2/2004

Samfunnsspeilet
2/2004 –18. årgang

Samfunnsspeilet presenterer aktuelle analyser om levekår og livsstil. Samfunnsspeilet kommer ut 6 ganger i året og gir viktig informasjon om sosiale, demografiske, økonomiske og kulturelle endringer i samfunnet. Samfunnsspeilet henvender seg til deg som er samfunnsengasjert, og til deg som har bruk for å kjenne det norske samfunnet i jobben din. For studenter og skoleelever er tidsskriftet en nyttig kilde som fyller tomrommet mellom lærebøker og dagspressen.

Redaksjon:
Johan-Kristian Tønder (ansv. red.), Dag Ellingsen (dae@ssb.no) (red.), Mads Ivar Kirkeberg (gjesteredaktør), Tor Morten Normann, Trude Lappegård, Berit Otnes, Jorunn Ramm og Torbjørn A. Tjernsberg.

Redigering:
Liv Hansen, Anne Skarateppen, Else Efjestad, Iris Stenseng og Kirsten Aanerud.
Design: Siri E. Boquist.
Trykk: Gan Grafisk.
Foto: Photos.com
Priser: Per år kr 330,- (institusjoner), kr 220,- (private). Enkeltnr. kr 65,-.

Internett: http://www.ssb.no/

ISSN 0801-7603.
ISBN 82-537-6589-4 Trykt versjon.
ISBN 82-537-6590-8 Elektronisk versjon.

Artikler i tidsskriftet kan ikke uten videre tas som uttrykk for Statistisk sentralbyrås oppfatning.Ved bruk av stoff fra tidsskriftet, oppgi kilde: Samfunnsspeilet/Statistisk sentralbyrå.

Frivillige sammenslåinger av kommuner – en vakker, men håpløs idé?
Rune Sørensen 2

Hva bestemmer boligprisene?
Erling Røed Larsen og Dag Einar Sommervoll 10

Integrering av flyktningkohorter:
Må "ta tiden til hjelp"
Svein Blom 18

Kontinuitet mellom lege og pasient:
Blanda resultat av fastlegereforma
Jon Erik Finnvold og Jørgen Svalund 27

Små kommuner har høyest utgifter til primærlegetjenesten
Julie Kjelvik 34

Foreldreansvar, daglig omsorg og samvær:
Far er blitt viktigere, men mor er fortsatt viktigst
Aina Helen Sætre 38

Samværsforeldres samvær med sine barn:
Mer faktisk enn avtalt samvær
Jan Lyngstad 47

Samvær med barn etter samlivsbrudd: Hva svarer far og hva svarer mor?
Ragni Hege Kitterød 55

Mottakere av foreløpig uførestønad:
Noen trenger sosialhjelp i tillegg
Sandra Lien og Øyvind Sivertstøl 65

Siden sist 70

Frivillige sammenslåinger av kommuner – en vakker, men håpløs idé?

Stortinget har vedtatt at kommuner kan slås sammen hvis de berørte kommunene er enige om dette, og dette er myndighetenes hovedlinje for å redusere antall kommuner. Folkevalgte i små kommuner er mest skeptiske til sammenslåinger. I Samfunnsspeilet 2/2003 ble det påvist størst kostnadsbesparelser ved sammenslåinger av små kommuner. Men småkommunene har også høyere kommunale inntekter enn de større kommunene, slik at de får reduserte inntekter hvis de slår seg sammen med naboer med lavere inntekter. Artikkelen viser at forventet inntektstap er en viktig forklaring på småkommunenes motstand mot sammenslåinger.[1]

Rune Sørensen

Regjeringen skriver i kommuneøkonomiproposisjonen for 2004 at

> *… dagens kommunestruktur på mange måter er lite hensiktsmessig sett fra kommunens oppgaver og utfordringer. Større kommuner vil legge grunnlaget for desentralisering av flere oppgaver og beslutninger til kommunesektoren, noe som vil kunne vitalisere lokaldemokratiet.*

Noen få linjer lenger ned slås det så fast at

> *Kommunesammenslutning skal skje på frivillig basis.*

(St.prp. 66 (2002-2003) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004, kapittel 19).

Bakgrunnen er et stortingsvedtak fra 1995 om at kommunesammenslåinger bare kan gjennomføres på frivillig basis. Det ble senere vedtatt en inndelingslov der regjeringen gis fullmakt til å slå sammen kommuner når disse har sagt seg enige i forslaget om sammenslåing. Hvis noen av kommunene går imot sammenslåing, må regjeringen eventuelt sende saken til Stortinget for endelig beslutning (lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser).

Regjeringen vil fremme sammenslåinger ved forskjellige økonomiske stimulanser, som statlig støtte til utredninger, løfte om at de ikke skal tape "småkommunetilskudd", dekning av engangskostnader ved sammenslåingen.[2] Er det grunn til å tro at målet om større enheter blir virkeliggjort ved frivillige sammenslåinger? Vår analyse av lokalpolitikernes og administrasjonssjefenes syn på sammenslutning gir liten grunn til optimisme: Frivillighet vil ikke lede til færre kommuner.

Hva er (egentlig) problemet?

Dagens kommunestruktur ble i stor grad fastsatt med utgangspunkt i Skeikomiteens anbefalinger på 1960-tallet. Mange har hevdet at samfunnet nå er vesentlig endret, at kommunikasjonene er forbedret (særlig gjennom veibygging), bosettingsmønsteret er mer konsentrert og urbanisert (redusert folketall i mange små kommuner), og vi står overfor tunge demografiske

***Rune Sørensen** er professor i statsvitenskap ved Handelshøyskolen BI, Institutt for offentlige styringsformer. Sørensen er også medlem av styret i Statistisk sentralbyrå (rune.sorensen@bi.no).*

utfordringer (økende andel eldre, ikke minst i utkantene). Kommunene skal løse flere oppgaver, og kvalitetskravene har økt. Det er større behov for faglige kompetansemiljøer med bredde og en viss størrelse (eksempelvis innenfor barnevern). Christiansen-utvalget påpekte mange av disse punktene i sin utredning (NOU 1992:15) for godt og vel 10 år siden. I en tidligere utgave av *Samfunnsspeilet* presenterte Audun Langørgen og Rolf Aaberge (2003) beregninger som viser at det er betydelige stordriftsfordeler ved kommunesammenslåing, særlig innenfor administrasjon og i teknisk sektor (se også Langørgen, Aaberge og Åserud 2002). Møreforskning peker i en utredning på at gevinstene ved sammenslåing er større der hvor den nye enheten får et klart kommunesenter (Amdam, Barstad, Halvorsen og Tangen 2003).

Men slett ikke alle er like overbevist om sammenslåingens gevinster og velsignelsene ved store kommuner. Folk i små kommuner identifiserer seg med hjemstedet, og forholdet til nabokommunen preges enkelte steder av rivalisering og forskjellig politisk orientering. Hvis den ene kommunen har vesentlig flere innbyggere, kan den minste kommunens interesser bli nedstemt i et nytt kommunestyre. Sammenslåing medfører ofte at flere får økt reiseavstand til kommunens administrasjonssentrum. Små kommuner har ikke nevneverdig høyere politisk deltakelse enn større kommuner. Men små politiske enheter gir muligheter for stor nærhet mellom representant og velger, noe som kan sees som en viktig kvalitet ved lokaldemokratiet.

Frivillighet betyr altså at borgere og representanter i hver enkelt kommune kan avveie fordelene ved en større enhet mot ulempene. Anta at en liten enhet betyr et mindre tjenestetilbud på grunn av smådriftsulemper og et tjenestetilbud med dårligere kvalitet på grunn av mindre kvalifisert personale. Hvis befolkningen synes disse ulempene er beskjedne sammenlignet med nærhetsgevinstene, så bør vel det være utslagsgivende? Frivillighet kan sees som en del av lokaldemokratiet – et element i lokalbefolkningens selvbestemmelse. Hvis folk prioriterer "politisk nærhet" høyere i noen deler av landet er det vel ingen grunn til at sentralmyndighetene skal nekte dem det?

En kan på den annen side si at staten bør bestemme kommunestrukturen fordi en kommunes beslutninger kan ha uheldige sidevirkninger for nabokommunen. Hensynet til samordnet arealbruk, boligbygging, næringsutvikling og kommunikasjoner krever samordning. Men selv i dette tilfellet kan frivillighet fungere godt: Det såkalte Coase-teoremet[3] sier at (under visse betingelser som vi snart kommer tilbake til) to parter kan inngå en avtale som eliminerer effektivitetstapet ved slike sidevirkninger (Coase 1960). Hvis frivillighetsprinsippet ikke fører til noen kommunesammenslåinger, betyr dette rett og slett at det ikke er noen effektivitetsgevinster å høste. Eller det kan bety at kommunene løser samordningsproblemer ved andre "Coase-avtaler" – det vi gjerne kaller interkommunalt samarbeid. Så hva er egentlig problemet?

Problemet kan være statens troverdighet

Så langt er intet sagt om statens overføringer til kommunene. Staten kompenserer småkommunene for kostnadene ved smådriftsulemper. Små kommuner skal kunne tilby de samme tjenestene som folkerike kommuner. Høyst sannsynlig overkompenserer disse tilskuddene (basistilskudd, regionaltilskudd) kostnadene ved lavt folketall. Selv om en kommune mener det kan høstes en effektivitetsgevinst ved sammenslåing, kan prosjektet bli

forkastet fordi kommunen taper småkommunetillegget. Dette har myndighetene forutsett, og det er derfor innført en ordning der kommuner som slår seg sammen ikke skal få mindre rammeoverføringer i en periode på 10-15 år. (Hvilke inntekter en kommune har om 10-15 år kan kanskje betraktes som svært usikkert uansett.)

Hvis velgerne og lokalpolitikerne i de berørte kommunene tror på dette løftet, vil det stimulere til sammenslåing. Problemet er at staten – i motsetning til alle andre rettssubjekter – ikke kan gi bindende løfter. I denne sammenheng er det en ulempe å være (all)mektig – det er ingen "overordnet" som sanksjonerer brudd på en avtale (Dixit og Londregan 1995). Lovbestemmelsene om dette i den såkalte inndelingsloven kan endres (de er heller ikke særlig forpliktende), statsbudsjettet skal etter Grunnloven vedtas for ett år av gangen, og politiske løfter som er gitt av en regjering eller et Storting er ikke bindende for etterfølgerne. Hvis frivillige sammenslåinger blir en suksess, hvilket motiv har da staten til å holde sitt løfte til de sammenslåtte kommunene? I denne situasjonen er det jo ikke behov for å opprettholde den økonomiske stimulansen. Hvis befolkningen og politikerne i småkommunene ikke tror at fremtidige Storting vil etterleve løftene, vil de lett tape økonomisk på en sammenslåing.

Problemet kan være eiendomsrett

La oss anta at troverdighet ikke er et problem – la oss forutsette at små kommuner virkelig tror at det ikke foretas noen kutt i statlige rammetilskudd. To kommuner vurderer sammenslåing for å utnytte stordriftsfordeler. Den ene kommunen har høye "frie" kommunale inntekter (skatteinntekter og rammetilskudd, regnet per innbygger) og den andre har lave inntekter. Hvis det var aksjeselskaper som vurderte en fusjon, ville eierne foretatt en gjennomgang av selskapenes nåværende og forventede inntjening, egenkapital/gjeld og øvrige forpliktelser, og ut fra dette forhandlet seg frem til et bytteforhold mellom aksjene i de to selskapene. At ett av selskapene hadde høy gjeld som skal overtas av det fusjonerte selskapet, vil derfor ikke stå i veien for en lønnsomhetsfremmende sammenslåing. Igjen kan vi vise til Coase-teoremet: Veldefinerte eiendomsrettigheter gjør det mulig å fremforhandle avtaler som eliminerer et effektivitetstap.

Situasjonen er annerledes når to kommuner skal slå seg sammen. Før sammenslåingen har den rike kommunen full disposisjonsrett over inntektene – og etter sammenslåingen har det nye kommunestyret ansvaret for hele den nye kommunens økonomi. Det er ikke mulig for befolkningen i den velstående kommunen å inngå en avtale som sikrer innbyggerne en like stor andel av de totale inntektene som før. En slik avtale vil rett og slett ikke være praktisk og rettslig bindende for det nye kommunestyret. Derfor vil inntekts- og fordringssituasjonen før sammenslåing påvirke viljen til sammenslåing. Vi forventer derfor at kommuner med relativt høye inntekter (relativt til nabokommunene), vil være mindre interessert i sammenslåing enn kommuner med lave kommunale inntekter.[4]

Hvor store er de økonomiske effektene?

Så langt de teoretiske resonnementene. Vi har tatt utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås analyse av de økonomiske gevinstene (stordriftsfordelene) ved sammenslåing (Langørgen, Aaberge og Åserud 2002). Et alternativ forutsetter at ingen kommune skal ha mindre enn 5 000 innbyggere, gitt at den sammenslåtte kommunen får akseptable interne kommunikasjoner. Gjen-

nom 117 prosjekter som involverer 330 kommuner kan antall kommuner reduseres fra 434 til 217. Effektivitetsgevinsten er beregnet relativt til folketallet i den "nye" kommunen.

I en økonomisk kalkyle kan småkommunene vurdere disse stordriftsgevinstene mot faren for tap av småkommunetilskudd (ref. statens troverdighet). Vi har tatt hensyn til to typer småkommunetilskudd, det såkalte basistilskuddet (likt for alle kommuner uavhengig av folketall) og regionaltilskuddet (gis til utkantkommuner med mindre enn 3 000 innbyggere). Endringen i statstilskudd er småkommunetilskuddene per innbygger *etter* sammenslåing minus tilsvarende tilskudd *før* sammenslåing. Etter en sammenslåing vil den nye kommunen kun få ett basistilskudd og ingen regionaltilskudd. Jo større negativ endring, desto større blir altså kommunens tap ved sammenslåing. I tillegg beregnes en fordelingseffekt, det vil si effekten av at inntektsnivået i de to (tidligere) kommunene fordeles på den nye kommunen. Fordelingseffekten er beregnet som kommunens frie inntekter eksklusive basistilskudd og regionaltilskudd *etter* sammenslåing, minus de tilsvarende inntektene for kommunen *før* sammenslåing. I øverste del av tabell 1 presenteres data om størrelsen på effektivitetsgevinsten og småkommunetilskuddene.

For småkommunene (under 5 000 innbyggere) er effektivitetsgevinsten drøyt 1 800 kroner per innbygger, mens tap av småkommunetilskudd vil innebære en reduksjon på drøyt 3 300 kroner per innbygger. Dette tyder på at smådriftsulempene overkompenseres kraftig i overføringssystemet. I til-

Tabell 1. Økonomiske effekter av sammenslåing av kommuner. Effektivitetsgevinster, tap av småkommunetilskudd og fordelingseffekter. Gjennomsnitt regnet i kroner per innbygger. (Standardavvik i parentes.) 2000[1]

	Effektivitets-gevinst	Fordelings-gevinst[2]	Småkom-munegevinst	Netto-gevinst	Prosent med nettogevinst
Småkommunetillegg forutsettes ikke kompensert					
Under 5 000 innbyggere	1 839	-2 006	-3 320	-3 487	32
(N=239)	(1 412)	(3 919)	(3 252)	(6 370)	
Over 5 000 innbyggere	1 493	620	-225	1 889	92
(N=91)	(1 057)	(990)	(212)	(1 648)	
Totalt	1 743[4]	-1 282	-2 466	-2 005	49
(N=330)[3]	(1 331)	(3 572)	(3 096)	(2 976)	
Småkommunetillegg forutsettes kompensert					
Under 5 000 innbyggere	1 839	-3 777	-	-1 939	48
(N=239)	(1 412)	(6 012)	-	(6 431)	
Over 5 000 innbyggere	1 493	1 072	-	2 565	96
(N=91)	(1 057)	(1 421)	-	(2 067)	
Totalt	1 743[4]	-2 440	-	-697	61
(N=330)[3]	(1 331)	(5 604)	-	(5 929)	

Kilde: Langørgen mfl. (2002).
[1] Alle tall er 2000-beløp: Effektivitetsgevinster beregnet på basis av 1998-tall av Langørgen mfl. (2002) er justert med utgangspunkt i prisindeks for kommunalt konsum.
[2] Beløpet tar utgangspunkt i frie inntekter per innbygger utenom eiendomsskatt og konsesjonskraft.
[3] Ølen kommune har siden beregningene i Langørgen mfl. (2002) skiftet fylke, og Våle og Ramnes har slått seg sammen. De to sammenslåingsforslagene der disse kommunene inngår, samt alle de fem kommuner som inngår i disse forslagene, er derfor utelatt fra analysene, siden forslagene ikke lenger er aktuelle for vurdering fra politikernes/rådmennenes side.
[4] Merk at Langørgen mfl.s (2002) anslag på besparelse – 1 139 kroner per innbygger – er samlet besparelse i forhold til samlet folketall i de berørte kommuner. Tallet i tabellen er en gjennomsnittlig besparelse regnet over de berørte kommuner.

legg vil sammenslåingen ha en fordelingseffekt i småkommunene som reduserer inntektene med 2 000 kroner per innbygger. Med disse forutsetningene vil småkommunene i gjennomsnitt tape nesten 3 500 kroner per innbygger, og bare 32 prosent av småkommunene vil få en økonomisk gevinst av sammenslåing.

Situasjonen er omvendt for kommuner med over 5 000 innbyggere. Effektivitetsgevinsten er bare 1 500 kroner per innbygger, men småkommunetilskudd betyr lite og fordelingseffekten er positiv. Over 90 prosent av de folkerike kommunene oppnår derfor en gevinst av sammenslåing, i gjennomsnitt på 1 900 kroner per innbygger.

Beregningene tyder altså på at småkommunene vil tape – og tape mye – hvis de går inn for sammenslåing. Men sett nå at statens løfter om at de ikke skal få reduserte rammetilskudd, blir innfridd. Da vil kommunene bare vurdere effektivitetsgevinsten opp mot effekten av fordelingseffekten – inntektsdeling med nabokommunen(e). Nå blir fordelingseffekten beregnet som kommunens totale frie inntekter etter sammenslåing minus frie inntekter før sammenslåing (inklusive småkommunetilskudd). Denne beregningen er presentert i nedre del av tabell 1.

Effektivitetsgevinstene er de samme som i øvre del av tabellen. For småkommunene er nå de negative fordelingseffektene større – de taper i gjennomsnitt nesten 3 800 kroner per innbygger. Forklaringen er at opprettholdelse av småkommunetilskuddet medfører at det er mer å "dele på" i forhold til en typisk nabokommune. Nettotapet ved en sammenslåing blir nå knapt 2 000 kroner per innbygger – som selvsagt er lavere enn når også småkommunetilskuddene forutsettes tapt. 48 prosent av småkommunene vil ha en gevinst ved sammenslåing. For de folkerike kommunene er regnestykket enda mer positivt: 96 prosent vil vinne på sammenslåingen. Dette betyr at det er særdeles ulønnsomt å slå sammen en liten og velstående kommune med en folkerik kommune med lavere kommunale inntekter. Nettopp fordi små kommuner har høyere frie inntekter per innbygger enn større kommuner er effektivitetsgevinsten sjelden stor nok til å gjøre en sammenslåing lønnsom for en småkommune.

