og mottak av ytelser fra NAV blant enslige forsørgere.

Vi bruker årlig pensjonsgivende inntekt, samt inntekt som selvstendig næringsdrivende og inntekt fra jordbruk som inntektsmål. Vi har delt inn i inntektsgrupper basert på grunnbeløpet i folketrygden G. I 2022 utgjorde 1 G 111 477 kr. Vi har delt inn i følgende inntektsgrupper: Under 3 G i inntekt, 3 – 6 G i inntekt, over 6 G i inntekt. Sykepenger, arbeidsavklaringspenger, dagpenger er alle ytelser som regnes som pensjonsgivende inntekt, mens overgangsstønad, uføretrygd, tiltakspenger og sosialhjelp ikke gjør det. Dette er viktig å ha med seg når man tolker resultatene hvor vi har inndelt de enslige forsørgerne etter inntekt. De enslige forsørgerne som kun mottar uføretrygd, overgangsstønad og sosialhjelp vil alle være i gruppen med inntekt under 3 G, selv om de likevel har inntekt (i form av ytelse) over 3 G. De som

ligger i gruppen over 3 G vil sort sett være personer som kombinerer ytelsene med arbeid.

Informasjon om arbeidstid er hentet fra Aa-registeret og er avtalt arbeidstid i desember hvert år. Data for desember er hentet ut i mars for å få med etterrapporteringer av arbeidstid. Vi har definert «i arbeid» som mer enn fire timer registrert avtalt arbeidstid. Vi har delt arbeidstid inn i to kategorier: «Deltidsarbeid» innebærer at personen er i arbeid 4-34 timer i uka. «Heltidsarbeid» regnes som arbeidstid på 35 timer eller mer i uka. Fra 2015 er det et brudd i dataene som viser hvor mye den enkelte jobber, det er da spesielt endring i hvordan man skiller deltidsarbeid fra heltidsarbeid. Vi har derfor sett på andel som er i jobb i alt fra 2011, mens vi skiller på deltid og heltid fra 2016.

Personer som mottar utvidet barnetrygd, overgangsstønad, eller stønad til barnetilsyn regnes som enslig forsørger i vår analyse. Dette er ytelser man må søke om. Det kan dermed være personer som har rett på disse ytelsene, men som ikke har søkt, og derfor ikke er med i datamaterialet. Utvalget inkluderer både de som mottar full og delt utvidet barnetrygd. Ved avtalt delt bosted kan begge foreldrene ha rett på utvidet barnetrygd. Da vil begge foreldrene være med i utvalget.

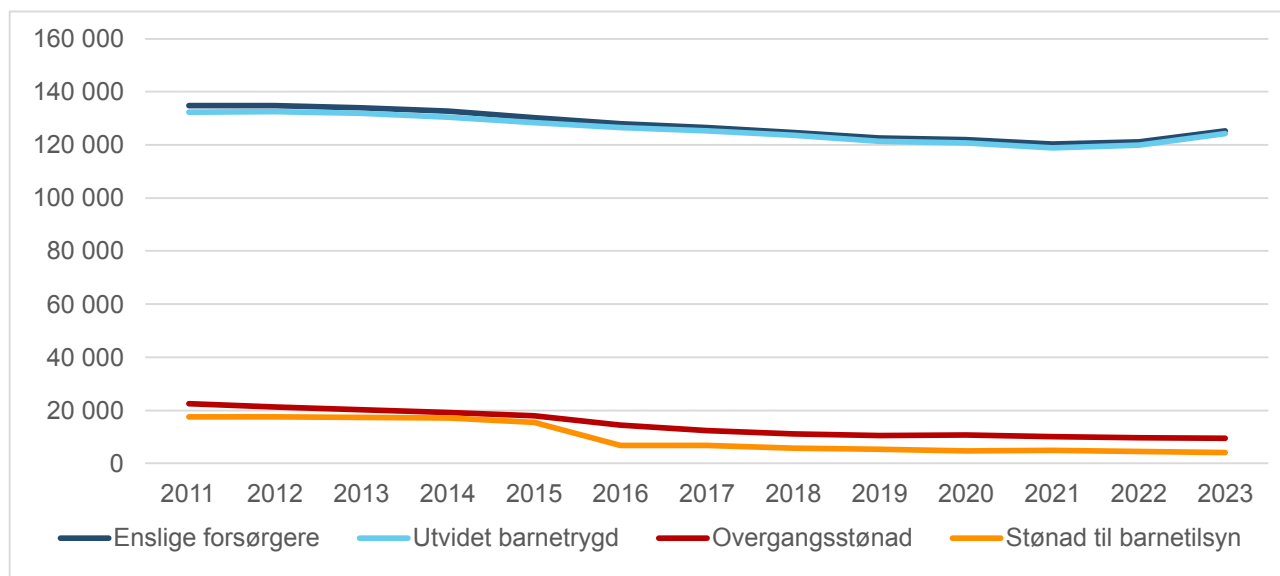
Det er også mange enslige forsørgere som mottar barnebidrag eller bidragsforskudd. Disse inntektene er ikke med i vår analyse. Danielsen og Kalstø (2023) finner at rundt 28 prosent av barna det potensielt betales barnebidrag for har en barnebidragssak i NAV. De resterende har vi ikke opplysninger om. Siden vi kun har informasjon om de som har en bidragssak i NAV har vi valgt å ikke ta med disse dataene i vår analyse.

Resultater

Reduksjon i antall enslige forsørgere

Fra 2011 til 2021 er det en reduksjon i antall enslige forsørgere på 11 prosent (figur 1). I 2011 var det 135 000 enslige forsørgere, mens antallet var 120 000 i 2021. I samme periode er det en tilsvarende reduksjon i antall barn som ikke er registrert bosatt med begge foreldrene sine i folkeregisteret (Statistisk sentralbyrå, 2023). I 2022 og 2023 er det en økning i antall enslige forsørgere, og i 2023 er det 125 000. Rundt en fjerdedel av økningen i disse årene skyldes nye mottakere av utvidet barnetrygd fra Ukraina. Mellom 98 og 99 prosent av de enslige forsørgerne i vårt datamateriale mottar utvidet barnetrygd, alene eller i kombinasjon med overgangsstønad eller stønad til barnetilsyn. Utviklingen i antall enslige for-

Figur 1. Antall enslige forsørgere, mottakere av utvidet barnetrygd, mottakere av overgangsstønad og mottakere av stønad til barnetilsyn. Desember 2011-2022. Antall



Kilde: NAV

sørgere følger derfor utviklingen i antall mottakere av utvidet barnetrygd tett.

Gjennom perioden utgjør de enslige forsørgernes barn i vårt utvalg mellom 75 og 78 prosent av antall barn som ikke er registrert bosatt med begge foreldrene (Statistisk sentralbyrå, 2023). Det er altså en del delte familier der foreldrene ikke mottar ytelser til enslige forsørgere. Vi antar at mange av disse har ny samboer eller ektefelle, og derfor ikke regnes som enslige forsørgere i regelverket, men det kan også være noen som ikke kjenner til rettighetene sine, eller tenker at de ikke har behov for disse ytelsene, og derfor ikke har søkt.

Fra 2011 til 2023 er det en sterk reduksjon i antall mottakere av overgangsstønad og stønad til barnetilsyn på henholdsvis 58 og 77 prosent (figur 1). I 2011 mottok 17 prosent av de enslige forsørgerne overgangsstønad og 13 prosent mottok stønad til barnetilsyn. I 2023 var andelen på henholdsvis 8 og 3 prosent.

Regelverket for overgangsstønad ble strammet inn i to omganger i perioden, i 2012 og i 2016 (se faktaboks for mer informasjon). Det er grunn til å tro at nedgangen har sammenheng med disse endringene. At flere velger delt bosted etter samlivsbrudd kan også spille inn. Andelen foreldrepar som velger delt bosted for barna ved samlivsbrudd økte fra 25 prosent i 2012 til 43 prosent i 2020 (Lyngstad et al., 2014; Wiik, 2022). Et av vilkårene for å motta overgangsstønad er at man har minst 60 prosent av den daglige omsorgen for barnet. Dersom man har avtalt delt bosted for barna vil man som regel ha en løsning, hvor hver av foreldrene har omsorgen for barnet omtrent halvparten av tiden.⁷ Dette kan derfor også medføre at færre mottar overgangsstønad og stønad til barnetilsyn.

Flere menn og innvandrere

De fleste enslige forsørgere er kvinner, men menn utgjør en stadig større andel (tabell 2). Dette skyldes

⁷ I utgangspunktet innebærer delt bosted at barnet bor fast hos begge foreldrene, og at foreldrene dermed skal være involvert når det tas viktige beslutninger i barnas liv (Barnelova § 37). Foreldre som rapporterer at de har «delt bosted» for barna i juridisk forstand, rapporterer også at de i gjennomsnitt har 15,1 dager samvær med barnet i måneden i 2020 (Wiik, 2022).

både at det er en reduksjon i antall kvinner gjennom perioden (-12 %), men også en økning i antall menn (+13 %). Det er grunn til å tro at denne endringen har sammenheng med at flere velger delt bosted. Vi anslår at 58 prosent av mennene og 18 prosent av kvinnene med utvidet barnetrygd i utvalget har delt bosted i 2023. I 2015 var de samme andelen på henholdsvis rundt 51 og 13 prosent (ikke vist). Ved delt bosted kan foreldrene dele barnetrygden, slik at hver av foreldrene får en halv barnetrygd hver.

Rundt 95 prosent av de som mottar overgangsstønad og stønad til barnetilsyn er kvinner. Selv om det er en stor reduksjon i antall mottakere av overgangsstønad og stønad til barnetilsyn gjennom perioden (figur 1), er andelen kvinner stabil.

I 2023 var 76 prosent av de enslige forsørgerne født i Norge, mens 24 prosent var innvandrere (tabell 2). Over tid utgjør innvandrerne en større del av gruppen enslige forsørgere. Det kan forklares med økt innvandring til Norge. Når vi ser på enslige forsørgere som andel av befolkningen i alderen 18–66 år med barn med barn under 18 år, er det en stabil utvikling gjennom perioden for alle landgrupper.

Tabell 2. Utviklingen i kjennetegn blant enslige forsørgere. 2011 og 2023. Prosent

	2011	2023
Andel kvinner		
Enslige forsørgere	80	76
Utvidet barnetrygd	80	76
Overgangsstønad	95	94
Stønad til barnetilsyn	95	94
Fødeland, andeler		
Norge	86	76
Landgruppe 1	4	7
Landgruppe 2	10	17
Fødeland, prosent av befolkningen 18–66 år med barn under 18 år		
Norge	11,4	10,8
Landgruppe 1	7,1	7,0
Landgruppe 2	10,0	9,7

Kilde: NAV

Positiv inntektsutvikling

Det er en positiv inntektsutvikling for enslige forsørgere gjennom perioden (figur 2). Med inntekt mener vi her pensjonsgivende inntekt, inntekt som selvstendig næringsdrivende og fra jordbruk, skogbruk og fiske. Uføretrygd, overgangsstønad og sosialhjelp er ikke pensjonsgivende. De som kun mottar disse ytelsene, vil derfor alle være i gruppen under 3 G. Det betyr altså at mange vil ha høyere inntekter enn det vi viser her. I tillegg har man ikke rett på overgangsstønad eller stønad til barnetilsyn hvis man tjener mer enn 6 G. At noen likevel har dette, kan skyldes at data måles på forskjellige tidspunkt. Inntekt måles gjennom hele året, mens vi måler mottak av stønad i desember. I 2022 har 27 prosent av de enslige forsørgerne en inntekt under 3 G, mens en tilsvarende andel har inntekt over 6 G. Det er en lavere andel enslige forsørgere med inntekt under 3 G og en større andel med inntekt over 6 G i 2022 enn i 2011. Inntektsgruppen mellom 3 og 6 G utgjør 46 prosent av de enslige forsørgerne, og andelen har holdt seg stabil.

Gjennom perioden er det store endringer i inntektsutviklingen blant de med overgangsstønad. I 2011 hadde nesten 70 prosent inntekt under 3 G, mens andelen reduseres til 39 prosent i 2022. Samtidig er det en

økning i andelen med inntekt mellom 3 og 6 G. Fra 30 prosent i 2011 til 60 prosent i 2022. Fra 2012 stilte man strengere krav til aktivitet for å kunne motta overgangsstønad. Dette er sannsynligvis grunnen til utviklingen vi ser her.

Andelen med inntekt under 3 G blant de som mottar stønad til barnetilsyn ble kraftig redusert fra 44 prosent i 2011 til 9 prosent i 2022. De fleste som mottar stønad til barnetilsyn har inntekt mellom 3 og 6 G, og andelen har økt kraftig.

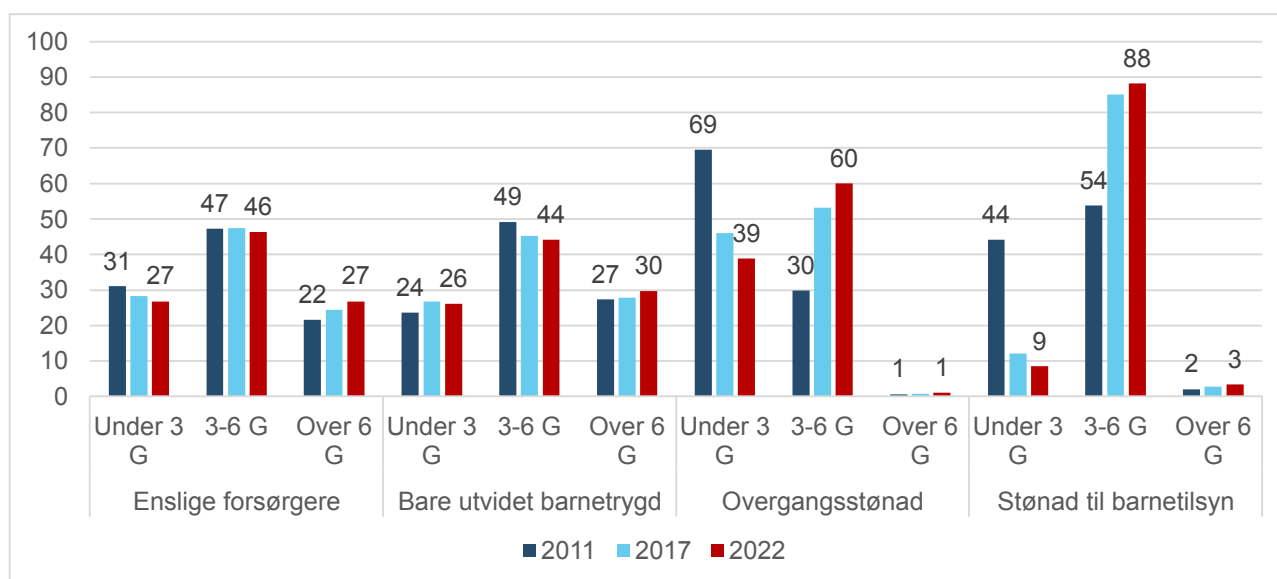
Store forskjeller i kjennetegn

Det er en positiv inntektsutvikling for alle grupper uansett hvilke kjennetegn vi skiller på (figur 4–6), men det er store forskjeller i inntektsfordelingen mellom grupper.

En langt større andel kvinner enn menn har inntekt under 3 G (figur 3). I 2022 har 31 prosent av kvinnene inntekt under 3 G, mens dette gjelder 14 prosent av mennene. Over tid har det blitt færre kvinner med lav inntekt, mens det er en liten økning blant mennene.

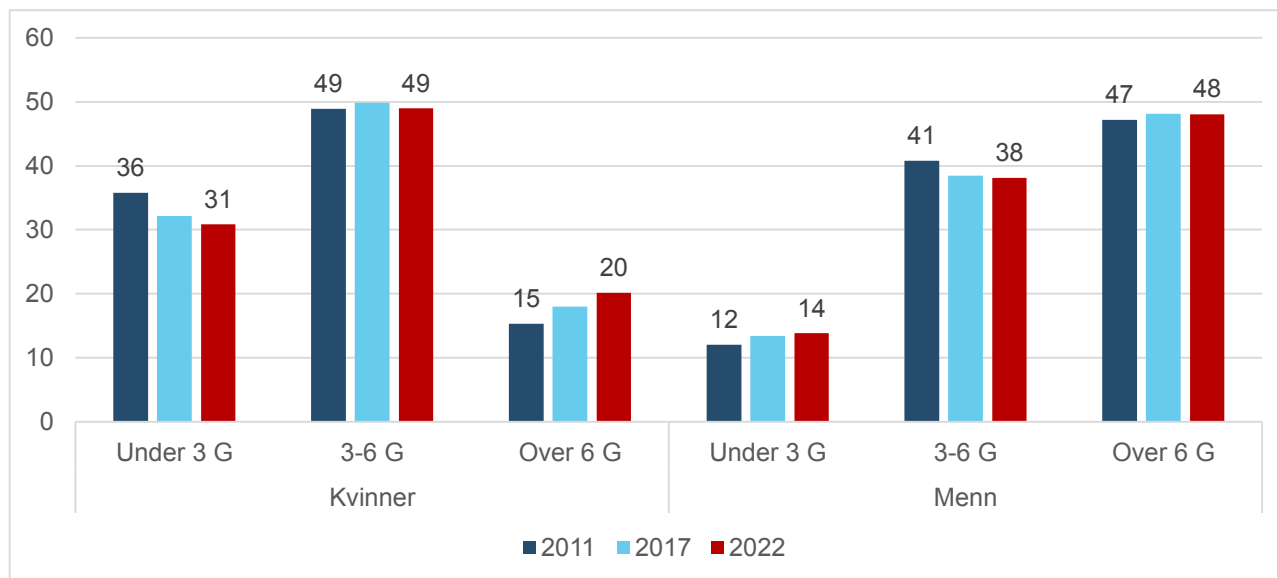
I det øverste inntektsintervallet er det langt større andel av menn enn kvinner. Nesten halvparten av mennene

Figur 2. Andel av enslige forsørgere etter ytelser rettet mot enslige forsørgere fordelt på inntektsgrupper. Desember 2011, 2017 og 2022. Prosent



Kilde: NAV

Figur 3. Andel av enslige forsørgere etter kjønn, fordelt på inntektsgrupper. Desember 2011, 2017 og 2022. Prosent

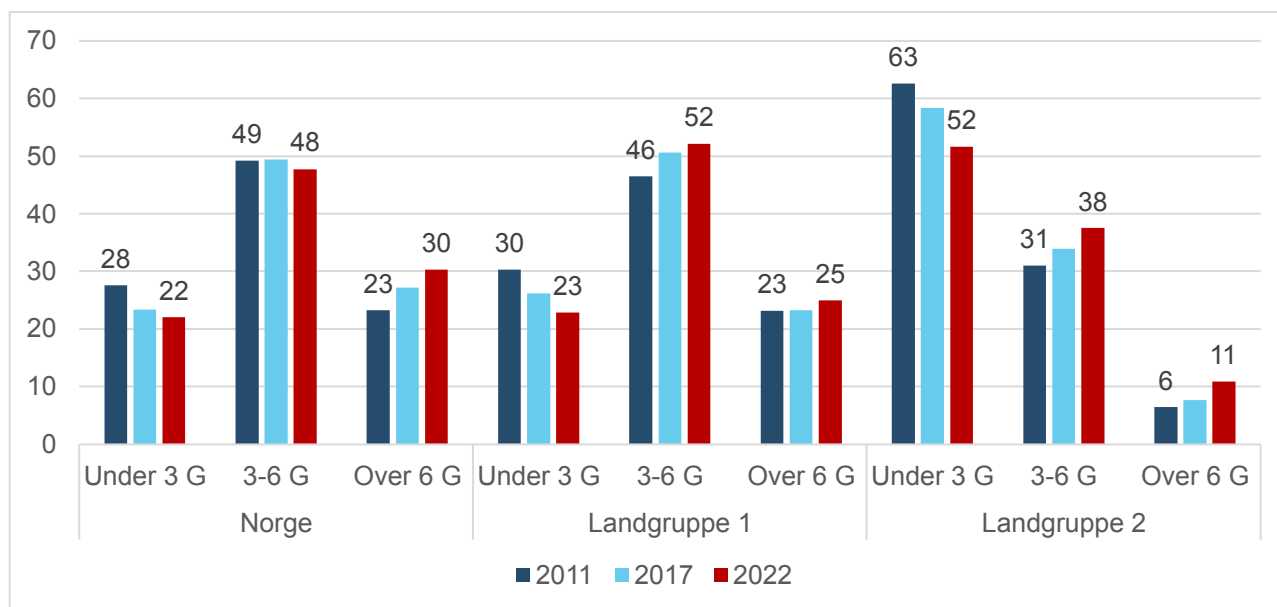


Kilde: NAV

som er enslige forsørgere har inntekt over 6 G i 2022, mens dette gjelder 20 prosent av kvinnene. Blant kvinnene har det vært en økning i andelen i denne gruppen gjennom perioden, mens mennene ligger stabilt. At

menn tjener mer enn kvinner gjelder også i befolkningen generelt. Blant sysselsatte i befolkningen i 2022 utgjorde kvinners lønn i gjennomsnitt 87,6 prosent av menns lønn (Fløtre & Strand, 2024).

Figur 4. Andel av enslige forsørgere etter fødeland, fordelt på inntektsgrupper. Desember 2011, 2017 og 2022. Prosent



Kilde: NAV

Det er også store forskjeller i inntektsfordelingen mellom ulike fødelandsgrupper (figur 4). Mens andelen med inntekt under 3 G er på 22 og 23 prosent for henholdsvis de født i Norge og landgruppe 1, er den på over 50 prosent blant de født i landgruppe 2. Det er en reduksjon i andelen med inntekt under 3 G for alle landgrupper gjennom perioden.

Flere i arbeid

Samtidig som inntekten til de enslige forsørgerne øker, er også flere i arbeid. I perioden vi studerer har andelen enslige forsørgere i arbeid økt, både blant menn og kvinner (figur 5 og figur V1). Det er særlig andelen i heltidsarbeid som har økt. Også i befolkningen generelt har sysselsettingen økt i perioden (Statistisk sentralbyrå, 2024).

I 2022 var 77 prosent av de enslige forsørgerne i arbeid. Andelen var noe høyere blant menn med 84 prosent, mens det samme gjaldt 75 prosent av kvinnene (figur 5). Sammenlignet med befolkningen generelt ser kvinnelige enslige forsørgere ut til å jobbe noe mindre enn kvinner på samme alder generelt, mens de mannlige enslige forsørgerne ligger på nivå med, eller litt over, menn på samme alder (Statistisk sentralbyrå, 2024). Menn er også oftere i full jobb, mens

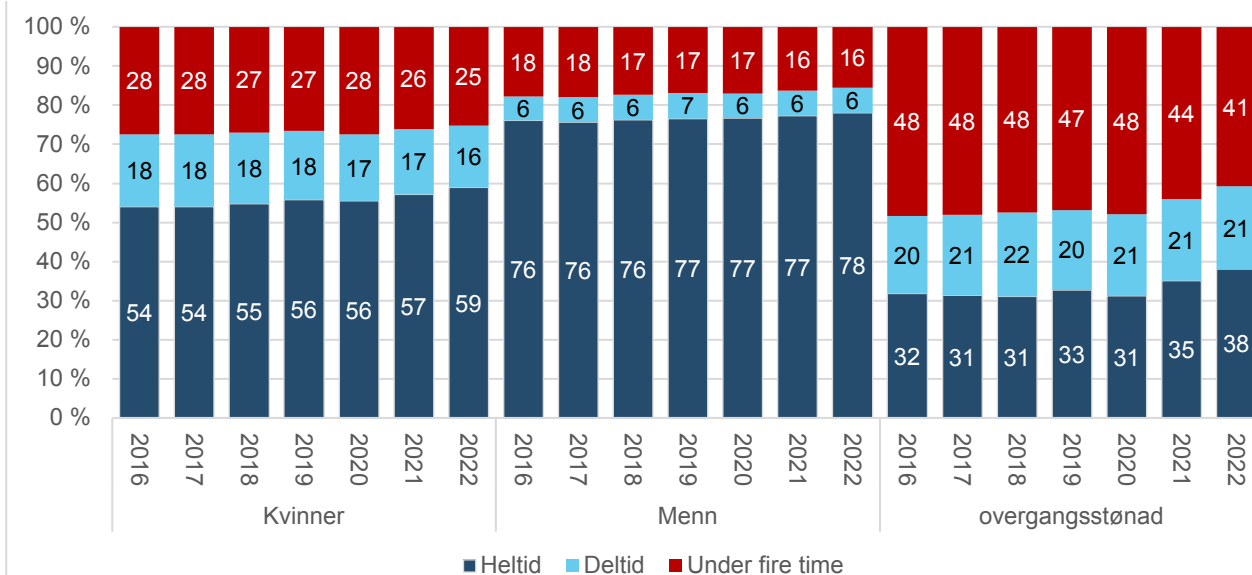
kvinner oftere jobber deltid. En del av inntektsforskjellene vi ser over henger sammen med dette.

Mottakere av overgangsstønad skiller seg fra gruppen enslige forsørgere generelt når vi ser på arbeidsmarkedstilknytning. En betydelig større andel av disse er ikke i arbeid. Mens 25 prosent av kvinnelige enslige forsørgere ikke var i arbeid i 2022, var andelen 41 prosent blant mottakere av overgangsstønad. Andelen som jobber heltid, er også betydelig lavere. Over tid reduseres imidlertid andelen uten arbeidstilknytning, samtidig som andelen i arbeid øker. Denne utviklingen kan ha sammenheng med endringen i aktivitetskravet i 2012. Det er nå krav om å være i minst 50 prosent aktivitet fra barnet fyller ett år eller fra man har barnehageplass, mens dette kravet først ble satt fra yngste barnet var 3 år før 2012. Dette har både ført til at langt færre mottar ytelsen, og at de som gjør det i større grad jobber.

Færre med livsoppholdsytelse, men flere med uføretrygd

NAV utbetaler ulike livsoppholdsytelser til personer som står helt eller delvis utenfor arbeidsmarkedet på grunn av arbeidsledighet eller sykdom. Ytelser til livsopphold inkluderer overgangsstønad, dagpenger,

Figur 5. Utvikling i enslige forsørgeres arbeidstid etter kjønn og mottak av overgangsstønad. 2011 og 2022. Prosent



Kilde: NAV

tiltakspenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger (AAP) og uføretrygd. En betydelig andel av enslige forsørgere mottar en livsoppholdsyttelse fra NAV (figur 6). Ved utgangen av 2022 mottok 37 prosent en eller flere slike ytelser, men det er store kjønnsforskjeller. 39 prosent av kvinnene og 20 prosent av mennene som er enslige forsørgere mottok livsoppholdsyttelser i desember 2022. I befolkningen i alderen 18-66 år var tilsvarende andel 21 prosent (NAV 2024). Menn som er enslige forsørgere ligger altså på nivå med befolkningen generelt, mens kvinner i større grad mottar livsoppholdsyttelser. Det er imidlertid også store kjønnsforskjeller i befolkningen generelt, noe som sannsynligvis betyr, at både mannlige og kvinnelige enslige forsørgere i større grad mottar livsoppholdsyttelser enn henholdsvis menn og kvinner i befolkningen generelt.

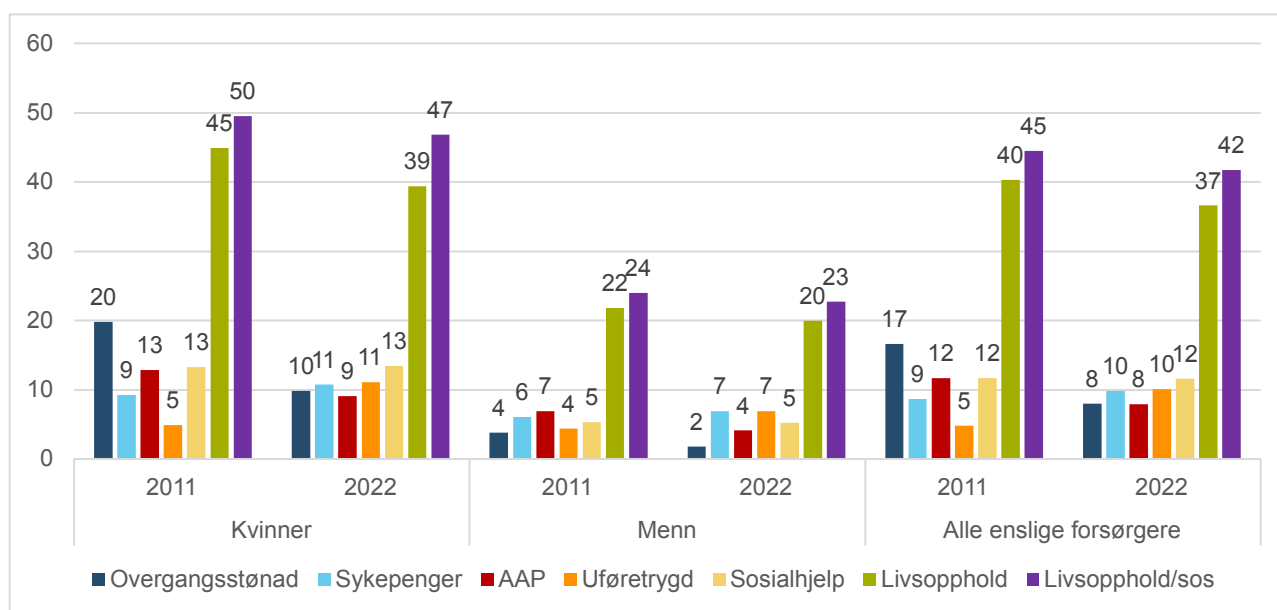
Gjennom perioden er det en reduksjon i andelen enslige forsørgere som mottar en livsoppholdsyttelse fra NAV (figur 6). Nedgangen skyldes at det er blitt færre mottakere av overgangsstønad. I 2011 mottok 20 prosent av kvinnelige enslige forsørgere overgangsstønad, mens andelen var 10 prosent i 2022 (figur 6). Tar vi bort overgangsstønad fra livsoppholdsyttelsene, ser vi en

liten økning i andelen kvinner som mottar en livsoppholdsyttelse (fra 29 til 32 prosent), mens mennene ligger stabilt (tabell V1 i vedlegget). Dette skyldes at det er svært få menn som mottar overgangsstønad.

Samtidig som færre mottar overgangsstønad, er det langt flere som mottar uføretrygd blant de enslige forsørgerne. Andel som mottar uføretrygd har også økt i befolkningen generelt, men har økt betydelig mer blant enslige forsørgere. I 2011 mottok henholdsvis 7 og 5 prosent av kvinner og menn i befolkningen 20–60 år uføretrygd (ikke vist i figur). Det samme gjaldt henholdsvis 5 og 4 prosent av kvinner og menn blant de enslige forsørgerne (figur 6). I 2022 var det 10 prosent av kvinnene og 7 prosent av mennene i befolkningen som mottok uføretrygd. Det samme gjaldt 11 og 7 prosent blant henholdsvis kvinner og menn som er enslige forsørgere (figur 6). I 2011 var det altså mindre vanlig å motta uføretrygd blant enslige forsørgerne enn i befolkningen for øvrig, mens dette bildet er snudd i 2022.

I 2011 var det mange enslige forsørgere som mottok AAP og mange av disse har sannsynligvis fått innvilget uføretrygd på et senere tidspunkt. Det er derfor naturlig å se utviklingen i disse to ytelsene samlet.

Figur 6. Andel enslige forsørgere som mottar ulike ytelser fra NAV etter kjønn og inntekt under 3 G. 2011 og 2022. Prosent



Kilder: NAV og SSB

Blant alle enslige forsørgere finner vi da kun en liten økning fra 17 til 18 prosent. Samtidig er uføretrygd en varig ytelse som få slutter å motta. Sannsynligheten for at disse vil øke sin arbeidsdeltakelse er derfor lav. Dokken (2018) finner ingen tegn til at innstrammningene i regelverket for overgangsstonad i 2012 førte til økt overgang til helserelaterte ytelser (AAP og uføretrygd) blant småbarnsmødre, men finner at flere gikk over på sosialhjelp. Denne analysen hadde imidlertid kun med data til og med 2016.

1 av 10 enslige forsørgere mottar sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp kalles ofte velferdsstatens siste sikkerhetsnett. For å kunne få denne ytelsen, skal alle andre muligheter for inntekt være prøvd (Lima, 2023; Sosialtjenesteloven, 2009). Mottak av sosialhjelp indikerer derfor at man ikke har tilstrekkelig økonomiske midler i form av arbeidsinntekt, trygdeytelser eller oppsparte midler til å dekke levekostnader.

Gjennom perioden vi studerer har andelen enslige forsørgere som mottar sosialhjelp en eller flere måneder ligget relativt stabilt på 11-12 prosent (figur 7). De fleste enslige forsørgere er mellom 30 og 49 år (ikke vist). I tilsvarende aldersgrupper i befolkningen mottok mellom 3 og 5 prosent sosialhjelp minst en måned per år mellom 2011 og 2020 (Dahl & Lima, 2021).

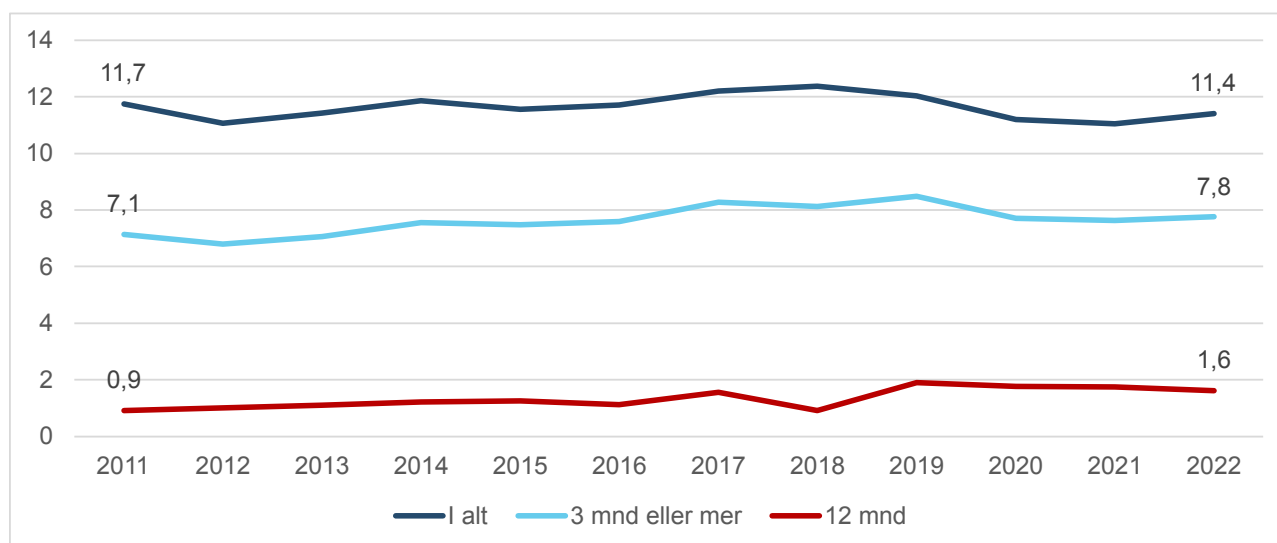
Det er altså langt mer vanlig å motta sosialhjelp blant enslige forsørgere enn i befolkningen generelt.

70 prosent av de som mottok sosialhjelp i 2022, gjorde dette i 3 måneder eller mer i løpet av året, mens rundt 14 prosent mottok det alle måneder.

De under 30 år, kvinner, personer fra landgruppe 2, de som har tre eller flere barn samt mottakere av overgangsstonad eller en annen livsoppholdsyttelse er overrepresentert blant de enslige forsørgerne med sosialhjelp (figur 8). Dette har ikke endret seg mellom 2011 og 2022. Kvinnelige enslige forsørgere, er i større grad overrepresentert blant dem som mottar sosialhjelp i 2022 enn de var i 2011. Det samme gjelder de med 3 barn eller flere. De enslige forsørgerne som mottar en livsoppholdytelse (inkludert overgangsstonad) er like overrepresentert blant sosialhjelpsmottakerne i 2022 som i 2011.

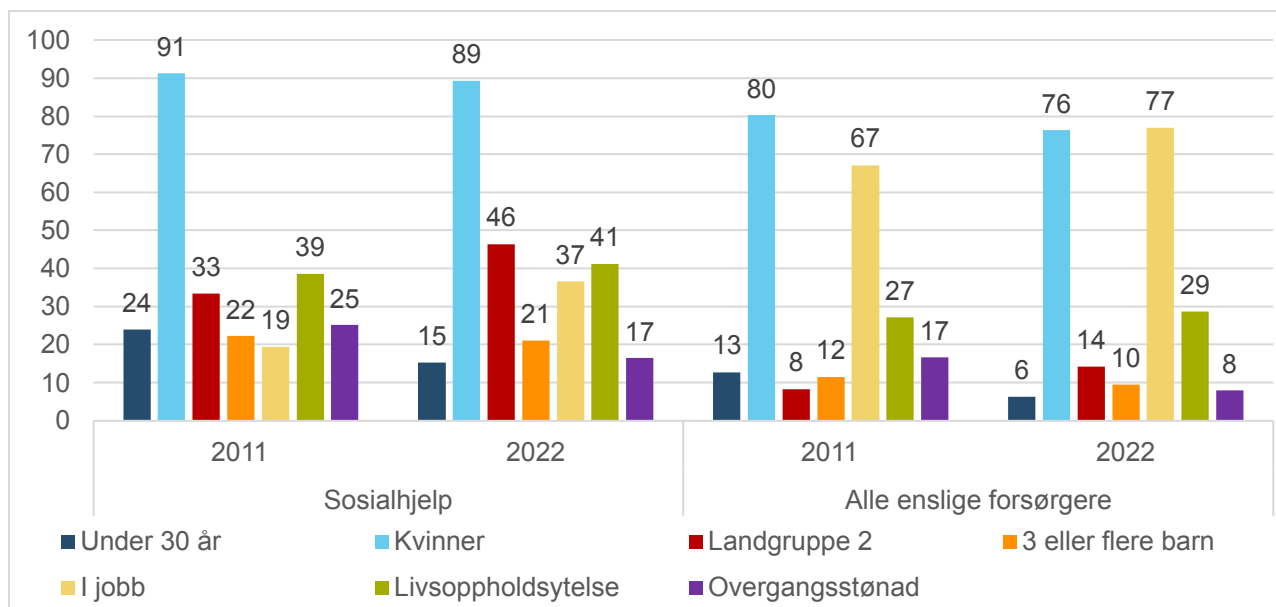
Vi har tidligere sett at stadig flere av de enslige forsørgerne er i arbeid. Dette gjelder også blant de enslige forsørgerne som mottar sosialhjelp. I 2011 var det 24 prosent av de som hadde mottatt sosialhjelp i løpet av året som var i jobb desember samme år, mens denne andelen hadde økt til 37 prosent i 2022. Hele økningen skyldes at flere er i heltidsarbeid. Andelen som mottar sosialhjelp som er i heltidsarbeid økte fra 8

Figur 7. Andel enslige forsørgere som mottar sosialhjelp i løpet av året etter lengde på mottak. 2011- 2022. Prosent



Kilde: NAV og SSB

Figur 8. Andel av enslige forsørgere som mottar sosialhjelp og andel av enslige forsørgere i alt etter ulike kjennetegn. 2011 og 2022. Prosent



Kilde: NAV og SSB

prosent i 2011 til 21 prosent i 2022. Økningen har vært større blant de som mottar sosialhjelp enn blant enslige forsørgere generelt. Selv om det fortsatt er store forskjeller i arbeidsdeltakelse mellom enslige forsørgere generelt og de som mottar sosialhjelp, ser det altså ut til at arbeidstilknytning har mindre å si over tid. Dette stemmer overens med annen forskning som har vist at stadig flere av de som mottar sosialhjelp er i arbeid (Souri & Grebstad, 2023; Lima, 2023). Blant sosialhjelpsmottakere generelt i 2022 var ca. 10 prosent i heltidsarbeid (Lima, 2023). Det er altså flere av de enslige forsørgerne med sosialhjelp som også er i heltidsjobb enn i befolkningen. Dette må imidlertid tolkes med forsiktighet, siden vi har sett på mottak av sosialhjelp gjennom hele året, men kun målt arbeidstid i desember.

Oppsummering og diskusjon

Færre enslige forsørgere, men flere menn

Mellom 2011 og 2021 reduseres antall enslige forsørgere med 11 prosent fra 135 000 til 120 000. Dette er tilsvarende nedgangen i antall barn som er bosatt med bare en av foreldrene sine. I 2022 og 2023 økte antall enslige forsørgere igjen. Økningen skyldes en økning

i antall mottakere av utvidet barnetrygd. En fjerdedel av økningen skyldes flere mottakere fra Ukraina. Beløpet for utvidet barnetrygd sto stille frem til 2019, og man har derfor fått stadig mindre igjen for pengene. I 2019 økte beløpet marginalt fra 970 til 1 054 kr. I 2023 økte satsen med mer enn det dobbelte, til 2 516 kr, samtidig som særfradraget til enslige ble avvirket. Dette kan ha bidratt til at flere enslige forsørgere søkte om, og fikk innvilget, utvidet barnetrygd.

Gjennom perioden øker antall og andel mannlige enslige forsørgere. Det er grunn til å tro at dette har sammenheng med at flere foreldrepar velger delt bosted for barna etter samlivsbrudd, og dermed deler på den utvidede barnetrygden. Vi anslår at det i perioden fra 2010 til 2023 har vært en økning på 18 prosent i antall som velger delt bosted for barna blant foreldrepar som er enslige forsørgere. Økningen i antall mannlige enslige forsørgere tilsvarer likevel ikke økningen i antallet som rapporterer om at de har delt bosted i befolkningen. Det kan det være flere grunner til. For det første er utvidet barnetrygd en ytelse man må søke om. Kanskje er mange ikke klar over at dette er en ytelse de kan ha rett på. Mange ser gjerne ikke på seg selv som enslig forsørgere når man deler likt på utgiftene og tid

med barna. Foreldrene vil fortsatt ha høyere utgifter, ettersom begge har egen husholdning. Samtidig vil de daglige utgiftene til barna kanskje være mer like foreldre som bor sammen. En annen viktig forklaring er at det å være enslig forsørger er en livsfase. Mange enslige forsørgere vil få seg ny samboer eller ektefelle, og dermed ikke lenger ha rett på ytelsene.

Idealer om likestilte foreldreskap – også etter samlivsbrudd

Det er en ønsket samfunnsutvikling at fedre tar mer av omsorgsarbeidet, noe som blant annet gjenspeiles i generøse foreldrepermisjonsordninger, i tillegg til en egen fedrekvote (St.meld. nr. 70 (1991–92)). I Støre-regjeringens Hurdalsplattform fra 2021 ble det slått fast at det er mål å «Sørgje for at likestilt foreldreskap blir understøtta i ny barnelov, og vurdere å gjere delt bustad til barnelovas hovudregel» (Regjeringen, 2021, s. 71).

Selv om det er en økning i utbredelsen av delt bosted blant alle grupper av foreldre, er det fortsatt forskjeller mellom de som velger delt bosted, og de som velger at barnet bor fast hos en av foreldrene. De som velger delt bosted har høyere inntekt, jobber i større grad, har høyere utdanning, lavere konfliktnivå og delte mer likt på arbeidsoppgaver i hjemmet da de bodde sammen, enn de som velger fast bosted hos en av foreldrene (Wiik, 2022).

Regelverket for barnetrygd er tilpasset et samfunn hvor idealet om likestilte foreldreskap etter samlivsbrudd står sterkt, ved at begge foreldre kan få utbetalt barnetrygd dersom de har avtalt delt bosted. Loven som regulerer overgangsstønad og stønad til barnetilsyn, kan imidlertid sies å trekke i motsatt retning på særlig to punkt. Når man mottar disse kan man ikke bo for nær den andre forelderen, og ikke tilbringe så mye tid med den andre forelderen at man ikke lenger regnes som enslig forsørger (Folketrygdloven kap. 15). I tillegg er det krav om at man må ha minst 60 prosent av den daglige omsorgen for barnet alene. Dette er regler som kan sies å bryte med idealet om likestilte foreldreskap. I tillegg, påpeker Utvalget for utredning av støtten til barnefamiliene, bryter det inn i til dels svært private områder av livet som også er vanskelig for NAV å skulle kontrollere (NOU,

2017:6). På bakgrunn av dette, samt at ordningene er svært uoversiktlige, foreslo utvalget å avskaffe hele kapittel 15 i Folketrygdloven, som regulerer blant annet overgangsstønad og stønad til barnetilsyn. I stedet ville de at enslige forsørgere skulle få støtte gjennom andre ordninger.

Innstramminger i overgangsstønaden har ført til at langt færre mottar ytelsen i 2022 sammenlignet med 2011. Både innstrammingen i 2012 og 2016 ser ut til å ha hatt en effekt. Samtidig med innstrammingene i overgangsstønaden ser vi at de som mottar ytelsen har økt inntektene sine, at flere jobber, og jobber mer. Det er sannsynligvis store endringer i sammensetningen av gruppen over tid. Blant annet ved at de som ikke greier å møte aktivitetskravet er skjøvet ut av ordningen. Dokken (2018) finner at innstrammingen i 2012 har ført til økt mottak av sosialhjelp blant småbarnsmødre. I vår analyse har vi ikke sett på denne gruppen spesielt. Når vi ser på hele gruppen enslige forsørgere fra 2011 til 2022, er det imidlertid færre som mottar en livsoppholdsytelse fra NAV og en stabil andel som mottar sosialhjelp.

Selv om de som mottar overgangsstønad ser ut til å ha blitt en mindre økonomisk sårbar gruppe over tid, er de fortsatt overrepresentert blant mottakere av sosialhjelp og blant de med lav eller ingen arbeidstilknytning. Dette kan trekke i retning av at de fremdeles er en gruppe som har behov for særlig økonomisk støtte. Samtidig kan det være uheldig hvis betingelsene for å motta økonomisk støtte undergraver idealet om likestilte foreldreskap.

Todelt historie

Når man snakker om enslige forsørgere, er det ofte fokus på at dette er en gruppe som har større risiko for å leve med lavinntekt (Epland & Kirkeberg, 2016; Omholt, 2019; Barne- og familiedepartementet, 2023). Enslige forsørgere er imidlertid ikke et entydig begrep og ulike studier fokuserer på litt ulike grupper. Her har vi tatt utgangspunkt i alle som mottar utvidet barnetrygd, overgangsstønad eller stønad til barnetilsyn. I løpet av de 13 årene vi har undersøkt, har sammensetningen av enslige forsørgere endret seg, og det gjør at vi ser en mer todelt historie om hvordan enslige forsørgere klarer seg økonomisk.

På den ene siden er det en positiv inntektsutvikling for samtlige enslige forsørgere, og flere enslige forsørgere er i arbeid. Sysselsettingen blant kvinnelige enslige forsørgere er noe lavere enn blant kvinner på samme alder generelt, men det er ikke store forskjeller. Imidlertid, er både andelen i jobb og andelen med høy inntekt veldig forskjellig innad i gruppen av enslige forsørgere. Andelen med høy inntekt er størst blant de som bare mottar utvidet barnetrygd, menn, de født i Norge og personer over 30 år.

Det er fortsatt slik at en betydelig andel av de enslige forsørgerne mottar sosialhjelp, og det må antas at en del av disse står langt fra arbeidsmarkedet og vil slite med å bli selvforsørget. De under 30 år, kvinner, innvandrere fra typiske fluktland, de som har tre eller flere barn samt mottakere av overgangsstønad eller en annen livsoppholdsytelse fra NAV er overrepresentert blant de enslige forsørgerne med sosialhjelp. Dette har ikke endret seg mellom 2011 og 2022. Det betyr at samtidig som flere av de enslige forsørgere er i arbeid, er fortsatt en like stor andel av gruppen i en økonomisk sårbar situasjon. Vi ser samtidig at også flere av sosialhjelpsmottakerne er i heltidsarbeid og det kan kanskje tyde på at enkelte lønninger blir for lave etter som levekostnadene har økt. Disse funnene må tolkes med varsomhet siden vi måler mottak av sosialhjelp gjennom året og arbeid kun i desember.

Ordinær og utvidet barnetrygd gis i dag med fastsatte satser, uavhengig av mottakerens inntekt eller behov. Ekspertgruppen om barn i fattige familier la høsten 2023 frem et forslag om å øke både barnetrygden og den utvidede barnetrygden med 83 prosent, og samtidig skatlegge den som lønnsinntekt. Dette forslaget er altså noe som vil påvirke alle som har barn under 18 år, ikke bare enslige forsørgere. Barnetrygden vil fortsatt være en velferdsytelse som er universelt tilgjengelig for alle barnefamilier, men vil etter skatt gi mest til de som har størst behov for økonomisk støtte til å forsørge barn. Dermed vil det også være en omfordeling fra foreldrene med høyere inntekter, til foreldre med lavere inntekter (Barne- og familiedepartementet, 2023). Ekspertgruppen skriver: «Der som barnetrygden skal bidra til å styrke levekårene og livskvaliteten til barn i fattige familier, vil skattlegging av barnetrygden isolert sett være et mer kostnads-

effektivt alternativ til dagens skattefrie innretning. Det vil imidlertid være mindre effektivt for å ivareta målet om at barnetrygden skal bidra til å dekke utgifter ved å ha barn for alle barnefamilier, siden familier med høyere inntekter vil få mindre i barnetrygd etter skatt» (Barne- og familiedepartementet, 2023, s. 123). Ekspertgruppen anslår at en slik endring i den ordinære og utvidede barnetrygden kan redusere andelen barn som lever i vedvarende lavinntekt fra dagens nivå på 11,3 prosent til 6,6 prosent (Barne- og familiedepartementet, 2023).

Funnene i denne analysen indikerer at en betydelig andel av de enslige forsørgere har behov for økonomisk støtte i form av blant annet sosialhjelp. En høyere utbetaling av barnetrygd vil trolig kunne redusere dette behovet for mange. Samtidig ser vi at en god del av de enslige forsørgerne sannsynligvis har tilstrekkelige inntekter til å kunne sikre gode oppvekstvilkår for barna med en redusert barnetrygd. Det er likevel viktig å påpeke at barnetrygden, og den utvidede barnetrygden, også for disse familiene kan være et viktig bidrag til å dekke utgiftene til å forsørge barn, noe ekspertgruppen også trekker frem.

