

# SAMFUNNSSPEILET

TIDSSKRIFT OM LEVEKÅR OG LIVSTIL

Nr. 2 - 1993

Ferievaner

Undersysselsetting

Arbeidsløshet og  
mental helse

Helsetjenesten:  
Behov eller økonomi?

Utlendingers  
kriminalitet

Ungdoms levekår

**SSE**  
Statistisk  
sentralbyrå



# TO AKTUELLE PUBLIKASJONER FRA STATISTISK SENTRALBYRÅ

---

## SOSIALT UTSYN 1993

*Sosialt utsyn 1993* beskriver levekårene i Norge på begynnelsen av 1990-tallet og hvordan de har utviklet seg gjennom et turbulent tiår.

Den samler og presenterer - i en oversiktlig og lett tilgjengelig form - informasjon om levekårene fra en lang rekke statistiske kilder.

En rekke oversiktskapitler behandler befolkning og familie, økonomi, arbeid og arbeidsmiljø, utdanning, helse og omsorg, sosial deltaking, nærmiljø, fritid og kulturell deltaking. Boken inneholder i tillegg kapitler som utdyper temaer som arbeidsløshet, innvandrernes levekår, privat omsorg, kriminalitet, enslige forsørgere mm.

*Sosialt utsyn 1993* er et aktuelt oppslagsverk for alle samfunnsinteresserte og et viktig supplement til lærebøkene i samfunnsfag i videregående utdanning.

---

*Pris kr 165,-*  
*ISSN 0804-3221*  
*ISBN 82-537-3874-9*

---

Publikasjonen utgis i kommisjon hos Akademika - avdeling for offentlige publikasjoner, Oslo, og er til salgs hos alle bokhandlere

## STATISTISK ÅRBOK 1993

*Statistisk årbok 1993*, er den 112. i rekken og gir som før ajourførte opplysninger fra de fleste statistikkemner: Natur og miljø, befolkning, sosiale forhold, næringsliv og økonomi. I tillegg kommer hovedtall fra internasjonal statistikk.

Av nyheter kan nevnes statistikk om asylsøkere, pleie og omsorgstjenester i hjemmene, sykefravær for statsansatte og prisindekser for nye eneboliger.

Samferdselsstatistikken omfatter nå også tilgang av skip og tonnasje.

Det gis dato om flere virksomheter innen transporttjenesten og personlige tjenester.

De internasjonale oversiktene er utvidet med data om utslipp til luft.

---

*Pris kr 95,-*  
*ISSN 0377-8908*  
*ISBN 82-537-3873-0*

---

Publikasjonen utgis i kommisjon hos Grøndahl og Dreyers forlag A/S, Oslo, og er til salgs hos alle bokhandlere

---



**Statistisk  
sentralbyrå**

---

Salg og abonnementservice

Postboks 8131, Dep.  
0033 Oslo  
Telefon 22 86 49 64  
Telefax 22 86 49 76

Nr. 2/1993 - 7. årgang  
Utgis av Statistisk sentralbyrå

**Ansvarlig redaktør:**

Svein Longva

**Redaksjon:**

Anders Barstad  
Kirsti Huserbråten  
Gunnvor Iversen  
Jan Erik Kristiansen  
Jon Epland

**Tegninger:**

Per Elvestuen

**Abonnementspris:**

kr 110,- for 4 nummer pr. år  
Løssalgpris: kr 45,-

**Abonnement  
bestilles hos:**

Statistisk sentralbyrå  
Salg og abonnementservice  
Postboks 8131 Dep.  
0033 Oslo  
tlf.: 22 86 45 00

Artikler i tidsskriftet kan ikke uten videre tas som uttrykk for Statistisk sentralbyrås oppfatning.

Ved bruk av stoff fra tidsskriftet, bruk kildehenvisning "SSBs Samfunnsspeilet".

## Innhold:

**Norge stadig vårt nærmeste ferieland** 2  
*Odd Frank Vaage*

**Undersysselsetting: Skjult ledighet** 5  
*Tone Hobæk*

**Arbeidsløshet og mental helse – årsak eller virkning?** 8  
*Knut Halvorsen*

**Personellinnsatsen i helsetjenesten: Økonomi eller behov avgjør?** 12  
*Jon Erik Finnvold*

**Utlendingers kriminalitet: Høyere eller lavere enn nordmenns?** 18  
*Sturla Falck*

**Ungdoms levekår: Økende problemer på arbeidsmarkedet** 23  
*Anders Barstad*

# Norge stadig vårt nærmeste ferieland

Odd Frank Vaage

**N**orske fjorder, fjell og daler trekker fremdeles langt flere ferierende nordmenn til seg enn utlandets varme, hvite strender og lave priser. Tendensen til å feriere i Norge har faktisk økt de siste åra. Dette viser Statistisk sentralbyrås siste ferieundersøkelse. De indre Østlands-fylkene og Vestlandet er de mest besøkte områdene i Norge. I utlandet ligger Danmark, Spania og Hellas på topp.

## 3 av 4 nordmenn på ferie overnatter i Norge

73 prosent av befolkningen i alderen 16-79 år var på minst en ferietur med fire overnattinger eller mer, fra november 1991 til oktober 1992. Nordmenn var i gjennomsnitt på 1,4 ferieturer i denne perioden, og bortreist på ferie i 13,9 dager.

Omtrent 3/4 av dem som var på ferietur i denne 12-månedersperioden, hadde overnattet i Norge. Dette blir til sammen omtrent 1,8 mill. nordmenn i alderen 16-79 år. Figur 1 gir en oversikt over hvilke steder nordmenn overnattet

på ferie i 1991/92. Tallene overstiger til sammen 100 prosent fordi mange overnatter flere steder på ferie. Figuren viser at Indre Østlandet og Vestlandet er de landsdeler som hadde flest feriebesøkende. 1/3 hadde overnattinger utenfor Norden, mens litt over 1/5 overnattet i Norden utenom Norge på ferietur.

Det er personer i alderen 16-24 år og 45-66 år, høyere funksjonærer, folk med høy utdanning, personer som bor i sentrale Østlandsstrøk og på Sørlandet, de som bor i tettbygde strøk og enslige som i størst grad var utenfor Norden på ferietur. Par med små barn er den gruppe

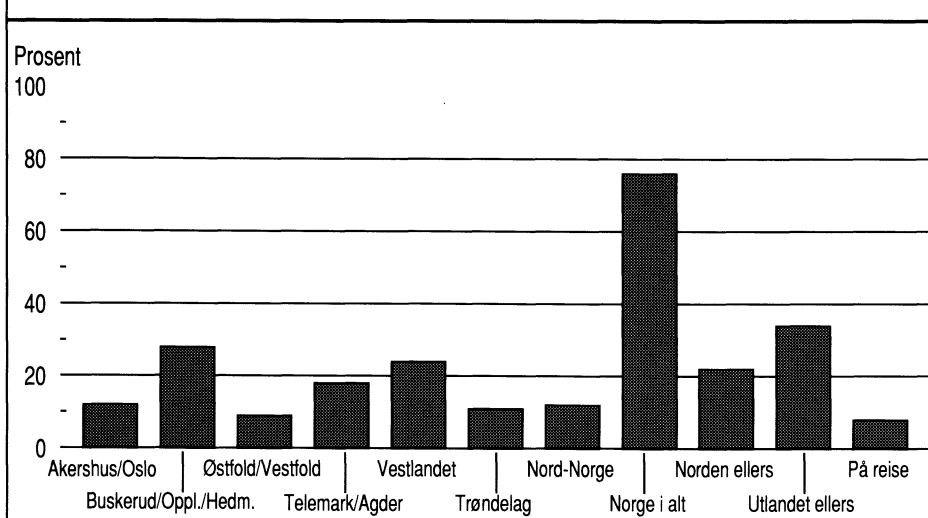
som helst overnattet i Norge når de var på ferie.

Fordelingen på nordmenns viktigste reisemål pr. ferietur viser det samme mønsteret. 68 prosent av turene i løpet av ferieåret gikk til ulike steder i Norge, 11 prosent gikk til andre land i Norden og 21 prosent til utlandet ellers.

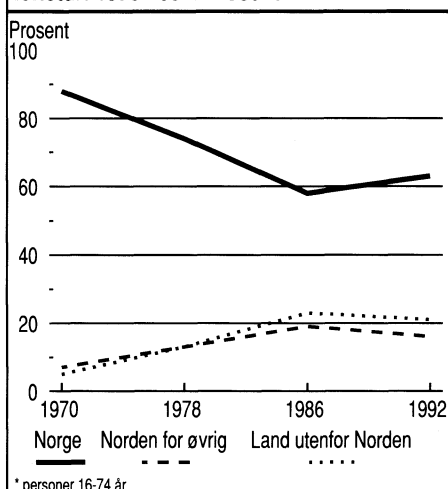
## Andelen utenlandsturer har stagnert

Et mål på ferievaner som har vært mye brukt, er folks lengste sommerferietur. Utviklingen viser at fra 1970 til 1986 sank andelen som hadde Norge som reisemål på den lengste sommerferieturen sin. Denne tendensen snudde igjen fra 1986 til 1992; Norgesturene har økt sin andel noe. Dette har resultert i en svak nedgang i andelen sommerferieturer både til andre land i Norden og til land utenfor Norden i denne perioden. Denne utviklingen kan ha flere årsaker. Selv om mange mener det er dyrt å feriere i Norge, vil en utenlandsferie stort sett bli enda dyrere, alle utgifter tatt i betraktning. Økonomisk innstramning og

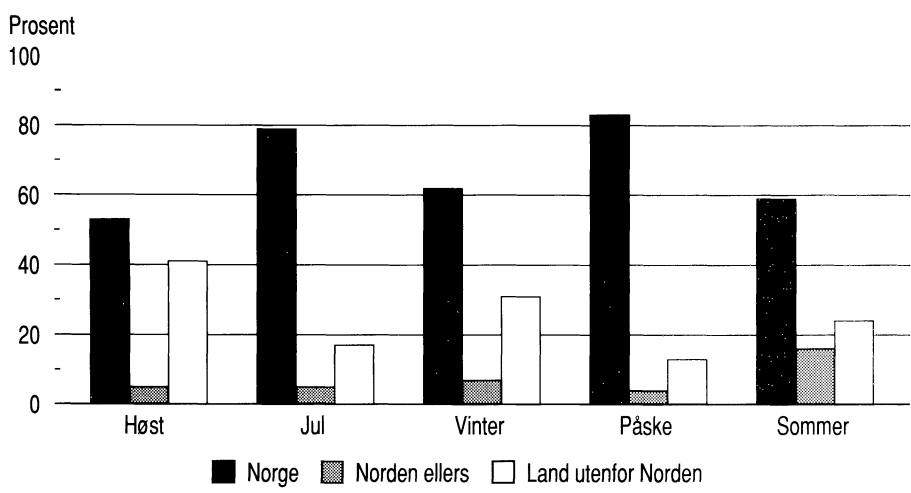
Figur 1  
Andel som har overnattet ulike steder i ferien. Prosent



Figur 2  
Viktigste feriested på lengste sommerferietur. 1970-1992. Prosent\*



Figur 3  
Andel ferierende i ulike sesonger fordelt på overnattingssted. Prosent



gjeldskrise de siste åra, kan derfor være en forklaring på utviklingen. Vi kan likevel ikke se bort fra at nordmenn er blitt mer bevisst på sitt eget land som et brukbart feriested, samtidig med at Sydenturene kanskje har mistet noe av glansen sin.

#### Høsten i utlandet, påsken i Norge

Påsken og jula er de mest typiske Norgesferiesesongene. Det er om høsten folk i første rekke foretrekker å reise utenfor Norden på ferie. Ferie i andre nordiske land er mest typisk om sommeren.

Ser vi nærmere på de ulike landsdelene, viser besøket variasjoner fra sesong til sesong. Akershus/Oslo er et lite område i utstrekning og fanger opp bare 8 prosent av nordmenns innenlandske fe-

rieturer. Dette er nok et område nordmenn i større grad reiser fra enn til når de drar på ferie. Denne delen av landet er ikke noe utpreget sesongtilknyttet feriested, og er avgjort ikke noe stort påskeferiested.

Ferieaktiviteten i det indre Østlandet dvs. Buskerud/Oppland/Hedmark er annerledes. Dette er et stort område arealmessig, og det ligger strategisk til i forhold til det tett befolkede Osloområdet. Derfor er det ikke unaturlig at det er det dominerende ferieområdet i landet. Dette området fanger opp 25 prosent av de innenlandske ferieturene, eller m.a.o. hver fjerde ferietur. Hele 41 prosent av påskeferieturene går til disse tre fylkene og er dermed uten sammenligning det viktigste påskeferieområdet. Området har også størst andel av vinterferie- og

høstferieturene de andre sesongene som knyttes mest til fjellferie.

Østfold/Vestfold er et svært begrenset geografisk område og fanger på årsbasis kun 7 prosent av nordmenns innenlandske ferieturer. Dette er et typisk sommerferieområde, og fanger opp 9 prosent av sommerferieturene, mens det ligger svært lavt i de andre sesongene.

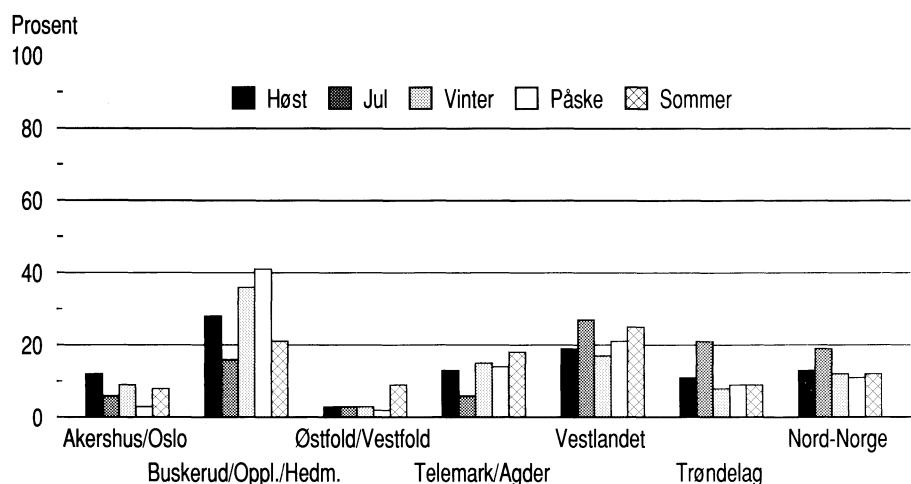
Området Telemark/Agder, som fanger opp 16 prosent av de innenlandske ferieturene, har en nokså jevn besøksprofil over året. Dette skyldes nok at kystområdenes tiltrekning på sommerturistene og innlandsområdenes tiltrekning på høst- og vinterturistene supplerer hverandre. Vestlandet er et stort område og fanger på årsbasis opp hele 23 prosent av de innenlandske ferieturene. Vestlandsferiene er ikke spesielt sesongtilknyttet. Likevel er juleferien, med en stor andel besøk hos den nærmeste familie, og sommerferien noe overrepresentert. Trøndelag og Nord-Norge har også nokså jevnt fordelt feriebesøk over året, men peker seg ut mest som juleferieområder. Trøndelag fanger opp 9 prosent av de innenlandske turene, Nord-Norge 12 prosent på årsbasis, men henholdsvis 21 og 19 prosent av juleferieturene.

#### Folk i Nord-Norge ferierer helst i eget distrikt

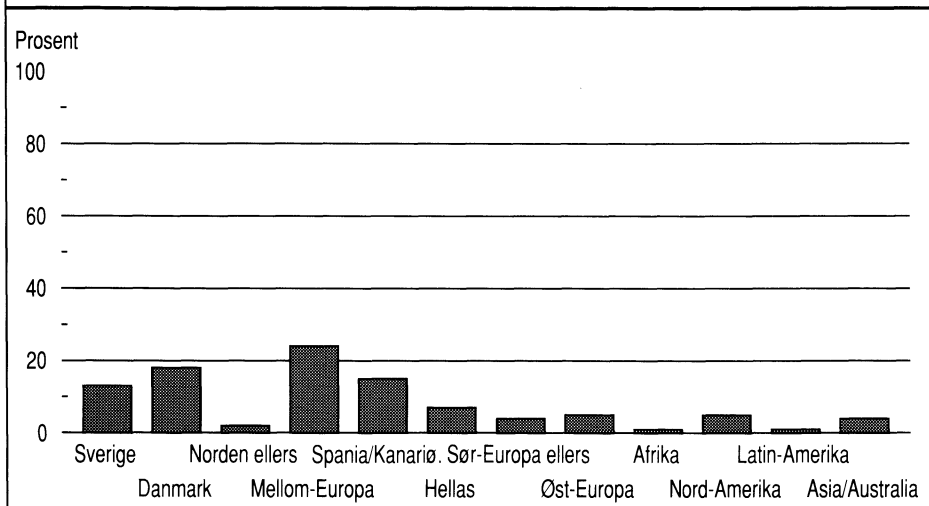
Befolkningen i Nord-Norge ferierer i størst grad i sin egen landsdel. Mer enn 50 prosent av dem overnattet i Nordland, Troms eller Finnmark på ferietur. Dette må ses i sammenheng med det store arealet Nord-Norge representerer, og de feriemuligheter dette gir for lokalbefolkningen. Både i Trøndelag, Vestlandet, Telemark/Agder og indre Østlandet er det lokalbefolkningen som i størst grad har overnattet. I Oslo/Akershus er det derimot folk fra Nord-Norge som er den største gruppen feriebesøkende, og i Østfold/Vestfold er det folk fra Akershus/Oslo som er den største gruppen. Generelt kan man si at reiseavstand har mye å si for valg av feriested.

Dette gjør seg også utslag i feriereiser til utlandet. Folk fra Trøndelag og Nord-Norge er de som i størst grad har lagt ferien sin til Sverige. Derimot har svært få av dem som bor på Vestlandet og i Telemark/Agder vært på Sverigetur. De som har vært i Danmark er helst personer bosatt i Østfold/Vestfold og Telemark/Agder. Vi ser også at folk bosatt

Figur 4  
Andel ferieturer til ulike landsdeler fordelt på sesonger. Prosent



Figur 5  
Fereturer til utlandet fordelt på viktigste feriested. Prosent



på Østlandet og Sørlandet i større grad enn andre drar på ferie utenfor Norden. I denne sammenheng betyr sikkert avstanden til utenlandsferjer og internasjonale flyplasser en del.

#### Helst Danmark og Spania i utlandet

32 prosent av nordmenns ferieturer hadde utlandet som viktigste reisemål. 1/3 av disse gikk til Norden, med Danmark som viktigste ferieland. Godt over 50 prosent av turene gikk til Europa utenom Norden. Her er Spania/Kanariøyene viktigste enkelte ferieland. Omtrent hver 10. ferietur gikk til land utenom Europa. Nesten halvparten av disse turene gikk til Nord-Amerika.

De unge reiser i større grad til Danmark og Hellas på sine ferieturer, mens de eldre heller reiser til Spania/Kanariøyene. Folk med lav utdanning er den gruppen som helst reiser til Sverige,

mens personer med høy utdanning foretrekker Mellom-Europa.

#### Pakketurer helst til Hellas og Spania

Omtrent 4 av 10 ferieturer til utlandet var pakketurer. Disse turene gikk i første rekke til Sør-Europa. 86 prosent av turene til Hellas var pakketurer, 81 prosent av turene til Spania/Kanariøyene. Turene til våre naboland, til Mellom-Europa og til Nord-Amerika var i langt større grad uavhengig av reiseselskapene. 23 prosent av Danmarksturene var pakketurer, 16 prosent av turene til Nord-Amerika.

#### 50 prosent besøker slektninger på ferie i Nord-Norge

Hytte/fritidsbolig og hjemme hos slektninger er de overnattingsmåter som er mest vanlig når vi er på ferietur i

Norge. Halvparten av overnattingene i Nord-Norge og nesten 40 prosent i Akershus/Oslo og i Trøndelag finner sted hjemme hos slektninger. Indre Østlandet og Østfold/Vestfold er de områdene hvor hytteferie er mest typisk. Campingferie er også mest typisk for Østfold/Vestfold, ved siden av Telemark/Agder.

I Norge er hotellferie mest vanlig i indre Østlandet. Det er likevel i utlandet at hotellferiene dominerer. 9 prosent av overnattingene i Norge var på hotell, pensjonat el.l. I Norden ellers var prosenten 28 og i utlandet utenom Norden hele 64. Det er også verd å merke seg at 17 prosent av overnattingene i Norden og 12 prosent i utlandet ellers var hjemme hos slektninger. Dette er omtrent like store andeler som vi finner på Østlandet utenom Akershus/Oslo.