Går lokalpolitikerne (likevel) inn for sammenslåing?

En ting er å påvise at mange kommuner vil tape økonomisk på sammenslåing – et annet spørsmål er om dette påvirker lokalpolitikernes vilje til å slå egen kommune sammen med naboen. For å undersøke dette nærmere, spurte vi høsten 2002 medlemmer av kommunestyret og administrasjonssjefer i alle landets kommuner "Mener du at din kommune bør slås sammen med en eller flere av nabokommunene?" Utvalget omfattet alle ordførere (svarprosent: 71 prosent), rådmenn (svarprosent: 80 prosent) og alle medlemmer i kommunestyret i et utvalg på 120 kommuner (svarprosent: 58 prosent). Nærmere dokumentasjon av undersøkelsen finnes i Monkerud (2003). I tabell 2 viser vi prosentandel av de tre gruppene som går inn for sammenslåing med en eller flere av nabokommunene.

Tabell 2. Prosent av kommunestyrerepresentanter, ordførere/varaordførere og administrasjonssjefer som ønsker sammenslåing med en eller flere av nabokommunene. 2002/2003 (N)

	Ordførere/ varaordførere	Kommunestyrerepresentanter	Administrasjonssjefer
Under 5 000 innbyggere	18 (170)	34 (28)	34 (193)
Over 5 000 innbyggere	39 (126)	48 (82)	53 (146)
Totalt	27 (296)	45 (110)	42 (339)

Et slående trekk ved tabell 2 er motviljen mot sammenslåing. Motstanden er sterkest i ordførergruppen, mens rådmennene er mest positive. Bare blant rådmennene i folkerike kommuner ønsker et knapt flertall sammenslåing. Stordriftsgevinstene ved sammenslåing er størst i småkommunene. Slik sett er det påfallende at motstanden mot sammenslåing er *sterkest* i

Tabell 3. Prosent av kommunestyrerepresentanter, ordførere/varaordførere og administrasjonssjefer som ønsker sammenslåing, betinget av kommunestørrelse og sammenslåingens økonomiske gevinst/tap. 2002/2003 (Antall respondenter: N)

	Under 5000 innbyggere		Over 5 000 innbyggere	
	Inntektstap	Inntektsgevinst	Inntektstap	Inntektsgevinst
Rådmenn	28,6	36,4	48,1	59,7
	(133)	(115)	(101)	(88)
Ordførere	10,7	34,8	32,6	48,4
	(200)	(177)	(154)	(147)
Kommunestyrerepresentanter	25,7	43,6	40,2	54,1
	(202)	(202)	(921)	(1 001)

denne gruppen. Blant medlemmene av kommunestyret ønsker 34 prosent av representantene fra småkommunene sammenslåing, mens 48 prosent av de folkevalgte fra større kommuner ønsker dette.

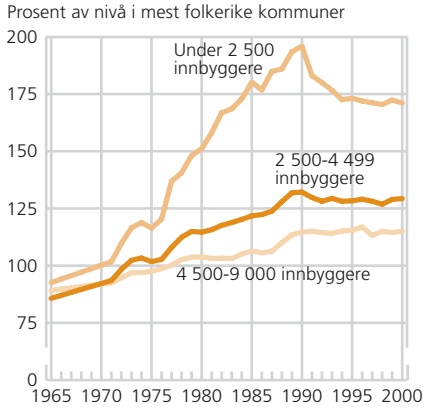
I hvilken grad påvirkes disse holdningene av økonomiske forhold? For å undersøke dette har vi studert hvordan ønsket om sammenslåing påvirkes av den økonomiske nettogevinsten. Vi har først beregnet lønnsomheten ved sammenslåing under forutsetning om at det statlige rammetilskuddet ikke påvirkes av sammenslåingen, det vil si at småkommunetilskuddene ikke berøres. Nettogevinsten består da av effektivitetsgevinsten pluss fordelingseffekten. Vi presenterer i tabell 3 prosentandel av kommunene som ønsker sammenslåing gitt kommunestørrelse og positiv/negativ sammenslåingsgevinst.[5]

Lokalpolitikere i småkommuner er mindre entusiastiske for sammenslåing enn politikere i større kommuner, også når vi sammenligner gruppene med økonomisk tap og gevinst hver for seg. Men tabell 3 viser også at lønnsomhet spiller en vesentlig rolle for folkevalgtes syn på sammenslåing. I småkommunene betyr økonomi at andelen folkevalgte som er positive til sammenslåing øker fra 26 til 44 prosent, og i de større kommunene øker andelen fra 40 til 54 prosent. Et tilsvarende mønster går igjen for ordførere/varaordførere. De økonomiske effektene har litt mindre betydning for administrasjonssjefenes sammenslåingsønsker. Dette har sammenheng med at rådmennene vektlegger effektivitetsgevinster, og ikke de fordelingsmessige virkninger av sammenslåing (Sørensen 2003a). Spissformulert: Ved å eliminere småkommunenes økonomiske tap kan lokalpolitikernes oppslutning om sammenslåing fordobles!

Større kommuner – et tapt prosjekt?

Som antydet innledningsvis kan kostnadene ved å bestå som en liten kommune betraktes som frivillig: Kommunen kan velge om den vil gå sammen med nabokommunen for å utnytte stordriftsfordeler, eller ivareta lokal identitet og autonomi ved å bestå som en liten kommune. Dette er et argument for å ta kommunestørrelse (basistilskudd og regionaltilskudd) ut av kriteriene for å tildele statlige rammetilskudd. Det kan være situasjoner der befolkningen og de folkevalgte ønsker sammenslåing med naboen, men at naboen ikke vil. For eksempel kan en folkerik kommune motsette seg at en småkommune innlemmes fordi småkommunen har pådratt seg stor gjeld. I så fall er kommunestørrelsen ikke frivillig – den folkerike kommunen påfører naboen ufrivillige kostnader. Slike eksempler kan gjøre det vanskelig å argumentere for et befolkningsuavhengig overføringssystem.

Figur 1. Relativ kommunal inntekt[1] per innbygger, etter kommunens folketall. 1965-2000. Inntektsnivået i folkerike kommuner=100



[1] Inntekter er beregnet som summen av statlige overføringer (kommunekasse), skatt på inntekt og formue, samt gebyrinntekter. Den såkalte "repartisjonsskatten" fra før 1975 er ikke regnet med. Figuren angir gjennomsnittlige inntekter per innbygger for kommuner i angitte befolkningsstørrelseskategori i prosent av gjennomsnittlige inntekter per innbygger for de mest folkerike kommuner (over 9 000 innbyggere i 1985).

Kilde: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, Bergen og Oslo (NSD).

Tabell 4. Prosent som vil stemme på et annet parti dersom inntektsoverføringene til kommunene/hjemkommunen blir redusert. Telefonintervju (MMI) desember 2003.[1] (N=1 000)

	Over 5 000 innbyggere	Under 5 000 innbyggere
Prosent som vil stemme på et annet parti		
… hvis partiet går inn for å redusere inntektsoverføringene til *alle kommuner*	38,0 (571)	43,8 (96)
… hvis partiet gikk inn for å redusere inntektsoverføringene slik at det særlig gikk ut over *din hjemkommune*	44,7 (571)	49,0 (96)

[1] Respondenter som ikke besvarte spørsmålet er ikke inkludert i tabellen, mens de som svarte at de er usikre er inkludert. Andelen usikre er omtrent 25 prosent på spørsmålet som gjelder alle kommuner, og omtrent 20 prosent på spørsmålet som gjelder egen kommune. Andelen usikre er omtrent like stor i små som store kommuner.

I et litt lenger tidsperspektiv har favoriseringen av småkommunene endret seg mye. I figur 1 nedenfor illustreres utviklingen i småkommunenes inntekter fra 1965-2000, regnet relativt til de folkerike kommunene (=100).[6]

I perioden 1965-1970 hadde småkommunene noe lavere inntekter enn de folkerike kommunene. I denne perioden ble det gjennomført omfattende sammenslåinger, og figuren gir en pekepinn om at inntektsfordelingen mellom kommunene på 1960-tallet trolig dempet motstanden mot sammenslåingene.[7] Etter dette tidspunktet fikk småkommunene en dramatisk bedre inntektsutvikling enn de folkerike kommunene. I 1990 hadde de minste kommunene (under 2 500 innbyggere) et inntektsnivå som utgjorde 196 prosent av nivået i de folkerike kommunene. Etter 1990 har den relative inntektsutviklingen gått i småkommunenes disfavør. Hvis inntektsforskjellene (per innbygger) mellom kommuner med ulikt folketall reduseres ytterligere, vil det sannsynligvis øke interessen for sammenslåinger.

Men trolig vil ytterligere inntektsutjevning være et meget krevende politisk prosjekt. Kanskje er statlige tilskudd til småkommuner mer "politisk følsomme" enn tilskudd til sentrale kommuner? Hvis de politiske partiene ønsker høyest mulig velgeroppslutning, må de tilpasse politikken til kommuner hvor velgerne er raske til å skifte parti som svar på nedskjæringer i statlige overføringer (andelen "swing voters"). De politiske partiene er kanskje mer opptatt av å "kjøpe" velgeroppslutning i småkommuner enn i folkerike kommuner.

I en opinionsmåling (MMI desember 2003) spurte vi først respondentene om deres partipreferanse, og fulgte så opp med to spørsmål: 1) Hvis det partiet som er ditt førstevalg nå går inn for å redusere de statlige inntektsoverføringene til alle kommuner, vil du da fortsatt stemme på det eller vil du stemme på et annet parti? 2) Hvis det partiet som er ditt førstevalg nå foreslo å redusere de statlige inntektsoverføringene slik at det særlig gikk ut over din hjemkommune, vil du da fortsatt stemme på det eller vil du stemme på et annet parti? I tabell 4 rapporterer vi andelen som svarte at de ville stemme på et annet parti enn førstevalget, avhengig av kommunestørrelse.

[1] Lars Chr. Monkerud (BI) har bistått med viktig forskningsassistanse i forbindelse med tilrettelegging og analyse av data. Manuskriptet bygger på en kommentar til et foredrag av kommunalminister Erna Solberg i Polyteknisk Forening 27. januar 2004. Det inngår som en del av prosjektet "Alternative modeller for kommunal og statlig organisering" under programmet *Forskning for fornyelse og innovasjon i offentlig sektor* (FIFOS), Norges forskningsråd (prosjektnummer 153240/530).

[2] Kommunal- og regionaldepartementet vedlikeholder en hjemmeside med omfattende dokumentasjon om kommunesammenslåinger og interkommunalt samarbeid, se http://www.odin.dep.no/krd/komsam/

[3] Ronald H. Coase ble i 1991 tildelt den såkalte Nobelprisen i økonomi blant annet for disse innsiktene, se eksempelvis http://www.nobel.se/economics/laureates/1991/press.html

[4] Et analogt problem oppstår hvis to (ellers like) kommuner har forskjellige politiske prioriteringer. Anta at velgerne i den ene er sosialistisk orientert, og vil ha eiendomsskatt; velgerne i den andre er ikke-sosialistiske, og vil slett ikke ha eiendomsskatt. I prinsippet kan de ønske seg å utnytte stordriftsfordelene med en sammenslåing, men uten å godta de politiske prioriteringene til naboen. Dette ville da bety at velgerne i den ene kommunen måtte inngå en avtale om sammenslåing der de reserverte seg mot innføring/avvikling av eiendomsskatt i sin del av kommunen. Men heller ikke en slik avtale vil være bindende for det nye kommunestyret – og derfor heller ikke troverdig. Velgerne i en kommune kan ikke forhandle med naboen fordi det er felles eie og felles politikk etter sammenslåingen.

[5] Vi har også studert sannsynligheten for kommunesammenslåing i en logistisk regresjonsmodell med såkalt "random effect" for kommuneanalyser (Sørensen 2003a, se http://www.bi.no/users/fag89001/). Her kontrolleres for andre forhold, blant annet folketall, kommunens frie inntekter korrigert for kostnadsforhold (såkalt korrigerte frie inntekter), andel representanter fra sentrumspartiene og representantenes ansiennitet, kjønn og utdanningsbakgrunn. Analysen viste statistisk utsagnskraftige effekter av effektivitetsgevinst og fordelingseffekt. Analysen viser ingen selvstendig effekt av størrelsen på småkommunetilskudd, noe som kan tyde på at faren for at staten skal inndra deler av rammetilskuddet ikke spiller en avgjørende rolle.

[6] Endringer i regnskapsforskriftene har gjort det nødvendig å inkludere gebyrinntekter i inntektsbegrepet for å få sammenlignbare data over hele tidsperioden. Kommuner med lave frie inntekter har gjennomgående høye gebyrinntekter. Figuren vil derfor undervurdere småkommunenes inntektsnivå definert som frie inntekter per innbygger.

[7] Merk at kommunegrupperingen i figuren er fra 1985, slik at vi ikke har data om inntektsfordelingen for de kommuner som ble slått sammen før dette tidspunktet.

Fra 40 til 50 prosent av velgerne oppgir at de vil skifte parti som svar på kutt i kommuneoverføringene. Når velgerne står foran valgurnene er det nok færre som faktisk vil skifte parti enn det som fremgår av tabell 4. Mange velgere vil mangle informasjon for å kunne reagere på kutt i overføringene (overføringssystemet er komplisert selv for eksperter!) og fordi spørsmålsformuleringen er noe provoserende i form. Vi kan imidlertid notere at velgerne i småkommunene er noe mer politisk følsomme for reduksjoner i statlige overføringer til kommunene. Flere av respondentene vil skifte parti hvis nedskjæringene rammer *egen kommune* hardere enn andre, og folk bosatt i kommuner med lavt folketall er noe mer tilbøyelige til å skifte parti enn folk som bor i større kommuner. I tillegg kommer at det er flere stortingsmandater per velger i fylker med mange småkommuner (som mottar høye kommunale overføringer), noe som gjør stemmene i småkommunene mer verdifulle enn stemmene i folkerike kommuner (Sørensen 2003b).

Selv om omfordeling av tilskudd mellom kommuner "smøres" med vekst i tilskuddene til alle kommuner, vil eliminasjon av småkommunetilskudd bli politisk kostbart. Konklusjonen må bli at frivillighetsprinsippet er en strategi som vil bevare dagens struktur med et stort antall småkommuner.

Referanser

Amdam, J., J. Barstad, L. J. Halvorsen og G. Tangen (2003): Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling, Forskningsrapport nr. 52, Møreforskning, se http://www.moreforsk.no/Volda/prosjekt/1355_kommune.htm

Coase, R. H. (1960): The Problem of Social Cost. Journal of Law and Economics, 3: 1-44.

Dixit, A. and J. Londregan (1995): Redistributive Politics and Economic Efficiency, American Political Science Review 89:856-866.

Monkerud, L. C. (2003): Undersøkelse av lokalpolitikere og rådmenn 2002/2003.

En redegjørelse for undersøkelsens relevans, gjennomføring og datakvalitet - samt noen hovedtendenser, BI Discussion Paper 2003/3.

NOU (1992:15): *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*.

Langørgen, A., R. Aaberge og R. Åserud (2002): *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*, Rapporter 2002/15, Statistisk sentralbyrå.

Langørgen, A. og R. Aaberge (2003): Sammenslåing av kommuner: Gevinster å hente. Samfunnsspeilet 2/2003.

St.prp. 66 (2002-2003): Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004, kommuneproposisjonen.

Sørensen, R. J. (2003a): Local government consolidations: The impact of political transaction costs, Working Paper, Norwegian School of Management (BI).

Sørensen, R. J. (2003b): The political economy of intergovernmental grants: the Norwegian Case, European Journal of Political Research 42:77-110.

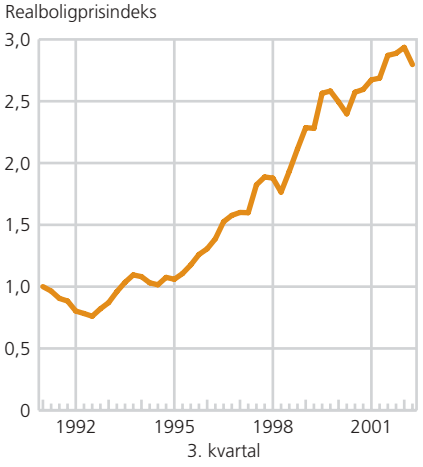
Hva bestemmer boligprisene?

Investering i bolig er en husholdnings viktigste finansielle beslutning. Hvis husholdningen kjøper billig, kan den nyte en hyggelig, automatisk formuesoppbygging over livsløpet. Hvis husholdningen kjøper dyrt, kan den siden komme i betalingsvansker. Selv om vi ikke kan spå om framtiden, kan vi forsøke å forstå de faktorer som hittil har ligget bak boligprisene. Siden boligprisene i for eksempel Oslo har tredoblet seg siden 1991, må disse kreftene ha vært sterke, og vi skal se at de inneholder momenter som urbanisering og sentralisering. I tillegg kommer blant annet endringer i tilgang på lån, forventninger om inntektsutviklingen, mindre husholdningsstørrelser, endrede yrkesmønstre og skatteregler. Vi åpner også for at prisutviklingen kan bli selvforsterkende og inneholde en spekulativ komponent.

Erling Røed Larsen og Dag Einar Sommervoll

Boligkjøp er for de fleste av oss vår største enkeltinvestering. Vi veksler mellom å fleipe med at det er banken som eier huset vårt, og å kose oss over hvor mye vi har tjent på de senere års prisoppgang. De som ikke har etab-lert seg på boligmarkedet, fortviler fordi prisen på inngangsbilletten har blitt så høy. Hvordan kan det ha seg at boligpriser kan tredobles, selv justert for generell prisoppgang, i Oslo slik figur 1 antyder, mens du og jeg kanskje bare har vunnet tre eller fire lønnstrinn i samme periode? En slik fabelaktig prisoppgang er både overraskende og vanskelig å forstå. I denne artikkelen skal vi ta for oss bakgrunnen for en slik priseksplosjon.

Figur 1. Estimert boligprisindeks for OBOS-leiligheter i Oslo i perioden 1991-2002[1]



[1] Se boks om definisjoner.
Kilde: Røed Larsen, E. og D. E. Sommervoll 2003.

Boligen er viktig for nordmenn. Den gir oss ly mot vær og vind i et ugjestmildt klima. I tillegg tjener den til å fortelle oss hvem vi er, og hvordan vi vil framstå. Vi bruker mye tid innenfor husets fire vegger, og i Norge er oppussing en nasjonalsport på linje med skigåing. Naturligvis bruker vi mye tid på valg av bolig, og ønsker å kjøpe billig og selge dyrt. De som kjøpte på topp i 1987, så boligen år etter år falle i verdi. I 1993 nådde prisene et rekordlavt nivå. En kunne kjøpe en 60 kvadratmeters leilighet til 100 000 kroner i Groruddalen. Så begynte oppgangen. Vi fikk dobling, tredobling, og til slutt firedobling for mange boliger, i hvert fall i nominelle priser. I dag smiler de som kjøpte i 1987 bredere, og har i tillegg til nedbetalte lån, en fin urealisert skattefri profitt.