Referanser

Barne- og familiedepartementet (2023). *En barndom for livet – økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier* (Rapport fra Ekspertgruppen om barn i fattige familier). Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-ny-barndom-for-livet/id3000835/>

Barnelova. (1981). *Lov om barn og foreldre* (LOV-1981-04-08-8). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-04-08-7/>

Barnetrygdloven. (2002). *Lov om barnetrygd* (LOV-2002-03-08-4). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-03-08-4>

Dahl, E. S. & I. Lima (2021). Utviklingen i sosialhjelp fra 2010 til 2020 – Noen færre mottakere, store endringer i hvem som mottar. *Arbeid og velferd* 3/2021. https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2021/3/m-9691/Utviklingen_i_sosialhjelp_fra_2010_til_2020

- Danielsen, M & Å. M. Kalstø (2023). NAV fastsetter barnebidrag for en stadig mindre, men sårbar gruppe. *Arbeid og velferd* 3/2023. https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2023/3/m-1426/NAV_fastsetter_barnebidraget_for_en_stadig_mindre,_men_s%C3%A5rbar_gruppe
- Dokken, T. (2018). Småbarnsmødre over på andre trygdeytelser etter innstramminger i overgangstonaden. *Arbeid og velferd* 3/2018. https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2018/3/m-2535/Sm%C3%A5barnsm%C3%B8dre_over_p%C3%A5_andre_trygdeytelser_etter_innstramminger_i_overgangsst%C3%B8naden#m-3085
- Epland, J. & M. I. Kirkeberg (2016). *Barnefamilienes inntekter, formue og gjeld 2004-2014* (SSB rapporter 2016/11). Statistisk sentralbyrå. https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/_attachment/261718?_ts=153d178a4d0
- Fløtre, I. A. & H. H. Strand (2024, 4. mars). *Slik kan lønnsforskjellen mellom kvinner og menn forklares*. SSB. Hentet 2. mai 2024 fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/lonn-og-arbeidskraftkostnader/statistikk/lonn/artikler/slik-kan-lonnsforskjellen-mellom-kvinner-og-menn-forklares>
- Folketrygdloven. (1997). *Lov om folketrygd* (LOV-1997-02-28-19). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19>
- Hattrem, A. (2024, 15. april). *Hvor mange er fattige i Norge?* SSB. Hentet 2. mai 2024 fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/hvor-mange-er-fattige-i-norge>
- Kjelstad, R. & A. Skevik (2004). Enslige forsørgere – en sosialpolitisk kategori utgått på dato? I A. L. Ellingsæter & A. Leira (Red.), *Velferdsstaten og familien. Utfordringer og dilemmaer*. (s. 231-260). Gyldendal akademisk.
- Lima, I. (2023). Få mottakere av sosialhjelp i 2022 – men økning mot slutten av året. *Arbeid og velferd* 2/2023. https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2023/2/m-2879/F%C3%A5_mottakere_av_sosialhjelp_i_2022_%E2%80%93_men_%C3%B8kning_mot_slutten_av_%C3%A5ret
- Lyngstad, J., R. H. Kitterød & E. H. Nymoen (2014). *Bosted og samvær 2002, 2004 og 2012 – Endringer i ansvar og omsorg for barna når mor og far bor hver for seg* (SSB rapporter 2014/2). Statistisk sentralbyrå. https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/158734?_ts=145cbb51f00
- NAV. (2024). *Utbetalinger til personer i Norge* [Statistikk]. Hentet 7. februar 2024 fra <https://www.nav.no/nav-og-samfunn/statistikk/flere-statistikkomrader/utbetalinger-til-personer-i-norge-per-fylke-og-kommune>
- NOU 2017:6 (2017). *Offentlig støtte til barnefamilier*. Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-6/id2540981/>
- Omholt, E. L. (2019). *Økonomi og levekår for lavinntektsgrupper 2019* (SSB rapporter 2019/33). Statistisk sentralbyrå. https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/_attachment/401236?_ts=16e12ba0ff0
- Ot.prp. nr. 57 (2000-2001). *Om lov om barnetrygd (barnetrygdloven)*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/ot-prp-nr-57-2000-2001-/id123149/>
- Prop. 1 S (2022-2023). *For budsjettåret 2023 under Barne- og familiedepartementet*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20222023/id2930858/>
- Prop. 10 L (2019-2020). *Endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (samleproposisjon høsten 2019)*. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-10-l-20192020/id2676058/>

- Prop. 115 L (2014-2015). *Endringer i folketrygdloven mv. (stønader til enslig mor eller far og tilleggsstønader til tiltaksdeltakere)*. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-115-l-2014-2015/id2409869/>
- Prop. 13 L (2012-2013). *Endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (samleproposisjon høsten 2012)*. Arbeidsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-13-l-20122013/id705766/>
- Prop. 7 L (2011-2012). *Endringer i folketrygdlova og enkelte andre lover (samleproposisjon hausten 2011)*. Arbeidsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-7-l-20112012/id662058/>
- Regjeringen. (2021, 14. oktober). *Hurdalsplattformen*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>
- Regjeringen. (2022, 6. oktober). *Mer rettferdig støtte til enslige forsørgere*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mer-rettferdig-stotte-til-enslige-forsorgere/id2930397/>
- Sosialtjenesteloven. (2009) *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2009-12-18-131)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>
- Souri, M. & U. B. Grebstad (2023, 23. juni). *Antall sosialhjelpsmottakere økte med nesten 10 prosent*. SSB. Hentet 2. mai 2024 fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/trygd-og-stonad/statistikk/okonomisk-sosialhjelp/artikler/Antall%20sosialhjelpsmottakere%20%C3%B8kte%20med%20nesten%2010%20prosent>
- St.meld. nr. 70 (1991-1992). *Likestillingspolitikk for 1990-åra*. Barne- og familiedepartementet.
- Statistisk sentralbyrå. (2024). 06445: Kjønn-, bosted- og aldersfordeling (7 grupper), etter andel sysselsatte i befolkningen. 4. kvartal (K) 2005 – 2023 [Statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/06445>
- Statistisk sentralbyrå. (2023). 06241: *Barn 0-17 år, etter antall hjemmeboende søsken og foreldre og foreldrenes samlivsform 2001 – 2023* [Statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/06241>
- Syltevik, L. J. (2018). Myten om alenemødrene og velferdsstaten. I K. Christensen & L.J. Syltevik (Red.), *Myter om velferd og velferdsstaten* (s. 99–122). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.47.ch5>
- Wiik, K. A. (2022). *Delt bosted for barn etter samlivsbrudd – Nye utviklingstrekk og kjennetegn* (SSB rapporter 2022/53). Statistisk sentralbyrå. https://www.ssb.no/befolkning/barn-familier-og-husholdninger/artikler/delt-bosted-for-barn-etter-samlivsbrudd.nye-utviklingstrekk-og-kjennetegn/_/attachment/inline/7945a9e4-7e99-4dd8-8215-cfd0860da930:d-6034f5d4940669f57aca2d54c78f9924651397c/RAPP2022-53.pdf

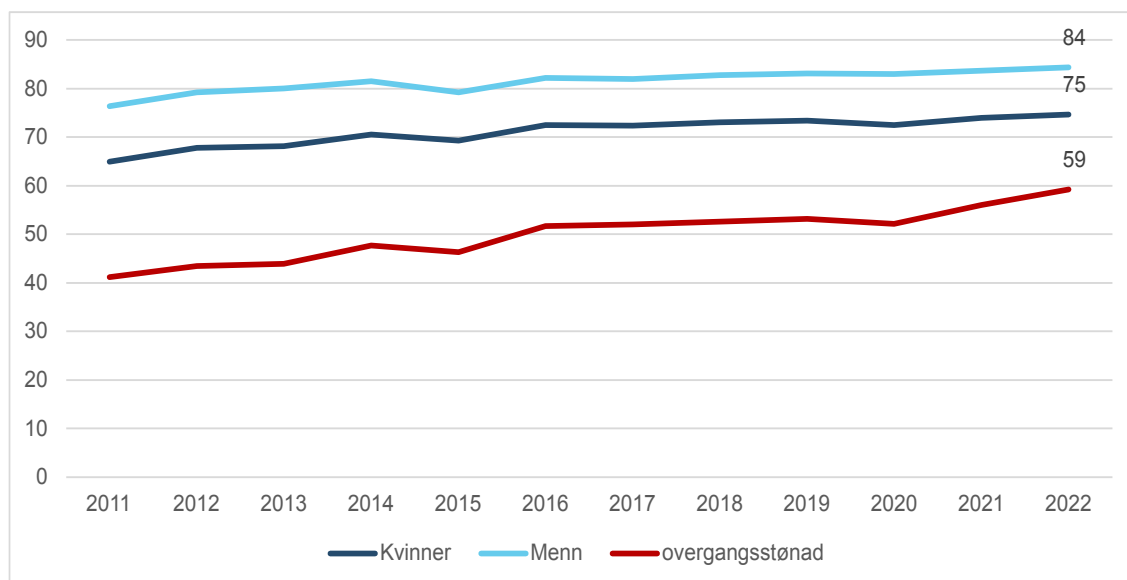
Vedlegg

Tabell V1 Andel enslige forsørgere med livsoppholdsyttelse fra NAV etter kjønn

	2011	2022
Livsoppholdsyttelse i alt, uten overgangsstønad		
Kvinner	29	32
Menn	19	19
Alle	27	29
Tiltakspenger		
Kvinner	0	1
Menn	0	0
Dagpenger		
Kvinner	2	1
Menn	2	1

Kilde: NAV

Figur V1. Utvikling i enslige forsørgeres (18-67 år) i arbeid etter kjønn og mottak av overgangsstønad. 2011-2022. Prosent



Kilde: NAV

UKRAINSKE FLYKTNINGERS VEI INN PÅ ARBEIDSMARKEDET

Av Kristine von Simson, Johannes Sørbø og Kristian Myklathun

Sammendrag

Det er nå gått over to år siden Russland startet sin fullskala invasjon av Ukraina. Siden den gang har om lag 77 000 ukrainere flyktet til Norge. De kommer i en tid hvor vi har lav arbeidsledighet og mange bransjer rapporterer at de mangler arbeidskraft. I årene som kommer ventes mangelen på arbeidskraft å bli større. De ukrainske flyktingene kan dermed bidra til å gjøre dette problemet mindre, dersom de kommer i arbeid og blir i Norge.

I denne artikkelen undersøker vi arbeidsmarkedstilknytningen til de ukrainske flyktingene som har ankommet etter februar 2022. Ved utgangen av mars i år var 18 prosent av de ukrainske flyktingene i arbeidsfør alder registrert som sysselsatt, mens 33 prosent deltok i introduksjonsprogrammet og 26 prosent var registrert som arbeidssøkere eller med nedsatt arbeidsevne hos NAV. Om lag 40 prosent av de sysselsatte ukrainerne har vært registrert som arbeidssøkere en periode før de fikk jobb.

Noen av flyktingene har bare vært i Norge i noen måneder, mens andre har vært her i to år. Det påvirker også hvor mange som har rukket å få en jobb. Når vi ser på andelen sysselsatte etter botid, ser vi at relativt få kommer i jobb det første året de er i Norge. Etter det første året begynner sysselsettingen å stige, og blant de som har vært her nærmere to år er om lag 30 prosent sysselsatt.

Om lag 70 prosent av ukrainerne har deltatt i introduksjonsprogrammet, og i gjennomsnitt har de mottatt introduksjonsstønnad i 10 måneder. Etter at introduksjonsprogrammet er avsluttet registreres mange hos NAV og har behov for ytterligere oppfølging før de er klare for arbeid. Blant de som har vært i Norge i nærmere to år, er om lag 40 prosent registrert hos NAV som arbeidssøkere eller med nedsatt arbeidsevne. En stor del av disse deltar i et arbeidsmarkedstiltak. Ved utgangen av februar deltok i overkant av 4 000 ukrainske flyktinger i et arbeidsmarkedstiltak, noe som tilsvarer om lag 5 prosent av alle tiltaksdeltakere denne måneden. De aller fleste av disse deltok i tiltakene arbeidspraksis, lønnstilskudd eller opplæringstiltak.

Ukrainerne har en midlertidig beskyttelse. Det er likevel grunn til å tro at mange av dem vil bli værende her over tid. Det oppstår dermed et dilemma i arbeidsmarkedspolitikken – midlertidigheten tilsier at de bør raskt ut i arbeid, men det kan være hensiktsmessig å prioritere en langvarig tilknytning til arbeidsmarkedet, dersom oppholdet blir permanent.

<https://doi.org/10.60847/NAV.4794>

Innledning

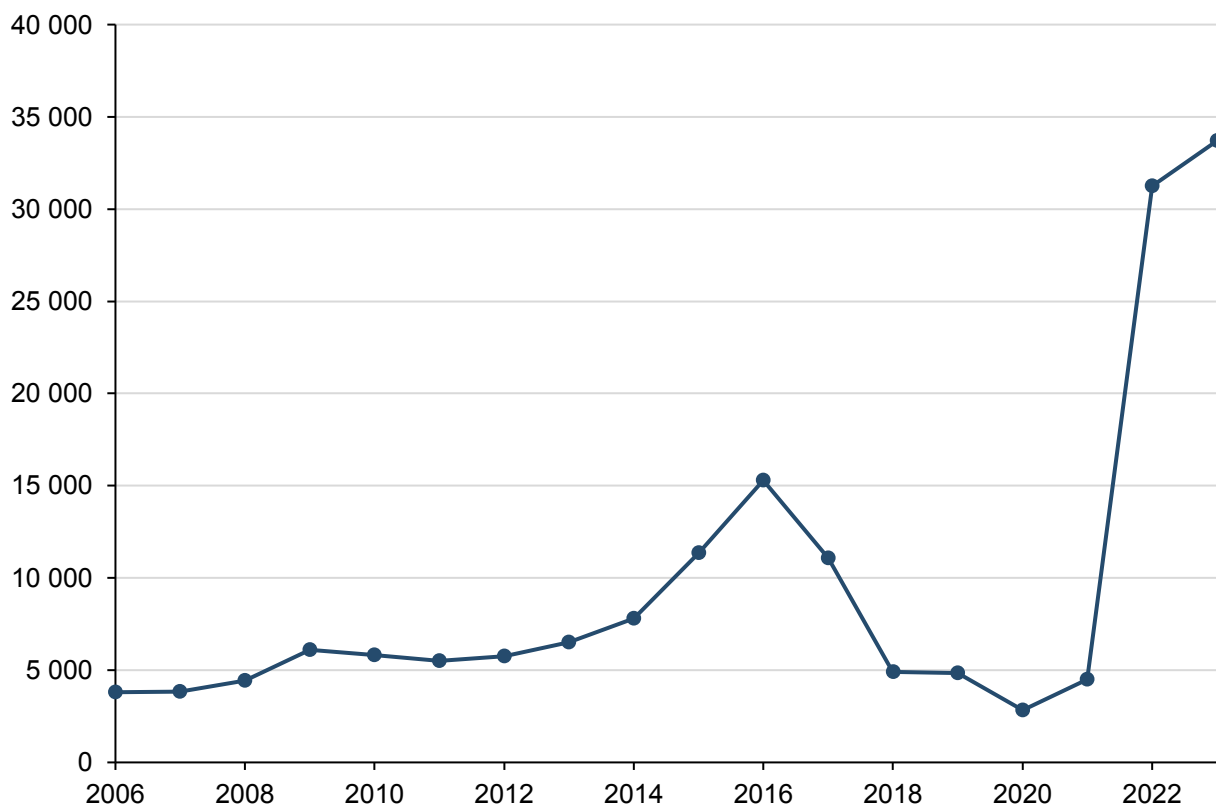
Etter at Russland gikk til full krig mot Ukraina 24. februar 2022, har millioner av ukrainere flyktet til Europa. Dette har også resultert i at mange har flyktet til Norge de siste to årene. Så langt har om lag 77 000 personer søkt om midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge (Utlendingsdirektoratet, 2024b). Samtidig viser befolkningsstatistikken til Statistisk sentralbyrå (SSB) at antallet ukrainske statsborgere i Norge har økt fra 3 600 til 65 600 personer fra 2022 til 2024 (Haug, 2024). Det har aldri før blitt bosatt så mange flyktinger i Norge på så kort tid før (figur 1).

Hernes et al. (2023) har undersøkt ukrainske flyktingers situasjon i Norge i løpet av de første to årene i Norge. Studien finner at om lag to tredeler av de som har flyktet hit i løpet av disse to årene er i arbeidsfør alder (18-65 år), mens 30 prosent er barn og 5 prosent over 65 år. De ukrainske flyktingene skiller seg fra tidligere flyktningsstrømmer til Norge på flere områ-

der. Et flertall av de ukrainske flyktingene er kvinner, og mange har høyere utdanning: 59 prosent har fullført høyere utdanning, og ytterligere 16 prosent har påbegynt høyere utdanning før de kom til Norge. Samtidig er det kun om lag en tredel som behersker grunnleggende engelsk og enda færre som behersker norsk.

Etter hvert som flyktingene bosettes i kommunene, vil de søke mot arbeidsmarkedet. Hvor raskt dette går vil variere, blant annet etter språkferdigheter og kompetanse de har med seg fra hjemlandet. Ukrainerne har rett på, men ikke plikt til, å delta i introduksjonsprogrammet (faktaboks). Lengden på programmet avhenger av hvor lang utdanning de har fra tidligere. I og med at flertallet har (minst) fullført videregående skole, vil de i utgangspunktet ha rett på introduksjonsprogrammet i inntil seks måneder med mulighet for forlengelse i ytterligere seks. Personer over 55 år har ikke rett på introduksjonsprogram.

Figur 1. Antall flyktinger bosatt av kommunene i perioden 2006–2023.



Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)

Bratsberg et al. (2016) ser på arbeidstilknytningen til personer i arbeidsfør alder som innvandret til Norge i perioden 1990-2013. De viser at sysselsettingen blant flyktninger øker tydelig de første årene etter ankomst, men når en topp etter 5-10 år. Etter dette går andelen sysselsatte noe ned og stabiliserer seg på rundt 60 prosent. Det samme mønsteret finner også Brekke et al. (2024) i sin analyse av flyktninger som ankom i perioden 2010-2020. De finner også at individuelle kjennetegn, som alder, kjønn, familiesituasjon og utdanningsnivå, har mye å si for hvor raskt flyktingene kommer i aktivitet: mens unge, enslige menn med noe utdanning relativt raskt kommer i gang med jobb eller utdanning, blir kvinner med barn og lite utdanning oftere stående utenfor. De ukrainske flyktingene har i stor grad høy utdanning, noe som bør være en fordel med tanke på å få jobb. Samtidig er det en overvekt av barn, kvinner og eldre blant de ukrainske flyktingene, og språk er en barriere for mange.

Vi vil i denne artikkelen se nærmere på arbeidsmarkedstilknytningen til de ukrainske flyktingene som har ankommet etter februar 2022. Hvor mange har kommet i jobb, hvor lang tid har det tatt og hva slags jobber får de? Er det forskjeller mellom ulike ankomstkohorter, mellom kvinner og menn, etter alder eller etter hvor de blir bosatt? Videre vil vi se på hvor mange som blir registrert hos NAV som arbeidssøkere eller med nedsett arbeidsevne, hvor lenge de er registrert hos NAV og om de deltar i arbeidsmarkedstiltak.

Ukrainske flyktninger må ha oppholdstillatelse for kunne jobbe i Norge. Søknadsprosessen for denne gruppen er imidlertid enklere enn for andre flyktinggrupper, fordi de har fått innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse. Dette innebærer at de færreste må gjennom en individuell vurdering, og fører til at gjennomsnittlig behandlingstid for denne gruppen, etter den første fasen, har vært svært kort (rundt to uker (Hernes et al., 2023)). Oppholdstillatelsen gis for ett år av gangen og kan fornyes i inntil tre år dersom situasjonen i hjemlandet vedvarer.¹ Deretter vil oppholdstillatelsen kunne

.....

¹ Justis- og beredskapsdepartementet sendte før jul et forslag på høring der det foreslås en økning i antall år det kan gis midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingslovens §34 fra tre til fem år. Forslaget er fortsatt til behandling.

Introduksjonsprogrammet

Introduksjonsprogrammet er et tilbud for flyktninger som kommer til Norge. Hensikten med programmet er å gi deltagerne opplæring og informasjon som er nyttig og nødvendig for en vellykket integrering i norsk samfunns- og arbeidsliv.

Programmet skal inneholde språkopplæring og utdanning- eller arbeidsorienterte elementer. I tillegg kan kommunene tilby opplæring innen områder som samfunnskunnskap eller livsmestring. De utdannings- eller arbeidsorienterte elementene skal være individuelt tilpasset i henhold til den enkeltes forutsetninger og ønsker, og kan for eksempel være lønnet arbeid, høyere utdanning, eller yrkesfaglig opplæring.

Kommunen skal sammen med deltakeren utarbeide en integreringsplan, som skal inneholde et slutt mål for programmet, samt varighet og innhold. Ved avsluttet program er det et mål om at deltakerne skal komme i jobb, eller begynne på en utdanning. Programmet har en varighet på tre til seks måneder for de med fullført videregående skole, med en mulighet for seks måneders forlengelse utover dette.

Det er gjort tilpasninger i lovverket for de ukrainske flyktingene. Språkopplæringen er kortere, de kan ta programmet på deltid, og de har i tillegg mulighet til å fortsette programmet etter et midlertidig opphør.

Generelt har alle flyktninger mellom 18 og 67 år både rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. For flyktingene med midlertidig kollektiv beskyttelse har imidlertid alle mellom 18 og 55 år rett på tilbud om introduksjonsprogram, mens kommunene har mulighet å tilby programmet til de mellom 55 og 67 år. Deltagelse i programmet er ikke pliktig. Programmet skal starte så raskt som mulig etter ankomst til Norge, og senest innen tre måneder etter at flyktingen er bosatt.

Introduksjonsprogrammet ble endret for personer med kollektiv beskyttelse 1. februar 2024. Hensikten med tilpasningen er ifølge Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) å få flyktingene raskere ut i jobb. Andelen arbeidsrettet innhold økte, det ble strammet inn på muligheten til å ta programmet på deltid, og kommunene fikk mulighet til å avslå introduksjonsprogram for personer som enten har jobb, eller har tilbud om jobb på «tilnærmet fulltid».

De lovmessige rammene for introduksjonsprogrammet er gitt av integreringsloven kapittel 4: introduksjonsprogrammet; kapittel 6: opplæring i norsk og samfunnskunnskap; Kapittel 6A: Midlertidige regler for de med kollektiv beskyttelse samt Integreringsforskriften

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2024)

bli permanent. Det er lite som tyder på at konflikten i Ukraina vil bli løst i nær framtid, og Utlendingsdirektoratet (UDI) anslår at 15 000 til 35 000 fordrevne ukrainere vil ankomme Norge i løpet av 2024 (Utlendingsdirektoratet, 2024a). Selv om ukrainerne har midlertidig opphold i Norge er det grunn til å tro at mange kommer til å bli værende, og etter hvert som krigen vedvarer uttrykker stadig flere ukrainere ønske om å bli (Hernes et al., 2023). Uavhengig av hvor lenge de blir værende, er det viktig å sørge for at så mange som mulig får mulighet til å jobbe.

Data

Dette er en deskriptiv analyse hvor vi benytter registerdata til å se nærmere på hvordan arbeidsmarkedstilknytningen har utviklet seg så langt for de ukrainske flyktingene. Vi tar utgangspunkt i alle ukrainere som har ankommet Norge etter Russlands invasjon i februar 2022, og observerer hvor i arbeidsmarkedet de er måned for måned etter ankomst. Vi setter ankomstdato til det tidligst forekommende av innvandringsdato fra folkeregisteret og at de dukker opp i data fra enten Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret), Arena, Folkeregisteret, eller at de er registrert som mottager av introduksjonsstønad. Antallet ankomster per måned i våre data stemmer i hovedsak godt overens med tall for antall søknader om kollektiv beskyttelse registrert av UDI (vedleggsfigur V1). Unntaket er de aller første månedene, der de fleste som søkte om beskyttelse først dukker opp de påfølgende månedene i våre data. Blant annet har vi svært få ankomster i februar og mars 2022, og desto flere i april og mai. Dette kan skyldes at registrerings-systemene ikke var dimensjonert for det store antallet personer som kom til Norge i de første månedene etter invasjonen. I analysene ser vi derfor bort fra de to første kohortene, og starter med de som ankom i april 2022. Det har liten betydning for analysen, siden dette gjelder svært få personer. Det vil fortsatt være noe unøyaktigheter for de som ankom i april og mai 2022, ved at en stor andel av personene i disse ankomstkohortene reelt sett ankom én måned før de dukker opp i våre data og dermed har litt lenger botid enn våre data viser. Den siste ankomstkohorten vi inkluderer i utvalget vårt er de som ankom i desember 2023. Siste måned vi observerer flyktingene i våre

Tabell 1. Kjennetegn ved de ukrainske flyktingene, målt ved ankomst. Flyktinger 20-66 år ankommet etter februar 2022.

	Antall	Andel
Aldersfordeling:		
-20-34 år	15 494	35
-35-44 år	14 147	32
-45-54 år	7 960	18
-55-66 år	6 215	14
Kjønn:		
-Mann	17 443	40
-Kvinne	26 373	60
Har barn under 18 år:		
-Nei	35 773	82
-Ja	8 043	18
Bosettingsfylke:		
-Østfold	1 833	4
-Akershus	2 796	6
-Oslo	1 870	4
-Buskerud	2 835	7
-Innlandet	3 543	8
-Vestfold	1 316	3
-Telemark	1 604	4
-Agder	3 235	7
-Rogaland	3 692	8
-Vestland	4 161	9
-Møre og Romsdal	2 824	6
-Trøndelag	3 127	7
-Nordland	3 501	8
-Troms	2 000	5
-Finnmark	987	2
-Ukjent	4 492	10
Ankomstkvarter:		
-2.kvartal 2022	10 819	25
-3.kvartal 2022	5 893	13
-4.kvartal 2022	5 447	12
-1.kvartal 2023	4 633	11
-2.kvartal 2023	3 638	8
-3.kvartal 2023	5 861	13
-4.kvartal 2023	7 525	17
Totalt	43 816	100

Kilde: NAV

data er mars 2024. Det betyr at vi kan følge den første ankomstkohorten opp til 23 måneder, mens den siste kohorten observerer vi bare i tre måneder etter ankomst.

Vi definerer arbeid som minst 1 time avtalt eller utført arbeid i den aktuelle måneden, basert på informasjon fra Aa-registeret. Man er ikke regnet som å være i arbeid dersom man er permittert, i permisjon, eller registrert i utlandet. Vi ser ikke på antallet timer de arbeider, men tidligere undersøkelser har vist at i juni 2023 hadde om lag 60 prosent av de ukrainske flyktingene som er i jobb en avtalt arbeidstid på minst 30 timer i uka (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023). Fra arbeidssøkerregisteret har vi informasjon om flyktingen har registrert seg som arbeidssøker hos NAV, deltar på tiltak eller er registrert med nedsatt arbeidsevne. I tillegg har vi tilgang til månedlig utbetalt introduksjonsstønad, som en indikator på om flyktingen deltar i introduksjonsprogrammet.

I analysene er vi først og fremst interessert i personer i arbeidsfør alder. Vi begrenser derfor utvalget vårt til flyktinger i alderen 20-66 år. Dette utgjør 63 prosent av alle ankomne flyktinger i perioden april 2022 til desember 2023, totalt 43 816 personer. Tabell 1 viser kjennetegn ved de ankomne flyktingene, målt ved første registrerte ankomst. De fleste er i aldersgruppen 20-44 år, mens en tredjedel er 45 år eller eldre. Omtrent 60 prosent er kvinner, og 18 prosent har barn under 18 år. Vi ser også det er bosatt ukrainske flyktinger i alle landets fylker. Det kom flest ukrainske flyktinger rett etter invasjonen (2.kvartal 2022), mens det etter dette har vært en noe jevnere tilstrømning.

Arbeidsmarkedssituasjonen blant ukrainske flyktinger

I mars 2024 var omtrent 18 prosent av de ukrainske flyktingene i arbeidsfør alder (20-66 år) ankommet etter februar 2022 i jobb (figur 2). Denne andelen har vært relativt stabil siden juli 2022, og andelen stemmer godt overens med tall fra SSB (Berge & Skjæveland, 2024). Videre mottok 33 prosent av de ukrainske flyktingene introduksjonsstønad i mars 2024, mens 26 prosent var registrert som arbeidssøker, deltaker på arbeidsmarkedstiltak eller med nedsatt arbeidsevne hos NAV.

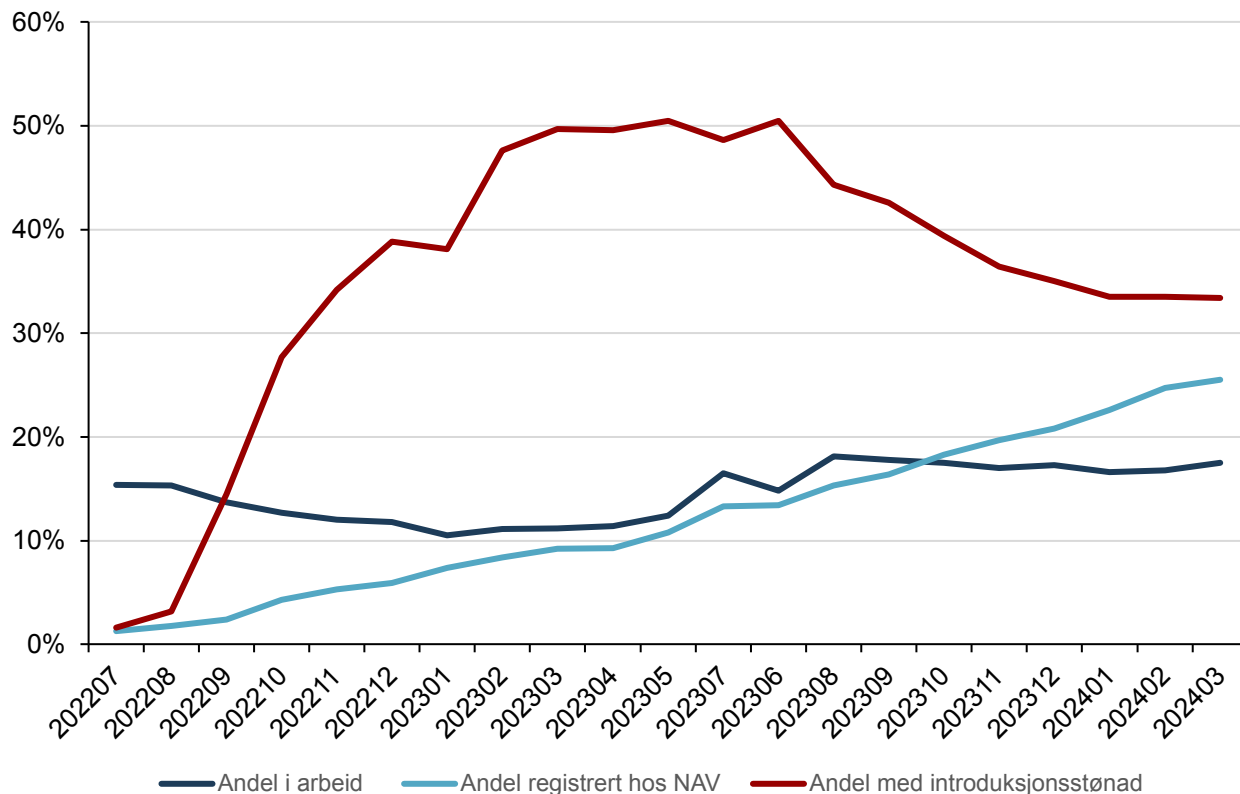
Andelene i figur 2 består imidlertid både av helt nyankomne flyktinger og flyktinger som har oppholdt seg i Norge i om lag to år. De fleste flyktinger deltar på introduksjonsprogrammet den første tiden i Norge. Dette påvirker naturlig nok annen deltakelse i arbeidsmarkedet. Etter fullført introduksjonsprogram er det naturlig å tro at flere vil søke seg mot jobb, og dermed at både andelen sysselsatte og andelen som er registrert som arbeidssøkere vil øke.

Høyest sysselsetting blant de som har vært lengst i Norge

I figur 3 undersøker vi hvordan andelen i jobb varierer med tid siden ankomst for hver kvartalsvise ankomstkohort siden april 2022. For alle kohorter ser vi at andelen i jobb er lav de første månedene etter ankomst, for så å stige raskere etter omtrent 8-12 måneder. Etter 20 måneder er i underkant av 30 prosent av flyktingene i jobb. Vi ser også noen interessante forskjeller mellom de ulike ankomstkohortene. For de som har vært her lengst, siden andre kvartal 2022, steg andelen i jobb relativt raskt de første månedene etter ankomst, for så å flate ut noen måneder før en ny økning. Noe av dette mønsteret kan skyldes unøyaktigheter i registreringstidspunkt, ved at en del av flyktingene reelt sett allerede hadde vært i Norge én måned før de dukker opp i våre data. Vi vet likevel at en del av de første ukrainerne som kom hadde tilknytning til ukrainere som allerede bodde i Norge før Russlands invasjon, og dermed hadde et nettverk de kan ha dratt nytte av for å komme i jobb (Hernes et al., 2023).

Det er også indikasjoner på at de første ankomstkohortene var såkalt positivt selektert, med en høyere andel med utdanning på høyskole- eller universitetsnivå og flere som behersket grunnleggende engelsk (ibid.). Mange kommuner var i tillegg dårlig forberedt på flyktingstrømmen, og en del flyktinger måtte vente flere måneder på oppstart i introduksjonsprogrammet (Dapi & Tyldum, 2023). Dette kan både være med på å forklare den høyere sysselsettingsandelen og utflatingen etter omtrent fire måneder. Blant annet finner Brekke et al. (2024) i intervjuer med kommuner at mange av de første ukrainske flyktingene var sterkt motivert for å komme i jobb, og fant seg jobb på egenhånd mens de ventet på introduksjonsprogrammet. Vi ser også at om lag 10 måneder

Figur 2. Andel i arbeid, registrert hos NAV og mottaker av introduksjonsstønad, juli 2022-mars 2024. Ukrainske flyktninger 20-66 år ankommet etter februar 2022.



Note: En person kan være i flere kategorier.

Kilde: NAV

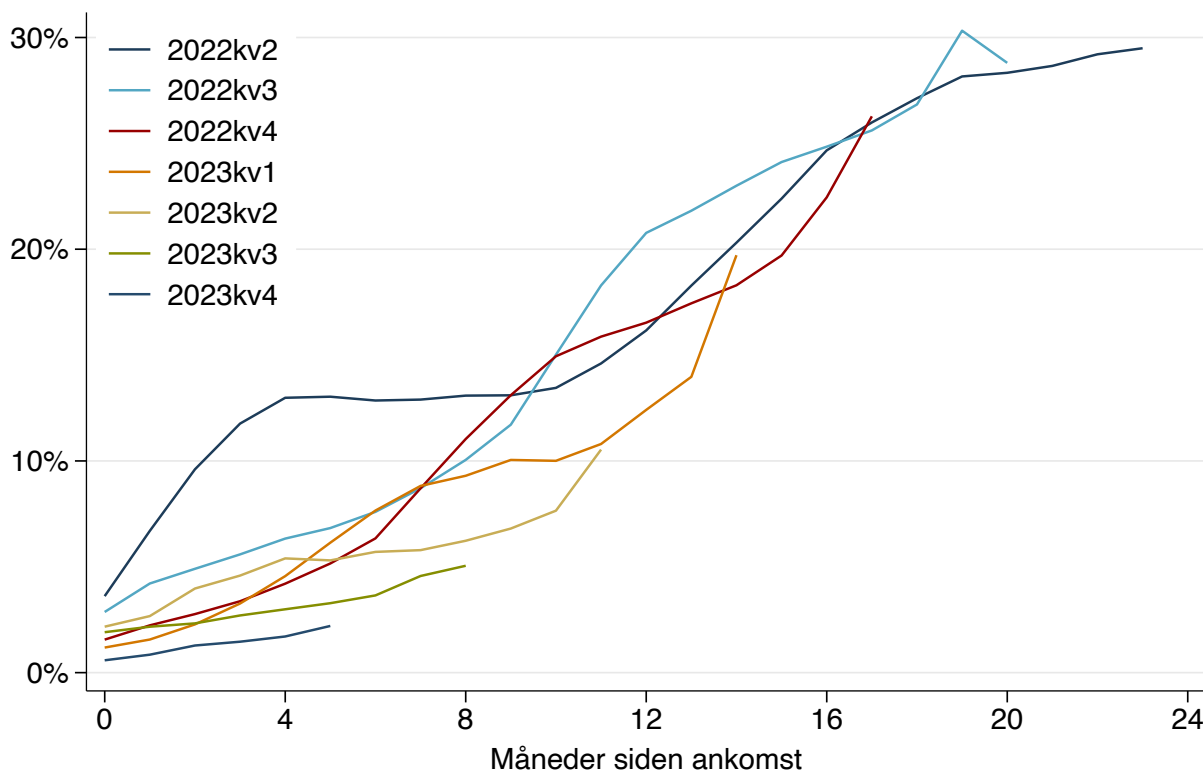
etter ankomst tok sysselsettingen seg igjen raskt opp for denne første ankomstkohorten, noe som kan stemme med at de har deltatt i introduksjonsprogrammet i inntil et halvt år. Etter 16 måneder er sysselsettingen likevel på omtrent samme nivå som for alle som kom i løpet av 2022. Selv om sysselsettingen økte raskest i starten for den første gruppen som kom, ser det altså ut til å jevne seg ut når det har gått noe lengre tid.

Sammenlignet med andre flyktninger med kort botid, er sysselsettingen noe høyere for de ukrainske flyktingene som kom hit i 2022. Blant ukrainerne som kom i 2022 var 9,2 prosent i arbeid ved utgangen av året, sammenlignet med 6,8 prosent blant flyktninger som kom fra andre land. I årene 2017-2021 lå sysselsettingen mellom 2,5 og 5,1 prosent for flyktninger i tilsvarende situasjon (Meld. St. 17 (2023-2024)).

Selv om sysselsettingen øker sakte det første året, kan det altså se ut til at ukrainske flyktninger har en tendens til å komme noe raskere i arbeid enn andre flyktninger.

Ukrainske flyktninger skiller seg fra andre flyktingegrupper ved at det er færre menn i arbeidsfør alder, og desto flere kvinner, eldre og barn. Dette skulle isolert sett tilsi at sysselsettingen vil øke saktere, ikke raskere. I figur 4 undersøker vi sysselsettingsandel etter botid og utvalgte demografiske kjennetegn: alder, kjønn og forsørgeransvar for barn under 18 år. Tidligere forskning om andre flyktingegrupper peker på særlig alder som en viktig faktor for å komme i gang med jobb: jo lavere alder ved ankomst, desto høyere sannsynlighet for å være i arbeid (Brekke et al., 2024). Dette henger delvis sammen med at det blir vanskeligere å lære språk jo eldre man er (Djuve et al., 2017), men også at det er vanlig for arbeidssøkere uten flykt-

Figur 3. Andel i arbeid etter botid i Norge. Ukrainske flyktninger 20-66 år ankommet etter februar 2022, sortert etter ankomstkvartert.



Kilde: NAV

ningbakgrunn å gå lengre ledig jo eldre man er (Pettersen & Røv, 2022). I tillegg har flyktninger ikke lenger rett på introduksjonsprogrammet etter fylte 55 år. Vi ser en tydelig aldersdimensjon i sysselsetting også for de ukrainske flyktingene. Mens omtrent 10 prosent av flyktingene mellom 55 og 66 år er i jobb etter to år, er andelen om lag 35 prosent blant de yngste aldersgruppene. Også blant 45-54-åringene er andelen i jobb lavere enn blant de yngre.

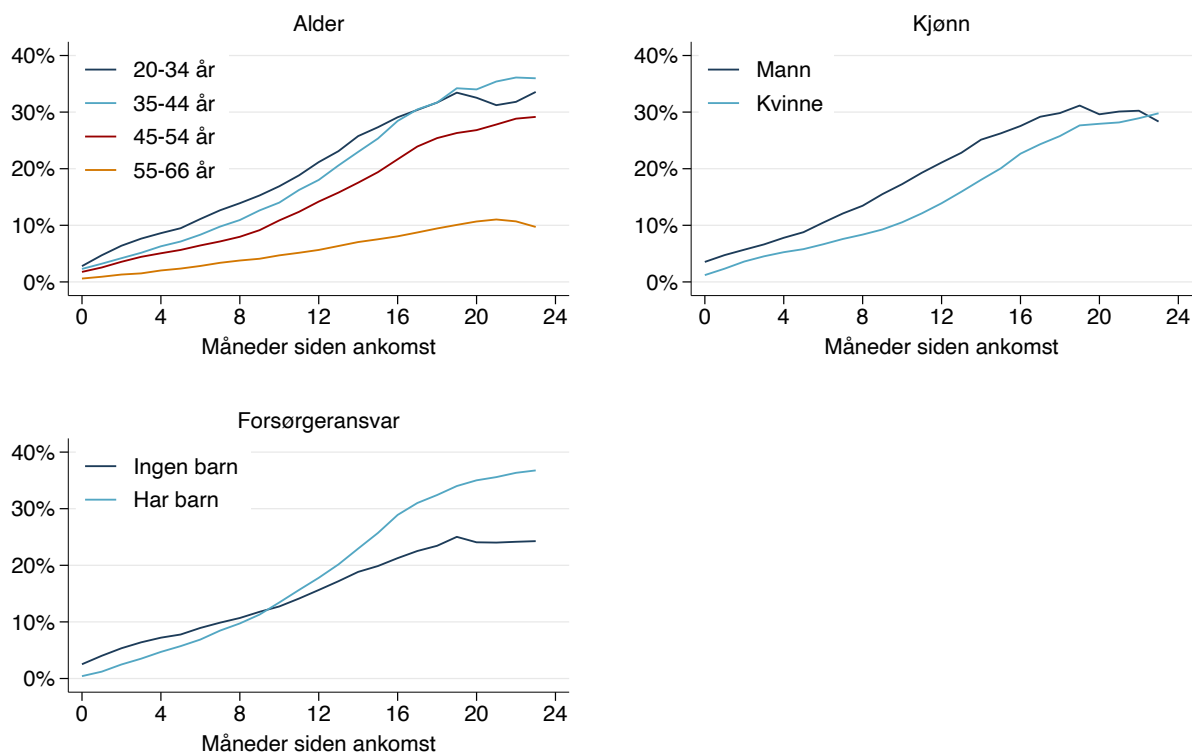
Omtrent 60 prosent av de ukrainske flyktingene som har ankommet til nå er kvinner (tabell 1). Overvekten av kvinner var høyest i starten, men over tid har det også kommet flere menn. Figur 4 viser at sysselsettingsandelen blant kvinner er betydelig lavere enn for menn, men andelene ser ut til å nærme seg hverandre med tid tilbrakt i Norge. Vi ser også at flyktinger med forsørgeransvar for barn under 18 år i starten av oppholdet i Norge, i noe mindre grad er i jobb enn flyktinger uten forsørgeransvar. Etter omtrent

10 måneders botid endrer dette seg, og flyktinger med barn er i større grad i jobb enn flyktinger uten barn. Det er noe overraskende siden tidligere forskning har funnet at kvinner med barn i mindre grad kommer i jobb (Brekke et al., 2024). En mulig forklaring kan være at det er langt vanligere at kvinner jobber i Ukraina enn i land som Syria og Afghanistan, som vi har mottatt mange flyktinger fra tidligere. Vi har heller ikke kontrollert for andre kjennetegn enn botid i figur 4, slik som at de som har barn kan for eksempel være yngre enn de uten, noe som i så fall er positivt for andelen i jobb.

Halvparten jobber i serviceyrker eller som renholdere og hjelpearbeidere

Selv om tre av fire ukrainere har påbegynt eller fullført høyere utdanning ved ankomst til Norge (Hernes et al., 2023), ser vi at mange har jobber som krever lite formell kompetanse. Over halvparten av de registrerte arbeidsforholdene er enten i salgs- og serviceyrker

Figur 4: Utvikling i andelen sysselsatte etter tid i Norge og ulike demografiske kjennetegn. Ukrainske flyktninger 20-66 år ankommet etter februar 2022.



Kilde: NAV

eller i yrkesgruppen renholdere/hjelpereidere (tabell 2).² De største enkeltyrkene er renholder (17 prosent), servitører og bartendere (11 prosent) og kokker (8 prosent). Det ser altså foreløpig i liten grad ut til at de får brukt utdanningen sin, men samtidig viser en kartlegging at de i stor grad har arbeids-erfaring fra salgsyrker, serviceyrker, servering og bygg og anlegg fra hjemlandet (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023). Det ser ut til å stemme godt med arbeidet de har i Norge.

Tabell 2. Yrke i hovedarbeidsforhold. Ukrainere 20-66 år ankommet etter februar 2022.

Yrke	Andel
Salgs- og serviceyrker	27 %
Renholdere, hjelpearbeidere mv.	24 %
Prosess og maskinoperatører, transport mv.	10 %
Håndverkere	9 %
Bønder, fiskere mv.	8 %
Høgskoleyrker	7 %
Uoppgitt	6 %
Kontoryrker	6 %
Akademiske yrker	4 %
Ledere	0 %
Antall arbeidsforhold	12 413

Kilde: NAV

² Tabell 2 viser yrke for hovedarbeidsforholdet (definert som det arbeidsforholdet som har høyest avtalt arbeidstid). Noen ukrainere har hatt flere hovedarbeidsforhold siden de kom til Norge, og antall arbeidsforhold er dermed ikke identisk med antall ukrainere som har vært i jobb. Vi mangler a-meldingsdata for mars 2024, og tabellen inneholder kun jobbforhold fram til februar 2024.

Vi har også sett på hvilke næringer ukrainerne jobber i. Overnattings- og serveringsvirksomhet er den største enkeltnæringen som sysselsetter ukrainere (16 prosent). 11 prosent jobber innen forretningsmessig tjenesteyting, som først og fremst omfatter utleie av arbeidskraft. Omtrent 10 prosent jobber i industrien, mens ytterligere 9 prosent jobber innen jordbruk, skogbruk og fiske.

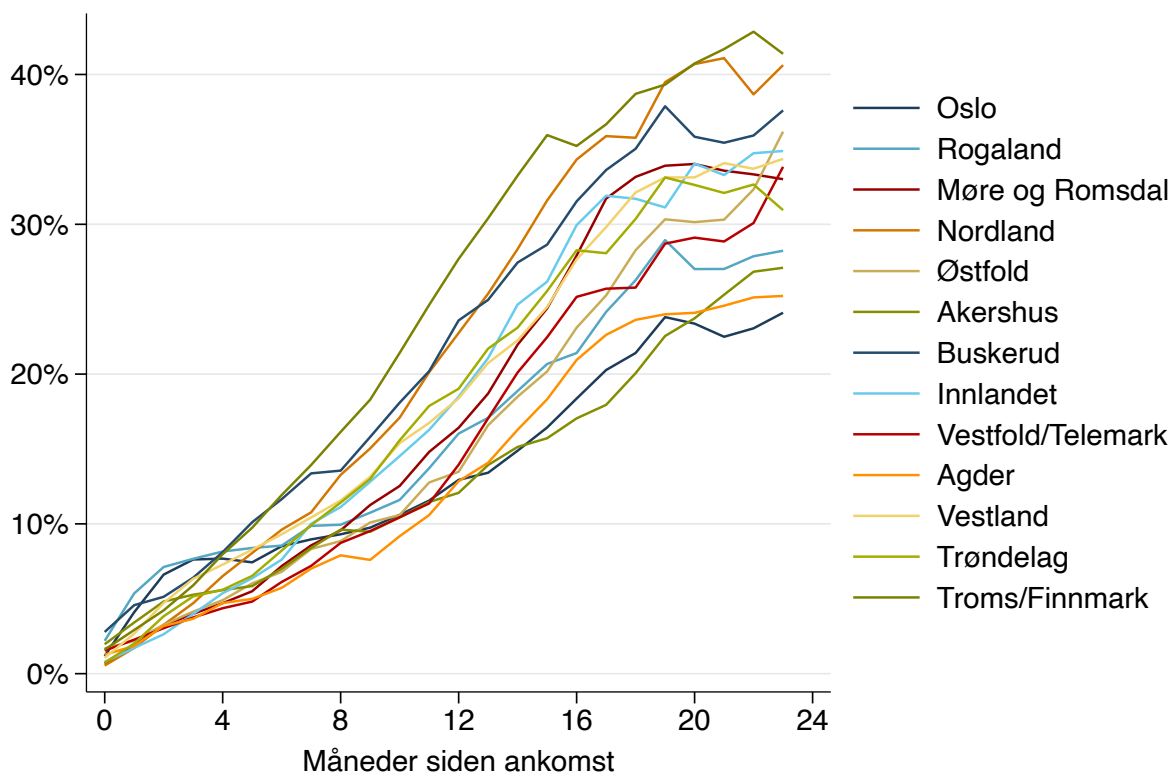
Høyest sysselsetting i Nord-Norge

Det er relativt store forskjeller i hvor stor andel av de ukrainske flyktingene som er sysselsatt i de ulike fylkene (figur 5). Mens over 40 prosent av flyktingene var i jobb etter nesten to år i de nordligste fylkene, var andelen omtrent 25 prosent i Oslo og Agder. Det kan være flere grunner til at sysselsettingsutviklingen er ulik i de ulike fylkene. Nord-Norge har over flere år hatt relativt større mangel på arbeidskraft enn resten av landet (Myklathun & Skjøstad, 2024), og i februar i år var Troms og Nordland de to fylkene med lavest

ledighet og flest ledige stillinger sammenlignet med antallet ledige. Samtidig har også Buskerud en høy sysselsetting blant ukrainere, selv om de har høyere ledighet og færre ledige stillinger enn gjennomsnittet. Andre faktorer som kan påvirke sysselsettingen kan være forskjeller i hvordan introduksjonsprogrammet gjennomføres, ulik næringssammensetning og kompetansebehov i ulike deler av landet, eller det kan være forskjeller i egenskaper ved flyktingene i ulike fylker.

Vi har undersøkt noe av dette nærmere ved hjelp av regresjonsanalyse, der vi forklarer sannsynligheten for å være i jobb en gitt måned ved hjelp av noen utvalgte kjennetegn: (1) bostedsfylke, botid og ankomstkohort, (2) kjønn, alder og forsørgeransvar og (3) arbeidsledighet og næringssammensetning på kommunenivå. Vi inkluderer de ulike gruppene av kjennetegn suksessivt, og ser hva som skjer med de fylkesvise forskjellene når vi kontrollerer for de andre kjennetegnene (se vedlegg-

Figur 5. Utvikling i andel sysselsatte etter bostedsfylke og botid i Norge. Ukrainske flyktninger 20–66 år ankommet etter februar 2022.



Kilde: NAV

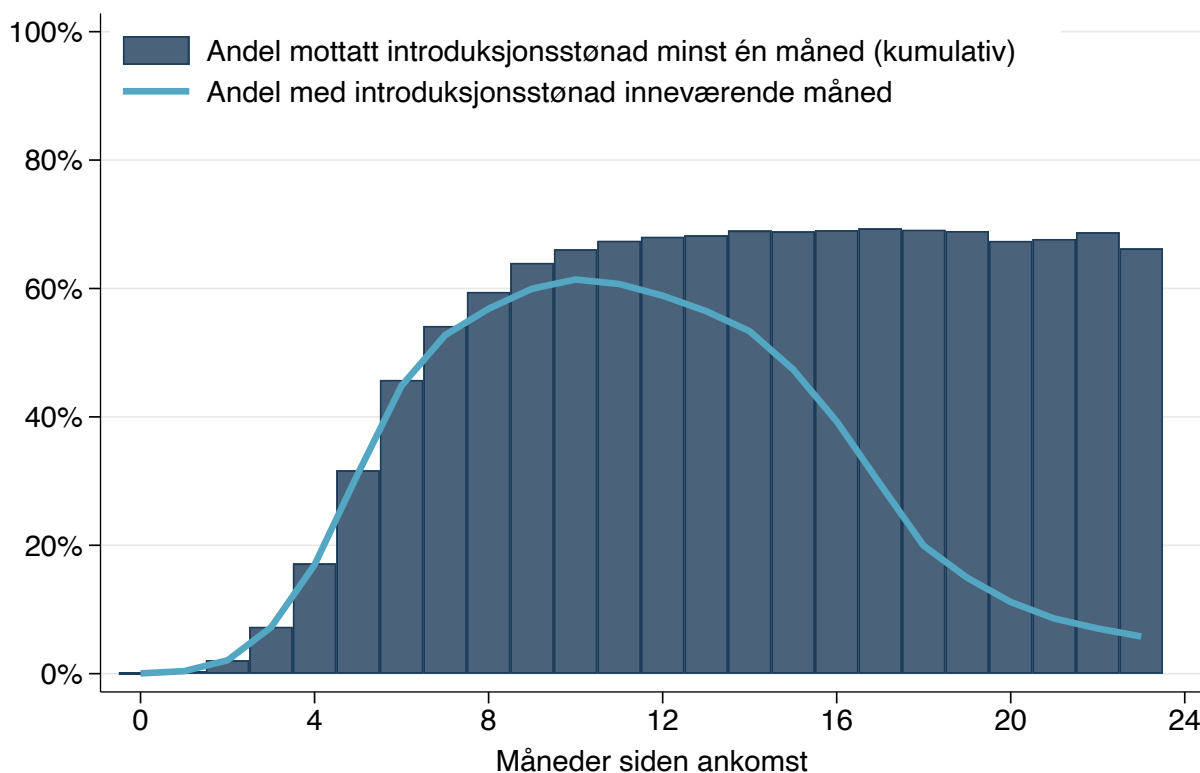
stabell VI for forklaring av regresjonsmodell og resultater). Mens demografiske kjennetegn ser ut til å forklare svært lite av forskjellen mellom fylkene, endrer bildet seg noe når vi kontrollerer for kjennetegn ved det lokale arbeidsmarkedet. Forskjellen i sysselsetting mellom Oslo og de nordligste fylkene blir noe mindre, samtidig som forskjellen mellom Oslo og fylkene Vestland, Vestfold, Telemark og Østfold blir større. Hovedbildet med høyere sysselsetting i nord og lavere i sør holder seg likevel etter kontroll for disse kjennetegnene, noe som antyder at det også er andre ting som kan forklare de fylkesvise forskjellene. Lave antall i jobb i noen av fylkene understreker at resultatene uansett må tolkes med varsomhet.

7 av 10 har deltatt i introduksjonsprogrammet

I figur 3 så vi at sysselsettingen holder seg lav de første månedene etter ankomst, men stiger raskere etter

om lag ett års botid. En viktig grunn til dette er trolig at mange deltar i introduksjonsprogrammet før de søker seg mot arbeidsmarkedet. Introduksjonsprogrammet har som mål å styrke mulighetene til å delta i arbeids- og samfunnsniv. Samtidig er det grunn til å forvente at det er en innlåsningseffekt mens programmet pågår, slik at færre kommer i jobb i denne perioden. Dette blir forhåpentligvis tatt igjen ved at flere kommer i jobb etter programmet, og kanskje også får en sterkere tilknytning til arbeidslivet. Ukrainske flyktninger mellom 18-55 har rett, men ikke plikt, til å delta i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger. Kommunene plikter å sørge for opplæring så snart som mulig og senest innen tre måneder etter bosetting. Under deltakelse i introduksjonsprogrammet mottar deltakerne en introduksjonsstønad, og vi bruker informasjon om utbetaling av denne stønaden til å identifisere om flyktingene deltar i introduksjonsprogrammet. Dermed kan vi også se om det er en sammenheng mellom deltakelse i intro-

Figur 6. Andel som mottar introduksjonsstønad eller som har mottatt introduksjonsstønad minst en måned i løpet av oppholdet i Norge. Ukrainske flyktninger 20-66 år ankommet etter februar 2022.



Kilde: NAV

duksjonsprogrammet, og hvor raskt de kommer i jobb eller registrerer seg som arbeidssøkere hos NAV.