Undersøkelsen om nordmenns feriereiser i perioden november 1991 til oktober 1992 var en del av SSBs Omnibusundersøkelse i november 1992. Et landsrepresentativt utvalg på 1890 personer i alderen 16-79 år svarte på spørsmålene. Næringsdepartementet var oppdragsgiver for undersøkelsen. Hovedresultatene fra undersøkelsen er offentliggjort i SSBs Rapport 93/8: "Feriereiser 1991/92", forfattet av Odd Frank Vaage.

*Odd Frank Vaage er førstekonsulent i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for intervjuundersøkelser.*

Skjult ledighet:

# Undersyssetting

Tone Hobæk

**A**v være helt uten arbeid betraktes som den mest alvorlige formen for arbeidsløshet. Men ufrivillige deltidssarbeidende bør også betraktes som en del av arbeidsløshetsproblemet. Antall undersysselsatte har – som arbeidsløsheten – økt i de senere år. I 1. kvartal 1993 var det 88 000 undersysselsatte i Norge – de fleste av disse var kvinner. Hele gruppa ønsket en økning i arbeidstiden som tilsvarer 35 000 heltidsstillinger.

For at en person skal bli definert som arbeidsløs i statistikken, kreves det bl.a. at han/hun ikke har hatt noe arbeid i løpet av undersøkelsesuka. Hvis en f.eks. arbeider 12 timer i uka og ønsker en heltidsjobb, vil en ikke inngå i tallet på arbeidsløse. Denne typen av ledighet fanges opp i begrepet undersyssetting<sup>1</sup>.

Deltidsarbeid blir ofte oppfattet som en individuelt tilpasset arbeidstidsordning. Men mange av de deltidssansatte ønsker en lengre arbeidstid pr. uke enn det de faktisk har. I 1. kvartal 1993 var det

544 000 deltidssarbeidende i Norge. 142 000 av disse ønsket seg en lengre arbeidstid. For å bli klassifisert som undersysselsatt kreves det i tillegg at man har forsøkt å få lengre arbeidstid og er tilgjengelig for dette innen en måned. 88 000 deltidssansatte tilfredsstilte disse kravene, viser tall fra arbeidskraftundersøkelsene (AKU).

## Undersyssettingen øker

I 1988 var det 40-50 000 undersysselsatte i Norge<sup>2</sup>. Siden har undersyssettingen

gen vært økende, og i 1. kvartal 1993 var 88 000 personer undersysselsatt. Undersyssetting er – som arbeidsløsheten – delvis et konjunkturfenomen; den øker ved redusert etterspørsel etter arbeidskraft. Figur 1 viser utviklingen i antall arbeidsløse (arbeidssøkere uten arbeidsinntekt) og undersysselsatte i AKU fra 2. kvartal 1988 til 1. kvartal 1993. Som arbeidsløsheten har undersyssettingen blitt fordoblet siden 1988.

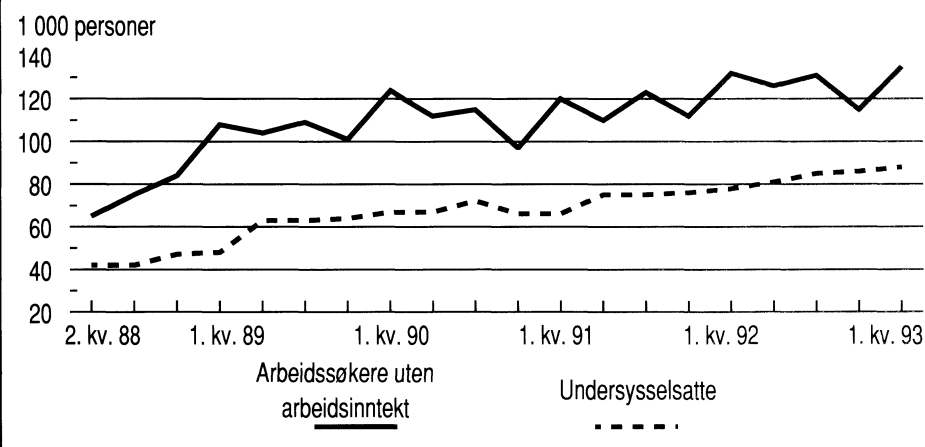
En økning i sysselsatte på deltid kan påvirke nivået på antall undersysselsatte. Antall deltidssysselsatte har imidlertid holdt seg på et stabilt nivå siden 1988. Den stigende undersyssettingen har dermed ført til at andelen undersysselsatte av de deltidssysselsatte har økt, fra 11 prosent i 1989 til 15 prosent i 1992.

## Årsaker til undersyssetting

Vi har ingen spørsmål i AKU som kan avdekke mulige årsaker til undersyssetting. Men en kan tenke seg flere forhold som kan påvirke nivået på ufrivillig deltidssysselsatte:

- En konjunkturedgang kan føre til at flere blir delvis permitterte (innskrenket arbeidstid). Ifølge tall fra Arbeidsdirektoratet økte antall delvise permitteringer fra 1987 til 1989; da 13 000 var delvis permitterte. Siden 1989 har antallet gått ned, og i 1992 var 6 000 personer delvis permitterte. En av årsakene til reduksjo-

Figur 1  
Antall arbeidssøkere uten arbeidsinntekt og undersysselsatte.  
2. kv. 1988 - 1. kv. 1993. 1 000



### Undersyssetting:

For å bli klassifisert som undersysselsatt i arbeidskraftundersøkelsene, må fire betingelser være oppfylt:

1. Man må arbeide deltid
2. Man må ønske lengre arbeidstid enn den man har
3. Man må ha forsøkt å få lengre arbeidstid
4. Man må kunne starte med lengre arbeidstid innen en måned.

nen, er den nye loven om lønnsplikt under permittering som gjør det mindre attraktivt å permittere ansatte (Torp 1991).

- Hvis en av forsørgerne i husholdningen er blitt arbeidsløs, kan det føre til at deltidsarbeidende forsørgere ønsker å øke arbeidstiden for å kompensere for redusert inntekt i husholdningen (Eide 1989).

- Mange kvinner starter frivillig i deltidsarbeid, men ønsker en overgang til heltidsarbeid i senere livsfaser. Lavere etterspørsel i arbeidsmarkedet kan redusere muligheten for dette.

- I enkelte sektorer er det et særlig høyt innslag av deltidsjobber. Skiftordninger, ugunstige arbeidstider og helgearbeid kan ha tvunget fram et slikt arbeidsmarked. I helse- og sosialvesenet har en høy andel av de sysselsatte deltidsarbeid. Også innenfor varehandel der åpningstidene gradvis er blitt utvidet i de senere år, er andelen deltidsarbeidere relativt høyt. Fordi de fleste stillingene i disse næringene er deltidsjobber, kan det tenkes at det er vanskelig å få økt arbeidstiden.

### Avdekker arbeidsmarkedsproblemer blant kvinner

Den kraftige økningen i arbeidsløsheten fra 1988 og utover har rammet menn sterkere enn kvinner. Årsaken er at menn i større grad enn kvinner arbeider i typisk konjunkturutsatte næringer som f.eks. industri og bygge- og anleggsarbeid, mens kvinner oftere er sysselsatt i tjenesteytende næringer. I 1989 var ledighetsprosenten for første gang i nyere tid høyest blant menn. Vanligvis har arbeidsløsheten vært høyere blant kvinner, hovedsakelig pga. en mer marginal tilknytning til arbeidsmarkedet. Ifølge AKU var ledigheten 6,5 prosent blant menn og 5,1

prosent blant kvinner i 1992.

Ved å trekke inn undersyssselsetting nyanseres dette bildet. Tabell 1 viser utviklingen i arbeidsløshetsprosenten og undersyssselsettingsprosenten (undersysselelsatte i prosent av arbeidsstyrken) fordelt på kjønn. Inkluderer vi undersyssselsetting i ledighetsbegrepet, er det flere kvinner enn menn som har problemer på arbeidsmarkedet, selv i en lavkonjunkturperiode som den vi er inne i nå.

En årsak til at flere kvinner enn menn er undersysselelsatte, er at deltidsarbeid er mye mer vanlig blant kvinner. Hvis en derimot måler undersyssselsetting i prosent av de deltidsysselelsatte i hver gruppe, er andelen ufrivillig deltidsysselelsatte faktisk høyere blant menn enn blant kvinner. 20 prosent av de deltidsysselelsatte mennene var undersysselelsatte i 1992, mot 14 prosent av de deltidsarbeidende kvinnene.

### Tre av fire undersysselelsatte er kvinner

Undersyssselsetting er først og fremst et kvinnefenomen. 61 000 kvinner var undersysselelsatt i 1992. Av disse igjen var hele 38 000 i aldersgruppa 30-54 år. Halvparten av de undersysselelsatte er med andre ord kvinner i alderen 30-54 år. Omfanget av deltidsarbeid er imidlertid også størst i denne gruppa, og dette vil påvirke nivået på antall undersysselelsatte. Målt som andel av deltidsysselelsatte utgjorde de undersysselelsatte i denne gruppa 15 prosent.

I løpet av 1980-årene skjedde det en endring i kvinners arbeidstid. Andelen med kort deltid (1-19 timer i uka) var stabil i perioden, mens andelen med heltidsarbeid økte på bekostning av de som jobbet lang deltid. Overgangen fra deltid til heltid var mest utbredt blant kvinner i alderen 25-39 år. De nye kvinnegenerasjonene velger i større grad enn sine

mødre å være yrkesaktive på heltid (Bø 1993). Denne tendensen ser vi gjenspeiles i undersyssselsettingstallene. De fleste undersysselelsatte er kvinner i aldersgruppa 30-54 år.

Ved å se på hvilken arbeidstid de undersysselelsatte har, kan en få et inntrykk av tilknytningen til arbeidsmarkedet. Ofte regnes de som arbeider kort deltid som en marginal gruppe på arbeidsmarkedet. 21 000 av de undersysselelsatte kvinnene i alderen 30-54 år arbeider kort deltid, og de fleste av disse ønsker seg en arbeidstid som ligger i intervallet 20-36 timer pr. uke, dvs. mindre enn heltidsarbeid.

### Flest undersysselelsatte i tjenesteytende næringer

De fleste deltidsysselelsatte kvinner arbeider innenfor offentlig, sosial og privat tjenesteyting samt varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet. Vi finner følgelig de fleste undersysselelsatte innenfor disse næringene. Måler en undersyssselsettingen i prosent av de deltidsysselelsatte, er undersyssselsetting like sterkt utbredt innenfor næringer som industri, bygge- og anleggsvirksomhet og transport, lagring, post og telekommunikasjon.

Omfanget av undersyssselsetting er størst innenfor helse- og sosialtjenester. 25 prosent av de undersysselelsatte arbeider i denne næringen. Det samme mønsteret finner en selvsagt når en fordeler de undersysselelsatte på yrke. 12 000 av de undersysselelsatte har sykepleie- eller annet pleiearbeid som yrke. 10 000 driver med salgsarbeid og 10 000 er rengjøringspersonale.

### Økningen har vært sterkere for menn

Selv om undersyssselsetting først og fremst er et kvinnefenomen, har den relativt sett økt sterkere for menn under

**Tabell 1. Arbeidssøkere uten arbeidsinntekt og undersysselelsatte etter kjønn i prosent av arbeidsstyrken. 1989-1992**

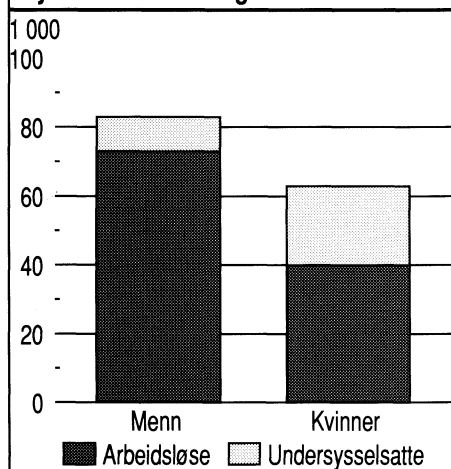
	1989	1990	1991	1992
<b>Menn</b>				
Arbeidsløshetsprosent .....	5,1	5,6	5,8	6,5
Undersysselelsattingsprosent .....	1,1	1,3	1,5	1,8
<b>Kvinner</b>				
Arbeidsløshetsprosent	4,7	4,8	5,0	5,1
Undersysselelsattingsprosent .....	4,8	5,4	5,7	6,3

**Tabell 2. Undersysselelsatte etter alder, kjønn og avtalt arbeidstid pr. uke. Årsgjennomsnitt 1992. Antall i 1 000 og i prosent av deltidsysselelsatte i hver gruppe**

	I alt	Prosent	Nåværende avtalt arbeidstid			
			Kort deltid (1-19 timer)	Prosent	Lang deltid (20-36 timer)	Prosent
I alt .....	82	15	45	17	37	14
16-24 år .....	21	19	12	16	9	26
Kvinner 25-39 år .....	24	16	14	21	9	10
Kvinner 40-54 år .....	20	14	10	18	9	11
Menn 25-54 år .....	12	32	6	43	7	29
Menn 55-74 år .....	5	5	3	6	1	2



Figur 2  
Tilbud av ukeverk/heltidsstillinger i  
1 000 blant arbeidsløse og under-  
sysselsatte menn og kvinner. 1992



den siste nedgangsperioden. I 1988 var det 6-9 000 undersysselsatte menn. I 1992 var i gjennomsnitt 21 000 menn undersysselsatt. Menn i alderen 25-54 år har den høyeste andelen av ufrivillig deltidsarbeidende blant de deltidsysselsatte. Hver tredje deltidsarbeider i denne gruppa er undersysselsatt.

På grunn av små nivå tall og usikkerhet i AKU, er det problematisk å se hvilke yrkesgrupper blant menn som har opplevd økt undersysselsetting. Men tendensen er at yrkesgrupper innenfor industri, bygge- og anleggsarbeid samt transport- og kommunikasjonsarbeid har vist sterkest økning. Dette har sin bakgrunn i at disse næringene er særlig konjunkturutsatte. Tallene fra Arbeidsdirektoratet for registrerte arbeidssøkere som er delvis sysselsatte, bekrefter den tendensen vi ser i AKU.

I motsetning til blant kvinner er lang deltid mer vanlig blant undersysselsatte menn over 25 år. Også når en ser på ønske om arbeidstid skiller disse seg ut. Langt de fleste menn i denne gruppa ønsket seg en arbeidstid som tilsvarte et heltidsarbeid.

## Ungdom og undersysselsetting

Ungdom er den gruppa som er hardest rammet av problemene på arbeidsmarkedet. Sysselsettingen blant ungdom har gått sterkt ned de senere år. Reduksjonen i sysselsettingen har først og fremst skjedd blant dem som arbeider heltid, mens antallet på deltid har vært stabilt. De fleste unge som arbeider deltid gjør dette i kombinasjon med utdanning, og få av disse er undersysselsatte.

Siden 1988 har antall undersysselsatte ungdom blitt fordoblet, og i 1992 var 21 000 undersysselsatt. Dette tilsvarte 19 prosent av de deltidsysselsatte i denne gruppa. 2 av 3 undersysselsatte unge ønsker seg en heltidsstilling.

## Graden av undersysselsetting

Undersysselsetting kan betraktes som en form for delvis arbeidsløshet. Men siden de undersysselsatte er i arbeid, kan vi ikke sidestille en undersysselsatt person med en arbeidsløs. I AKU blir de undersysselsatte spurt om *ønsket arbeidstid*. Ved å sammenholde dette med hvert individs *avtalte arbeidstid*, får vi vite hvor mange ekstra timer en undersysselsatt ønsker å arbeide. I 1992 ønsket hver undersysselsatt i gjennomsnitt å øke arbeidstiden med 15 timer pr. uke. Dette tilsvarte 32 000 heltidsstillinger å 37,5 timers uke. Dette er en oppgang på 10 000 siden 1989, da ønsket økning i arbeidstiden utgjorde 22 000 heltidsstillinger.

## Det totale tilbud av heltidsarbeid

I AKU spørres også de arbeidsløse om deres arbeidstidsønsker. Tre av fire arbeidsløse ønsker seg et heltidsarbeid. Gjennomsnittlig ønsket arbeidstid fra de 126 000 arbeidsløse var i 1992 34 timer pr. uke. Disse ønsket en arbeidstid som tilsvarte 113 000 heltidsstillinger.

Ved å summere arbeidsløses og undersysselsattes arbeidstidsønsker, får vi et mål på det urealiserte arbeidstilbudet fra disse to gruppene i økonomien. Samlet tilsvarte ønsket arbeidstid fra arbeidsløse og undersysselsatte 145 000 heltidsstillinger i 1992, mot 124 000 i 1989.

Siden flere kvinner enn menn er undersysselsatte, kan det være interessant å fordele tilbudet av heltidsarbeid på kjønn. Tilbudet av heltidsarbeid fra menn var 83 000 stillinger i 1992 (herav 10 000 blant de undersysselsatte). Blant kvinnene var tilbudet 63 000 heltidsstillinger (herav 23 000 blant de undersysselsatte). Ved å inkludere undersysselsatte i "ledighetsbegrepet" ser vi at arbeidsløsheten blant kvinner nærmer seg menns i omfang.

1. To offisielle mål: Arbeidsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå utgir to ulike statistikker for helt arbeidsledige. Dette gjøres også for delvis arbeidsledige. Arbeidsdirektoratets "registrerte arbeidssøkere som er delvis sysselsatte" omfatter personer som enten er delvis permitterte eller som arbeider mindre enn heltid, og som ønsker lengre arbeidstid. 63 000 var registrert som delvis arbeidsløse i 1992. Nivået på undersysselsatte i AKU er høyere, vesentlig fordi AKU også fanger opp de som ikke melder seg ved arbeidsformidlingen. Motivasjonen for å oppsøke arbeidskontoret for de delvis arbeidsløse er dagpengerettigheter eller assistanse til å søke mer arbeid. Kriteriet for at de delvis arbeidsløse skal kunne motta dagpenger, er at arbeidstiden må ha blitt ufrivillig *redusert* med 20 prosent (Arbeidsdirektoratet 1992). AKU fanger trolig i tillegg opp den gruppen av deltidsansatte som *ikke* har opplevd en ufrivillig overgang til redusert arbeidstid, men som allikevel ønsker mer arbeid.

2. Spørsmålene om undersysselsetting ble først tatt med i AKU-skjemaet fra og med 2. kvartal 1988.

## Litteratur

Arbeidsdirektoratet (1992): "Registrerte delvis sysselsatte". *Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet* nr. 3.

Eide, Jon Halvard (1990): "Økende undersysselsetting". *Samfunnsspeilet* nr. 1. Statistisk sentralbyrå.

Torp, Hege (1991): "Åpen og skjult arbeidsløshet: Undersysselsetting". *Søkelys på arbeidsmarkedet* nr. 2. Institutt for Samfunnsforskning.

Bø, Tor Petter (1993): Oversiktsartikkel om arbeid i "Sosialt utsyn 1993". Kommer sommeren 1993.

*Tone Hobæk er konsulent i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for arbeidsmarkedet.*

# Arbeidsløshet og mental helse – årsak eller virkning?

Knut Halvorsen

**O**mkring en tredel av langtidsarbeidsløse med nervøse plager hadde disse plagene før innværende/forrige ledighetsperiode. De øvrige synes å ha fått slike plager som følge av arbeidsløsheten. De utgjør likevel bare omkring 14 prosent av de langtidsarbeidsløse. Nervøse plager som følger av arbeidsløshet henger særlig sammen med usikkerhet for framtiden og opplevelse av å bli mistenkeliggjort som arbeids-sky. Risikoen for å få slike plager er størst blant menn, personer i aldersgruppen 30-50 år, personer som har opplevd negative endringer i familiesituasjon knyttet til samlivsforhold, som er sosialt isolert, har lav utdanning, høy arbeidsorientering og som har økonomiske vansker.

## Flere psykiske plager blant langtidsledige ...

I Levekårsundersøkelsen 1991 oppgav 6 prosent at de ofte i de siste 6 måneder 1) hadde vært plaget av svært kraftig hjertebank, eller 2) vært plaget av angst eller nervøsitet, eller 3) hadde følt seg deprimert. Det gjaldt 5 prosent av menn og 9 prosent av kvinner i den voksne befolkningen. Spesielt høye andeler var det blant kvinner 67-79 år (19 prosent), blant sosialhjelpsmottakere (17 prosent), blant arbeidsuføre (26 prosent), blant skilte/separerte menn (14 prosent), blant enslige forsørgere (12 prosent), blant enslige 45-66 år (12 prosent), og blant langvarig arbeidsløse (11,7 prosent). Blant de som hadde vært arbeidsløse i 24 måneder eller mer de siste fem årene, var det 15,4 prosent som hadde slike plager. Til sammenligning var andelen mellom 2 og 6 prosent blant ulike grupper yrkesaktive. I Clausens undersøkelse (1991) av personer som har vært registrert ved arbeidskontorene i mer enn 12 uker (median 10 måneders arbeidsløshet), var 20 prosent

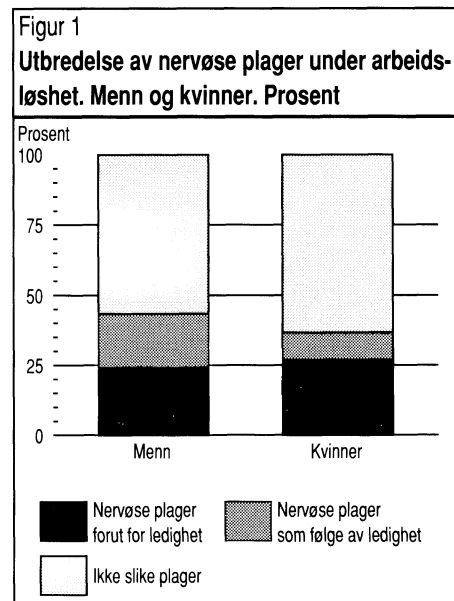
preget av depresjon. Det ser således ut til å være overhyppighet av dårlig psykisk helse blant langvarig arbeidsløse sammenlignet med yrkesaktive i samme aldersgruppe. Vi vil søke å finne plausible forklaringer på hvorfor det er tilfelle.