Enten vi er vinnere eller tapere på boligmarkedet, fascineres de fleste av de voldsomme prisvariasjonene over tid. Det virker paradoksalt at boligprisene kan dobles og tredobles i løpet av noen få år samtidig som lønnsveksten har vært moderat. Hvordan er dette mulig? Mer fundamentalt kan en spørre: Hvor mye er en bolig verdt? Dette spørsmålet er komplisert, og kan besvares på ulike måter. Vi kan tenke på teknisk verdi, som omhandler hvor mye det koster å sette opp et hus av tilsvarende standard. Alternativt kan en tenke på en pris generert i et marked, eller mer subjektivt hvilken verdi et bolig- objekt har for oss. I denne artikkelen er verdien satt eller oppnådd i et marked vårt primære fokus. En slik pris er da et samspill mellom boligtilbud og boligsøkeres subjektive betalingsvillighet for boliger – etterspørselen. Markedsprisen reflekterer også teknisk verdi og standard, og utgjør i den første forenklede tankerammen en dominerende komponent i prisdannelsen.

Erling Røed Larsen *er forsker i Statistisk sentralbyrå, Gruppe for skatt, fordeling og konsumentatferd (erling.roed.larsen@ssb.no).*

Dag Einar Sommervoll *er forsker i Statistisk sentralbyrå, Gruppe for skatt, fordeling og konsumentatferd (dag.einar.sommervoll@ssb.no).*

Definisjoner
Boligprisindeksen er beregnet i Røed Larsen, E. og D. E. Sommervoll (2003): Inequality of Housing? Evidence from Segmented Housing Price Indices, som er utkommet i Statistisk sentralbyrås serie *Discussion Paper*, nummer 363. KPI-tallene er Statistisk sentralbyrås offisielle prisdeflator i perioden. Realboligprisindeksen beregnes ved å dividere den nominelle boligprisindeksen på prisdeflatoren, altså konsumprisindeksen. Den nominelle boligprisindeksen er estimert på bakgrunn av transaksjonsdata fra OBOS, og er en beregningsmåte som først ble lansert av Case og Shiller (1989). Denne metoden analyserer salgstall for boliger som er solgt to ganger i perioden. Ved å se på en slik undergruppe av salg av samme bolig oppnår en kontroll for utvalgsskjevheter og kvalitetsendringer.

En enkel tankeramme: Huset på Prærien

For å sette opp et hus, trenger en byggherre materialer, arbeidskraft og tomt. Hvis tomteprisene er lave – slik som på prærien – er kostnadene ved å produsere et hus røft lik prisen på byggearbeid og materialer. La oss for enkelhet skyld tenke at alle husene som bygges, er like. Vi kan da meget grovt si at prisen på et hus er produksjonskostnaden. I denne tenkte præriebyen blir boliger lagt ut for salg etter at beboerne dør av alderdom eller kommer på gamlehjem. Unge flytter hjemmefra idet de begynner å arbeide og etterspør boliger. De har da valget mellom å kjøpe en eksisterende bolig eller bygge en ny lik bolig selv. Kanskje vil de betale en litt høyere pris for en allerede oppført bolig, hvis nybygg medfører en uønsket ventetid.
Eller omvendt: kanskje har de høyere betalingsvillighet for et nytt hus. Men differansen i pris mellom nye og brukte boliger kan aldri bli særlig høy. I denne stiliserte tankerammen har boligprisene en automatisk korreksjon i nypris som i dette tilfellet er knyttet til teknisk standard.

En viktig premiss i dette resonnementet er at det er en likevekt mellom antall boliger og antall boliginnehavere og boligsøkere. Hva skjer med prisene hvis denne sannsynligvis hårfine balansen forrykkes? La oss tenke oss at en bedrift etablerer seg på prærien, og at dette gir en netto uforutsett tilflytting. Siden boligmassen på et gitt tidspunkt er fast, blir det nå en konkurranse om eksisterende boliger. De som har høyest betalingsvillighet og betalingsevne, vil sikre seg de boligene som er lagt ut til salg. Boligetterspørrerne i markedet vil gjøre en avveining mellom å få en bolig i dag kontra å bygge en selv som først vil bli innflyttingsklar på et senere tidspunkt. Uansett vil det være slik at etter en tid, når de tilflyttede alle er under tak i sine små præriehus, vil igjen boligprisen ligge nær opptil nypris, og alt være som før med unntak at noen flere hus er bygget. Vi sier i et slikt tilfelle at boligprisene korrigeres på lang sikt av byggekostnader. Dersom bedriften går konkurs, og mange flytter andre steder på jakt etter arbeid, får vi en helt annen situasjon. Det er ikke sikkert at en selger finner noen som vil bo i sitt hus, hvis hun ønsker å flytte. Selv en spottpris lokker kanskje ikke fram en potensiell kjøper. I et slikt marked oppleves ikke korreksjon fra nypris; selv ikke på lang sikt.

Særtrekk og paradokser i Norges boligmarkeder

Selv om bildet over er grovt, inneholder våre forenklende hypoteser sporet av sentrale elementer i prisdannelsen. Tilflytting presser prisene opp på kort sikt fordi boligmassen er gitt. Fraflytting gir lavere priser. Dette forklarer noe av grunnen til at du kan få tre eneboliger i Vardø for en halv million, men den forteller nok ikke hele bakgrunnen for hvorfor samme halve million ikke strekker til for å kjøpe en ettroms i Oslo.

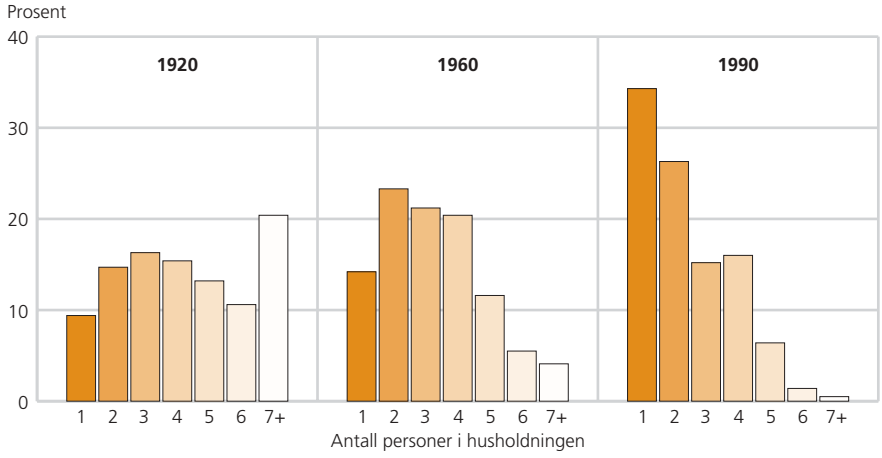
Den røffe tankerammen gir også spor av hvilken vei vi må se, for å få en bedre forståelse av prisutviklingen på boliger. Det første som er viktig å merke seg, er at selv i et langt perspektiv (for eksempel 10-20 år), kan boligmassen essensielt være gitt. Det er nemlig møysommelig og svært tidkrevende å øke boligmassen. Det kan være sterke restriksjoner på fortetning, på det å bygge i høyden, og det kan finnes markagrenser som forhindrer at byen vokser i areal. Videre gir økt etterspørsel først senere et større utbud av boliger. Ofte kan det gå flere år fra et prosjekt blir initiert til boligene kan legges ut for salg. I storbyer som Oslo opererer en stor boligprosjektør som OBOS med tidsrammer på 10-15 år på sine prosjekter. *Arealbegrensninger* er spesielt sentralt i forståelsen av boligpriser i byer. Etterspør mange mennesker boliger i sentrumsnære områder, gir det knapphet på tomter og dermed høye tomtepriser. Husk at geometrisk sett, er områdene nær sentrum av sirkelen et knapt gode som ikke kan kopieres, og knappheten blir særlig merkbar dersom det også er begrensninger på bygghøyden. Mest sannsynlig kan tomteprisene bli så høye at totale byggekostnader (inkludert tomtepris) reflekteres i og velter over i prisene på bruktboliger. Med andre ord kan en ikke forvente noen priskorreksjon fra nybyggpris i pressområder, selv ikke på lang sikt. Dette fordi geometrisk plassering er et unikt gode, som det ikke kan produseres mange av – en sentrumsposisjon er nemlig unik og altså ikke kopierbar på lik linje med Munchs "Skrik" og Vigelands "Monolitt".

I et langt perspektiv skifter folks smak og standardkrav. Økonomer sier at det er drift i preferansene, og dette kan flytte etterspørselskurven. Hvilke boliger vi regner som attraktive eller tilstrekkelige, hvilken størrelse og standard vi krever og hvor vi ønsker at de skal ligge, endrer seg kraftig over tid. Gjennom hele etterkrigsperioden har boligene blitt større og bedre.

Urbanisering, det vil si at husholdninger søker seg til byene, har pågått i lang tid. Parallelt med dette har husholdningene blitt mindre og flere som følge av skilsmisser, økning av studentmassen, livsstilsendringer og faseforskyvninger i familieetableringsalder. Mens antall husholdninger har økt, bygges det stadig færre boliger. Hva som er bakgrunnen for dette tilsynelatende paradokset, er vanskelig å si. Det kan være restriksjoner på bygging, endring av relative priser som for eksempel at arbeidstimer blir uforholdsmessig dyre, stadig sterkere krav til sertifisering og standard, byråkrati eller færre byggeaktører som tør akseptere svingningene i boligpris. Virkningen av færre nybygg på boligprisene er derimot enkel. Et marked hvor flere etterspørrere konkurrerer om færre objekter, gir høyere priser. Men standard økonomisk tenkning burde tilsi at økt etterspørsel vil gi økt utbud av nye boliger på sikt.

For tretti-førti år siden var det vanlig at kjernefamilien besto av yrkesaktiv far og hjemmeværende mor som tok seg av barn og hus. Uviklingen mot stadig flere yrkesaktive kvinner har skapt større ulikheter i betalingsvillighet og betalingsevne for boliger mellom husholdninger.

Figur 2. Fordeling av husholdninger, etter antall personer i husholdningen. Prosent



Kilde: Brekke og Sommervoll 2002.

Flere enslige har skapt behov for mindre leiligheter. Figur 2 vitner om at sammensetningen av ulike husholdningsstørrelser endret seg kraftig i løpet av 1900-tallet. Vi ser spesielt at det er mange flere enpersonhusholdninger i 1990 enn i 1920. Flere studenter i byene og urbanisering generelt endrer etterspørselsmønsteret etter boliger. La oss enkelt se på konkurransen mellom enslige og flerpersonsfamilier om boliger. For noen tiår siden kunne en enslig med en normal lønnsinntekt konkurrere på lik linje med en familieforsørger med samme lønn på boligmarkedet. I dag står samfunnet overfor en situasjon der flere enpersonhusholdninger konkurrerer, ikke bare seg imellom, men også med par som har to fulle lønnsinntekter. I ekstreme tilfeller kan et par være villig til å bruke en hel inntekt på å betjene lån og avdrag på bolig, noe som opplagt er utenfor rekkevidde for en enpersonhusholdning. Denne heterogeniseringen av betalingsmulighet er nok prisdrivende, spesielt i byer som Oslo, Bergen og Trondheim. Effekten modifiseres noe av at par, og par med barn i særdeleshet, ikke etterspør de samme boligene som enslige. Men i tilfellet med høye priser som i dag, vil nok mange barnefamilier velge mindre boliger enn de ideelt sett ønsker, og derved skape sterkere prispress på mindre boliger. Analyser gjort av Løwe (2001) på Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelser peker i denne retning.

Foto: Torbjørn Tjernsberg

Arbeidsmarkedet

Selv i vår enkle "huset på prærien"-tankeramme var det variasjoner i arbeidsmarkedet som ga prisvariasjoner i boligmarkedet. Disse variasjonene var enten varige, som ved fraflytting, eller av mer kortsiktig karakter fordi boligbygging tar tid, og de høye prisene på eksisterende boligmasse ville kun være midlertidige inntil nye boliger var bygget. I den virkelige verden er samspillet med arbeidsmarkedet mer komplekst og avhenger kritisk av mobiliteten til arbeidsstyrken. En effekt er imidlertid opplagt: i gode tider med lav arbeidsledighet vil flere ønske å kjøpe bolig og flere få lån. Dette gir høyere boligpriser. Det finnes imidlertid flere subtile effekter som er av betydning, men som er vanskelige å måle. Vi har for eksempel tidligere pekt på at framveksten av husholdninger med to fulle lønnsinntekter har gitt økt betalingsmulighet for bolig. Mest sannsynlig er det slik at storbyer og deres nærområder tiltrekker seg par der begge er yrkesaktive siden jobbtilbudet i storbyene er større og mer variert, og dermed tilbyr muligheter for begge. Dette gjelder spesielt de med lang og spesialisert utdanning, som gjerne går hånd i hånd med høy lønn. Betalingsevnen er spesielt stor i det tilfellet
begge har godt betalte jobber. For et slikt par vil det være vanskelig å flytte til Vardø, dersom de ønsker å bruke sin kompetanse. Mest sannsynlig vil det være vanskelig for en av dem å finne en attraktiv jobb i Finnmarksbyen. Å forvente at samboeren også skal få en jobb hun eller han er fornøyd med, er i mange tilfeller urealistisk. Mest sannsynlig vil paret være villig til å betale svært mye for å bli i (stor)byen, og beholde eller konkurrere om attraktive jobber. Antakeligvis er denne endringen i såkalt humankapital og kompetanse noe av grunnen til at ikke flere flytter fra de større byene for å realisere en høyere boligstandard til en langt lavere pris.

Nybygging, finansiering og forventninger

Lite nybygging kombinert med økt antall husholdninger de siste 30 år kan forklare økning i boligpriser. Likeledes kan et variert arbeidsmarked i pressområder og mange toinntektshusholdninger bidra til ekstra stor prisvekst i pressområder hvor nybygging i stor skala enten er utenkelig eller svært vanskelig. Problemet med dette lange trendresonnementet er at det ikke forklarer

hvorfor boligpriser kan variere mye fra år til år. For å forstå dette, kan det være formålstjenlig å hvile sterkere på økonomisk teori.

De fleste finansierer boligen ved lån, og betaling av renter er en betydelig del av de løpende utgifter til bolig. Derfor gir høyere realrente – det vil si rente korrigert for inflasjon – høyere brukerkostnad og derfor lavere boligpriser. Dette er en tommelfingerregel som viser seg å holde i mange boligmarkeder. Verdt å merke seg er at denne sammenhengen, det vil si en motsatt sammenheng mellom boligpris og realrente, ikke passer med utviklingen på slutten av 1990-tallet. Økt realrente går faktisk hånd i hånd med
økte boligpriser. En forklaring på et slikt funn, er at tankegangen om at økt realrente presser boligpriser ned, har flere modifikasjoner. For det første er det ikke de kortsiktige realrentene boligkjøpere benytter, siden de skal betale boligen over 30 år, men de langsiktige realrentene. De langsiktige realrentene er for det første ikke kjent, og har for det andre ikke nødvendigvis noen nær sammenheng med de kortsiktige. I tillegg kommer at det kan tenkes at det finnes en viktig underliggende faktor som presser realrenten og boligprisene opp samtidig. Det er *optimismen* knyttet til aktivitetsnivået i økonomien. Virkningsgangen er slik: høy aktivitet gir høy optimisme, og dette gir både tro på egen betalingsevne i framtiden og stor etterspørsel i økonomien. Tro på egen betalingsevne presser boligpriser opp, og bidrar til stor etterspørsel i økonomien, noe som presser alle andre priser opp. Når alle andre priser stiger, framtvinges en enda høyere nominell rente. Det siste gir høy realrente hvis den nominelle renten stiger raskere enn prisene. Vi ser altså at høyt aktivitetsnivå kan falle sammen med høye boligpriser og høye realrenter via psykologiske forventningsmekanismer.

I tillegg til dette er boligen et investeringsobjekt. Boliginvestering er skattemessig svært lukrativt. Dermed kan boligkjøp og det å forplikte seg til å betale avdrag på boligen sees på som en form for tvungen sparing under guns-tige betingelser. Verdt å merke seg er at denne sparingen er lønnsom selv i et marked med lav reell prisstigning siden skattefradrag på renteutgifter reduserer kostnader knyttet til lån. Dersom en i tillegg forventer at boligprisene vil stige av arealknapphetsgrunner eller andre forhold, vil investeringen kunne fortone seg som ekstra attraktiv. Standard økonomisk tenkning gir at slike gevinster prises inn i markedet, og gir høyere boligpriser.

Foto: Torbjørn Tjernsberg

Optimisme og framtidige priser

Hva er bakgrunnen for at optimisme gir boligprisøkning? En bolig er ikke kun en leverandør av en tjenestestrøm som en beboer konsumerer, men også et verdiobjekt på linje med aksjer. Akkurat som en aksjes pris antas å ha en sammenheng med avkastningsstrømmen over tid, det vil si årlig utbytte og en realisert kapitalgevinst i siste periode, så antas en boligs verdi som investeringsobjekt å ha sammenheng med avkastningsstrømmen. Den vil bestå av to ledd: årlig husleie, eller årlig fordel av å bo i selveid bolig, og kapitalgevinsten ved salg i siste periode. Både årlige avkastninger og siste periodes kapitalgevinst ved salg er framtidige størrelser husholdningene ikke kjenner, men som de må gjette på. I gode år kan gjetningene bli preget av optimisme. En har tro både på at boligprisene skal fortsette å stige og at ens egen betalingsevne stiger i takt med forfremmelse og økonomisk vekst. Dette reflekteres i budrundene, og gir en selvforsterkende prisspiral, ettersom stigende boligpriser kan gi forventninger om enda høyere boligpriser til neste år.

Tabell 1. Forventninger til boligpriser i de neste tre år. Prosent

Utsagn, spådom	Høsten 1997 (prosent enige)	Vinteren 2001 (prosent enige)
Boligprisene		
- vil stige like sterkt som i år	12	14
- vil stige, men mindre enn i år	36	49
- vil bli omtrent uendret	30	26
- vil falle litt	12	8
- vil falle mye	1	0,5
Vet ikke	9	4

Kilde: Tabell 5.6 i NOU (2002): Boligmarkedene og boligpolitikken, *Norges offentlige utredninger 2002:2.*

Selv om skattereglene knyttet til boligkonsum justeres fra tid til annen, har de essensielt ligget fast det siste tiåret. Det betyr at en innprising av skattefordeler bør gjelde for hele perioden. Mest sannsynlig kan ikke skattefordeler forklare siste tiårs oppgang. Shiller (1990) gjennomførte på slutten av 1980-tallet en undersøkelse i flere amerikanske byer med tanke på å kartlegge hva folk flest trodde om utviklingen på boligmarkedet og hvilke faktorer de mente var av betydning. De fant at folks teorier varierte fra by til by, og at folks teorier kunne sees i nær sammenheng med den lokale prisutviklingen. Svarene tydet i stor grad på en overvurdering av at prisbildets utvikling de senere år ville holde seg. Med andre ord, mange folk så på de siste års utvikling, tok fram linjalen og trakk en strek. Deretter forlenget de streken inn i framtiden, og mente det ville være prisutviklingen. Tre av fire californiere sa seg enig i utsagnet:

"Boligprisene er på vei oppover. Hvis jeg ikke kjøper nå, vil jeg ikke ha råd til å kjøpe senere."