De fleste ukrainske flyktingene mottar introduksjonsstønad i løpet av oppholdet i Norge (figur 6). Andelen stiger raskt i de første månedene etter ankomst, og etter 12 måneder har 68 prosent av ukrainerne mellom 20 og 66 år mottatt introduksjonsstønad minst én måned. I gjennomsnitt mottar de introduksjonsstønad i 10 måneder.³

Andelen som mottar introduksjonsstønad er på sitt høyeste rundt 10 måneder etter ankomsten til Norge, og faller så raskt. Det stemmer ganske godt med figur 3, hvor vi så at sysselsettingen tok seg raskere opp rundt 10 måneder etter ankomst til Norge. Det ser altså ut til at de fleste ukrainske flyktingene starter i introduksjonsprogrammet relativt raskt, og at andelen som kommer i jobb begynner å øke raskere mot slutten eller etter at programmet er avsluttet.

Introduksjonsprogrammet skal inneholde arbeidsrettede eller utdanningsrettede element. Fra 1. februar 2024 ble det også gjort endringer i bestemmelsene om introduksjonsprogram for personer med kollektiv beskyttelse, slik ukrainerne har (Endr. i integreringsforskriften, 2024). Formålet med endringen var økt arbeidsretting, og det er nå et krav at arbeidsrettede elementer gjennomsnittlig minst skal utgjøre 15 timer i uken av programtiden fra den fjerde måneden i programmet. Dette kan innfris for eksempel gjennom deltidsjobb, yrkesrettede kurs eller arbeidsmarkedstiltak gjennom NAV. Endringen kom for sent til at vi rekker å se effekten av den i våre data i denne analysen, men også før denne endringen kunne arbeidsmarkedstiltak fra NAV inngå som en del av introduksjonsprogrammet. Videre vil vi se nærmere på hvor mange som blir registrert hos NAV for arbeidsrettet oppfølging, og når dette skjer.

Mange har behov for arbeidsmarkedstiltak

Noen av de ukrainske flyktingene vil relativt raskt klare å få seg jobb gjennom nettverk, gjennom intro-

duksjonsprogrammet eller på andre måter, men som vi har sett er sysselsettingen fortsatt lav også etter at man har vært i Norge i over ett år (figur 3). Det er derfor grunn til å forvente at mange registrerer seg som arbeidssøker hos NAV på veien mot arbeid. I figur 7 ser vi at andelen som er registrert hos NAV er lav de første månedene etter ankomst til Norge, men at den tar seg opp over tid og særlig etter rundt ett år. Mens 13 prosent er registrert hos NAV etter 10 måneders botid, øker dette til 27 prosent etter 15 måneder og 40 prosent etter 20 måneder. Selv om noen blir registrert mens de deltar i introduksjonsprogrammet, ser det altså ut til at de fleste registreres hos NAV mot slutten eller i etterkant av introduksjonsprogrammet. Blant de som kom til Norge i andre kvartal 2022, er om lag 60 prosent enten i jobb eller registrert hos NAV knappe to år etter at de kom hit.

Den største gruppen registrert hos NAV er registrert som ordinære arbeidssøkere (figur 8). Blant de som har vært her lengst ser vi at om lag 13 prosent er registrert som helt ledige arbeidssøkere, og i overkant av 11 prosent som arbeidssøkere i et arbeidsmarkedstiltak. Det har også bidratt til at ukrainere i februar var den nest vanligste landbakgrunnen for arbeidsledige innvandrere, bak polakker. Ser vi på arbeidssøkere i et arbeidsmarkedstiltak er ukrainere nå den største gruppen. I februar 2024 utgjorde ukrainere 1/6 av alle arbeidssøkere i arbeidsmarkedstiltak.

Vi ser også nærmere på hvor mange måneder ukrainerne har tilbrakt som arbeidssøkere siden ankomst til Norge, og om de kommer i jobb etter endt ledighet. 11 068 ukrainere har vært registrert som arbeidssøker minst én måned siden ankomst til Norge. Majoriteten av disse (7 045 personer) er fortsatt arbeidssøkere i mars 2024, når vår observasjonsperiode slutter. Blant de 4 023 personene som ikke lenger er arbeidssøkere i mars 2024, er 46 prosent registrert i jobb etter endt arbeidssøkerperiode. Det tilsier at om lag 40 prosent av ukrainerne som er i jobb har vært registrert som arbeidssøker hos NAV en periode før de kom i jobb. De fleste ukrainere som har et avsluttet arbeidssøkerforhold bak seg er registrert relativt kort tid hos NAV: 50 prosent er registrert som arbeidssøker i to måneder eller mindre, mens 10 prosent er registrert i 8 måneder eller mer.

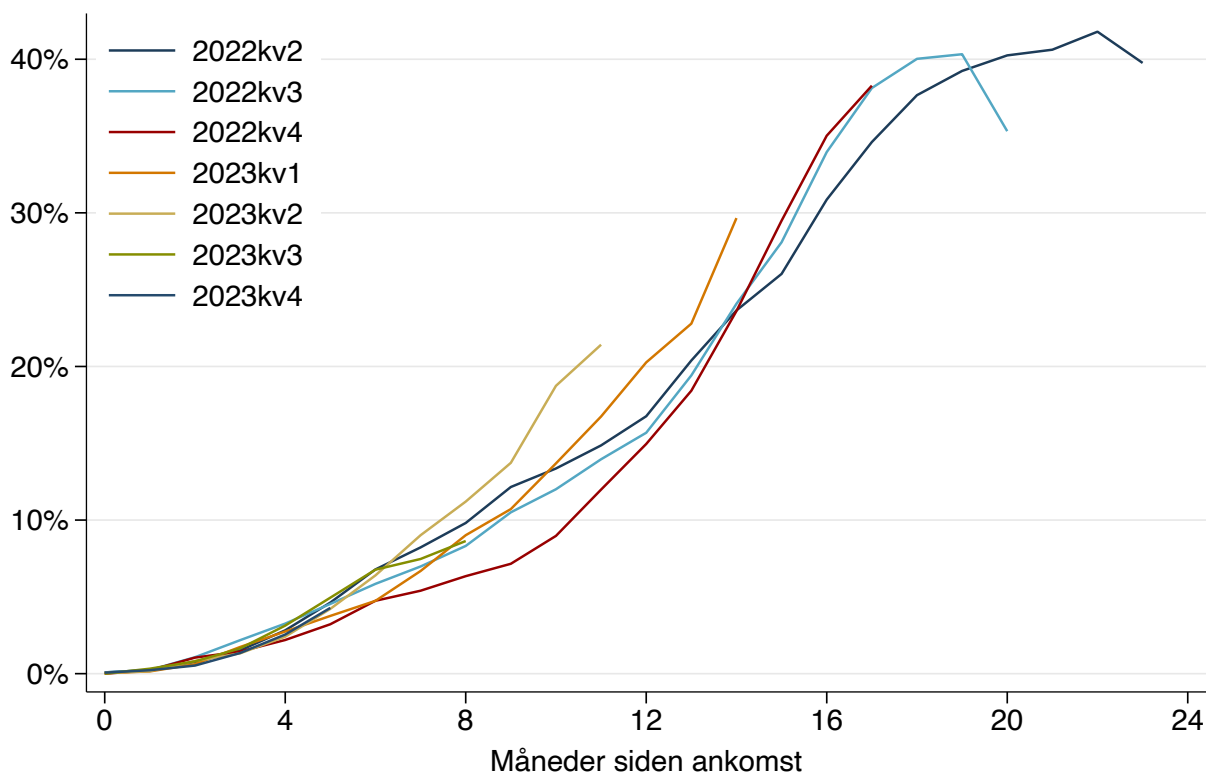
³ Gjennomsnittlig antall måneder med introduksjonsstønad blant ukrainere som har oppholdt seg minst 18 måneder i Norge.

Vi ser også at det er en jevn økning i andelen som er registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV etter hvert som de har bodd lengre i Norge. Blant de som har vært her i nesten to år er omtrent 13 prosent registrert med nedsatt arbeidsevne, hvorav 7 prosent er registrert med nedsatt arbeidsevne uten å delta i et arbeidsmarkedstiltak, mens 6 prosent har nedsatt arbeidsevne og deltar i et tiltak. Denne andelen er langt høyere enn i befolkningen i for øvrig: i 2023 var 6 prosent av befolkningen i alt registrert med nedsatt arbeidsevne. Personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne er vurdert å ha større behov for bistand fra NAV enn ordinære arbeidssøkere. Det kan skyldes flere ting, men ofte er helseproblemer en del av bildet. Ukrainske flyktinger rapporterer om dårligere helse på en rekke områder sammenlignet med den norske befolkningen, både når det gjelder psykiske helseproblemer og andre mer langvarige sykdommer (Labberton et al., 2023). Dette tyder på at helseutfordringer kan være en barriere med tanke på overgang til arbeid for denne gruppen.

Det er altså mange som har behov for bistand fra NAV etter at de er ferdig med introduksjonsprogrammet, og ukrainere blir prioritert i tildelingen av arbeidsmarkedstiltak.

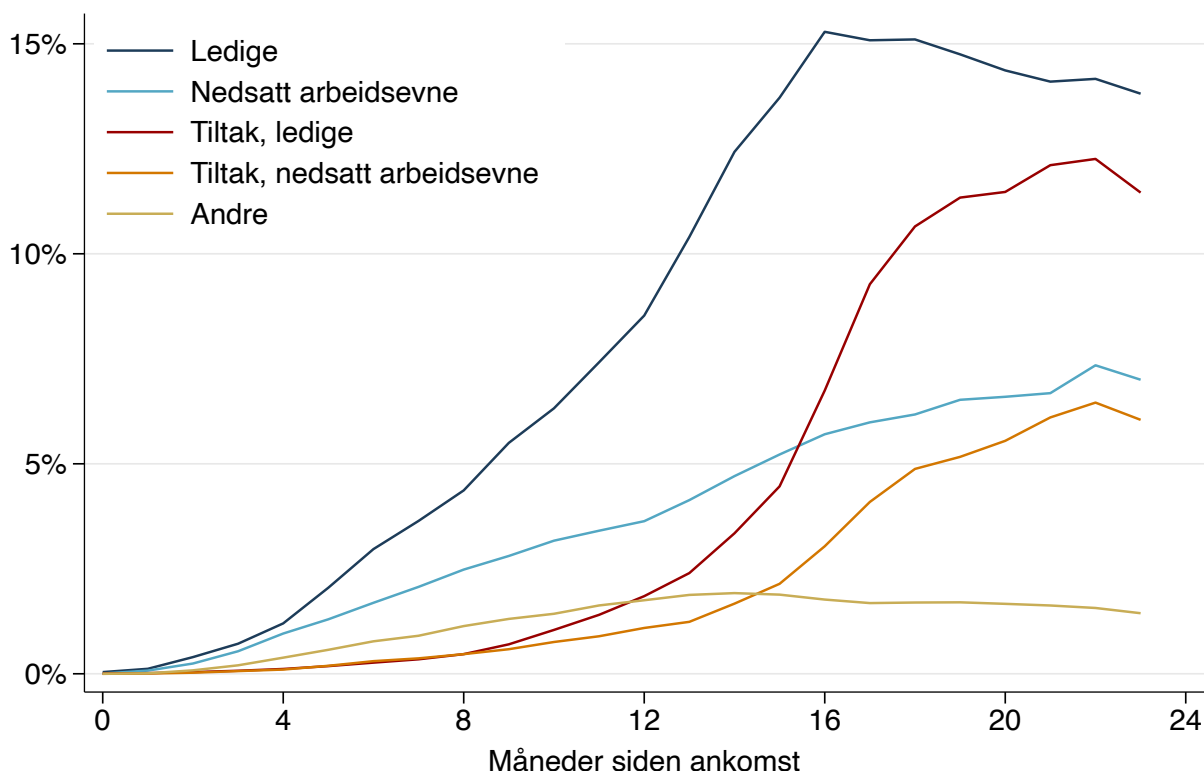
Tabell 3 viser hvilke arbeidsmarkedstiltak de ukrainske flyktingene har deltatt på. Vi ser at arbeidspraksis er det mest brukte tiltaket, både blant arbeidssøkere og blant flyktinger med nedsatt arbeidsevne. En av tre tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne får lønns-tilskudd, mens tilsvarende andel blant arbeidssøkere er en av fire. Arbeidssøkere på tiltak deltar oftere på opplæringstiltak enn tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne. I gjennomsnitt deltar ukrainere på tiltak i 2,7 måneder. Selv om de fleste kun har deltatt på ett arbeidsmarkedstiltak siden ankomst til Norge, har 21 prosent deltatt på to eller flere tiltak. De vanligste tiltakskjedene blant de ukrainske flyktingene er arbeidspraksis etterfulgt av enten lønns-tilskudd eller opplæringstiltak.

Figur 7. Andel registrert hos NAV etter botid i Norge. Ukrainske flyktinger 20-66 år ankommet etter februar 2022, sortert etter ankomstkvarter.



Kilde: NAV

Figur 8. Andel registrert hos NAV etter botid i Norge, etter ledighetskategori. Ukrainske flyktninger 20–66 år ankommet etter februar 2022.



Kilde: NAV

Tabell 3. Deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. Ukrainske flyktninger 20–66 år ankommet etter februar 2022.

	Ordinære arbeids-søkere	Nedsatt arbeidsevne	Alle tiltaks-deltakere
Arbeidspraksis	35 %	34 %	35 %
Lønnstilskudd	23 %	33 %	26 %
Opplæring	28 %	22 %	26 %
Oppfølging	13 %	9 %	12 %
Avklaringstiltak	1 %	1 %	1 %
Tilrettelegging	0 %	1 %	0 %
Antall	4 949	2 436	7 385

Kilde: NAV

Diskusjon

I løpet av de to første årene etter at krigen i Ukraina brøt ut i februar 2022, har omtrent 77 000 ukrainske flyktninger søkt om midlertidig kollektiv beskyttelse i

Norge. Dette er den største flyktningstrømmen Norge har tatt imot på så kort tid. Av disse er omtrent to tredjedeler i arbeidsfør alder, og skal innlemmes i det norske arbeidsmarkedet.

I denne artikkelen har vi sett nærmere på arbeidsmarkedsdeltakelsen blant ukrainske fordrevne i Norge. Vi undersøkte både tilknytning til jobb, deltakelse på introduksjonsprogrammet og registrering som arbeidssøker eller med nedsatt arbeidsevne hos NAV. Mens tidligere undersøkelser har funnet at 18 prosent av ukrainerne var i jobb i mars 2024, blir bildet noe annerledes når vi tar hensyn til hvor lenge ukrainerne har vært i Norge. Andelen i jobb er relativt lav de første månedene etter ankomst, men stiger raskere etter hvert som flyktingene avslutter introduksjonsprogrammet. Målt 20 måneder etter ankomst er i underkant av 30 prosent registrert med et arbeidsforhold. Dette er fortsatt betydelig lavere enn for resten av

befolkningen, men tidligere erfaringer viser også at det har tatt 5-10 år før sysselsettingen blant flyktninger når en topp (se f.eks. Bratsberg et al. (2016)).

Forskning på tidligere flyktningsstrømmer har vist at alder, utdanningsnivå, kjønn og familiesituasjon har mye å si for hvor raskt flyktingene kommer i jobb (Bratsberg et al., 2016; Brekke et al., 2024). Selv om de ukrainske flyktingene er relativt høyt utdannet, har de også en overvekt av kvinner, eldre og barn. Vi finner tydelige forskjeller i sysselsettingsandel etter alder og kjønn, der yngre og menn kommer raskere i jobb enn eldre og kvinner. Det er også store regionale forskjeller i hvor stor grad flyktingene kommer i jobb. Mens over 40 prosent av flyktingene bosatt i de nordligste fylkene er i jobb to år etter ankomst, gjelder dette kun om lag 25 prosent av flyktingene bosatt i Oslo og Agder. Dersom de regionale forskjellene holder seg såpass store over litt tid, er dette noe som bør studeres nærmere. Foreløpig er det uklart hva som forklarer forskjellene, og noe kan også være tilfeldig siden det foreløpig er relativt få sysselsatte i mange av fylkene.

Selv om flere ukrainere kommer i jobb etter hvert, ser vi at en del har behov for bistand fra NAV. Andelen registrert hos NAV øker med botid, og etter 23 måneder er omtrent 40 prosent registrert som arbeidssøker eller med nedsatt arbeidsevne hos NAV. De fleste av disse er ordinære arbeidssøkere, men mange deltar også på arbeidsmarkedstiltak. At så mange starter i arbeidsmarkedstiltak når de kommer til NAV, kan tyde på at en del kanskje ikke rekker å lære godt nok norsk i løpet av introduksjonsprogrammet og trenger ytterligere språkopplæring før de er klare for arbeid. Det har skjedd endringer i tilbudet om norskopplæring det siste året. Blant annet har det nå blitt anskaffet et nasjonalt, digitalt norskopplæringstilbud som kommunene kan benytte seg av, og som kan legge til rette for en mer fleksibel norskopplæring (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2024). Videre ser vi at en del ukrainere blir registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV, noe som kan tyde på at helseproblemer kan være en barriere for å komme i jobb for denne gruppen.

Ukrainerne har fått opphold på grunnlag av midlertidig kollektiv beskyttelse. Hvis krigen i Ukraina avsluttes og det er trygt å reise hjem igjen, vil oppholdstillatelsen

trekkes tilbake. Etter fire år kan de likevel få opphold på permanent grunnlag. Etter hvert som krigen vedvarer, ser vi også at stadig flere av ukrainerne selv ønsker å bli i Norge (Hernes et al., 2023). Dette skaper et dilemma i arbeidsmarkedspolitikken. På den ene siden tilsier midlertidigheten at vi bør fokusere på å få ukrainerne raskest mulig ut i jobb, slik at de i størst mulig grad kan bidra mens de er her. Da er det kanskje av mindre betydning hva slags type jobb de får, siden det er for en begrenset periode. På den andre siden gir utsiktene til mer permanent opphold grunn til å legge vekt på at de skal få en varig tilknytning til arbeid, og det blir viktigere å gi ukrainerne de verktøyene de trenger for å kunne stå i jobb over tid.

Det er betydelige forskjeller mellom de nordiske landene i hvor stor andel av de ukrainske flyktingene som er i jobb. Noe av forskjellene kan skyldes ulik tilnærming til arbeidsmarkedintegrering. Andelen sysselsatte ukrainere i Norge er lav sammenlignet med Danmark: mens 18 prosent av de ukrainske flyktingene i arbeidsfør alder i Norge er sysselsatt i mars 2024, er tilsvarende andel 52 prosent i Danmark (Styrelsen for arbeidsmarked og rekruttering, 2024). Dette mønsteret har vært synlig også for tidligere flyktningsgrupper.

Hernes et al. (2022) sammenligner sysselsettingsandelen for tidligere flyktningsgrupper i de nordiske landene. Kort tid etter ankomst er andelen i arbeid klart høyere i Danmark enn for Norge og Sverige. Etter en tid øker derimot andelen i arbeid raskere i Norge og Sverige, og andelen som er i jobb konvergerer. De viser også til Liebig og Tronstad (2018), som finner at sysselsettingsratene til flyktinger i Danmark er betydelig lavere 10-20 år etter ankomst enn de er i Norge og Sverige. De spekulerer i om dette kan skyldes at Danmark har innrettet integreringspolitikken sin med hensyn til hurtig tilknytning til arbeidslivet, mens man i Norge og Sverige i større grad har vært opptatt av opplæring og utdanning, og at dette kan bidra til en forsinket, men mer varig tilknytning til arbeidslivet i Norge og Sverige.

Diskusjonen rundt hvorvidt det er mest gunstig med hurtig tilknytning til arbeidslivet for flyktinger, eller om opplæring bør komme først er belyst av flere. Arendt og Bolvig (2023) sammenligner danske kom-

muner som fokuserer på «work-first» og kommuner som fokuserer på «language-first». De finner at økt lokal bruk av «work-first» øker sysselsetting de første to årene etter ankomst, men at sammenhengen forsvinner etter tre år, noe som kan skyldes at jobbtrening går på bekostning av språktrening. Annen forskning bekrefter gunstige langtidseffekter av språkopplæring for arbeidsmarkedsintegrasjon av flyktninger, mens effekten av rask utplassering i jobb ser ut til å være mer kortlivet og usikker på lengre sikt (Foged et al., 2024).

De ukrainske flyktingene kommer til Norge i en periode hvor vi har lav arbeidsledighet og mangel på arbeidskraft i flere bransjer. I årene som kommer er det også grunn til å tro at mangelen på arbeidskraft vil øke, etter hvert som vi blir flere eldre i befolkningen og relativt færre i arbeidsfør alder. De ukrainske flyktingene kan dermed representere en økning i arbeidstilbudet som kan avhjelpe denne situasjonen noe, gitt at de blir værende i Norge og kommer i jobb. I et godt arbeidsmarked bør også forutsetningene være gode for å klare å inkludere flere i jobb, men samtidig er det høye krav til språkferdigheter og kompetanse. Det blir derfor viktig å følge utviklingen tett framover og sørge for at vi lykkes med å få flest mulig av de ukrainske flyktingene i jobb.

Referanser

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023). Hurtigarbeidende gruppe om tiltak for økt arbeidsmarkedsintegrasjon blant fordrevne fra Ukraina (Rapport). A.-o. inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurtigarbeidende-gruppe-om-tiltak-for-okt-arbeidsmarkedsintegrasjon-blant-fordrevne-fra-ukraina/id2991640/>

Arendt, J. N. & Bolvig, I. (2023). Trade-offs between work-first and language-first strategies for refugees. *Economics of Education Review*, 92, 102353. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2022.102353>

Berge, C. & Skjæveland, M. H. (2024, 26. april 2024). Hvor mange ukrainere jobber i Norge? [Nettartikkel]. Statistisk sentralbyrå. Hentet 21. mai 2024 fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/antall-arbeidsforhold-og-lonn/artikler/hvor-mange-ukrainere-jobber-i-norge>

Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2016). Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet*, 33(3), 185-207. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-03-01>

Brekke, J. P., Damsa, D., Evertsen, K. F., Hansen, V. W., Liden, H., Paasche, E., Rogne, A. F., Røed, M. & Trætteberg, H. S. (2024). Tilrettelegging for integrasjon av flyktninger i Norge. Organisering, tiltak og erfaringer. (Rapport 2024:3). Institutt for samfunnsforskning.

Dapi, B. & Tyldum, G. (2023). Introduksjonsprogram for ukrainske flyktninger. Hvilket tilbud fikk de i 2022? (Analysenotat Juni 2023). <https://www.faf.no/images/pub/2023/Analysenotat-ukrainske-flyktninger.pdf>

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2024, 19. mars 2024). Hva er det nasjonale tilbudet? [Nettside]. Hentet 21. mai 2024 fra <https://hkdir.no/voksenopplaering/norsk-og-samfunnskunnskap/opp-laering-i-norsk-og-samfunnskunnskap/nasjonalt-tilbud-om-digital-laererstyrt-norskopplaering/hva-er-det-nasjonale-tilbudet>

Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B. & Bråten, B. (2017). Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker - for hvem? (Faf-rapport 2017:31). <https://www.faf.no/images/pub/2017/20639.pdf>

Endr. i integreringsforskriften. (2024). Midlertidig forskrift om endring i integreringsforskriften (økt arbeidsretting av introduksjonsprogrammet) (LOV-2020-11-06-127-§37e).

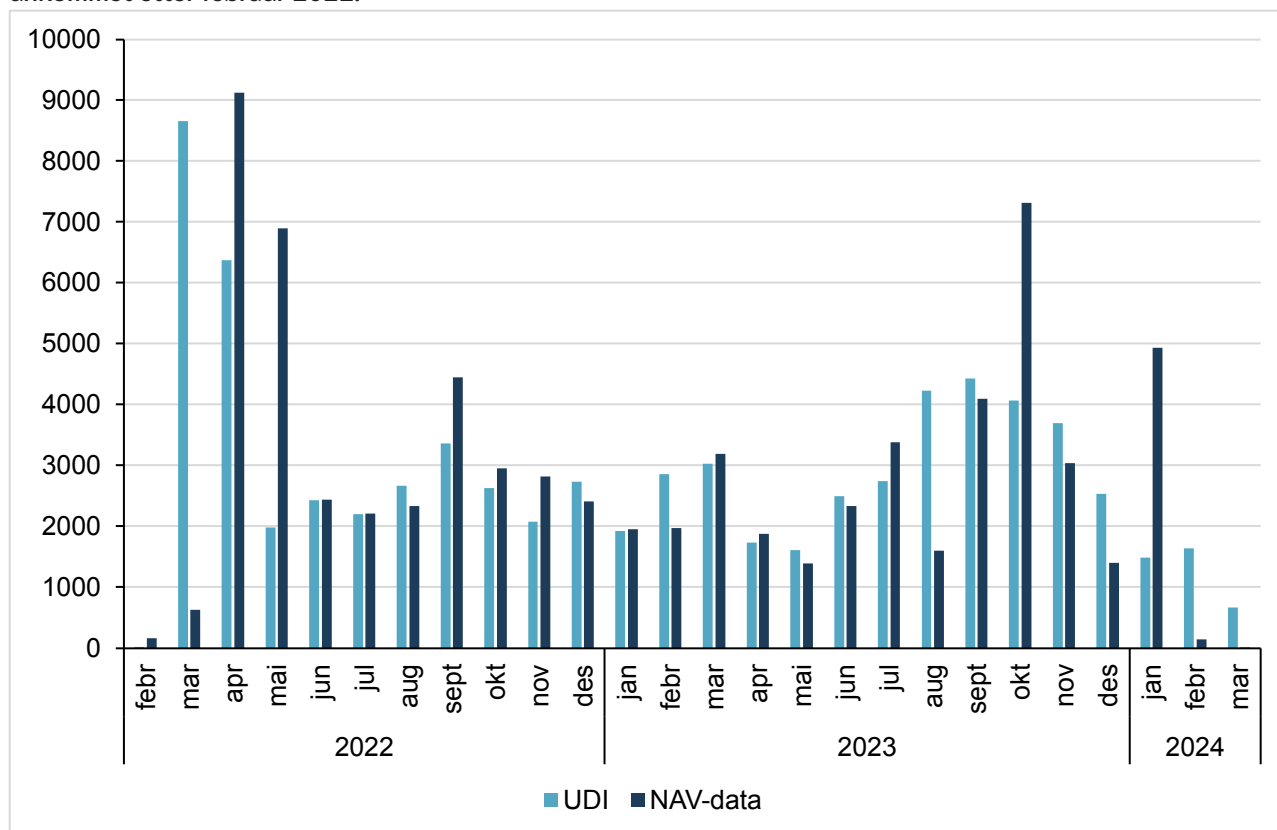
Foged, M., Hasager, L. & Peri, G. (2024). Comparing the effects of policies for the labor market integration of refugees. *Journal of Labor Economics*, 42(S1), S335-S377.

Haug, M. (2024). Ukrainske innvandrere økte mest [Nettartikkel, Statistisk sentralbyrå]. Hentet 21. mai 2024 fra <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/innvandrere-og-norskfodte-med-innvandrerforeldre/artikler/ukrainske-innvandrere-okte-mest>

- Hernes, V., Arendt, J., Andersson Joona, P. & Tronstad, K. (2022). Rapid or long-term employment? A Scandinavian comparative study of refugee integration policies and employment outcomes. *Journal of European Public Policy*, 29(2), 238-258.
- Hernes, V., Aasland, A., Deineko, O., Myhre, M. H., Liodden, T., Myrvold, T., Leirvik, M. S. & Danielsen, Å. Ø. (2023). Reception, settlement and integration of Ukrainian refugees in Norway: Experiences and perceptions of Ukrainian refugees and municipal stakeholders (2022-2023) (NIBR rapport 11/2023). By- og regionsforskningsinstituttet (NIBR). <https://hdl.handle.net/11250/3114138>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2024). Fagressurs for introduksjonsprogrammet [[Nettside]]. Hentet 21. mai 2024 fra
- Labberton, A. S., Hansen, T. M., Skogheim, T. S. & Helland, Y. (2023). Healthcare needs among refugees from Ukraine arriving in Norway during 2022 (Rapport 2023). Folkehelseinstituttet.
- Liebig, T. & Tronstad, K. R. (2018). Triple Disadvantage? <https://doi.org/doi:https://doi.org/10.1787/3f3a9612-en>
- Meld. St. 17 (2023-2024). Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp. A.-o. inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-17-20232024/id3030469/>
- Myklathun, K. H. & Skjøstad, O. (2024). NAVs Bedriftsundersøking 2024: Redusert mangel på arbeidskraft (NAV-rapport 2024:1).
- Pettersen, M. & Røv, V. (2022, 28. september 2022). Tyngre vei ut av arbeidsledighet for de i 50-årene [Nettartikkel]. Hentet 21. mai 2024 fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/tyngre-vei-ut-av-arbeidsledighet-for-de-i-50-arene>
- Styrelsen for arbeidsmarked og rekruttering. (2024, 21. mai 2024). Monitorering af fordrevne personer fra Ukraine [Statistikk].
- Utlendingsdirektoratet. (2024a). Scenarier for antall fordrevne fra Ukraina i 2024. Rapport 7.mai 2024. <https://www.udi.no/globalassets/statistikk-og-analyse/ukraina/scenarier-om-antall-fordrevne-fra-ukraina-07.05.24-uu.pdf>
- Utlendingsdirektoratet. (2024b). Søknader om kollektiv beskyttelse etter søknadsuke (2022-2024) [Statistikk]. Hentet 21.mai 2024 fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/soknader-om-kollektiv-beskyttelse-etter-soknadsuke-2022-2023/>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023). Hurtigarbeidende gruppe om tiltak for økt arbeidsmarkedsinntegrering blant fordrevne fra Ukraina (Rapport). A.-o. inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurtigarbeidende-gruppe-om-tiltak-for-okt-arbeidsmarkedsinntegrering-blant-fordrevne-fra-ukraina/id2991640/>

Vedlegg

Figur V1. Antall ankomster av ukrainske flyktinger, registrert av UDI og i våre data. Ukrainske flyktinger ankommet etter februar 2022.



Kilde: NAV og UDI

Tabell V1. Regresjonsresultater

Modell	Fylke, botid og kohort	(2) + kjønn, alder, barn	(3) + ledighet, næring
Bostedsfylke (Oslo ref.):			
-Rogaland	0,022**	0,023**	0,022**
-Møre og Romsdal	0,021**	0,020**	0,026**
-Nordland	0,049***	0,044***	0,026**
-Østfold	0,007	0,009	0,023**
-Akershus	-0,008	-0,006	0,005
-Buskerud	0,054***	0,053***	0,060***
-Innlandet	0,026***	0,027***	0,012
-Vestfold	0,012	0,010	0,029**
-Telemark	0,006	0,009	0,021*
-Agder	-0,003	-0,003	0,005
-Vestland	0,036***	0,036***	0,053***
-Trøndelag	0,036***	0,035***	0,022**
-Troms	0,061***	0,054***	0,040***
-Finnmark	0,115***	0,111***	0,090***
Botid (0 mnd. ref.):			
-1	0,015***	0,018***	0,019***
-2	0,030***	0,035***	0,037***
-3	0,044***	0,051***	0,051***
-4	0,056***	0,064***	0,064***
-5	0,064***	0,072***	0,071***
-6	0,071***	0,080***	0,079***
-7	0,083***	0,092***	0,091***
-8	0,094***	0,103***	0,102***
-9	0,104***	0,114***	0,113***
-10	0,121***	0,130***	0,130***
-11	0,140***	0,150***	0,149***
-12	0,157***	0,167***	0,166***
-13	0,177***	0,187***	0,185***
-14	0,195***	0,204***	0,204***
-15	0,211***	0,221***	0,221***
-16	0,233***	0,242***	0,242***
-17	0,243***	0,253***	0,253***
-18	0,251***	0,261***	0,261***
-19	0,262***	0,274***	0,275***
-20	0,265***	0,279***	0,282***
Kohort (2.kvartal 2022 ref):			
-3.kvartal 2022	-0,013**	-0,029***	-0,032***
-4.kvartal 2022	-0,035***	-0,051***	-0,054***
-1.kvartal 2023	-0,043***	-0,061***	-0,061***
-2.kvartal 2023	-0,048***	-0,066***	-0,066***
-3.kvartal 2023	-0,048***	-0,063***	-0,063***
-4.kvartal 2023	-0,051***	-0,070***	-0,070***

Modell	Fylke, botid og kohort	(2) + kjønn, alder, barn	(3) + ledighet, næring
Kvinne		-0,067***	-0,067***
Alder		0,009***	0,009***
Alder kvadrert		-0,000***	-0,000***
Har barn under 18 år		-0,037***	-0,037***
Lokal ledighet			-0,008***
Næring: primærnæringer			0,642***
Næring: industri			-0,056*
Næring: overnatting og servering			0,972***
Næring: forr. tjenesteyting			0,238
Konstantledd	0,016**	-0,024	-0,063***
Antall observasjoner	473 541	473 541	473 541
R2	0,073	0,100	0,105

Note: Resultatene stammer fra en lineær sannsynlighetsmodell (OLS), der sannsynligheten for å være i jobb en gitt måned avhenger av variablene angitt i tabellen. Variablene legges til suksessivt, der første modell kun inkluderer bostedsfylke, botid og kohort; andre modell inkluderer demografiske kjennetegn; tredje modell lokal ledighet og næringsstruktur. Lokal ledighet og næringsvariablene er målt på kommune-nivå. Næringsvariablene er definert som andel sysselsatte i kommunen ansatt i de ulike næringene i februar 2022. Standardfeil er klustret på individnivå. * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001

Kilde: NAV

HVORFOR ER SYKEFRAVÆRET FORTSATT HØYT 3–4 ÅR ETTER STARTEN AV PANDEMIEN?

Av Jon Petter Nossen og Lamija Delalic¹

Sammendrag

I denne artikkelen analyserer vi utviklingen i det legemeldte sykefraværet med sikte på å forklare hvorfor det fortsatt er høyt, og økende, også gjennom 2023 og dermed nesten fire år etter starten av koronapandemien. Selv om to av smittebølgene medførte spesielt høyt sykefravær i første kvartal 2020 og første kvartal 2022, har sykefraværet økt relativt jevnt fra pandemiens start og fram til fjerde kvartal 2023. Økningen i sykefraværsprosenten skyldes først og fremst de lengre sykefraværene, selv om de korte sykefraværene har økt mye i antall.

Sykefraværet har økt i alle grupper: både brutt ned på kjønn, alder, yrke og næring. Økningen er størst for aldersgruppene under 40 år, samt blant håndverkere og i bygge- og anleggsvirksomhet. Nesten halvparten av økningen i sykefraværet fra 2019 til 2023 kan tilskrives psykiske lidelser, herunder først og fremst diagnoser som klassifiseres som psykiske symptomer/plager, og i mindre grad sykdomsdiagnoser som depresjon og angst. Luftveislidelser og enkeltdiagnosen «slapphet/tretthet», som kan knyttes til henholdsvis covid-19 og senfølger av covid-19 («long covid»), står også for mye av økningen. Enkelte mindre vanlige diagnoser, som ADHD og PTSD, øker også så kraftig at de bidrar til den totale økningen i sykefraværet.

Sykefraværet påvirkes av et samspill av flere faktorer, som sykdomsbildet i befolkningen, forhold på arbeidsplassen, økonomiske forhold, holdninger til sykefravær, utviklingen på arbeidsmarkedet, regelverksendringer og mer. Pandemien og samfunnsendringene etter pandemien har rammet bredt, og det er vanskelig å peke på én årsak til økningen i sykefraværet. Sannsynligvis er årsakene mange og sammensatte. I denne artikkelen viser vi likevel at det først og fremst er de lange sykefraværene knyttet til psykiske symptomer og plager, og spesielt blant personer under 40 år, som driver økningen.

<https://doi.org/10.60847/NAV.4795>

¹ Takk til Jørgen Holbæk-Hanssen for uttrekk av dataene om holdninger til sykefravær.

Innledning

Myndighetene i Norge har lenge vært opptatt av å redusere sykefraværet, blant annet i samarbeid med partene i arbeidslivet gjennom Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (Hagelund 2014). De siste årene har likevel sykefraværet økt, og fire år etter starten på koronapandemien er det fortsatt høyt og økende. Noe av økningen skyldes naturligvis pandemien, blant annet som en direkte følge av at det fremdeles er sykemeldinger knyttet til koronaviruset. Det er likevel ukjent hvorfor sykefraværet fortsatt er høyt, og især hvorfor det fremdeles er økende.²

Formålet med denne artikkelen er å analysere utviklingen i detalj og å drøfte mulige forklaringer på veksten i sykefraværet fra 2019 til 2023, med særlig vekt på de to siste årene. Sentralt for analysen er diagnoseopplysningene som settes av behandler ved utstedelse av sykemeldinger. Vi forsøker å skille mellom endringer i sykefraværet som kan knyttes direkte til covid-19 (koronavirusssykdom), herunder senfølger av covid-19,

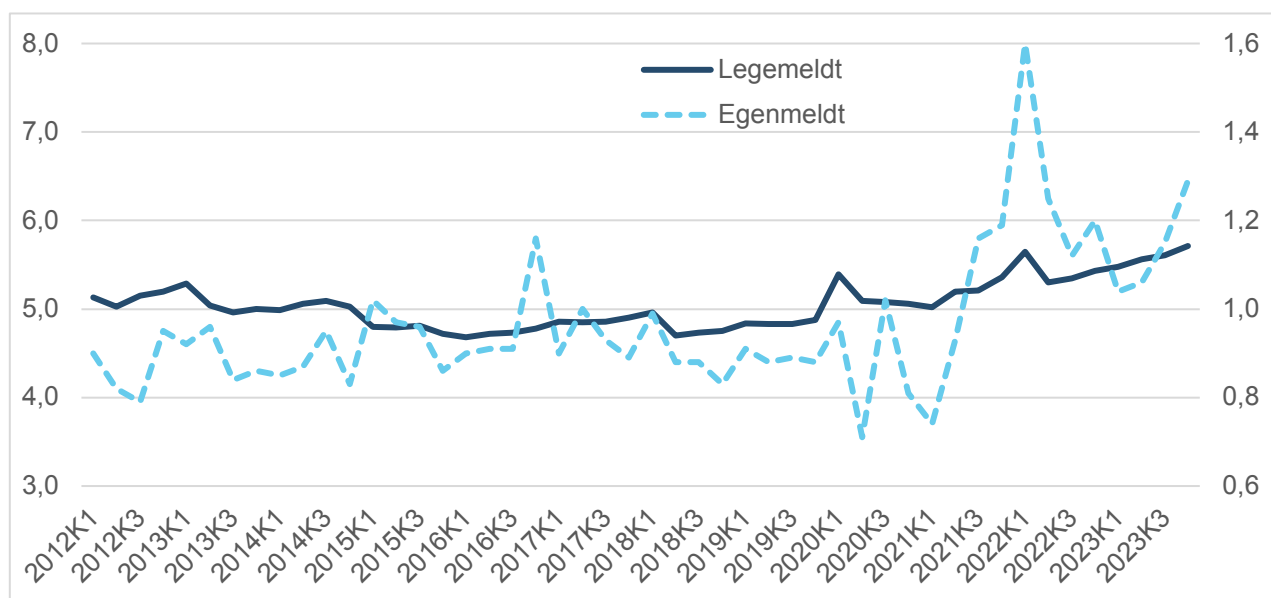
og forhold knyttet til nedstenging og smitteverntiltak. Vi vurderer også om andre faktorer kan ha hatt betydning. I tillegg gjør vi et poeng ut av at sykefraværet, slik det måles i sykefraværstatistikken, drives av utviklingen i tapte dagsverk og i mindre grad av antall sykefravær.

Artikkelen er en oppfølging av NAVs tidligere analyser av sykefraværet under koronapandemien (Nossen og Sundell 2020; Dahl mfl. 2021; Nossen 2022; Moberg og Kabashi 2023).

Jevn økning med forbigående toppunkter

Sesongjusterte tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at økningen i sykefraværet startet i første kvartal 2020 (figur 1)³. Årsstatistikk for det legemeldte fraværet viser en økning fra 4,8 prosent i 2019 til 5,6 prosent i 2023, som innebærer en prosentvis vekst på 17 prosent, mens det totale sykefraværet har økt med 18 prosent. Det har vært en markant økning også i egenmeldt sykefravær, men siden denne statistikken er basert på en utvalgsundersøkelse viser den større svingninger over tid.

Figur 1. Legemeldt sykefravær (venstre akse) og egenmeldt sykefravær (høyre akse). Kvartalsvis 2012–2023. Prosent av avtalte dagsverk. Sesongjustert



Kilde: SSB

² Sykefraværstatistikken per 1. kvartal 2024, publisert 30.05.24, viser en nedgang i sykefraværet fra forrige kvartal (sesongjustert). Men det legemeldte fraværet gikk bare marginalt ned.

³ Sykefraværet har vært høyere tidligere: Ifølge sesongjusterte tall fra SSB var det totale sykefraværet høyere i tredje kvartal 2009 og i en periode omkring 2003.

Veksten i det legemeldte sykefraværet siden 2019 har vært relativt jevn helt fram til fjerde kvartal 2023, med unntak av to forbigående topppunkter: i første kvartal 2020 og i første kvartal 2022.

Toppunktet i 2020 sammenfaller med den første bølgen med covid-19. Antallet smittede og personer i pålagt karantene, samt usikkerheten som medfulgte nedstengingen av samfunnet, førte til en kraftig økning i antall nye sykefravær (Nossen og Sundell 2020). Deretter bidro nedstenging, permitteringer og hjemmekontor til å stabilisere sykefraværet i de påfølgende kvartalene i 2020. Utover i 2021 økte likevel sykefraværet igjen, noe som har blitt forklart med økt langtidsfravær (Nossen 2022) og senfølger av covid-19 («long covid») (Moberg og Kabashi 2023).⁴

Flere smittede med omikronvarianten

Det andre toppunktet, i 2022, henger sammen med at smittebyrden på nytt økte som følge av gjenåpningen av samfunnet og den nye varianten av koronaviruset. Omikron var betydelig mer smittsom enn tidligere

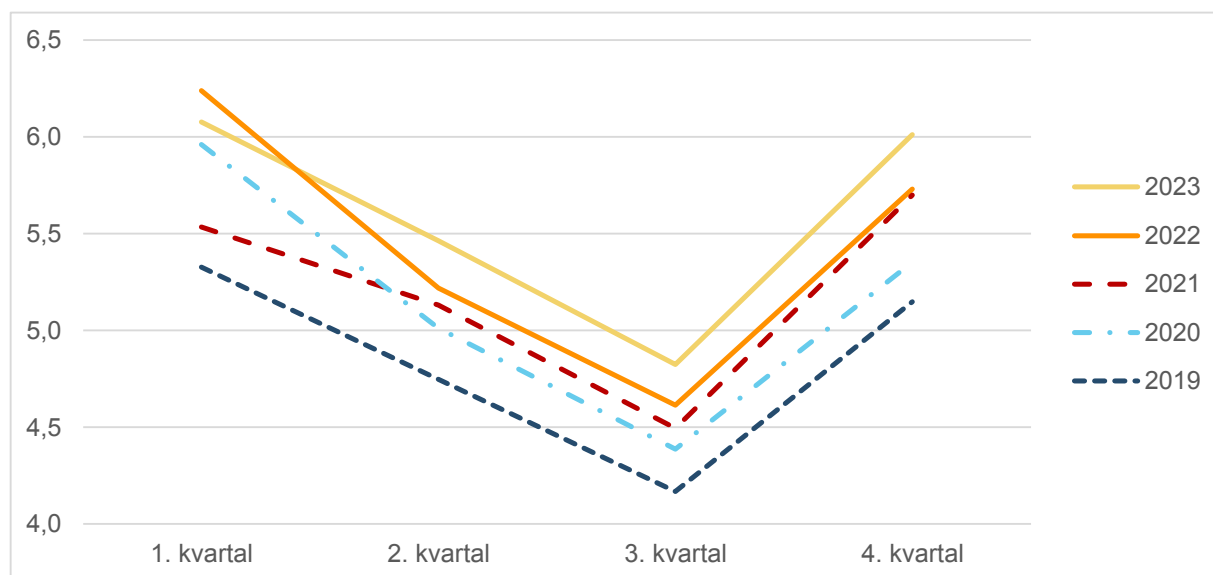
varianter, og førte til flere smittede og flere sykmeldte enn før (Grøsland mfl. 2023). Samtidig var den nye varianten av viruset forbundet med lavere risiko for alvorlig sykdom, i hvert fall for de fullvaksinerte (FHI 2022). Vi skulle derfor forvente at omikron i hovedsak påvirket korttidsfraværet, og ikke minst at effekten den ville ha på sykefraværet ville være forbigående. Det legemeldte sykefraværet fortsatte imidlertid å øke i annen halvdel av 2022 og videre i 2023.

At sykefraværet har fortsatt å øke etter pandemien, vises tydelig ved å sammenligne sykefraværet i hvert kvartal med samme kvartal tidligere år (figur 2). Vi ser at det legemeldte fraværet for alle kvartaler økte hvert år fra 2019 til 2023, kun med unntak av de nevnte toppene i første kvartal 2020 og 2022.

Flere mulige årsaker til det høye sykefraværet

At sykefraværet fremdeles er på et høyere nivå enn før pandemien kan skyldes flere forhold. For det første bidrar koronaviruset fremdeles til sykdom ved at vi har fått ytterligere ett smittsomt virus som gir luftveis-

Figur 2. Legemeldt sykefravær. Kvartalsvis 2019–2023. Prosent av avtalte dagsverk. Ikke sesongjustert



Kilde: NAV og SSB

⁴ I pandemiperioden er det også observert en økning i antall personer som mottar sykepenger før overgang til arbeidsavklaringspenger (AAP). Jf. statistikk fra NAV: Høyt sykefravær bidrar til flere som mottar AAP - nav.no

infeksjoner i befolkningen (OUS 2024). Videre er det fremdeles et immunitetsunderskudd mot influensavirus i befolkningen som følge av at det var mindre influensa enn normalt under pandemien (FHI 2023a). Det er derfor også høyere influensasmitte enn før pandemien. I tillegg til dette medfører infeksjon med koronaviruset, som andre virus, en risiko for påfølgende bakteriell infeksjon (såkalt sekundærinfeksjon) som kan øke lengden på sykdomsforløpet. Dessuten rapporteres det om senfølger av covid-19 (også kjent som «long covid»). Dette er en samlebetegnelse for symptomer og plager som er forbundet med gjennomgått koronainfeksjon, og som «har vart i minst 2 måneder og som går utover funksjonen i dagliglivet» (Helsedirektoratet 2023). Typiske symptomer er blant annet utmattelse/trøtthet, hjernetåke, nedsatt hukommelse, tung pust, muskelsmerter og hodepine (Helsedirektoratet 2023). NAV har tidligere skrevet om en kraftig økning i sykefravær med diagnosen «slapphet/tretthet» de siste årene (Moberg og Kabashi 2023), og vi forventer at denne diagnosen fremdeles påvirker sykefraværstallene.

I tillegg kan nedstengingen og senfølger av covid-19 ha medført forverring i befolkningens psykiske helse, og med det gitt økt sykefravær knyttet til psykiske plager. Spesielt forventer vi å se dette blant de unge. Det er også mulig at andre utviklingstrekk i samfunnet i årene etter pandemien kan ha bidratt til økende grad av engstelse og andre psykiske plager, som videre kan ha gitt utslag på sykefraværet. Det kan dreie seg om økonomiske bekymringer knyttet til økte priser og økt rentenivå, bekymringer knyttet til klimakrisen samt økende bekymring for krig og konflikt (NORAD 2023).

Forskning om senfølger av covid-19

Pasienter som har gjennomgått covid-19 kan oppleve senfølger etter infeksjonen, som videre kan påvirke sykefraværet. Det er også forbundet senfølger med andre infeksjonssykdommer, men noen symptomer, som nevrologiske, er vanligere ved covid-19 enn ved andre infeksjonssykdommer (FHI 2022). Om forskningen på senfølger etter covid-19 skriver Folkehelseinstituttet at mange studier mangler en kontrollgruppe, og at det dermed er vanskelig å vite om symp-

tomene som rapporteres skyldes covid-19 eller andre årsaker. Det er med andre ord vanskelig å konkludere med at symptomene som i økende grad rapporteres etter covid-19, faktisk er årsakssammenhenger forbundet med gjennomgått covid-19-infeksjon. I en hurtigoppsummering (fjerde versjon) av forskningen gjengir instituttet studier der det i større grad kan antas at de påviste sammenhengene er direkte forbundet med gjennomgått covid-19-infeksjon, og vi oppsummerer noen av funnene under. I gjennomgangen er det kun inkludert kontrollerte studier med minst 500 deltakere, der det i stor grad foreligger laboratoriebekreftet gjennomgått covid-19-infeksjon og der oppfølgingsperioden er på over 6 måneder (FHI 2022). Videre hadde noen av studiene en kontrollgruppe uten gjennomgått covid-19, mens andre kontrollerte mot personer med andre luftveisinfeksjoner.

Studiene gjennomført i ulike land viser at personer med alvorlig covid-19 får senfølger på linje med personer som har gjennomgått alvorlig forløp av andre luftveisinfeksjoner (FHI 2022). Også personer med mildt sykdomsforløp rapporterer senfølger i større grad enn kontrollgrupper uten bekreftet covid-19-infeksjon. Generelt finner studiene en rekke symptomer som oppstår etter både mild og alvorlig sykdom, som blant annet tretthet, tungpustethet og redusert smak og luktesans (Sørensen mfl. 2022, Huang mfl. 2021), men også psykiske lidelser som depresjon, angst og bipolare lidelser (Clift mfl. 2022, Bhaskaran mfl. 2022). Samtidig ser det ut til at senfølgene avtar over tid.

Hurtigoversikten stiller strenge krav til kontrollgruppe, antall deltakere og dokumentasjon på gjennomgått covid-19-infeksjon, slik at flere norske studier er ekskludert. I en annen kunnskapsoppsummering inkluderer derfor Folkehelseinstituttet noen av de norske studiene (FHI 2023b).⁵ Vi gjengir noen av disse funnene under, fordi vi mener at plagene kan påvirke

⁵ Norske registerstudier har i hovedsak sammenlignet personer registrert med en positiv PCR-test med personer som har testet negativt. Noen studier har også sammenlignet med en øvrig referansegruppe i befolkningen. Majoriteten av studiene er registerbaserte og basert på helsetjenestebruk, andre er spørreundersøkelser basert på individenes selvrapporterte helse.

sykefraværet, selv om mangelen på sammenlignbare kontrollgrupper gjør det vanskelig å konkludere med at det er en årsakssammenheng mellom symptomene og covid-19.

Også de norske studiene rapporterer i hovedsak senfølger for personer med et alvorlig sykdomsforløp av covid-19, som relativt ofte kan oppleve særlig langvarige funksjonsnedsettelse som nedsatt kognitiv funksjon og redusert lungefunksjon (FHI 2023b). Det er også tegn til senfølger blant personer med et mindre alvorlig forløp (Stavem mfl. 2022). Det er funnet at kvinner har høyere risiko for å utvikle senfølger enn menn (Stavem mfl. 2021), men også at alder, og ikke kjønn, er en medvirkende faktor (Søraas mfl. 2021).

Majoriteten av studiene undersøkte betydningen av smitte i en tidlig fase av pandemien, og før den mildere varianten, omikron, ble gjeldende. En annen studie viser at andelen covid-19 pasienter som oppfylte kriteriene for «long covid» gikk markant ned fra delta- til omikronvarianten (Antonelli mfl. 2022). Forskerne advarte imidlertid om at det langt høyere antallet smittede med omikron-varianten ville føre til en økning i antallet personer med «long covid». En norsk registerstudie av sannsynligheten for «long covid»-helseplager blant omikron- og delta-smittede, viser at omikronsmittede hadde samme risiko for «long covid»-plager, men ikke for kroniske muskulære plager, som dem som var smittet med deltaver-sjonen (Magnusson mfl. 2022).

Data og metode

Datagrunnlag

Vi benytter to datasett hentet fra kvartalsstatistikken over legemeldt sykefravær (se faktaboks *Definisjoner*). I mesteparten av artikkelen benytter vi de ordinære kvartalsfilene som er grunnlaget for SSBs og NAVs offisielle sykefraværstatistikk, og analyser utviklingen i sykefraværet i perioden 2019–2023. I tillegg benytter vi et avledet datasett hvor alle sykefravær som går over flere kvartaler er kjedet sammen til hele, sammenhengende sykefravær og periodisert på startkvartalet. Sistnevnte datasett blir tilgjengelig med et etterslep på ett år, som følge av at varigheten måles 12 måneder etter sykefraværets startdato. De

siste tilgjengelige data fra denne statistikken omfatter sykefraværene som startet i fjerde kvartal 2022. Når vi studerer varighet analyserer vi derfor perioden 2018–2022, som her refererer til starttidspunktet for sykefraværet. Vi sammenligner med 2018 fordi sykefravær som startet i 2019 og fortsatt pågikk ved nedstengingen i mars 2020, kan ha blitt påvirket av pandemien.

Metode

Vi benytter deskriptive analysemetoder, og vil blant annet undersøke økningen i sykefraværet brutt ned på sykefraværenes varighet og individuelle kjennetegn ved personer med sykefravær, med særlig vekt på diagnosen som er oppgitt i sykmeldingen. Data benyttes er kvartalsvise, ujusterte tall. Gjennomgående sammenligner vi tall for samme kvartal hvert år, med mindre annet er oppgitt.

Som følge av de store svingningene i egenmeldt sykefravær, og fordi vi mangler individdata for egenmeldinger, blir bare legemeldt sykefravær analysert. Når vi heretter skriver «sykefraværet», menes altså det legemeldte sykefraværet.