## ... men hva er årsak og virkning?

En rekke undersøkelser har vist at det er sammenheng mellom arbeidsløshet og nervøse plager, men det er liten enighet om hva som skyldes seleksjon til arbeidsløshet av personer med nervøse plager, og hva som er forårsaket av selve arbeidsløsheten (Colbjørnsen m.fl. 1992, Fugelli 1992).

Vi skal heretter bare benytte det ene spørsmålet som mål på nervøse plager, nemlig om en har vært plaget av angst, nervøsitet eller rastløshet, men vi inkluderer både de som svarte "ja", "ofte" og "av og til", slik at vi også fanger opp lettere nervøse plager. Begrunnelsen for å benytte bare dette ene spørsmålet er at angst, nervøsitet og rastløshet er en mental lidelse som atskiller seg fra depresjon,

mens hjertebank også er en lidelse som kan ha somatiske årsaker (Huppert et al. 1989)<sup>1</sup>. Figuren nedenfor viser andelen med nervøse plager etter om en hadde slike plager forut for ledigheten eller hadde fått dem som en følge av ledigheten og etter kjønn.



Det viser seg også å være kjønnsforskjeller mellom de som etter eget utsagn har hatt de nervøse plagene også forut for innværende/forrige ledighetsperiode og de som har fått slike plager som en følge av arbeidsløsheten.

En høyere andel menn (43,5 prosent) enn kvinner (36,6 prosent) blant de langtidsarbeidsløse har lettere nervøse plager. For kvinners vedkommende har en langt større andel hatt disse nervøse plagene forut for innværende/forrige ledighetsperiode, mens det for menn er mer likelig fordelt, selv om det også for dem var flere som hadde hatt de nervøse plagene forut for innværende/forrige ledighetsperiode.

Slik spørsmålene er stilt kan vi ikke fange opp de som har fått **forsterket** sine nervøse plager som en følge av arbeidsløsheten. De inngår i andelene som har fått nervøse plager som følge av arbeidsløsheten. Det betyr at vi antakelig undervurderer andelen som hadde nervøse plager også før siste/innværende arbeidsløshetsperiode.

### Hva gjør at noen får nervøse plager under arbeidsløshet?

Det er lansert flere teorier om hvorfor arbeidsløshet kan føre til dårlig mental helse.

De viktigste er medisinsk *stressteori*, psykologisk *kriseteori* og Seligmanns teori om *lært hjelpeløshet*, sosialpsykologisk teori om *tap av arbeidets latente funksjoner*, *attribusjonsteori* og sosiologisk *handlings-teori* (Halvorsen 1993). Med utgangspunkt i disse teoriene og hva andre studier har funnet å være av betydning, har jeg utarbeidet ulike modeller for sammenhengen mellom den avhengige variabelen (nervøse plager som følge av arbeidsløshet) og ulike uavhengige variable. Slik spørsmålene er stilt har vi ingen mulighet for å teste empirisk fruktbarheten av de enkelte teoriene. Det er for eksempel bare ett spørsmål som kan belyse relevansen av attribusjonsteori. Det relaterer seg til om en knytter årsaken til egen arbeidsløshet til ytre forhold (ytre attribuering) eller til egenskaper ved seg selv (indre attribuering). Modellene tar derfor ikke primært sikte på å belyse fruktbarheten av en bestemt teori, men har et eklektisk utgangspunkt. Disse sammenhengene er analysert gjennom logistisk regresjon.

Den avhengige variabelen (nervøse plager) er basert på spørsmålet "Har du i løpet av de siste 6 måneder ofte, av og til eller aldri vært plaget av nervøsitet, angst eller rastløshet". De som svarte "ja ofte", eller "ja, av og til" og som dessuten oppgav at de hadde opplevd som en ulempe ved å gå arbeidsledig å få dårligere helse i stor grad/noen grad, ble gitt koden 1, mens øvrige fikk koden 0. Målet på denne måten var det 100 personer av utvalget eller 14,1 prosent som har fått nervøse plager som følge av arbeidsløsheten. Ufordringen i den multivariate analysen er å finne fram til de uavhengige variable som har betydning for om en får nervøse plager eller ikke.

De variable som statistisk sett gav størst utslag i bivariat analyse og som var

signifikante på 0,0001 prosentnivå var "opplever usikkerhet for framtiden" (oddsforhold<sup>2</sup> 6,9) og "opplever å bli mistenkeliggjort som arbeidssky" (oddsforhold 5,9). Det betyr at vi finner personer med opplevd usikkerhet for framtiden

nesten syv ganger så hyppig blant de med nervøse plager som blant de som ikke har slike plager. I og med at disse variablene også kan tas som et uttrykk for de nervøse plagene, er disse variablene utelatt i den multivariate analysemo-

Tabell 1. Nervøse plager som følge av arbeidsløshet ut fra relevante uavhengige variable (N=674). Stegvis logistisk regresjon, nervøse plager=1, ikke nervøse plager=0

	Koeffisient	S.E.	Oddsforhold
<b>Arbeidsorientering<sup>1</sup></b> .....	1,02	0,40	2,78**
Indeks skåre 0-4=0			
skåre 5-6=1			
<b>Kjønn</b> .....	0,66	0,26	1,9**
Mann =1			
Kvinne =0			
<b>Alder</b>			
født 1931-41=1 (1) (0) (0) .....	0,69	0,40	1,99
født 1942-51=2 (0) (1) (0) .....	0,90	0,33	2,50**
født 1952-61=3 (0) (0) (1) .....	0,87	0,32	2,40**
født 1962-74=4 (0) (0) (0)			
<b>Utdanning</b> .....	-0,40	0,21	0,67*
10 år eller mindre=1			
11-12 år=2			
13 år og mer=3			
<b>Venner på stedet</b> .....	0,71	0,32	2,16*
ja=0			
nei=1			
<b>Vansker med å klare en uforutsett regning på kr 2 000</b> .....	0,90	0,25	2,50***
ja=1			
nei=0			
<b>Idrettslig aktivitet</b> .....	1,17	0,42	3,23**
bruker mer tid=0			
øvrige=1			
<b>Negative endringer i livssituasjonen knyttet til samlivsforhold</b> .....	1,80	0,52	6,0***
ja=1			
nei=0			
<b>Husholdstype</b> .....	0,46	0,27	1,6
gift/samboende=0			
øvrige=1			
<b>Har en kronisk lidelse</b> .....	0,43	0,24	1,5
ja=1			
nei=0			
<b>Har hjemneværende barn under 16 år</b> .....	-0,57	0,34	0,56
ja=1			
nei=0			

\*=signifikant på 5 prosent nivå. \*\*=signifikant på 1 prosent nivå. \*\*\*=signifikant på 0,1 prosent nivå

<sup>1</sup> Indeksen for arbeidsorientering er additiv og bygger på følgende utsagn som respondentene skulle si om de var helt enig, delvis enig, verken enig eller uenig, delvis uenig, helt uenig eller vet ikke:

"Det er svært viktig for meg å ha et arbeid"

"Selv om jeg vant en stor sum penger ville jeg arbeide"

"Jeg avskyr/ville avsky å være arbeidsløs"

"Jeg kommer fort til å kjede meg hvis jeg ikke har noe arbeid å utføre"

"Noe av det som betyr mest/har betydning i mitt liv er arbeidet"

"Selv om jeg fikk høy arbeidsledighetstrygd ville jeg likevel foretrekke å arbeide".

De som var helt eller delvis enig i et utsagn ble gitt verdien 1, de øvrige verdien 0, slik at maksimal skåre gav 6.

I regresjonsmodellen er indeksen dikotomisert slik at alle som skåret 5 poeng eller mer ble gitt verdien 1, de øvrige verdien 0.

dellen. I utgangspunktet omfattet modellen alle de faktorene som i bivariat analyse var signifikante på 25 prosentnivå eller lavere. Et par variable måtte utelukkes på grunn av for høyt bortfall. Vi sto igjen med 22 variable. For å redusere kompleksiteten i modellen er det også kjørt stegvis logistisk regresjon. Resultatet framgår av tabell 1.

Alle de ovennevnte variabler har omtrent samme effekt ut fra oddsforholdet i den komplette modellen (ikke vist), bortsett fra utdanning og venner på stedet som ikke var signifikant på 5 prosentnivå. Det styrker tiltroen til de effektvariabler som er presentert i tabellen. Den reduserte modellen er minst like god som den fulle modellen til å predikere utfallet på den avhengige variabelen.

Vi ser av tabellen at når det kontrolleres for effekten av de øvrige variable, har negative endringer i livssituasjon knyttet til samlivsforhold og høy arbeidsorientering størst effekt. Risikoen for å ha nervøse plager som følge av arbeidsløshet øker også om en er mann, er mellom 30 og 50 år, har vansker med å klare en uforutsett regning, eller er sosialt isolert (som indikator er benyttet spørsmålet om en bortsett fra familie, har gode venner på stedet der en bor eller ikke). Risikoen synker med økt utdanning. Hyppigheten av nervøse plager er høyest blant de som ikke har barn. Ikke gifte/samboende har større risiko enn øvrige (oddsforhold 1,6, men variabelen er ikke signifikant på 5 prosentnivå). Andre studier tyder på at det her dreier seg om seleksjonseffekter (Mastekaasa 1991). Det samme gjelder hvis man har en kronisk lidelse (oddsforhold 1,5, men den er ikke signifikant på 5 prosentnivå).

Økning i idrettslig aktivitet under arbeidsløsheten reduserer på sin side risikoen for å ha nervøse plager. Overraskende var det at varighet på inneværende/forrige ledighetsperiode ikke synes å ha noen betydning for å få nervøse plager. Tvert imot var koeffisienten negativ. Det indikerer at hyppigheten av nervøse plager var større blant de som hadde vært ledig kort tid enn de som hadde vært ledig lang tid. Det kan være en indikasjon på at de ledige etter hvert tilpasser seg situasjonen gjennom å benytte ulike mestringsstrategier (jf. Kaul og Kvande 1992).

Heller ikke om en var arbeidsløs eller på tiltak på uttrekningstidspunktet, alkoholforbruk (høyt versus lavt) eller

om en var hovedforsørger eller ikke viste seg å ha noen betydning (koeffisientene var ikke signifikante på 5 prosentnivå i den komplette modellen). Det var en viss tendens til at de som var kommet i arbeid igjen på intervjuetidspunktet hadde mindre nervøse plager enn de øvrige, men koeffisienten var ikke signifikant på 5 prosentnivå. En tolkning kan være at de med nervøse plager har mindre sannsynlighet for å komme i arbeid igjen enn andre, mens en alternativ tolkning er at å komme i arbeid igjen reduserer de nervøse plagene.

Ofte vil slike negative endringer oppstå som en følge av arbeidsløsheten, men trenger selvsagt ikke gjøre det. Samlivsbrudd kan skje uavhengig av arbeidsløsheten, den kan etterfølge arbeidsløsheten, eller gå forut for den. Det er således problematisk å identifisere den primære årsak til nervøse plager under arbeidsløshet.

### Diskusjon og konklusjon

Denne analysen er basert på tverrsnittsdata. For å kunne trekke sikrere konklusjoner om sammenhengen mellom arbeidsløshet og mental helse trengs longitudinelle data. Vil resysselsetting føre til bedring av den mentale helsen etter en tid? Ville svekking av den mentale helsen skjedd uansett? Siden vi ikke vet noe om den mentale helsen mens de arbeidsløse var i arbeid, kan endog helsen ha blitt forbedret under arbeidsløsheten. En svakhet er også at vi i første intervjurunde ikke har opplysninger om hva slags yrke og arbeidsforhold den arbeidsløse hadde før siste/inneværende ledighetsperiode. Problemer under arbeidsløshet kan være en videreutvikling av en prosess som startet lenge før ledighetsperioden, og som kan være kjennetegnet av belastende arbeidsforhold, utrygt arbeid, frykt for arbeidsløshet kombinert med økonomiske vansker, en uheldig livsstil og personlige/familiemessige problemer. I enkelte tilfeller vil arbeidsløshet være ett av mange innslag i en kjede av langvarig belastende livsforhold. Vi har heller ikke foreløpig hatt inntektsdata koblet til, slik at betydning av sosial status/sosial klasse er ukjent.

Selv om vi finner større innslag av nervøse plager blant langtidsarbeidsløse enn blant yrkesaktive, tyder dataene på, særlig for eldre kvinners vedkommende, at plagene også var til stede før arbeidsløsheten inntrådte, mens for menn synes

i større grad selve arbeidsløsheten å ha gitt nervøse plager.

Måten man måler nervøse plager på viser seg å ha betydning for hvilke uavhengige variable som i modellkjøring har størst effekt. Men uansett hvilket mål vi benytter, knytter de nervøse plagene seg til usikkerhet for framtiden. Vår tids mennesker synes å ha en annen tidsdimensjon enn tidligere. Framtiden blir viktigere for oss. Med tap av lønnsarbeid blir det vanskeligere å planlegge framover. Det betyr således redusert autonomi, og innskrenkning i mulighetene for selvrealisering fordi vi får en handlingsarena mindre å utfolde oss på. De langtidsarbeidsløse vil også oppleve usikkerhet for hva slags rolle en skal ha i framtiden. Men usikkerhet for framtiden er også knyttet til bekymring for at de økonomiske problemene vil vedvare eller forsterke seg. De nervøse plagene knytter seg også til en opplevelse av å bli mistenkeliggjort som arbeidssky. Det viser at det i et lønnsarbeidssamfunn er vanskelig å legitimere sin rolle som arbeidsløs.

Økonomiske vansker og opplevde negative endringer i livssituasjon som for eksempel samlivsbrudd øker risikoen for å få nervøse plager under arbeidsløshet. Risikoen er størst blant menn i alderen 30-50 år og blant de som har høy arbeidsorientering. Det er som forventet. Det kan synes som risikoen reduseres om en deltar mer i idrettslig aktivitet sammenlignet med tiden forut for inneværende/forrige ledighetsperiode. Men her kan det selvsagt være en seleksjonseffekt. Det er ikke urimelig å anta at det er de med best helse (psykisk og somatisk) som mosjonerer mer under arbeidsløsheten. Det kompliserer også sammenhengen mellom idrett og mental helse at fysisk trening også henger sammen med sunn livsstil (dvs. ikke overvektig, ikke-røyker og ikke alkoholmisbruker, se Mæhlum 1993). Men det er i andre undersøkelser dokumentert at fysisk trening har effekt

Datagrunnlaget er undersøkelsen av de arbeidsløses levekår foretatt av Statistisk sentralbyrå i 1991. Utvalget omfattet 1 000 personer som ifølge Arbeidsdirektoratets register hadde vært ledig i minst seks måneder og som fortsatt var arbeidsløs eller på tiltak da utvalget ble trukket i februar 1991. Vi har data fra 708 personer i første intervjuomgang, slik at svarprosenten er 70.

hos pasienter med moderate til milde depresjoner (Martinsen 1990), noe som er i samsvar med våre data. Idrettslig aktivitet kan også bidra til å strukturere dagen og gi den et innhold, og således i noen grad medvirke til å kompensere for tapet av arbeidets latente funksjon.

1. I 2. intervju i oktober 1991 ble respondentene spurt om de hadde hatt disse plagene de siste 14 dagene:

- redsel eller engstelse
- matthet eller svimmelhet
- nervøsitet, indre uro
- plutselig frykt uten grunn
- bekymring eller uro
- lett for å gråte
- lett for å klandre deg selv
- søvnproblemer
- følelse av håpløshet med tanke på framtiden
- følelsen av at alt er et slit.

Det fem første plagene knytter seg til den dimensjonen av nervøse plager som vi er opptatt av, nemlig nervøsitet, angst og rastløshet. En additiv indeks ut fra svar på spørsmålene (skåre fra 5 til 20 poeng) korrelerte rimelig bra med det ene spørsmålet om nervøsitet, angst og rastløshet, som også ble stilt i 2. intervju (Pearsons'  $R = .64$ ).

2. Oddsforholdet er oddsen for at de som opplever usikkerhet for framtiden (variabelen x) har nervøse plager (variabelen y) i forhold til oddsen for at de som ikke opplever usikkerhet for framtiden har nervøse plager. Vi kan beregne

odds og oddsforholdet ut fra denne firefeltstabellen med absolutte tall (i bivariat analyse):

		X	
		ja:	nei:
Y	ja:	186	422
	nei:	6	94

Odds for at de som opplever usikkerhet for framtiden har nervøse plager, er  $186/6$ , dvs. 31, mens oddsen for at de som ikke opplever usikkerhet for framtiden/har nervøse plager, er  $422/94$ , dvs. 4,49. Oddsforholdet er  $186/6/422/94 = 31/4,49 = 6,9$ .

At sammenhengen er signifikant på 0,0001 prosentnivå betyr at sjansen for at resultatet skyldes tilfeldigheter som følge av at vi har et utvalg, er ekstremt liten. Vanligvis godtas et signifikansnivå på 0,05 eller 0,01. Da vil vi bare i 5 alternativt 1 av 100 utvalg forkaste den alternative hypotesen om at det ikke er noen sammenheng mellom variabelene slik vi har postulert.

## Litteratur

Clausen, Bjørgulf, (1991): *Arbeidsløs og helseløs?* Statens Institutt for Folkehelse, rapport 2/91.

Colbjørnsen, Tom, Svenn-Åge Dahl og Hans-Tore Hansen (1992): *Langtidsarbeidsløshet. Årsaker, konsekvenser og mestring.* Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, SNF-rapport 83/92.

Fugelli, Per (1992): *Arbeidsledighet - medisinske følger og helsetjenestens oppgave.* Seksjon for sosialmedisin, Institutt for samfunnsmedisinske fag, Universitetet i Bergen, Bergen.

Halvorsen, Knut (1993): *Arbeidsløshet og mental helse.* NKSJH-notat 93:2, Oslo.

Huppert, Felicia, David Eurof Walters, Nicholas E. Day and Jane Elliot (1989): "The Factor Structure of the General Health Questionnaire (GHQ-30) A Reliability Study on 6317 Community Residents". *British Journal of Psychiatry*, 155, 178-185.

Kaul, Hjørdis og Elin Kvande (1991): "Mestring av arbeidsledighet", *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, årgang 32, 3-21.

Martinsen, E. (1990): "Benefits of exercise for the treatment of depression", *Sports Medicine* 9/90.

Mastekaasa, Arne (1991): *Ekteskap og psykisk helse - mulige årsaksmekanismer.* Institutt for Samfunnsforskning Arbeidsnotat 91:6, Oslo.

Mæhlum, Sverre (1993): "Betydningen av fysisk aktivitet i det moderne helsebegrep". *Tidsskrift for den norske lægeforening*, 93:4.

**Knut Halvorsen er førsteamanuensis ved Norges kommunal- og sosialhøgskole.**

# Personellinnsatsen i helsetjenesten: Økonomi eller behov avgjør?

Geografiske ulikheters omfang og bakgrunn

Jon Erik Finnvold

**A**ndelen av den yrkesaktive befolkningen som er sysselsatt i helsetjenesten har økt sterkt fra 1970 til 1990. Første del av artikkelen beskriver helsetjenestens geografiske fordeling. Har variasjonen mellom ulike geografiske områder avtatt i perioden? Andre del av artikkelen omhandler ulike deltjenester innenfor kommunal helse- og omsorgssektor. Er variasjonene i årsverksinnsats en følge av god eller dårlig kommuneøkonomi? Eller kan ulikhetene føres tilbake til egenskaper ved kommunene som gjenspeiler variasjoner i kostnadsforhold og behov?

## **SYSSELSETTING**

I en periode med økende arbeidsledighet og nedgang i sysselsettingen i tradisjonelle næringer, har helsetjenesten vært preget av det motsatte: Opplysninger fra folketellingene viser at nesten 3 prosent av de yrkesaktive var sysselsatt i helse-tjenesten i 1970. I 1990 er nesten 10 prosent av de yrkesaktive sysselsatt i helse-tjenesten.