Interessant var det å merke seg at de gjennomgående undervurderte betydningen av økonomiske parametere som rentenivå, inflasjon og konjunkturer. Tilsvarende undersøkelser danner et liknende bilde i Norge, der flere tror på fortsatt økte priser, til tross for at – eller kanskje nettopp på grunn av at – prisene har steget sterkt den siste tiden. Tabell 1 viser en vedvarende optimisme hos folk knyttet til boligers prisutvikling.

Hvorvidt disse forventningene er realistiske i betydningen at de blir innfridd, er det ingen som med sikkerhet kan vite. For oss her er det viktigste momentet at disse positive tankene om framtiden slår ut i økte boligpriser fordi det kan oppstå selvforsterkende spiraler. Videre er det naturlig å spørre seg om denne type forventninger overvurderer nær forhistorie. Om så er tilfelle kan dette gi instabilitet i boligmarkedet over tid. Dette fordi selvforsterkende prisspiraler som går oppover, kan bli selvforsterkende prisspiraler som går nedover. Det er lett å tenke seg en mekanisme der forventningene driver prisene

Foto: Torbjørn Tjernsberg

over det en kan kalle et langsiktig likevektsnivå, og når nedgangen kommer, så driver negative forventninger prisene under det samme langsiktige likevektsnivået. Denne prisdynamikken er mulig, men fra et økonomisk ståsted noe problematisk, siden slike svingninger – hvis de er systematiske – innbyr til spekulasjon idet aktører tror seg i stand til å utnytte systematikken. Folk tror de kan gå inn, og så trekke seg ut i tide. Slike forsøk på å utnytte systematikken kan forsterke den, og korreksjonene kan bli unødvendig harde.

Kreditt og egenkapital

Nyere forskning, for eksempel Stein (1995), fokuserer på et viktig element som vi så langt ikke har berørt. Det momentet handler om finansiering. De fleste boliger er lånefinansiert. Dette gjør at markedet er følsomt for kredittinstitusjonenes utlånspolitikk. I en høykonjunktur, da det er lav arbeidsledighet og gode tider for industri og næringsliv, er det for de fleste husholdninger lettere å få lån. Dersom høykonjunkturen går hånd i hånd med økte boligpriser, får kredittinstitusjonen større sikkerhet for lånene sine siden huskjøperne hjelpes av markedet til å oppleve at lånene over tid faller under 60 eller 80 prosent av lånetakst selv om de opprinnelig kanskje lånte hele kjøpssummen. Dette vil både banker og husholdninger ha forventninger om. I et fallende marked er det omvendt. Da kan mange av lånene ende opp som usikre siden markedsverdien kan synke under lånets størrelse. Mest sannsynlig vil slike risikable lån gi en mer restriktiv utlånspolitikk. Men lite forskning er gjort på dette området. Arne S. Andersen (2001) fant at førstegangsetablerere kjøper bolig i høykonjunktur med høye boligpriser. Hvorvidt dette kommer av at lavkonjunkturer kamuflerer et etableringsønske på grunn av manglende lånetilsagn, eller om det er positive forventninger til egen og landets økonomi som driver etableringen, er vanskelig å si. Muligens er det begge eller ingen av disse teoriene. Det kan hende at samvariasjonen forklares best av at førstegangsetablerere står for det en kan kalle nettoetterspørsel etter bolig, mens de andre boligkjøperne bare bytter seg imellom. Vi kan derfor ha en økt nettoetterspørsel som i seg selv virker prisdrivende.

Et annet forhold som gir økt instabilitet i boligmarkeder, er egenkapitalens rolle i boligfinansiering. På samme måte som stigende boligpriser gir økende egenkapital, gir fallende priser redusert egenkapital. I et stigende marked kan en bruke økningen til å delfinansiere en dyrere bolig. Hvis markedet faller med 20 prosent derimot, vil mange ha tapt hele sin egenkapital og mer til. Selv om de ønsker å flytte, og er villige til å realisere tapet, er det langt

fra sikkert at noen bank ønsker å fullfinansiere en ny bolig. En konsekvens av dette er at mange som i utgangspunktet kunne tenke seg å flytte, ikke velger eller har mulighet til å gjøre det. Dette gir lavere omsetningsvolum av boliger i et fallende marked enn i et stigende. Også omsetningstidene blir lengre. Det vil si tiden fra en bolig legges ut for salg til den er solgt. En annen forklaringsramme på mindre volum og lengre omsetningstider er av psykologisk natur. Selger har urealistiske tanker om hva egen bolig er verdt. Han er da tilbøyelig til å vente eller legge boligen ut for salg til en pris som boligkjøpere i det nye økonomiske klimaet finner for høy. Forblir boligen usolgt, vil nok selger etter hvert vurdere å senke prisen. Hvis et fall i prisene er ventet, vil nok flere ønske å selge raskt. I dette tilfellet vil markedet også være tregt, siden boligkjøpere da vil vente på bunnivå om de kan.

Uansett hvilken tankeramme en legger til grunn her, er det viktig å merke seg at disse mekanismene i seg selv gir varierende boligpriser over tid, og at boligmarkedet slik sett kan være et meget følsomt barometer for forandringer i den øvrige økonomien. Dette kan oppfattes som kontraintuitivt siden boliginvesteringene er langsiktige for de fleste av oss, men understreker betydningen av psykologi i boligmarkedet. Mange sier at de ikke kjøper bolig etter en gjennomtenkt, rasjonell vurderingsprosess, men med hjertet og på bakgrunn av magefølelsen.

Konkluderende merknader og politikkimplikasjoner

Boligmarkedet er komplekst. Prisene settes av et mangefasettert samspill mellom tilbud og etterspørsel, og påvirkes av realøkonomiske rammer i dag og forventninger til framtiden. Renter, lønnsnivå og arbeidsledighet har betydning. Men også optimisme og pessimisme virker inn på boligpriser via forventningskanaler hos både banker og husholdninger. I tillegg kommer store, underliggende endringer i samfunnets struktur. Urbanisering, ønsket om en cafe latte på hjørnet, flere single, endret studiekompetanse og ønske om et karrierebevisst yrkesliv, familiemønster, alderssammensetning og innvandring vil være reelle sosioøkonomiske og sosiologiske faktorer som slår ut i boligmarkedet.

Dette skaper rom for flaks og uflaks. Noen generasjoner kan være heldige, og stå ferdig utdannet og klar for boligetablering i en tid da boligprisene ligger under den langsiktige trenden. Andre kan i ettertid se at de kjøpte på topp. En slik skjevfordeling av prisen på inngangsbilletten til bolig over tid, skaper ulikhet i betalingsforpliktelser og dermed i levestandard og velferdsbetingelser. I tillegg kommer at det kan være ulikhet i utviklingen i de enkelte delmarkeder av boliger. Prisene på små ettromsleiligheter kan drives i været av studentinnflytting og mor-og-far-småinvestorer som kjøper leilighet til barnet eller for å plassere sparepengene i et marked med høy avkastning. Sosiologiske faktorer som høyere frekvens av samlivsbrudd og skilsmisser bidrar til å øke etterspørselen etter små leiligheter. Prisene på store fireromsleiligheter kan vise en mer moderat og avdempet utvikling. En slik segmentering og prisdifferanse innebærer ikke bare at det skapes større ulikheter over tid, men også at det skapes ulikheter mellom hvilke levekostnadsbetingelser velstående, og andre, står overfor på et gitt tidspunkt.

Referanser

Andersen, A. S. (2001): Høykonjunktur på boligmarkedet: Det er da de unge etablerer seg, *Samfunnsspeilet* 4/2001, s. 28-32, Statistisk sentralbyrå.

Brekke, K. A. og D. E. Sommervoll (2002): Hvordan kan det være vanskelig å etablere seg på boligmarkedet i 2002? *Økonomiske Analyser,* 6/2002, s. 59-64, Statistisk sentralbyrå.

Case, K. E. og R. J. Shiller (1989): The Efficiency of the Market for Single-Family Homes, *American Economic Review*, 79: 1, s. 125-137.

Løwe, T. (2001): "Boligkonsum og husholdningsstruktur, livsfase- og generasjonsendringer i perioden 1973-1997, Rapport 24, 2001, Statistisk sentralbyrå.

NOU (2002): Boligmarkedene og boligpolitikken, *Norges offentlige utredninger 2002:2.*

Røed Larsen, E. og D. E. Sommervoll (2003): Inequality of Housing? Evidence from Segmented Housing Price Indices, Discussion Paper 363, Statistisk sentralbyrå.

Shiller, R. J. (1990): Speculative Prices and Popular Models, Journal of Economic Perspectives, 4:2, s. 55-65.

Stein, J. C. (1995): "Prices and Trading volume in the housing market: A model with down-payment effects", The Quarterly Journal of Economics, 110:2, s. 379-406.

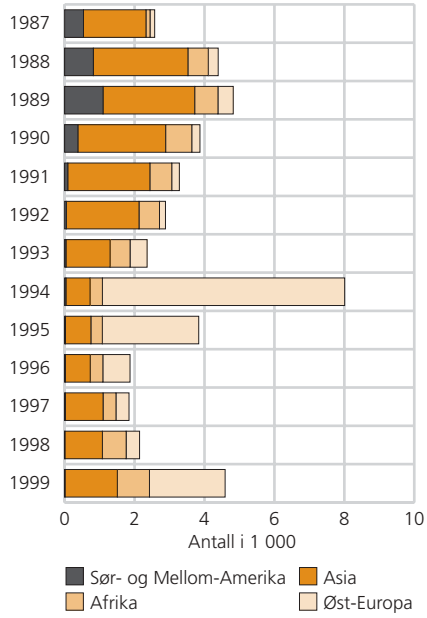
Integrering av flyktningkohorter

Må "ta tiden til hjelp"

Betyr det varige vansker på arbeidsmarkedet for flyktninger å bosette seg under lavkonjunktur? Ny forskning tyder på at "valget" av bosettingsår ikke er avgjørende. Når oppgangstidene kommer, drar alle flyktningkull fordel av det, også de som ble bosatt i et uheldig enkeltår. En av faktorene av størst betydning for flyktningers suksess på arbeidsmarkedet er hvor lenge de har vært i landet.

Svein Blom

Figur 1. Bosettingskohorter etter landbakgrunn, per november 1999. Flyktninger bosatt i Norge i årene 1987-1999, 16-74 år. Antall



Kilde: System for persondata og FLYREG.

Tretten flyktningkull, bosatt i årene 1987-1999, er fulgt gjennom offentlige registre fra og med 1992 til og med 1999 for å få bedre innblikk i hvordan den økonomiske integreringen av flyktninger forløper i en periode preget av økonomisk oppgang. I samme tidsrom sank den offisielle arbeidsledigheten fra vel 5 til vel 2 prosent i årlig gjennomsnitt. Et aktuelt spørsmål er hvordan bedringen i konjunkturene virker inn på integreringsprosessen. Med flyktningkull (eller -kohort) menes her flyktninger bosatt i en norsk kommune i samme kalenderår. Flyktningene omfatter personer innrømmet asyl eller opphold på humanitært grunnlag og personer familiegjenforent med disse. For mer informasjon om kullenes størrelse og sammensetning, se boks 1. Datagrunnlaget for artikkelen presenteres i boks 2. Norske myndigheter har nylig vedtatt en ny ordning for å effektivisere og forbedre integreringen av flyktninger og innvandrere (se boks 3). Reformen er så ny at eventuelle resultater av ordningen ikke vil kunne framgå av denne artikkelen.

Per november 1999 er 42 prosent av flyktningene i de 13 bosettingskohortene i ordinært arbeid (lønnstakere og selvstendige), mot 65 prosent av befolkningen som helhet (figur 2). Andelen på arbeidsmarkedstiltak og i ledighet er flere ganger høyere blant flyktningene enn i hele befolkningen og ligger på 6-7 prosent hver. Andelen i ordinær utdanning er nokså lik i de to populasjonene (7-8 prosent), mens andelen pensjons-/trygdemottakere er vel dobbelt så høy i totalbefolkningen som blant flyktningene, henholdsvis 16 og 7 prosent. Andelen på sosialhjelp er på sin side betydelig høyere blant flyktningene, henholdsvis 11 mot knapt 1 prosent. Forskjellene i aktivitetsstatus mellom flyktninger og hele befolkningen skyldes for en del forskjeller i aldersfordelingen. Flyktningene er i gjennomsnitt yngre enn befolkningen

Boks 1. Flyktningkullene

Det største flyktningkullet er på 8 000 personer og kom i 1994, mens de to minste kullene er på under 2 000 personer og kom i 1996 og 1997 (figur 1). Kullene består av et stort antall nasjonalitetsgrupper. Flyktninger fra land i Asia utgjør minst 50 prosent i hvert av de sju første kullene (1987-1993) og i 1997- og 1998-kullene, mens østeuropeiske flyktninger (i stor grad fra det tidligere Jugoslavia) dominerer entydig i 1994- og 1995-kullene. Østeuropeerne er også i flertall (men under 50 prosent) i 1996- og 1999-kullet. Flyktninger fra Afrika er representert i alle kull med mellom 5 prosent i 1987- og 1994-kullet og vel 30 prosent i 1998-kullet. Innslaget av flyktninger fra Sør- og Mellom-Amerika (særlig Chile) er av betydning (om lag 20 prosent) i de tre første kullene (1987-1989). Av større enkeltnasjonaliteter fra Asia kan nevnes tyrkere, srilankere, irakere, iranere og vietnamesere og fra Afrika etiopere og somaliere.

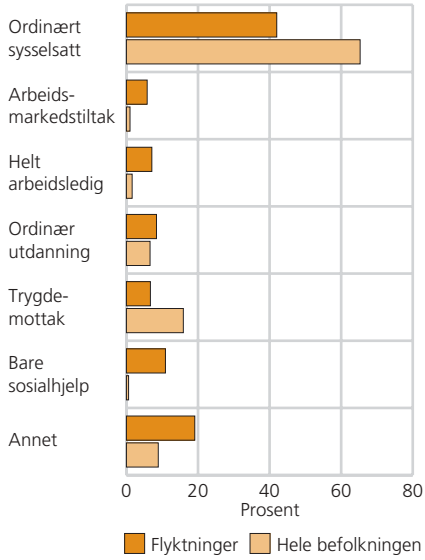
***Svein Blom** er forsker i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for demografi og levekårsforskning (svein.blom@ssb.no).*

som helhet. Eldre flyktninger (55-74 år) utgjør for eksempel bare 7 prosent av flyktningbefolkningen, mens samme aldersgruppe utgjør 24 prosent i hele befolkningen.

Lavere andel på trygd blant eldre flyktninger enn eldre generelt

Aktivitetsstatusen både til flyktninger og hele befolkningen varierer med *alder*. Andelen i ordinært arbeid er størst i den midterste aldersgruppen (25-54 år), mens andelen under utdanning er størst blant de yngste (16-24 år), både blant flyktninger (figur 3) og i hele befolkningen[1]. Andelen pensjons-/trygdemottakere er selvsagt størst i den eldste aldersgruppen (55-74 år). Økningen i andelen pensjons-/trygdemottakere etter alder er likevel større i befolkningen som helhet enn blant flyktningene. I den eldste aldersgruppen er andelen trygdemottakere 20 prosent blant flyktningene og 50 prosent i hele befolkningen. Flyktninger med opphold på humanitært grunnlag trenger minst tre års medlemskap i folketrygden for å ha rett til vanlige trygdeytelser, et krav som flyktninger med asyl er fritatt for (Utlendingsdirektoratet 2003, kapittel 14). Sammen med forskjeller i aldersfordelingen fører dette til at flyktningpopulasjonen i alt har en lavere andel på trygd enn hele befolkningen (jf. figur 2). Andelen med sosialhjelp som eneste (registrerte) inntektskilde øker markert etter alder blant flyktningene (figur 3). Eldre flyktninger har langt større vansker med å komme i arbeid enn yngre, og for mange gjenstår da sosialhjelp som den eneste muligheten.

Figur 2. Aktivitetsstatus per november 1999 for flyktninger bosatt i Norge i årene 1987-1999 og befolkningen som helhet, 16-74 år. Prosent



Kilde: System for persondata og FLYREG.

Boks 2. Datagrunnlaget

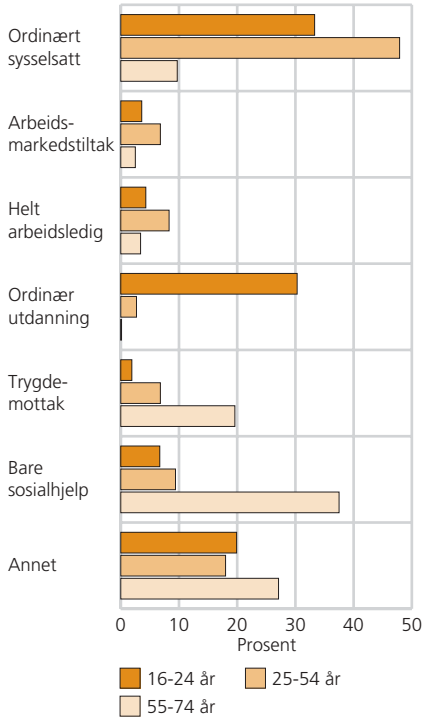
Datamaterialet bygger på en kopling mellom Utlendingsdirektoratets flyktningfiler (FLYREG) (jf. Mathisen 2001) og et system av koplete registerfiler under betegnelsen "System for persondata" (SFP) utviklet ved Seksjon for arbeidsmarkedsstatistikk (jf. Pedersen 2001, Jørgensen 2003) for hele befolkningen. Observasjonene i SFP er gjort én gang i året på en gitt dato i november for aldersgruppen 16-74 år. For hvert nytt observasjonsår kommer et alderskull 16-åringer inn, mens et alderskull 75-åringer går ut. Den enkelte person er tilordnet en "aktivitetsstatus" etter hvilke registre vedkommende opptrer som aktiv i på nevnte tidspunkt. Et sett med prioriteringsregler definerer hvilken status som har forrang framfor andre. Dersom personen er registrert i flere registre samtidig, for eksempel både som arbeidstaker og student, er status som arbeidstaker gjennomgående prioritert framfor andre statuser. Aktivitetsstatus omfatter kategoriene ordinær sysselsetting, arbeidsmarkedstiltak, arbeidsledighet, ordinær utdanning, pensjon/trygd, sosialhjelp og restkategorien "annet". I tillegg er det med bistand fra Seksjon for arbeidsmarkedsstatistikk kjørt tabeller for hele befolkningen som viser aktivitetsstatus etter alder og kjønn per 23. november 1999. Prosjektet er finansiert av Velferdsprogrammet i Norges forskningsråd.