Varighet

Direkte påfølgende sykefravær for samme person er slått sammen til ett sykefravær.⁶ Varigheten av et sykefravær måles i antall kalenderdager. Kategorisering av varighet vil nødvendigvis være noe vilkårlig, men vi har valgt en inndeling i seks kategorier (tabell 1):

I artikkelen benytter vi også betegnelsene korttidsfravær og langtidsfravær (korte og lange sykefravær), men disse har ingen fast definisjon. Et sentralt spørsmål er om det er korttids- eller langtidsfraværet som a) har økt mest, og b) hatt størst betydning for økningen i sykefraværet målt ved sykefraværsprosenten (tapte dagsverk).

Kjennetegn

I tillegg til sykefraværenes varighet, ser vi på kjennetegn ved den sykmeldte, herunder kjønn, alder, yrke

⁶ To sykefravær med et opphold imellom på en eller flere dager er ikke slått sammen.

Tabell 1. Gruppering av varighet

1-3 dager	Den lovfestede egenmeldingsperioden da de fleste vil benytte egenmelding, men det også er mulig å få sykmelding fra lege. Det kan for eksempel skyldes at man har brukt opp egenmeldingskvoten.
4-8 dager	Den resterende del av den maksimale egenmeldingsperioden som gjaldt i IA-virksomheter i mesteparten av perioden vi ser på, og hvor dermed et flertall av arbeidstakerne hadde mulighet til å benytte egenmelding.
9-16 dager	Den resterende del av perioden da arbeidsgiver betaler sykepenger.
17 dager - 8 uker	Den resterende del av perioden fram til NAV skal vurdere om aktivitetskravet for fortsatt mottak av sykepenger er oppfylt.
9-26 uker	Den resterende del av perioden fram til sykefraværet har vart i 26 uker, som er fristen for gjennomføring av dialogmøte 2.
27-52 uker+	Den lengste mulige varigheten. Det kan ikke settes en absolutt maksimaltid fordi det er mulig å forlenge sykefraværperioden utover 52 uker ved å ta ut ferie.

og næring, samt (hoved-)diagnosen som settes i forbindelse med sykmeldingen. Vi vil først og fremst se på diagnosegrupper som benyttes mye ved sykefravær. Disse er definert på grunnlag av kapitlene i fastlegenes organbaserte klassifikasjonssystem, ICPC-2. Diagnoser som følger klassifikasjonssystemet ICD-10, som benyttes i spesialisthelsetjenesten, er omkodet til ICPC-2.

Videre vil vi undersøke hvilke enkeltdiagnoser som har størst betydning for utviklingen innen viktige diagnosegrupper, og om varigheten av sykefravær med mistenkt/bekreftet covid-19 som diagnose har endret seg i løpet av de ulike fasene av pandemien. Vi vil også se nærmere på sykefravær med diagnoser innen psykiske lidelser, som har økt markant de siste årene, og beskrive hvilke enkeltdiagnoser som i størst grad driver denne økningen.⁷

ICPC-2-systemet inneholder to diagnoser for covid-19: mistenkt og bekreftet covid-19 (R99.1 og R99.2), som begge hører inn under diagnosegruppen luftveislidelser. Vi slår sammen disse. Når det gjelder senfølger av covid-19, har ikke dette en egen diagnosekode i ICPC-2. Ifølge Norsk Elektronisk Legehåndbok skal fastlegene kode senfølger av covid-19 med «en symptombasert hoveddiagnose, kombinert med en bidiagnose for å angi en årsakssammenheng med korona» (kilde: Norsk Covidforening). Hoveddiagnosene som oppgis som særlig relevante er A04 («slapphet/trett-

het»), N16 («forstyrrelse i lukt/smak») og R02 («kortpustethet, dyspné»). Vi har ikke hatt tilgang til opplysninger om bidiagnose, men ved undersøkelse av sykefravær knyttet til senfølger av covid-19 har vi i hovedsak benyttet førstnevnte hoveddiagnose.⁸ Det finnes også en diagnosekode for «long covid» til bruk

Definisjoner

- Sykefraværstatistikken: Kvartalsvis statistikk fra SSB og NAV. Består av legemeldt og egenmeldt sykefravær.
- Legemeldt sykefravær: Statistikk basert på sykmeldinger i hovedsak utstedt av lege i primær- eller spesialisthelsetjenesten. Alle sykmeldinger sendes til NAV. Avgrenset til arbeidstakere og basert på aktive arbeidsforhold.
- Sykefraværprosenten: Antall tapte dagsverk i prosent av avtalte dagsverk. Her avgrenset til legemeldt sykefravær.
- Avtalte dagsverk: Totalt antall avtalte arbeidsdager for arbeidstakere med aktive arbeidsforhold. Justert for stillingsandel.
- Tapte dagsverk: Totalt antall tapte arbeidsdager på grunn av sykmelding. Justert for stillingsandel og sykmeldingsgrad ved delvis sykmelding.
- Arbeidsgiverperioden: De første 16 dagene av arbeidstakers sykefravær. Både egenmeldt og legemeldt sykefravær inngår. Når en person har et nytt sykefravær innen 16 dager etter at det forrige ble avsluttet, regnes det med i samme arbeidsgiverperiode.

⁷ Kilde: NAVs sykefraværstatistikk. Sykefraværstatistikk - Kvartalstatistikk - nav.no

⁸ De to andre oppgitte hoveddiagnosene brukes relativt lite som sykmeldingsdiagnose. Sykefravær knyttet til «forstyrrelse i lukt/smak» (inngår i «alle andre lidelser») er tredoblet de siste årene, men fra et svært lavt nivå, og sykefravær ved «kortpustethet, dyspné» (inngår i luftveislidelser) har økt med 21 prosent, men er også relativt lite brukt.

i spesialisthelsetjenesten. Denne heter «postinfeksiøs tilstand etter covid-19» (U09.9 i ICD-10), men den er lite brukt ved sykmelding, og vi har derfor ikke forsøkt å skille den ut her.

Større økning i korte enn lange sykefravær

Sykefraværet måles ved tapte dagsverk som prosentandel av avtalte dagsverk. Av definisjonen følger det at sykefraværenes varighet har stor betydning for utviklingen i sykefraværet. En økning i sykefraværet kan for eksempel skyldes at flere blir sykmeldt, eller at det blir flere sykefravær av lang varighet uten at det blir flere sykmeldte enn tidligere.⁹ En viktig faktor ved analysen av sykefraværet etter pandemien er derfor å analysere endringer i varigheten.

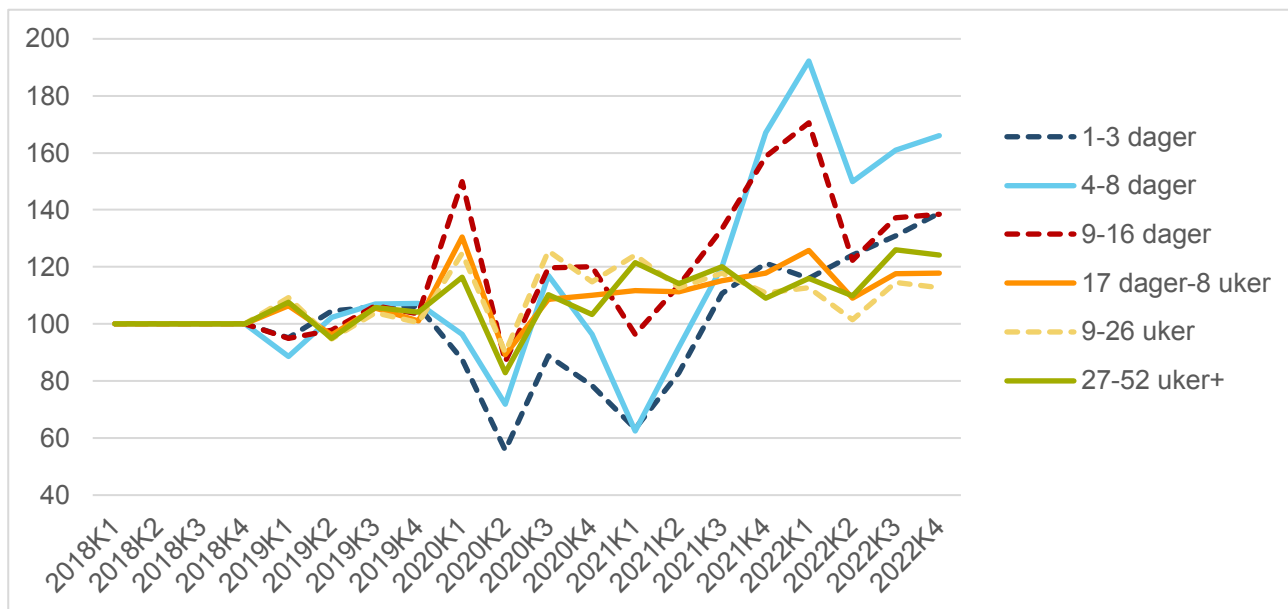
Figur 3 viser antall sykefravær som startet i hvert kvartal i 2018–2022, fordelt etter varighet. På grunn av store nivåforskjeller mellom de valgte kategoriene,

og for å tydeliggjøre utviklingen i sykefravær av ulik varighet, er tallene indeksert slik at alle kvartalene i 2018 er satt lik 100. I starten av pandemien var det størst økning for varighet 9–16 dager, men det var også en betydelig økning i sykefravær av lengre varighet (figur 3). Deretter fulgte en markant nedgang i antall korte sykefravær (1–8 dager), som sannsynligvis skyldes nedstenging, permitteringer og pålagt hjemmekontor. Antall lange sykefravær (varighet over 8 uker) økte fra andre halvår 2020 (Nossen 2022), og har siden ligget på et høyere nivå enn før pandemien.

Kraftig økning i korttidsfraværet i 2022

Korttidsfraværet økte igjen gjennom 2021, og var i starten av 2022 også større enn ved smittetoppen i 2020. Varigheten var gjennomgående noe kortere ved den andre smittetoppen enn ved den første, noe som sannsynligvis skyldes at de koronasmittede fikk kortere sykdomsforløp av den mildere omikron-varianten.¹⁰ At kravene til isolasjon av smittede var stren-

Figur 3. Antall legemeldte sykefravær etter startkvartal og varighet. Indeksert (alle kvartaler i 2018=100)



Kilde: NAV

⁹ Sykefraværsprosenten påvirkes også av sykmeldingsgrad (bruk av gradert sykmelding).

¹⁰ Dette stemmer også med varigheten av sykefravær med covid-19-diagnose, som gjennomgående var kortere i 2022 enn i 2020 (ikke vist).

gere i 2020 enn i 2022 kan også ha bidratt. I tillegg kan personer som ble sykmeldt i 2020 også ha hatt et økonomisk insentiv til å vente med å avslutte sykefraværet på grunn av de omfattende permitteringene, og fordi satsen for sykepenger er høyere enn for dagpenger (Dahl mfl. 2021).¹¹

I andre til fjerde kvartal 2022, altså etter at den største omikronbølgen var over, var det fremdeles de korte sykefraværene som økte mest. Dette tyder på at det fortsatt i stor grad dreide seg om koronafravær. Men de siste to kvartalene i 2022 var det i tillegg en ny økning i sykefravær med varighet på over seks måneder (figur 3), og i fjerde kvartal 2022 startet det 24 prosent flere slike langtidsfravær enn i fjerde kvartal 2018.

Økning i sykefravær på over seks måneder veier tyngre

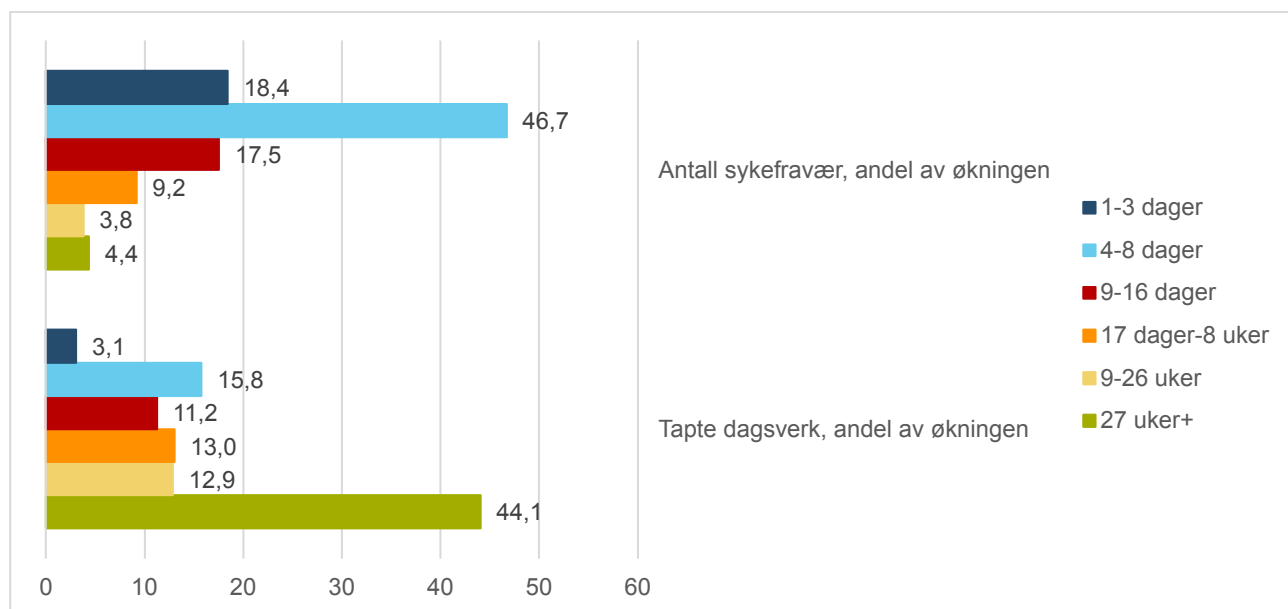
Den store økningen i antall sykefravær med varighet 4-8 dager medførte at denne varigheten står for den

største andelen av økningen i *antall sykefravær* med 47 prosent (figur 4). De tre korteste varighetene står til sammen for 83 prosent av denne økningen. Men når vi ser på *antall tapte dagsverk*, og dermed tar hensyn til varigheten av hvert sykefravær, blir bildet annerledes: Det er da de lengste sykefraværene på over et halvt år som står for den største andelen av økningen i tapte dagsverk med 44 prosent. De tre lengste varighetene utgjør til sammen 70 prosent av denne økningen. Med andre ord er det de lengre sykefraværene som gir det største bidraget til økningen i sykefraværsprosenten. Økningen i de lange fraværene kan også ha medført økt tilstrømming til andre helserelaterte ytelser, jf. den tidligere nevnte økte overgangen fra sykepenger til AAP.¹²

Markant økning for aldersgruppene under 40 år

Figur 5 viser det legemeldte sykefraværet i 2023 og prosentvis endring 2019-2023 basert på individspesi-

Figur 4. Antall legemeldte sykefravær og tilhørende tapte dagsverk, etter varighet. Prosentandel av økningen fra sykefraværene som startet i 4. kvartal 2018 til 4. kvartal 2022



Kilde: NAV

¹¹ Gjelder også med den forhøyede satsen for dagpenger under pandemien.

¹² Vi har foreløpig ikke informasjon om varigheten av sykefravær i 2023, selv om mange av de lengre sykefraværene som startet i 2022 strakte seg over årsskiftet. Det er likevel grunn til å forvente at langtidsfraværet fortsatt står for mesteparten av økningen i sykefraværet.

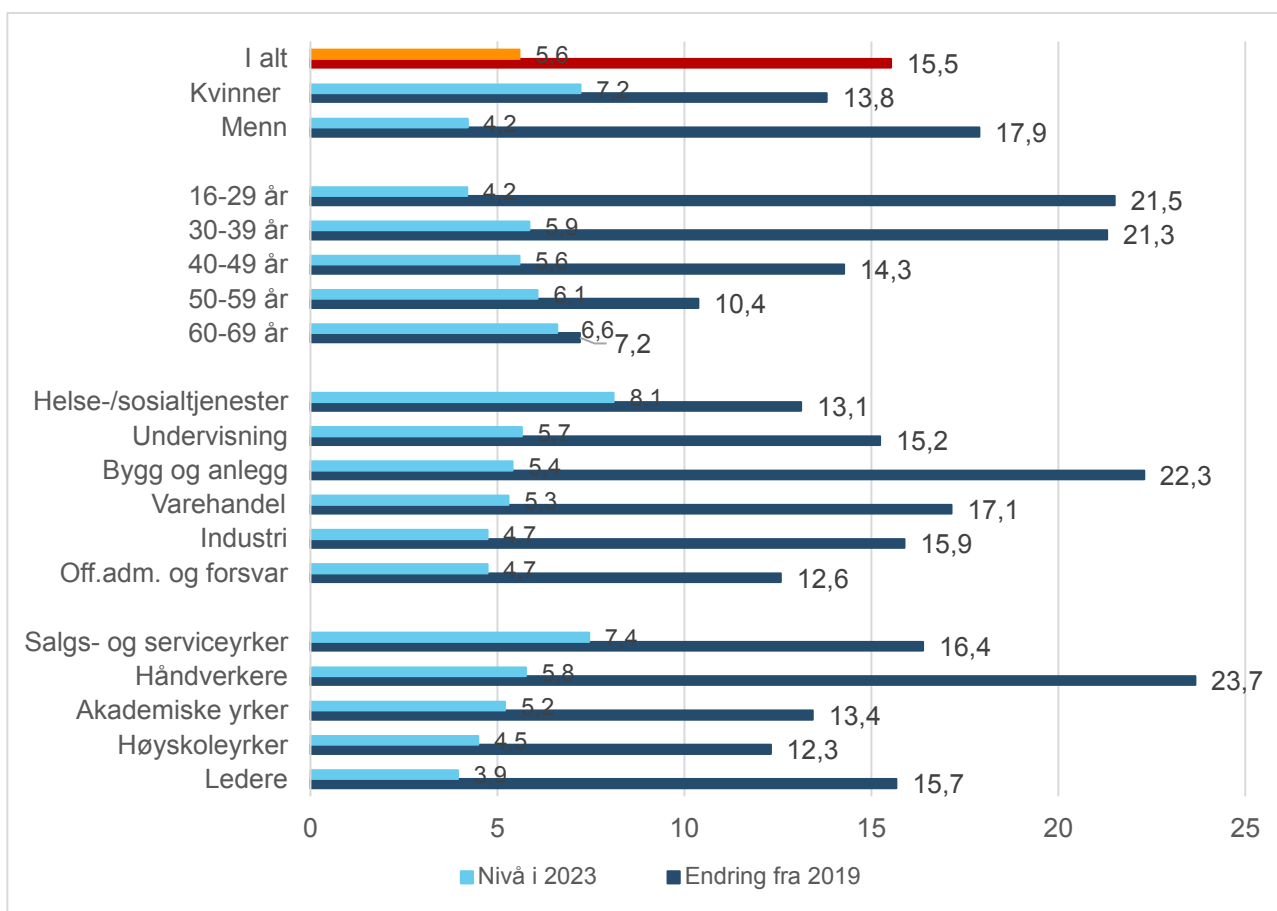
fikke kjennetegn som kjønn, alder, næring og yrke. Fra 2019 til 2023 økte sykefraværet totalt sett med 0,8 prosentpoeng, som innebærer en relativ vekst på 16 prosent. For kvinner og menn har utviklingen vært nokså lik, men den prosentvise økningen har vært noe større for menn. Dette kan henge sammen med at nivået er lavere for menn, slik at en like stor endring i prosentpoeng for kvinner og menn vil gi større prosentvis økning for menn. Det er noe større variasjon etter alder. De to yngste aldersgruppene har hatt den klart største prosentvise økningen med 21 prosent, og i aldersgruppen 30–39 år er også økningen i prosentpoeng størst (1,0 prosentpoeng). Også her vil en like stor endring i prosentpoeng gi en større prosentvis økning for de yngre aldersgruppene, som har et lavere nivå på sykefraværet i utgangspunktet.

Størst økning blant håndverkere og i bygg og anlegg

Det har vært en økning i sykefraværet i alle næringer og yrkesgrupper (figur 5). Når vi kun ser på de seks største næringene (målt etter antall avtalte dagsverk), var den prosentvise økningen størst i bygge- og anleggsvirksomhet med 22 prosent. Helse- og sosialtjenester, som er en næring med høyt sykefravær i utgangspunktet, hadde en økning på 13 prosent. Av de fem største yrkesgruppene var økningen størst for håndverkere (+24 prosent) og deretter for salgs- og serviceyrker og blant ledere (+16 prosent).

Den større økningen i sykefraværet i bygg og anlegg og blant håndverkere drives av en spesielt kraftig økning i disse gruppene i 2020, som må sees i sam-

Figur 5. Legemeldt sykefravær i 2023 i prosent av avtalte dagsverk, og prosentvis endring 2019–2023, etter ulike kjennetegn



Kilde: NAV og SSB

menheng med de mange permitteringene det første nedstengingsåret. Høy inflasjon og økt rentenivå har også dempet aktiviteten i bygg og anlegg det siste året, selv om det foreløpig ikke har vært omfattende nedbemanninger (Myklathun mfl. 2024). Det er tidligere påvist en sammenheng mellom nedbemanninger og sykefravær som blant annet kan forklares med substitusjon mellom sykepengene og dagpenger ved permittering, noe som særlig er påvist for bygg og anlegg (Godøy 2014, se også Nossen 2014). Dette er derfor en mulig forklaring på den store økningen i sykefraværet i bygg og anlegg og blant håndverkere, særlig i 2020, men muligens også i 2023. Økningen i samtlige næringer og ikke kun i de konjunkturutsatte betyr uansett at konjunkturutviklingen ikke er hovedforklaringen på økningen i sykefraværet i 2022 og 2023. Som følge av dette går vi ikke nærmere inn på sammenhengen mellom sykefravær og arbeidsmarked i artikkelen.

Økt sykefravær innen flere diagnosegrupper

I NAVs sykefraværsregister har vi informasjon om diagnosen satt ved utstedelse av sykmeldingen. Med detaljert informasjon om hvilke sykdommer og lidelser som reduserer arbeidsevnen til norske arbeidstakere, kan vi si noe om befolkningens sykdombilde. I det følgende ser vi først på utviklingen i sykefraværet fordelt på de store diagnosegruppene, før vi bryter det ned på de enkeltdiagnosene som har bidratt mest til utviklingen.

Muskel-skjelettlidelser er den vanligste diagnosegruppen ved sykefravær. Dette sykefraværet var lavere enn normalt de første pandemiårene (figur 6), sannsynligvis en følge av nedstenging og hjemmekontor og dermed større mulighet for tilrettelegging. Etter hvert økte sykefraværet relatert til muskel-skjelettlidelser igjen, og i 2023 lå det omtrent på nivå med tiden før pandemien. Selv om dette er den vanligste diagnosegruppen ved sykefravær, er det altså i liten grad den som står for økningen.

Det har også vært en viss økning i sykefraværet for «alle andre lidelser», som her består av diagnosegrupper som er moderat til lite vanlige ved sykefravær,

men som til sammen er på nivå med muskel-skjelettlidelser. Fra 2019 til 2023 var økningen på 11 prosent, men med en særlig økning i fjerde kvartal 2022 og i 2023. Økningen skyldes i all hovedsak diagnosegruppen «allmenne og uspesifiserte lidelser», som økte med 54 prosent. Videre kan 82 prosent av økningen innen allmenne/uspesifiserte lidelser, og 67 prosent av økningen for «alle andre lidelser» totalt, forklares med en sterk vekst i «slapphet/tretthet». Sykefravær knyttet til denne diagnosen ble fordoblet fra fjerde kvartal 2019 til fjerde kvartal 2023. «Slapphet/tretthet» er en diagnose som er tydelig knyttet til «long covid» (Moberg og Kabashi 2023, jf. Norsk Elektronisk Legehåndbok).

Fortsatt høyere sykefravær knyttet til luftveislidelser

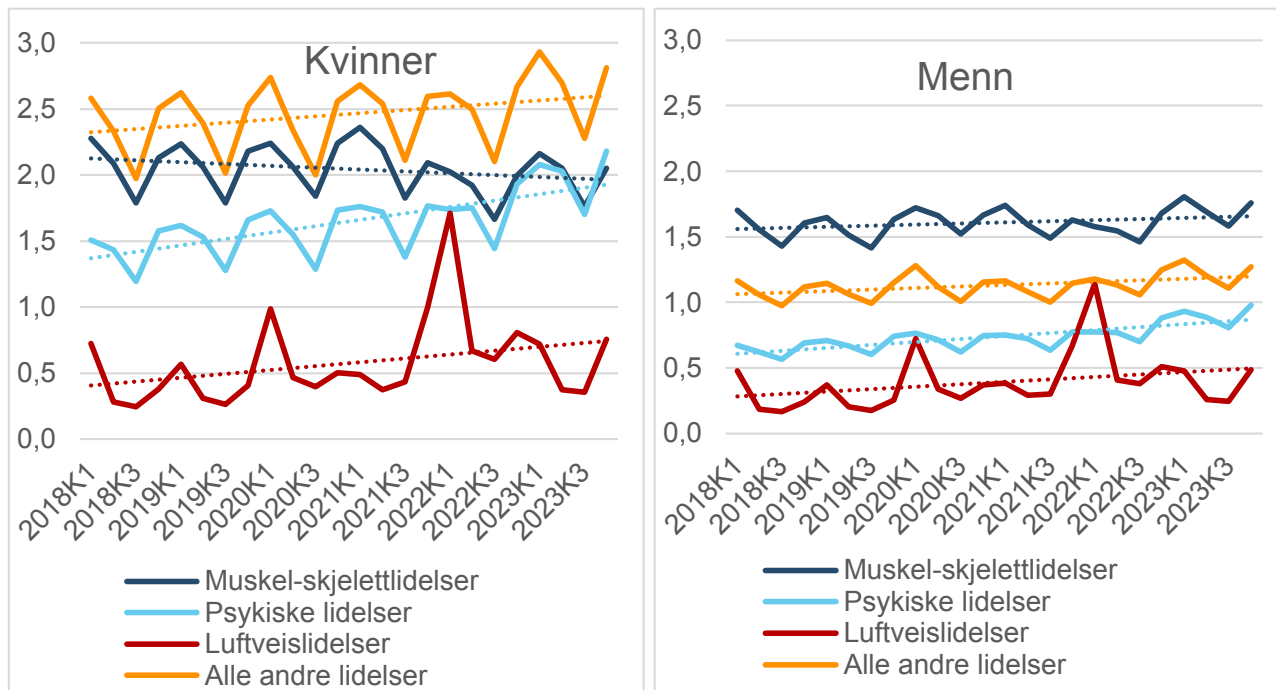
Som for sykefraværet generelt, hadde også sykefravær med diagnoser innen luftveislidelser topper i første kvartal 2020 og første kvartal 2022 (figur 6). I første kvartal 2022 lå sykefravær knyttet til luftveislidelser samlet sett nesten et helt prosentpoeng høyere enn i samme kvartal et normalår, og betydelig høyere enn i første kvartal 2020. Sykefraværet knyttet til luftveislidelser var også høyere enn normalt gjennom 2022 og 2023. I fjerde kvartal 2023 økte det på nytt, og var nær dobbelt så høyt som normalt for fjerde kvartal.

Når vi ser på enkeltdiagnoser innen luftveislidelser, står de to covid-19 diagnosene (henholdsvis mistenkt og bekreftet covid-19) for over 60 prosent av økningen fra fjerde kvartal 2019 til fjerde kvartal 2023. Til sammen står disse, sammen med «akutt øvre luftveisinfeksjon» og influensa, for 94 prosent av økningen knyttet til luftveislidelser.

Markant økning i sykefravær med diagnoser innen psykiske lidelser

Sykefravær grunnet psykiske lidelser viste en økende tendens også før pandemien (figur 6). Økningen de første årene med pandemi kan ses på som en forlengelse av utviklingen før pandemien. Men fra fjerde kvartal 2022 har økningen tiltatt. I fjerde kvartal 2023 var sykefravær knyttet til psykiske lidelser 32 prosent høyere enn i fjerde kvartal 2019. Økningen den siste tiden har med andre ord vært betydelig sterkere enn det som

Figur 6. Legemeldt sykefravær etter diagnosegruppe og kjønn. Prosent av avtalte dagsverk. Kvartalsvis 2018–2023 med lineære trendlinjer



Kilde: NAV

var tilfelle før pandemien. Den prosentvise økningen er like stor for kvinner og menn, men i absolutte tall (prosentpoeng) er den betydelig større for kvinner.

Hele 43 prosent av økningen i sykefraværet fra 2019 til 2023 kan tilskrives økningen for psykiske lidelser. Luftveislidelser stod for 33 prosent og «allmenne og uspesifiserte lidelser» 19 prosent, herav «slapphet/tretthet» 15 prosent. Disse andelene påvirkes både av hvor stor økningen har vært i hver diagnosegruppe, og av hvor stort sykefraværet innen en diagnosegruppe var i utgangspunktet.

Større økning i sykefravær innen psykiske lidelser for personer under 40 år

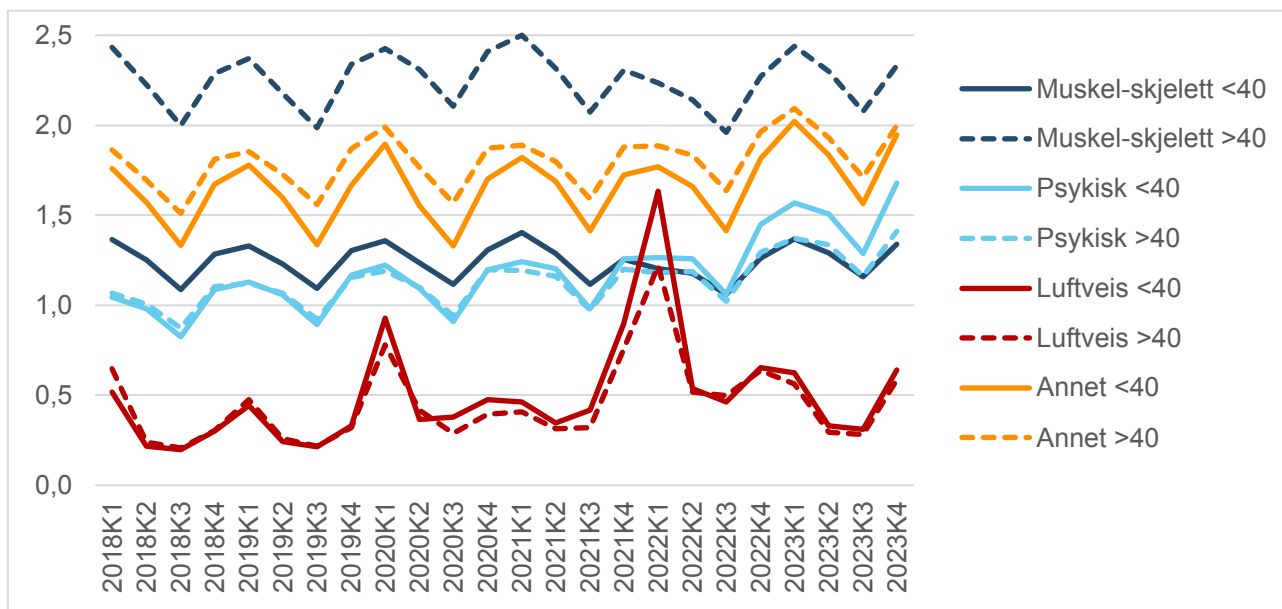
Som nevnt er det i de to yngste aldersgruppene (16–29 år og 30–39 år) vi ser den klart største økningen i sykefraværet. Vi skiller derfor også på diagnosefordelt sykefravær mellom personer over og under 40 år (figur 7). Når det gjelder sykefraværet før pandemien (nivå), er sykefravær grunnet muskel- og skjelettlidelser langt mindre vanlig blant de yngre (heltrukne kur-

ver) enn blant de eldre (stiplede kurver). Det er en lignende, men liten, forskjell når det gjelder fravær grunnet «alle andre lidelser» (kalt «annet» i figuren). Innen luftveislidelser er det generelt liten forskjell, og frem til midten av 2022 har det også vært overraskende liten forskjell innen psykiske lidelser.

I pandemiårene har personer over og under 40 år i stor grad hatt en nokså lik utvikling i sykefraværet knyttet til de fire store diagnosegruppene. Den tydeligste forskjellen er at økningen i sykefravær grunnet psykiske lidelser har vært betydelig sterkere blant de yngre enn blant de eldre, og spesielt gjelder dette økningen i 2022 og 2023. Vi ser også en antydning til det samme for «annet (alle andre lidelser)». Sykefravær knyttet til luftveislidelser har i perioder økt noe mer for de yngre, noe som sannsynligvis henger sammen med at flere under 40 år har små barn og dermed er mer utsatt for smittsomme infeksjoner.

Som følge av at de lange sykefraværene står for størsteparten av økningen i sykefraværet, undersøkte vi

Figur 7. Legemeldt sykefravær for personer over og under 40 år, etter diagnosegruppe. Prosent av avtalte dagsverk. Kvartalsvis 2018–2023



Kilde: NAV

også diagnosefordelingen for sykefravær som varer lenger enn 26 uker (ikke vist i figur). Dersom diagnosen har blitt endret i løpet av sykefraværet, er det her alltid den siste diagnosen som er benyttet. Fra fjerde kvartal 2018 til 2022 økte tapte dagsverk ved sykefravær på over 26 uker med diagnoser innen psykiske lidelser med 34 prosent, noe som utgjorde 48 prosent av økningen, altså noe sterkere vekst enn for sykefraværet når vi ikke skiller på varighet. Tapte dagsverk knyttet til luftveislidelser økte med 28 prosent, men disse sykefraværene er sjelden langvarige og stod for bare 3 prosent av økningen. Derimot økte tapte dagsverk innen «allmenne og uspesifiserte lidelser» (hvor «slapphet/tretthet» inngår) med hele 70 prosent (21 prosent av økningen). Det var også en økning på 8 prosent i tapte dagsverk med diagnoser innen muskel-skjelettlidelser (16 prosent av økningen).

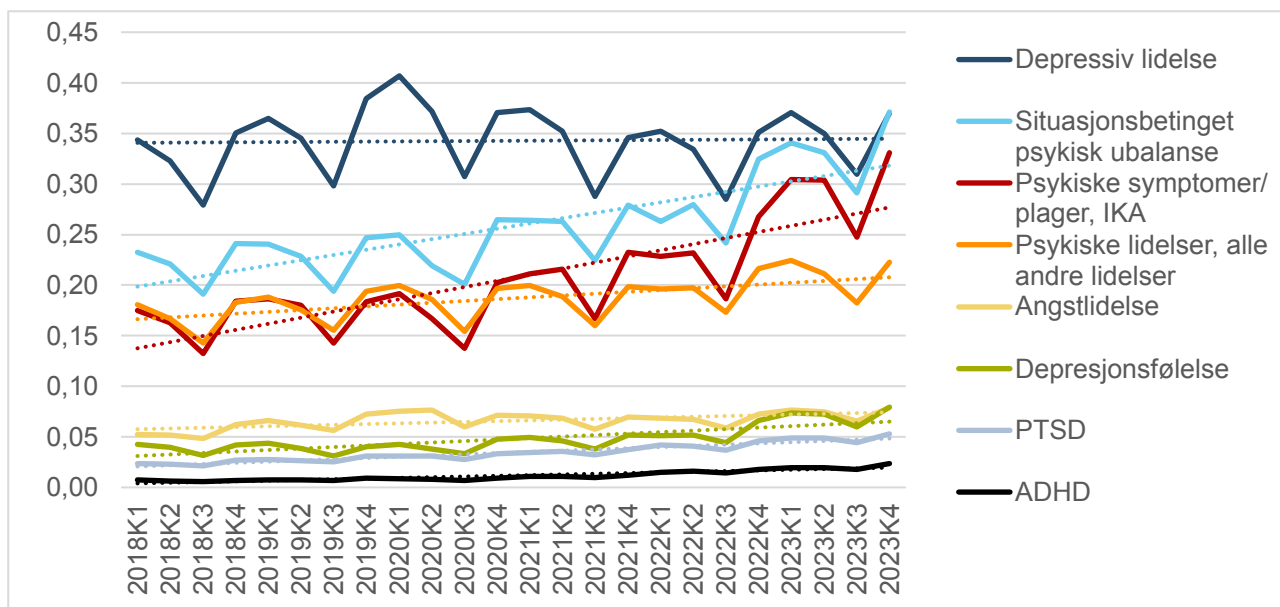
Økningen innen psykiske lidelser skyldes uspesifikke symptomdiagnoser

Nesten halvparten av økningen i sykefraværet fra 2018 til 2023 kan altså tilskrives diagnoser innen psykiske lidelser. De tre vanligste sykefraværtsdiagno-

sene i denne gruppen er (både før og etter korona) «depressiv lidelse», «psykiske symptomer og plager, IKA¹³» og «situasjonsbetinget psykisk ubalanse» (figur 8). Sykefravær knyttet til de to sistnevnte diagnosene økte kraftig under pandemien, og i fjerde kvartal 2023 utgjorde de til sammen drøyt én million tapte dagsverk. Til sammen stod disse to symptomdiagnosene, hvorav sistnevnte bes unngått ved sykmelding og til og med frarådes ved lengre sykmelding (Helse- direktoratet 2023), for 74 prosent av økningen i sykefravær med diagnoser innen psykiske lidelser. «Depressiv lidelse» var derimot stabil, mens den mer symptombaserte diagnosen «depresjonsfølelse» (som brukes mindre) økte markant. Når vi legger økningen i denne sammen med de to mer uspesifikke diagnosene, stod disse tre symptomdiagnosene til sammen

¹³ IKA står for «ikke klassifisert annetsteds», og benyttes for diagnoser som utgjør en restkategori av symptomer og plager som ikke faller inn under andre diagnoser. I Helsedirektoratets sykmelderveileder kalles denne diagnosen for «utbrenthet», og vi antar derfor at den også settes ved symptomer på stress og utbrenthet.

Figur 8. Legemeldt sykefravær etter diagnose. Prosent av avtalte dagsverk. Kvartalsvis 2018–2023 med lineære trendlinjer. Utvalgte enkeltdiagnoser innen psykiske lidelser



* IKA: Ikke klassifisert annetsteds

Kilde: NAV

for 84 prosent av økningen i sykefravær relatert til psykiske lidelser.

Størst vekst i tapte dagsverk grunnet ADHD

Enkelte mer spesifikke diagnoser innen psykiske lidelser, som i utgangspunktet står for en beskjeden del av sykefraværet, har også bidratt til veksten. Det var spesielt stor prosentvis økning for «hyperkinetisk forstyrrelse» (heretter ADHD). Fra fjerde kvartal 2019 til fjerde kvartal 2023 økte sykefraværet med ADHD som diagnose med 161 prosent (figur 8). Noe av denne økningen kan skyldes at personer med ADHD-diagnose fikk forverret plagene under nedstengingen, men det kan også være nyoppståtte plager som førte til at flere fikk ADHD-diagnose. Slike plager kan også være klassifisert som senfølger av covid-19, jf. at studier har funnet at oppmerksomhetsvansker, som redusert hukommelse og hjernetåke, er blant de vanligste senfølgerne.¹⁴

Det var også en stor økning i sykefravær grunnet «posttraumatisk stresslidelse» (PTSD). Dette sykefraværet økte med 75 prosent fra fjerde kvartal 2019 til fjerde kvartal 2023. Det er ikke publisert offentlig statistikk over utviklingen i antall personer med PTSD de siste årene, men flere studier viser til at det er en sammenheng mellom covid-19 og PTSD i tillegg til blant annet depresjon og angst (Fjone mfl. 2024; Bonsaksen mfl. 2020; Johnson mfl. 2020).

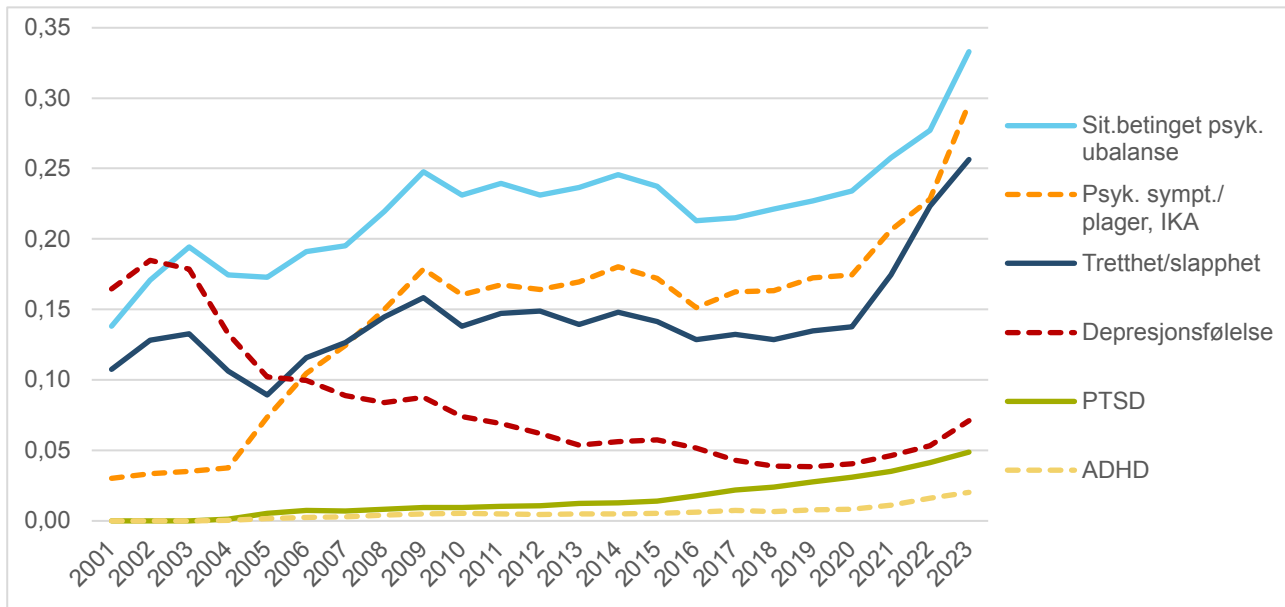
Til sammen stod ADHD og PTSD for 10 prosent av økningen i sykefravær relatert til psykiske lidelser, og forklarer dermed en relativt liten del av den totale økningen i sykefraværet. De omtales likevel siden sykefravær med disse diagnosene har vokst eksepsjonelt mye i pandemiperioden.

Tydelig trendbrudd i utviklingen for diagnosene med størst økning

En kan stille spørsmål ved om økningen vi ser for de nevnte enkeltdiagnosene kun skyldes en økning under/etter pandemien, eller om det er en fortsettelse av en trend som begynte før 2020. Figur 9 viser lengre

¹⁴ <https://www.helsenorge.no/sykdom/utviklingsforstyrrelser/adhd/>

Figur 9. Legemeldt sykefravær etter diagnose. Prosent av avtalte dagsverk. Årlig 2001–2023. Utvalgte enkeltdiagnoser innen psykiske lidelser samt slapphet/tretthet



* IKA: Ikke klassifisert annetsteds

Kilde: NAV

tidsserier for sykefravær knyttet til de fem enkeltdiagnosene som har økt mest innen psykiske lidelser, samt «slapphet/tretthet». Fra 2009 til 2019 var det stor grad av stabilitet, slik at den store økningen i pandemiperioden for de tre største diagnosene er et klart brudd på denne utviklingen.

Figuren viser imidlertid også at økningen de siste årene ikke er helt unik, siden de to store diagnosene som økte mest hadde en lignende vekst fra omkring 2005 til 2009. Den gang skal det imidlertid ha vært en endring i legenes sykmeldingspraksis som bidro til økt bruk av de uspesifikke symptomdiagnosene.¹⁵ Sykefravær grunnet depresjonsfølelse ble merkbart redusert i årene før pandemien, mens det var en viss økning for ADHD. PTSD skilte seg ut ved å ha en relativt sterk økning i perioden 2015–2019.

¹⁵ Det skal ha vært en tydelig forskyving i legenes sykmeldingspraksis hvor de blant annet ble mer restriktive med å benytte «depressiv lidelse» og/eller «depresjonsfølelse» fordi disse diagnosene kunne gjøre det vanskelig å inngå private helseforsikringer. I stedet benyttet de i større grad mer uspesifikke symptomdiagnoser (Brage mfl. 2012).

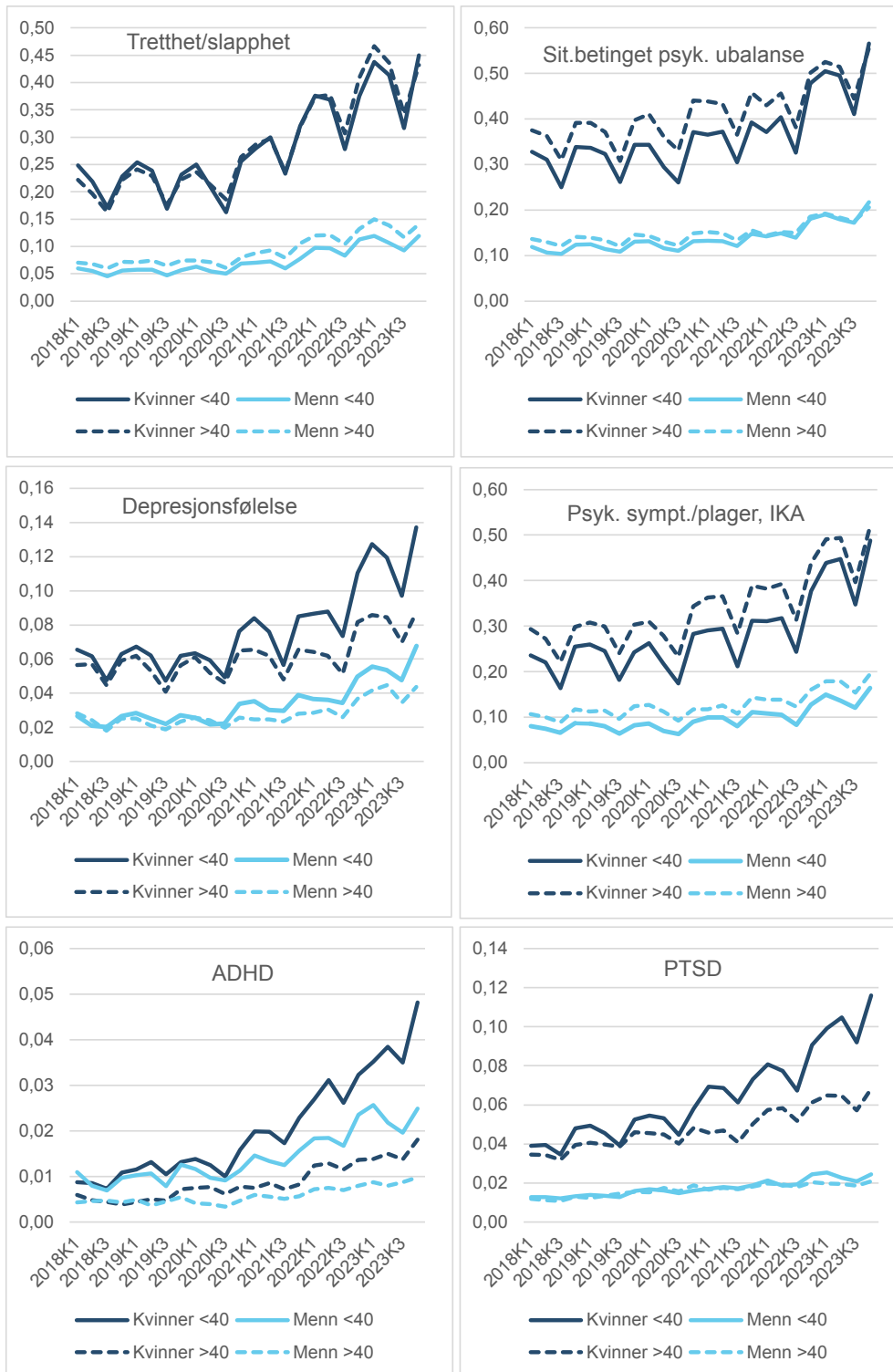
Relativt små kjønnsforskjeller for diagnosene med størst økning

Figur 10 viser utviklingen i de viktigste diagnosene fordelt på kjønn og alder (over og under 40 år). Første figur viser sykefravær knyttet til «slapphet/tretthet», som er langt vanligere blant kvinner enn blant menn, men som ser ut til å ha økt nokså jevnt i løpet av pandemiperioden for begge kjønn. Det har økt litt sterkere blant personer over 40 år enn blant dem under 40 år.

De neste tre figurene viser de tre diagnosene som forklarer mesteparten av økningen knyttet til psykiske lidelser. For alle disse, og for begge kjønn, ser vi at den store økningen startet først i fjerde kvartal 2022, selv om de økte noe også tidligere i pandemien. Her er det gjennomgående størst økning for dem under 40 år.

Figuren over utviklingen i ADHD viser at det er kvinner under 40 år som har størst økning i sykefravær med ADHD som diagnose. Dette er i tråd med tall fra Folkehelseinstituttet som viser en kraftig økning fra 2020 til 2022 i nye ADHD-diagnostiserte under 25 år,

Figur 10. Legemeldt sykefravær for kvinner og menn over og under 40 år, etter diagnose. Prosent av avtalte dagsverk. Kvartalsvis 2018-2023. Slapphet/tretthet og utvalgte enkeltdiagnoser innen psykiske lidelser



* IKA: Ikke klassifisert annetsteds

Kilde: NAV

og særlig blant kvinner 16–19 år og 20–24 år.¹⁶ Men det er en markant økning i sykefravær med ADHD også blant menn under 40 år. Vi ser at dette sykefraværet har økt nokså jevnt gjennom hele pandemiperioden, i likhet med «slapphet/tretthet», men i motsetning til det vi har sett for psykiske lidelser ellers. Det kan være en indikasjon på at (noe av) dette sykefraværet henger sammen med koronainfeksjon og altså kan være senfølger av covid-19, men dette har vi ikke undersøkt nærmere. Vi ser et lignende bilde for sykefravær knyttet til PTSD (den siste figuren), men her dreier det seg nesten utelukkende om kvinner.

Diskusjon

Nær fire år etter starten på koronapandemien og nedstengingen av samfunnet er sykefraværet fortsatt høyt og økende. Årsstatistikk for legemeldt sykefravær viser en økning på 16 prosent siden før pandemien, fra 4,8 prosent i 2019 til 5,6 prosent i 2023. Noe av økningen kan knyttes direkte til koronaviruset, og spesielt kan det høye sykefraværet i første kvartal 2020 og første kvartal 2022 knyttes til kjente smittebølger. Sykefraværet har imidlertid økt gjennom hele perioden, og i fjerde kvartal 2023 var det legemeldte sykefraværet ifølge sesongjusterte tall like høyt som på smittetoppen i 2022. Våre funn tyder på at økningen har flere parallelle drivere, også utover de direkte og indirekte konsekvensene av pandemien.

Det er flere forklaringer på økningen i sykefravær grunnet luftveislidelser. For det første bidrar koronaviruset fremdeles til sykdom ved at vi nå har ytterligere ett smittsomt virus som gir luftveisinfeksjoner i befolkningen (OUS 2024). Smittede kan også ha fått en sekundærinfeksjon (infeksjon som følge av at man er mer utsatt for bakteriell infeksjon etter en virusinfeksjon), som kan ha ført til nye sykefravær. I tillegg er det fremdeles immunitetsunderskudd mot influensavirus som følge av at det var mindre influensa enn normalt under pandemien (FHI 2023a), slik at det også er høyere influensafravær enn før pandemien.

En annen effekt pandemien har hatt på sykefraværet er knyttet til senfølger av covid-19. Det tydeligste tegnet på dette finner vi ved å studere utviklingen i sykefravær med diagnosen «slapphet/tretthet», som ifølge den elektroniske legehåndboka er en av hoveddiagnosene som kan benyttes ved koding av «long covid» i primærhelsetjenesten. Utmattethet og søvnvansker er blant de vanligste påviste senfølgene av gjennomgått covid-19, og det har vært en dobling i sykefravær med «slapphet/tretthet» som diagnose. Det kan også være andre senfølger som gir økt sykefravær med andre diagnoser, men siden det er usikkert hvilke diagnoser dette gjelder, er det vanskelig å undersøke.

Det er spesielt usikkert hva som er årsak til den markante veksten i sykefravær med diagnoser innen psykiske lidelser. Det kan ikke utelukkes at noe av denne økningen skyldes senfølger av covid-19. Studier viser at både angst og depresjon er blant mulige senfølger av covid-19, men sykefraværet med disse diagnosene har økt lite. Økningen i sykefravær knyttet til psykiske lidelser dreier seg primært om uspesifikke symptomdiagnoser, samt ADHD og PTSD. Veksten kan også ha en mer indirekte sammenheng med pandemien, ved at nedstenging og isolasjon, permitteringer og hjemmekontor kan ha ført til, eller forsterket, følelser som ensomhet, økonomiske bekymringer og bekymringer for egen og andres helse. Dette kan i sin tur kan ha hatt en effekt på den psykiske helsen i befolkningen. Det kan også være at psykiske plager ble holdt i sjakk på hjemmekontor under pandemien, eller at belastningen på helsevesenet hindret personer i å søke psykisk helsehjelp, noe som kan ha tatt seg opp igjen etter pandemien. I tillegg kan det ha vært problematisk for noen å skulle komme tilbake til sin vanlige arbeidsplass etter pandemien.