En stor del av sysselsettingen i helse-tjenesten er deltidsarbeidende kvinner. 85 prosent av de yrkesaktive var kvinner i 1970. I 1990 er kvinneandelen 83 prosent. 24 prosent av de yrkesaktive oppgav å arbeide mindre enn 1 000 timer i 1970. I 1990 arbeider nesten halvparten av de yrkesaktive i helsetjenesten mindre enn 1 000 timer.

For å forstå bakgrunnen for veksten er det nødvendig å identifisere de viktigste aktørene, deres målsettinger og avhengighetsforhold til hverandre samt de økonomiske rammebetingelser (Ahnstrøm 1990). Helsetjenestens yrkesorganisasjoner og administrative ledere på ulike forvaltningsnivåer utgjør viktige

drivkrefter i helsetjenestens ekspansjon. I Norge er helsetjenesten et sentralt virkemiddel i velferdspolitikken. De fleste sysselsatte i helsetjenesten har enten statlig, kommunal eller fylkeskommunal arbeidsgiver. Helsetjenesten er dermed avhengig av at lokale og sentrale politiske beslutningstakere bevilger nødvendige midler. Helsepolitikken er også viktig for oppslutningen til de politiske partier. Temaer som helse, sykелighet og eldreomsorg angår de fleste og er hyppig gjenstand for offentlig debatt og medieomtale. De økonomiske forholdene vil imidlertid sette grenser for omfanget av de offentlige aktivitetene.

En følge av veksten i helsesektoren er at arbeid som tidligere ble utført i den uformelle sektor, er blitt overtatt av det offentlige. Veksten har ført til at omsorgsoppgaver som frivillige organisasjoner og betalt privat hjelp stod for, i dag utføres av sysselsatte i stat eller kommune. Dette gjelder også i noen grad omsorgsoppgaver som familien tidligere stod for. I helsetjenestens vekst ligger det samtidig en generell standardheving av offent-

lige tjenester, blant annet mottar et økende antall eldre stadig flere tjenester.

## **Helsesektoren 1970-1990: Vekst og desentralisering**

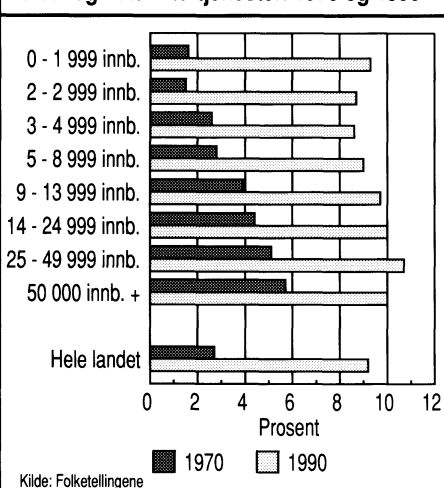
Hvilke konsekvenser har sysselsettingsveksten i helsesektoren medført for kommunene? Er det blitt større forskjeller mellom geografiske områder, eller har ulikhetene avtatt?

Ifølge enkelte undersøkelser har det foregått en generell kulturell og sosial utjevning mellom ulike deler av landet. Vi har hatt en "lokal nasjonalisering" av blant annet forbruksmønster, livsstil, boligstandard og offentlig tjenestetilbud (Hompland 1984). Det er også en utbredt oppfatning at det offentlige tjenestetilbudet særlig på 1970-tallet ble jevnere geografisk fordelt enn tidligere (Foss og Halvorsen 1988). Andre har dokumentert at ulikhetene mellom kommunene når det gjelder utgifter til de fleste kommunale tjenester, er blitt større i hele perioden fra 1975 til 1989 (Sørensen 1992).

Disse konklusjonene utelukker ikke nødvendigvis hverandre. Svaret på spørsmålet om det har skjedd en geografisk utjevning avhenger av hvilke tjenester som undersøkes, tidsperioden det gjelder og hvilket geografisk nivå som sammenlignes. Vurderes veksten i helse-tjenesten i et sysselsettingsperspektiv er konklusjonen entydig: Helsesektoren har i hele perioden 1970-1990 bidratt til geografisk utjevning. Figur 1 viser at forskjellene mellom kommuner av ulik størrelse har blitt betydelig mindre. Også på lavere geografisk nivå avtok ulikhetene: Kommunene er gruppert i 61 lokalsykehusområder med tilhørende somatiske sykehus. Noen få områder består av 1

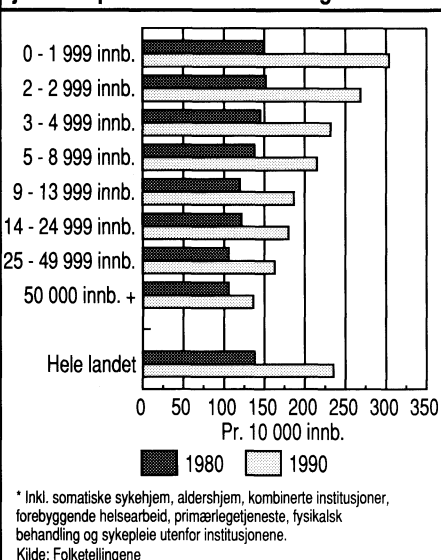
eller 2 større kommuner, mens de fleste sykehusområdene har fra 4 til 12 kommuner. Variasjonene mellom sykehusområdene ble halvert på 70-tallet og redusert med 36 prosent på 1980-tallet<sup>1</sup>. Helsetjenesten – vurdert som sysselsetter av arbeidskraft – har altså bidratt til en regional utjevning. Det er blitt mer vanlig å finne arbeid i helsesektoren, uansett hvor man bor i landet, og økningen i andelen som har slikt arbeid var størst der utgangsnivået var lavest.

**Figur 1**  
**Prosentandel av alle yrkesaktive sysselsatt i helse- og veterinærtjenester. 1970 og 1990**



Det formelle ansvaret for deler av helsetjenesten er blitt overført til kommunene på 1980-tallet. Den delen av tjenesten som i dag er kommunalt organisert, fikk relativt sterk vekst fra 1980 til 1990. An-

**Figur 2**  
**Sysselsatte i Kommunal helse- og omsorgstjeneste\* pr. 10 000 innb. 1980 og 1990**



delen økte fra 28 prosent i 1980 til 35 prosent i 1990. Figur 2 viser at veksten var sterkest i de minste kommunene. Siden utgangsnivået i 1980 var relativt jevnt, er forskjellene mellom kommuner av ulik størrelse blitt større. For kommunehelsetjenesten utenfor institusjon, er det dokumentert at forskjellene i årsverksinnsats økte på slutten av 1980-tallet (Finnvold 1991). På lavere geografisk nivå er forskjellene for kommunale tjenester, medregnet institusjoner for eldre, mellom sykehusområdene omtrent den samme eller noe større i 1990 enn den var i 1980<sup>2</sup>.

### Helsetjenestens desentraliserte vekstprofil: Hva ligger bak?

Helsetjenesten samlede betydning var i 1970 minst i våre minste kommuner (fig. 1). Under 2 prosent var sysselsatt i helsetjenesten i kommuner med under 3 000 innbyggere, mot nesten 6 prosent i kommuner med over 50 000 innbyggere. I 1990 sysselsetter helsetjenesten litt færre enn landsgjennomsnittet i de minste kommunene. De minste kommunene er ikke mer "avhengig" av sysselsettingen i helsetjenesten enn andre kommuner. Kommunestørrelsen er også et uttrykk for sentralitet. Mindre kommuner har gjennomgående lengre reiseavstander til større sentra og større andeler av befolkningen bosatt i spredtbygde områder. Utjevningen som er vist er derfor også en utjevning mellom sentrum og periferi. Også for sysselsatte i Kommunal helse- og omsorgstjeneste for eldre var veksten sterkest i de minste kommunene, på tross av at de minste kommunene hadde flere sysselsatte i disse tjenestene i forhold til folketallet også i 1980 (fig. 2). Siden mindre kommuner har hatt svak befolkningsvekst, er utviklingen i helsesektoren en viktig konsoliderende faktor for bosettingsmønstret.

I noen grad er den desentraliserte veksten en utilsiktet følge av lovendringer på nasjonalt politisk plan: Lovendringene innebar at de kommunalt organiserte tjenestene fikk den sterkeste veksten. For eksempel fikk kommunene i 1972 ansvar for å etablere helsestasjoner. Store kommuner, med relativt store innslag av institusjoner og tjenester rettet mot befolkningen i større regioner, fikk følgende en mindre prosentuell vekst. Vi må anta at de mindre kommunene i utgangspunktet hadde et mindre differensiert tjenestetilbud. De minste kommunene, som

oftere ikke hadde noe tilbud fra før, fikk dermed større vekst.

Norge har mange små og perifere kommuner, et faktum som i seg selv bidrar til geografisk spredning av velferdsgoder (Naustdalslid 1991). Utkantkommunene utgjør en politisk maktfaktor gjennom å være et viktig velgergrunnlag for mange stortingsrepresentanter. Dette har ført til at målsettinger om at tjenestetilbudet skal være likt over hele landet er nedfelt i lov- og regelverket. Det har vært en utbredt oppfatning at helsetilbudet i distriktene har vært for dårlig, med sykepleiermangel, legemangel osv. Slike forhold har ført til at helseforvaltningen la vekt på hensynet til geografisk spredning av tjenestene når utbyggingsprogrammer ble fremmet for politisk behandling. Dersom utbyggingsplanene også hadde en desentralisert vekstprofil, ville de med større sannsynlighet få tilslutning hos bevilgende politiske myndigheter (Ahnstrøm 1986).

Hvor stor innflytelse aktørene på kommunenivå hadde for tjenestene som vokste fram på 1970-tallet, vet vi ikke. En rekke reformer på 1980-tallet frigjorde kommunene fra direkte statlig styring, ikke minst i helsesektoren. Samtidig har det nye inntektssystemet for kommunene gitt statlige myndigheter bedre muligheter til å styre det samlede utgiftsnivået (Kjellberg 1988). Vi har undersøkt den kommunale helse- og omsorgstjenesten for å beskrive variasjonen i helsetjenestetilbud ved inngangen til 90-tallet. Hvor stor er egentlig variasjonen, og i hvilken grad kan den føres tilbake til andre egenskaper ved kommunene?

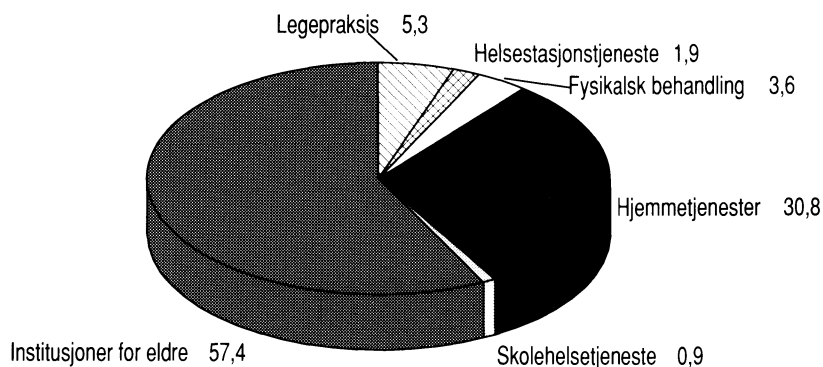
## HELSE- OG OMSORGSTJENESTEN I KOMMUNENE: VARIASJONER I TJENESTETILBUD

### Helse- og omsorgstjenestene i 1990: hvilke deltjenester inngår?

Kommunene er etter lov om helsetjenesten i kommunene pålagt å "sørge for nødvendig helsetjeneste for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen". Kommunehelsesloven gir kommunene ansvaret for drift og finansiering av en rekke deltjenester (figur 3). Helse- og omsorgstjenesten inkluderer også tjenester som sorterer under lov om sosial omsorg. Helse- og omsorgstjenesten er i stor grad eldreomsorg, eldre mennesker utgjør en dominerende brukergruppe i de fleste tjenestene.

Figur 3

Virksomhetsområder i kommunal helse- og omsorgstjeneste. Prosent av antall årsverk. 1991



Institusjoner for eldre inkluderer i hovedsak sykehjem, men også andre institusjoner som oppfyller de minimumskrav som er stilt for at en institusjon skal bli godkjent som sykehjem (Søbye 1990). Hjemmetjenester inkluderer hjemmesykepleie, hjemmehjelpstjenesten og samordnede tjenester. Legepraksis og fysikalsk behandling er den kurative delen av lege- og fysioterapitjenesten i kommunene, mens skole- og helsestasjonstjenesten dekker den forebyggende helsetjenesten. Omfanget av disse tjenestene er noe undervurdert i figuren siden personell uten helsefaglig utdanning bare delvis er inkludert. Heller ikke alt administrativt personell tilknyttet disse tjenestene og personell som ikke faller inn under nevnte virksomheter, er inkludert.

Tjenestene er tilgjengelige for alle, prinsipper om behovsprøving er i liten grad nedfelt i loven. Lovverket gir imidlertid ingen fasit for hva den enkelte innbygger kan kreve av tjenester, hvordan kommunene skal organisere tjenestene, hva som er en riktig fordeling mellom deltjenestene eller hvor stor årsverksinnsats som tilfredstiller kravet om "nødvendig helsetjeneste".

### Hvor store er ulikhetene? Agderfylkene som eksempel

For å anskueliggjøre variasjonen i årsverksinnsats mellom kommunene har vi valgt Agderfylkene som eksempel. I årene 1989 til 1991 ble det i gjennomsnitt nedlagt 15 årsverk pr. 1 000 innbyggere, et tall omtrent som landsgjennomsnittet. Variasjonen er imidlertid betydelig. Personellinnsatsen i Kristiansandområdet ligger fra 30 til 50 prosent under gjennomsnittet, mens små distriktskommuner som Valle, Åseral, Sirdal og Audnedal ligger fra 50 til 100 prosent over gjennomsnittet for kommunene i Agderfylkene. Figuren viser at noen få mindre distriktskommuner ligger høyt over gjennomsnittet.

Mange egenskaper og kjennetegn ved kommunene vil ha betydning for personellinnsatsen i de ulike virksomhetsområdene. For eksempel vil distriktskommuner med nedgang i befolkningen og

mange eldre stå overfor andre utfordringer enn kommuner i pendlingsområdet til større byer, som ofte har en ung befolkning. Bruker vi igjen Agderfylkene som eksempel finner vi følgende kontraster:

- 9,7 prosent av innbyggerne i Åseral kommune er under 16 år, mot 17,8 prosent i Iveland.

- 7,5 prosent av innbyggerne i Åseral kommune er over 80 år, mot 2,1 i Søgne.

- 7,9 prosent av innbyggerne i Bygland kommune er over 66 år og bor i enpersonhusholdninger, tilsvarende for Songdalen er 2,9 prosent.

- Hjemmesykepleierne i Froland kommune kjører nesten 15 kilometer hver gang en bruker besøkes. I Kristiansand kjøres 3 kilometer for hvert besøk.

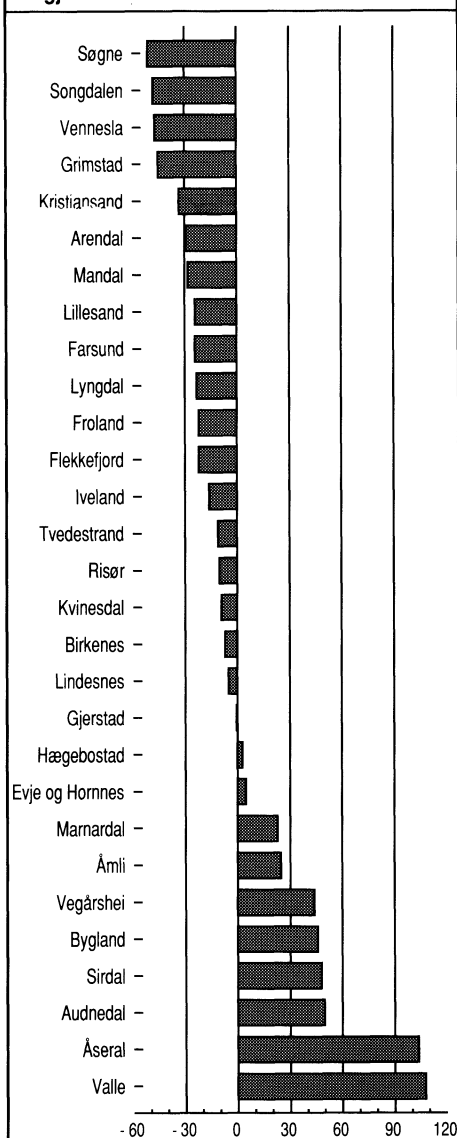
- Sirdal kommune har 68 800 kroner pr. innbygger i inntekter, mens Søgne har 13 200 kroner pr. innbygger i årlige inntekter.

### Faktorer som har betydning for tjenesteytingen i kommunene

Sykelighet og tjenestebehov er nært knyttet til alderssammensetningen. Levekårsundersøkelsen viser at 75 prosent av kvinnene mellom 67 og 79 år, og 85 prosent av kvinnene over 80 år lider av langvarig/kronisk sykdom (SSB 1992a). Bruken av helse- og omsorgstjenester øker sterkt med alder, uavhengig av kjønn, familiesituasjon og bosted (Daatland

Figur 4

Årsverk pr. innbygger i kommunal helse- og omsorgstjeneste i Agderfylkene. Prosent avvik fra gjennomsnittet. 1989-1991



Bare deler av hjemmetjenesten (hjemmesykepleien) er med i dette målet på omfanget av årsverksinnsatsen i helse- og omsorgstjenesten. Tallgrunlaget er gjennomsnittet av årene 1989, 1990 og 1991. I datagrunnlaget artikkelen bygger på er enkelte kommuner med ekstremt høy eller lav årsverksinnsats utelatt. Bykle er derfor ikke med i figuren.

1983). Eldre mennesker er oftere hos lege eller fysioterapeut enn andre, mens aldersgruppen over 80 utgjør nesten to tredjedeler av beboerne i institusjoner for eldre, og aldersgruppen over 66 år utgjør over to tredjedeler av brukerne i hjemmesykepleien<sup>3</sup>. Over to tredjedeler av alle over 80 år er enten institusjonalisert eller mottakere av hjemmehjelp og/eller hjemmetjenester.

Skole- og helsestasjonstjenesten er nært knyttet til offentlige vaksinasjonsprogrammer og helsekontroller. Over



halvparten av brukerne i disse tjenestene er familier med barn under to år (SSB 1983). Også for dette virksomhetsområdet vil alderssammensetningen ha betydning for behovene, men ut fra en annen begrunnelse enn sykkelighet.

Eldre som bor alene har mindre tilgang på uformell hjelp og støtte enn eldre som bor sammen med ektefellen eller andre familiemedlemmer. Det er derfor grunn til å tro at aleneboende oftere er mottakere av hjemmebaserte tjenester enn andre. En person regnes som hjelpetrequende dersom hun ikke klarer daglig vareinnkjøp eller vask og rengjøring av boligen alene. Den siste levekårsundersøkelsen viste at 15 prosent av kvinnene mellom 67 og 79 år, og 37 prosent av kvinnene over 80 år bodde alene og var hjelpetrequende. Tilsvarende andeler for menn var 2 og 19 prosent. Omfanget av enpersonhusholdninger vil også påvirke behovet for institusjonsbaserte tjenester. Sykehjem og andre institusjoner for eldre skal etter målsettingene betraktes som rehabiliterings- og avlastningstilbud. Beboerne skal skrives ut når beboerne er friske nok til å klare seg selv. Men det er ikke bare medisinske kriterier som bestemmer om en beboer skrives ut eller ikke, sosiale forhold betyr også en del. En studie av utskrivninger i en småby har vist at sykehjemsbeboere som har et familiehushold å vende tilbake til oftere skrives ut enn andre (Romøren 1985).

Kommunene har hovedansvaret for å skaffe tilstrekkelige inntekter til drift av tjenestene. Den statlige rammeoverføringen utgjør omtrent 35 prosent av kommunens inntekter (SSB 1992b). Det er imidlertid skatteinntektene (45 prosent) som er kommunenes viktigste inntektskilde. Inntektsnivået i kommunen vil begrense og muliggjøre utbygging av kommunal helse- og omsorgstjenester. Flere undersøkelser viser at inntektsituasjonen er bestemmende for både utgiftene til ulike kommunale sektorer (Sørensen 1992, Rattsø 1987) og årsverksinnsatsen i kommunehelsetjenesten utenfor institusjon (Elstad 1989). Det er også vist at ulikhetene i skatteinntekter mellom kommunene er sterkt økende på slutten av 1980-tallet, og at dette har ført til økede variasjoner i utgifter mellom ulike kommunale sektorer (Sørensen 1992).