Østby (2001) utførte en liknende studie på oppdrag fra et utvalg nedsatt for å utrede forslag til lovgivning om stønad for nyankomne innvandrere (Introduksjonslovutvalget). Studien er trykt som vedlegg i NOU 2001:20. En forskjell mellom Bloms og Østbys arbeider er at Blom benytter modellberegninger til å belyse betydningen av bakgrunnsfaktorer for sjansen til å være i ordinært arbeid eller å motta sosialhjelp. Østby presenterer på sin side bare faktisk observerte resultater, men i motsetning til Blom, både for flyktninger og for innvandrere uten flyktningbakgrunn.

Boks 3. Om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere

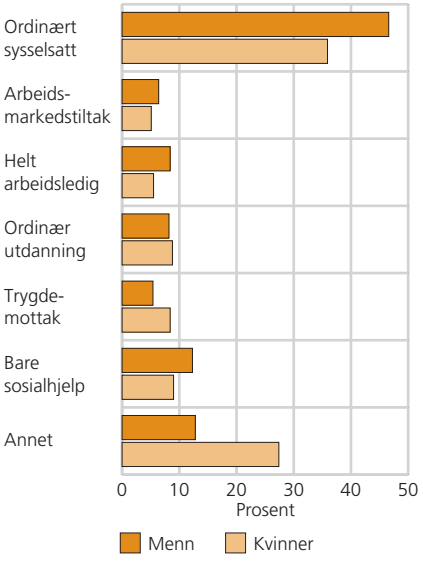
Prosjektet som beskrives i denne artikkelen omfatter flyktninger observert i årene 1992-1999. I denne perioden tilbød myndighetene heldags kvalifisering for nyankomne flyktninger i noen kommuner i forbindelse med FLY- (Berg og Thorseth 1995) og ALFA-prosjektet, men det ble ikke gjort nevneverdige forsøk på å knytte deltakelse i kvalifiseringsprogram til individuelle økonomiske insentiver (jf. Djuve og Pettersen 1997). Slike ordninger ble først utprøvd i et fåtall kommuner i årene 1998-2000 (Djuve mfl. 2001, Djuve 2003). Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) som ble vedtatt av Stortinget i juni 2003 med virkning fra 1. september 2003, er bygd opp rundt slike insentiver. Fra september 2004 blir ordningen obligatorisk for alle kommuner. Loven gjør økonomisk stønad til livsopphold betinget av at flyktningen deltar i et individuelt tilrettelagt heldags introduksjonsprogram med sikte på å forberede seg for yrkeslivet og delta i opplæring i norsk med samfunnskunnskap (NOU 2001:20, Kommunal- og regionaldepartementet 2003). Utgiftene til introduksjonsprogrammet forventes å kunne dekkes gjennom integreringstilskuddet og tilskuddet til norskopplæring som staten yter til kommuner som mottar flyktninger. Beløpets størrelse fastsettes på grunnlag av kommunenes faktiske utgifter til bosetting og integrering av flyktninger. Funnene som presenteres i artikkelen beskriver situasjonen *før* introduksjonsordningen blir iverksatt på bred basis. Seinere evalueringer av hvordan ordningen fungerer kan eventuelt ta utgangspunkt i denne beskrivelsen.

Figur 3. Aktivitetsstatus per november 1999 for flyktninger bosatt i Norge i årene 1987-1999, etter aldersgruppe. Prosent



Kilde: System for persondata og FLYREG.

Figur 4. Aktivitetsstatus per november 1999 for flyktninger bosatt i Norge i årene 1987-1999, etter kjønn. Prosent



Kilde: System for persondata og FLYREG.

På grunn av kravet til tre års trygdetid har flyktninger ankommet etter 64-årsalder ikke mulighet til å oppnå alderspensjon i Norge (op. cit.). I den eldste aldersgruppen (55-74 år) er andelen med sosialhjelp som eneste registrerte inntektskilde 38 prosent blant flyktninger, mot under 1 prosent i hele befolkningen.

Liten kjønnsforskjell i utdanningsaktivitet blant flyktninger

Fordelingen av aktivitetsstatus blant flyktninger er likeledes forskjellig etter *kjønn*, men forskjellene er mindre enn etter aldersgruppe (figur 4). Som ventet er andelen i de arbeidsrelaterte statusene (ordinært arbeid, arbeidsmarkedstiltak og helt arbeidsledig) høyere blant menn enn kvinner, mens andelen på trygd er noe lavere blant menn. Dette er tilfelle både for flyktninger og i hele befolkningen. Andelen ordinært sysselsatte er om lag 10 prosentpoeng høyere blant menn enn kvinner i flyktningbefolkningen og i hele befolkningen. Menn er likeledes noe oftere registrert som mottakere av sosialhjelp enn kvinner blant flyktningene. Tradisjonelle rolleforventninger bidrar trolig til at menn oftere oppsøker sosialkontoret på vegne av familien enn kvinner. Andelen i utdanning er ganske lik mellom kjønnene, med en liten overvekt for kvinner.

Figurene 2-4 viser fordelinger for flyktninger fra alle kohortene *observert i november 1999*. Det er følgelig stor spredning i flyktningenes botid ettersom bosettingstidspunktene varierer. Med vårt undersøkelsesdesign kan vi imidlertid følge aktivitetsstatusen for hver enkelt flyktningkohort etter botid. For å øke lesbarheten av figurene (5-10) som følger presenterer vi resultatene grafisk bare for sju av de tretten kohortene, selv om kommentarene omfatter alle kohortene.

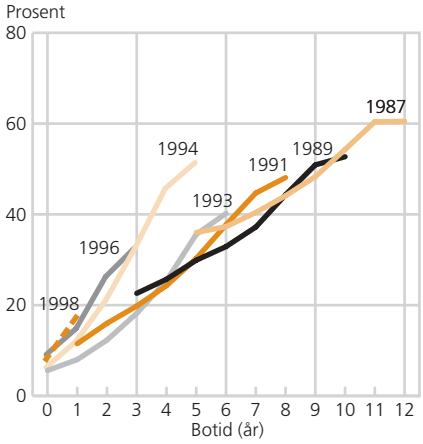
Økende andel i arbeid ettersom botiden øker

Andelen i *ordinært arbeid* er 60 prosent i 1987-kohorten etter tolv års botid (i 1999) og over 50 prosent i 1988-, 1989- og 1994-kohortene etter henholdsvis elleve, ti og fem års botid (figur 5). I 1999 er andelen i ordinært arbeid på den annen side knapt 20 prosent i 1997- og 1998-kohortene etter henholdsvis to og ett år i landet. Botiden framstår således som viktig for sysselsettingen. Med økende botid øker andelen i arbeid. Stigningstakten er bemerkelsesverdig lik i de fleste kohortene med unntak av kohortene som bosatte seg midt på 1990-tallet, der økningen er større. Størst økning i den ordinære sysselsettingen etter botid har 1994-kohorten, som for en stor del består av flyktninger fra det tidligere Jugoslavia (framfor alt Bosnia-Hercegovina). Det er grunn til å anta at krigsflyktninger fra den tidlige fasen i borgerkrigen i Jugoslavia kan ha møtt større velvilje og tilretteleggelse enn mange andre flyktninggrupper. Blant annet oppfordret myndighetene kommunene til "nasjonal dugnad" i forbindelse med bosettingsarbeidet.

Nærmere en femdel på tiltak i noen kohorter

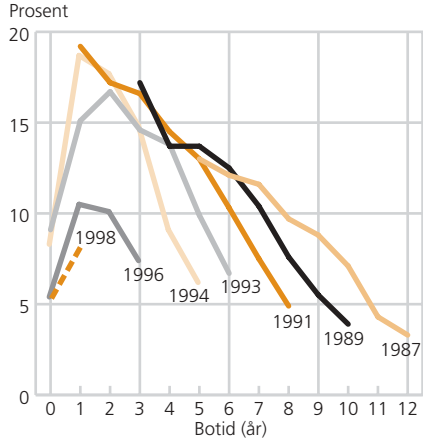
Arbeidsmarkedsetaten tilbyr et sett med sysselsettings- og kvalifiseringstiltak for å lette overgangen til arbeid. Noen av disse er spesielt utformet for å heve kompetansen hos nykommere, som arbeidstrening gjennom praksisplass, kvalifisering gjennom arbeidsmarkedsopplæring (AMO) og tiltak særskilt tilrettelagt for innvandrere (AMO-intro og Aetat-intro) (NOU 2001:20). Mange innvandrere har også benyttet seg av offentlige sysselsettingstiltak (som KAJA: kompetanse, arbeidstrening og jobbskaping for arbeidsledige) (Bråthen og Landfall 1999). Andelen flyktninger på *arbeidsmarkedstiltak* (sysselsettingstiltak, kvalifiseringstiltak og yrkesrettet att-

Figur 5. Andel i ordinært arbeid, etter bosettingsår (flyktningkull) og botid (antall år siden bosetting). Flyktninger bosatt i Norge i utvalgte år i perioden 1987-1999, 16-74 år. Prosent



Kilde: System for persondata og FLYREG.

Figur 6. Andel på arbeidsmarkedstiltak, etter bosettingsår (flyktningkull) og botid (antall år siden bosetting). Flyktninger bosatt i Norge i utvalgte år i perioden 1987-1999, 16-74 år. Prosent



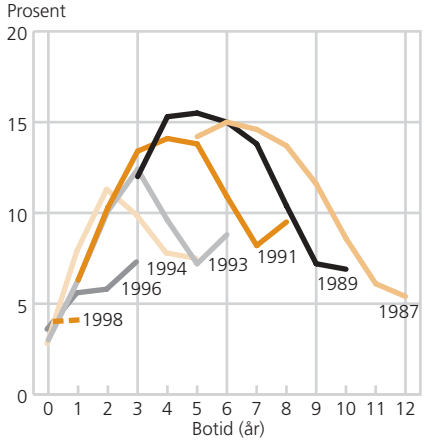
Kilde: System for persondata og FLYREG.

føring) stiger betydelig de første årene og kulminerer etter om lag ett til to år for deretter å synke jevnt og trutt (figur 6). Den første kohorten vi kan følge fra bosettingstidspunktet til november 1999 er 1992-kohorten. Den kulminerer med 17 prosent flyktninger på arbeidsmarkedstiltak etter to års botid. 1993-kohorten har omtrent samme utvikling, mens 1994-kohorten kulminerer med 19 prosent på tiltak allerede etter ett år. Seinere kohorter har, eller ser ut til å få, en lavere andel flyktninger på tiltak enn dette. Tilbudet på arbeidsmarkedstiltak ble da også redusert etter hvert som norsk økonomi tok seg opp utover på 1990-tallet. De tidlige kohortene som bosatte seg på slutten av 1980-tallet, har en andel på arbeidsmarkedstiltak på om lag 4 prosent etter ti-tolv års botid. Hva som var deres høyeste andel på tiltak framgår ikke av våre data, men både 1990- og 1991-kohortene kan ha hatt en tiltaksandel på over 20 prosent på det høyeste.

Arbeidsledige flyktninger

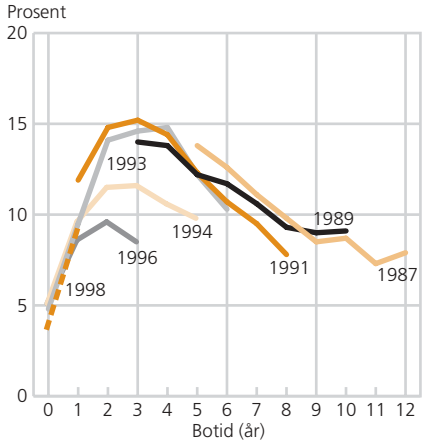
Også andelen *helt arbeidsledig* stiger med botiden inntil et visst punkt, for deretter gradvis å reduseres. 1987- og 1988-kohortene runder en andel ledige på 15 prosent etter seks års botid, mens andelen ledige kulminerer langt hurtigere, allerede etter to år, i 1994- og 1995-kohorten (figur 7). Generelt tenderer arbeidsledigheten til å nå det høyeste punktet i løpet av første halvdel av 1990-tallet for mange av kohortene. Figur 7 viser dette ved at kulminasjonspunktet nås stadig tidligere (dvs. rykker mot venstre) jo seinere flyktningene er bosatt. I observasjonsåret 1999 er andelen arbeidsledige flyktninger igjen på vei oppover. Det avtegner seg ved en stigning på slutten av de aller fleste kurvene. Alt i alt er mønsteret for den registrerte ledigheten blant flyktningene preget av tidspunktene for vekst og fall i den generelle arbeidsledigheten i samfunnet. Uansett bosettingsår, trenger åpenbart de fleste flyktninger likevel noe tid på seg før de blir registrert som arbeidsledige. Andelen arbeidsledige er dermed ofte lav den første tiden. I noen tilfeller må for eksempel flyktningene bestå en norskprøve før arbeidsformidlingen registrerer dem som arbeidsledige (Spillum 1995). I hvilken grad flyktningene tror på muligheten av å komme i arbeid, vil ventelig også virke inn på motivasjonen til å melde seg ledig. Uten tidligere

Figur 7. Andel helt arbeidsledig, etter bosettingsår (flyktningkull) og botid (antall år siden bosetting). Flyktninger bosatt i Norge i utvalgte år i perioden 1987-1999, 16-74 år. Prosent



Kilde: System for persondata og FLYREG.

Figur 8. Andel i ordinær utdanning, etter bosettingsår (flyktningkull) og botid (antall år siden bosetting). Flyktninger bosatt i Norge i utvalgte år i perioden 1987-1999, 16-74 år. Prosent



Kilde: System for persondata og FLYREG.

inntekt fra arbeid er det lite å vinne økonomisk (i form av dagpenger) ved å la seg registrere som arbeidsledig (NOU 2001:20).

Flest i utdanning etter to til tre års botid

Utviklingen over tid i tilbøyeligheten til å ta utdanning kan minne om utviklingen i andelen på arbeidsmarkedstiltak. Andelen i *ordinær utdanning* øker relativt raskt de første årene for deretter å avta langsomt (figur 8). Både veksten i andelen og nedgangen er noe "slakere" for utdanning enn for arbeidsmarkedstiltak. Andelen under utdanning tenderer til å kulminere etter to til tre års botid. Kullene som ble bosatt tidlig på 1990-tallet synes å være blant dem som benytter det ordinære utdanningstilbudet mest. På det høyeste er andelen under utdanning i disse kullene om lag 15-17 prosent. Seinere kull synes å ha en lavere utdanningsandel. Dette kan skyldes at mer av utdanningen omgjøres til opplæringstilbud utenfor det ordinære utdanningsvesenet, eller at flere utsetter eller dropper utdanning til fordel for arbeid etter hvert som konjunkturene bedrer seg og det blir lettere å få arbeid. I de eldste kullene er fortsatt i underkant av 10 prosent i gang med studier etter åtte-tolv års botid.

Flere får trygd med økende botid ...

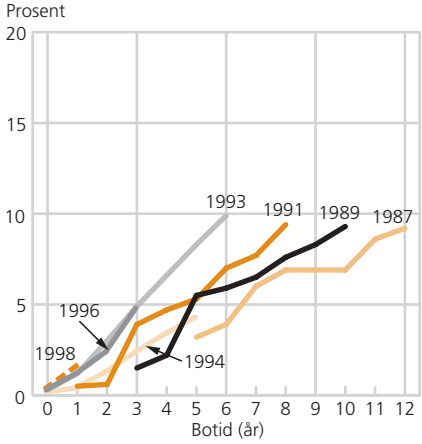
Kategorien *pensjons-/trygdemottak* omfatter langtidssykemelding, uføretrygd, "passiv attføring" (også kalt "medisinsk rehabilitering"), alderspensjon, etterlattepensjon og stønad til enslig forsørger (overgangsstønad). Vi mangler opplysninger om de to siste stønadstypene for årene 1992 og 1993. Det forklarer hvorfor andelen på trygd har et lavere nivå i starten av observasjonsperioden for de fem første kohortene (figur 9). Andelen flyktninger som er pensjons-/trygdemottakere stiger ellers nokså jevnt med botiden fra 0 til nærmere 10 prosent i løpet av observasjonsperioden. De tidligste kohortene benytter om lag ti år på dette, mens seinere kohorter (som 1992- og 1993-kohortene) når samme andel på trygd noe raskere. Som nevnt forutsetter rett til trygdeytelser vanligvis tre års opptjeningstid, unntatt for flyktninger innrømmet asyl som er fritatt fra kravet om opptjening (Utlendingsdirektoratet 2003). Nærmere undersøkelser viser at flere av trygdekomponentene øker med botiden. Særlig gjelder det andelen uføretrygdete, men også andelen langtidssykemeldte, på medisinsk rehabilitering og andelen alderspensjonister.

... og andelen på sosialhjelp går ned

Familier eller enkeltpersoner med for lav inntekt til å klare nødvendige utgifter kan søke om *sosialhjelp* etter en individuell behovsprøving. Sosialhjelp kommer som supplement til andre inntekter eller som eneste inntektskilde. Noe økonomisk støtte til flyktningene gis utenom det kommunale sosialhjelpssystemet. Praksis kan her variere fra kommune til kommune. Dette gjør at det kan stilles spørsmål ved det absolutte nivået på andelen sosial-

hjelpsbrukere blant flyktninger. For eksempel blir bostøtte i noen kommuner registrert som sosialhjelp; i andre kommuner går beløpet "utenom" flyktningen som en administrativ utgift til subsidiering av husleien (jf. Beregningsutvalget 2000). Det kan også variere hvorvidt flyktningenes første etableringstilskudd (til etablering av nytt bo) registreres som sosialhjelp eller ikke. Likeledes er det bare personen som henvender seg til sosialkontoret som normalt blir registrert som mottaker av sosialhjelpen, selv om bidraget kan være ment å dekke nødvendige utgifter for hele familien til mottakeren.

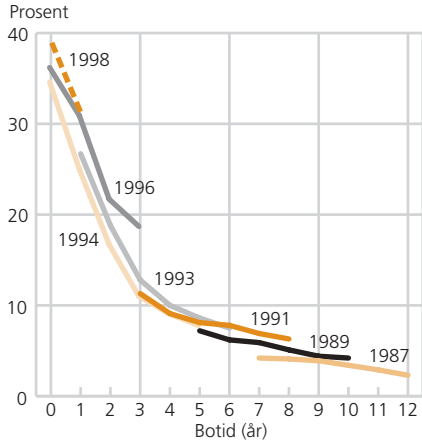
Figur 9. Andel trygdemottakere, etter bosettingsår (flyktningkull) og botid (antall år siden bosetting).[1] Flyktninger bosatt i Norge i utvalgte år i perioden 1987-1999, 16-74 år. Prosent



[1] Omfatter mottak av langtidssykmelding, uføretrygd, medisinsk rehabilitering, alderspensjon, etterlattepensjon og stønad til enslige forsørgere. For observasjonsårene 1992 og 1993 mangler opplysninger om de to sistnevnte stønadene.