Mesteparten av økningen i sykefravær grunnet psykiske lidelser kom først fra høsten 2022, noe som kan tyde på at andre forhold enn pandemien har vært viktigere for denne økningen. Vi kan ikke si noe sikkert om hvilke forhold dette er, men det kan tenkes at den markante økningen i sykefravær grunnet psykiske lidelser henger sammen med hendelser i perioden etter pandemien, herunder krig og høyt internasjonalt konfliktnivå, økt inflasjon og økt rente, som for noen kan gi økonomiske vansker, samt at konsekvensene

¹⁶ Økning i ADHD-diagnoser for barn og unge under pandemien - FHI

av klimakrisen blir tydeligere. Dette kommer i tillegg til andre mulige årsaker til økte psykiske plager, som prestasjonspress, bruk av sosiale medier, økt arbeidspress og problemer med å kombinere arbeidsliv og familieliv. Utviklingen kan også sees i lys av årets utgave av verdens lykkerapport, som konkluderer med at Norge er verdens tredje lykkeligste land i befolkningen over 60 år, men blant personer under 30 år rangeres Norge bare som land nummer 20 (Nes mfl. 2024). Denne utviklingen startet allerede før pandemien og har bidratt til at Norge (som eneste land i Norden) har falt på den internasjonale lykkerangeringen. Både Ungdata- og Norsk Monitor-undersøkelsen viser at lavere generell tilfredshet kan ha sammenheng med lavere fremtidsoptimisme i form av økt bekymring om økonomi, arbeidsliv og bærekraft blant de under 40 år – samme aldersgruppe som har hatt størst økning i sykefravær med psykiske lidelser. Mange av utviklingstrekkene rammer altså de yngre spesielt, slik at årsakene til denne typen sykefravær sannsynligvis er svært sammensatte.

Vi kan ikke si noe om årsakene til økningen i sykefravær grunnet ADHD og PTSD. Det har vært spekulert i om økningen i ADHD skyldes at nedstengingen har tydeliggjort, eller forsterket, oppmerksomhetsproblemer som allerede var til stede før pandemien, men dette har i hovedsak handlet om barn og unge på hjemmeskole.¹⁷ Det kan likevel tenkes at hjemmekontor har hatt samme innvirkning på voksne. Blant symptomene som ligger til grunn for diagnostisering av ADHD er oppmerksomhetsvansker¹⁸, som redusert hukommelse og hjernetåke, symptomer som også er fremtredende i forbindelse med senfølger av covid-19. Det stilles derfor også spørsmål om økningen i ADHD kan være en direkte senfølge av covid-19, men det er, så vidt vi vet, ikke publisert forskning som studerer denne sammenheng.

Endelig kan man spørre om koronaviruset har hatt en mer indirekte påvirkning på sykefraværet ved at de strenge anmodningene om å holde seg hjemme ved sykdom, samt oppmerksomheten på smittereduse-

rende tiltak, kan ha endret befolkningens holdninger til å jobbe til tross for sykdom. Dette er kanskje spesielt relevant innen tjenesteytende næringer, med utadrettet kontakt, som for eksempel helse- og sosialtjenesten, og innen salgs- og serviceyrker. Samtidig viser våre tall at sykefraværet har økt mer i andre næringer og yrkesgrupper enn i de to nevnte. Vi antar også at bruken av hjemmekontor under pandemien, og i etterkant av den, har ført til *mindre* korttidsfravær knyttet til luftveislidelser og muskel- og skjelettlidelser. Problemstillingen er likevel relevant, og Norsk Monitors løpende undersøkelse av befolkningens holdninger til å være sykmeldt ved ulike livshendelser tyder på en viss liberalisering av holdningene de senere år. Men en stor del av denne dreiningen kom før pandemien, og selv om den fortsatte i 2021-undersøkelsen (muligens påvirket av pandemien), tyder 2023-undersøkelsen på at tendensen i noen grad har snudd igjen (se vedlegg).

Referanser

Antonelli, Michela, Joan Capdevila Pujol, Tim D. Spector, Sebastien Ourselin og Claire J. Steves (2022) «Risk of long COVID with delta versus omicron variants of SARS-CoV-2». *The Lancet*, 399, 2263–2264.

Bhaskaran K, Rentsch CT, Hickman G, et al. (2022) Overall and cause-specific hospitalisation and death after COVID-19 hospitalisation in England: «A cohort study using linked primary care, secondary care, and death registration data in the OpenSAFELY platform». *PLoS Med.*, 19(1):e1003871, doi:10.1371/journal.pmed.1003871.

Bonsaksen, Tore, Trond Heir, Inger Schou-Bredal, Øivind Ekeberg, Laila Skogstad og Tine K. Grimholt (2020) «Post-Traumatic Stress Disorder and Associated Factors during the Early Stage of the Covid-19 Pandemic in Norway». *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17, no. 24: 9210.

Brage, Søren, Jon Petter Nossen, Inger Cathrine Kann og Ola Thune (2012) «Sykefravær med diagnose innen psykiske lidelser 2000–2011». *Arbeid og velferd*, 3, 24–37.

¹⁷ <https://www.fhi.no/nyheter/2023/okning-i-adhd-diagnoser-forbarn-og-unge-under-pandemien/>

¹⁸ <https://www.helsenorge.no/sykdom/utviklingsforstyrrelser/adhd/>

- Clift AK, Ranger TA, Patone M, et al. (2022) Neuropsychiatric Ramifications of Severe COVID-19 and Other Severe Acute Respiratory Infections. *JAMA Psychiatry*, 79(7):690-698. doi:10.1001/jamapsychiatry.2022.1067.
- Dahl, Espen Steinung, Jorunn Furuberg, Ingunn Helde, Åshild Male Kalstø, Inger Cathrine Kann, Andreas Myhre, Heidi Nicolaisen, Jon Petter Nossen og Mia Sohlman (2021) «Ett år med korona. Utvikling og utsikter for NAVs ytelser og brukere». *Arbeid og velferd*, 1, 21–43.
- Fjone, K.S., E.A. Buanes, M.C. Småstuen, J.H. Laake, J. Stubberud og K. Hofsvø (2024) «Post-traumatic stress symptoms six months after ICU admission with covid-19: Prospective observational study. *Journal of Clinical Nursing*, 33, 103–114.
- Folkehelseinstituttet (2022) «Senfølger etter covid-19 og nyoppstått sykdom etter covid-19: hurtigoversikt». Tilgjengelig fra: <https://www.fhi.no/publ/2022/senfolger-etter-covid-19-og-nyoppstatt-sykdom-etter-covid-19/>. Hentet 04.05.2024.
- Folkehelseinstituttet (2023a) «Epidemier av luftveisinfeksjoner i Norge vinteren 2023–24. Risiko, scenarier og håndtering». Tilgjengelig fra <https://www.fhi.no/publ/statusrapporter/risikovurdering-for-luftveisinfeksjoner/>. Hentet 13.05.2024.
- Folkehelseinstituttet (2023b) «Norske studier om senfølger etter covid-19: systematisk litteratursøk med sortering». Tilgjengelig fra: <https://www.fhi.no/publ/2023/norske-studier-om-senfolger-etter-covid-19/>. Hentet 19.04.2024.
- Godøy, Anna (2014) «Sykefravær og permitteringer i bygg og anlegg etter finanskrisen». *Søkelys på arbeidslivet*, 31(4), 296–310.
- Grøslund, Mari, Bjørn-Atle Reme og Hege Marie Gjefsen (2023) «Impact of Omicron on sick leave across industries: a population-wide study». *Scandinavian Journal of Public Health*, 51(5), 759–763.
- Hagelund, Anniken (2014) *Sykefraværets politikk – trygdeordningen som ikke lot seg rikke?* Oslo: Cappelen Damm.
- Helsedirektoratet (2023) Senfølger etter covid-19. Tilgjengelig fra: <https://www.helsenorge.no/koronavirus/senfolger-etter-covid-19/>. Hentet 06.05.2023.
- Huang L, Yao Q, Gu X, et al. 1-year outcomes in hospital survivors with COVID-19: a longitudinal cohort study (2021) *The Lancet*, 398(10302):747-758. doi:10.1016/S0140-6736(21)01755-4.
- Johnson, Sverre Urnes, Ebrahimi Omid V. og Hoffart Asle (2020) «PTSD symptoms among health workers and public service providers during the covid-19 outbreak». *PLoS ONE*, 15(10): e0241032.
- Magnusson, K., D.T. Kristoffersen, A. Dell’Isola, A. Kiadaliri, A. Turkiewicz, J. Runhaar, S. Bierma-Zeinstra, M. Englund, P.M. Magnus og J.M. Kinge (2022) «Post-covid medical complaints following infection with SARS-CoV-2 Omicron vs Delta variants». *Nat Commun* 13, 7363. <https://doi.org/10.1038/s41467-022-35240-2>.
- Moberg, Lene Lehmann og Saranda Kabashi (2023) «Sykefravær etter covid-19: Sammenheng mellom covid-19 og trøtthet og slapphet». *Arbeid og velferd*, 2, 25–40.
- Myklathun, Kristian, Kristine von Simson, Othilde Skjøstad og Johannes Sørbø (2024) «Utviklingen på arbeidsmarkedet. NAVs arbeidsmarkedsprognose». *Arbeid og velferd*, 1, 18–31.
- Nes, Ragnhild Bang, Hansen Thomas, Gunvor Eilertsen, Maja, Røysamb, Espen og Sevenius Nilsen, Thomas (2024) «(U)Balanse i lykkeregnskapet: De eldre i oppsving, de yngre sakker akterut». <https://www.fhi.no/ps/livskvalitet-og-trivsel/ubalanse-i-lykkeregnskapet-de-eldre-i-oppsving-de-yngre-sakker-akterut/>.
- NORAD (2023) «Seks av ti nordmenn tror levekårene i verden blir verre i 2050». Tilgjengelig fra: <https://www.norad.no/aktuelt/nyheter/2023/norad-undersokelse-seks-av-ti-nordmenn-tror-levetekarene-i-verden-bli-verre-i-2050/>. Hentet 07.05.2024.

- Nossen, Jon Petter (2014) «Utviklingen i sykefraværet: Betydningen av arbeidsmarkedet, gradering og regelendringer». *Arbeid og velferd*, 2, 75–88.
- Nossen, Jon Petter (2022) «Legemeldt sykefravær før og under koronapandemien: Hva driver utviklingen?». *Arbeid og velferd*, 3, 5–22.
- Nossen, Jon Petter og Therese Sundell (2020) «Sykefraværet i Norge den første tiden etter pandemiutbruddet». *Arbeid og velferd*, 2, 25–37.
- Oslo Universitetssykehus (2024). Tilgjengelig fra: <https://www.oslo-universitetssykehus.no/om-oss/ekspertsykehuset/evig-runddans-av-smitte-med-influenza-og-sars-cov-2/>. Hentet 22.04.2024.
- Stavem K, Einvik G, Tholin B, Ghanima W, Hessen E, Lundqvist C (2022) Cognitive function in non-hospitalized patients 8–13 months after acute COVID-19 infection: A cohort study in Norway. *PLoS ONE*, 17(8): e0273352. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0273352>.
- Stavem K, Ghanima W, Olsen MK, Gilboe HM, Einvik G. (2021). Prevalence and Determinants of Fatigue after COVID-19 in Non-Hospitalized Subjects: A Population-Based Study. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(4):2030. <https://doi.org/10.3390/ijerph18042030>.
- Søraas A, Kalleberg KT, Dahl JA, Søraas CL, Myklebust TÅ, Axelsen E, et al. (2021) Persisting symptoms three to eight months after non-hospitalized COVID-19, a prospective cohort study. *PLoS ONE*, 16(8): e0256142. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0256142>.
- Sørensen, A.I.V., Spiliopoulos, L., Bager, P. et al. (2022) «A nationwide questionnaire study of post-acute symptoms and health problems after SARS-CoV-2 infection in Denmark». *Nat Commun*, 13, 4213 (2022). <https://doi.org/10.1038/s41467-022-31897-x>.

Vedlegg

Tabell V1.

		Ingen grunn til sykmelding	Sykmelding i 1-3 dager	Sykmelding inntil 2 uker	Sykmelding inntil 4 uker	Sykmelding lenger enn 4 uker	Vet ikke/ubesvart	Sum
Sorg ifbm. dødsfall i familie eller nære relasjoner	2015	6	31	34	10	9	11	100
	2017	6	31	32	10	9	12	100
	2019	5	29	35	10	9	12	100
	2021	5	24	34	12	13	11	100
	2023	5	27	33	12	13	10	100
Vanskeligheter i forbindelse med samlivs-brudd	2015	20	27	26	9	4	14	100
	2017	21	25	27	8	5	13	100
	2019	19	25	29	8	5	14	100
	2021	15	24	28	12	7	14	100
	2023	18	25	28	10	7	12	100
Dårlig arbeidsmiljø	2015	39	12	14	7	9	18	100
	2017	37	12	14	8	11	19	100
	2019	33	12	17	8	12	18	100
	2021	29	10	17	9	16	19	100
	2023	31	13	16	8	15	17	100
Stort press eller stress på jobben	2015	39	19	16	6	7	13	100
	2017	39	19	16	6	7	14	100
	2019	33	18	17	7	9	15	100
	2021	29	16	18	10	12	15	100
	2023	31	16	17	9	13	14	100
Når man føler seg trett eller sliten	2015	58	21	8	2	2	9	100
	2017	58	22	7	2	2	9	100
	2019	55	25	7	2	2	9	100
	2021	51	23	10	3	2	11	100
	2023	53	23	9	3	3	9	100
Når man har sykt barn og sykt barn-dagene er brukt opp	2015	12	46	18	3	7	15	100
	2017	13	42	18	2	9	16	100
	2019	12	45	17	3	7	16	100
	2021	12	41	20	3	9	15	100
	2023	12	43	19	3	8	15	100
Pleie eller omsorg for andre nære familie-medlemmer	2015	11	23	23	10	16	16	100
	2017	11	21	24	8	19	18	100
	2019	12	23	24	9	16	17	100
	2021	10	19	24	9	20	17	100
	2023	10	21	24	9	19	16	100

Kilde: IPSOS

PENGA ELLER LIVET? HVORDAN INFORMASJON KAN PÅVIRKE PENSJONSVALG

Av Frøydis M. Bakken, Atle F. Bjørnstad og Espen S. Dahl

Sammendrag

Valget mellom å jobbe lenger for å kunne motta høyere pensjon, eller slutte tidlig med lavere pensjon, er en av flere faktorer som inngår i pensjoneringsbeslutningen. Vi gjennomførte et eksperiment der den ene halvparten fikk mer informasjon om økt pensjonsutbetaling ved å utsette pensjonsuttaket. Hensikten var å undersøke om mer informasjon fører til forskjeller i ønsket og forventet pensjonsuttak og -alder mellom de to gruppene.

Menn og ansatte i offentlig sektor som fikk mer informasjon om hvor mye pensjonen øker ved å utsette uttaket oppgir høyere ønsket alder for pensjonsuttak, men vi finner ikke synlige effekter for kvinner eller ansatte i privat sektor. Når det gjelder forventet alder for å slutte å jobbe finner vi ingen effekt av ekstra informasjon. Enten er avgangsalder mindre påvirkelig enn alder for å starte uttaket av pensjon, eller så er informasjonen de fikk ikke tilstrekkelig til å påvirke respondentene.

I denne artikkelen presenterer vi også resultater for spørsmål om levealdersjustering av de ulike aldersgrensene i pensjonssystemet, som vil justeres som en del av pensjonsforliket. En tredel av respondentene er positive til at personer født i 1990 må jobbe til minst 65 år for å kunne ta ut alderspensjon. 10 prosent stiller seg positive og 62 prosent negative til at personer født i 1990 må jobbe til mer enn 72 år for å få like god pensjon som eldre generasjoner fikk fra 67 år. Rundt halvparten av respondentene tror at den psykiske og fysiske helsa vil holde slik at de kan jobbe frem til de er 65 år i den jobben de har nå.

Nesten 70 prosent svarer at de ikke tror eller ikke vet om arbeidsgiver vil være villig til å tilrettelegge for at de kan jobbe til de er over 70 år.

<https://doi.org/10.60847/NAV.4798>

Abstract

The choice between working longer for a higher pension or retiring early for more free time, but a lower pension is one of several factors included in the retirement decision. We conducted an experiment in which one half received more information about increased pension payments by postponing pension withdrawal. The purpose was to investigate whether the information led to differences in the desired and expected pension withdrawal age.

Men and employees in the public sector who received more information about how much their pension increases by delaying withdrawal, state a higher desired age for drawing their pension. We do not find effects for women or employees in the private sector. We find no effect of extra information on the expected age to stop working. Either the retirement age is less affected than the age to start drawing a pension, or the information they received is not sufficient to influence the respondents.

In this article, we also present results for questions on life expectancy adjustment of the various age limits in the pension system, which will be adjusted as part of the pension settlement. A third of the respondents are positive that people born in 1990 must at least work until the age of 65 to be able to draw a retirement pension. 10 per cent are positive and 62 per cent are negative that people born in 1990 must work until they are more than 72 years old to get as good a pension as older generations got from the age of 67. Half of the respondents believe that their mental and physical health will last so that they can work until they are 65 in their current job.

Almost 70 per cent answered that they do not believe, or do not know if the employer will be willing to facilitate so they can work until they are over 70.

Innledning

Vinteren 2024 inngikk Stortinget et pensjonsforlik basert på stortingsmeldingen “Et forbedret pensjonssystem med en styrket sosial profil” (Meld St. 6 (2023–2024)). Dette innebærer blant annet at pensjonsalderen fremover vil øke i takt med økt forventet levealder (se faktaboks for de viktigste endringene i pensjonsforliket). NAV gjennomførte en spørreundersøkelse om pensjon rettet mot et utvalg av befolkningen i alderen 30 til 60 år sommeren 2023. Vi spurte respondentene om når de planlegger å ta ut pensjon, slutte å jobbe og hva de synes om de økte aldersgrensene, og da først og fremst at yngre generasjoner må jobbe lenger enn i dag.

Levealderen er forventet å øke fremover (Tømmerås og Thomas, 2022). Endringene i pensjonssystemet er i stor grad motivert av forventningen om at det i fremtiden vil bli færre personer i yrkesaktiv alder, mens antallet alderspensjonister vil øke (OECD 2023, NOU 2022:7). En bærende idé i dagens pensjonssystem, som også er videreført i pensjonsforliket, er å stimulere til lengre yrkeskarrierer ved at utsatt avgang fra yrkeslivet gir høyere pensjon. Det skal være en klar sammenheng mellom hva man har tjent og hvor lenge man har jobbet, og hva man får i pensjon (Meld St. 6 (2023–2024), NOU 2004:1). Fra et samfunnsperspektiv er det ønskelig at befolkningen jobber lenge for å opprettholde sosial og økonomisk bærekraft (Meld St. 6 (2023–2024)). Fra et individuelt ståsted er pensjonsbeslutningen mer sammensatt med vurderinger rundt å jobbe lenger og utsette pensjonsuttaket, kombinere jobb og pensjonsuttak, eller å slutte å jobbe helt. Tidligere forskning har pekt på ulike faktorer som har betydning for pensjoneringstidspunktet. Rammene i pensjonssystemet har betydning, men også individuelle faktorer som helse, egen økonomi, yrke, arbeidsmotivasjon, og ønske om tid til andre interesser som hobbyer og familie (Meng mfl. 2020, Ingelsrud og Underthun 2021, Solem mfl. 2023, Grødem og Kitterød 2021).

Pensjonsforliket fra 2024 bygger på, men er også en justering av, pensjonsreformen fra 2011 (Innst. 223 S (2023–24)). Levealdersjustering av pensjonsnivåene, muligheten for fleksibelt uttak av alderspensjon fra 62 år og muligheten til å kombinere pensjon og arbeids-

inntekt uten avkortning av pensjonen ble innført i 2011, og har derfor virket i mange år allerede. Nytt med pensjonsforliket i 2024 er at dagens aldersgrense på 67 år for ubetinget rett til alderspensjon (normert pensjoneringsalder), og nedre aldersgrense for å ta ut pensjon på 62 år, vil øke i takt med utviklingen i levealderen. Det vil fortsatt være mulig å gå av med pensjon fem år før normert pensjoneringsalder, gitt tilstrekkelig opptjening, men den nedre grensen vil altså øke. Pensjonsforliket inneholder også forslag til en sliterordning og en delvis skjerming av levealdersjusteringen for uføre (se faktaboks for nærmere forklaring). De siste to endringene berøres ikke i denne artikkelen.

Formålet med denne undersøkelsen er å få mer kunnskap om hvorvidt ekstra informasjon har betydning for tidspunkt for pensjonsuttak og avgang. I tillegg vil vi undersøke befolkningens synspunkter og forventninger til de økte pensjonsaldrene, og om de tror egen helse og arbeidsgiver vil gjøre det mulig å jobbe lenge.

Å balansere de ulike faktorene for å ta en optimalisert pensjonsbeslutning krever kunnskap, både om egen pensjonsopptjening, pensjonssystemet og hvordan uttakstidspunkt påvirker egen pensjonsutbetaling. For å undersøke effekten av kunnskap inkluderte vi et informasjonseksperiment i Pensjonsundersøkelsen. Halvparten av respondentene fikk mer informasjon om hvor mye mer de får i pensjon ved å utsette uttaket. Alle respondentene ble bedt om å ta stilling til økningen i aldersgrensene generelt, men også å vurdere egne muligheter til å jobbe ved høy(ere) alder. Vurderingen ble konkretisert ved tre faktorer: psykisk og fysisk helse, samt arbeidsgivers villighet til tilrettelegging for å kunne jobbe lenge.

Tidligere forskning har vist at det er store yrkesvise forskjeller i pensjoneringsatferd (Hernæs mfl. 2024). Privatøkonomi henger sammen med yrke og livsinntekt, og er for mange en bestemmende faktor for pensjonsbeslutningen. I første analyse av Pensjonsundersøkelsen (Bakken mfl. 2024) viste vi at ønsket pensjonsalder er lavere enn det respondentene selv mente er realistisk. Dette viser at mange har tatt inn over seg at de trolig må jobbe lenger enn de ideelt sett ønsker for å få en tilstrekkelig pensjon.

Kan ekstra informasjon påvirke respondentene?

Denne artikkelen inneholder et informasjonseksperiment. Det finnes enkelte tidligere studier om hvorvidt mer informasjon kan påvirke pensjonsvalget. Mastrobuoni (2011) benytter en innfasing av hvordan fremtidige alderspensjonister fikk mer informasjon om størrelsen på sine pensjoner ved ulike uttaksaldre. Men han finner at denne informasjonen ikke påvirker uttaksmønsteret. I norsk sammenheng undersøkte Finseraas og Jakobsson (2014) hvordan en informasjonsbrosjyre om pensjonsreformen påvirket respondentene i en survey. De finner at informasjonen gir økt kunnskap for respondentene, spesielt dem med høyere utdanning, men at det ikke påvirker preferansene for pensjoneringstidspunkt eller ønsket om å kombinere arbeid med pensjon. Med uførefor reformen kom det nye regler for hvordan uføretrygden ble avkortet mot arbeidsinntekt. Kostøl og Myhre (2021) benytter at informasjon om de nye reglene kun ble sendt ut til et utvalg av uføretrygdede. De finner at denne informasjonen påvirket arbeidstilknytningen for de uføre. Oppsummert kan vi forvente at ekstra

informasjon *kan* påvirke respondentene våre, men tidligere undersøkelser har vist at det er krevende å få til endring i atferd.

Hva er det så som må til for å påvirke respondentene? For det første må informasjonen vi presenterer være ny for respondenten. Hvis informasjonen allerede er kjent, vil den ikke ha betydning. For det andre må denne informasjonen kunne påvirke beslutningen deres slik at de endrer atferd. Grødem (2019) viser at tidligere undersøkelser peker på at kunnskapen om pensjon ikke er så aller verst, og at mange vurderer sin egen pensjonskunnskap som god. Det er likevel uvisst hvor godt de kjenner til akkurat den informasjonen vi oppgir i vårt eksperiment, for eksempel hvor mye den årlige pensjonen øker dersom man venter ett år med uttak. Galaasen og Dahl (2013) viser at kun 40 prosent vet at den årlige pensjonen øker med rundt 5 prosent dersom man utsetter uttaket med ett år. Mange tror økningen er mindre eller vet ikke.

Pensjonsforliket og endringene i pensjonssystemet

Det norske pensjonssystemet ble reformert fra 2011. Etter at reformen hadde virket i rundt 10 år satte regjeringen Solberg 11. juni 2020 ned et offentlig utvalg som skulle evaluere pensjonsreformen og eventuelt komme med forslag til justering av regelverket. I henhold til mandatet skulle utvalget blant annet vurdere insentivene til arbeid, den sosiale og økonomiske bærekraften og aldersgrensene i pensjonssystemet (NOU 2022:7).

Et viktig premiss som framkommer av mandatet er at levealdersjusteringen skal ligge fast, men utvalget ble bedt om å utrede hvordan den påvirker pensjonsnivåene for ulike grupper i samfunnet. Alle vil ikke være i stand til å utsette avgangen fra arbeidslivet for å opprettholde pensjonsnivåene, dette gjelder særlig uføre. Utvalget ble bedt om å vurdere «konkrete løsninger som kan sikrere et rimelig forhold mellom alderspensjonsnivået til uføre og arbeidsføre». Utvalget ble også bedt om å redegjøre for utviklingen i minstenivåene, vurdere nivået på minstestytelsene og regulering av minstestytelsene framover.

Rapporten *NOU 2022:7 Et forbedret pensjonssystem* ble levert 16. juni 2022. Utvalget konkluderte med at reformen fra 2011 i stor grad hadde fungert etter hensikten, og at de langsiktige målene ved reformen kan nås. De kom også med forslag som skulle bidra til å sikre den sosiale bærekraften. Blant annet foreslo de å øke de generelle aldersgrensene i pensjonssystemet i takt med utviklingen i levealderen. Økte aldersgrenser vil kunne øke arbeidstilbudet, samtidig som det kan bidra til at den enkelte opprettholder pensjonsnivåene. Utvalget foreslo også en gunstigere regulering av minstenivåene og bedre alderspensjon til alderspensjonister som tidligere har mottatt uføretrygd.

Som en oppfølging av *NOU 2022:7* kom Regjeringen Støre senhøsten 2023 med en stortingsmelding som foreslo vesentlige justeringer i alderspensjonssystemet (Meld St. 6 (2023–2024)). Det viktigste forslaget er å innføre automatisk justering av aldersgrensene i pensjonssystemet i takt med utviklingen i forventet levealder og samtidig innføre en *normert pensjoneringsalder*. Øvre aldersgrense for å motta dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og omstillingsstønad til etterlatte foreslås å følge utviklingen i *normert pensjoneringsalder*.

Stortingsmeldingen ble behandlet på Stortinget vinteren 2024. Behandlingen endte i et bredt forlik mellom regjeringspartiene Arbeiderpartiet og Senterpartiet, og Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Miljøpartiet De Grønne. Det formelle vedtaket ble gjort i Stortinget 21. mars 2024 (Innst. 223 S (2023–2024)). Blant punktene i forliket er:

- Aldersgrensene i pensjonssystemet økes i takt med utviklingen i levealderen som foreslått i Meld. St. 6 (2023–2024) fra og med 1964-kullet. Rettighetene til blant annet arbeidsavklaringspenger, dagpenger og sykepenger utvides i takt med utviklingen i normert pensjoneringsalder.
- I henhold til forslaget i Meld. St. 6 (2023–2024) legges det opp til en bedring av uføres alderspensjon, gjennom at alderspensjonister som tidligere har mottatt uføretrygd skjermes for 2/3 av levealdersjusteringen. I dagenes regelverk vil uføre få stadig lavere pensjon som følge av levealdersjustering, i tillegg til at uføre ikke har mulighet til å utsette avgangen fra arbeidslivet for å motvirke levealdersjusteringen.
- Også i henhold til Meld. St. 6 (2023–2024) går Stortinget inn for at minstenivåene skal reguleres med lønnsveksten. Dette innebærer at minstenivåene øker i takt med velstandsutviklingen ellers i samfunnet. I dag reguleres minstenivåene med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Etter uttak skal alderspensjoner på minstenivå i henhold til Stortingets vedtak fortsatt reguleres med et gjennomsnitt av lønns- og prisvekst. Endringen innebærer innføring av såkalte *årskullspesifikke minstenivåer*.
- I forliket går Stortinget inn for at det innføres et slitertillegg i Folketrygden for personer som velger å gå av tidlig og som ikke fortsetter i jobb. Ordningen skal utformes med utgangspunkt i sliterordningen som eksisterer i privat sektor med avtalefestet pensjon (AFP), og hvor den årlige ytelsen er på 0,25 G (grunnbeløpet) for det som har avgang fra arbeidslivet 5 år før normert pensjoneringsalder. Dette er en ordning med selvseleksjon, som ikke er knyttet til spesifikke yrker eller et minimum av antall år i arbeidslivet for å kvalifisere for ordningen.
- For ansatte i staten økes den alminnelige aldersgrensen til 72 år. I dag er denne grensen på 70 år. Den alminnelige aldersgrensen er aldersgrensen for stillingsvernet, og etter denne kan arbeidsgiver avslutte arbeidsforholdet uten noen særskilt begrunnelse.
- Forliket viser også til at det skal utarbeides en helhetlig strategi for informasjonsarbeid på pensjonsområdet.
- Det legges også opp til at pensjonssystemet evalueres om lag hvert tiende år, for å følge utviklingen i den sosiale og økonomiske bærekraften.

De nye reglene er ikke uformet i detalj. Etter en høringsrunde vil Regjeringen følge opp med en lovproposisjon. Denne forventes å komme våren 2025 med vedtak i Stortinget før sommeren 2025 (Fri fagbevegelse 25. mars 2024). Endringene forventes å få effekt fra 2026.

Data og metode

Analysene i denne artikkelen er basert på data fra Pensjonsundersøkelsen 2023, en spørreundersøkelse som Arbeid- og velferdsdirektoratet gjennomførte fra juni til september 2023. Spørreundersøkelsen ble distribuert per e-post til et tilfeldig utvalg av befolkningen i alderen 30–60 år. Spørsmålene handlet om respondentenes vurderinger, meninger og planer for pensjonering og vurderinger av egen fremtidig pensjonsutbetaling. I undersøkelsen ble det også stilt spørsmål om hvordan respondentene stiller seg til pensjonsutvalgets forslag fra 2022 om å øke aldersgrensene i pensjonssystemet i takt med utviklingen i levealderen i befolkningen.

Utvalget og svaropplutning

Populasjonen i Pensjonsundersøkelsen ble definert som alle i befolkningen som var registrert som bosatt i Norge i mars 2023 og var i alderen 30–60 år. Vi ekskluderte de som var registrert med hel eller delvis uføretrygd, fordi uføre ikke kan ta pensjonsvalg slik som yrkesaktive og problemstillingene ikke vil være relevante for dem.

Vi trakk et tilfeldig utvalg på 10 000 personer fra populasjonen. Vi gjennomførte et informasjonseksperiment, og delte derfor populasjonen tilfeldig i to like store deler. I to av spørsmålene som omhandlet alder for uttak av pensjon og avgang fra arbeid, fikk den ene halvparten mer informasjon. Informasjonen er presentert i resultatdelen i denne artikkelen.

Alle i utvalget mottok et informasjonsbrev noen dager før spørreundersøkelsen ble sendt ut på e-post. Brevet redegjorde for behandlingsgrunnlaget for spørreundersøkelsen, hvordan personvernet ivaretas og hvilke rettigheter de som respondent har til innsyn i sine opplysninger. Brevet ga også informasjon om hvordan de kan trekke seg fra undersøkelsen og at det er frivillig å delta. I brevet ble det også informert om at personopplysninger i form av individdata fra NAVs registre som alder, kjønn, fødeland, inntekt og yrke vil bli koblet på spørreundersøkelsesdataene i ettertid. Datasettet denne artikkelen bygger på er altså en kombinasjon av registerdata og data samlet inn med spørreskjema.

E-postadresser til respondentene ble hentet fra kontakt- og reservasjonsregisteret. 26 personer ble ikke funnet i

kontakt- og reservasjonsregisteret eller var registrert som døde. 39 spørreskjema kom i retur, og 13 personer ba om å bli slettet fra spørreundersøkelsen. Alle som ba om å bli slettet fra undersøkelsen ble ekskludert. Etter utsendelsen av spørreskjemaet ble det sendt ut tre påminnelser med oppfordring om å besvare spørreskjemaet. Det endelige utvalget består av 9 585 personer, hvorav 1 938 personer besvarte spørreundersøkelsen. Svaropplutningen er på 20 prosent.

I spørreundersøkelser skal utvalget være representativt for populasjonen det er trukket fra. Svarprosenten i seg selv er ikke avgjørende for at svarene skal være representative, men dersom de som ikke besvarer skiller seg vesentlig fra de som besvarer spørreskjemaet vil svarene ikke være representative. Frafallsanalysen viser at det er noe høyere alder i nettoutvalget enn bruttoutvalget, mens det er små forskjeller på kjønn og fødeland. De som har besvart har også noe høyere inntekt, en høyere andel har et yrke som krever høyere utdanning eller lederjobb. Vi har ikke vektet resultatene. For mer utfyllende frafallsanalyse se Bakken mfl. (2024)

Metode

Vi benytter deskriptiv statistikk for å vise resultatene av spørreundersøkelsen, enten totaltall eller for undergrupper. For enkelte spørsmål har vi benyttet en regresjonsmodell for å vise sammenhengen mellom svar og bakgrunnskjennetegn.

I informasjonseksperimentet har vi benyttet en regresjonsmodell for å beregne effekten av den ekstra informasjonen som eksperimentgruppa fikk. Her har vi anslått effekten både med og uten bakgrunnskjennetegn. Bakgrunnskjennetegn er benyttet for å korrigere for eventuelle skjevheter i eksperiment- og kontrollgruppa.

Resultater

Først skal vi presentere resultatene fra informasjonseksperimentet, hvor halvparten av respondentene (eksperimentgruppa) fikk mer informasjon enn den andre halvparten (kontrollgruppa). Deretter vil vi presentere resultatene for hvordan befolkningen stiller seg til de økte aldersgrensene og egne muligheter til å jobbe lenge.

Menn endrer uttakstidspunkt

For å undersøke om mer informasjon vil påvirke uttakstidspunktet satte vi opp et informasjonseksperiment. Utvalget ble tilfeldig delt i to. Begge grupper mottok det samme spørsmålet, men den ene halvparten fikk noe mer informasjon enn den andre.

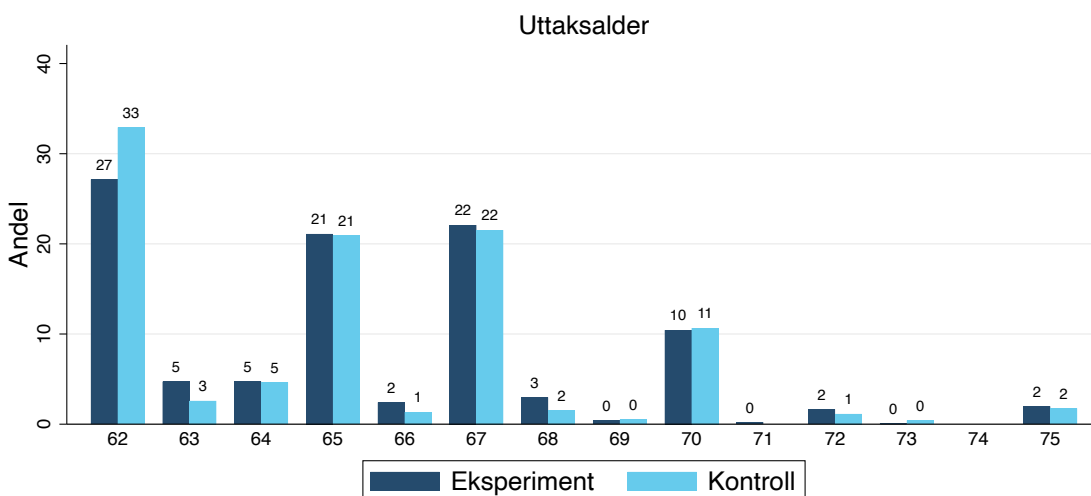
Spørsmålet var formulert slik:

Kontrollgruppe	Ekspirimentgruppe
Det er mulig å kombinere alderspensjon med arbeid og lønnsinntekt. Tidspunktet for når du slutter i jobb og starter uttak av alderspensjon kan derfor være ulikt.	Det er mulig å kombinere alderspensjon med arbeid og lønnsinntekt. Tidspunktet for når du slutter i jobb og starter uttak av alderspensjon kan derfor være ulikt.
Ved hvilken alder tror at du kommer til å starte uttaket av alderspensjon (uavhengig av om du slutter i jobb)?	Ved å utsette uttak av alderspensjon i ett år vil årlig utbetaling i gjennomsnitt øke med rundt 5-8 prosent, avhengig av tidligere inntekt. For en som velger å utsette uttaket fra 62 til 63 år tilsvarer dette 10 000-20 000 kroner mer i årlig utbetalt pensjon.
	Ved hvilken alder tror at du kommer til å starte uttaket av alderspensjon (uavhengig av om du slutter i jobb)?

Ekspirimentgruppen fikk altså et utvidet spørsmål som inneholdt informasjon om den økonomiske betydningen av å utsette uttak av alderspensjon i ett år. Respondentene ser ut til å fordele seg relativt likt i valg av ønsket uttaksalder. Forskjellen mellom kontroll- og eksperimentgruppen er størst for 62 år (figur 1). Av de som fikk mer informasjon valgte 6 prosentpoeng færre den laveste alderen for pensjonsuttak.

Vi skal nå se nærmere på om det er noen statistiske forskjeller for undergruppene kjønn, sektor, aldersgruppe og selvoppgitt god helse og økonomi. Menns uttaksalder øker med 0,4 år i gjennomsnitt med mer informasjon, men det er ingen synlig effekt blant kvinnene. Menns handlingsrom til å øke uttaksalderen kan være større enn for kvinner, siden menn i utgangspunktet tar ut alderspensjon tidligere enn kvinner (NAV 2024) (selv om de i kontrollgruppen oppgir lik gjennomsnittsalder for uttak her). Det er også mer vanlig blant menn å kombinere uttak av alderspensjon med fortsatt arbeid. Menn kan derfor være mer påvirkelige til å utsette pensjonsuttaket. Det kan også være at menn er mer opptatt av økonomi, og lar dette styre valget av uttaksalder. For kvinner kan det derimot være helse som er mer avgjørende for når de ønsker å

Figur 1: Ønsket uttaksalder av pensjon – fordelt på eksperiment- og kontrollgruppe. Prosent. N = 1 876



Kilde: NAV

ta ut alderspensjon, fordi kvinner blant annet har høyere avgang fra arbeidslivet grunnet helseutfordringer.

Ansatte i offentlig sektor lar seg påvirke av ekstra informasjon og oppgir en høyere alder i eksperimentgruppa, mens ansatte i privat sektor oppgir lik gjennomsnittlig ønsket uttaksalder i eksperiment- og kontrollgruppa. Det er lite trolig at pensjonsordningene kan forklare forskjellen i effektene av den ekstra informasjonen. Reglene for AFP i offentlig sektor ligner fra og med 1963-kullet på den ordningen de har hatt i privat sektor siden pensjonsreformen i 2011. Fra å være en tidligpensjonsordning, vil nå også AFP i offentlig sektor bli gitt som et livslangt tillegg til alderspensjonen. Det er tjenstepensjon i både offentlig og privat sektor, men ordningene er ikke identiske. Det som driver forskjellene, kan da være sammen-

setningen av arbeidstakerne i de ulike sektorene. I offentlig sektor jobber det flere i akademiske yrker enn i privat sektor. Det kan være disse i større grad enn i andre yrker har mulighet til å jobbe lenger.

For dem med egenvurdert god helse og for ulike aldersgrupper er det ingen signifikante forskjeller mellom eksperiment- og kontrollgruppa. For de som oppgir at de ikke har god helse ser den ekstra informasjonen ut til å gjøre en forskjell, og uttaksalderen øker fra et lavere nivå til samme nivå som dem med god helse. På tilsvarende måte øker ønsket uttaksalder for dem som oppgir at de ikke har god økonomi når de nærmer seg pensjonsalder, mens de som regner med at de har god økonomi ikke blir påvirket. Dette kan sannsynligvis forklares av at de som forventer god økonomi ikke ser behovet til å øke sine

Tabell 1: Effekter av eksperimentet på gjennomsnittlig ønsket uttaksalder, effekter både uten og med kontrollvariabler

	Gjennomsnitt, eksperiment-gruppe	Gjennomsnitt, kontrollgruppe	Effekt	Effekt med kontrollvariabler
<i>Alle</i>	65,5	65,2	0,23 (0,14)	0,23* (0,14)
<i>Kvinner</i>	65,3	65,3	0,02 (0,19)	0,03 (0,19)
<i>Menn</i>	65,7	65,2	0,41** (0,21)	0,44** (0,21)
<i>Privat sektor</i>	65,3	65,2	0,12 (0,19)	0,14 (0,19)
<i>Offentlig sektor</i>	65,7	65,3	0,36* (0,21)	0,36* (0,21)
<i>30-39 år</i>	65,6	65,7	-0,11 (0,32)	0,03 (0,31)
<i>40-49 år</i>	65,7	65,3	0,36 (0,26)	0,36 (0,26)
<i>50-59 år</i>	65,3	65,0	0,31 (0,19)	0,30 (0,19)
<i>God helse</i>	65,5	65,6	-0,12 (0,18)	-0,11 (0,18)
<i>Ikke god helse</i>	65,5	64,7	0,79*** (0,23)	0,76*** (0,23)
<i>God økonomi nå</i>	65,5	65,3	0,17 (0,19)	0,19 (0,18)
<i>Ikke god økonomi nå</i>	65,5	65,2	0,29 (0,22)	0,24 (0,21)
<i>God økonomi senere</i>	65,5	65,5	-0,03 (0,20)	0,00 (0,20)
<i>Ikke god økonomi senere</i>	65,4	65,0	0,47** (0,20)	0,44** (0,20)

Standardfeil i parenteser
 *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Kilde: NAV

årlige pensjonsutbetalinger like mye som dem som forventer dårligere økonomi.

Vi har også undersøkt om mer informasjon påvirker andelen som har valgt laveste uttaksalder på 62 år. Mer informasjon gir størst effekt fra 62 til 63 år, og andelen som velger 62 år som uttakstidspunkt reduseres med 6 prosent i eksperimentgruppa (tabell 2). Vi ser ikke tilsvarende effekter for de øvrige aldre. Det er mulig at dette kommer av at det var akkurat ved denne alderen vi oppga i eksempelet som ble oppgitt til eksperimentgruppa. Men de som velger laveste uttaksalder er også de som har mest å gå på og kan derfor la seg påvirke mer.

Menn og ansatte i offentlig sektor påvirkes mest også her. Her ser vi også noen effekter i de to eldste aldersgruppene, med noen færre som velger 62 år som uttakstidspunkt i eksperimentgruppa. Oppfatningen av egen helse og økonomi ser også ut til å ha betydning for dette utfallet. De med god helse eller god økonomi blir heller ikke her påvirket av ekstra informasjon, mens de som oppgir at de ikke har god helse eller økonomi oppgir høyere uttaksalder.

Ingen effekter på avgangstidspunkt

I informasjonseksperimentet ønsket vi også å undersøke om ekstra informasjon gjorde at avgangstids-

Tabell 2: Effekter av eksperimentet på andel som ønsker uttak ved 62 år, effekter både uten og med kontrollvariabler

	Gjennomsnitt, eksperiment-gruppe	Gjennomsnitt, kontrollgruppe	Effekt	Effekt med kontrollvariabler
Alle	27,1	32,9	-0,06*** (0,02)	-0,06*** (0,02)
Kvinner	26,3	30,6	-0,04 (0,03)	-0,04 (0,03)
Menn	27,9	35,1	-0,07** (0,03)	-0,07** (0,03)
Privat sektor	30,3	34,5	-0,04 (0,03)	-0,05 (0,03)
Offentlig sektor	23,3	30,9	-0,08** (0,03)	-0,07** (0,03)
30-39 år	26,9	31,6	-0,05 (0,04)	-0,06 (0,04)
40-49 år	25,1	32,2	-0,07* (0,04)	-0,07* (0,04)
50-59 år	28,7	34,1	-0,05* (0,03)	-0,05* (0,03)
God helse	26,7	27,9	-0,01 (0,03)	-0,01 (0,03)
Ikke god helse	28,0	41,1	-0,13*** (0,04)	-0,13*** (0,04)
God økonomi nå	26,8	29,8	-0,03 (0,03)	-0,03 (0,03)
Ikke god økonomi nå	27,6	36,4	-0,09*** (0,03)	-0,09*** (0,03)
God økonomi senere	28,0	27,6	0,00 (0,03)	0,00 (0,03)
Ikke god økonomi senere	26,4	38,0	-0,12*** (0,03)	-0,11*** (0,03)

Standardfeil i parenteser
 *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Kilde: NAV

punktet utsettes. Her handlet den ekstra informasjonen om hvor mye lenger man må jobbe for å kompensere for levealdersjusteringen.¹

Spørsmålene ble formulert slik:

Kontrollgruppe	Ekspertimentgruppe
Ved hvilken alder tror du at du kommer til å slutte å jobbe helt?	Ved hvilken alder tror du at du kommer til å slutte å jobbe helt?
Velg alder mellom 62 og 75 år i nedtrekksmeny	Alderspensjon fra folketrygden blir levealdersjustert. For å kompensere for økt levealder må man jobbe rundt 1-2 måneder mer sammenliknet med de som er ett år eldre.
	Velg alder mellom 62 og 75 år i nedtrekksmeny

Det er små forskjeller i forventet avgangsalder mellom eksperiment- og kontrollgruppa (figur 2). Vi vil nå se nærmere på om det er noen statistiske effekter, enten totalt eller for enkelte undergrupper.

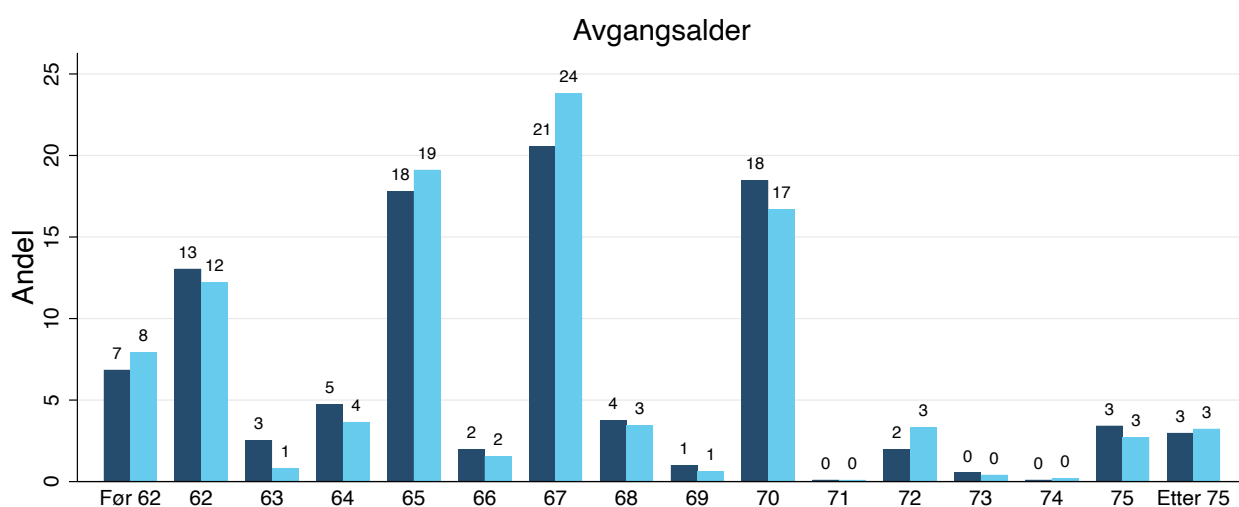
Vi finner ingen effekter av ekstra informasjonen på gjennomsnittlig avgangsalder (tabell 3). Dette kan tyde på at enten så er avgangsalder mindre påvirkelig enn uttaksalder eller så er ikke informasjonen tilstrekkelig til å påvirke respondentene. Den ekstra informasjonen som gis for alder for uttak og avgang er også substansielt forskjellig. Da informasjonen for uttak er mer håndfast, hvor vi viser konkret hva det betyr økonomisk å utsette uttaket med ett år. Vi finner heller ingen effekter for de ulike undergruppene.²

Leve lenger, jobbe lenger

I det følgende kapittelet vil vi presentere spørsmålene om levealdersjustering av pensjonen og om økning av den nedre aldersgrensen for pensjonsuttak. Respondentene antas å ha ulik kjennskap både til sin egen pensjonsopptjening og til prinsippene i pensjonssystemet. Før de ble bedt om å ta stilling til effekten av levealdersjusteringen og til de økte aldersgrensene, fikk de derfor følgende informasjonstekst:

Levealderen forventes å øke framover. Det vil bli flere i befolkningen som er 67 år eller eldre, og særlig vil antall personer over 80 år øke mye. I 2022 ble det lagt

Figur 2: Forventet avgangsalder – fordelt på eksperiment- og kontrollgruppe. Prosent. N = 1 876



Kilde: NAV

¹ Det var sanne eksperimentgruppe for både dette spørsmålet og det som gjaldt uttaksalder.

² Vi undersøkte også om det var noen effekter på differansen mellom ønsket og forventet avgangsalder. Heller ikke for dette finner vi noen effekter, og viser derfor ikke resultatene her.

Tabell 3: Effekter av eksperimentet på gjennomsnittlig avgangsalder, effekter både uten og med kontrollvariabler

	Gjennomsnitt, eksperiment-gruppe	Gjennomsnitt, kontrollgruppe	Effekt	Effekt med kontrollvariabler
Alle	66,6	66,6	-0,02 (0,17)	-0,02 (0,17)
Kvinner	66,3	66,4	-0,19 (0,23)	-0,17 (0,23)
Menn	66,9	66,8	0,12 (0,26)	0,16 (0,25)
Privat sektor	66,7	66,7	-0,05 (0,24)	-0,02 (0,23)
Offentlig sektor	66,6	66,5	0,01 (0,26)	-0,002 (0,26)
30-39 år	66,7	66,8	-0,14 (0,40)	0,06 (0,39)
40-49 år	66,9	66,9	0,04 (0,34)	0,03 (0,33)
50-59 år	66,4	66,4	-0,01 (0,23)	-0,01 (0,23)

Standardfeil i parenteser
 *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Kilde: NAV

frem forslag til endringer i pensjonsreglene for å øke sysselsettingen. Dette innebærer blant annet å øke aldersgrensene i pensjonssystemet i takt med utviklingen i levealderen i befolkningen. Forslagene er ennå ikke vedtatt eller behandlet av Stortinget.

Deretter fikk de et spørsmål om økning i den nedre aldersgrensen for uttak av alderspensjon:

i) "Hva synes du om at folk født i 1990 minst må jobbe til 65 år for å kunne ta ut alderspensjon?", og deretter et spørsmål knyttet til effekten av levealderjusteringen:

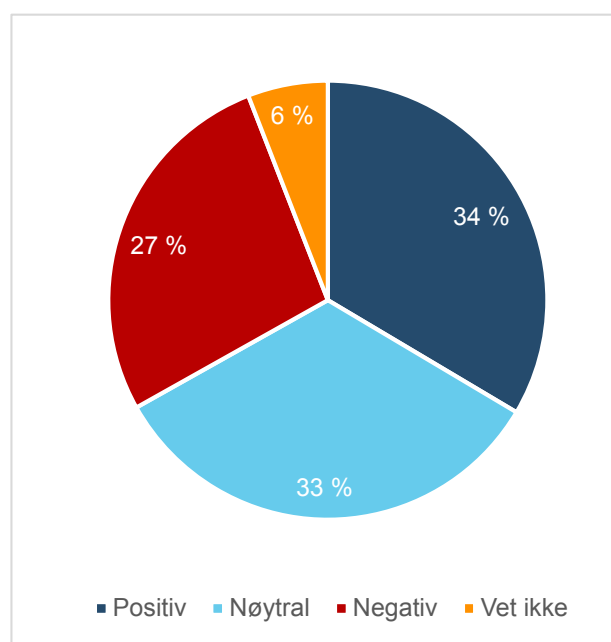
ii) "Hva synes du om at folk født i 1990 må jobbe til mer enn 72 år for å få like god pensjon som eldre generasjoner fikk fra 67 år?"

På spørsmål i) svarte cirka en tredel av respondentene (34 %) positivt. En tredel (33 %) oppga at de var nøytrale dvs. at de er verken positive eller negative. Av den siste tredelen er 27 prosent negative, mens 6 prosent vet ikke (figur 3).