Variasjoner i behov for personellinnsats vil i noen grad ha sammenheng med kommunestørrelsen. I de mindre kom-

munene vil institusjonene ha behov for relativt mer personell, fordi mulighetene til spesialisering og samarbeid er mindre, og drift av turnustjeneste krever en viss minimumsbemanning. Flere av de øvrige tjenestene utenfor institusjon er svært små. Kravet om at alle kommuner skal ha et visst spekter tjenester, innebærer at kommuner med lite befolkningsunderlag vil få en relativt høy ressursinnsats i forhold til folketallet (Paulsen 1986).

Bosettingsmønsteret i kommunene vil ha konsekvenser for effektiviteten i tjenesteytingen. Det dreier seg om den spredte bebyggelsens omfang og fordeling. Både legetjenesten, skole- og helsestasjonstjenesten og spesielt hjemmetjenestene oppsøker brukerne i hjemmet. I kommuner der en stor andel av befolk-

ningen er spredt over et stort areal, vil mye tid gå med til reising. I hjemmesykepleien ble det i 1989 kjørt over 46 millioner kilometer. Hvis vi regner en gjennomsnittshastighet på 50 kilometer i timen, tilbringer en gjennomsnittssykepleier omtrent 10 prosent av arbeidstida i bilen.

Alderssammensetning og enpersonhusholdninger kan betraktes som *behovsindikatorer*, kommunenes inntekter som indikator for *økonomisk evne* og kommunestørrelse og bosettingsmønster som indikatorer for *kostnadsforhold*. Før vi beskriver hvilken innflytelse indikatorene har for årsverksinnsatsen i helse- og omsorgstjenesten, kan det være nyttig å se på hvordan disse faktorene varierer geografisk.

Tabell 1. Variasjoner mellom og innenfor grupper kommuner av ulik størrelse

	Tjenestetilbud	Økonomi	Behov	Kostnadsforhold	
	Årsverk pr. 10 000 innb. i helse- og omsorgstj. <sup>1</sup>	Komm.- inntekt 1 000 kr pr. innb. <sup>2</sup>	Prosent andel over 80 år	Prosent- andel alene- boende over 66 år	Reisetid til kommune- senter (person- minutter) <sup>3</sup>

#### Variasjon i nivå

##### mellom gruppene:

Hele landet .....	143	10	4,4	5,5	14	420
0-1 800 innb. ....	216	15	5,4	6,2	17	70
1 800-2 900 innb. ....	165	11	5,3	6,0	16	70
2 900-4 400 innb. ....	141	10	4,4	5,3	14	70
4 400-6 900 innb. ....	128	9	4,3	5,2	14	70
6 900-12 600 innb. ....	114	8	3,6	5,1	12	70
12 600- innb. ....	94	7	3,2	5,0	12	70

##### Variasjon mellom

##### kommuner<sup>4</sup>:

0-1 800 innb. ....	21	33	25	23	108	70
1 800-2 900 innb. ....	20	18	25	23	77	70
2 900-4 400 innb. ....	23	23	28	27	72	70
4 400-6 900 innb. ....	23	18	25	25	74	70
6 900-12 600 innb. ....	28	14	29	24	46	70
12 600- innb. ....	23	10	29	27	46	70

<sup>1</sup> Helse- og omsorgstjenesten inkluderer ikke hjemmehjelpstjenesten, arbeid i legevakt og hjelpepersonell hos lege. <sup>2</sup> Inntektene består av samlede inntekter fratrukket driftsinntekter til andre formål enn helse. Driftsinntektene utgjorde i 1990 21 prosent av inntektene, og består av gebyrer og overføringer til driftsformål. Disse er direkte knyttet til ulike formål. Driftsinntekter til andre formål enn helse vil ikke påvirke omfanget av helsetjenester. <sup>3</sup> Som indikator for bosettingsmønsteret brukes "personminutter" (Kommunaldepartementet 1990). Dette målet beregnes på grunnlag av opplysninger om reisetiden mellom grunnkretsene og kommunesenteret i en kommune, og andelen av befolkningen som bor i kretsene. Bor befolkningen i nær avstand til kommunesenteret, vil tallet på personminutter bli lavt. Og selv om det er lang reisetid mellom kommunesenteret og enkelte kretser vil det være andelen av befolkningen i disse kretsene som avgjør. <sup>4</sup> Variasjonen er beregnet som standardavvikets prosentuelle andel av gjennomsnittet.

## Geografiske variasjoner i behovsindikatorer, kostnadsforhold og økonomisk evne

Eksemplene fra Agderfylkene gav et inntrykk av variasjonen, både når det gjelder tjenestetilbud, kommuneøkonomi og kostnadsforhold. Tabell 1 viser hvordan et utvalg variabler varierer geografisk for 420 av landets kommuner. Enkelte kommuner er utelatt på grunn av manglende opplysninger.

Forskjellene mellom kommunestørrelsene antyder et senter periferimønster. Dette gjelder særlig for inntektene og den samlede årsverksinnsatsen. Gruppen med de minste kommunene har over dobbelt så høyt inntektsnivå og årsverksinnsats i forhold til folketallet som kategorien med de største kommunene. De er også flere eldre og aleneboende i de mindre kommunene, og reisetida til kommunesenteret er relativt lang. Tabellen gir imidlertid ikke grunnlag for å si at det er noen entydig sammenheng mellom kommunestørrelse/urbaniseringsgrad og tjenestetilbud. Til det er variasjonsbredden innenfor den enkelte gruppe for stor. Den gjennomsnittlige årsverksinnsatsen i de minste kommunene er 216 årsverk pr. 10 000 innbyggere. I samme gruppe har kommunen med 25 prosent av kommunene under seg 184 årsverk pr. 10 000 innbygger, mens kommunen med 25 prosent av kommunene over seg har 238 årsverk.

Tabellens nedre del beskriver variasjonen mellom enkeltkommuner. Variablene er bearbejdet statistisk for å kunne vurderes på samme skala. Det viser seg at mangfoldet mellom kommunene ikke bare gjelder tjenestetilbudet. Både inntektsnivå og andel eldre over 80 varierer nesten like mye, mens indikatoren for kostnadsforhold viser større variasjoner mellom kommunene.

Ulikhetene hevdes ofte å være større i de minste kommunene, blant annet fordi variasjonen i kostnadsforhold og preferanser er relativt store. Tabellen grupperer kommunene i 6 grupper etter stigende størrelse. Det er 70 kommuner i hver gruppe. Hele 210 kommuner har mindre enn 4 400 innbyggere. Variasjonene mellom de minste kommune er ikke spesielt stor når det gjelder årsverksinnsats eller behovsindikatorer. For inntektene er variasjonen tre ganger så stor blant de minste kommunene som de store, og dobbelt så stor for reisetid til kommunesenteret. For andel aleneboende og

andel over 80 år viser tabellen at variasjonene noe større blant de største kommunene.

I hvilken grad kan geografiske variasjoner i de ulike tjenestetilbudene knyttes til indikatorer for behov, økonomisk evne og kostnadsforhold? Problemstillingen er undersøkt for tjenestene institusjoner for eldre, hjemmesykepleie, legepraksis og skole- og helsestasjonstjensten. Er det for eksempel mulig å påvise sammenhenger mellom årsverksinnsatsen i skole- og helsestasjonstjensten og barnebefolkningens andel av befolkningen?

Vår undersøkelse viser at det er statistisk signifikante sammenhenger mellom både inntektsnivå og behovskostnadsindikatorer og årsverksinnsatsen i alle tjenestene<sup>4</sup>. For institusjoner for eldre er dette særlig tydelig: Over 70 prosent av variasjonen i årsverksinnsats kan føres tilbake til variasjoner i inntektsnivå, alderssammensetning og kommunestørrelse. Sammenhengene er mindre tydelige for skole- og helsestasjonstjensten. Med kunnskap om inntekter, behov og kostnadsforhold kan vi med 24 prosent sannsynlighet anslå nivået på årsverksinnsatsen. Legepraksis og hjemmesykepleie kommer i en mellomstilling.

### Inntektsnivåets konsekvenser for årsverksinnsatsen

I en analyse av sammenhengene mellom inntektene og årverksinnsatsen vil en stor del av variasjonen føres tilbake til inntektene (note 4). Tilsvarende kan kommunestørrelse og andelen eldre alene gjøre rede for mye av variasjonen. For institusjonene har alderssammensetningen alene mest å si for variasjonen. Noe av bakgrunnen for dette er at omfanget av statens overføringer til kommunene bestemmes av kriterier som urbaniseringsgrad (Nord-Norge-tillegg, personminutter), andel aleneboende og andel eldre. Mindre kommuner - med høye andeler eldre og flere aleneboende - får dermed større statlige overføringer enn andre kommuner.

Inntektene gir en viktig, men ikke uttømmende bakgrunn for ulikhetene. Det er aktørene på det politisk-administrative nivået som avgjør konsekvensene av endringer i inntektene for det kommunale tjenestetilbudet. At inntektsgrunnlaget i en kommune forverres, for eksempel ved at en hjørnesteinsbedrift går overende, eller forsvaret beslutter å legge ned sine aktiviteter, fører ikke til en

automatisk justering av omfanget av helse- og omsorgstjenester. Effektene av de økonomiske forholdene formidles på ulike måter via det politisk administrative nivået (Kristensen 1988). Representanter for hjemmesykepleien - en virksomhet som har hatt sterk vekst og fått høy politisk prioritet - vil for eksempel ha gode argumenter for å unngå reduksjon i bemanning som følge av inntektssvikt.

### Behov og kostnadsfaktorenes innflytelse på omfanget av ulike tjenestetilbud

Behovs- og kostnadsindikatorene samlet gir et noe bedre grunnlag for å forutsi årsverksinnsatsen enn inntektsnivået alene (note 4). Behovsindikatorene består av indekser for alderssammensetning og mål for andel aleneboende. Indeksene er konstruert med utgangspunkt i kunnskap om hvor ofte ulike aldersgrupper bruker ulike tjenestetilbud og aldersstrukturen i den enkelte kommune<sup>5</sup>. Indeksene gir relativt høye verdier til kommuner med en store innslag av aldersgrupper som er viktige brukere av de ulike tjenestene. Alderssammensetningen har betydning for personellinnsatsen i alle tjenestene utenom legepraksis. Kommuner med relativt store andeler av befolkningen i aldersgrupper som er viktige brukere av de ulike deltjenestene, har gjennomgående høyere personellinnsats. I legetjenesten og hjemmesykepleien øker personellinnsatsen med økende andeler enpersonhusholdninger.

Det ser også ut til at en mindre andel av alle over 66 år bor alene i kommuner med høy personellinnsats i institusjoner for eldre. Dette antyder at sosiale grunner kan være kriterier for både institusjonalisering av eldre og eldreinstitusjonenes utskrivningspraksis.

Mekanismene som formidler de mer eller mindre tydelige sammenhengene mellom demografiske variable og omfanget av de ulike tjenestetilbudene er mange og vil variere fra kommune til kommune. Latente behov for tjenester som følger av alderssammensetningen i en kommune vil ikke nødvendigvis manifestere seg som etterspørsel etter tjenester eller press mot kommuneadministrasjonen. Trolig spiller helseadministrasjonens ledere en viktig rolle når det gjelder å synliggjøre behovene, for eksempel ved å vise til alderssammensetningen når kommuneplaner og budsjetter skal behandles. En person som bor alene vil ikke

nødvendigvis ha større etterspørsel etter helsetjenester. Hjelpetrengende personer som bor alene vil sjeldnere ha nær familie og nettverk rundt seg som kan opplyse om rettigheter og muligheter til å få hjelp fra kommunen. Ofte vil det være familien eller de som bor sammen med den hjelpetrengende som også skaffer hjelp. En alternativ tolkning av sammenhengen mellom aleneboende og personellinnsats kan være at helsepersonell i kommuner med mange aleneboende i større grad driver oppsøkende virksomhet.

Bosettingsmønsteret har ikke konsekvenser for personellinnsatsen i verken hjemmesykepleien eller andre virksomhetsområder. Kommuner med lange reiseavstander ser ikke ut til å kompensere for dette med ekstra personellinnsats. Dette kan ha sammenheng med at personminuttene beregnes med utgangspunkt i et kommunesentrum. En slik beregningsmåte gir større kommuner mer reisetid enn det som faktisk er tilfelle. Større kommuner, med flere ansatte og flere større befolkningskonsentrasjoner, vil ha gode muligheter for å organisere kommunen i distrikter og på den måten minimere reisetida. Et annet moment er at reisekostnadene utgjør en stor andel av utgiftene i hjemmesykepleien. Kommunene dekker alle utgiftene, ikke bare lønnskostnadene. Dersom reiseutgiftene i noen kommuner er spesielt høye kan dette begrense personellinnsatsen.

1. Variasjonskoeffisienten (standardavvikets prosentuelle andel av gjennomsnittet) for helsetjenestens andel av sysselsettingen i sykehusområdene var 43 i 1970, 21 i 1980 og 13 i 1990.

2. Variasjonskoeffisienten for antall sysselsatte i kommunale helse- og omsorgstjenester pr. 10 000 innbyggere var 22 i 1980 og 23 i 1990.

### 3. Virksomhetsområder i helse- og omsorgstjenesten. Brukernes aldersfordeling. Prosent

	Sum	Alder				
		0-6	7-15	16-66	67-79	80+
Hele befolkningen	99,9	9,3	11,0	65,2	10,6	3,8
Institusjoner for eldre	99,9	-	-	4,3	23,5	72,1
Hjemmesykepleie	100,0	-	-	18,4	35,8	46,2
Skole-, helsestasjons-						
tjeneste	100,0	66,0	34,0	-	-	-
Legepraksis	100,0	8,5	7,7	64,4	14,6	4,8

Kilder: SSB 1993, løpende statistikker over institusjoner og hjemmetjenester, helseundersøkelsen 1985.

### 4. Multivariat regresjonsanalyse. Effekt av behovs- og kostnadsindikatorer (a) og inntektsnivå (b) for årsverk pr. innbygger i helse- og omsorgstjenesten. Prosent forklart standardavvik. 1989-1991

	Behov og kostnadsforhold	Økonomiindikatorer	Alle indikatorer	Antall kommuner
Institusjoner for eldre	66	52	72	(401)
Hjemmesykepleie	45	31	47	(428)
Skole- helsestasjonstjeneste	20	20	25	(428)
Legepraksis	41	40	45	(428)

Legepraksis inkluderer kun leger og turnuskandidater. De fem kommunene med høyeste og laveste verdier for årsverksinnsats i det enkelte virksomhetsområde er utelatt. Oslo er ikke med i analysene. For institusjoner for eldre er enkelte kommuner utelatt på grunn av manglende opplysninger.

a) Behov og kostnadsforhold inkluderer følgende indikatorer: Kommunestørrelse, personminutter (jf. tabell 1), demografindeks<sup>5</sup> og prosentandel aleneboende. For institusjoner for eldre er også andelen over 66 år som bor alene inkludert. Variablene er beregnet i logaritmisk skala for å ta hensyn til ikke-lineære sammenhenger.

b) Økonomiindikatoren er kommunens samlede inntekter fratrukket driftsinntekter til andre sektorer enn helse.

5. Indeksen for hvert virksomhetsområde beregnes med utgangspunkt i brukerfrekvensene i note 4. For hver kommune multipliseres andelen av befolkningen i den enkelte aldersgruppe med brukerfrekvensen. Dette tallet divideres med tilsvarende tall for en tenkt kommune med samme aldersfordeling som i hele befolkningen. Kommuner som har høyere andeler av befolkningen i aldersgrupper som er hyppige brukere av de ulike tjenestene vil da få relativt høye verdier.

## Litteratur

Ahnstrøm, L. (1986): "Towards a theory of metropolitan growth and decline. A realist approach". *Norsk geografisk tidsskrift nr. 2*.

Ahnstrøm, A. (1990): *Economic growth, stagnation and the working population in Western Europe*. Belhaven press, London.

Daatland, S. O. (1983): "Eldreomsorgen i en norsk småby: De offentlige hjelpetjenestene og familiens rolle". *Tidsskrift for samfunnsforskning nr. 2*.

Elstad, J.I. (1989): *Distribution and welfare services in the decentralized welfare state: The case of primary health services in Norway*. INAS rapp. 1989:5.

Finnvold, J.E. (1991): *Kommunehelse-tjenesten: Økende variasjon mellom kommunene*. *Samfunnsspeilet nr. 3*.

Foss, O. og Halvorsen, K. (1988): "Sysselsetting i offentlig sektor: Regional sysselsettingsutvikling og kvinners yrkesdeltaking". I Torp, H. (red.): *Når godene skal deles. Fordelingsvirkninger av offentlige tiltak*. Ad-Notam, Oslo.

Hompland, A. (1984): *Urbaniseringsprosessen. Bygdebyen og det nye Norges ansikt*. Arbeidsnotat 9/1984, Institutt for samfunnsforskning.

Kjellberg, F. red. (1988): *Nytt inntekts-system. Nye utfordringer for kommuner og stat*. NORAS Kommuneforlaget. Oslo.

Kommunaldepartementet (1990): *Personminutter. Nytt mål på befolkningens geografiske fordeling*. Kommunalavdelingen, Oslo.

Kristensen, O. P. (1987): *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*. Jurist- og økonomiforbundets forlag. Århus.

Naustdalslid, J. (red.) (1991): *Kommunestørrelse, autonomi og likhet*. NIBR Rapport 1991:26.

Paulsen, B. (1986): *Og hvordan har vi det i dag: Kommunehelsetjenesten 2 år etter*. Kommunal rapp. 7:86. Kommuneforlaget, Oslo.

Rattso, J. (1987). *Evaluering av kommunenes inntektssystem. Om retningslinjer for utforming av utjevningstilskudd*. NORAS-rapport nr. 4/87.

Romøren, T. I. (1987): "Midlertidig sykehjemsopphold blant eldre". *Tidsskrift for samfunnsforskning nr. 3*.

Statistisk sentralbyrå (1993): *Tidsbruk og brukerkontakter i skole- og helsestasjonstjenesten*. Utvalgundersøkelse. Upublisert materiale.

Statistisk sentralbyrå (1992a): *Levekårsundersøkelsen 1991*. NOS C 43

Statistisk sentralbyrå (1992b): *Struktur-tall for kommunenes økonomi 1990*. NOS C 11.

Søbye, E (1991): *Institusjoner for eldre*. Rapport 90/22. Statistisk sentralbyrå.

Sørensen, R.J. (1992): "Kommunal ulikhet. Variasjoner i tjenestetilbud og inntektsnivå 1965-1989". *Tidsskrift for samfunnsforskning nr. 4*.

**Jon E. Finnvold er konsulent ved Seksjon for helse, trygd og sosiale forhold, Statistisk sentralbyrå.**

# Utlendingers kriminalitet: Høyere eller lavere enn nordmenns?

Sturla Falck

**F**astboende utenlandske menn i Norge har noe lavere registrert kriminalitet enn nordmenn i forhold til befolkningens størrelse, mens fastboende utenlandske kvinner er sterkt underrepresentert. Bare menn fra Afrika bosatt i Oslo hadde klart høyere kriminalitet i 1990 og 1991. Menn fra andre verdensdeler var verken overrepresentert i Oslo eller resten av landet. Menn fra Asia viste klart sterkest underrepresentasjon.

Denne undersøkelsen<sup>1</sup> er en analyse av forholdet mellom straffede<sup>2</sup> norske og utenlandske statsborgere. Tall inneholder bare informasjon om et utsnitt av virkeligheten, og gir lite rom for forståelse av de sosiale rammer og prosesser som bidrar til å skape og opprettholde sosialt liv, - og kriminalitet. Tall kan lett misbrukes og mistolkes. Likevel er tall viktige. I den flora av forestillinger om utlendinger og kriminalitet som eksisterer, forekommer også tidvis tall som ukritisk blir brukt til sammenligninger med nordmenn.

Undersøkelsen viser et nøkternt bilde: Utenlandske statsborgere i Norge begår også kriminalitet, - både grove volds- og narkotikaforbrytelser og mindre grove forbrytelser. For de fleste forbrytelsestyper er de underrepresentert, men for noen grove er de overrepresentert. I det store og hele er de verken bedre eller verre enn nordmenn.

## Hvem er utlending?

I kriminalstatistikken er fastboende utenlandske statsborgere skilt ut. Bare for dem kan det regnes andeler straffede i forhold til befolkningsgruppens størrelse. *Statsborgerskap er derfor valgt som utgangspunkt for denne undersøkelsen.* I Norge var det 143 304 utenlandske statsborgere i 1990 og 147 774 i 1991.

Vi kan imidlertid ikke fastslå hvor mange ikke-fastboende, "forbipasserende" utenlandske statsborgere det er i Norge og kan derfor ikke regne ut hvor stor andel av dem som begår kriminalitet. NORTRA antyder at ca. 3-4 millioner utlendinger besøker Norge hvert år.