Kilde: System for persondata og FLYREG.

Figur 10. Andel som kun mottok sosialhjelp, etter bosettingsår (flyktningkull) og botid (antall år siden bosetting). Flyktninger bosatt i Norge i utvalgte år i perioden 1987-1999, 16-74 år. Prosent



Kilde: System for persondata og FLYREG.

I våre data er det to variabler som indikerer mottak av sosialhjelp. Den ene er en kategori under aktivitetsstatus for dem som har sosialhjelp som eneste (registrerte) inntektskilde på referansetidspunktet. Den andre indikerer at det er mottatt (noe) sosialhjelp i referansemåneden uavhengig av hvilke andre aktiviteter vedkommende ellers måtte være engasjert i. Vi holder oss her til den førstnevnte indikatoren på sosialhjelp (figur 10). Begge indikatorene mangler imidlertid data for observasjonsårene 1992 og 1993. Figuren viser som ventet at andelen med sosialhjelp som eneste (registrerte) inntektskilde synker med botiden. Nedgangen er mest markert de første årene og tenderer til å flate ut siden. For flyktninger som ble bosatt på slutten av 1980-tallet, er andelen klienter uten annen inntekt nede på 5 prosent eller lavere etter åtte-tolv års botid. For flyktninger bosatt på slutten av 1990-tallet er tilsvarende andel i bosettingsåret i underkant av 40 prosent. De øvrige flyktningene befinner seg i spennet mellom disse ytterpunktene avhengig av kulltilhørighet og botid.

Botid viktigst for jobbsjansene

Vi har beregnet modeller for sjansen til å innta alle enkeltstatusene nevnt ovenfor. I denne artikkelen refererer vi litt fra analysen av sjansen til å være i *ordinært arbeid*. Vi reiser blant annet spørsmålet om den relative betydningen av botid, kohorttilhørighet og periode (observasjonsår) (se forklaring, boks 4). En tidligere studie på et liknende materiale konkluderte at kohorttilhørigheten var av størst betydning for sjansen til å komme i arbeid (Blom 1996, 1997). Som følge av kritiske merknader til modellen som ble benyttet (Longva og Raaum 1996), ble denne konklusjonen utfordret på nytt med et større datamateriale og en annen estimeringsmodell.

Konklusjonen på spørsmålet om virkningen av de forskjellige effektene blir da en annen (Blom 2003). Vi finner nå at *botiden* er den av de tidsrelaterte variablene som virker mest inn på sjansen til å være i ordinært arbeid. Desto lengre botid, jo større er sjansen til å være sysselsatt, andre faktorer holdt konstant. Botid utover seks-åtte år øker imidlertid ikke sysselsettings-

Boks 4. Botid-, kohort- og periodeeffekt

Med effekten av *botid* siktes det til virkningen av å oppholde seg i landet over tid. Aktiviteter som er vanskelig den første tiden, vil erfaringsmessig falle lettere etter hvert som flyktningen blir kjent med det nye landet. Det kan oppfattes som en effekt av botiden. Botid beregnes fra bosettingstidspunktet til tidspunktet for observasjon.

Med effekten av *kohort* siktes det til den mulige virkningen av å ha kommet til landet (eller som her: blitt bosatt) på et bestemt historisk tidspunkt. Kanskje var startbetingelsene gunstigere på 1980-tallet enn på 1990-tallet? I så fall var det en fordel å tilhøre 1980-kohortene framfor 1990-kohortene.

Med effekten av *periode* siktes det til virkningen av alle samfunnsmessige forhold som var til stede på observasjonstidspunktet. Hvis det er sysselsettingen blant flyktninger som skal observeres (måles), gjør det sannsynligvis en forskjell om den generelle arbeidsledigheten i samfunnet er høy eller lav på observasjonstidspunktet (måletidspunktet). I våre data er det hele åtte observasjonstidspunkter, en gang hvert år fra 1992 til 1999.

sjansen nevneverdig. Selvfølgelig er det ikke botiden i seg selv som virker, men det at flyktningene med tiden tilegner seg landets språk og kultur, aktualiserer tidligere utdanning, rekvalifiserer seg og etablerer sosiale kontakter til medlemmene i majoritetssamfunnet.

I første omgang framstår også hvilken *bosettingskohort* en tilhører som viktig for sjansen til å være i arbeid. Flyktninger bosatt på slutten av 1980-tallet eller i 1994 synes å ha bedre sjanse til å bli sysselsatt enn flyktninger som ble bosatt på andre tidspunkter. Ved å utlikne betydningen av forskjeller kohortene imellom med hensyn til kjønn, alder, landbakgrunn og oppholdsgrunnlag svekkes imidlertid betydningen av kohorttilhørigheten betraktelig. At kohortene har forskjellig "hell" med seg på arbeidsmarkedet, følger primært av at de er ulikt sammensatt med hensyn til egenskaper som etterspørres i arbeidslivet. Kohortene som kom på slutten av 1980-tallet omfattet blant annet mange flyktninger fra Sri Lanka og Chile, nasjonalitetsgrupper som erfaringsmessig gjør det godt på det norske arbeidsmarkedet. Utover på 1990-tallet får kohortene større innslag av nasjonaliteter som har hatt vansker på arbeidsmarkedet, som somaliere og irakere.

Forskjeller i oppholdsgrunnlag spiller også noe inn. For eksempel har overføringsflyktninger (tidligere kalt "kvoteflyktninger") noe mindre sjanse til å bli sysselsatt enn flyktninger med bakgrunn som asylsøkere. Andre studier har funnet at overføringsflyktninger oftere har dårligere helse enn andre flyktninger (Berg, Dalby og Fladstad 2002). Dessverre er vår registerinformasjon om flyktningenes utdanningsnivå for ufullstendig til å kunne benyttes i modellen. Hadde vi hatt data om flyktningenes utdanning og norskferdighet, ville trolig enda mer av forskjellen mellom kohortenes jobbsjanser kunnet "forklares" i modellen.

Betydningen av konjunkturene

Et av spørsmålene vi reiste var hvilken betydning konjunkturene har for flyktningenes muligheter på arbeidsmarkedet. Vår tidligere studie (Blom 1996, 1997) konkluderte at konjunkturene på bosettingstidspunktet er viktig for hvordan flyktningene lykkes seinere. De som er så heldige å bosette seg på et tidspunkt da etterspørselen etter arbeidskraft er stor, nyter godt av dette i årene som følger, mens de som er så uheldige å komme under lavkonjunktur, "straffes" med større risiko for arbeidsledighet. Dette poenget er plukket opp og gjengitt i et av de innledende kapitlene i den offentlige utredningen som anbefaler innføring av den nye introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere (NOU 2001:20, kapittel 2).

Den nye studien som her refereres bekrefter ikke dette funnet (Blom 2003). Vi benytter som nevnt en annen modell hvor variabler både for botid, kohort og periode inngår[2]. I vårt forrige arbeid ble ikke periodeeffekten representert i modellen ved en egen variabel. Denne gang tyder resultatene på at konjunktursituasjonen under *hele* observasjonsforløpet påvirker sjansene på arbeidsmarkedet. Den økonomiske oppgangen fra 1993 til 1998 bidrar positivt *på hvert enkelt tidspunkt* til å få flyktningene i arbeid, andre faktorer uendret. Det er altså ikke bare på bosettingstidspunktet at konjunktursituasjonen er viktig. Når det gjelder styrkeforholdet mellom effektene, synes botidseffekten å bety mer for sysselsettingssjansene enn periodeeffekten.

Vi har også analysert på ny dataene fra den forrige studien som omfattet årlige registerbaserte observasjoner i tidsrommet 1988-1993 for flyktninger

bosatt i årene 1987-1992. Til forskjell fra sist inkluderer vi i modellen nå også en variabel for periode. Resultatet av re-analysen samsvarer godt med resultatene fra analysen av det nye materialet. Også i de gamle dataene framstår nå *botiden* som den av de tre faktorene botid, kohort og periode som bidrar mest til å forutsi om flyktningen er i arbeid eller ikke. Betydningen av kohort reduseres kraftig ved kontroll for alder, kjønn og landbakgrunn. Den positive effekten av periode viser en synkende tendens, hvilket samsvarer godt med nedgangen i konjunkturene fra slutten av 1980-tallet til tidlig på 1990-tallet.

Mottak av sosialhjelp etter integreringsperiodens utløp

En liknende tilnærming benyttes i analysen av faktorer som påvirker sjansen for å motta (noe) *sosialhjelp* i referansemåneden. Her avdekkes mønstre som minner om mønstrene for sjansen til å være i ordinært arbeid, til dels med motsatt fortegn (Blom 2003). Risikoen for å motta sosialhjelp *synker* med økende botid og periode, mens effekten av kohort svekkes som før ved kontroll for alder, kjønn, landbakgrunn og oppholdsgrunn. Periodeeffekten må antas å reflektere det reduserte behovet for sosialhjelp som følger av bedrete konjunkturer utover på 1990-tallet. Av de tidsrelaterte uavhengige variablene framstår nok en gang botiden som den viktigste. Kjønn, alder og landbakgrunn betyr likevel mer for tilbøyeligheten til å motta sosialhjelp enn botid.

Fem år etter flyktningene ble bosatt opphører utbetalingen av det årlige integreringstilskuddet som staten gir per flyktning til kommuner som mottar flyktninger. Tilskuddet er ment å skulle dekke kommunenes gjennomsnittlige kostnader ved integreringstiltak og administrasjon av disse. Er flyktningen økonomisk selvberget innen fem år, blir tilskuddet en inntektspost for kommunen. Er flyktningen derimot avhengig av sosialhjelp til livsopphold, må vedkommende underholdes over kommunale budsjett på lik linje med andre hjelpetrengende. Det er derfor av politisk interesse hvor stor andel av flyktningene som er avhengig av sosialhjelp etter fem år og hva som karakteriserer dem.

Våre data har som nevnt opplysninger om sosialhjelp først fra november 1994. Med botid over fem år er det dermed bare flyktninger fra 1987-1993-kohortene som er aktuelle å observere. Flyktninger fra 1987-kohorten observeres seks ganger fra sjuende til tolvte boår, mens flyktninger fra 1993-kohorten observeres én gang (i 1999) seks år etter bosetting. Ingen av disse flyktningkohortene har en andel over 8 prosent som har sosialhjelp som *eneste* (registrerte) inntektskilde. Tilsvarende overstiger ikke andelen flyktninger som overhodet mottar *noe* sosialhjelp etter fem års botid, 26 prosent i noen kohort. Andelen med sosialhjelp som *hovedinntektskilde* ligger dermed ventelig et sted mellom disse ytterpunktene.

Flyktninger som får sosialhjelp etter fem års botid, enten som eneste ytelse eller som supplement, er ofte menn, eldre enn 55 år og overføringsflyktninger. Flyktninger med bakgrunn fra Etiopia, Somalia og Irak er også mer tilbøyelige til å være blant dem som mottar sosialhjelp etter fem års botid enn flyktninger med annen landbakgrunn. Flyktninger fra Tyrkia og Vietnam kan føyes til listen dersom forskjeller i botid og andre bakgrunnsvariabler utliknes. Det er for øvrig ingenting som tyder på at det skjer en brå nedgang i behovet for sosialhjelp etter utløpet av den femårige integreringsperioden.

[1] Andelene i de forskjellige statusene etter alder og kjønn for hele befolkningen presenteres bare i teksten. En fullstendig tabell kan fås ved henvendelse til forfatteren.

[2] Reint teknisk er det ikke trivielt å inkludere både kohort, botid og periode i samme estimeringsmodell. Av de tre variablene er alltid den tredje gitt når de to øvrige er definert. Flyktninger bosatt i 1987 (kohort) som observeres etter to års botid, blir nødvendigvis observert i året 1989 (periode). Modellen er "overbestemt". For likevel å gjøre det mulig å estimere uavhengige effekter for hver av de tre variablene, innføres et "brudd" i den perfekte lineære sammenhengen mellom dem, f.eks. ved å slå sammen to kategorier på en av variablene.

Referanser

Beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært arbeid (2000): Kommunenes utgifter i 1999 til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. Sluttrapport, mai 2000.

Berg, B. og M. Thorseth (1995): *Kommunalt flyktningarbeid i endring*, SINTEF IFIM, Tapir Trykk, Trondheim.

Berg, B., L. Dalby og T. Fladstad (2002): *Jeg kom for å redde livet. Om mottak og integrering av overføringsflyktninger*, SINTEF Teknologiledelse IFIM, Tapir Trykk, Trondheim.

Blom, S. (1996): *Inn i samfunnet? Flyktningkull i arbeid, utdanning og på sosialhjelp*, Rapporter 96/5, Statistisk sentralbyrå.

Blom, S. (1997): Tracing the integration of refugees in the labour market. A register approach, *Statistical Journal of the United Nations ECE* **14**, 243-265.

Blom, S. (2003): The economic integration or exclusion of refugees in Norway through the 1990s. New evidence from register data. Paper presentert på internasjonal forskningskonferanse om Marginalisering og sosial ekskludering, Høgskolen i Volda, Ålesund, 21.-23. mai 2003. En bearbeidet versjon av paperet er akseptert for publisering i *Journal of International Migration and Integration*, Canada.

Bråthen, M. og Ø. Landfall (1999): *Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak 1999. Dokumentasjon og analyse av effekter på kort og lang sikt.* Rapporter 1999/31, Statistisk sentralbyrå.

Djuve, A.B. og H.C. Pettersen (1997): *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*, Fafo-rapport 234, Fafo.

Djuve, A.B., H.C. Kavli, M. Lund og T. Østberg (2001): *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*, Fafo-rapport 364, Fafo.

Djuve, A.B. (2003): Introduksjonsordning for nyankomne innvandrere - integrering eller overgrep? *Søkelys på arbeidsmarkedet* **20** (1), 3-11, Institutt for samfunnsforskning.

Jørgensen, T. (2003): Dokumentasjon av prosjektet "Overgang utdanning-arbeid", Årgangene 1999 og 2000, Notater 2003/30, Statistisk sentralbyrå.

Kommunal- og regionaldepartementet (2003): *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*, Rundskriv H-20/03. http://www.dep.no/krd/norsk/innvandring/integrering/index-b-n-a.html

Longva, P. og O. Raaum (1996): *Arbeidsledighet og inntekt blant innvandrere i Norge*, SNF-rapport 101/96, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

Mathisen, B. (2001): Flyktninger og arbeidsmarkedet 4. kvartal 2000, Notater 2001/68, Statistisk sentralbyrå.

NOU (2001:20): *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven),* Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.

Pedersen, T. (2001): Tilpasning på arbeidsmarkedet for personer som går ut av status som yrkeshemmet i SOFA-søker-registeret 1999 og 2000, Notater 2001/33, Statistisk sentralbyrå.

Spillum, B. (1995): Rapport om flyktninger og sosialhjelp i Gamle Oslo, BU-sak 116/95, Bydelsforvaltningen Gamle Oslo.

Utlendingsdirektoratet (2003): *Håndbok 2003. En veileder i arbeidet med flyktninger, asylsøkere og innvandrere.* http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=3500

Østby, L. (2001): Beskrivelse av nyankomne flyktningers vei inn i det norske samfunnet. Notat til Lovutvalget som skal utrede og lage forslag til lovgivning om stønad for nyankomne innvandrere, Notater 2001/23, Statistisk sentralbyrå.

Oppsummering

Ifølge registeropplysninger er utdanning og deltakelse i arbeidsmarkedstiltak aktiviteter som engasjerer nyankomne flyktninger den første tiden etter de er bosatt. Etter to til tre år avtar imidlertid andelen som deltar i slike aktiviteter. Andelen helt arbeidsledige stiger den første tiden for deretter å begynne å synke, men tidspunktet for kulminasjonen faller gjennomgående seinere enn for deltakelse i utdanning og arbeidsmarkedstiltak. Den generelle utviklingen i arbeidsledigheten påvirker blant annet når omslaget kommer for den enkelte flyktningkohort.

Utviklingen i andelen flyktninger i ordinært arbeid er mer lineært preget, selv om økningen flater ut etter et visst antall år i landet. For kohorter som ble bosatt seint på 1980-tallet kommer utflatingen først etter elleve-tolv år; for seinere kohorter kommer den noe tidligere. Flyktninger bosatt i 1994 og 1995 økte sin andel ordinært sysselsatte raskere enn de øvrige bosettingskullene. Dette henger trolig sammen med den spesielle sammensetningen av disse kullene (store andeler krigsflyktninger fra det tidligere Jugoslavia) og den spesielle velviljen de møtte i det norske samfunnet.

Andelen flyktninger som mottar pensjon/trygd er også lineært stigende fra et nivå nær null til om lag 10 prosent i løpet av observasjonsperioden. Av de forskjellige trygdene som inngår i vår oversikt, er det andelen uføretrygdete som bidrar mest til den stigende trenden.

Andelen mottakere av sosialhjelp synker med økende botid. Flyktningkohortene som ble bosatt på 1980-tallet, har en andel med sosialhjelp som eneste registrerte inntektskilde på 5 prosent etter åtte års botid. I seinere kohorter er andelen mellom 30 og 40 prosent kort etter bosettingen. Hvis sosialhjelp kombinert med andre inntektskilder også medregnes, er tilsvarende andeler i underkant av 20 prosent etter åtte års botid og nærmere 50 prosent i nylig bosatte kohorter.

Alder og kjønn påvirker hvilke hovedaktiviteter flyktningene engasjerer seg i etter bosettingen. De yngste (16-24 år) er selvsagt i langt større grad under utdanning enn eldre flyktninger, mens middelaldrende (25-54 år) oftere er i ordinært arbeid. Eldre flyktninger (55-74 år) mottar sosialhjelp og pensjon/trygd i større grad enn yngre. Menn er oftere i ordinært arbeid enn kvinner, mens kvinner oftere mottar pensjon/trygd. Det er også betydelige forskjeller i flyktningenes deltakelse på arbeidsmarkedet etter landbakgrunn og i mindre grad også etter oppholdsgrunnlag.

Flyktningenes aktiviteter varierer dertil etter bosettingsår (kohort), botid og periode (observasjonsår). Botiden er mer avgjørende for sjansen til å være i ordinært arbeid enn kohort og periode. En tidligere undersøkelse konkluderte at konjunktursituasjonen i bosettingsåret var spesielt viktig for mulighetene på arbeidsmarkedet, men det støttes ikke i denne undersøkelsen. Vi finner at konjunktursituasjonen påvirker sjansen for å være i ordinært arbeid på *hvert* observasjonstidspunkt (*også* bosettingsåret), men selve bosettingsåret synes ikke å stå i noen særstilling. Når kohortene er forskjellige med hensyn til andelen i arbeid etter samme botid, skyldes det primært at de er ulikt sammensatt med hensyn til egenskaper som etterspørres på arbeidsmarkedet.