Spørsmål i) baserer seg på at aldersgrensene i pensjonssystemet er foreslått å øke når levealderen øker. Ordinær pensjoneringsalder er 67 år før pensjonsforliket trer i kraft. 67-års grensen vil være utgangspunktet for normert pensjoneringsalder. Dersom levealderen

fremover øker i tråd med prognosene innebærer det en økning av normert pensjoneringsalder med ett år per tiende årskull. Det vil fortsatt være mulig å starte uttaket av alderspensjon 5 år før normert pensjoneringsalder. For 1990-kullet forventes den normerte pensjone-

Figur 3 Hva synes du om at folk født i 1990 minst må jobbe til 65 år for å kunne ta ut alderspensjon? N = 1 851



Kilde: NAV

Tabell 4: Sammenheng mellom bakgrunnskjenne tegn og om man er positiv til at folk født i 1990 minst må jobbe til 65 år for å kunne ta ut alderspensjon

	Koeffisient	Standardfeil
Kvinne	-0.08***	(0.02)
Født i Norge	-0.01	(0.03)
Aldersgruppe	0.05***	(0.01)
God helse	0.10***	(0.02)
God økonomi	0.10***	(0.02)
Yrke som krever høy utdanning	0.07***	(0.02)
Konstant	0.11*	(0.04)
Observasjoner	1 851	
R ²	0,059	

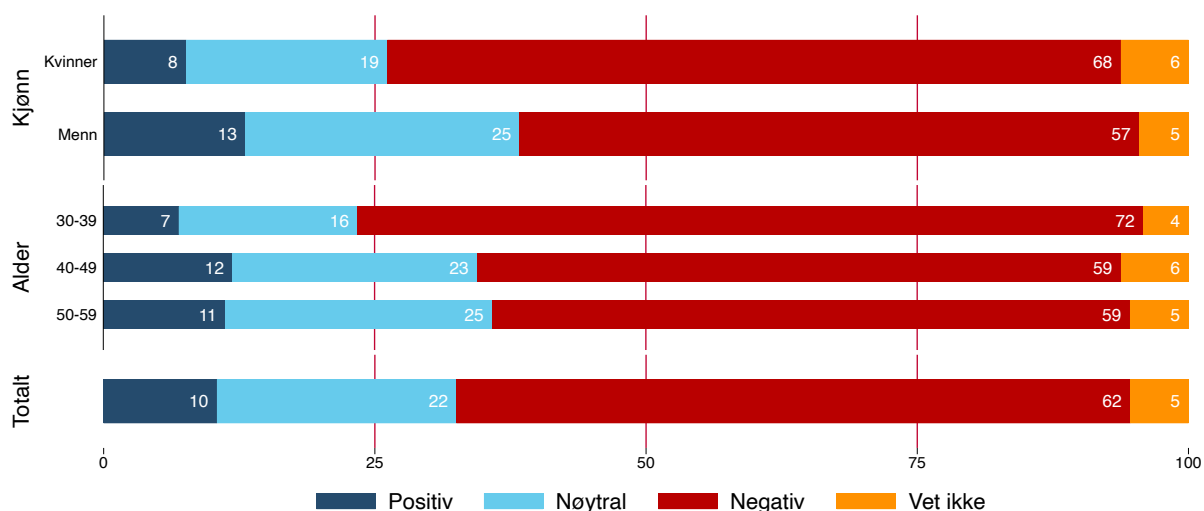
Standardfeil i parenteser
 *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Kilde: NAV

ringsalderen å øke til nærmere 70 år, slik at den nedre aldersgrensen vil bli 5 år tidligere, altså nærmere 65 år. I dag er tidligste uttakstidspunkt ved 62 år. Da som nå betinges det at pensjonsopptjeningen er tilstrekkelig for å kunne ta ut pensjon ved den nedre aldersgrensen.

Fødselsår er bestemmende for hvilke regler som gjelder for pensjon. Personer født i 1963 (61 år i 2024) eller senere er for eksempel de første årskullene med full effekt av pensjonsreformen fra 2011. Med full effekt mener vi at de fullt ut har ny opptjeningsmodell, hvor også alle år med inntekt teller med i beregningen av alderspensjonen.

Figur 4: Hva synes du om at folk født i 1990 må jobbe til mer enn 72 år for å få like god pensjon som eldre generasjoner fikk fra 67 år? N = 1 848



Kilde: NAV

Svaret på spørsmålet avhenger derfor ikke overraskende av respondentens alder. Tabell 4 viser resultatene fra regresjonsmodellen. Langt flere blant de yngste er negative til forslaget enn blant de eldste. Førstnevnte er de som i hovedsak blir omfattet av disse endringene. Kvinner er mer negative enn menn, mens både de som oppgir at de har god helse og de som oppgir at de har god økonomi er mer positive enn de som ikke har det. Tilsvarende er de som arbeider i yrker som krever høy utdanning mer positive enn de som ikke gjør det.

Spørsmål ii) handler om konsekvensene av levealderjusteringen – ikke om endringene som er foreslått med pensjonsforliket. Bare 10 prosent stiller seg positive til dette. Dobbelt så mange er nøytrale, mens 62 prosent er negative (figur 4).

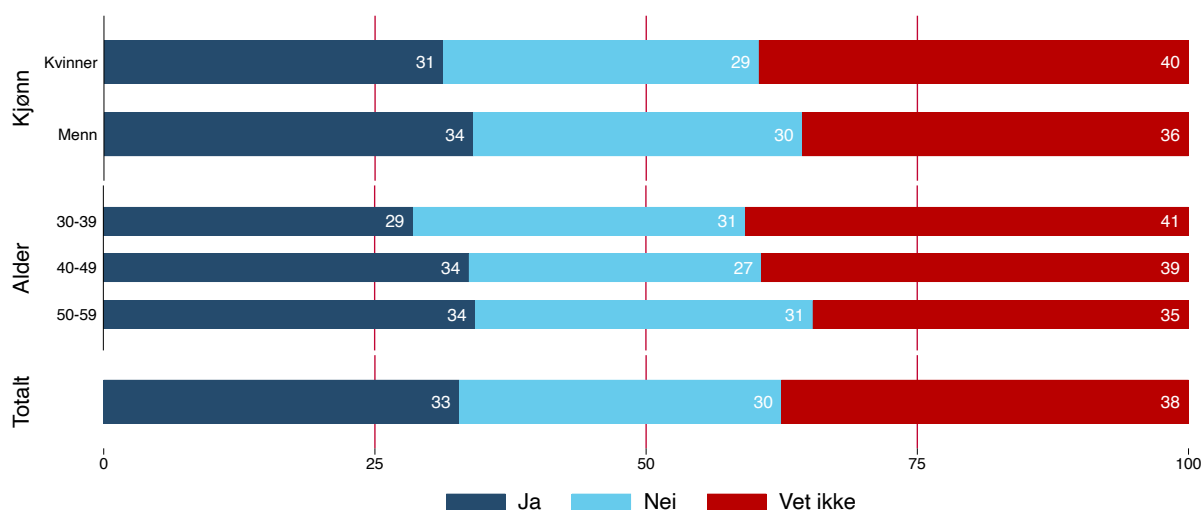
De yngste er altså mest negative, selv om mange av de eldste også stiller seg negative til denne konsekvensen av levealderjusteringen. Dette kan tyde på at det er et visst generasjonsskille, hvor de som blir mest berørt av forslagene til endring også er de mest negative. Det er en forskjell på 13 prosentpoeng mellom de eldste og de yngste.

Usikkerhet om arbeidsgivere vil tilrettelegge for seniorer

I Bakken mfl. (2024) viste vi at respondentene oppgir god helse og økt pensjon som de viktigste faktorene for å jobbe lenger. Forhold på arbeidsplassen ble også vurdert som viktig. Vi spurte om respondentene tror at deres nåværende arbeidsgiver vil være villig til å tilrettelegge for at de kan fortsette i jobb til de er over 70 år.

Om lag en tredel (32 %) av respondentene svarte ja på dette spørsmålet. Det vil si at 30 prosent svarte nei, mens 38 prosent svarte at de ikke vet om arbeidsgiver er villig til å tilrettelegge (figur 5). Det at nesten 70 prosent svarte at de ikke tror, eller ikke vet om, arbeidsgiver vil være villig til å tilrettelegge for at de kan jobbe til de er over 70 år understreker at det for noen ikke nødvendigvis er et fritt valg å jobbe i høy alder. På den annen side vil behovet for tilrettelegging variere fra person til person og mellom yrker. Noen vil ikke trenge tilrettelegging. Vi vet heller ikke om svaret de ga er basert på egen erfaring med arbeidsgiver eller om det er basert på hvordan de opplever at eldre kolleger eller andre i tilsvarende jobber har blitt behandlet. Uansett belyser svarfordelingen at det er

Figur 5: Tror du at din nåværende arbeidsgiver vil være villig til å tilrettelegge for at du kan fortsette i arbeid frem til du er over 70 år? N = 1 847



Kilde: NAV

usikkerhet om arbeidsgiver kan eller vil tilrettelegge for eldre arbeidstakere.

Holder helse?

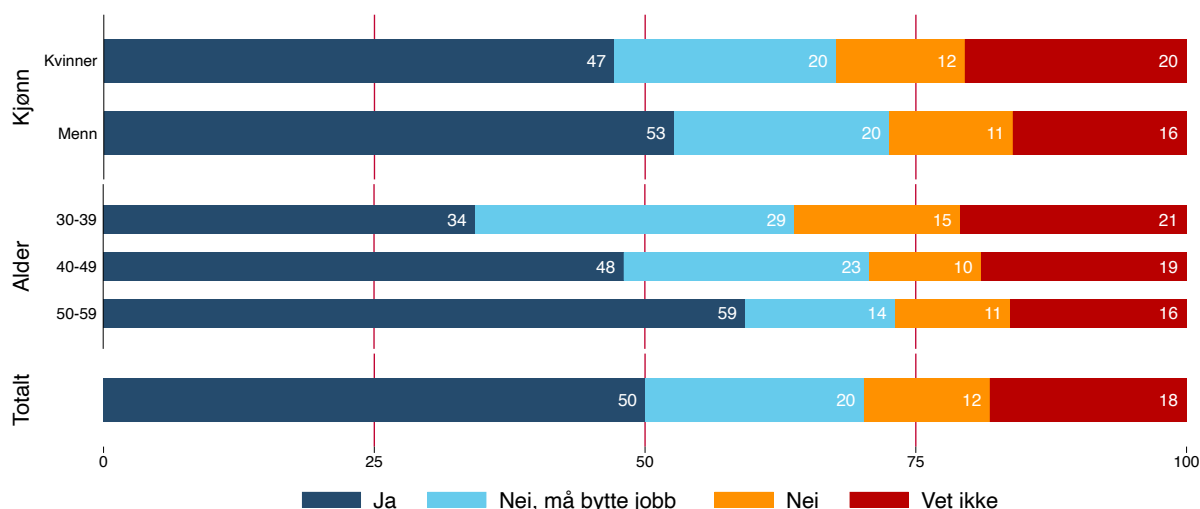
Bakken mfl. (2024) viste at et av de viktigste premisene for at folk kan stå lenge i jobb er at helse holder. Men hva du jobber med, påvirker også helse di. Det vil variere mye hvor psykisk og fysisk belastende forskjellige yrker er. Noen yrker krever kortere utdanning og de som jobber i disse yrkene kommer derfor tidligere i jobb. Hernæs mfl. (2024) viser at personer i yrker med lav utdanning har lavere alder når de trer ut av arbeidslivet enn de som jobber i akademiske yrker. Det er store variasjoner i helse og rundt 30 prosent av alderspensjonistene har vært uføretrygdet før de blir alderspensjonister (Rapport fra pensjonspolitisk arbeidsgruppe 2023). Uføreandelen øker med alder, men samtidig har uføreandelen i den eldre delen av befolkningen falt betydelig de siste 20 årene (NAV 2023).

Vi spurte respondentene om de tror helse holder i den jobben de er i nå eller i en tilsvarende jobb dersom de jobber til de er 65 år. Vi stilte to spørsmål om dette og skiller mellom den psykiske og den fysiske helse. Halvparten oppgir da at de tror den psykiske helse

holder (figur 6). Det er noen flere av mennene som svarer dette enn kvinnene, og det er langt flere av de eldste som tror dette enn de yngste.

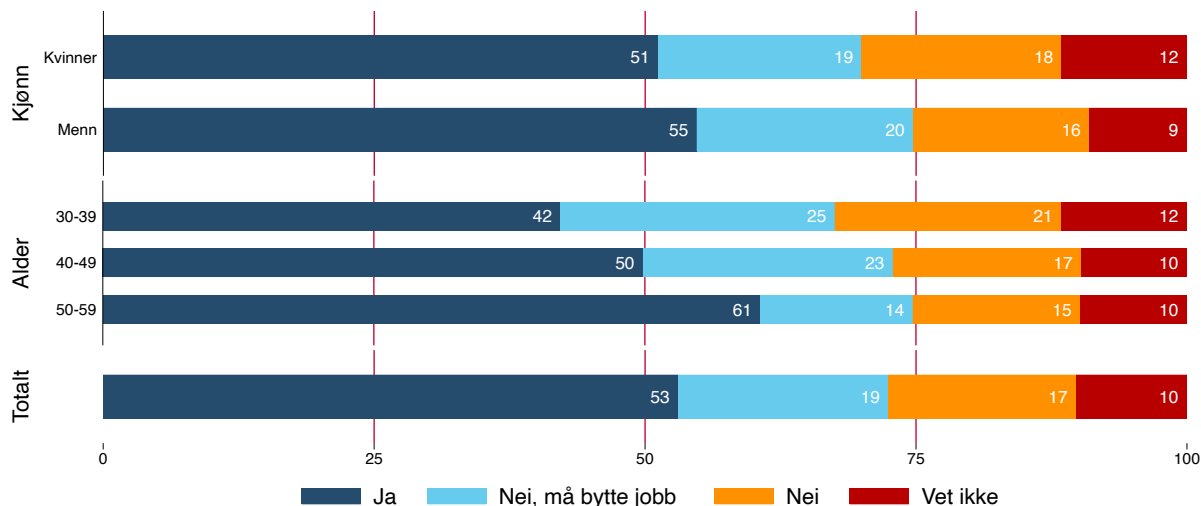
Vel halvparten oppgir at de tror den fysiske helse holder til de blir 65 år (figur 7). Som for spørsmålet om psykisk helse, er det noen færre kvinner enn menn som tror den fysiske helse holder til å stå i samme jobb til de blir 65 år. De unge er også mer negative til dette enn de eldste. For dem som svarer nei, kunne de enten svare at de trodde de måtte bytte jobb før de ble 65 år eller at de ikke tror at helse holder uansett. Rundt 12 prosent av disse tror ikke den psykiske helse holder, mens 17 prosent oppgir at de ikke tror at den fysiske helse holder uavhengig av om de bytter jobb. Hvis vi kombinerer svarene fra disse to spørsmålene, er det kun én prosent som tror at hverken den fysiske eller psykiske helse vil holde. Gjennomsnittlig avgangsalder for 50-åringere i jobb er i dag 66 år (Bakken mfl. 2024). Disse svarene kan tyde på at mange yngre kanskje får det bedre i seniorårene enn det de kanskje frykter. For de yngste kan det føles lenge til man er 65 år, og dermed vanskelig å se for seg livet når de skal ta pensjoneringsbeslutningen. Det er likevel relativt få som svarer «vet ikke». Kan hende de yngste synes det er vanskelig å se for seg at helse hol-

Figur 6: Tror du den psykiske helse vil holde i denne eller tilsvarende jobb dersom du jobber frem til du er 65 år? N = 1 938



Kilde: NAV

Figur 7: Tror du den fysiske helsa vil holde i denne eller tilsvarende jobb dersom du jobber frem til du er 65 år?
N = 1 937



Kilde: NAV

der, sammenlignet med de eldste som allerede har erfart at helsa holder. På den annen side vil de yngste ha større mulighet enn de eldste til å skifte jobb, dersom det kan gjøre at de kan jobbe lenger.

Våre resultater tyder også på at det er en sammenheng mellom yrke og oppfatning av om helsa vil holde frem til pensjonsalder (ikke vist i egen figur). Langt flere av de med yrker som krever høy utdanning (67 prosent) sier de tror den fysiske helsa holder til de er 65 år enn de med yrker som ikke krever slik utdanning (28 prosent).

Diskusjon

Når man skal ta gode valg om tidspunktet for pensjonsuttak og pensjoneringstidspunkt er det flere faktorer som spiller inn. For det første er kunnskap om pensjonssystemet og hvordan egne valg påvirker pensjonsutbetalingen en grunnleggende betingelse. Å vekte de ulike faktorene for å gjøre et valg som optimaliserer egne behov krever kunnskap både om egen pensjonsopptjening, men også om pensjonssystemet mer generelt. Tidspunktet man velger å gå av vil gi utslag på pensjonsutbetalingen, så selv om mange ønsker å gå av så tidlig som mulig, har de også tatt inn over seg at de trolig må jobbe lenger enn de ønsker for

å få tilstrekkelig pensjon til å leve livet de ønsker som pensjonist (Bakken mfl. 2024).

I denne artikkelen har vi presentert resultatene fra et informasjonseksperiment hvor halvparten av utvalget ved to spørsmål fikk noe mer informasjon om den økonomiske betydningen av å jobbe lenger. Første spørsmål, der den ekstra informasjonen omhandler hvor mye pensjonsutbetalingen øker ved å utsette uttakstidspunktet med ett år, ser ut til å øke uttaksalderen. Dette ser spesielt ut til å gjelde for menn og for de som jobber i offentlig sektor. Det vil si at de som fikk konkretisert hvor mye mer de vil få i pensjon senere dersom de utsatte uttakstidspunktet, oppga en høyere alder for pensjonsuttak enn de som ikke fikk denne informasjonen. Å starte uttaket av pensjon kan enten skje i kombinasjon med full eller delvis jobb, eller samtidig som man slutter å jobbe. Det er derfor en vesensforskjell fra selve avgangstidspunktet, da det er mulig å jobbe ved siden av å motta både pensjon og lønn. Altså vil de som fortsatt jobber, samtidig som de velger å utsette pensjonsuttaket, fortsatt ha lønnen sin.

Når det gjelder spørsmålet om avgangstidspunkt, altså å slutte å jobbe, fikk også her halvparten av responden-

tene ekstra informasjon om de økonomiske fordeler av å utsette dette. Her fant vi ingen forskjeller i planlagt avgangsalder mellom den halvparten som fikk ekstra informasjon og de som ikke fikk. Dette kan tyde på at avgangsalder er mindre påvirkelig enn uttaksalder eller at den informasjonen vi ga ikke er nok til å påvirke respondentene. Det å velge å jobbe lenger er også et mer inngripende valg, enn å utsette selve pensjonsutbetalingen. Det er derfor ikke overraskende at det skal mer til å påvirke dem i dette valget.

Informasjonsteksten respondentene fikk satte søkelys på økt levealder og behov for arbeidskraft som begrunnelse. Vi kunne også ha lagt til mer informasjon om for eksempel at levealdersjustering kan hindre store skatteøkninger, men vi ønsket å ha en lettfattelig tekst. Dersom vi hadde stilt spørsmål om respondentene foretrakk å betale mer skatt eller jobbe lenger kunne svarene vært annerledes. De unge vil også her, som ved levealdersjustering, være de som ville blitt mest berørt av å finansiere et svært kostbart pensjonssystem.

Vi har også presentert resultater fra spørsmål om forslaget om å øke aldersgrensene i pensjonssystemet og om levealdersjustering av alderspensjonen. Levealdersjusteringen innebærer at når levealderen øker, vil avgangen fra yrkeslivet måtte utsettes hvis pensjonsnivået skal opprettholdes. Vi stilte spørsmål om respondentenes syn på at personer født i 1990 minst må jobbe til 65 år for å kunne starte uttaket av alderspensjon, og at personer født i 1990 må jobbe til mer enn 72 år for å få like god pensjon som eldre generasjoner fikk fra 67 år. Et mindretall er positive til disse justeringene. En tredel stiller seg positive til at personer født i 1990 minst må jobbe til de er 65 år for å kunne ta ut pensjon, mens 10 prosent er positive til at dette årskullet må jobbe til mer enn 72 år for å få tilsvarende pensjon som eldre fikk fra 67 år. De yngste er mest negative, og det er de yngste som i større grad blir omfattet av levealdersjusteringen. Resultatene peker på et naturlig, og ikke overraskende generasjonsskille, hvor de eldste som i mindre grad blir påvirket av levealdersjusteringen er mest positive.

I vår spørreundersøkelse har en del svart at de ikke tror at de vil ha tilstrekkelig god psykisk og fysisk

helse til å kunne fortsette i sin nåværende jobb frem til en høyere alder som følge av økt nedre aldersgrense i pensjonssystemet. Mange tror heller ikke at arbeidsgiver vil tilrettelegge for at de kan jobbe frem til de er over 70 år. Personer som ikke kan eller vil respondere på levealdersjusteringen ved å jobbe lenger, kommer dårligere ut etter pensjonsreformen i 2011. Dette forsterker sosial ulikhet mellom yrker og grupper i samfunnet. Dette er nå forsøkt justert i pensjonsforliket ved å inkludere en sliterordning og ved at uføre blir delvis skjermet for levealdersjusteringen. Fremover vil pensjonssystemet gjennomgå hvert 10. år for å sikre et bærekraftig pensjonssystem i tråd med de politiske intensjonene og for å kunne justere for uheldige virkninger av regelverket.

Det er ulikheter i både forventet levealder og forventet pensjonsutbetaling mellom ulike grupper i befolkningen, som yrkes- og inntektsgrupper. Slike kjennetegn reflekterer økonomiske og sosiale ulikheter som finnes i befolkningen i arbeidsdyktig alder, og som følger med fra arbeidslivet og over i pensjonsalderen. Vår undersøkelse støtter at sosial og økonomisk ulikhet overføres fra arbeid til pensjon. Vår analyse viser at de med god helse og økonomi samt de som arbeider i yrker som krever høy utdanning er mest positive til levealdersjusteringen. Dette er grupper i befolkningen som kan forvente å leve lenge. Yrker som krever høy utdanning vil også ofte være jobber med større grad av autonomi og frihet og kan være bedre tilpasset en arbeidssituasjon der den ansatte kan bli værende i høy alder.

Referanser

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2023) «Særaldersgrenser før og nå – og en vurdering av det framtidige behovet. Rapport fra en arbeidsgruppe», *Arbeids-* og inkluderingsdepartementet

Bakken, Frøydis M., *Atle F. Bjørnstad* og *Espen S. Dahl* (2024) «Ønsker og virkelighet – vurderinger av egen fremtidig pensjon», *Arbeid og velferd*, nr. 1/2024, s. 4–22

- Finseraas, Henning* og *Jakobsson, Niklas* (2014) «Does information about the pension system affect knowledge and retirement plans? Evidence from a survey experiment» *Journal of Pension Economics and Finance*. 2014;13(3):250-271. doi:10.1017/S1474747213000310
- Fri* fagbevegelse 25. mars 2024: <https://frifagbevegelse.no/nyheter/hoyre-vil-ha-superrask-behandling-av-nye-pensjonsregler-6.158.1035717.3dfc410a44>
- Galaasen, Anders M.* & *Espen S. Dahl* (2013) «I pose og sekk? Hvorfor har så mange valgt å kombinere jobb og pensjon?» *Arbeid og velferd*, nr. 3/2013, s. 56–67
- Grødem, Anne Skevik* (2019) «Pensjon: for komplisert for folk flest? Befolkningens kunnskap om og holdninger til pensjon» ISF-rapport 2019:13, Institutt for samfunnsforskning
- Grødem, Anne Skevik* & *Kitterød, Hege* (2021) «Older workers imagining retirement: the collapse of agency, or freedom at last?» *Ageing & Society*, 42(10):2304–2322. doi: 10.1017/S0144686X20002044.
- Hernæs, Erik, Hernæs, Øystein* & *Røed, Knut*. (2024) «Hvem er «sliterne» i arbeidslivet?» 2024/03/13 Søkelys på arbeidslivet <https://doi.org/10.18261/spa.41.1.4>
- Ingelsrud, Mari Holm* & *Underthun, Anders*, (2021) «Seniorer i statlig sentralforvaltning: Kompetanse, motivasjon og planer for pensjonering», AFI-rapport 2021:01, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet AFI
- Innst. 233 S* (2023–24) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Et forbedret pensjonssystem med en styrket sosial profil. Arbeids- og sosialkomiteen.
- Kostøl, Andreas R.*, & *Andreas S. Myhre* (2021) «Labor Supply Responses to Learning the Tax and Benefit Schedule» *American Economic Review*, 111 (11): 3733-66.
- Mastrobuoni, Giovanni* (2011) «The Role of Information for Retirement Behavior: Evidence based on the Stepwise Introduction of the Social Security Statement» *Journal of public economics*, vol. 95, issues 7–8, august 2011, s. 913–915
- Meng, Annette; Sundstrup, Emil* & *Andersen, Lars L* (2020) «Factors Contributing to Retirement Decisions in Denmark: Comparing Employees Who Expect to Retire before, at, and after the State Pension Age» *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2020; 17(9):3338. <https://doi.org/10.3390/ijerph17093338>
- NAV* (2023), Utviklingen i uføretrygd 2023, Statistikknotat
- NOU 2004:1* «Modernisert folketrygd — Bærekraftig pensjon for framtida»
- NOU 2022:7* (2022) «Et forbedret pensjonssystem» Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Meld. St. 6* (2023–2024) «Et forbedret pensjonssystem med en styrket sosial profil», Arbeids- inkluderingsdepartementet
- OECD* (2019) «Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators», OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>.
- OECD* (2023) «Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators», OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/678055dd-en>.
- Rapport fra Pensjonspolitisk arbeidsgruppe* (2023) «Arbeid, pensjon og inntekt i den eldre befolkningen»
- Solem, Per Erik; Hauge, Linda; Hellevik, Tale* & *Herlofson, Katharina* (2023) «Older Workers and Work Exit Preferences in a Digitalized Working Life» *Nordic Journal of Working Life Studies*. doi: 10.18291/njwls.140206.
- Tømmerås, Ane M.* & *Michael J. Thomas* (2022) «Nasjonale befolkningsframskrivninger 2022 – Sammen drag av forutsetninger og resultater», SSB-rapport nr. 2022/29

UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET

NAVs arbeidsmarkedsprognose

Av Kristian Myklathun, Othilde Skjøstad og Johannes Sørbø¹

Sammendrag

Antallet arbeidssøkere registrert hos NAV har økt i et moderat tempo siden slutten av 2022. Det henger sammen med at høy inflasjon og flere renteøkninger fra Norges Bank har dempet aktiviteten i norsk økonomi, og særlig innen bygg og anlegg, varehandel og noen tjenesteytende næringer. Den andre viktige årsaken, som særlig har gjort seg gjeldende det siste året, er at mange flyktninger fra Ukraina etter hvert søker mot arbeidsmarkedet. Om lag 46 prosent av veksten i antallet arbeidssøkere det siste året skyldes flere ledige fra Ukraina. Disse representerer en økning i arbeidsstyrken.

Samtidig holder etterspørselen etter arbeidskraft seg på et høyt nivå, selv om den har gått noe ned gjennom våren. I løpet av mai ble det lyst ut 8 prosent flere ledige stillinger enn i tilsvarende måned i fjor, og vi ser en klar økning for konjunkturutsatte grupper som meglere og konsulenter, ingeniør- og ikt-fag og industriarbeid. Det at etterspørselen etter arbeidskraft ser ut til å holde seg godt oppe er også et godt tegn med tanke på den videre utviklingen i arbeidsledigheten. Virksomhetene i næringer som bygg og anlegg og varehandelen oppgir imidlertid svake sysselsettingsforventninger framover.

Vi anslår at arbeidsledigheten vil fortsette å øke framover, i om lag samme takt som den har gjort det siste året. De viktigste grunnene til det er lav aktivitet i bygge- og anleggsnæringen, svak utvikling i privat konsum, og at flere ukrainere vil registrere seg hos NAV for å få bistand til å komme i arbeid. Vi anslår at det i gjennomsnitt vil være 61 000 registrerte helt ledige i år, og 68 000 i 2025. Det tilsvarer 2,0 prosent av arbeidsstyrken i 2024 og 2,3 prosent i 2025.

Vår prognose innebærer beskjeden vekst i norsk økonomi og høyere arbeidsledighet. Selv om arbeidsledigheten vil stige, anslår vi likevel fortsatt lav arbeidsledighet i et historisk perspektiv. Vi venter også at sysselsettingen holder seg høy. I en situasjon med fortsatt lav ledighet er det gode muligheter for å få flere av de som er registrert hos NAV i jobb, og det samme gjelder de mange flyktningene som er bosatt de siste to årene.

<https://doi.org/10.60847/NAV.4799>

¹ NAVs arbeidsmarkedsprognoser er utarbeidet av prognosegruppen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Artikkelen er basert på informasjon tilgjengelig per 4. juni.

Arbeidsledigheten er på vei opp

Antallet arbeidssøkere registrert hos NAV økte i et moderat tempo gjennom 2023, og økningen har fortsatt i 2024. Det er nå 14 000 flere arbeidssøkere enn i mai 2023 og siden januar har antallet økt med 5 200 personer justert for normale sesongvariasjoner (se figur 1).

Ved utgangen av mai var 95 000 personer registrert som arbeidssøkere hos NAV, hvorav 71 600 var registrert som helt ledige eller arbeidssøkere i et arbeidsmarkedstiltak (bruttoledigheten). Dermed var 3,2 prosent av arbeidsstyrken registrert som arbeidssøkere hos NAV, mens bruttoledigheten utgjorde 2,4 prosent.

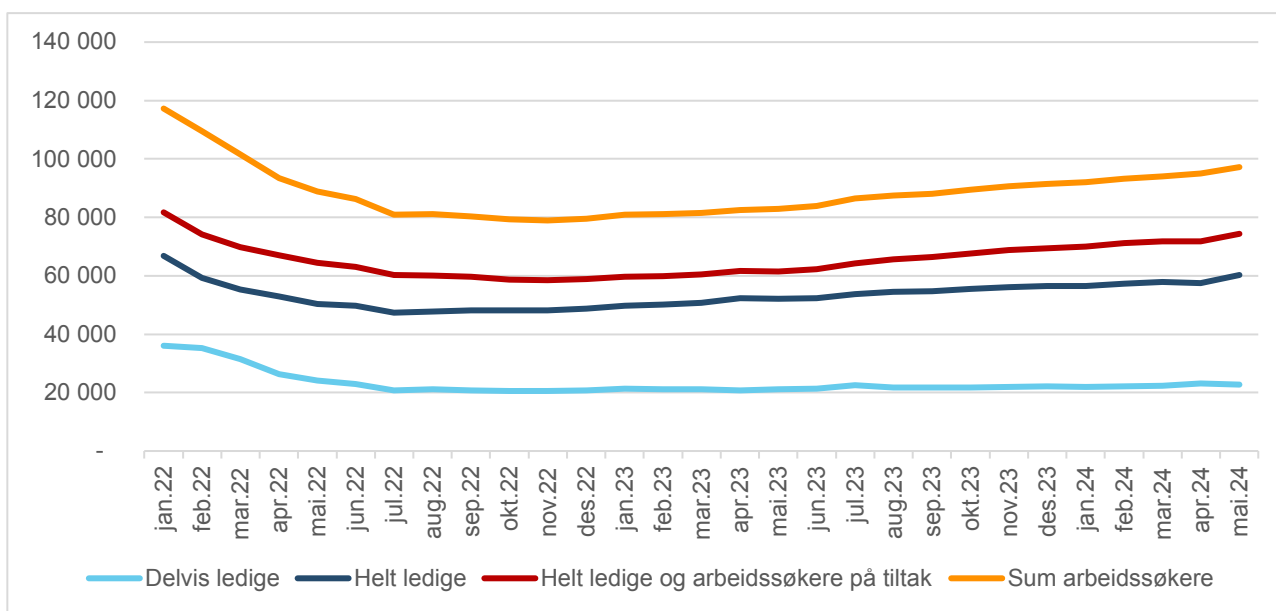
Svekkelsen på arbeidsmarkedet og den økte arbeidsledigheten det siste året henger sammen med økt rente og høy inflasjon, som særlig rammer næringer som bygg og anlegg og varehandelen. I tillegg drives økningen i ledigheten i stor grad av den høye innvandringen fra Ukraina og at flere ukrainske flyktninger registrerer seg som arbeidssøkere.

Flere ledige med bakgrunn fra bygg og anlegg

Når vi ser på hvilken næring arbeidssøkernes siste arbeidsgiver tilhørte, er personer uten registrert arbeidsforhold den største gruppa, tett fulgt av forretningsmessig tjenesteyting, varehandel, samt bygg og anlegg. Størst økning i antall arbeidssøkere det siste året ser vi blant personer med ukjent- eller uten registrert arbeidsforhold, med 3 300 flere arbeidssøkere (figur 2). Dette henger sammen med flere arbeidsledige fra Ukraina. I tillegg er det 2 700 flere ledige med bakgrunn fra bygge- og anleggsvirksomhet, og 1 100 flere med bakgrunn innen varehandel. Antall arbeidssøkere med bakgrunn innen faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting, som blant annet inneholder arkitektvirksomhet, har økt med 1 100 personer. Denne næringen vil også merke lavere aktivitet innen bygg og anlegg.

Tall fra SSB viser også at antallet lønnstakere har falt i enkelte næringer. Nedgangen er størst innen forretningsmessig tjenesteyting, hvor antallet lønnstakere falt med 3 700 (-3%) i perioden mai 2023 til mai 2024.² Videre var det en nedgang på 3 400

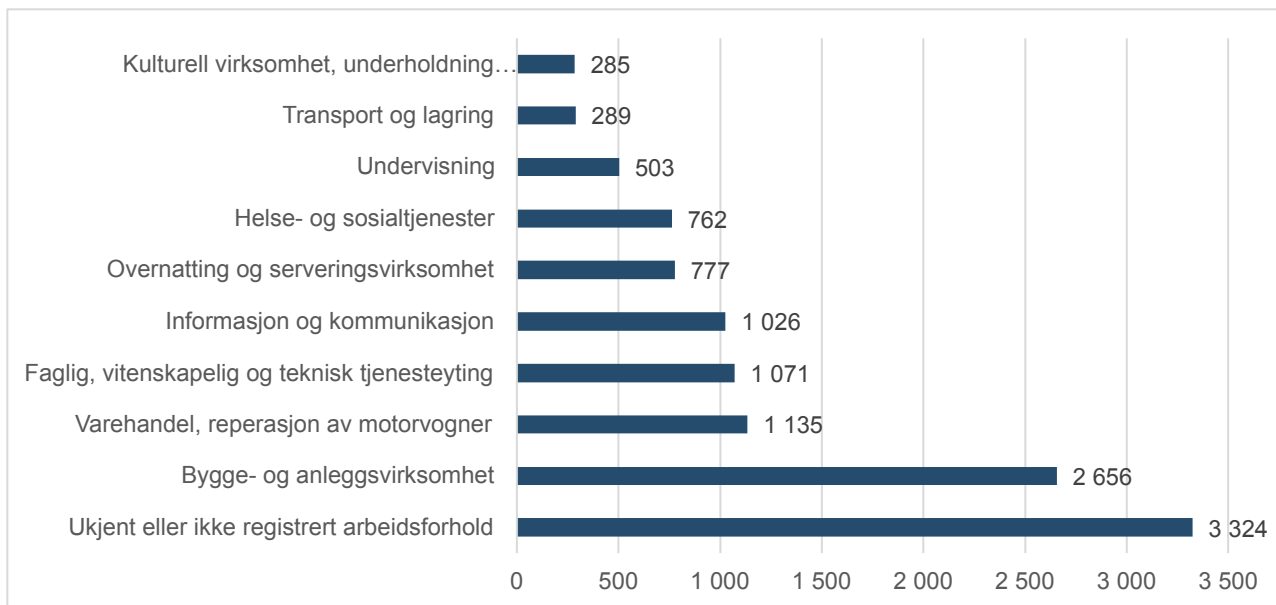
Figur 1. Antall helt ledige, delvis ledige, sum helt ledige og arbeidssøkere på tiltak og sum arbeidssøkere totalt. Sesongjustert. Januar 2022 – mai 2024



Kilde: NAV

² Tabell 13126 i SSBs statistikkbank

Figur 2. Endring i antall arbeidssøkere etter hvilken næring deres siste arbeidsgiver tilhørte. De ti gruppene med størst økning. April 2023 – april 2024



Kilde: NAV

lønnstakere (-1%) i næringen bygg og anlegg. Forretningsmessig tjenesteyting inneholder blant annet utleie av arbeidskraft, en næring som ofte har leid ut mange til nettopp bygg og anlegg. Det er derfor naturlig å se nedgangen i sammenheng med lavere aktivitet innen bygg og anlegg. I tillegg strammet regjeringen inn regelverket for utleie av arbeidskraft fra 1. april 2023, noe som nok også har påvirket systemsettingen innen forretningsmessig tjenesteyting. Til sammenligning økte antall lønnstakere totalt i alle næringer med 19 600 i samme periode (1 %).

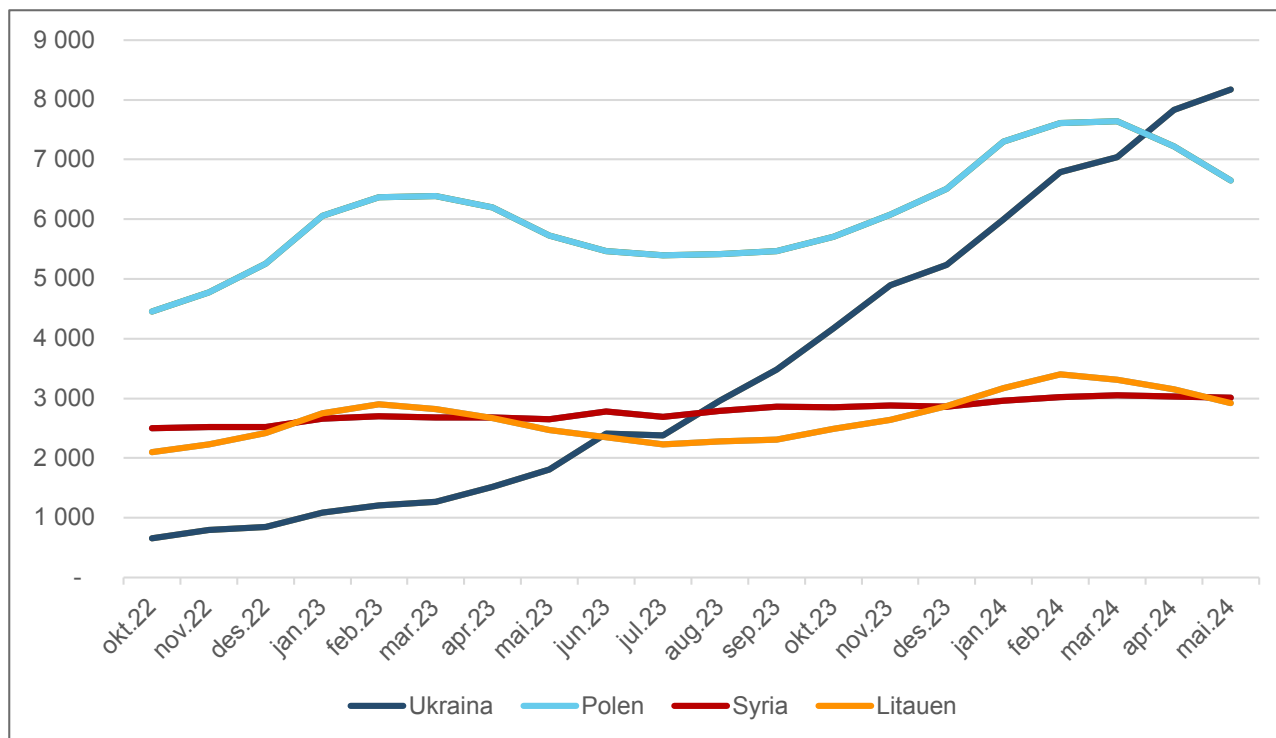
Høy innvandring fra Ukraina

Tall fra UDI viser at omtrent 77 000 personer fra Ukraina har søkt om kollektiv beskyttelse i Norge siden februar 2022. Om lag to tredjedeler av disse er i arbeidsfør alder (18-65 år). Den høye innvandringen påvirker arbeidsmarkedet på flere måter. I første omgang gir det økt etterspørsel etter varer og tjenester som følge av flyktingenes behov for boliger, språkkurs og barnehageplasser. Etter hvert som de bosettes, vil de søke mot arbeidsmarkedet. Hvor raskt dette går vil variere, blant annet etter språkferdigheter og kompetanse fra hjemlandet. Ukrai-

nerne har rett på, men ikke plikt til, å delta i introduksjonsprogrammet. Hvor lenge dette varer varierer imidlertid etter hvor lang utdanning de har fra tidligere. Siden mange har høyere utdanning (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2023), vil de i utgangspunktet ha rett på introduksjonsprogrammet i inntil seks måneder med mulighet for forlengelse i ytterligere seks.

Flere ukrainske arbeidssøkere på arbeidsmarkedet er en viktig driver til økningen i ledigheten. De siste månedene har antallet ukrainere som er registrert som arbeidssøkere hos NAV økt med omtrent 600 personer hver måned (ikke sesongjustert), og ukrainsk landbakgrunn er nå den vanligste blant arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn (figur 3). Ved utgangen av mai var 8 200 personer fra Ukraina registrert som arbeidssøkere hos NAV. Til sammenligning utgjorde personer fra Polen nest største gruppe med 6 600 personer. Veksten i antallet ukrainere står for 61 prosent av økningen i antallet arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn siste tolv måneder, og 46 prosent av økningen i antallet arbeidssøkere totalt.

Figur 3. Antall personer registrert som arbeidssøkere hos NAV, etter landbakgrunn. De fire vanligste fødelandene i mai 2024. Ikke sesongjustert



Kilde: NAV

Store forskjeller mellom fylkene

Antallet arbeidssøkere har økt i alle fylker det siste året. Den relative økningen er størst i Finnmark og Trøndelag hvor det har blitt henholdsvis 37 og 23 prosent flere registrerte arbeidssøkere. Økningen har vært minst i Østfold, Vestfold, Telemark og vestlandsfylkene, og mellom 7 og 16 prosent. Ved utgangen av mai var det lavest ledighet i Troms, Trøndelag, vestlandsfylkene og Nordland.

At fylkene har ulik nærings sammensetning og ulikt antall arbeidssøkere fra Ukraina ser ut til å være de viktigste årsakene til at ledigheten har økt i forskjellig takt. Alle fylker har stor økning i antallet ukrainske arbeidssøkere, men i små fylker utgjør disse en større andel. I Troms og Finnmark samlet utgjør for eksempel ukrainske arbeidssøkere nå godt over halvparten av økningen i antallet arbeidssøkere. Samtidig er dette fylkene som i størst grad har lyktes med å få ukrainerne i jobb så langt (Von Simson m.fl. 2024). Trøndelag har også veldig stor økning i ukrainske arbeidssøkere relativt til andre fylker. Fylkene som

har hatt lavest økning i ledigheten det siste året er alle industrifylker, med relativt høy andel sysselsatte i industrien. Oljerelatert industri går nå bra på grunn av høye oljeinvesteringer, mens den eksportrettede industrien nyter godt av svak kronekurs. De tre fylkene med minst økning i antallet arbeidssøkere er Østfold, Vestfold og Telemark. Disse er både industrifylker og er også blant fylkene med minst økning i antallet ukrainske arbeidssøkere.

Fortsatt høy sysselsetting

Sysselsettingen har holdt seg på et høyt nivå gjennom det siste året. I april var 69,7 prosent av befolkningen mellom 15 og 74 år sysselsatt, ifølge sesongjusterte trendtall fra arbeidskraftundersøkelsen (AKU). Andelen sysselsatte har vært på rundt 70 prosent siden slutten av 2021. Selv om andelen sysselsatte har holdt seg relativt stabil, fortsatte antallet sysselsatte å øke gjennom første halvdel av 2023. Deretter har antallet sysselsatte stabilisert seg, og i april 2024 var det 25 000 flere sysselsatte enn i januar 2023.

I samme periode har også befolkningen vokst mye, blant annet på grunn av den høye innvandringen fra Ukraina. I april var det 52 000 flere personer i yrkesaktiv alder enn i januar 2023. Den høye befolkningsveksten har bidratt til at arbeidsstyrken har økt. I april var arbeidsstyrken på 3 003 000 personer, en økning på 42 000 sammenlignet med januar 2023. Veksten i arbeidsstyrken skyldes i hovedsak flere sysselsatte, men også økt arbeidsledighet.

Figur 4 viser endringene i befolkningen i yrkesaktiv alder etter arbeidsstyrkestatus. Økningen i arbeidsledigheten har kommet blant personer i alderen 25-54 år, mens veksten i sysselsatte har vært størst blant personer 55-74 år. I tillegg har antallet utenfor arbeidsstyrken økt i aldersgruppen 55-74 år, og dette skyldes i stor grad flere alderspensjonister.

I tillegg til at antallet arbeidssøkere fra Ukraina øker raskt, øker også antallet sysselsatte ukrainere. I april var det omtrent 8 200 ukrainske flyktninger i yrkesaktiv alder som hadde et arbeidsforhold i Norge. Det er få sammenlignet med hvor mange som har innvan-

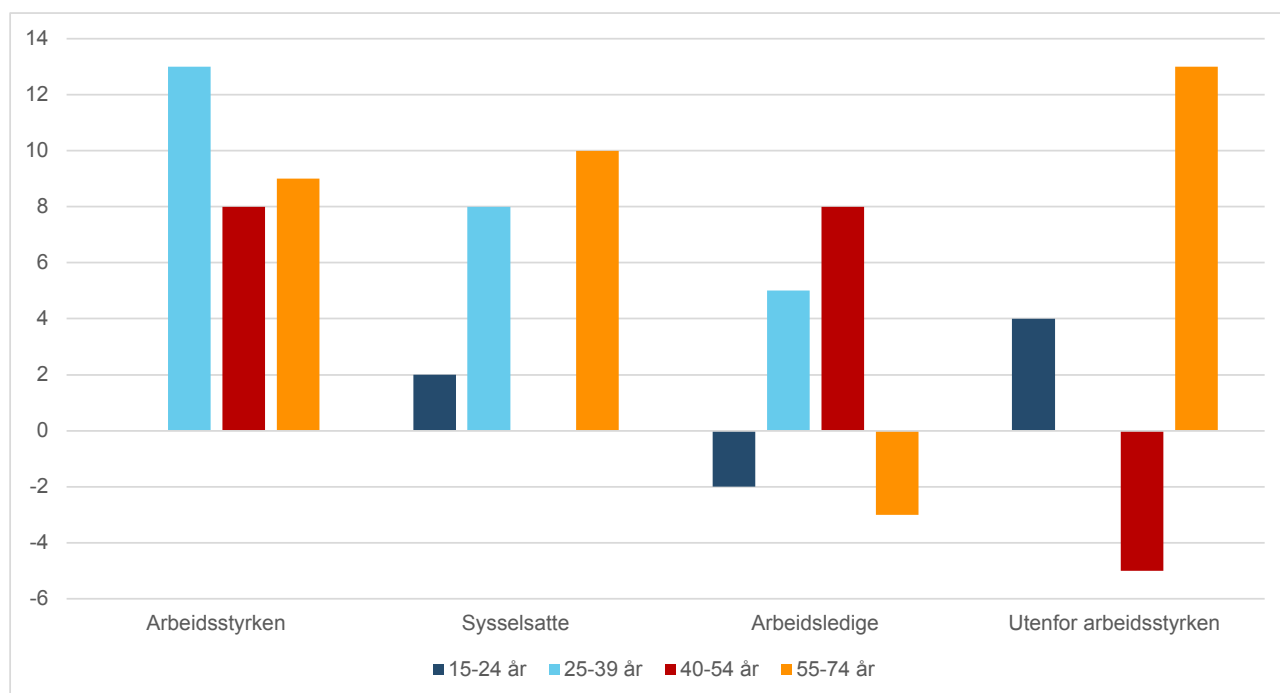
dret, men nesten 6 500 flere enn for ett år siden. Det er grunn til å tro at både antallet arbeidssøkere og antallet som er i jobb vil øke framover.

Høy etterspørsel etter arbeidskraft

Arbeidsledigheten er altså på vei opp, samtidig som sysselsettingen holder et høyt nivå. I tillegg er det fortsatt høy etterspørsel etter arbeidskraft. Figur 5 viser utviklingen i antall nye ledige stillinger (NAV) og beholdningen av ledige stillinger (SSB). Antallet nye stillinger kan være en ledende indikator for utviklingen i ledigheten, og et skifte i etterspørselen etter arbeidskraft er synlig i antallet nye stillinger før det vises i beholdningen. Selv om antallet nye ledige stillinger har gått litt ned i siste kvartal, er trenden positiv og antallet ledige stillinger ser ut til å ha stabilisert seg på et høyt nivå. Det er et godt tegn med tanke på den videre utviklingen på arbeidsmarkedet.

I løpet av mai ble det registrert 8 prosent flere nye ledige stillinger per virkedag enn i samme periode i fjor (NAV statistikk). Antallet nye ledige stillinger

Figur 4. Endring i befolkningen i yrkesaktiv alder etter arbeidsstyrkestatus og alder. 1 000 personer. 1. kvartal 2023 – 1. kvartal 2024



Kilde: SSB

har økt innen de aller fleste yrkesgrupper. Den største økningen har vært innen meglere og konsulenter (55%). Det er også en økning for konjunkturutsatte yrkesgrupper, som ingeniør- og ikt-fag (44 %), industriarbeid (23%) og bygg og anlegg (5%). Det er størst endring i ledige stillinger i Rogaland, der det er 35 prosent flere ledige stillinger i mai 2024 enn i mai 2023. I 2024 har beholdningen av ledige stillinger økt, selv om det i første kvartal var 9 prosent færre ledige stillinger enn toppunktet ett år tidligere (SSB statistikk).

Det er samtidig tydelig at arbeidsmarkedet har kjølt seg ned de siste årene når vi ser på mangelen på arbeidskraft. Resultater fra NAVs bedriftsundersøkelse viser at mangelen på arbeidskraft samlet sett er estimert til 43 600 personer i 2024. Det er 9 250 færre enn i 2023, og betydelig ned fra rekordåret 2022. Sammenlignet med i fjor er den estimerte mangelen på arbeidskraft

lavere i alle fylker. Unntaket er Rogaland og Vestland, der de mangler litt flere enn i fjor. Det henger sammen med at det nå er høy aktivitet innen oljerelatert virksomhet og i mange industribedrifter.

Færre nye arbeidssøkere

Når antallet arbeidssøkere øker kan det både skyldes at flere blir arbeidsledige, slik at antallet nye arbeidssøkere går opp, eller at færre slutter å være arbeidssøkere. Antallet nye arbeidssøkere som registrerer seg hos NAV nådde sitt laveste nivå i mars 2022, men har siden gått gradvis oppover. I løpet av mai registrerte 11 500 nye arbeidssøkere seg hos NAV. Det tilsvarer om lag 810 per virkedag, justert for normale sesongvariasjoner.

Selv om det er små endringer i antallet arbeidssøkere fra en måned til den neste, vil det typisk være store

Figur 5. Utvikling i antallet ledige stillinger. Antall nye ledige stillinger per virkedag (NAV), og beholdningen av ledige stillinger per kvartal (SSB). Sesongjustert og indeksert. 1. kvartal 2018=100



Kilde: NAV og SSB

bevegelser i form av nye arbeidsledige og personer som slutter å være arbeidsledige. Det å se på slike strømmer inn i og ut av arbeidsledighet kan gi et mer utfyllende bilde av dynamikken på arbeidsmarkedet enn det som kommer til uttrykk i arbeidsledighetsraten.