De "forbipasserende" er med i reaksjonsstatistikken under kategorien "uoppgitte". Der er de imidlertid ikke alene. Statistisk sentralbyrås "strengt" krav om at de skal være registrert både med bosted i Norge og med oppgitt statsborgerskap for å komme med i statistikken, fører til at også nordmenn uten bostedsadresse i Norge kommer med blant "uoppgitte". Omtrent halvparten av de 513 i kategorien "uoppgitte" i 1990 var ikke fastboende utenlandske statsborgere og den andre halvparten var norske. Når de uoppgitte ikke kan fordeles etter bosted, statsborgerskap eller regnes straffede pr. 1 000 innbyggere, er det umulig å si om de er over- eller underrepresentert når det gjelder kriminalitet.

## Mål på kriminalitet

Bare en del av den faktiske kriminalitet i samfunnet blir registrert og kan tallfestes. Mye forblir mørketall. Mørketall er differansen mellom den faktiske og den registrerte kriminaliteten. Undersøkelsen uttaler seg med andre ord ikke om hvor

stor den faktiske kriminaliteten er.

For å vite om det er en nordmann eller en utlending som har begått den registrerte kriminaliteten, kreves det at personen(e) bak en handling kan identifiseres. Dette forutsetter ikke bare at handlingen er oppdaget og anmeldt, men også at den er oppklart, og for å være nokså sikker på at det er riktig person, må gjerningspersonen være dømt/straffet.

Oslo Politikammer har i media brukt tall for anmeldte/mistenkte som inneholder svakheter: Ved anmeldelser er tellerheten saker, ikke personer. Det kan være flere anmeldelser mot én person. Det kan være feil person som er mistenkt. Å bli anmeldt eller å være mistenkt er ikke det samme som å være skyldig. Fastboende er ikke skilt fra "forbipasserende" utlendinger.

Siktete er et bedre mål, men 1/6 får saken henlagt og i 1991 var det 739 personer som ble helt eller delvis frifunnet i retten (397 ble helt frifunnet) (kilde: Statistisk sentralbyrå<sup>3</sup>). Tall for *straffede er derfor valgt som mål.*

## Kjønn, alder og bosted

Kriminalitet er først og fremst utbredt blant unge menn som bor i byene. Av kriminal- og befolkningsstatistikker(1990) framgår det bl.a.:

- Over dobbelt så mange blir straffet for forbrytelser i de største byene (pr. 1 000 innbyggere), sammenlignet med landsbygda. 46 prosent av alle fastboende utenlandske statsborgere og 22 prosent av alle norske statsborgere bor i de 4 største byene.

- Menn registreres for 10 ganger så mye kriminalitet som kvinner. Fra Afrika bor det dobbelt så mange menn som kvinner i Norge og fra Asia 25 prosent flere menn enn kvinner.

- Den registrerte kriminaliteten er 20 ganger høyere for alderskategorien 15 til 45 år (pr. 1 000 innbyggere) enn for dem over 45 år. 37 prosent av alle norske statsborgere er over 45 år, men bare 7,7 prosent av statsborgerne fra Asia og 3,3 prosent av statsborgerne fra Afrika.

Hadde nordmenn og utlendinger fordelt seg likt på *alder, kjønn og bosted*, kunne vi ha sammenlignet dem direkte. Men det gjør de ikke. Om det ved sammenligning ikke tas hensyn til fordeling på disse tre variablene, vil resultatene vesentlig avspeile hvordan nordmenn og utlendinger fordeler seg ulikt på disse variablene.

### Den registrerte kriminaliteten

Ved å se på menn i alderen 15-44 år blir det kontrollert for kjønns- og alderssammensetning. De utgjør ca. 90 prosent av alle straffede. (Resten: Kvinner og personer over 45 år, viser en underrepresentasjon av straffede fastboende utenlandske statsborgere).

Tabell 1. **Straffede norske og fastboende utenlandske statsborgere. Menn 15-44 år etter bosted. (Absolutte tall) og pr. 1 000 innbyggere. 1991**

	Oslo	Bergen, Trondheim, Stavanger > 98 000	Andre byer/tettsteder >20 000	Resten av landet <20 000	Hele landet
Norske .....	(1 683)	(1 663)	(4 067)	(4 987)	(12 400)
statsborger .....	18,3	16,7	15,6	10,5	13,4
Fastboende utlendinger ....	(242)	(78)	(166)	(128)	(614)
statsborgere .....	14,6	10,0	12,8	9,7	12,1
Totalt .....	(1 925)	(1 741)	(4 233)	(5 115)	(13 014)
	17,8	16,1	15,4	10,5	13,3

I totaltallene til høyre i tabellen er det bare kontroll for kjønn og alder. De viser *underrepresentasjon* for fastboende, utenlandske, straffede menn i forhold til norske statsborgere (12,1 straffede pr. 1 000 innbyggere for utenlandske statsborgere mot 13,6 for de norske).

Av totaltallene (nederst) over straffede pr. 1 000 innbyggere framgår også at andelen straffede fordeler seg som ventet, med flest i Oslo og reduseres i de mindre byene og videre i resten av landet.

Det *viktigste* er imidlertid inne i tabellen. Med kontroll for bosted, kjønn og alder blir utenlandske statsborgere sterkere underrepresentert. *Sterkest er underrepresentasjon i de fire største byene, hvor den registrerte kriminaliteten er høyest.* Når det, som her, tas hensyn til at de fleste utenlandske statsborgerne bor i byene, viser

det seg at de er klart underrepresentert når det gjelder antall straffede.

Bildet blir mer variert i tabell 2, når vi skiller mellom personer fra ulike verdensdeler.

Statsborgere fra Afrika er de eneste fastboende utlendingene som viser en overrepresentasjon av straffede i Oslo. De viser underrepresentasjonen i Bergen, Trondheim og Stavanger, samt i andre byer/tettsteder med over 20 000 innbyggere, men en overrepresentasjon i kategorien "resten av landet". Lavt befolkningsgrunnlag for statsborgere fra Afrika, unntatt i Oslo, fører til svingninger fra ett år til et annet. I sum for 1990 og 1991 viser straffede statsborgere fra Afrika bare en overrepresentasjon i Oslo.

Statsborgere fra Asia hadde færrest straffede i forhold til befolkningens størrelse. Spesielt var forskjellen stor i Oslo der det var under halvparten så mange straffede fra Asia som straffede norske statsborgere.

### Fordeling etter type kriminalitet

Hittil har alle forbrytelser vært behandlet under ett. For de fleste forbrytelser ligger fastboende utenlandske statsborgere lavere enn nordmenn, men for noen grove forbrytelser ligger de høyere. Disse skal kommenteres spesielt, samtidig som det minnes om at antallet grove forbrytelser er lavt. Mørketall og varierende oppklaringsprosent gjør det vanskelig å fastslå sikkert forholdet mellom norske og utenlandske statsborgeres andel av den faktiske kriminaliteten for de ulike forbrytelsene.

### Vinning

Vinningsforbrytelsene er klart flest. De utgjør 80 prosent av de ferdig etterforskede forbrytelsene. Fastboende utenlandske statsborgere var underrepresentert uansett verdensdel de kom fra og bosted i Norge.

### Vold

Voldsforbrytelser utgjorde 3,6 prosent av de ferdig etterforskede forbrytelsene i 1990 (Statistisk sentralbyrå, 1992, tab. 4). En grov inndeling i Oslo og resten av landet viser:

- I *resten av landet* var det totalt ingen forskjell mellom norske og fastboende utenlandske statsborgere for voldsforbrytelser (begge hadde 1,7 straffede pr. 1 000 innbyggere i 1990 og i 1991). Etter verdensdel var menn fra Afrika overrepresentert, men tallene er små med henholdsvis 10 straffede i 1990 og 11 i 1991.

Tabell 2. **Straffede norske og fastboende utenlandske statsborgere. Menn 15-44 år etter verdensdel og bosted. (Absolutte tall) og pr. 1 000 innbyggere. 1991**

	Oslo	Bergen, Trondheim, Stavanger > 98 000	Andre byer/tettsteder >20 000	Resten av landet <20 000	Hele landet
Norske statsborgere	(1 683)	(1 663)	(4 067)	(4 987)	(12 400)
	18,3	16,7	15,6	10,5	13,4
Europa	(90)	(33)	(94)	(70)	(282)
	14,4	9,7	14,2	10,0	12,3
Amerika	(21)	(12)	(19)	(12)	(64)
	16,7	9,9	14,0	8,9	12,4
Asia	(49)	(24)	(41)	(30)	(144)
	7,5	10,8	11,2	7,9	8,9
Afrika	(82)	(9)	(12)	(16)	(119)
	32,8	10,0	10,4	14,6	21,0
Totalt	(1 925)	(1 741)	(4 233)	(5 115)	(13 014)
	17,8	16,1	15,4	10,5	13,3

Tabell 3. Straffede for voldsforbrytelser i Oslo. Norske og utenlandske statsborgere, etter verdensdel. Menn 15-44 år. (Absolutte tall) og pr. 1 000 innbyggere. Gjennomsnitt for 1990 og 1991

	Norske statsborgere	Totalt fastboende utlendinger	Europa	Amerika	Asia	Afrika
Legemsfornærmelse	(101,5)	(30,5)	(10)	(4)	(8)	(8,5)
	1,1	1,9	1,6	3,3	1,3	3,6
Annen vold	(87,5)	(15)	(7)	(0,5)	(3)	(6)
	1	0,9	1,1	0,4	0,5	2,6
Voldsforbrytelser totalt	(189)	(45,5)	(17)	(4,5)	(11)	(14,5)
	2,1	2,8	2,7	3,7	1,8	6,2

- I Oslo var fastboende utenlandske statsborgere noe overrepresentert for voldsforbrytelser i 1990 og 1991. Tabell 3 viser fordelingen i Oslo etter verdensdel (det er beregnet gjennomsnitt for de to årene for å redusere tilfeldige variasjoner ved små tall).

Totalt er menn fra Afrika, Amerika og Europa overrepresentert for voldsforbrytelser, men ikke menn fra Asia. Overrepresentasjonen skriver seg fra *legemsfornærmelser* (innebærer ikke forsettlig skade på person) der statsborgere fra alle verdensdeler er overrepresentert, spesielt menn fra Afrika. For mer alvorlige voldshandlinger (annen vold) er bare menn fra Afrika overrepresentert. Kategorien *annen vold* inneholder: legemsbeskadigelse, grov legemsbeskadigelse, uaktsom legemsbeskadigelse, drap og uaktsomt drap.

Offerundersøkelsene tyder på at bare en liten andel av volden blir anmeldt til politiet (Høigård og Balvig 1988:38, Statistisk sentralbyrå, 1988). Om det er større eller mindre tilbøyelighet til å anmelde utenlandske statsborgere enn norske, eller om mørketallene er større eller mindre for nordmenn enn for utlendinger, vet vi ikke.

Undersøkelser fra England, Holland og Tyskland viser at etniske minoriteter har høyere kriminalitetsrisiko enn vertslandets befolkning og høyere risiko for å bli offer (Albrecht 1991).

En stor svensk offerundersøkelse fra 1978 til 1988 fant at utenlandske statsborgere oftere enn svensker oppgir å ha vært utsatt for vold. Det gjelder alle typer vold fra trusler til vold med kroppsskade som trenger legebesøk. Tilsvarende var utlendinger i større grad enn svensker utsatt for ulike typer tyveri og skadeverk. Utenlandske statsborgere rapporterte også hyppigere angst for

vold, samt mer uro for boliginnbrudd enn svensker. Den viste at utenlandske statsborgere også begår forbrytelser mot hverandre. Med henvisning til tyveri, vold, drap, ran og voldtekt antyder Hanns von Hofer (1990:8) "att de utländska medborgarnas kriminalitet delvis framstår som ett inomgruppsfenomen."

Tilsvarende tendens er funnet i Oslo. Ut fra gjennomgang av politidokumenter for ferdig etterforskede forbrytelser for vold i Oslo i 1988, fant Jon at 15,5 prosent av ofrene ikke var norske statsborgere. Hun skriver at "de fleste ikke-norske utøverne kommer fra samme verdensdel som de ikke-norske ofrene." (Jon 1992:29).

### Sedelighet

Sedelighetsforbrytelsene utgjorde 0,8 prosent av de etterforskede forbrytelsene i 1990 (Statistisk sentralbyrå, 1992, tab. 4).

Totalt er fastboende utenlandske statsborgere overrepresentert for *voldtekter*, men ikke for andre sedelighetsforbrytelser. Voldtekter utgjør ca. 1/5 av alle straffede for sedelighetsforbrytelser. Pr. 1 000 innbyggere ble 0,05 norske menn 15-44 år straffede for voldtekt i 1990. For fastboende utenlandske statsborgere var det 0,18. Det vil si over tre ganger så

mange fastboende utenlandske statsborgere som norske i forhold til befolkningens størrelse.

Det totale antallet straffede for voldtekt har økt litt: I 1989 var det 66, i 1990 var det 69 og i 1991 var det 70. Antallet straffede fastboende utenlandske statsborgere var imidlertid *stabilt* med 10 i 1989 og 1990 og 11 i 1991. De absolutte tallene er små, så her brukes totaltallene (uansett alder). Summen av *straffede for voldtekt i 1989, 1990 og 1991*: 163 norske, 6 fra Europa, 4 fra Amerika, 9 fra Asia, 11 fra Afrika og 11 uoppgitte. Tallene fra de tre årene gir en overrepresentasjon av utenlandske statsborgere fra alle verdensdeler.

Ved alle forbrytelsestyper er det problemer med å trekke bastante konklusjoner om forholdet mellom norske og utenlandske statsborgeres faktiske kriminalitet. Voldtektssaker kan brukes som eksempel:

1. Mørketallene er betydelige.
2. Av de anmeldte og ferdig etterforskede voldtektssakene blir under 1 av 3 oppklart.
3. Det videre frafallet er stort. Det er bare 1 straffet for hver fjerde ferdig etterforskede sak.

De straffede for voldtekt vil bare være et utvalg av de faktiske gjerningsmenn. Legges det til grunn at bare ca. 20 prosent av voldtektene blir anmeldt, vil de 70 reaksjonene (i 1991) være et utvalg av nesten 2 000 voldtekter som har funnet sted. Selv om noen gjerningsmenn har begått flere voldtekter, tilsier beregningen at bare ca. 5 prosent får en reaksjon. Med stort frafall fra handling til anmeldelse og videre fram til reaksjon, vil det være skjevheter. Dette gjør det vanskelig å trekke bastante konklusjoner om forholdstallene mellom nordmenn og utenlandske statsborgere for faktisk begåtte handlinger.

Tabell 4. Straffede for narkotikaforbrytelser (legemiddeloven og straffeloven § 162, 1. og 4. ledd. Menn 15-44 år etter bosted og statsborgerskap. (Absolutte tall) og pr. 1 000 innbyggere. Gjennomsnitt for 1990 og 1991

Bosted	Norge	Totalt fastboende utenl. statsborgere	Europa	Amerika	Asia	Afrika	Uopp-gitt
Oslo	(570)	(64,5)	(20)	(7)	(10,5)	(27)	
	6,2	4,0	3,2	5,8	1,7	11,6	
Resten av landet	(1 469)	(61)	(30,5)	(7)	(13,5)	(5)	102
	1,9	1,8	1,8	1,8	1,4	1,8	

Tabell 5. **Straffede for narkotikaforbrytelser (§ 162, 2. og 3. ledd). Menn 15-44 år etter bosted og statsborgerskap. Absolutte tall og (pr. 1 000 innbyggere). Gjennomsnitt for 1990 og 1991**

Bosted	Norge	Totalt fastboende utenl. statsborgere	Europa	Amerika	Asia	Afrika	Uopp-gitt
Oslo	36 (0,4)	14,5 (0,9)	7 (1,1)	0	3,5 (0,6)	4 (1,7)	45,5
Resten av landet	124,5 (0,2)	14,5 (0,4)	5 (0,3)	1,5 (0,4)	2,5 (0,3)	5,5 (1,9)	

## Narkotika

Narkotikaforbrytelser utgjorde 3,9 prosent (9091) av de etterforskede forbrytelsene i 1990 (Statistisk sentralbyrå 1992, tab. 4). De groveste narkotikaforbrytelsene (Str.l. §162, 2. og 3. ledd) utgjorde 0,1 prosent (298) av de etterforskede forbrytelsene.

Ved kontroll for kjønn, alder og bosted blir fastboende utenlandske statsborgere *underrepresentert* for narkotikaforbrytelser. Men her må det skilles mellom grove og mindre grove narkotikaforbrytelser. De *uoppgitte*, som ikke kan fordeles etter bosted, kommer også sterkt inn for disse forbrytelsene.

De *minst alvorlige narkotikaforbrytelsene* utgjorde 91,5 prosent av straffede menn for narkotikaforbrytelser.

I Oslo var fastboende utenlandske statsborgere totalt klart *underrepresentert* for de *minst alvorlige narkotikaforbrytelsene*. De eneste fastboende utenlandske statsborgerne som var *overrepresentert*, var statsborgere fra Afrika. Statsborgere fra Asia var sterkest *underrepresentert*.

I *resten av landet* var tallene langt lavere, med en svak *underrepresentasjon* for fastboende utenlandske statsborgere fra alle verdensdeler.

Bildet endrer seg for *grove narkotikaforbrytelser*. De utgjør 8,5 prosent av straffede for narkotikaforbrytelser:

Etter verdensdel er de absolutte tallene *små* for fastboende utenlandske statsborgere. Straffede pr. 1 000 innbyggere er derfor i parentes, og de maner til varsomhet.

Fastboende utenlandske statsborgere fra alle verdensdeler var *overrepresentert* for grove narkotikaforbrytelser, med unntak av statsborgere fra Amerika i Oslo. Statsborgere fra Afrika var sterkest *overrepresentert*, tett fulgt av statsborgere fra Europa i Oslo.

Kategorien *uoppgitte* er dominerende under narkotikaforbrytelsene. Over 1/3 av de *uoppgitte* var straffet for narkotikaforbrytelser. Om forbigående utlendinger utgjør noe over halvparten av de *uoppgitte*, vil det si at i underkant av *halvparten av utlendingene som straffes for de groveste narkotikaforbrytelsene ikke har tilhørighet her*. Dette stemmer nokså godt med Oslo-politiets egen telling.

Grove narkotikaforbrytelser krever ofte mobilitet og internasjonale kontakter. Det er derfor ikke forbausende at for disse forbrytelsene er det spesielt mange straffede "forbigående", kurerer eller hva man vil kalle dem.

## Avslutning

Undersøkelsen viser ikke store eller kriminalpolitisk betydningsfulle forskjeller mellom nordmenns og fastboende utlendingers registrerte kriminalitet. De store forskjellene i kriminalitet er mellom menn og kvinner, mellom unge og gamle, mellom by og land, og mellom ulike sosiale klasser. De forskjeller som er funnet mellom norske og utenlandske statsborgere for enkeltforbrytelser, er også er langt mindre enn ulikheten i kriminalitet etter variablene kjønn, alder og bosted. Slike forskjeller er så store at de i seg selv

langt mer interessante enn forskjellen mellom nordmenns og utlendingers kriminalitet.

Lovlydighet er fremdeles den vanlige atferd, og lovbrudd er den uvanlige atferd både for innvandrere og nordmenn. Det er likheten, langt mer enn ulikheten, mellom nordmenns og innvandreres kriminalitet som er slående i analysen av tilbøyelighet og årsaker.

1. Materialet er mer omfattende framstilt i Falck (1992).

2. Straffede er alle som har fått en reaksjon i form av ubetinget fengsel, betinget fengsel, utsatt straffeutmåling, bot, forelegg, sikring, påtaleunntatelse, eller overføring til barnevernet. Tallene er fra Statistisk sentralbyrå, reaksjonsstatistikken, som bygger på opplysninger fra Det sentrale straffe- og politiopplysningsregister (SSP).

3. Dette og tabellene bygger på spesialkjøring av tall fra SSB.

## Litteratur

Albrecht, Hans-Jürg (1991): "Ethnic Minorities: Crime and Criminal Justice in Europe". In: *Crime in Europe*. (Eds.: F. Heidensohn & M. Farrel). London, Routledge.

Falck, Sturla (1992): *Utlendinger og kriminalitet. En analyse av forholdet mellom straffede norske og utenlandske statsborgere*. Barnevernets utviklingssenter, rapportserie nr. 2.

Hofer, Hanns v. (1990): *Utländska medborgare i kriminalstatistiken 1989*. SCB, Promemoria 1990:10, Stockholm.

Høigård, Cecilie og Balvig, Flemming (1988): *Kriminalitet og straff i tall og tekst*. Universitetsforlaget.

Jon, Nina (1992): *Bak kriminalstatistikens kolonner. Om registrert voldskriminalitet i Oslo*. Hovedoppgave, Institutt for kriminologi, Oslo.

Statistisk sentralbyrå (1988): *Levekårsundersøkelsen 1987*.

Statistisk sentralbyrå (1992): *Kriminalstatistikk 1990*.