Kontinuitet mellom lege og pasient:

Blanda resultat av fastlegereforma

Fleire enn tidlegare har fast lege. Ein har dermed nådd eit sentralt mål med innføringa av fastlegeordninga (FLO). Dei som før var utan fast lege, men som har fått det etter FLO, har mindre behov for legetenester ann andre. Særleg gjeld dette yngre menn med god helse. Det var òg ei klar målsetjing at behovet for legetenester i større grad skulle rettast mot fastlegen, og ein rekna òg med at bruken av legevakt skulle reduserast. Desse måla har ein i mindre grad nådd.

Jon Erik Finnvold og Jørgen Svalund

Kva ligg i omgrepet kontinuitet?

Kontinuitet er ikkje noko mål i seg sjølv, men eit verkemiddel for å oppnå god kvalitet i tilhøvet mellom lege og pasient. Med ei fast gruppe av pasientar vil legen få betre oversikt over sjukdomshistorie, levesett og familietilhøve til den enkelte. Denne kunnskapen kan vera eit godt utgangspunkt for å gjere ein god jobb som lege. Pasienten vil på si side få ei fast adresse for sine legebehov, det skal bli lettare å kome til lege når ein treng det. I denne artikkelen spør vi om målsetjinga med betra kontinuitet er nådd. For å svare på dette, må vi presisera kva ein legg i omgrepet kontinuitet. Sosial- og helsedepartementet har gjort greie for sitt syn på kva som skal vera tema for evalueringa, og vi nyttar desse formuleringane som eit utgangspunkt for ulike presiseringar av kontinuitet. I eit avsnitt som omhandlar kontinuitet heiter det blant anna at:

> "*Hovedfokus under dette området rettes mot i hvilken grad fastlegereformen bidrar til økt kontinuitet i lege-pasientforhold. Kontinuitet omhandler i denne sammenheng: Varighet (på lege-pasientforholdet), omfang (antall lege-pasientforhold som varer over tid) samt innhold/bruk (at den faste legen er den allmennlegen som faktisk benyttes)*" (Sosial- og helsedepartementet 2001:10)

I framstillinga under har vi freista å konkretisera kva som ligg i dei tre ulike målsetjingane, og definera kva slags mål på kontinuitet som er brukt:

1. Omfang: Kor mange er utan ein fast lege på intervjutidspunktet? Har ein større del av befolkninga fått ein fast lege?

2. Varigheit: Datagrunnlaget gjer det mogleg å berekne kor lenge dei som er med i utvalet har brukt den faste legen dei hadde på intervjutidspunktet. Som alternativ er det stilt spørsmål om kor mange det er som opplever ufrivillige bytte av fast lege.

3. Innhald/bruk: To spørsmål tematiserer denne målsetjinga: Er det blitt færre som brukar fleire ulike allmennlegar? Og er det blitt mindre bruk av legevakt, kan dette eventuelt tyde på at fastlegen i større grad enn før løyser meir akutte behov for legehjelp?

Noregs forskingsråd (NFR) har på oppdrag frå Sosial- og helsedepartementet organisert ein forskingsbasert evaluering av FLO. Avtalen blei skriven under i 2000 og skal halde fram til juni 2005. Statistisk sentralbyrå er ein av institusjonane som er med i denne evalueringa. Artikkelen og datagrunnlaget som denne byggjer på er finansiert av NFR, og er eit samarbeid mellom Statistisk sentralbyrå og Sintef/Unimed.

Jon Erik Finnvold *er statistikkrådgjevar i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for helsestatistikk (jon.erik.finnvold@ssb.no).*

Jørgen Svalund *er førstekonsulent i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for helsestatistikk (jorgen.svalund@ssb.no)*

Levekårspanelet

Datagrunnlaget byggjer i hovudsak på levekårpanelet, som ble etablert 1. halvår 1997. Panelet omfattar eit utval på om lag 5 000 personar, der dei same personane kontaktast år etter år. Dei som er med blir intervjuet ved besøk, men det blir òg gjort telefonintervju. Spørjeskjemaet er organisert rundt faste sekvensar av spørsmål om helse, arbeid og bustadforhold. Første gangen det blei stilt spørsmål om legetenester, var i 2000. Dette temaet ble følgt opp i 2001 og 2002. I 2003 er spørsmål om legetenester eit hovudtema, slik at endringar i legebruk etter fastlegeordninga kan sporast. I tillegg til opplysningane som blir gitt gjennom intervjua, blir informasjon om svarpersonanes bakgrunn gjort tilgjengeleg gjennom registerkoplingar. Dette gjeld dels individopplysingar, slik som utdanningslengd og inntekt. Dels gjeld det også ulike eigenskapar ved svarpersonanes bustadkommune, herunder trekk ved det lokale legetilbodet. Desse opplysingane er henta frå oversikten til Statistisk sentralbyrå over personell og verksemd i kommunehelsetenesta.

Svarprosenten for levekårpanelet er normalt på omtrent 70 prosent. For meir detaljerte opplysingar om utval og fråfall, sjå Finnvold og Paulsen 2002. I den enkelte tabell i artikkelen vil talet på personar som svarte variere. Utover fråfallet er det fleire grunnar til dette. Den viktigaste er at mange av spørsmåla berre er stilte til personar som har hatt legekontakt det siste året. Det er også slik at utvalet kvart år blir redusert då fleire av ulike grunnar ikkje lenger kan eller vil delta. Dette blir kompensert gjennom nyrekruttering. Analyser som byggjer på koplingar av fleire årgangar, vil dermed få færre som svarar.

Tabell 1. Årsverk av legar i kommunehelsetenesta. 2000 og 2002[1]

	Prosent av legeårsverk utført av legar med fast løn/ turnus-kandidatar 2000	Prosent av legeårsverk utført av legar med fast løn/ turnus-kandidatar 2002	Vekst i lege-årsverk 2000-2002	Vekst i lege-årsverk 2000-2002. Prosent
Minst sentrale kommunar (nivå 0)	61	55	42	6
Mindre sentrale kommunar (nivå 1)	37	29	21	7
Sentrale kommunar (nivå 2)	19	17	57	7
Mest sentrale kommunar (nivå 3)	13	12	194	11

[1] Sentralitetsinndelinga byggjer på Statistisk sentralbyrås (1994) Standard for kommuneklassifisering.
Kjelde: Kommunale helse- og omsorgstenester, Statistisk sentralbyrå.

Fast lege er ikkje like viktig for alle

Utgangspunktet for analysen er ei undersøking der dei same personane er intervjua før og etter reforma (sjå ramme om Levekårspanelet). Datagrunnlaget gjer det mogleg å sjå i kva grad målsetjinga om auka kontinuitet er nådd for grupper med ulike behov for legetenester. For eldre og sjuke menneske er det å ha ein stabil lege som er lett å få fatt i, særleg viktig. Høg alder og alvorlege helseproblem krev ofte kontakt, meir oppfølgjing på grunn av medisinbruk, og koordinering av spesialisert medisinsk behandling (Dahle og Skilbrei 2003). For unge menneske med god helse vil faste legerelasjonar bety mindre. Det er ikkje berre medisinske behov som bestemmer bruken av fastlege. Ofte er det slik at menn og kvinner bruker helsetenester på ulike måtar. Personlege preferansar kan òg ha innverknad på om folk faktisk har ein fast lege. Ikkje alle har eit ønske om å knytte seg til ein fast allmennlege. Dei vil helst bruke fleire ulike legar, og har eit legebruksmønster som relativt ofte inkluderer privatpraktiserande spesialistar. Dette er typisk for folk med høg utdanning, og som gjerne er busette i sentrale strok med eit mangfald av helsetilbod (Finnvold 2000). Har denne gruppa endra åtferd etter innføringa av FLO?

Større utfordringar i mindre sentrale kommunar

Det har lenge vore kjent at busette i mindre sentrale kommunar har hatt særleg store problem med å få ein fast lege. Ikkje slik å forstå at alle mindre sentrale kommunar har hatt dette problemet, det finst òg område i rurale strok med stabil legedekning og velfungerande interkommunale samarbeidsordningar. Før reforma går det fram av figur 1, at busette i kommunar som baserar legetilbodet på kommunalt tilsette legar og turnuskandidatar hadde særleg store problem med å få ein fast lege. Ved utgangen av 2000 var 61 prosent av alle legar i dei minst sentrale kommunane turnuskandidatar eller kommunalt tilsette legar (tabell 1). Denne delen var blitt noko mindre (55 prosent) i 2002. Til samanlikning utgjorde slike legar 12-13 prosent av legetilbodet i dei mest sentrale kommunane, som i hovudsak baserar legetenesta på privatpraktiserande legar. Mønsteret som eksisterte før FLO, har dermed endra seg lite. Dette er føresetnader som FLO i mindre grad har endra, og som det er det viktig å ta omsyn til i analysar av erfaringane til folk.

Tabell 1 viser òg at det var ein klar vekst i ressursinnsats. Veksten var størst, både i absolutte og relative tal, i dei største og mest folkerike regionane. Derfor er det ikkje overraskande at legedekninga er eit område der folk er blitt meir positive i vurderinga si frå 2000 til 2003[1] (Grytten, Skau og Carlsen 2004).

Omfang: fleire har fast lege

Før innføringa av FLO (våren 2001) var det 66 prosent av utvalet som svarte at dei hadde ein fast allmennlege. I tillegg var det 6 prosent som brukte spesialistar som sin faste lege. Dei resterande 28 prosent svarte altså at dei var utan fast lege. Mellom desse var det eit klart mønster (figur 1): Det var ein overrepresentasjon av relativt unge menneske med god helse. Dessutan var dei som var utan fast lege oftare menn. Busette i kommunar som baserte legetilbodet på turnuskandidatar og kommunalt tilsette legar, hadde klart større problem med å få ein fast lege. Det er sjølvsagt at mange turnuskandidatar ikkje er positivt for stabiliteten i det lokale legetilbodet. Gjennomtrekken blant kommunalt tilsette legar kan òg sjå ut til å vera relativt høg. Analysen viser òg at dei som helst vil bruke fleire ulike legar, sjeldnare enn andre hadde ein fast allmennlege. Dette er alle statistisk sikre funn (sjå ssb.no på Internett for fleire opplysingar, modell 1, webtab2). Skal ein vurdera den relative vekta av det enkelte aspekt, viser analysen at kommunal organisering av legetenesta og preferansar kan vera viktigast.

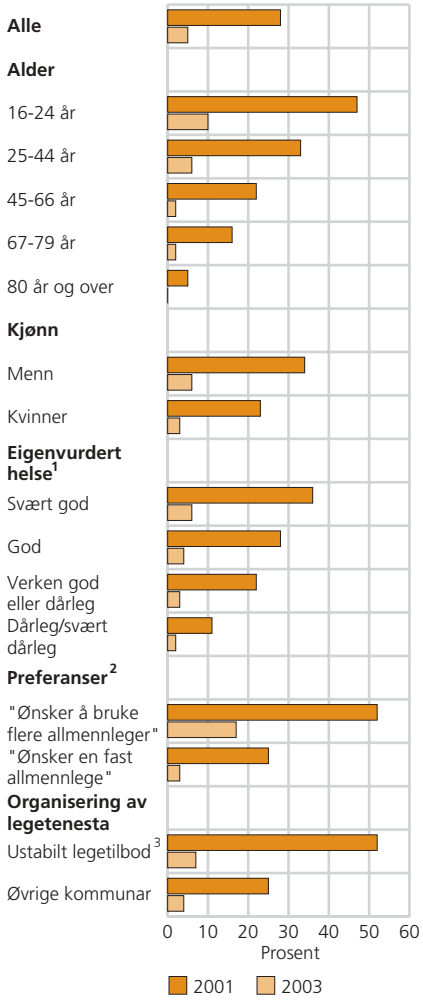
Spørsmålet om fastlegetilknyting blei teken opp att våren 2003, nesten to år etter at reforma vart innført. I spørsmålet som vart stilt, blei det presisert at dei som stod på lister som var utan fast lege, felleslister eller lister som var dekka av langtidsvikarar, ikkje hadde fast lege. I underkant av 5 prosent hadde ikkje fast lege. Langt fleire har altså fått ei fast adresse å vende seg til når dei treng lege. Dette samsvarar med resultat frå ein tidlegare studie der det går fram at fleire rekna den legen dei var hos ved sitt siste legebesøk som sin faste lege etter reforma (Lian og Wilsgaard 2004). I denne undersøkinga vart det fokusert på pasientanes *oppleving* av den siste lege dei var hos, noko som ikkje heilt svarar til vår undersøking. Mønsteret for dei som mangla fast lege var stort sett det same som før reforma, men er ikkje så tydeleg lenger (modell 1 og 2, webtab2). For ei gruppe har det vore relativt lita endring: Dei som ønskjer å bruke fleire legar er endå klart overrepresenterte blant dei som ikkje har fast lege også etter reforma (modell 2, webtab2).

Resultata tydar samla sett på at FLO har auka kontinuiteten, i den forstand at ein større del av befolkninga no har ein fast allmennlege. Ser ein isolert på denne forma for kontinuitet, kan ein seie at reforma har lukkast.

Klar betring for busette i kommunar med ustabilt legetilbod ...

Ein framgangsmåte for å finne ut kven som har fått betre kontinuitet, er å identifisera dei som ikkje hadde fast lege i 2001, men som i 2003 seier at dei har fast lege. Ein slik framgangsmåte er mogleg dersom ein har paneldata (sjå ramme om Levekårspanelet). Denne gruppa utgjorde ein fjerdedel av utvalet i undersøkinga. Analysen viser at dei som bur i kommunar der legetenesta er basert på turnuskandidatar og kommunalt tilsette legar, er klart overrepresenterte i den gruppa som ikkje hadde fast lege før reforma, men som hadde fast lege då dei vart spurte om dette i 2003. Dette er det viktigaste statistiske resultatet i denne analysen (sjå modell 3, webtab2).

Figur 1. Talet på personar som var utan fast lege, etter alder, kjønn, eigenvurdert helsetilstand, preferansar og lokal organisering av legetenesta. 2001 og 2003. Prosent



[1] Svar på spørsmålet "Hvordan vurderer du din egen helse sånn i sin alminnelighet?"

[2] Svar på spørsmålet "Ønsker du å ha en fast allmennlege å forholde deg til, eller ønsker du å bruke flere leger?"

[3] Busette i kommunar med meir enn 20 prosent turnuskandidatar og/eller meir enn 50 prosent fastlønna legar.

Kjelde: Samordna levekårsundersøking, paneldata 2001 og 2003.

Web-tabellar

Modellar og webtabellar som blir nevnte i teksten, ligg på Internettsidene til Statistisk sentralbyrå, ssb.no.

Tabell 2. Respons på spørsmålet "Omtrent hvor lenge har du hatt denne faste legen?" Gjennomsnitt for underutval som hadde fast allmennlege. 2000 og 2003. (95 prosent konfidensintervall) (N)

	Gjennomsnitt, år	(N)
2000	9,7 [10,1-9,4]	(2 645)
2003	7,7 [8,0-7,4]	(2 645)

Kjelde: Samordna levekårsundersøking, panelundersøkinga.

Tabell 3. Respons på spørsmålet[1] "Hva var årsaken til legebyttet?" Prosent (N=192)

I alt	100
"Svarpersonen flyttet"	27
"Telefontilgjengeligheten hos tidligere lege var for dårlig"	1
"Tidligere lege hadde for lange ventetider ved timebestilling"	3
"Misfornøyd med behandlingen	10
"Tidligere lege sluttet, flyttet, eller ønsket å redusere sin praksis"	41
"Andre grunner	18

[1] Spørsmålet blei stilt til dei som hadde hatt fast lege i eit år eller mindre, og som hadde bytt fast lege i løpet av det siste året.
Kjelde: Samordna levekårsundersøking, panelundersøkinga.

... og for unge menn med god helse

Analysen viser òg at menn er klart overrepresenterte blant dei som etter reforma har fått fast lege. Det same gjeld den yngste aldersgruppa. Desse resultata må tolkast på bakgrunn av at heile befolkninga gjennom ein administrativt initiert prosess fekk tilbod om ein fast lege. Ikkje alle deltok i dette legevalet, og deltakinga var mindre for nett dei gruppene som er overrepresenterte blant dei som no har fått fast lege (Finnvold, Lurås og Paulsen 2003). For dei som sjeldan er hos lege, vil det å ha fast lege i første rekkje ha ei formell tyding. I praksis betyr denne endringa likevel lite for relasjonen til lege, då dei sjeldan er hos lege.

Kor lenge varer ein legerelasjon?

Før reforma varte ein gjennomsnittleg legerelasjon nesten 10 år (tabell 2). Etter reforma er gjennomsnittet nesten åtte år. Dei som hadde fast lege vart spurte om kor mange år dei hadde hatt denne legen. I tabellen er resultatet vist for dei som hadde ein fast allmennlege. Det er viktig å vera merksam på at talet på personar som svarte på dei to tidspunkta, er endra. I 2000 er opplysninga om lengda av relasjonen opplyst for 1 788 personar. I 2003 var det 2 645 personar som svarte. Bakgrunnen er sjølvsagt at fleire no har fast lege. Dette betyr at reforma har verka for kort tid til at det er meiningsfullt å trekke nokon konklusjon om verknaden av FLO på lengda av legerelasjonen. Som vi har sett, har reforma nådd grupper som tidlegare ikkje hadde fast lege. Samstundes var det enkelte som hadde fast lege tidlegare, som ikkje fekk behalde denne etter legevalsprosessen. Lian og Wilsgaard (2004:-565) fann i si undersøking at 9 prosent hadde mista eit stabilt legeforhold som dei ønskte å behalde ved innføringa av FLO. Den gjennomsnittlege lengda på legerelasjonane vil difor på kort sikt gå ned. Når vi ser nærmare på frekvensfordelinga som ligg bak gjennomsnittsmålet i tabell 2, kjem det fram at det i 2003 er blitt særleg mange som har hatt ein fast lege i to år, som altså fekk ny lege under legetildelingsprosessen sommaren 2001.

Bytte av fast lege - frivillig eller tvungen?

Kor vanleg er det å bytte fast lege, og kvifor skjer dette? Er bytte av fast lege eit fenomen som er blitt meir utbreidd no etter FLO? I ei anna undersøking svarte 18 prosent i 2003 at dei hadde bytt fastlege etter at FLO blei innført. I alt 63 prosent av desse legebytta var eit resultat av eigen flytting eller at legen flytta, mens 31 prosent svarte at dei hadde bytt fordi dei ikkje var nøgde med legen (Lian og Wilsgaard 2004:656). Dette gjev ein indikasjon på kor mange som har bytt lege etter at FLO vart innført, og kvifor, men det seier ikkje noko om utviklinga over tid.

I vår panelstudie blei dei som var med både før og etter reforma spurte om dei hadde bytt fast lege i løpet av det siste året. I 2001 var det berre 3 prosent som hadde bytt mens i 2003 var det over 6 prosent som hadde bytt fast lege i løpet av det siste året.[2] Dei som hadde bytt fast lege fekk spørsmål om kvifor dette hadde skjedd. Relativt få svarte at misnøye med telefontilgjenge, ventetider eller andre aspekt ved legerelasjonen var årsaka (tabell 3). Den mest vanlege årsaka var at den tidlegare legen hadde slutta.