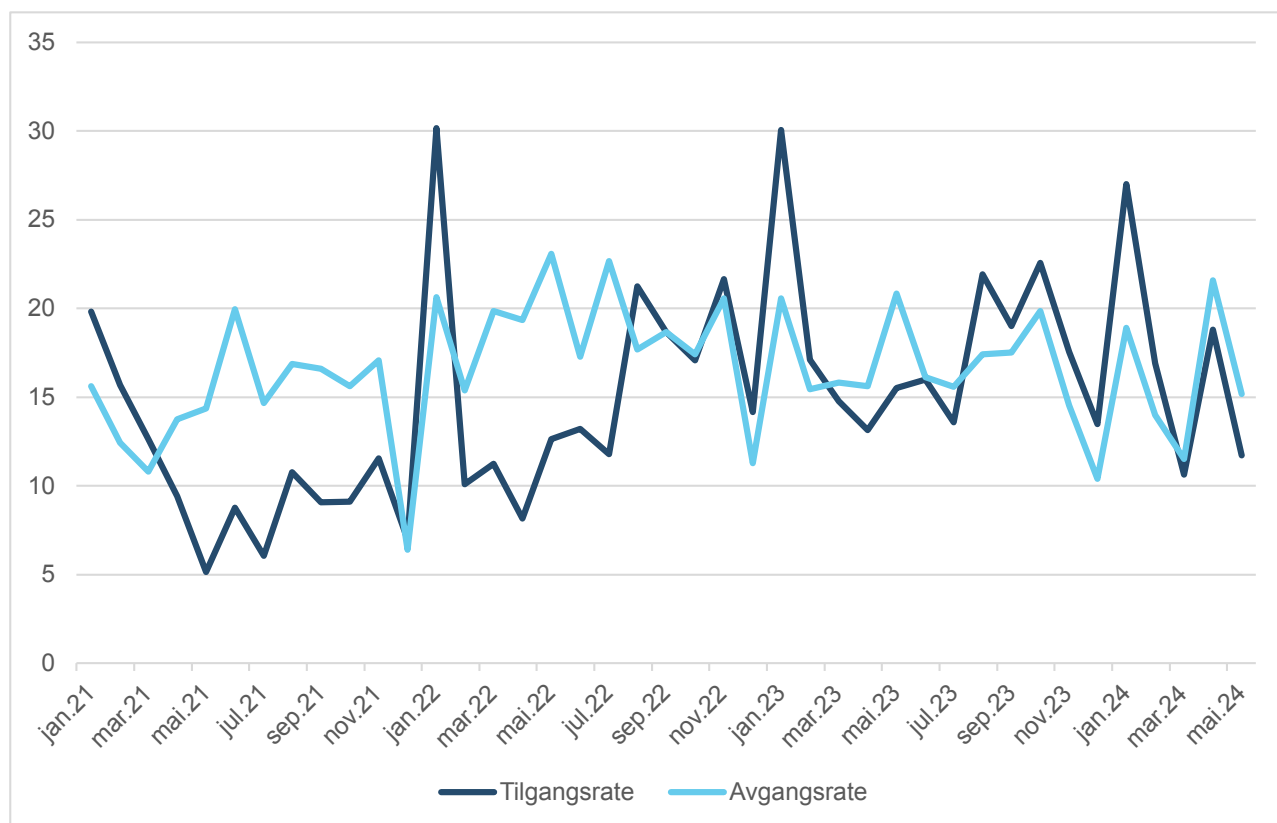
Figur 6 viser bevegelser inn i og ut av arbeidsledighet for perioden januar 2021 til mai 2024. Tilgangsrate er definert som antall nye personer som registrerer seg som arbeidssøkere i løpet av en gitt måned, målt som andel av beholdningen av arbeidsledige ved starten av samme måned og tilsvarende for avgangsrate. Vi ser at det er en del sesongvariasjoner i disse størrelsene, og særlig skiller januar seg ut ved at det da melder seg mange nye arbeidssøkere. Det henger sammen med at mange kontrakter går ut ved nyttår. Trenden de siste årene har likevel vært en svakt økende tilstrømming av nye arbeidssøkere, samtidig som andelen som slutter å være registrert som arbeidssøkere har gått svakt nedover.

Blant de nye arbeidssøkerne i mai hadde 30 prosent mistet jobben sin, 12 prosent var usikre på sin jobbsituasjon og 11 prosent blitt permittert. Av de 78 prosentene som hadde hatt et tidligere jobbforhold (9 000 personer), hadde 10 prosent hatt en jobb innen varehandel, reparasjon av motorvogner, mens 9 prosent kom fra en jobb innen bygge- og anleggsvirksomhet. De resterende 2 500 som registrerte seg som arbeidssøkere i løpet av mai, kom dermed fra å være utenfor arbeidsstyrken. 78 prosent av disse svarte at de enten aldri har vært i jobb eller ikke vært i jobb de siste to årene, mens 22 prosent var nyutdannede eller ferdig med militærtjeneste.

Små endringer i antall permitterte

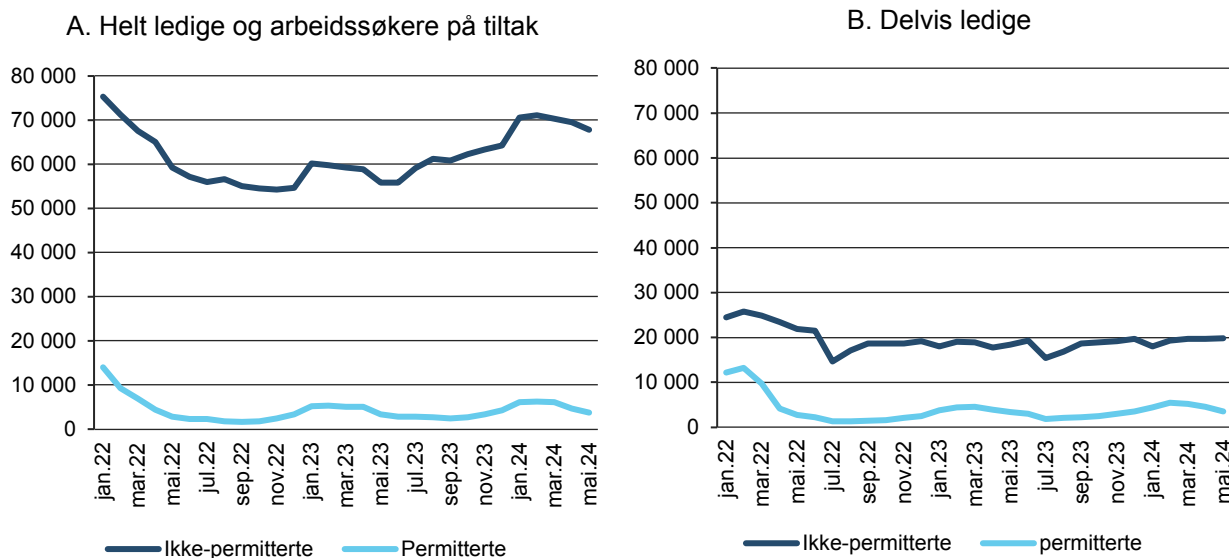
Ved utgangen av mai var 7 300 personer registrert som helt eller delvis permitterte arbeidssøkere hos NAV, noe som utgjør 0,2 prosent av arbeidsstyrken (figur 7). Dette er 500 flere enn for ett år siden. Antall permitterte utgjør dermed en liten andel av den totale

Figur 6. Antallet nye arbeidssøkere (tilgang) og antallet som slutter å være arbeidssøkere (avgang) per måned. Prosent av beholdningen av arbeidssøkere hver måned. Januar 2021 – mai 2024



Kilde: NAV

Figur 7. Antall helt ledige og arbeidssøkere på tiltak (panel A) og delvis ledige (panel B), fordelt på permitterte og ikke-permitterte. Januar 2022 – mai 2024



Kilde: NAV

økningen i ledigheten siste år. Samtidig utgjør de permitterte en større andel av arbeidssøkerne enn før pandemien. I årene 2013-2019 utgjorde de permitterte mellom 2 og 6 prosent av det totale antallet arbeidssøkere. Etter pandemien er denne andelen økt til 8 prosent i 2023 og 11 prosent så langt i 2024.

Virksomheter som må si opp eller permittere 10 ansatte eller flere skal melde fra om dette til NAV så tidlig som mulig. Basert på disse meldingene lager NAV statistikk over hvor mange varsel NAV har mottatt, og hvor mange personer som er berørt. I 2024 har NAV mottatt varsel om permittering av til sammen 16 500 personer. I tilsvarende periode i fjor var tallet på 17 900 personer. Selv om en virksomhet melder at de må permittere kan situasjonen endre seg, og behovet for permittering kan falle bort. Samtidig kan disse varslene undervurdere permitteringen som kommer, dersom for eksempel mange bedrifter permitterer mindre enn 10 ansatte og dermed ikke trenger å varsle NAV.

NAVs arbeidsmarkedsprognose

Situasjonen på arbeidsmarkedet er fremdeles god, selv om ledigheten har økt gradvis de siste to årene. Det var 56 300 helt ledige registrert hos NAV i mai, opp 7 500

fra samme måned i fjor. Fremover forventer vi samlet sett en beskjeden vekst i norsk økonomi og at ledigheten vil fortsette å øke, i omtrent samme takt som den har gjort det siste året. I gjennomsnitt anslår vi 61 000 registrert helt ledige i år, og 68 000 i 2025. Det tilsvarer 2,0 prosent av arbeidsstyrken i 2024, og 2,3 prosent i 2025. Selv om arbeidsledigheten vil stige, innebærer vår prognose fortsatt lav ledighet. Sysselsettingen vil holde seg høy, selv om vi anslår en lavere vekst i antallet sysselsatte enn vi har hatt de siste årene.

De viktigste grunnene til forventet fortsatt økt ledighet er lav aktivitet i bygge- og anleggsnæringen, at stadig flere ukrainere er klare for jobb og registrerer seg hos NAV for å få bistand til det, samt svak utvikling i privat konsum, som reduserer etterspørselen innen blant annet varehandelen.

De siste to årene har vært preget av høy prisvekst. I april var konsumprisindeksen (KPI) 3,6 prosent høyere enn samme måned året før, mens KPI-JAE, som ikke inkluderer energivarer, steg 4,4 prosent i samme periode. Prisveksten har falt mye det siste året, men er fremdeles langt høyere enn inflasjonsmålet på 2 prosent. De viktigste bidragsyterne til at prisveksten holder seg høy er prisene på mat- og drikkevarer samt

husleie. Siden husleiene gjerne blir justert i henhold til den løpende prisveksten bidrar denne komponenten til å holde prisveksten oppe.

Den høye inflasjon har ført til gjentatte økninger i styringsrenten. Den siste økningen kom i desember, da renten ble satt opp til 4,5 prosent. Vi legger til grunn at rentetoppen er nådd, og at den første rentenedgangen vil komme i desember. Deretter har vi lagt til grunn at renta blir satt gradvis ned, og er på 3,75 prosent ved utgangen av 2025.

Boliginvesteringene falt med hele 21,9 prosent fra 1. kvartal 2023 til 1. kvartal i år. Dette må sees i sammenheng med økte byggekostnader og nedgang i realboligprisene. I tillegg påvirker renteøkningene boligbyggingen både direkte ved å øke finansieringskostnadene, og indirekte gjennom negativt press på boligprisene. Mengden igangsatt bruksareal til bolig var lavt i hele fjor, og har heller ikke tatt seg opp så langt i år. Samtidig viser prognoser fra Boligprodusentenes Forening at de venter fortsatt relativt høy ferdigstillelse av boliger gjennom høsten, før den faller mye rundt nyttår, og når en bunn ved slutten av 2025. Det er en indikasjon på at produksjonen vil kunne falle ytterligere fra dagens nivå, og at ledigheten vil kunne fortsette å øke i næringen. Vi legger til grunn at situasjonen vil snu gradvis, spesielt hjulpet av rentenedgangene som vi venter vil begynne i desember, men at det vil ta en stund før aktiviteten i næringen kommer tilbake til gammelt nivå.

Utviklingen internasjonalt er også fremdeles preget av inflasjon, høye renter og svake vekstutsikter. Samtidig har det økonomiske aktivitetsnivået i spesielt USA vært bedre enn forventet over tid. Samlet sett legger vi til grunn at den økonomiske veksten internasjonalt vil være beskjedne både i 2024 og 2025, men at veksttakten vil øke noe til neste år.

Privat konsum har utviklet seg relativt flatt de siste to årene. I første kvartal falt konsumet med 0,7 prosent, og var dermed omtrent på samme nivå som i fjerde kvartal 2022 (sesongjustert og i faste priser). Dette har sammenheng med svak reallønnsutvikling og økte renteutgifter de siste to årene. Vi venter svak vekst i

konsumet i 2024, men at konsumet vil ta seg noe opp i 2025, som følge av at renten antas å bli satt ned fra og med desember. I tillegg legger vi til grunn en solid reallønnsvekst både i år og til neste år, etter flere år med reallønnsnedgang. Samlet sett vil dermed husholdningenes disponible realinntekt øke framover.

Kapasitetsutnyttelsen i norsk økonomi har avtatt de siste to årene, og ifølge kontaktene i Norges Banks regionale nettverk er kapasitetsutnyttelsen i første kvartal lavere enn gjennomsnittet de siste 20 årene. Det er store forskjeller mellom næringene. Høye investeringer innen olje og gass bidrar til høy kapasitetsutnyttelse innen leverandørnæringen. Samtidig er det dårligere tider innen spesielt varehandelen og bygge- og anleggsnæringen.

Norske virksomheters forventninger om sysselsettingsveksten framover er svekket fra i fjor, ifølge NAVs bedriftsundersøkelse. Nettoandelen virksomheter som forventer økt sysselsetting det kommende året er på 11 prosent, ned fra 13 prosent i fjor, og andelen er på det laveste nivået siden 2016. De siste drøyt 20 årene er det kun tre perioder der nettoandelen har vært lavere – etter konjunkturedgangen i 2002/2003, i kjølvannet av finanskrisen i 2009, og i forbindelse med oljeprisnedgangen i 2014-2016. Denne nettoandelen har vist seg å være en god indikator på sysselsettingsveksten inneværende år, og indikerer svak vekst i sysselsettingen i 2024.

I Norges Banks forventningsundersøkelse fra mai meldte 34 prosent av næringslivslederne at de forventet lavere lønnsomhet det kommende året, mot 24 prosent som forventet bedret lønnsomhet. Dette er noe svakere resultater enn i første kvartal, og betydelig svakere enn snittet de siste 20 årene, men omtrent på samme nivå som det siste året. Forventningsbarometeret til Finans Norge viser at husholdningene ser lysere på fremtiden. Forventningene falt til rekordlave nivåer i andre halvdel av 2022, og holdt seg lav gjennom hele 2023. Den siste målingen indikerer at troen på både landets og egen økonomi det kommende året er tilbake på et mer normalt nivå, samtidig som mange husholdninger fremdeles er tilbakeholdne med større anskaffelser.

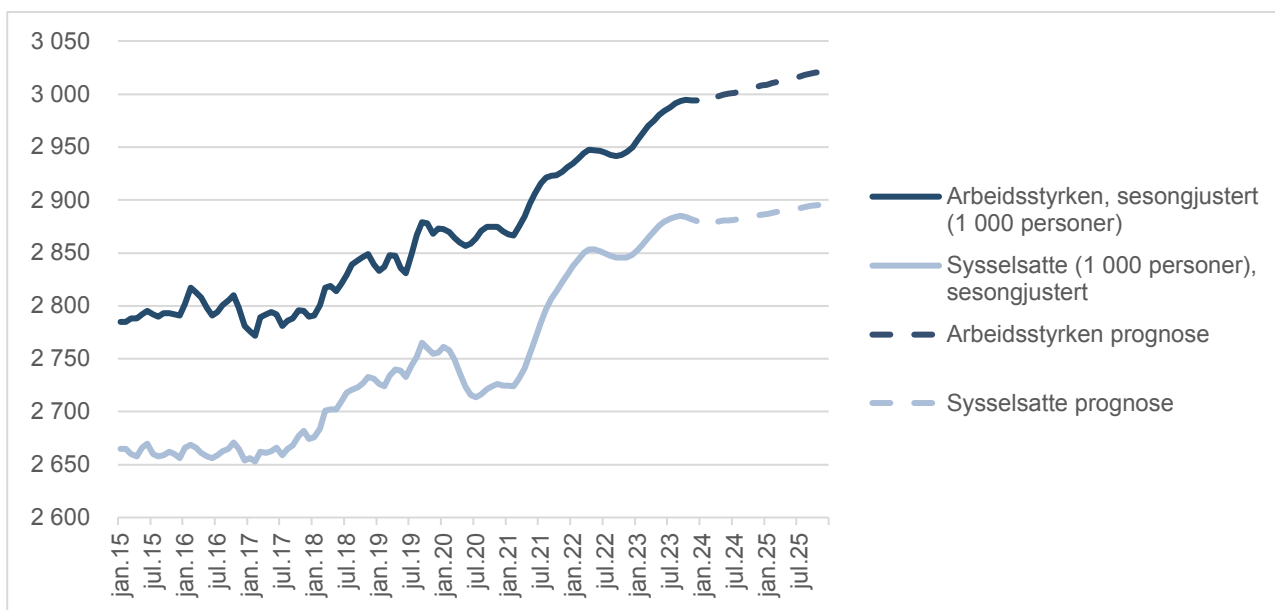
Det er flere store usikkerhetsmoment som kan få betydning for utviklingen framover. Kronens verdi mot euro svekket seg tydelig fra starten av året fram til begynnelsen av mai, før mye av svekkelsen ble reversert i løpet av mai. Vi har lagt til grunn at kronen vil holde seg på dagens nivå fremover, men dette er et usikkerhetsmoment som kan påvirke både eksport, inflasjon og rentesetting. Et annet usikkerhetsmoment er den høye inflasjonen, som fremdeles er betydelig over inflasjonsmålet i både Norge og andre land. Det er usikkert hvor lang tid det vil ta før inflasjonen er tilbake til målet, og hvordan pengepolitikken vil bli innrettet for å komme helt i mål. Selv om det er blitt varslet i både USA og i eurosonen at en rentenedgang er nært forestående er den videre rentebanen usikker.

Flyktningene fra Ukraina registrerer seg i stadig større grad som arbeidsledige (figur 3). Etter hvert som flere av flyktningene begynner å bli etablert i Norge, fullfører introduksjonsprogrammet og får grep om språket, forventer vi at en stadig større andel vil søke mot arbeidsmarkedet, og slik dra opp både arbeidsstyrken, sysselsettingen og ledigheten. Det er imidlertid stor

usikkerhet rundt hvor raskt dette går, og hvor raskt de kommer i jobb. Von Simson m.fl. (2024) viser at antallet ukrainske flyktninger som er registrert som helt ledige hos NAV øker raskt et drøyt år etter at de kommer til Norge, før det ser ut til å gå noe ned igjen. Etter to år er om lag en fjerdedel av de i arbeidsfør alder registrert som arbeidssøkere hos NAV, enten som helt ledige eller arbeidssøkere i et arbeidsmarkedstiltak. Den videre ankomsten av ukrainere, og hvor raskt de finner seg en jobb er et betydelig usikkerhetsmoment framover, og kan ha stor betydning for utviklingen i ledigheten.

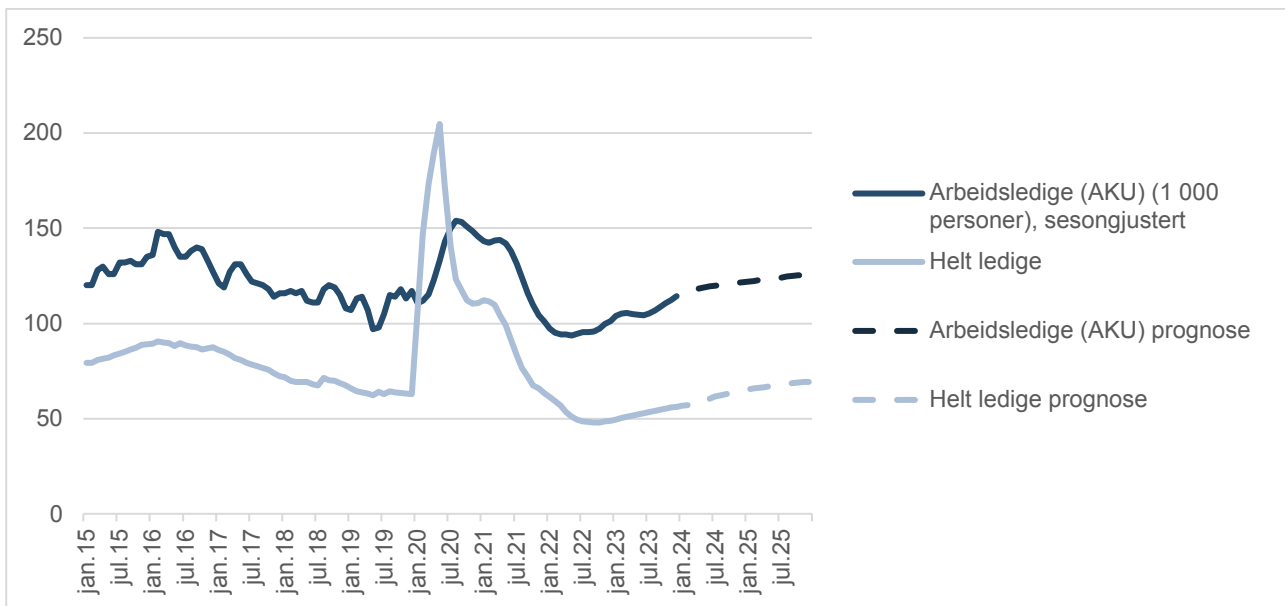
I en situasjon med fortsatt lav ledighet er det gode muligheter for å få flere av de som er registrert hos NAV i jobb. Andre grupper som kan nyte godt av fortsatt lav ledighet er personer som mottar arbeidsavklaringspenger eller deltar i kvalifiseringsprogrammet. Med det arbeidsmarkedet vi nå venter er det viktig for NAV å hjelpe arbeidsgivere med å få tak i arbeidskraft, og se på hvilke tiltak og oppfølging som kan få arbeidssøkere raskt i arbeid. Samtidig er det fortsatt viktig at man oppnår en arbeidstilknytning som kan bli langvarig.

Figur 8. Antall personer i arbeidsstyrken og antall sysselsatte ifølge AKU. 1 000 personer. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

Figur 9. Antall registrerte helt ledige og ledige ifølge AKU. 1000 personer. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

Tabell 1. NAVs prognose for utviklingen i norsk økonomi i 2024 – 2025. Prosentvis vekst om ikke annet er angitt

	2024	2025
Arbeidsmarked		
Registrerte helt ledige, antall	61 000	68 000
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	2,0	2,3
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	4,0	4,1
Sysselsettingsvekst (AKU)	0,2	0,4
Arbeidsstyrkevekst (AKU)	0,6	0,5
Sysselsettingsandel (AKU), nivå	69,2	68,8
Yrkesdeltakelse, nivå	72,1	71,7
Realøkonomi		
Konsum i husholdninger mm	0,8	2,2
Bruttoinvesteringer Fastlands-Norge	-1,8	-0,9
Eksport	3,1	4,4
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	0,9	1,8
BNP-vekst handelspartnere (veid gjennomsnitt)	1,1	1,8
Valutakurs og oljepris (nivå)		
NOK per euro	11,6	11,7
Råoljepris i dollar	81	78

Kilde: NAV

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

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Befolkning 15-74 år	3 981 000	4 003 000	4 019 000	4 024 000	4 054 000	4 101 000
Arbeidsstyrken	2 830 000	2 857 000	2 868 000	2 902 000	2 944 000	2 983 000
Sysselsatte	2 716 000	2 746 000	2 732 000	2 774 000	2 849 000	2 876 000
Yrkesdeltakelsen	71,1 %	71,4 %	71,3 %	72,1 %	72,6 %	72,8 %
Sysselsettingsandel	68,2 %	68,6 %	68,0 %	68,9 %	70,3 %	70,1 %
AKU-arbeidsledige	113 000	111 000	136 000	128 000	96 000	107 000
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	4,0 %	3,9 %	4,7 %	4,4 %	3,2 %	3,6 %
Registrerte helt ledige (NAV)	65 547	63 451	141 939	88 862	52 148	53 110
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	2,4 %	2,3 %	5,0 %	3,2 %	1,8 %	1,8 %

Kilde: SSB og NAV

Makromodellen KVARTS

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

Hernes, Vilde, Aadne Aasland, Oleksandra Deinenko, Marthe Handå Myhre, Tone Liodden, Trine Myrvold, Marianne Stærkebye Leirvik og Åsne Øygard Danielson (2023) «Reception, settlement and integration of Ukrainian refugees in Norway: Experiences and perceptions of Ukrainian refugees and municipal stakeholders (2022-2023)» NIBR-report 2023: 11.

Nilsen, Øyvind Anti og Katrine Holm Reiso (2014) «Scarring Effects of Early-Career Unemployment» Nordic Economic Policy Review, 2014, 1, 13-45.

Referanser

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2023) «Hurtig-arbeidende gruppe om tiltak for økt arbeidsmarkedsinkludering blant fordrevne fra Ukraina»

Bratsberg, Bernt, Oddbjørn Raaum og Knut Røed (2018) «Job loss and immigrant labor market performance» *Economica*, 85 (337).

Skans, Oskar Nordstrøm (2011) «Scarring effects of the first labour market experience» IZA Discussion Paper No. 5565.

Von Simson, Kristine, Johannes Sørbø og Kristian Myklathun (2024) «Ukrainske flyktningers vei inn på arbeidsmarkedet» *Arbeid og velferd*, 2/2024.

MANGE NYANKOMNE FLYKTNINGER GA STERK VEKST I SOSIALHJELPSUTGIFTENE

Av Ivar Lima

Sammendrag

Det kom et historisk høyt antall flyktninger fra Ukraina i 2022 og 2023. Dette er hovedårsaken til en sterk økning i sosialhjelpsutgiftene og i antall sosialhjelpsmottakere i de samme årene. Fra 2021 til 2023 økte utgiftene med 2,25 milliarder kroner, mens antallet mottakere i måneden økte med 13 500 personer. 80 prosent av økningen skyldes flyktningestrømmen fra Ukraina. I 2023 var sosialhjelpsutgiftene på omtrent 9,7 milliarder kroner. Av dette ble 1,8 milliarder utbetalt til mottakere med ukrainsk bakgrunn.

Prisvekst og økte renter gjør at flere husholdninger har det trangere økonomisk. Likevel er det foreløpig få husholdninger som har fått så store økonomiske vansker at de har begynt å motta sosialhjelp. Den høye sysselsettingen i 2022 og 2023 bidrar til å dempe behovet for sosialhjelp. Blant de som er i jobb er det en stabil lav andel som samtidig mottar sosialhjelp.

Antallet sosialhjelpsmottakere blant norskfødte og utenlandsfødte, utenom ukrainere, økte noe fra 2021 til 2023. Andelen mottakere i 2023 er likevel historisk sett lav og lavere enn i årene før pandemien.

Blant mottakere av statlige trygdeytelser er det en tydelig økning i andelen med supplerende sosialhjelp mot slutten av 2023. I denne gruppen er andelen som mottar sosialhjelp nå høyere enn i årene før pandemien. Dette kan sees i sammenheng med de økte levekostnadene.

Det er en særlig stor vekst i andelen unge AAP-mottakere som mottar sosialhjelp. Det skyldes en regelendring med redusert minstesats for unge AAP-mottakere fra 2020.

<https://doi.org/10.60847/NAV.4842>

Summary

A historically high number of refugees from Ukraine arrived in 2022 and 2023. This is the main reason for a significant increase in social assistance expenditures and social assistance recipients. From 2021 to 2023, expenses increased by 2.25 billion Norwegian kroner. The number of recipients per month increased by 13,500 individuals. 80 percent of the increase is due to newly arrived refugees from Ukraine. In 2023, social assistance expenditures were about 9.7 billion kroner. Of this, 1.8 billion was paid out to recipients with a Ukrainian background.

Inflation and increased interest rates mean that an increased share of households are experiencing tighter financial conditions. Nevertheless, there are still few households that have encountered such significant financial difficulties that they have started to receive social assistance. The high employment rate in 2022 and 2023 helps to mitigate the need for social assistance. Among those who are employed, there is a stable low percentage who also receive social assistance.

The number of social assistance recipients among both Norwegian-born and foreign-born, except Ukrainians, increased somewhat from 2021 to 2023. However, the proportion of recipients in 2023 is historically low and lower compared to the years before the pandemic.

Among recipients of state welfare benefits, there is a clear increase in the proportion receiving supplementary social assistance towards the end of 2023. In this group, the proportion receiving social assistance is now higher than in the years before the pandemic. This is probably caused by the increased cost of living.

There is a particularly large growth in the proportion of young AAP (Work Assessment Allowance) recipients who receive social assistance. This is due to a regulatory change introduced in 2020 with a reduced minimum rate for young AAP recipients.

Innledning

Økonomisk sosialhjelp er samfunnets siste sikkerhetsnett (se faktaboks om sosialtjenesteloven og økonomisk sosialhjelp). Det er en subsidiær og behovsprøvd kommunal ytelse som skal bidra til sosial og økonomisk trygghet for innbyggerne. Med subsidiær menes, at den enkelte skal ha utnyttet fullt ut alle reelle muligheter til å forsørge seg selv før en kan motta sosialhjelp. Alle som er bosatt i Norge og som ikke kan sikre eget livsopphold på andre måter, kan ha rett på sosialhjelp.

Andelen mottakere av sosialhjelp har vært nokså stabil det siste tiåret, men ligger på et betydelig lavere nivå enn på 1990-tallet. I løpet av det siste tiåret har det vært en økning i antallet flyktninger og familie-gjenforente som mottar sosialhjelp, mens det har blitt færre norskfødte (se Dahl og Lima 2021).

I 2022 og 2023 inntraff det tre forhold som har betydning både for antall sosialhjelpsmottakere, og for beløpsstørrelsen. For det første kom det et historisk høyt antall flyktninger til landet som følge av krigen i Ukraina. For det andre var det en høy prisvekst kombinert med betydelige renteøkninger. Dette medførte at mange husholdninger fikk nedgang i realinntekten og trangere økonomi. I 2022 og 2023 var også to år preget av et godt arbeidsmarked med lav arbeidsledighet og høy historisk høy andel i jobb (Myklathun, Skjøstad og Sørbø 2024). Ledigheten begynte å øke litt igjen i 2023, men er fortsatt på lavt nivå i et historisk perspektiv.

I denne artikkelen undersøker jeg hvilke konsekvenser disse utviklingstrekkene har hatt for antall mottakere av sosialhjelp og for sosialhjelpsutgiftene frem til og med desember 2023.

Økte levekostnader, høy lønnsvekst og historisk godt arbeidsmarked i 2022–2023

Siden starten av 2000-tallet har norske husholdningers gjeld vokst raskere enn inntektene, noe som i hovedsak skyldes høy boligprisvekst (Finansdepartementet 2024). I Norge har de fleste flytende renter, og renteøkninger gir raskt utslag for husholdningenes økonomi. Norges Bank begynte å øke styringsrenten i 2021, og den ble økt med hurtig takt i løpet av 2022

og 2023. Ved utgangen av 2023 var den flytende nominelle boliglånsrenten i gjennomsnitt på omtrent 5,7 prosent, en økning på 3,9 prosentpoeng sammenlignet med 2021¹. Mot slutten av 2023 gikk omtrent 24 prosent av husholdningens inntekter til å betjene lån og avdrag, og dette er klart høyere enn under finanskrisen i 2008. En analyse viser at to prosent av husholdningene vil få betalingsproblemer ved en boliglånsrente på 5,7 prosent, og det særlig er husholdningene med lav inntekt som vil rammes (Finansdepartementet 2024).

Andelen misligholdte lån økte noe i 2023 sammenlignet med 2022, men er likevel på et lavt nivå i et lengre perspektiv. Antall inkassosaker økte i 2023, men nådde ikke et høyere nivå enn før pandemien (Finansdepartementet 2024). Også husleieprisene har økt uvanlig kraftig de siste årene, og i 2023 var husleieprisene 3,8 prosent høyere enn i 2022 (Økland og Sandstå 2024). Leietakere har derfor også fått en betydelig økning i boutgifter, selv om de ikke har huslån.

Prisene på mat og andre varer begynte å øke kraftig i 2022 og fortsatte å øke i 2023. I 2023 var det en samlet prisoppgang på 5,5 prosent (KPI), en vekst som SSB omtaler som «bemerkelsesverdig høy» (Økland og Sandstå 2024). I 2023 var det særlig vekst i prisene på mat- og drikkevarer som bidro til den generelle prisøkningen, mens prisene på strøm var noe lavere sammenlignet med de ekstraordinært høye prisene 2022.

Det var også høy lønnsvekst i løpet av 2023, på 6,4 prosent (Økland og Sandstå 2024). Lønnsveksten vil delvis kompensere for de økte utgiftene til husholdningene. Både 2022 og 2023 var preget av et godt arbeidsmarked. Sysselsettingen steg gjennom hele 2022 og holdt seg på et stabilt og historisk høyt nivå i 2023 (Myklathun, Simson og Sørbø 2023).

Data og metode

Datagrunnlaget er individdata om mottakere av økonomisk sosialhjelp som Statistisk sentralbyrå (SSB)

¹ Ssb.no tabell 10746: Renter på utestående nedbetalingslån (prosent) – utlån med pant i bolig

Sosialtjenesteloven og økonomisk sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp er en subsidiær og behovsprøvd ytelse regulert i kapittel 4 i Sosialtjenesteloven. Med subsidiær menes at den enkelte skal ha utnyttet fullt ut alle reelle muligheter til å forsørge seg selv ved arbeid, egne midler eller ved å gjøre gjeldende trygderettigheter eller andre økonomiske rettigheter. Ifølge lov og rundskriv skal økonomisk sosialhjelp sikre «alle som oppholder seg lovlig i Norge et forsvarlig livsopphold» (NAV 2012, punkt 4.18.1).

Varighet

I lovens formålsbestemmelse står det at målet er å gjøre mottakeren selvhjulpent, og økonomisk sosialhjelp er «i utgangspunktet en midlertidig inntektssikring» (NAV 2012 punkt 4.18.1.4). Det er imidlertid ingen formelle varighetsbegrensninger, og stønaden kan i noen tilfeller i praksis mottas sammenhengende i flere år. Det vil da være basert på flere søknader og flere vedtak om sosialhjelp.

Lovlig opphold og fast bopel

Alle som har lovlig opphold og fast bopel i Norge har etter en konkret og individuell vurdering rett på økonomisk sosialhjelp.

Det kan gis unntak fra kravet om lovlig opphold og fast bopel i en kortvarig nødssituasjon (NAV 2012 punkt 1.2.1.1)

Forsvarlig livsopphold

Begrepet «forsvarlig livsopphold» er nærmere definert i rundskrivet: «Utgiftsdekningen skal gjøre det mulig å opprettholde en levestandard på et rimelig og nøkternt nivå,

tilpasset den generelle velferdsutviklingen og lokalsamfunnet tjenestemottakeren er en del av. Livsoppholdsbegrepet er derfor et dynamisk begrep.

Hva som er et forsvarlig livsopphold vil variere ut fra personlige forhold, som familiesituasjon, husstandens størrelse, bosted, bosituasjon, alder og helse. Hvis tjenestemottaker har barn, skal det tas særlige hensyn til deres behov.» (NAV 2012 punkt 4.18.1.1). Arbeids- og inkluderingsdepartementet utarbeider hvert år veiledende satser for ulike typer husholdninger. Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-a-32023-statlege-retteiandretningslinjer-for-okonomisk-stonad-for-2024/id3020040/>

Det er opp til den enkelte kommune å følge de statlige veiledende satsene eller vedta sine egne veiledende satser for utmåling av økonomisk sosialhjelp.

Økonomisk sosialhjelp i særlige tilfeller

Sosialtjenesteloven § 19 åpner også opp for at kommuner kan yte «økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon» selv om de ikke har rett på sosialhjelp etter § 18. Det gjelder for eksempel i situasjoner der det oppstår en vanskelig økonomisk situasjon, men uten at alle andre muligheter til selvforsørgelse er forsøkt fordi slik utnyttelse utgjør en stor belastning. I slike situasjoner kan det innvilges økonomisk sosialhjelp frem til det er mulig å benytte de andre mulighetene.

samler inn en gang i året gjennom kommune-statrapporteringen (KOSTRA). Datagrunnlaget for 2023 er fra de foreløpige tallene som SSB leverte til Arbeids- og velferdsdirektoratet i mars 2024. Fra tidligere år vet vi at det er noen flere mottakere av sosialhjelp i de endelige tallene, men forskjellen har kun vært på mellom 200 til 600. Jeg antar derfor at konklusjonene i denne artikkelen ikke vil endre seg om jeg benytter endelige tall. Endelige tall om sosialhjelp blir publisert av SSB i juni, og da blir også den endelige versjonen av datafilen levert til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dersom det mot formodning skulle være store endringer som rokker ved konklusjonene vil data i denne artikkelen bli oppdatert.

Det er mulig å motta sosialhjelp uten å være bosatt i Norge. I dataene fra 2023 er det omtrent 1 000 personer som er registrert med sosialhjelp, men der det mangler personnumre eller d-numre. Disse er ekskludert fra i analysen fordi jeg ønsker å beskrive utviklin-

gen blant de som er bosatt i landet. Jeg har brukt NAVs versjon av folkeregisteret (tps) til befolknings-tall, og koplet på informasjon om andre trygdeytelser, samt arbeidsforhold og arbeidstimer fra a-meldingen.

I denne artikkelen benytter jeg sosialhjelpsprosenten til å beskrive andelen mottakere av sosialhjelp i befolkningen. Sosialhjelpsprosenten er den gjennomsnittlige andelen mottakere per måned i løpet av året dividert med middelfolkemengden. Sosialhjelpsprosenten er sammenlignbar med NAVs offisielle statistikk om dagpenger og arbeidsavklaringspenger. Middelfolkemengden er folketallet midt i året.

Tidligere analyser har vist at innvandrere med flukt-bakgrunn har høyt mottak av sosialhjelp sammenlignet med norskfødte, mens arbeidsinnvandrere har litt lavere andel mottakere. Sosialhjelpstallene vil derfor påvirkes av hvor mange flyktninger og familiegjenforente som kommer til landet. I denne artikkelen

viser jeg separate tall for 1. norskfødte, 2. utenlandsfødte ekskludert ukrainere og 3. ukrainere. Alle som er registrert med Ukraina som fødeland eller med ukrainsk statsborgerskap antas å ha Ukraina som fødeland.

Jeg inkluderer alle bosatte i alderen 18–89 år i datagrunnlaget. Alder er målt i desember hvert kalenderår, men 18-åringene inkluderes fra den måneden de fyller 18 år. Per 1. januar 2023 var det omtrent 46 000 bosatte i Norge som var 90 år og eldre. Av disse var omtrent 11 000 på institusjon, noe som utgjør 1 av 5 i aldersgruppen. Det er sjelden at borgere som er 90 år og eldre mottar sosialhjelp, og jeg har valgt å ekskludere alle som er 90 år og eldre fra analysen.

Informasjon om mottakernes familiesituasjon er hentet fra KOSTRA, inkludert informasjon om barn i husholdningen. Barn i husholdningen er barn under 18 år som mottakeren (evt. ektefelle/samboer) har forsørgerplikt for og som bor i husholdningen. Dette er informasjon registrert ved siste kontakt (KOSTRA skjema 11).

Når jeg undersøker sosialhjelp som supplerende inntekt har jeg konstruert gjensidig utelukkende kategorier med følgende prioritet:

1. Uføretrygd
2. Arbeidsavklaringspenger (AAP)
3. Dagpenger
4. Arbeid – delt inn i a. kort deltid og b. lang deltid/heltid

Kort deltid er definert som avtalt arbeidstid mellom 4 og 19,9 timer i uken, og lang deltid/heltid er 20 arbeidstimer eller mer i uken.

Hvis noen er registrert som mottakere av både uføretrygd og AAP, står de kun som mottakere av uføretrygd i vår analyse. Det innebærer også at de som er i jobb i denne analysen, ikke samtidig mottar noen av de nevnte trygdeytelsene.

Resultater

Hvordan har prisveksten og renteøkningene påvirket husholdningenes økonomi?

Jeg benytter SSBs levekårsundersøkelse² til å undersøke utviklingen i husholdningenes selvrapporterte økonomi fra 2011 til 2023. Dette er tall som blir samlet inn fra januar til april hvert år. Siden svarene er fra første halvår 2023 fanger undersøkelsen ikke opp konsekvensene av prisvekst og renteøkninger i andre halvår 2023.

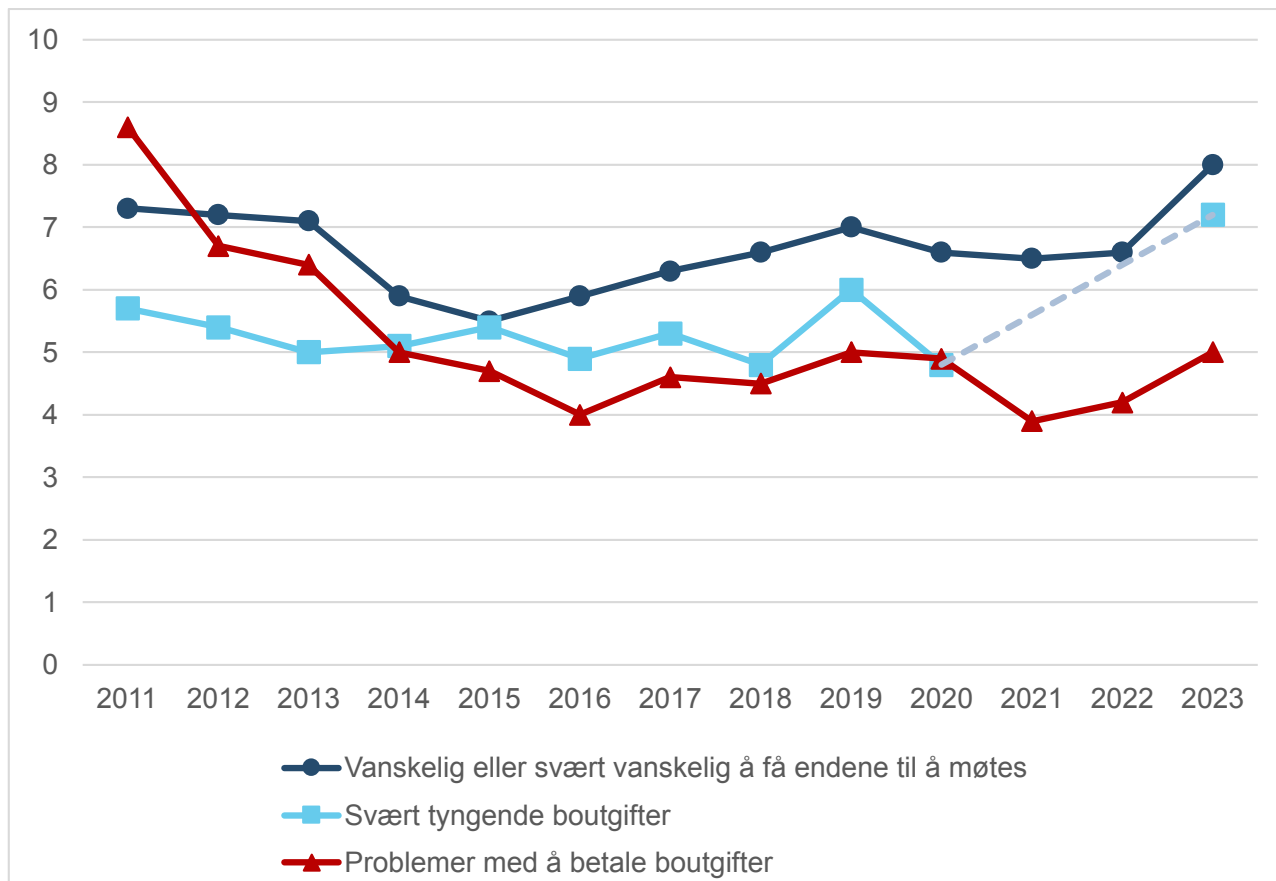
En indikator på trang økonomi er andelen som svarer at det er vanskelig eller svært vanskelig å få endene til å møtes med den inntekten husholdningen har³. Vi ser at det er en ganske stabil andel på rett over 6 prosent av befolkningen som rapporterer om trang økonomi i perioden fra 2014–2022. Andelen var litt høyere, rundt 7 prosent, rett etter finanskrisen. I første halvår 2023 øker andelen med selvrapportert trang økonomi til 8 prosent. Det er den høyeste andelen i hele perioden, og klar indikasjon på at flere husholdninger har fått merke de økte levekostnadene i første halvår 2023. I tillegg er det en klar økning i andelen som rapporterer om svært tyngende boutgifter, fra et gjennomsnitt på 5 prosent i de tre årene før pandemien, til 7 prosent i 2023. Den tredje indikatoren, om husholdningen har problemer med å betale boutgifter, har derimot bare en liten økning i 2023. Det støttes av tall fra norske banker som viser at antall misligholdte boliglån fortsatt er på lavt nivå (Finansdepartementet 2024).

Per første halvår 2023 ser vi altså at prisvekst og renteøkninger har medført en økning i andelen husholdninger som rapporterer om trang økonomi på noen indikatorer. Samtidig viser dette at det store flertallet av husholdninger foreløpig har vært i stand til å håndtere utgiftsveksten uten å havne i større økonomiske vansker.

² SSB statistikkbank tabell 12123

³ «Tenk på den samlede inntekten til alle i husholdningen. Hvor lett eller vanskelig er det for [deg/dere] å få endene til å møtes med denne inntekten?»

Figur 1. Indikatorer på trang økonomi eller økonomiske vansker. SSBs levekårsundersøkelse. Spørsmålet om tyngende boutgifter ble ikke stilt i 2021 og 2022 (stiplet linje). Andel av befolkningen. Prosent



Sosialhjelpsutgiftene økte med 1,9 milliarder i 2023

I 2023 ble det utbetalt til sammen 9,7 milliarder kr i sosialhjelp⁴. Utgiftene økte med 2,3 milliarder kr fra 2022 til 2023, en relativ økning på 32 prosent. Tar vi hensyn til prisstigningen (KPI), var økningen på 1,9 milliarder kr og 25 prosent.

Mesteparten av denne økningen skyldes sosialhjelp til ukrainske flyktninger (figur 2). Hvis vi ser bort fra de ukrainske flyktningene (figur 2, rød og oransje linje) var økningen på 900 millioner i 2023. Vi ser da at utgiftene til sosialhjelp ikke var spesielt høye i 2023.

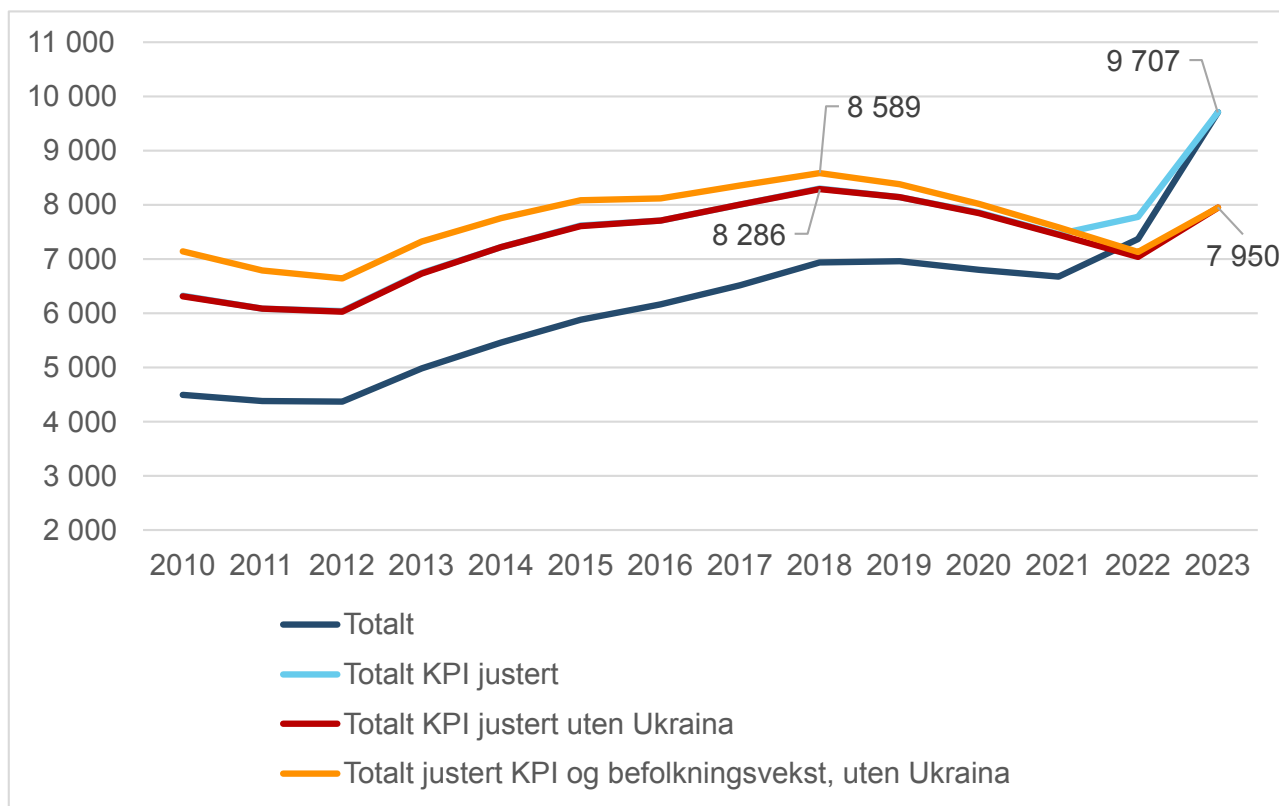
Utgiftene var like høye eller høyere perioden fra 2016 til 2020.

I 2023 gikk 69 prosent av sosialhjelpsutbetalingene til utenlandsfødte, inkludert ukrainere. Blant norskfødte var utgiftene ganske stabile i perioden fra 2010 til 2019, og gikk ned i pandemiårene 2020 til 2022 (figur 3). Også blant norskfødte var det en viss økning i utgifter fra 2022 til 2023. Sett over lengre tid, var likevel 2023 et av årene med lavest utgifter til sosialhjelp blant norskfødte.

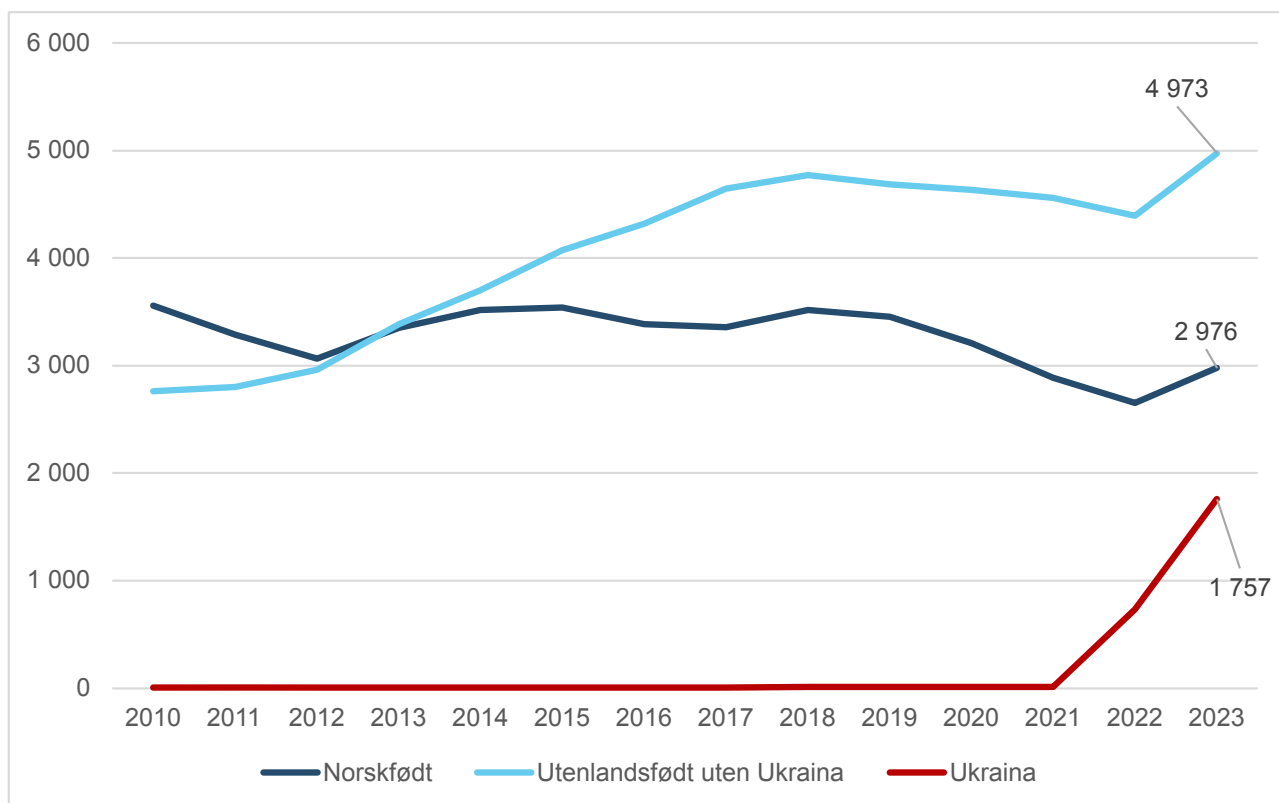
Blant utenlandsfødte økte utgiftene mye frem til 2018, gikk litt ned fra 2018 til 2022 og økte ganske kraftig i 2023. Økningen i utgifter til utenlandsfødte kan i hovedsak forklares med økt innvandring. I perioden fra 2010 til 2023 ble antallet utenlandsfødte nesten doblet, fra omtrent 460 000 til 880 000 personer. Tidligere analyser viser at det er antallet nye flyktninger

⁴ I de foreløpige tallene for 2023 mangler det personnummer eller d-nummer for cirka 1 132 mottakere. De er utelatt fra denne analysen og inngår dermed ikke i beregningen av samlede utgifter. Disse mottok omtrent 57 millioner kr i sosialhjelp i 2023.

Figur 2. Summen av sosialhjelpsutbetalinger. Kroner. 2010–2023



Figur 3. Summen av sosialhjelpsutbetalinger etter landbakgrunn. I 2023-kroner (KPI). 2010–2023



og familiegjenforente som medfører klart størst økning i sosialhjelpsutgiftene, mens arbeidsinnvandring har langt mindre betydning. Dette fordi arbeidsinnvandrere i liten grad mottar sosialhjelp (Dahl og Lima 2021).

De fleste velferdsytelser som utbetales av NAV, går fra det statlige budsjettet. Økonomisk sosialhjelp administreres og utbetales av kommunene, og kan utgjøre en betydelig utgift i kommunebudsjettene. Sammenlignet med mange av ytelsene i folketrygden er sosialhjelp en nokså liten utgiftspost. For eksempel ble det i 2022 utbetalt 59,2 milliarder kroner i sykepenger over folketrygden, og 14,2 milliarder i dagpenger⁵.