*Sturla Falck er forsker ved Barnevernets utviklingssenter.*

# Naturressurser og miljø 1992

Hvor mye olje og gass har Norge?  
Hvor mye tjente vi på oljen i fjor?  
Klarer vi å overholde internasjonale avtaler om utslipp til luft?  
Hvordan utvikler bestandene av torsk, sild og lodde seg?  
Hvor stor er vågehvalbestanden?  
Hvordan er skogens helsetilstand?  
Hvordan påvirker jordbruket miljøet?  
Hvor mange kloakkrenseanlegg har vi i Norge?  
Hvor mye avfall produserer vi?

Alt dette og mye mer finner du svar på i *Naturressurser og miljø 1992*, en årspublikasjon fra Statistisk sentralbyrå med fakta om og analyser av naturressurser og miljø i Norge. Utgis i kommisjon hos Akademika og kan bestilles hos alle bokhandlere eller direkte fra SSB.

Naturressurser og miljø 1992  
Rapporter 93/1  
144 sider. ISBN 82-537-3844-7  
Pris kr 115,-



Salg- og abonnementservice  
Postboks 8131 Dep., 0033 Oslo.  
Tlf: 22 86 49 64/22 86 48 87.  
Telefax: 22 86 49 76.



Ungdoms levekår:

# Økende problemer på arbeidsmarkedet<sup>1</sup>

Anders Barstad

**D**e fleste fikk bedre levekår på 1980-tallet. Men utviklingen på arbeidsmarkedet skapte problemer for mange, spesielt for ungdom. Særlig fikk ungdom med lav utdanning det verre på 1980-tallet.

## Ungdomsalderen forlenges

Ungdomsperioden, overgangen mellom rollene som barn og som voksen, er blitt lengre i løpet av de siste tiårene. Dette skyldes blant annet den sterke økningen i utdanningslengden. Ungdom må vente i lengre tid før de kan bli selvforsørgende.

Overgangen til voksenlivets roller gjør at ungdommens livssituasjon er preget av endring, ikke bare på ett, men på mange områder. I løpet av en kort periode skal ungdom flytte hjemmefra, avslutte utdanning og gå ut i yrkeslivet. En stor andel inngår også ekteskap/samliv og får barn, samtidig som mange flytter til et nytt sted. Dette er også en periode i livet som virker formende på store deler av det videre livsløpet. Den utdanningen en tar, det arbeid en får, når en flytter ut og starter samliv og får barn, virker inn på levekårene, både i ungdomstiden og i senere livsfaser.

## Tidligere samlivsstart, men senere barnefødsel

Dagens unge kvinner og menn går inn i et parforhold tidligere enn eldre årsklasser gjorde. 20 1/2 år gamle hadde halvparten av et utvalg kvinner født i 1960 erfaring fra samboforhold eller ekteskap, mens kvinner født i 1945 var vel ett år eldre innen halvparten hadde tilsvarende erfaringer (Noack, Blom og Østby 1993). Men kvinner i 1960-kohorten fikk

likevel barn på et senere tidspunkt enn den eldre kohorten.

## Halvparten av 20-24-årige gutter bor fortsatt hjemme

Et vesentlig trekk ved overgangen til voksenlivet er etablering av egen husholdning. Det er store forskjeller i levekårene mellom ungdom som fortsatt bor hjemme og ungdom som har flyttet hjemmefra, framfor alt i materiell standard. Andelen unge i alderen 16-24 år som er hjemmeboende, har endret seg li-

te på 1980-tallet. 54 prosent i denne aldersgruppen bodde hjemme i 1991. Guttene bor lengre hjemme enn jentene, og forskjellene har økt på 1980-tallet. Blant jentene er det en tendens til at noen færre bor hjemme i 1991 enn i 1980. I 1991 bodde halvparten av guttene i aldersgruppen 20-24 år fremdeles hjemme hos foreldrene, og bare i underkant av en av fem jenter. Dette skyldes blant annet at flere jenter enn gutter i denne aldersgruppen lever i parforhold.

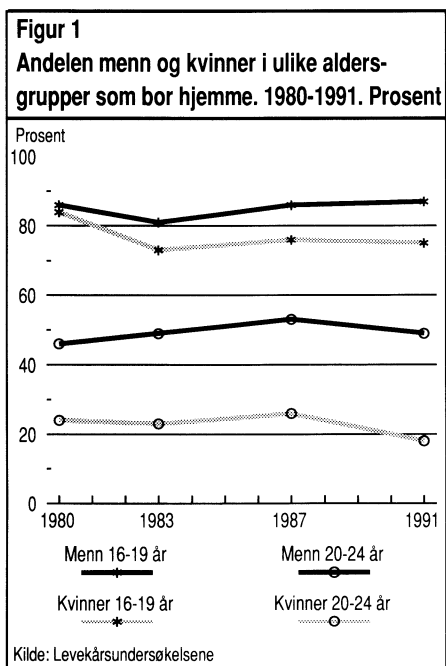
Ikke overraskende er det en høyere andel av skoleungdommen som bor hjemme enn blant dem som er sysselsatt. Likevel bor i overkant av 4 av 10 heltids yrkesaktive ungdommer mellom 16 og 24 år hjemme hos foreldrene.

## Sterk nedgang i sysselsettingen blant ungdom

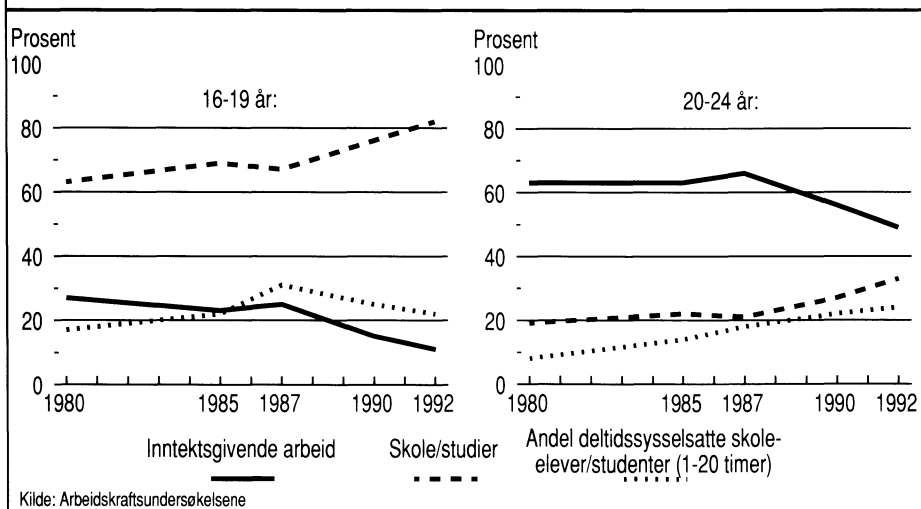
Ungdoms tilknytning til arbeidsmarkedet ble betydelig svekket i siste halvdel av 1980-tallet. Nedgangen i sysselsettingen blant ungdom har vært langt sterkere enn i den øvrige del av befolkningen. Andelen av 16-19-åringene som hadde sysselsetting som hovedbeskjeftigelse ble mer enn halvert i femårsperioden 1987-1991 (fra 25 til 11 prosent), blant 20-24-åringene ble andelen redusert fra 66 til 49 prosent.

## Store svingninger i arbeidsstyrken

Antallet unge i arbeidsstyrken varierte sterkt på 1980-tallet. Ungdoms arbeidsmarkedstilknytning varierer mer med konjunkturer enn tilfellet er for andre aldersgrupper. Variasjonen i arbeidsstyrken fulgte konjunktursvingningene: En redusert arbeidsstyrke i 1984, en kraftig



**Figur 2**  
Hovedsakelig virksomhet blant ungdom 16-19 år og 20-24 år. 1980-1991. Prosent



økning fra 1985 til 1987, og en markert reduksjon i arbeidsstyrken fra 1988 til 1992.

**Økt deltidssysselsetting blant skoleungdom**

Tenåringene har større svingninger i arbeidsmarkedstilknytning enn aldersgruppen 20-24 år. Da det var lett å få arbeid på midten av 1980-tallet økte yrkesaktiviteten blant ungdom. Økningen skjedde hovedsakelig som en økning i deltidssysselsettingen blant skoleungdom. Andelen deltidssysselsatte blant 16-19-åringene under utdanning ble nesten fordoblet fra 1980 til 1987. I 1992 var deltidssysselsettingen blant 16-19-årig skoleungdom sterkt redusert, men likevel noe høyere enn i 1980. Blant 20-24-åringene har omfanget av deltidssyssel-

setting blant skoleungdom økt også etter 1987, på tross av lavkonjunkturen.

Da problemene på arbeidsmarkedet økte i 1988, ble ungdomsledigheten forsøkt avhjulpet ved å opprette mange nye skoleplasser, i tillegg til økt satsing på arbeidsmarkedstiltak. 16-19-åringene har derfor i stor grad hatt muligheten til å velge skolegang framfor arbeidsledighet. Den reduserte sysselsettingen blant ungdom de siste årene har langt på vei blitt kompensert ved en tilsvarende økt utdanningsaktivitet.

På samme tid som sysselsettingen er redusert, er andelen av de sysselsatte unge som arbeider heltid, blitt mindre. Det er blitt mer og mer typisk for ungdom å arbeide kort deltid (under 20 timer i uka), spesielt blant guttene.

**Ungdom har høyest arbeidsledighet**

Ungdomsledigheten har gjennom hele 1980-tallet vært høyere enn gjennomsnittet for befolkningen. 16-19-åringene har vært mest utsatt. I prosent av arbeidsstyrken var snaut 17 prosent av 16-19-åringene og 12,6 prosent av 20-24-åringene arbeidssøkere uten arbeidsinntekt i 1992. Det er små forskjeller mellom tenåringsgutter og -jenter i ledighetsprosent. Den siste lavkonjunkturen har rammet 20-24-årige gutter noe hardere enn jentene på samme alder.

Arbeidsdirektoratets tall for registrert ledige viser at ledigheten blant 16-19-åringene stabiliserte seg etter 1989, og nå ligger på et lavere nivå enn blant 20-24-åringene. Dette blir tilskrevet den sterke utbyggingen av skoleplassene og at ungdom under 20 år, gjennom ungdomsgarantien, er prioritert på arbeidsmarkedstiltak (Ungdomspolitikken mot ett nytt hundreår, vedlegg til St.meld. nr. 4, 1992-93). En må her være oppmerksom på at 16-19-åringene kan ha mindre interesse av å melde seg arbeidsledige enn andre, blant annet fordi de sjelden har opparbeidet seg rett til ledighetstrygd. Det er derfor grunn til å tro at statistikken over registrerte ledige undervurderer omfanget av ledigheten blant de yngste. En annen årsak til at tallene blir forskjellige, er at begrepet "arbeidssøker uten arbeidsinntekt" i Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelser også omfatter skoleungdom som søker arbeid ved siden av skolegangen.

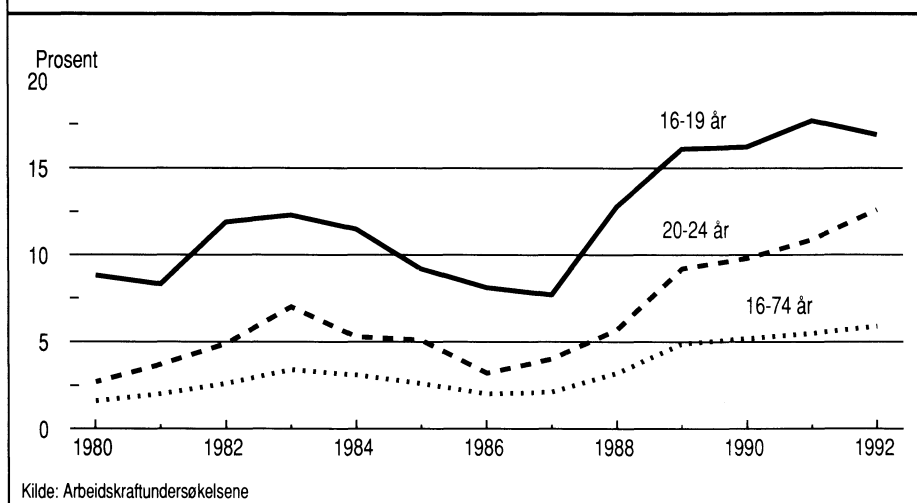
**Økende andel langtidsledige**

Andelen av de ledige som er langtidsledige har, som for andre ledige, økt blant ungdom. Økningen gjelder imidlertid bare ungdom i alderen 20-24 år. I august 1992 hadde en av fire registrerte ledige i alderen 20-24 år vært ledige et halvt år eller mer. Tilsvarende andel blant 16-19-åringene var 6 prosent. Gjennomsnittet for alle ledige var 36 prosent, jf. St.meld. nr. 4, 1992-93.

**Ungdom arbeider i underordnede posisjoner i arbeidslivet**

Ungdom er overrepresentert i sosioøkonomiske grupper som har underordnede posisjoner i arbeidslivet, ufaglærte arbeidere og lavere funksjonærer. Det tradisjonelle kjønnsrollemønsteret gjorde seg fortsatt gjeldende blant ungdom i 1991. Flertallet av de sysselsatte guttene er arbeidere, mens flertallet blant de sys-

**Figur 3**  
Arbeidssøkere uten arbeidsinntekt i prosent av arbeidsstyrken. 1980-1992



selsatte jentene er (lavere) funksjonærer.

### Ungdom har dårligst arbeidsmiljø

Ungdoms overrepresentasjon i de lavere posisjonene kommer også til uttrykk i forskjeller i arbeidsforhold. Både gutter og jenter møter jevnt over dårligere arbeidsforhold enn andre yrkesaktive. Men både for ungdom og for den yrkesakti-

Et sentralt spørsmål her vil imidlertid være ungdommens mulighet for mobilitet på arbeidsmarkedet. En del ungdom vil etter hvert klatre oppover i statushierarkiet. For mange unge vil dårlig arbeidsmiljø og lav jobbposisjon være en forbigående tilstand. Spesielt vil dette gjelde ungdom som har deltidsarbeid ved siden av skolegangen.

Tabell 1. Lønnsforhold og arbeidsforhold for sysselsatte 16-24 år. 1980 og 1991. Prosent

	Sysselsatte gutter 16-24 år		Sysselsatte jenter 16-24 år	
	1980	1991	1980	1991
Andel lavtlønte .....	47	60	80	84
Andel med frynsegoder .....	20	17	7	5
Andel utsatt for:				
Klimatiske arbeidsmiljøproblemer .....	58	49	30	29
Forurensninger .....	42	37	14	18
Ergonomiske arbeidsmiljøproblemer .....	81	80	69	70
Risikofyllt arbeid .....	49	39	15	19
Støy .....	43	38	19	25
Andel:				
Som ikke bestemmer over egne arbeidsoppgaver	36	31	39	28
Som ikke bestemmer over eget arbeidstempo ..	20	17	20	21
Med lite variert arbeid .....	23	20	28	34
Fagorganiserte .....	38	34	36	31

Kilde: Levekårsundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå.

ve befolkning som helhet, har det ikke skjedd store endringer på 1980-tallet. Enkelte sider ved det fysiske arbeidsmiljøet er blitt bedre for gutter 16-24 år. Ungdommen har dårligst arbeidsmiljø, både fysisk og organisatorisk, men de har ikke fått forverret sin relative posisjon.

### Flere lavtlønte blant heltidsarbeidende ungdom

De fleste sysselsatte unge tilhører lavtlønnsgruppen (timelønn under 85 prosent av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn). Særlig gjelder dette jenter. I 1990 tilhørte 84 prosent av de ansatte jentene og 60 prosent av guttene lavtlønnsgruppen. Dette er en atskillig høyere andel enn for den yrkesaktive befolkning som helhet, og ungdom har også hatt en dårligere lønnsutvikling enn yrkesbefolkningen i alt på 1980-tallet. Spesielt blant gutter har andelen lavtlønte økt, mens denne andelen har gått ned eller vært stabil blant andre ansatte. Lønnsbetingelsene vil bety mest for dem som har lønnet arbeid som hovedbeskjeftigelse, og det er bare i denne gruppen det ble flere lavtlønte i løpet av 1980-tallet. Andelen lavtlønte blant heltidsarbeidende ungdom økte fra 53 prosent i 1983 til 69 prosent i 1991.

Sysselsatte unge gutter har sjeldnere frynsegoder enn sysselsatte menn i alt. Det er liten forskjell mellom unge jenter og sysselsatte kvinner i alt med hensyn på dette. De unge guttenes posisjon er blitt noe dårligere i forhold til sysselsatte menn i alt i løpet av 1980-tallet.

På basis av blant annet Ungdomsundersøkelsene 1985 og 1990 konkluderer Haaland (1992) med at de unge som fortsatt befinner seg i arbeidsmarkedet har dårligere vilkår, og at uttellingen av investerte ressurser er blitt svakere på 1980-tallet. Unge ble i økende grad misfornøyd med lønn og framtidsutsikter i arbeidet fra 1985 til 1990. Flere unge befinner seg i "midlertidige" jobber i den forstand at de må skifte arbeid for å realisere planer og målsettinger for framtidig yrkeskarriere.

### Økende utdanningslengde

Blant annet på grunn av endringene på arbeidsmarkedet, med økte kvalifiseringskrav og mangelen på tilbud til ufaglært arbeidskraft, øker andelen av ungdommen som går på skole i en sammenhengende periode fra de er 6-7 år til de er nærmere 20 år. Fra 1980 til 1991 ble andelen som gikk rett ut i arbeidslivet etter grunnskolen, redusert fra 19 til 5 prosent. De økte kvalifiseringskravene i arbeidslivet og tendensen til å være stadig lenger under utdanning, har økt de negative konsekvensene av å mislykkes i skolen, siden det er færre og færre alternativer til skolegang. Ungdom med lav utdanning har møtt større problemer enn annen ungdom i forhold til arbeidsmarkedet på slutten av 1980-tallet.

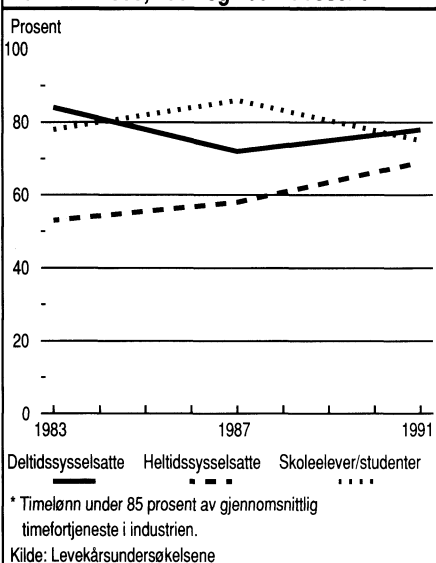
Et problem for ungdom under utdanning har vært mangelen på plasser på de videregående kursene, framfor alt på de yrkesfaglige linjene. Dette har ført til at elevene, spesielt de med svake karakterer, har måttet "vandre på kryss og tvers" mellom ulike kurs og nivåer. Det er derfor vedtatt å redusere antallet grunnkurs på de praktiske linjene.

### Flere unge jenter er fysisk aktive

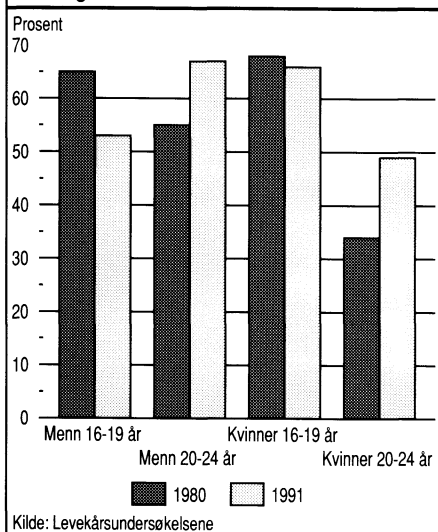
Ungdom har mer fritid enn gjennomsnittlig i befolkningen, spesielt guttene. Gutter 16-24 år brukte litt over 7 timer til fritidsaktiviteter pr. dag i gjennomsnitt i 1990, mens unge jenter brukte 6 1/2 time. Omfanget av tid brukt til fritidsaktiviteter blant ungdom har ikke endret seg på 1980-tallet (Holte 1992).

Ungdom har et aktivt fritidsmønster sammenlignet med andre aldersgrupper. De er både mer fysisk aktive og deltar mer i underholdningsaktiviteter og kulturelle begivenheter. Av større endringer på 1980-tallet kan en merke seg at unge jenter er blitt mer fysisk aktive, og lå i 1991 på omtrent samme nivå som unge

Figur 4  
Andel lavtlønte\* i ulike ungdomsgrupper  
16-24 år. 1983, 1987 og 1991. Prosent



**Figur 5**  
Andelen unge menn og kvinner som var på dans/diskotek minst 10 ganger siste 12 md. 1980 og 1990. Prosent



gutter (Barstad 1992). Dette har blant annet sammenheng med at unge jenter sjeldnere er opptatt med barneomsorg enn tidligere.

Karakteristiske trekk ved ungdoms fritid sammenlignet med befolkningen ellers, er at fritiden i stor grad tilbringes utenfor boligen, og at en betydelig del av tiden brukes til samvær med venner. Fjernsynet opptar en relativt liten del av ungdommens fritid.

**En økende andel av fritiden tilbringes utenfor nærmiljøet**

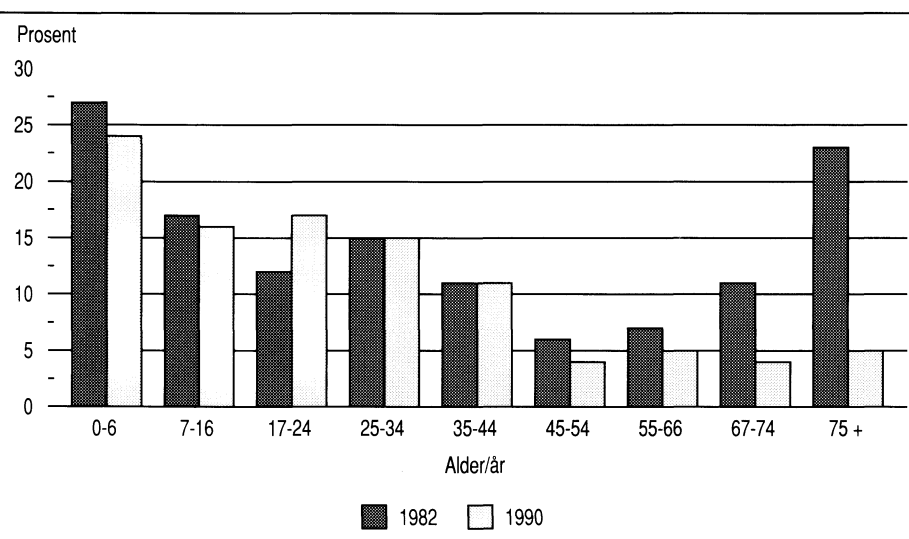
Fritiden brukt utenfor nærmiljøet har økt blant ungdom gjennom 1980-tallet, selv om den totale fritiden ikke har økt. I 1980 brukte unge gutter 2 timer og 41 minutter til fritidsaktiviteter utenom nærmiljøet, i 1990 brukte de 3 timer og 17 minutter. For unge jenter var de tilsvarende tall 2 timer og 25 minutter og 3 timer og 10 minutter (Holte 1992).

Et typisk uttrykk for ungdoms sosiale aktiviteter er hyppige besøk på dansesteder. En økende andel av ungdommen går ofte på dans og diskotek. Økningen gjelder imidlertid bare den eldre ungdommen. Denne utviklingen kan ses som uttrykk for den forlengede ungdomsrollen. Det som tidligere var særpregede fritidsaktiviteter for 16-19-åringene, er nå blitt mer utbredt blant den eldre ungdommen.

**Negativ inntekts- og forbruksutvikling blant unge**

Sysselsatt ungdom tilhører som nevnt

**Figur 6**  
Andelen personer med lav husholdningsinntekt\* i ulike aldersgrupper.\*\* Disponibel inntekt pr. forbruksenhet. 1982 og 1990. Prosent



\* Lav inntekt er definert som husholdningsinntekt pr. forbruksenhet mindre eller lik folketrygdens minstestøtelse til enslige pensjonister (i 1990 kr 53 440).

\*\* Tallene er framkommet ved at hver person i en husholdning tilordnes husholdningens disponible inntekt pr. forbruksenhet. Regnet på denne måten, vil derfor personer uten en personlig inntekt (f.eks. barn 0-6 år) også tilordnes en inntekt.

oftere lavtlønnsgruppen enn andre ansatte. I tillegg er relativt få unge sysselsatt. Dette kompenseres ved en stor andel under utdanning, men likevel er arbeidsledigheten høy.

Ungdom har hatt en svakere inntektsutvikling på 1980-tallet enn andre grupper. Fra 1982 til 1990 var ungdom i alderen 17-24 år den eneste aldersgruppen hvor andelen med lav husholdningsinntekt økte. Dette gjelder både når en ser på inntekt etter skatt pr. forbruksenhet og disponibel inntekt pr. forbruksenhet. Andre analyser har vist at yngre enslige (16-44 år) både har hatt en negativ inntektsutvikling på 1980-tallet, og de er en av de få grupper som har måttet stramme inn på sitt forbruk i siste del av 1980-tallet.

**En av fem unge som har flyttet hjemmefra opplever økonomiske problemer**

En annen indikasjon på økonomiske levekår er hvorvidt en har problemer med å klare sin daglige økonomi. Enslige unge som har flyttet hjemmefra har i større grad enn befolkningen for øvrig økonomiske problemer. I 1990 var det 19 prosent i denne gruppen som ofte eller av og til hadde problemer med å klare løpende utgifter og 22 prosent som ikke hadde mulighet for å klare en uforutsett

regning på 2 000 kroner. De tilsvarende tall for hjemmeboende unge enslige var 9 prosent i begge tilfeller, og for befolkningen i sin helhet 11 og 14 prosent (Levekårsundersøkelsen 1991).

**Økning i økonomiske problemer blant unge jenter**

Omfanget av økonomiske problemer økte lite blant gutter 16-24 år fra 1986 til 1990, mens det var en sterk økning blant jentene. Mens andelen som hadde problemer med å klare løpende utgifter bare økte fra 10 til 12 prosent blant guttene i denne aldersgruppen, økte andelen blant jentene fra 12 til 20 prosent. Denne forskjellen i utviklingen blant gutter og jenter har sannsynligvis sammenheng med at jentene langt oftere er flyttet hjemmefra, og i mindre grad nyter godt av godene knyttet til foreldrenes husholdning.

**Tredobling av antall sosialhjelpsmottakere**

Utviklingen i sosialhjelpen er også en indikasjon på økende økonomiske problemer blant ungdom. I 1990 var det nesten 35 000 stønadsmottakere mellom 20 og 24 år. I overkant av 10 prosent av aldersgruppa mottok økonomisk sosialhjelp i en kortere eller lengre periode dette året, en andel som var tre ganger større enn i

1980. Gjennomsnittlig stønadslengde har også økt, fra 3,4 måneder i 1990 til 4,9 måneder i 1990.

Det er grunn til å se den negative økonomiske utviklingen blant noen ungdomsgrupper i sammenheng med utviklingen på arbeidsmarkedet. Den økte arbeidsledigheten bidrar til at flere unge opplever økonomiske problemer, blant annet fordi unge ofte ikke har opparbeidet seg rett til ledighetstrygd. Andre analyser har vist en sterk sammenheng mellom arbeidsledighet og mottak av sosialhjelp blant ungdom (Kristiansen 1989). Overgangen fra arbeid til skolegang som hovedbeskjeftigelse, og fra heltidsarbeid til deltidsarbeid, fører også til lavere inntekt. Endelig har vi sett at lønnsutviklingen blant ungdom med heltidsarbeid har vært mer negativ enn for andre grupper på 1980-tallet.

**Mange unge som har flyttet hjemmefra bor trangt**

Ungdom hadde i 1991 en noe dårligere bostandard enn eldre aldersgrupper. I aldersgruppen 16-24 år bodde 14 prosent i en umoderne bolig (uten bad eller WC, eller med kalde eller fuktige rom) i 1991, sammenlignet med 10 prosent i hele befolkningen. Det var også en svakt høyere andel blant ungdom som bodde trangt enn i befolkningen ellers.

Det er sannsynlig at dårlige boforhold er et forbigående fenomen knyttet til midlertidige leieforhold og første-gangsetablering i en dårlig bolig. Unge enslige som ikke bor hjemme har langt dårligere boforhold enn andre unge. I 1991 bodde nesten fire ganger så mange personer trangt i denne gruppen som blant ungdom som bodde hjemme (henholdsvis 22 og 6 prosent), og nesten dobbelt så mange bodde i en umoderne bolig. Gjennom 1980-tallet har imidlertid boforholdene for denne gruppen endret seg klart til det bedre. Andelen i denne gruppen som var bosatt i en bolig uten bad eller wc, ble redusert fra 26 til 7 prosent fra 1980 til 1991, en større forbedring enn ellers i befolkningen (Levekårsundersøkelsene 1980 og 1991).

Også andre sider ved materiell standard enn bostandard er klart bedre blant ungdom som bor hjemme enn blant ungdom som har flyttet hjemmefra. Det er flere som disponerer/ eier bil og flere som tilhører en husholdning hvor noen eier et fritidshus. Flere unge enslige disponerte personbil på slutten av 1980-tallet enn på

begynnelsen av tiåret (Kristiansen 1989), spesielt var økningen stor blant gutter. 7 av 10 unge som ikke bodde hjemme, tilhørte en husholdning som hadde personbil i 1991, mens nesten alle (95 prosent) hjemmeboende unge tilhørte en slik husholdning.

**Økende andel unge jenter utsatt for vold**

Ungdom har bedre fysisk helse og oppgir sjeldnere enn eldre aldersgrupper at de har nervøse lidelser. En rekke psykososiale problemer opptrer imidlertid hyppigere blant ungdom, først og fremst unge menn, enn ellers i befolkningen. Dette er problemer knyttet til rusmidler, kriminalitet, vold og selvmord.

Knapt en av ti unge gutter var utsatt for vold i 1990, tre ganger så mange som i befolkningen som helhet. Også unge jenter var noe mer utsatt for vold enn andre aldersgrupper. Det mest særpregede for jentene var imidlertid at relativt mange ble utsatt for trusler om vold. Dobbelte så mange blant de unge jentene som ellers i befolkningen var utsatt for trusler om vold. Mens det ikke har vært noen økning i andelen som har vært utsatt for vold eller trusler om vold blant gutter, har andelen økt noe blant jentene, fra 6 prosent i 1982 til 9 prosent i 1990. Andre kilder bekrefter dette bildet av hvem som er utsatt for vold. Menn i alderen 15-30 år dominerer fullstendig når

en ser på hvilke grupper som i 1990 ble innlagt på sykehus eller oppsøkte legevakt for behandling av voldsskade (Guldvog 1992).

**De fleste som straffes for forbrytelser er unge menn**

De fleste som siktes og straffes for forbrytelser er unge menn mellom 15 og 25 år. De typiske ungdomsforbrytelsene er tyveri, skadeverk og innbrudd, mens de voksne over 25 år oftere siktes for grovere volds- og sedelighetsforbrytelser, underslag og bedragerier.

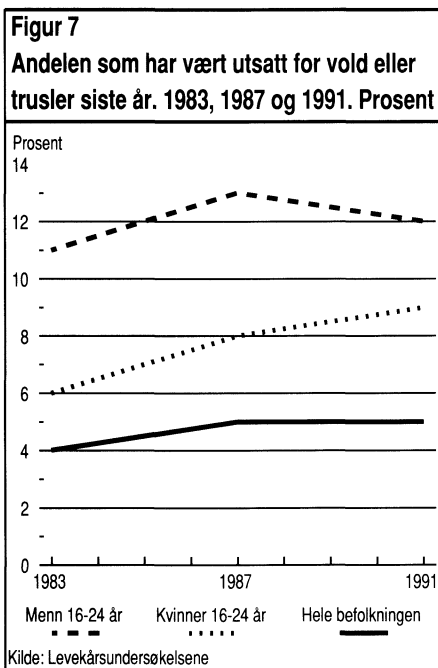
**Økende antall straffesaker blant unge**

Antall straffesaker økte blant unge i alderen 18-24 år fra 1979 til 1989, mens det var en nedgang i aldersgruppen 14-17 år. Tidligere dominerte 15-åringene i statistikken, nå er det 18-åringene som oftest siktes for forbrytelser. Den største relative økningen har kommet i aldersgruppene over 24 år. I 1989 var det likevel fortsatt mer enn 3 ganger så mange straffesaker i aldersgruppen 18-20 år som i aldersgruppen 25-39 år (Birkelund 1991).

Tidligere analyser har vist at kriminalitet blant ungdom har sammenheng med i hvilken grad ungdom lykkes med utdanning eller arbeidssøking. I 1981 var kriminaliteten høyere blant dem som hadde sluttet skolen enn blant dem som fortsatt var skoleelever. Blant menn i alderen 16-29 år som verken var i utdanning eller arbeid, ble nesten 6 prosent straffet for forbrytelser, sammenlignet med mindre enn 6 promille for menn totalt (Birkelund 1992).

**Økende selvmordsrate blant unge menn ...**

Selvmordsraten blant både menn og kvinner var i 1991 høyest i aldersgruppen 60-69 år, men økningen i de senere årene har vært sterkest blant menn i alderen 20-29 år. Selvmordsraten blant unge menn var i 1991 klart høyere enn gjennomsnittet for alle menn, mens raten blant unge kvinner var lavere enn gjennomsnittet for kvinner. Omfanget av registrerte selvmordsforsøk gir et noe annet bilde. Både blant menn og kvinner er selvmordsforsøk hyppigst i aldersgruppene mellom 20 og 30 år, særlig blant kvinner i etableringsfasen 25-29 år, ifølge beregninger basert på tall fra Skaderegisteret ved Statens Institutt for Folkehelse (Guldvog 1992).



Tabell 2. **Selv mord blant menn og kvinner 1976-1991. Pr. 100 000 innbyggere**

	1976-80	1981-85	1986-90	1990	1991
<b>Alle aldere</b>					
Menn .....	17,2	20,7	22,9	23,2	23,7
Kvinner .....	6,3	7,3	8,2	8,0	8,2
<b>15-19 år</b>					
Menn .....	12,4	15,0	16,7	16,8	21,1
Kvinner .....	2,5	2,5	5,0	8,4	5,3
<b>20-29 år</b>					
Menn .....	20,6	26,5	29,7	28,3	31,9
Kvinner .....	8,0	6,5	6,6	4,4	5,2

Kilde: Dødsårsakstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

**...men synkende ulykkesdødelighet**

Ulykker er en av de dødsårsaker som oftest rammer unge mennesker. På 1980-tallet har det vært en sterk nedgang i ulykkesdødeligheten blant ungdom. I forhold til befolkningsstørrelsen ble antallet dødsulykker nesten halvert i løpet av tiåret.

**Ingen økning i alkohol- og narkotikaproblemene**

Unge menn har et høyt alkoholkonsum. En av tre unge menn drakk mye alkohol minst to ganger i måneden i 1991, mens tallet for hele befolkningen var 13 prosent (NOS Levekårsundersøkelsen 1991). Alkoholkonsumet blant de unge økte sterkt på 1970-tallet, men har gått noe ned i siste halvdel av 1980-tallet. Det samme gjelder narkotikaproblemene blant ungdom. Rekrutteringen til bruk av illegale narkotiske stoffer i ungdomsbefolkningen har stabilisert seg på 1980-tallet (Hauge 1992).

**Større ungdomsproblemer i storbyene**

Forekomsten av enkelte ungdomsproblemer er hyppigere i Oslo og storbyene enn ellers i landet. For eksempel er gjennomsnittsførbruket av alkohol blant 15-20-åringene i hele landet ca. 3 liter ren alkohol, i Oslo er forbruket ca. 4 liter. I 1992 oppgav 17 prosent i alderen 15-20 år i Oslo at de hadde prøvd marihuana eller hasjij, for landet som helhet var andelen 9 prosent (St.meld. nr. 4, 1992-1993: Ungdomspolitikken mot ett nytt hundreår). Selvmordsratene er høyere blant ungdom i storbyene enn ellers i landet, spesielt blant unge jenter (Retterstøl m.fl. 1993).

1. Denne artikkelen er en redigert versjon av kap. 13.5 i utredningen *Levekår i Norge* (NOU 1993:17).

**Litteratur**

Birkelund, Liv Hilde (1991): "1980-årene: Straffesakene økte mindre enn forbrytelsene". *Samfunnsspeilet* nr. 1, Statistisk sentralbyrå.

Birkelund, Liv Hilde (1992): *Kriminalitet og rettsvesen*. Statistisk sentralbyrå.

Blom S., Noack, T. og Østby L. (1993): *Giftermål og barn – bedre sent enn aldri? Sosiale og økonomiske studier* 81. Statistisk sentralbyrå.

Epland, Jon (1992): "Alderspensionistenes inntekter – ikke bare alderstrygd". *Samfunnsspeilet* nr. 3, Statistisk sentralbyrå

Guldvog, Bjørn (1992): "Selvpåført skade, vold og drap". I Øivind Larsen m.fl. (red): *Samfunnsmedisin i Norge – teori og anvendelse*.

Hauge, Ragnar (1992): "Narkotika og narkotikabruk". *Rusmidler i Norge 1992*. Rusmiddeldirektoratet/SIFA.

Holte, H. (1992): "Endringer i fritidsmønsteret 1980-90: Hjemme bra, men borte best". *Samfunnsspeilet* nr. 2, Statistisk sentralbyrå.

Haaland, Thomas (1992): "Ungdom i kø for å bli voksne". *Samfunnsspeilet* nr. 1, Statistisk sentralbyrå.

Kristiansen, Jan Erik (red.) (1989): *Ungdoms levekår*. Universitetsforlaget.

NOU 1993:17 *Levekår i Norge. Er graset grønt for alle?*

Retterstøl, Nils m.fl. (1993): "Selvmord blant unge i alderen 15-29 år i Oslo. Utviklingen i Norden og regionale variasjoner i Norge". *Tidsskrift for Den norske lægeforening*. Under utgivelse.

St.melding nr. 4, 1992-93.

*Anders Barstad er førstekonsulent ved Seksjon for demografi og levekår, Statistisk sentralbyrå.*

## AKTUELL BOK

Randi Kjeldstad og Jan Lyngstad

# ARBEID, LØNN OG LIKESTILLING

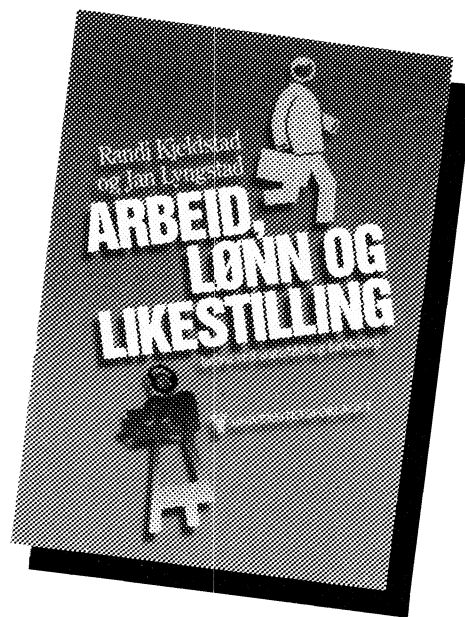
belyst ved statistikk og forskning

Boka gir en samlet beskrivelse av utviklingen i kvinners og menns arbeids- og lønnsforhold gjennom 1980-årene og fram til i dag.

- Er deltidsarbeid fortsatt like utbredt blant kvinner?
- Arbeider fortsatt de fleste kvinner i typiske kvinneyrker og kvinnenæringer, og menn i typiske mannsyrker og mannsnæringer?
- Er menn fortsatt sjefer, og kvinner underordnede?
- Er lønnsforskjellene mellom kvinner og menn blitt mindre?

Forfatterne er begge forskere ansatt i Statistisk sentralbyrå, der de arbeider med analyser av levekårenes fordeling og utvikling, bl.a. likestilling mellom kvinner og menn.

- ISBN 82-00-21792-2
- 144 s. ● Kr 120,-
- 1993



UNIVERSITETS  
FORLAGET

Blad i postabonnement

Returadresse:

**Statistisk sentralbyrå**

Salg og abonnementservice

Postboks 8131 Dep.

0033 Oslo

«Samfunnsspeilet» er et tidsskrift med artikler om folks levekår og livsstil.

«Samfunnsspeilet» er et tidsskrift der Statistisk sentralbyrå sprer resultater om aktuell levekårsforskning til en større leserkrets.

**«Samfunnsspeilet» er skrevet**

- for deg som underviser i samfunnsfag
- for deg som driver med informasjon
- for deg som forsker
- for deg som arbeider med sosial- og helsespørsmål
- for deg som arbeider i administrasjon og forvaltning
- eller rett og slett for deg som er opptatt av samfunnsforhold

Abonnement bestilles hos:

**Statistisk sentralbyrå**

Salg og abonnementservice

Postboks 8131 Dep.

0033 OSLO 1

Telefon 22 86 46 64

Publikasjonen utgis i kommisjon hos Akademika – avdeling for offentlige publikasjoner, Oslo, og er til salgs hos alle bokhandlere. Løssalgpris kr. 45,-  
ISSN 0801-7603  
ISBN 82-537-3884-6

**SSB**  
Statistisk  
sentralbyrå

◀ Falch Hørtigtrykk, Oslo