Nesten 12 000 flere mottakere i måneden i 2023

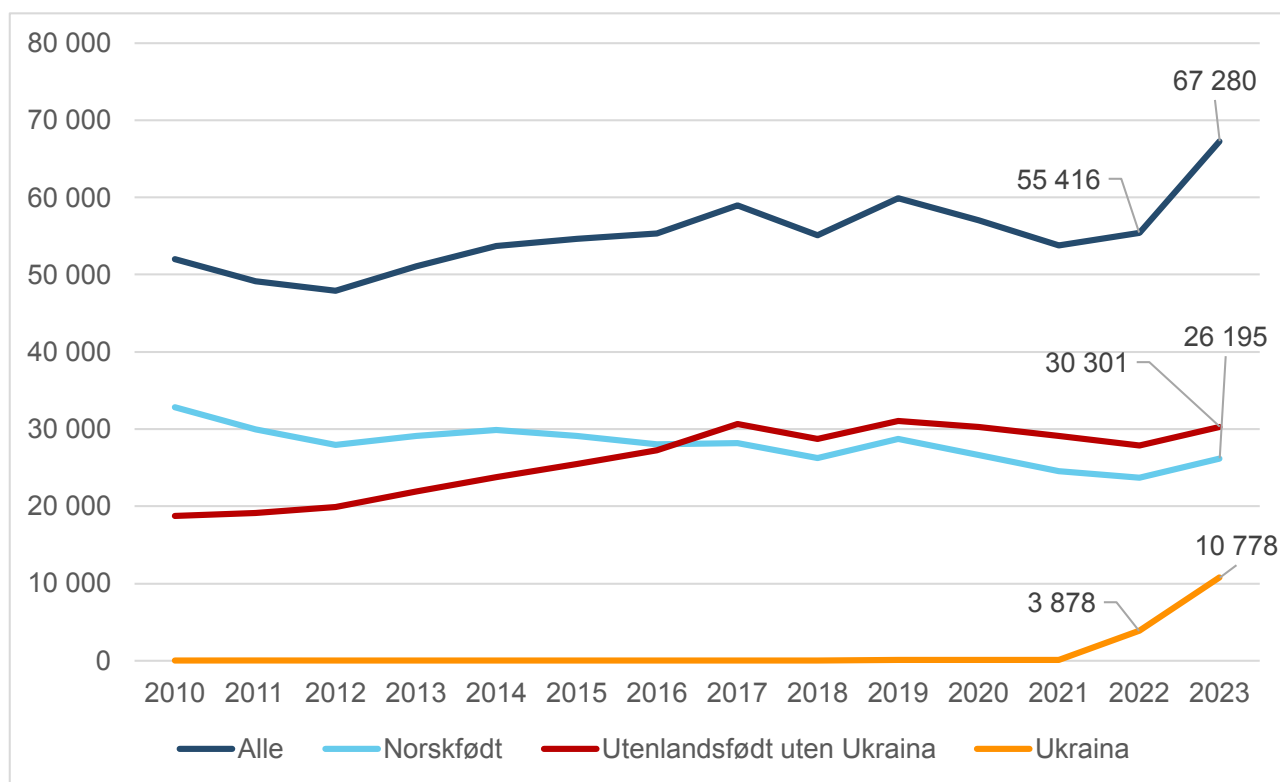
Det var en kraftig økning i det gjennomsnittlige antallet sosialhjelpsmottakere i måneden i 2023 sammenlig-

net med 2022 (figur 4). I en gjennomsnittsmåned i 2023 var det 67 280 sosialhjelpsmottakere, det klart høyeste antallet i hele perioden. Dette har medført et høyere arbeidspress på førstelinjen i NAV (Kalstø og Nicolaisen, 2024). Mesteparten av økningen skyldes, som forventet, en sterk vekst i antall mottakere med bakgrunn fra Ukraina. I 2023 mottok i snitt 10 778 ukrainere sosialhjelp en gitt måned, en vekst på omtrent 7 000 fra 2022. Blant norskfødte og utenlandsfødte økte antall mottakere med cirka 2 500 flere personer per måned fra 2022 til 2023.

I 2023 mottok 1,53 prosent av befolkningen i alderen 18–89 år sosialhjelp (figur 5). 2023 var året med høyest andel mottakere i perioden.

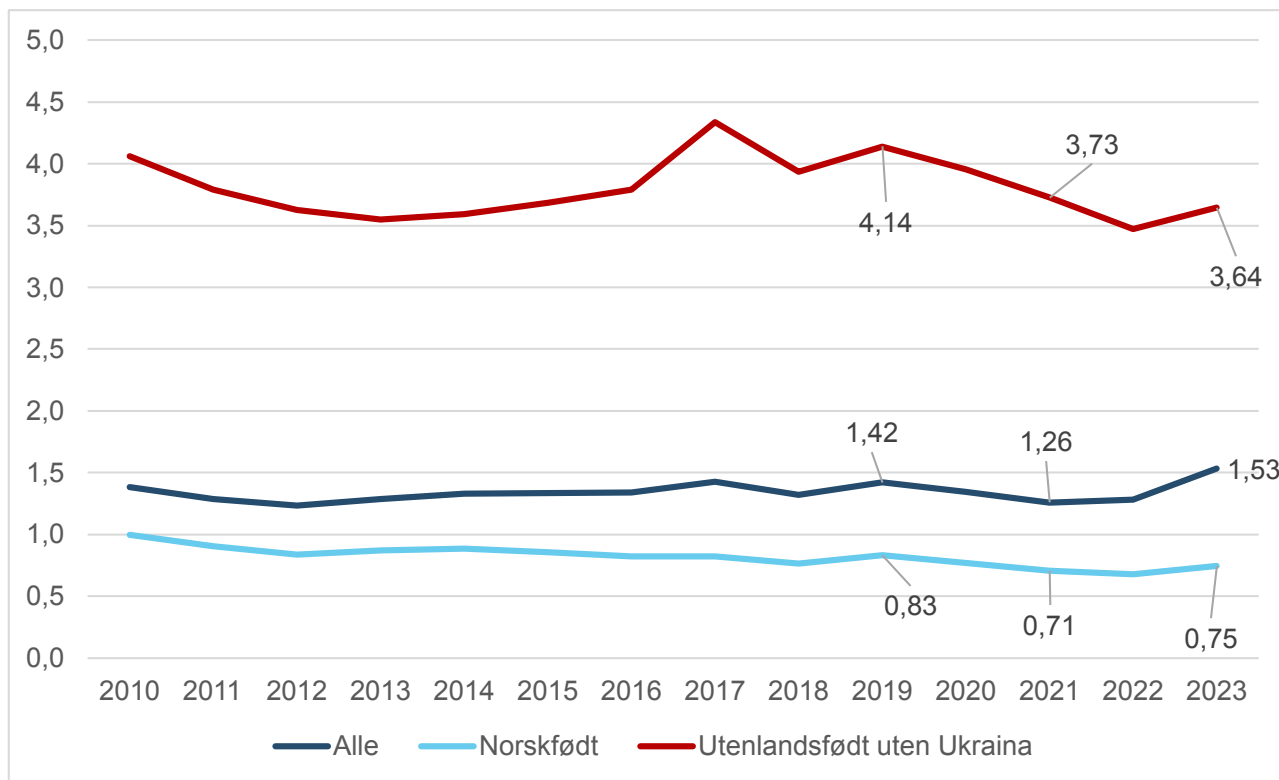
Blant norskfødte var andelen, samlet sett, høyere i 2023 enn i 2022, men nivået er historisk lavt begge årene. Blant norskfødte var andelen med sosialhjelp høyere i alle årene fra 2010 til 2020. Samme observa-

Figur 4. Gjennomsnittlig antall mottakere av sosialhjelp i måneden etter landbakgrunn. Antall. 2010–2023



⁵ Se https://data.nav.no/fortelling/utviklingstrekkfolketrygden/kapitler/overordnet_utvikling.html

Figur 5. Sosialhjelpsmottakere som andel av befolkningen i alderen 18–89 år. Etter landbakgrunn. Prosent. 2010–2023



sjon gjelder for utenlandsfødte når vi ekskluderer de fra Ukraina. Det var en økning fra 2022 til 2023, men andelen mottakere har vært høyere før. Det er altså mottakere fra Ukraina som bidrar til en betydelig økning i samlet andel sosialhjelpsmottakere.

Vi ser dermed foreløpig få tegn til at de økte levekostnadene har gitt så store økonomiske vansker at mange flere enn før har behov for sosialhjelp. I et lengre perspektiv er 2023 et ganske normalt år når vi ser bort fra de ukrainske flyktningene.

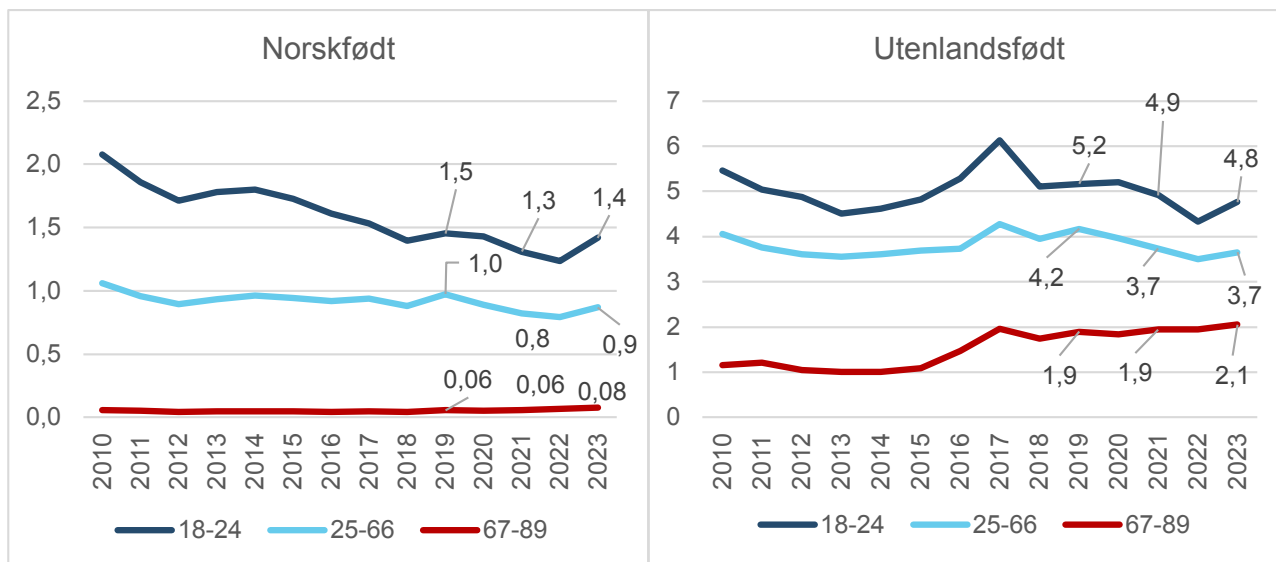
Fortsatt få i pensjonsalder som mottar sosialhjelp

I motsetning til mange ytelser i folketrygden, kan sosialhjelp også mottas av innbyggere i pensjonsalder. Befolkningen i alderen 67 år og eldre har vokst kraftig i denne perioden, og skal fortsette å vokse med 30 prosent frem mot 2035 (Sortland 2023). Hvis flere i pensjonsalder har behov for sosialhjelp for å sikre livsoppholdet vil det kunne medføre en større vekst i antallet mottakere fremover.

Norskfødte i aldersgruppen fra 67 år og oppover er den gruppen med klart lavest andel sosialhjelpsmottakere på under 1 promille av aldersgruppen (figur 6 venstre). Imidlertid er det noen flere mottakere av sosialhjelp i denne aldersgruppen i 2023. I perioden fra 2010 til 2021 har andelen ligget på mellom 0,4–0,6 promille, men i 2023 økte andelen til 0,8 promille blant norskfødte. Det betyr at av omtrent 825 000 norskfødte i aldersgruppen 67–89 år i 2023, var det omtrent 650 sosialhjelpsmottakere i måneden.

Blant utenlandsfødte i pensjonsalder er det også klart lavere andel mottakere av sosialhjelp enn i yngre aldersgrupper, men høyere enn blant norskfødte i alle aldre (figur 6). Den særskilte økningen som inntreffer for utenlandsfødte i pensjonsalder i 2016 skyldes en lovendring. Lovendringen innebærer at noen innvandrere som kommer til Norge gjennom familiegjengforening mistet retten til supplerende stønad i pensjonsalder (se Halse 2018, s. 45).

Figur 6. Sosialhjelpsmottakere som andel av befolkningen. Etter alder. Norskfødte til venstre, og utenlandsfødte uten ukrainere til høyre. Prosent. 2010–2023



Også blant utenlandsfødte har det vært en sterk vekst i befolkningen som er 67 år og eldre. Samlet sett har det fra 2010 til 2023 vært en tredobling i antallet sosialhjelpsmottakere i pensjonsalder (ekskludert mottakere fra Ukraina). Det er nå 1 200 flere mottakere i pensjonsalder enn for 13 år siden.

Blant norskfødte i aldersgruppene 18–24 og 25–66 år har det vært en viss nedgang i andelen mottakere i perioden sett under ett. Nedgangen har vært klart størst blant de yngste. For begge aldersgrupper økte andelen mottakere i 2023 sammenlignet med 2022, men andelen mottakere er fortsatt lavere enn i 2019.

Blant utenlandsfødte er andelen mottakere påvirket av hvor mange flyktninger og familiegjennforente som kommer til landet. Økningen i andelen mottakere i 2016 og 2017 skyldes et høyt antall flyktninger fra krigen i Syria.

80 prosent av økningen i utgifter og antall mottakere skyldes flyktninger fra Ukraina

Jeg har beregnet endringene i 2023 sammenlignet med to tidligere år. Med 2021, året før flyktningestrømmen fra Ukraina startet. Og med 2019, det siste året før pandemien (tabell 1). Blant norskfødte var sosialhjelpsutgiftene 14 prosent lavere i 2023 enn i

Tabell 1. Utgifter og antall mottakere for fire utvalgte år, og endring i prosent fra 2019 og 2021 til 2023.

	2010	2019	2021	2023	Endring 19–23	Endring 21–23
Utgifter i millioner 2023-kroner						
Norskfødte	3 557	3 453	2 887	2 976	-13,8	3,1
Utenlandsfødte	2 759	4 683	4 560	4 973	6,2	9,1
Ukraina	5	10	10	1 757		
Totalt	6 322	8 146	7 458	9 707	19,2	30,2
Antall mottakere						
Norskfødte	32 857	28 718	24 583	26 195	-8,8	6,6
Utenlandsfødte	18 786	31 077	29 134	30 301	-2,5	4,0
Ukraina	41	80	81	10 778		
Totalt	51 684	59 875	53 798	67 274	12,4	25,0

2019, mens antallet mottakere var 9 prosent lavere. Blant utenlandsfødte uten ukrainere økte utgiftene i samme periode med 6,2 prosent, mens antallet mottakere ble redusert med 2,5 prosent.

Som vist tidligere var det en lav andel sosialhjelpsmottakere i pandemiåret 2021. Når vi ser på totalen som inkluderer ukrainske flyktninger, ser vi at utgiftene økte med hele 30 prosent fra 2021 til 2023. Antallet mottakere økte med 25 prosent. Veksten blant utenlandsfødte og norskfødte var henholdsvis 9 og 3 prosent. Omtrent 80 prosent av veksten i både utgifter og antallet mottakere av sosialhjelp fra 2021 til 2023 skjer altså blant ukrainske flyktninger.

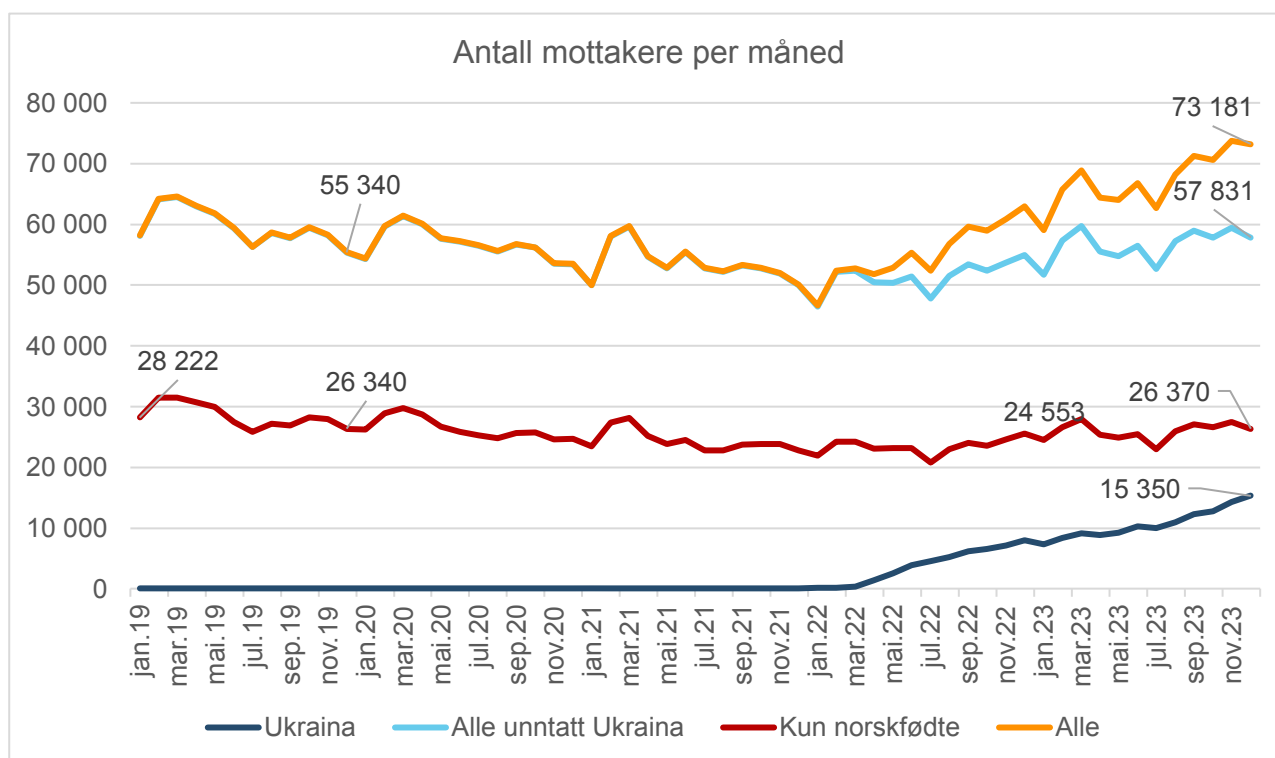
Over 15 000 sosialhjelpsmottakere fra Ukraina i desember 2023

Vi skal nå se på utviklingen i antall mottakere per måned for å undersøke om vi ser en vekst gjennom året. I desember 2023 var det 73 200 mottakere av sosialhjelp (figur 7). Det er 6 000 flere mottakere enn gjennomsnittet per måned for hele året. Antallet mottakere med ukrainsk landbakgrunn har vokst omtrent

hver måned siden mars 2022. Dette har bidratt til at det totale antallet mottakere vokste gjennom hele 2023 og var betydelig høyere mot slutten av året enn ved starten. Veksten skyldes langt på vei at det har kommet mange nye flyktninger hver måned. I desember 2023 var det 15 350 mottakere av sosialhjelp fra Ukraina som var 21 prosent av alle mottakerne den måneden.

Når vi ser bort fra ukrainere, var antallet mottakere i desember 2023 noe høyere enn i desember 2019. I løpet av 2022 og 2023 kom det i alt 8 200 flyktninger fra andre land enn Ukraina. Det kommer fortsatt mange flyktninger fra Syria, og i tillegg kom det en god del fra Kongo. Mange av disse flyktningene mottar trolig sosialhjelp og inngår i tallene for «alle unntatt Ukraina» i figuren. Ser vi kun på norskfødte var det 26 370 sosialhjelpsmottakere i desember 2023, det samme antallet som i desember 2019. I 2019 var antall mottakere av sosialhjelp høyere i første halvår enn i andre halvår. I 2023 er det motsatt. Det indikerer en trend med et økende antall sosialhjelpsmottakere mot slutten av 2023 også blant norskfødte.

Figur 7. Antall mottakere av sosialhjelp per måned. Etter landbakgrunn. Januar 2019-desember 2023



Behov for sosialhjelp når introduksjonsprogrammet avsluttes

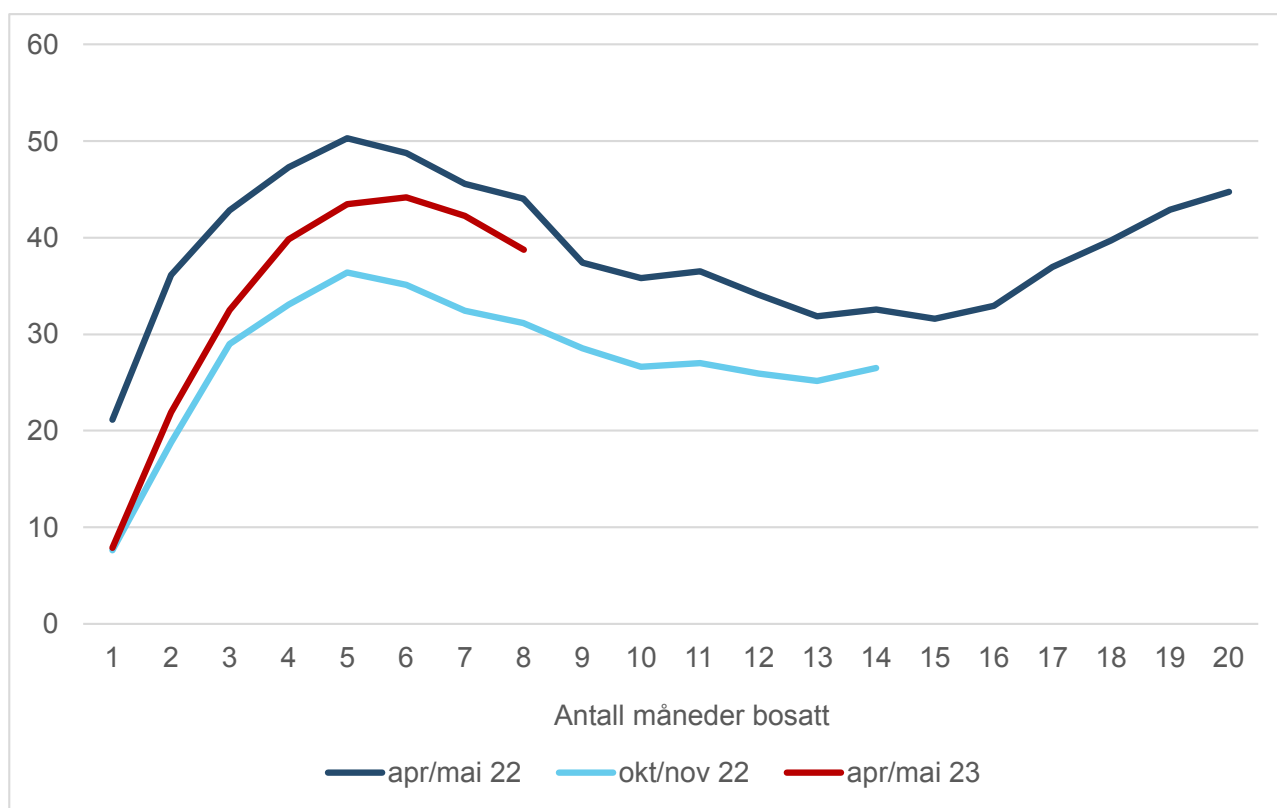
Figur 8 viser andelen ukrainske mottakere av sosialhjelp for hver måned etter ankomst, og etter hvilken måned de ble bosatt i Norge⁶.

I måneden de ukrainske flyktningene blir bosatt er det en relativt lav andel som er registrert med sosialhjelp (figur 8). Det kan forklares med at de mottar ventestønning før de starter i introduksjonsprogrammet. Det kan videre se ut til at det er en økning i andelen mottakere av sosialhjelp samtidig med at de starter i introduksjonsprogrammet. På det meste er det opp mot halvparten av de ukrainske flyktningene som mottar sosialhjelp en gitt måned. Til sammenligning er det rundt 4 prosent av andre utenlandsfødte som mottar sosialhjelp en gitt måned.

Blant de som har vært her lengst ser vi at andelen med sosialhjelp begynner å gå ned fra omtrent seks måneder etter at de ble bosatt, for så å øke igjen etter 17 måneder. Økningen etter 17 måneder skyldes trolig at de fleste da har avsluttet introduksjonsprogrammet og mistet introduksjonsstøtten. På dette tidspunktet er omtrent 30 prosent i jobb (Simson, Sørbø og Myklathun 2024). Flyktninger som ikke kommer i jobb etter at de har avsluttet introduksjonsprogrammet har sannsynligvis ingen annen inntekt og vil ha behov for sosialhjelp.

Dette mønsteret er ikke spesielt for de ukrainske flyktningene. Det samme mønsteret ser vi for andre flyktninggrupper. I en tidligere artikkel ser vi på mottak av sosialhjelp blant flyktninger som ble bosatt i Norge i 2011/12. Vi finner at andelen sosialhjelpsmottakere

Figur 8. Andelen mottakere av sosialhjelp blant ukrainske flyktninger etter ankomsttidspunkt. Prosent



⁶ Disse tallene gjelder for flyktninger fra Ukraina som var registrert som bosatt i hele perioden. De som ble bosatt i april og mai 2022 kan vi følge i 20 måneder, mens de som ble bosatt i april 2023 kan vi bare følge i 9 måneder.

Flyktninger, introduksjonsstønad og sosialhjelp

Før bosetting i kommunene får asylsøkere vanligvis innkvartering og livsopphold gjennom UDI og asylmottak. Relativt mange har benyttet seg av ordningen med alternativ mottaksplassering (AMOT) i forbindelse med den økte innvandringen fra Ukraina. I disse tilfellene inngås det avtale mellom UDI og kommunen. Kommunen påtar seg ansvaret frem til bosetting og får midler fra UDI for å dekke kostnadene for personer som bor privat i deres kommune i påvente av bosetting. Etter bosetting i kommunene utløses et integreringstilskudd til kommunen. Flyktninger som er bosatt etter avtale med kommunen og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram og motta introduksjonsstønad. Flyktninger fra Ukraina med midlertidig kollektiv beskyttelse har rett, men ikke plikt til å delta i introduksjonsprogrammet.

Introduksjonsstønaden utgjør 2 G for personer over 25 år og 1,32 G for de som er under 25 år. En del kan ha behov for supplerende sosialhjelp. Det gjelder særlig barnefamilier siden det ikke er egne barnetillegg i introduksjonsstøtten.

Nyankomne flyktninger vil få økonomisk støtte fra kommunen frem til oppstart av introduksjonsprogrammet, men det er ikke gitt at det blir ført som sosialhjelp i kommunale system. Mange kommuner utbetaler en egen ventestøtte fra flyktningene er bosatt og frem til de begynner i introduksjonsprogrammet. Akkurat hvordan dette gjøres i praksis varierer litt mellom kommunene. Det er vedtatt at ukrainske flyktninger skal tilbys et kortvarig introduksjonsprogram på 6 måneder, og som kan pågå i maksimalt 1 år. Når introduksjonsprogrammet er fullført kuttes også introduksjonsstøtten, og da kan sosialhjelp igjen bli den viktigste kilden til livsopphold.

Det har kommet en del eldre og uføre personer fra Ukraina med midlertidig kollektiv beskyttelse. Disse har ikke rett på det som heter supplerende stønad, fordi oppholdstillatelsen deres ikke danner grunnlag for permanent opphold. Supplerende stønad er en statlig ytelse for personer bosatt i Norge, med kort eller ingen pensjonsopptjening i folketrygden og uten andre inntekter eller ytelser av betydning fra Norge eller utlandet. Supplerende stønad gis til personer som enten har fylt 67 år eller er uføre flyktninger.

var høyest 4 år etter at de ble bosatt, og fortsatt langt høyere enn i den norskfødte befolkningen 9 år etter at de ble bosatt (Dahl og Lima 2021). Faktaboksen «Flyktninger, introduksjonsstønad og sosialhjelp» gir en forklaring på hvorfor flyktninger har et så høyt mottak av sosialhjelp.

Hvor mye utbetales i snitt per måned?

I tabell 2 viser vi gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelpsbeløp i kroner per måned etter landbakgrunn og husholdningssammensetning⁷. Stønaden kommer i tillegg til eventuelle lønnsinntekter, trygdeytelse og statlig

eller kommunal bostøtte. I 2023 var det gjennomsnittlige månedsbeløpet til norskfødte på 9 560 kr, mens det var på 13 640 kr både blant utenlandsfødte og blant ukrainske mottakere. Ukrainske mottakere av sosialhjelp ser ikke ut til å motta høyere beløp enn andre utenlandsfødte, heller ikke når vi sammenligner med flyktninger fra andre land og som ble bosatt i 2022 og 2023 (ikke vist). Enslige med ukrainsk bakgrunn fikk i snitt utbetalt 11 700 kr i måneden, mens andre enslige utenlandsfødte sosialhjelpsmottakere i snitt fikk 11 300 kr per måned. Utenlandsfødte par med barn fikk i snitt utbetalt 18 100 kr per måned med

Tabell 2. Gjennomsnittlig beløp per mottaksmåned. Mottakere i alderen 18–89 år. Etter landbakgrunn og husholdningstype. 2023-kroner (KPI). 2010 og 2023

	Norskfødt		Utenlandsfødt unntatt Ukraina		Ukraina	Totalt	
	2010	2023	2010	2023	2023	2010	2023
Enslig	8 936	9 201	10 037	11 338	11 724	9 225	10 331
Enslig forsørger	10 032	11 886	13 112	16 515	14 706	11 389	14 829
Par med barn	10 637	11 413	15 147	18 135	17 656	14 144	17 200
Par uten barn	8 397	8 520	11 006	12 319	14 085	9 674	11 918
Total	9 096	9 561	11 867	13 638	13 640	10 106	12 055

⁷ Kategoriene er basert på informasjon om mottakerens husholdning registrert i KOSTRA. Informasjon er fra siste kontakt i året.

sosialhjelp i 2023, mens ukrainske flyktninger med samme type husholdning fikk utbetalt 17 700 kr. En av årsakene til at utenlandsfødte får høyere sosialhjelpsbeløp kan skyldes at de i mindre grad enn norskfødte mottar statlige trygdeytelser.

Fra 2010 til 2023 har sosialhjelpsbeløpet i snitt økt noe mer enn prisveksten. Det er en rekke faktorer som påvirker husholdningenes behov som kan være endret i perioden. Det er derfor usikkert om økningen i utbetalinger faktisk innebærer at det er noe mindre trangt å være sosialhjelpsmottaker i 2023 sammenlignet med 2010.

Sammenlignet med 2010 er det en klart større økning i månedsbeløpet til husholdningene med barn sammenlignet med de som ikke har barn. Det er en særlig stor økning i beløpene til enslige forsørgere. Blant enslige forsørgere har gjennomsnittsbeløpet økt med 18 prosent for norskfødte og 26 prosent blant utenlandsfødte. For enslige uten barn økte beløpene med henholdsvis 3 prosent blant norskfødte og 13 prosent blant utenlandsfødte. En forklaring på hvorfor beløpet har økt mest blant barnefamilier kan være styrket barneperspektiv i NAV (Kalstø og Nicolaisen 2024).

Det store flertallet av sosialhjelpsmottakere vil ha rett på andre ytelser i tillegg til sosialhjelp. Alle med barn under 18 år vil eksempelvis ha rett på barnetrygd. Husholdninger med lav inntekt har rett på statlig bostøtte. Dette gjelder også flyktninger med kort botid. I 2017 var det for eksempel 68 000 sosialhjelpsmottakere som samtidig mottok statlig bostøtte. Det utgjorde omtrent halvparten av sosialhjelpsmottakerne det året (Ekspertgruppe 2022). Det er vanlig at NAV-kontorene krever at de som søker om sosialhjelp samtidig må søke om statlig bostøtte (Schøyen 2012). En del kommuner har også opprettet en egen kommunal bostøtte som ikke føres som sosialhjelp, og som kan utbetales i tillegg til den statlige bostøtten.

Utviklingen i supplerende sosialhjelp

I Lima (2023) fant jeg en mindre økning i andelen mottakere av statlige trygdeytelser som samtidig mottok sosialhjelp (supplerende sosialhjelp). Det var særlig en økning i andelen dagpengemottakere med sosialhjelp. Det var derimot ingen økning i andelen i

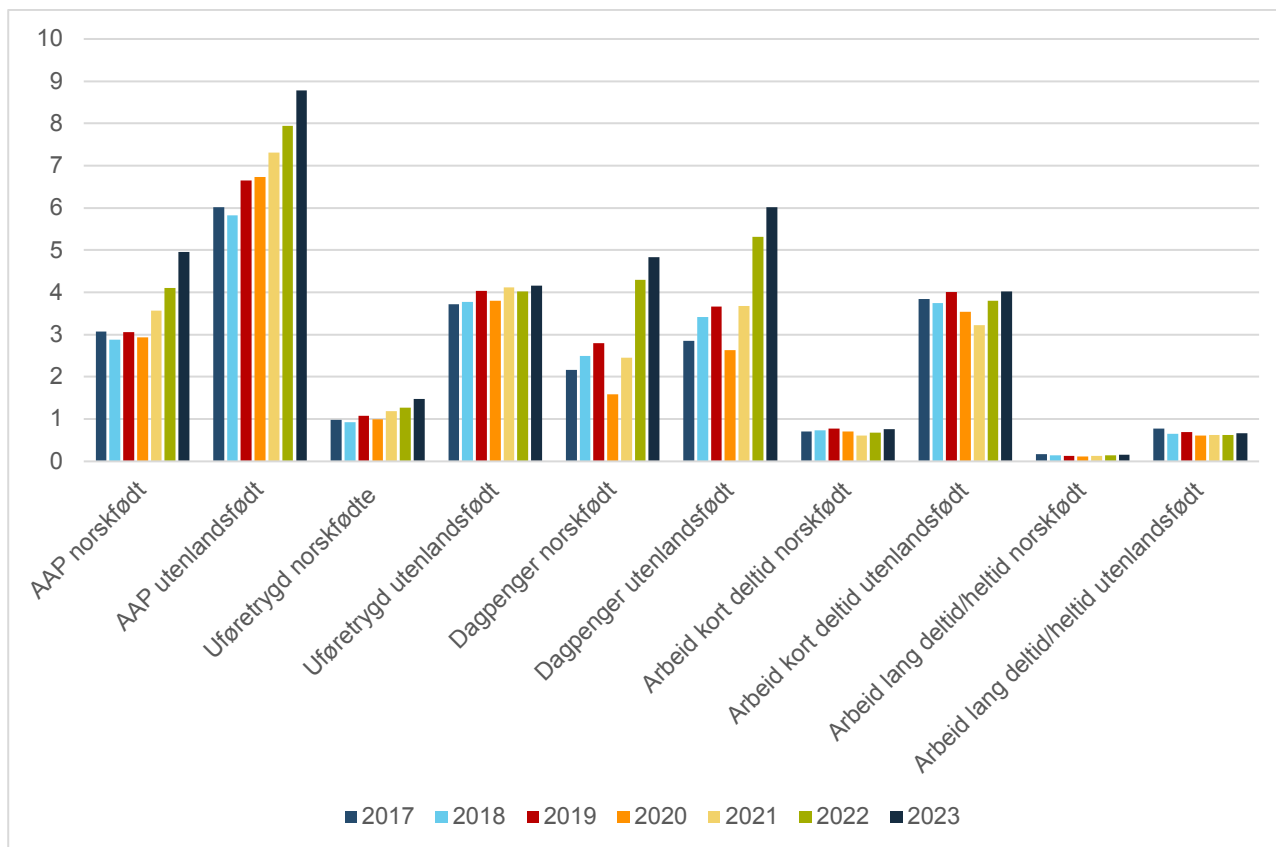
jobb med sosialhjelp. Jeg fant også at reduksjon i minsteytelsen til unge mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) medførte en dobling i antallet med supplerende sosialhjelp i denne aldersgruppen.

Her presenterer jeg samme beregninger med oppdatering for 4. kvartal 2023, og spør om vi nå ser en sterkere tendens til at flere med annen inntekt må supplere med sosialhjelp. Jeg skal undersøke om de fortsatt høye og økende levekostnadene har medført at andre inntekter ikke lengre er tilstrekkelige. Hvis inntekt fra trygd eller arbeid er for lav i forhold til de økte utgiftene vil vi tro at flere må søke om sosialhjelp.

Figur 9 viser sosialhjelpsprosenten i 4. kvartal hvert år blant de som enten er i jobb eller som mottar statlige trygdeytelser. Jeg skiller mellom norskfødte og utenlandsfødte. Det er en høyere andel som mottar supplerende sosialhjelp blant mottakere av statlige trygdeytelser sammenlignet med de som er i jobb og ikke mottar trygdeytelser. Dette er ikke uventet siden minstesatsene på trygdeytelser er betydelig lavere enn minstelønnen til de som jobber fulltid. I tillegg vil ofte overgang fra arbeid til en av trygdeytelsene medføre et betydelig fall i inntekt. De som får det største inntektstapet er de som blir arbeidsledige og begynner å motta dagpenger. Både fordi ytelsen har litt lavere kompensasjonsgrad enn helseytelsene, fordi dagpenger ikke har minstesats, og fordi dagpengemottakere sjelden er dekket av andre forsikringsordninger (se faktaboks).

Blant mottakere av folketrygdytelser er det en klar økning i andelen med supplerende sosialhjelp i 2023. Vi ser dermed at tendensen som ble beskrevet i forrige artikkel er forsterket (Lima 2023). Det ser ut til å gjelde for mottakere av alle de tre trygdeytelsene, AAP, uføretrygd og dagpenger. Det ser også ut til å gjelde for både norskfødte og utenlandsfødte (figur 8). Blant norskfødte er andelen uføretrygdede med supplerende sosialhjelp på 1,48 prosent i 2023, noe som er den høyeste andelen med supplerende sosialhjelp for gruppen i perioden. Økningen er på 0,41 prosentpoeng sammenlignet med 2019. Økningen er betydelig relativt sett, men den er liten i absolutt forstand. I antall utgjør det omtrent 1 300 flere norskfødte uføretrygdede med supplerende sosialhjelp i måne-

Figur 9. Sosialhjelpprosenten blant mottakere av AAP, uføretrygd, dagpenger og blant folk i jobb i alderen 18–66 år. 4. kvartal. Etter landbakgrunn. Prosent.



den. I 2019 var det cirka 307 000 norskfødte som tok uføretrygd.

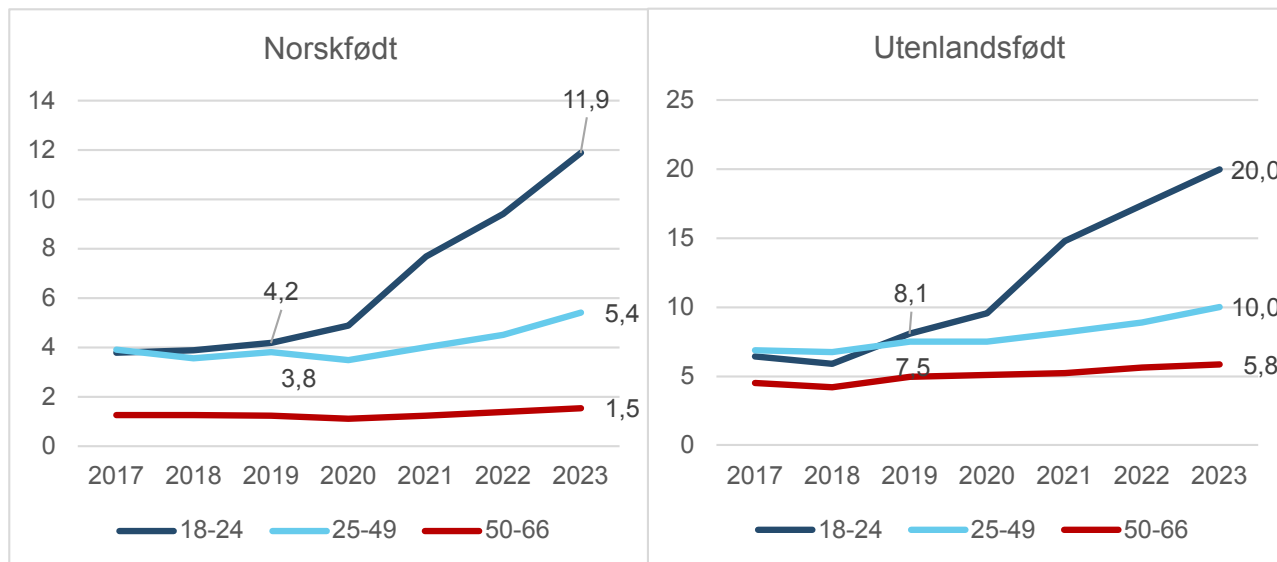
Det er en større økning i andelen mottakere av AAP med sosialhjelp. Andelen som mottar sosialhjelp blant AAP-mottakere er imidlertid påvirket av en betydelig reduksjon i minstesatsen for mottakere under 25 år som ble innført i februar 2020. I kroner utgjør det en reduksjon fra 201 700 kr til 133 100 kr. En betydelig økt andel av de yngste AAP-mottakerne mottar sosialhjelp, både blant norskfødte og utenlandsfødte (figur 10). Blant de yngste utenlandsfødte AAP-mottakerne øker andelen med supplerende sosialhjelp fra 8 prosent i 2019 til 20 prosent i 2022. Blant norskfødte i samme aldersgruppe øker det fra 4 prosent til 12 prosent i samme periode.

Reduksjonen i minstesatsen for unge AAP-mottakere gjelder bare nye mottakere. Det tar derfor tid fra den ble innført til vi ser de hele virkningene av den på alle mottakere. Forskere har undersøkt effektene av reduksjonen i minstestytelsen for unge AAP-mottakere (Hernæs mfl. 2023). De finner at regelverksendringen sannsynligvis medførte en nedgang på cirka 5 prosent i antallet nye unge som begynte å motta AAP. De finner også at det medførte en økning i antall nye unge AAP-mottakere med supplerende sosialhjelp, men at det likevel fortsatt er «få AAP-mottakere som mottar supplerende sosialhjelp også etter regelendringene» (Hernæs mfl. 2023, s. 2).

Det kan diskuteres om det er en stor økning eller ikke som følge av reduksjonen i minstesatsen for AAP blant unge. Det er grunn til å anta at flere i denne aldersgruppen bor hjemme og dermed får dekket mesteparten av utgiftene av foreldrene. Flere av dem vil dermed kunne klare seg økonomisk også med en såpass lav ytelse. Sannsynligvis finner denne økningen sted blant unge som bor for seg selv.

Relativt sett er dette uansett en stor økning. Rett før regelendringene var det omtrent like mange med sup-

Figur 10. Sosialhjelpprosenten blant mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP). 4. kvartal. Etter alder. Norskfødte til venstre, utenlandsfødte (uten ukrainere) til høyre. Prosent



plerende sosialhjelp blant de i alderen 18–24 år som blant de i alderen 25–49 år. Etter endringen er det over dobbelt så mange i den yngste aldersgruppen som i aldersgruppen 25–49 år. Det indikerer at 1,32 G er et for lavt beløp til å dekke utgiftene til de unge som bor for seg selv, og er et eksempel på at et betydelig kutt i en statlig ytelse kan medføre en vesentlig økning i andelen som har behov for sosialhjelp i tillegg.

I 2023 ser vi også en klar økning i andelen med supplerende sosialhjelp blant AAP-mottakere i aldersgruppen 25–49 år (figur 10). Fra 2019 til 2023 økte andelen med supplerende sosialhjelp i denne aldersgruppen fra 3,8 til 5,4 prosent blant norskfødte, og fra 7,5 til 10 prosent blant utenlandsfødte. Det utgjør en relativ økning på 42 prosent blant norskfødte og 33 prosent blant utenlandsfødte. Den absolutte økningen kan likevel beskrives som moderat. Hovedbildet er fortsatt at det store flertallet av AAP-mottakere ikke mottar sosialhjelp i tillegg. Men det er en klar indikasjon på at de økte levekostnadene nå har fått konsekvenser for en gruppe med lave trygdeytelser.

Andelen med supplerende sosialhjelp er lavere i aldersgruppene fra 50 år og over. For denne aldersgruppen er økningen i andelen med supplerende sosialhjelp i 2023 liten sammenlignet med yngre aldersgrupper.

Ytelsenivået og minstesatser arbeidsavklaringspenger og dagpenger

Dagpenger utgjør 62,4 prosent av tidligere inntekt, mens AAP utgjør 66 prosent av tidligere inntekt for inntekter opp mot 6 G⁸. Blant mottakere av helseytelser er det egne barnetillegg og ulike forsikringsordninger som medfører at mange vil få utbetalt mer enn 66 prosent av tidligere inntekt. Alle som er ansatt i stat eller kommune vil for eksempel få ekstra utbetaling fra Statens pensjonskasse eller fra KLP hvis de mottar AAP fra Folketrygden. Sistnevnte ordninger gjelder kun for de som var i jobb da de ble syke. De som begynner å motta AAP uten å ha noe særlig inntektsgrunnlag, vil ofte kun få utbetalt minsteytelsen på 2G (og barnetillegg). For de yngste under 25 år er minstesatsen på 1,32 G for de som kom inn på ordningen fra og med februar 2020.

⁸ Det er egne tilleggsyttelser for de som forsørger egne barn slik at ytelsen som utbetales i på de ulike ordningene i realiteten blir noe høyere for de som forsørger barn under 18 år.

Oppsummering og drøfting

Historisk høyt antall flyktninger til landet

Krigen i Ukraina har medført at det har kommet et historisk høyt antall flyktninger til Norge i 2022 og 2023. Dette har bidratt til en stor økning i sosialhjelpsutgiftene og i antall sosialhjelpsmottakere. I 2023 var sosialhjelpsutgiftene på omtrent 9,7 milliarder kroner,

hvorav 1,8 milliarder ble utbetalt til mottakere med ukrainsk bakgrunn. Fra 2021 til 2023 har utgiftene økt med 2,25 milliarder kroner, mens antallet sosialhjelpsmottakere har økt med 13 500 personer i måneden. 80 prosent av denne økningen skyldes ukrainske flyktninger.

Ukrainere ligner på andre flyktninggrupper med hensyn til nivå på sosialhjelp og når de trenger det. Ukrainske flyktninger har på samme måte som andre flyktninger høyt mottak av sosialhjelp i de første årene etter at de er bosatt. Flyktninger starter på bar bakke når de kommer hit, og det er foreløpig bare 18 prosent av ukrainske flyktninger i arbeidsfør alder som er i jobb. Blant de som har vært lengst i landet og fullført introduksjonsprogrammet er det cirka 30 prosent som er i jobb (Simson, Sørbø og Myklathun 2024). De som har mistet introduksjonsstøtten, men ikke er i jobb, har få andre inntekter å ty til. Mange har derfor behov for sosialhjelp for å ha noe å leve av. Introduksjonsstøtte utgjør 248 000 (i 2024) og vil kunne være et for lav til å sikre livsoppholdet for husholdninger med barn. Flere flyktninger vil derfor motta supplerende sosialhjelp samtidig som de mottar introduksjonsstøtte.

Hvorfor ikke større utslag av høy prisvekst kombinert med betydelige renteøkninger?

Sterk prisvekst, omfattende renteøkninger og stor økning i husleieprisene har påført norske husholdninger en økning i utgifter. Samtidig har høy lønnsvekst og trygdeoppgjør bidratt til en høy inntektsvekst. Et godt arbeidsmarked med høy sysselsetting har også bidratt i positiv retning. Mange husholdninger har forsøkt å håndtere prisveksten ved å kutte i utgiftene. Blant annet har det vært en dobling i andelen med avdragsfrihet blant de med boliglån, fra 3,7 prosent med avdragsfrihet i 2021 til 7,2 prosent i 2023 (Oppøyen 2023).

Summen av dette er foreløpig bare en begrenset økning i andelen husholdninger som selv rapporterer at de har trang økonomi eller svært tyngende boutgifter. Når vi ser bort fra ukrainere, er det bare moderate utslag i andelen sosialhjelpsmottakere i 2023. Utgifter til sosialhjelp og andelen mottakere i 2023 er høyere enn i 2022 og 2021, men lavere enn i årene før pande-

mien. Antallet mottakere øker mer mot slutten av 2023 og når da samme antall som mot slutten av 2019.

Prisveksten har medført en bekymring for at flere mottakere av trygdeytelser lever i fattigdom. Blant mottakere av statlige trygdeytelser i alderen 18–66 år som ikke er i jobb ser vi nå en viss økning i andelen med supplerende sosialhjelp. Andelen med supplerende sosialhjelp blant de med statlige trygdeytelser er nå høyere enn i årene før pandemien. Det indikerer at de økte levekostnadene har medført at flere med lave trygdeytelser har behov for sosialhjelp for å klare seg. I absolutt forstand er det ikke en stor økning i andelen med supplerende sosialhjelp. Også mot slutten av 2023 er hovedbildet at det store flertallet av mottakerne av statlige trygdeytelser ikke mottar supplerende sosialhjelp.

Vi ser imidlertid en sterk vekst i andelen med supplerende sosialhjelp blant AAP-mottakere under 25 år. Dette skyldes en reduksjon i minstesatsen for nye unge AAP-mottakere som ble innført i starten av 2020.

Blant de som er i jobb er det ikke noen økning i andelen med sosialhjelp. Selv om mange har fått det trangere økonomisk ser det ut til at de fleste som er i arbeid foreløpig klarer seg uten å måtte supplere med sosialhjelp. Det gode arbeidsmarkedet og den høye andelen sysselsatte bidrar til å dempe behovet for sosialhjelp. Dette både fordi det er få mottakere av dagpenger og fordi det gode arbeidsmarkedet gjør det enklere å få sosialhjelpsmottakere over i jobb. Den høye gjeldsgraden medfører likevel at mange husholdninger er økonomisk sårbare dersom rentene skulle fortsette å øke, eller ved en større økning i arbeidsledigheten (Norges Bank 2024).

I den store og stadig større gruppen med folk i pensjonsalder er andelen med sosialhjelp lav og tilnærmet stabil over tid. En viktig forklaring på det er at folk i pensjonsalder har langt lavere boutgifter enn yngre aldersgrupper.

Referanser

Dahl, Espen Steinung, og Lima, Ivar (2021). «Utviklingen i sosialhjelp fra 2010 til 2020». *Arbeid og Velferd* 3/2021

Dalen, Håvard Bergesen, Madeleine Schlyter Oppøyen og Sara Grimstad (2022). Levekårsundersøkelsen 2022. Dokumentasjonsnotat. Notater 2022/36. Statistisk sentralbyrå

Ekspertgruppe (2022). Bostøtten. Opprydning og forankring. Rapport fra ekspertgruppe oppnevnt at det daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Avgitt 9. mai 2022.

Finansdepartementet (2024). Finansmarkedsmeldingen 2024. Meld. St. 23 (2023–2024)

Halse, Bjørn (2018). «Flere eldre innvandrere på sosialhjelp etter kutt i supplerende stønad». *Arbeid og Velferd* 1/2018

Hernæs, Øystein, Ole Røgeberg, Helene Berg og Gro Malene Vestøl (2023). Effektanalyse av redusert minstesats for mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) under 25 år og avvikling av ung ufør-tillegget. Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning, Rapport 5/2003

Kalstø, Åshild Male og Nicolaisen, Heidi (2024). «Sosialhjelp og sosiale tjenester i 2023 – Flere mottakere og press på førstelinjen». *Arbeid og velferd* 1/2024

Lima, Ivar (2023). «Få mottakere av sosialhjelp i 2022 – men økning mot slutten av året». *Arbeid og velferd*, 2/2023.

Myhre, Andreas og Grønlien, Eirik (2023). «Burde AAP avkortes mot arbeidsinntekt?». *Arbeid og Velferd* 1/2023

Myklathun, Kristian, Kristine von Simson og Johannes Sørbo (2023). Utviklingen på arbeidsmarkedet. NAVs arbeidsmarkedsprognose. *Arbeid og Velferd* 3/2023

Myklathun, Kristian, Othilde Skjøstad og Johannes Sørbo (2024). Utviklingen på arbeidsmarkedet. NAVs arbeidsmarkedsprognose. *Arbeid og Velferd* 2/2024

Norges Bank (2024). Finansiell stabilitet 1. halvår 2024.

Oppøyen, Madeleine Schlyter (2023). Kraftig økning i bokostnader for boligeiere. Statistisk Sentralbyrå.

Schøyen, Mi Ah (2012). Bostøtte og økonomisk sosialhjelp. Notat. NOVA

Sortland, Magne (2023). «Demografi». I: Lien, Ole Christian (red.) *NAV's omverdensanalyse 2023–2035*, Arbeids- og velferdsdirektoratet

Økland, Trym Kristian og Sandstå, Birte Larsen (2024). Kraftig prisvekst i 2023. Statistisk Sentralbyrå

Lover og rundskriv

NAV (2012). *Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV*. (Rundskriv R35-00). Sist endret 22.5.2023

Sosialtjenesteloven (2009). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2022-06-17-42). Sist endret 1.1.2023

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

PRODUKSJON: Aksell AS
ISSN: 1504-6729