Auken i ufrivillige bytte av fast lege er ikkje uventa, sidan forbetringa av kontinuitet i form av å ha ein fast lege først og fremst er skjedd i regionar og grupper i befolkninga som tidlegare hadde mindre stabile legerelasjonar. Fører ein analysen vidare og leiter etter kjenneteikn ved dei som har bytt

fast lege, finn ein ikkje uventa at dette er blitt meir vanleg blant busette i kommunar som baserer legetilbodet på turnuskandidatar og kommunalt tilsette legar. Ein slik samanheng kunne ein ikkje observera før reforma. Sjølv om FLO har ført til at langt fleire i slike kommunar har fått ein fast lege, vil dei samstundes oppleva fleire ufrivillige bytte av fast lege enn andre. I alt 11 prosent av dei som budde i kommunar med meir enn 20 prosent turnuskandidatar og/eller 50 prosent legar med fast lønn, hadde bytt fast lege i løpet av det siste året.

Desse resultata samsvarar i hovudsak med undersøkinga til Lian og Wilsgaard (2004), som har peika på den store variasjonen i legestabilitet mellom ulike område og kommunar i dagens allmennlegeteneste, samstundes som stabiliteten i stort kan sjå ut til å ha blitt noko betra.

Bruk av fleire allmennlegar

Ein tidlegare analyse av paneldeltakarane sine erfaringar frå innføringa av reforma, viste at mange tok aktivt del i sjølve legevalprosessen (Finnvold, Lurås og Paulsen 2003). Mange hadde meiningar om kva slags lege dei ville ha, og ofte vurderte dei fleire aktuelle legar. Mykje av litteraturen om dette emnet har konkludert med at folk i liten grad gjer sjølvstendige val av lege. Dei fleste er ikkje bevisste konsumentar av legetenester, oftast er det slump som avgjer. Eit spørsmål er kva folk gjer når dei blir oppfordra til å finne seg ein lege, slik reforma la opp til. Eit anna spørsmål er kva som skjer under meir normale tilhøve. Vi har sett at relativt få bytter fast lege, og i den grad det skjer, er det oftast som eit resultat av spesielle tilhøve i det lokale legetilbodet.

Kva så med dei som har fast lege, i kva grad er det denne legen som nyttast? Dei som hadde hatt kontakt med allmennlege siste året på grunn av eigen sjukdom, blei spurte om kor mange ulike legar dei hadde hatt kontakt med. Det blei presisert at kontaktar med legevakt ikkje skulle reknast med. Dette betyr at omtrent halvparten av dei som blei intervjua fekk dette spørsmålet. Resultatet er presentert i tabell 4, og byggjer på ei undergruppe som hadde hatt to eller fleire kontaktar med allmennlege på grunn av eigen sjukdom. Denne gruppa utgjorde 1 298 svarpersonar i 2000, og 1 043 i 2003[3]. I tabell 4 går det fram at lite har endra seg. Fordelinga er den same før og etter innføringa av FLO. Dette resultatet skil seg frå ei anna undersøking, som fann at det var blitt fleire som nytta den same legen etter innføringa av FLO (Grytten, Skau og Carlsen 2004).

Tabell 4. Respons på spørsmålet "Omtrent hvor mange ulike allmennleger har du hatt kontakt med siste 12 måneder? Regn ikke med legevaktslege". 2000 og 2003

	2000		2003	
	Prosent	(N)	Prosent	(N)
I alt	100	(1298)	100	(1043)
1 lege	66	(857)	66	(690)
2 legar	24	(307)	24	(253)
3 eller fleire legar	10	(131)	10	(100)

Kjelde: Samordna levekårsundersøking, panelundersøkinga.

Tabell 5. Respons på spørsmålet "Vi er interessert i å høre hvorfor du har hatt kontakt med flere allmennleger i løpet av de siste 12 måneder? Var det fordi ...". 2000 og 2003. Prosent (N)

	2000 Prosent (N=217)	2003 Prosent (N=332)
"..din faste lege sluttet?"	12	11
"..din faste lege var på ferie, syk eller midlertidig fraværende?"	41	39
"..du ikke var tilfreds med din faste lege?"	6	7
"..du ønsket en ny vurdering av sykdommen din?"	7	7
"..du fikk en annen lege ved legesenteret der din faste lege arbeider?"	38	33
"Var det en annen grunn?"	32	36

Kjelde: Samordna levekårsundersøking, panelundersøkinga.

Tabell 6. Bruk av legevakt. 2000 og 2003

	2000	2003
Andel som hadde hatt kontakt med legevakt siste 12 månader[1]	27	22
Gjennomsnittleg tal på kontaktar siste 12 månader[2]	0,54	0,48
Legevakt som prosent av alle legekonsultasjonar[3]	17	15

[1] Endringa er statistisk signifikant på 1 prosentnivå. [2] Endringa er ikkje signifikant på 5 prosentnivå. [3] Talet på legekonsultasjonar inkluderer allmennlege, polikliniske konsultasjonar på sjukehus, kontaktar med spesialist utanfor sjukehus og legevaktkonsultasjonar inkl. telefonkontaktar. Kjelde: Samordna levekårsundersøking, panelundersøkinga.

I nokre av signala frå dei sentrale helsepolitiske styresmaktene kan det sjå ut til at det å oppsøke fleire ulike legar er negativt. Det vert hevda at pasientane går frå den eine legen til den andre til dei får den resepten dei ønskjer, eller den sjukemeldinga dei ikkje fekk av legen dei nyttar til vanleg (Sosialdepartementet 1990:74). Ei slik åtferd vert ofte kalla "doktor-shopping". Det ligg i formuleringane til departementet at dette er noko som ein helst ikkje vil ha. Sjølv om det vert presisert at det er mogleg å bytte fast lege, er det ikkje rimeleg at FLO legg opp til ein større grad av valfridom, slik trenden er for mange andre velferds-tenester (Perri 6 2003). "Doktor-shopping" er eit omgrep som ikkje har nokon eintydig definisjon (Elstad 1992). Omgrepet viser til pasientar som på eige initiativ bytter fast lege, eller oppsøkjer fleire ulike legar. Dette kan òg vera et uttrykk for at folk stiller krav til legane, gjer sjølvstendige vurderingar, og vel den legen dei trur er best.

Svarpersonar som hadde brukt fleire ulike legar blei spurte om kva som var bakgrunnen for dette. Spørsmåla som blei stilte er retta mot å avdekke kvifor andre legar enn den faste blir brukt. I tabellen er svara frå dei som hadde fast lege tatt med (N=332 i 2003, N=217 i 2000). Talet på svarpersonar er høgare i 2003, av di fleire faktisk hadde fast lege, jf. figur 1. Resultata viser at det i mindre grad er "doktor-shopping" som ligg bak. Relativt få rapporterte misnøye eller ønske om å få ny vurdering frå ein annan lege som grunnen til at dei hadde brukt fleire legar. Av dei som hadde hatt kontakt med lege på grunn av eigen sjukdom, var det berre rundt 1 prosent i 2003 som hadde hatt kontakt med fleire legar fordi dei var misnøgde med den faste legen. Denne andelen var om lag den same i 2001. Dei mest vanlege årsakene til at folk hadde hatt kontakt med fleire ulike legar, var at den faste legen hadde slutta, var på ferie, eller at dei hadde fått ein annan lege på legesenteret. Ein analyse av kjenneteikn ved dei som hadde brukt fleire legar viser at dette var mindre vanleg blant dei eldste. Folk som oppfatta helsa si som relativt dårleg hadde oftare hatt kontakt med fleire ulike legar, det same hadde dei som budde i kommunar basert på legar med fast lønn og turnuskandidatar. I slike kommunar var det nesten 40 prosent som hadde hatt kontakt med fleire ulike legar det siste året.

Legevakt: små endringar

FLO gjer relasjonen mellom lege og pasient meir forpliktande. Dermed kan det ha blitt vanskelegare for legen å avvise pasientar som står på lista. Dette er ein av grunnane til at ein forventar ein reduksjon i bruken av legevakt. Erfaringar frå fastlegeforsøket i Tromsø og Trondheim viste at talet på legevaktkonsultasjonar gjekk ned med 10-15 prosent. Ein reknar med at fleire no vil få hjelp av lege på dagtid for plager som tidlegare enda med legevaktbesøk. I Levekårspanelet 2000 og 2003 blei det registrert kor ofte folk hadde nytta legevakt det siste året. Det var presisert at alle kontaktar skulle reknast med, både besøk og telefon. Som det går fram av tabell 1 har det vore ein liten reduksjon i bruk av legevakt. Endringane pekar i same retning for dei ulike måla.

[1] Deira undersøking var basert på to tverrsnitt, gjennomført ved bruk av postale spørjeskjema. Desse hadde ein svært låg svarprosent. 43 prosent svarte i 2000, medan 41 prosent svarte i 2003. I tillegg til at aldersgruppa frå 16 til 34 år er underrepresentert i undersøkinga, er usikkerheita rundt resultata noko større enn vanleg då vi ikkje kan vere sikre på om fråfallet ikkje har samanheng med dei som skulle svare om si helse, deira bruk av legetenestar eller andre forhold som kan vere vesentlege for resultata.

[2] Spørsmålet blei stilt til dei som hadde hatt fast lege i eit år eller mindre. I alt 202 personar fekk spørsmålet i 2000, og 328 personar i 2003 (av nettoutval på 2 982). Av desse var det 82 som hadde bytt fast lege i 2000, og 192 i 2003. Berekning av konfidensintervall viser at denne forskjellen er signifikant på 5 prosentnivå.

[3] Årsaka til at fleire hadde hatt legekontakt i 2000 er at telefonkontaktar også blei inkludert dette året. I den grad dette kan påverke resultatet, er det i retning av større stabilitet i 2000, ettersom dei som berre har hatt telefonkontakt truleg har mindre behov for lege, og dermed mindre sannsyn for å bruke fleire ulike legar. Dersom vi ser på korleis dei to gruppene vurderer si eiga helse, var det 66 prosent som vurderte denne som "meget god" eller "god" i 2000, mot 56 prosent i 2003.

Avsluttande drøfting

Det har vore ein klar auke i talet på personar som har fast lege. Det har med andre ord vore stor oppslutning om den tildelingsprosessen som blei sett i verk sommaren 2001. Sjølv om mange deltok aktivt i denne prosessen (Finnvold, Lurås og Paulsen 2003), er det lite som tyder på at folk er blitt meir aktive i søking etter lege. Fenomenet "doktor-shopping" var ikkje stort før reforma, og har heller ikkje fått eit større omfang. Reforma har formalisert det som tidlegare var praksis for eit fleirtal i befolkninga. I tillegg har FLO fanga opp grupper som tidlegare var prega av lite kontinuitet, det vil seie menn, personar som opplever si eiga helse som god og dei yngste aldersgruppene. Fleire av desse står no på lista til ein fastlege.

Fleire er ennå utan fast lege i kommunar som baserer legetenesta på fastlønnslegar og turnuskandidatar. Sjølv om situasjonen i desse kommunane er klart betra på den måten at dei no veit kven som er deira faste lege, må dei likevel oftare rekne med ufrivillige bytte av fast lege. Samtidig er ein større del av kontaktane med ein lege som ikkje er den faste.

Omgrepet kontinuitet har fleire dimensjonar. Resultata som kjem fram tydar på at reforma ikkje evnar å oppnå dei ulike målsetjingane på ein gong. Samstundes som kontinuiteten er auka når det gjeld *kor mange* som har ein fast lege, tyder tala på at styresmaktenes målsetnad om å auke *varigheita* på lege-pasientforholdet vert vanskeleg å oppnå utan større strukturelle endringar. Så lenge stabiliteten i legedekninga ikkje blir betra i dei minst sentrale kommunane, vil den siste målsetnaden vere vanskeleg å oppnå.

Vi har ikkje funne nokon reduksjonen i bruk av andre legar enn den faste. Reduksjonen i bruk av legevakt er relativt liten. Ein grunn til dette kan vera at det er grupper med små legebehov som i størst grad er påverka av reforma. Desse gruppene vil i mindre grad enn andre ha behov for legevakt, og har sjeldnare samansette helseproblem som krev kontakt med fleire ulike legar.

Tabell 7. Kontinuitet i forholdet mellom lege og pasient før og etter fastlegeordninga

Aspekt ved lege-pasient kontinuitet	Endring i retning måloppnåing?	Hovudforklaring på resultata
Omfang, talet på lege-pasientforhold som varer over tid	Relativt stor endring i retning måla for reforma	Vellukka fastlegetildeling og oppslutning om FLO. Auke i allmennlegeårsverk
Varigheit på lege-pasientforholdet - Lengde på forholdet - Ufrivillig bytte	Reduksjon i lengda på relasjonen. Fleire ufrivillige bytte av fast lege.	Desse resultata kjem i hovudsak av ein målkonflikt mellom aspekt ein og to. Vidare kjem auken i ufrivillige bytte av at legetilbodet i dei minst sentrale kommunane ennå er relativt ustabilt.
Innhaldet, faktisk *bruk* av fast lege i befolkninga: - Bruk av fast lege - Bruk av legevakt	Bruken av fast lege og legevakt er relativt stabil.	Forbetring i kontinuitet for grupper med mindre behov for legetenester

Kjelde: Samordna levekårsundersøking, panelundersøkinga.

Referanser

Bild, Hanna, Jon Erik Finnvold, Kari Kveim Lie, Rannveig Nordhagen og Arnfinn Schjalm (1998): *Hvordan møter småbarnsfamiliene helsetjenesten? Analyser av variasjoner i helsetilstand, sosiale nettverk og erfaringer med helsetjenesten*, Rapporter 98/11, Statistisk sentralbyrå.

Dahle, Rannveig og May-Len Skilbrei (2003): *Fastlegeordningen og pasienter med store legebehov*. NOVA Rapport 3/03.

Elstad, Jon Ivar (1992): Om "Doktor-shopping" blant kvinner. Paper presentert på "Forum for helsetjenesteforskning", Bergen, 27.-29. september 1992.

Finnvold, Jon Erik (2000): Bestemmer behovene bruken av legespesialistene? Kapittel 4 i *Statistiske analyser* 56, Helse- og omsorgstjenester, Statistisk sentralbyrå.

Finnvold, Jon Erik og Bård Paulsen (2002): *Før innføring av fastlegeordning – brukervurderinger av allmennlegetjenesten i et veiskille*, Rapport, NIS-SINTEF/Statistisk sentralbyrå, 2002.

Finnvold, Jon Erik , Hilde Lurås og Bård Paulsen (2003): Fastlegeordningen: De fleste fikk den de ville ha, *Samfunnsspeilet,* 2, 2003, Statistisk sentralbyrå.

Grytten, Jostein, Irene Skau, og Fredrik Carlsen (2004): "Brukertilfredshet i allmennlegetjenesten før og etter fastlegereformen", *Tidsskrift for den Norske Lægeforening*, 124: 652-654.

Lian, Olaug S. og Tom Wilsgaard (2004): "Pasientterfaringer i primærlegetjenesten før og etter fastlegeordningen", *Tidsskrift for den Norske Lægeforening*, 124: 655-658.

Perri 6 (2003): Giving Consumers of British Public Services More Choice: What can be Learned form Recent History? *Journal of Social Policy* 32,2, 239-270.

Sosialdepartementet 1990:

Sosial- og helsedepartementet (2001): Mål og rammedokument for evaluering av fastlegereformen.

Statistisk sentralbyrå (1994): *Standard for kommuneklassifisering*. NOS C 192.

Små kommuner har høyest utgifter til primærlegetjenesten

Norske kommuner hadde gjennomsnittlige utgifter på 738 kroner per innbygger til primærlegetjenesten i 2002, men det var betydelige forskjeller mellom små og store kommuner. Kommuner med færre enn 2 000 innbyggere, må betale tre ganger så mye som gjennomsnittet.

Julie Kjelvik

Høyere utgifter for små kommuner enn for store

Kommunenes utgifter til primærlegetjenesten inkluderer utgifter til fastlønte og turnusleger, basistilskudd med mer til privatpraktiserende leger, driftsutgifter til legevakt og legesenter, investeringsutgifter, samt andre utgifter som for eksempel utgifter til rekrutteringstiltak og korttidsvikariater. Figur 1 viser kommunenes bruttoutgifter til primærlegetjenesten før og etter innføringen av fastlegeordningen (Astad og Brathaug 2001, Kjelvik 2004).

De totale bruttoutgiftene regnet som veid gjennomsnitt per innbygger i 2002 var 738 kroner (løpende kroner). De tilsvarende utgiftene som kommunene hadde til primærlegetjenesten i 1999 var på 567 kroner per innbygger. Omregnet i 1999-priser var utgiftene per innbygger i 2002 på 616 kroner – noe som gir en utgiftsvekst på 9 prosent i perioden. Vi har i beregningen av faste priser benyttet prisindeks for kommunalt konsum av helsetjenester som vanligvis brukes i nasjonalregnskapsstatistikk.

Små kommuner har de største utgiftene per innbygger; de aller minste kommunene har bruttoutgifter på opp mot 2 000 kroner per innbygger målt i faste kroner, tre ganger så mye som landsgjennomsnittet. Både tallene for 1999 og 2002 viser at størrelsen på kommunen, målt i antall innbyggere, er avgjørende for hvor store utgifter kommunen har til primærlegetjenesten. Utgiftene per innbygger faller med økende innbyggertall. Når det gjelder økningen i utgifter fra 1999 til 2002 har de minste kommunene hatt den største økningen.

Boks 1. Om undersøkelsen

I 2003 ble det sendt ut et spørreskjema til 250 norske kommuner med spørsmål om kommunenes utgifter knyttet til primærlegetjenesten i 2002. Bruttoutvalget av kommuner er et representativt utvalg av norske kommuner, og er det samme utvalget som ved undersøkelsen foretatt i 2000 (Astad og Brathaug 2001). Utvalget ble trukket på en slik måte at både små kommuner og bykommuner var tilstrekkelig representert. Til sammen 181 kommuner svarte på undersøkelsen i 2003, men av ulike årsaker kunne ikke alle svar benyttes i analysen, og datagrunnlaget er fra 116 kommuner. I 2000 svarte 145 kommuner på undersøkelsen. SSB har gjennomført undersøkelsene på oppdrag av Helsedepartementet.

***Julie Kjelvik** er førstekonsulent i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for helsestatistikk (julie.kjelvik@ssb.no).*

Utgifter per legeårsverk

Figur 2 viser antall legeårsverk i kommunene som svarte på undersøkelsen i 2002. Utvalgskommunene (se boks 1) hadde i gjennomsnitt 9 legeårsverk per 10 000 innbyggere, men legedekning og avtaleform varierer med kommunestørrelse. Målt i forhold til befolkningen er legedekningen høyest i de minste kommunene hvor det er mer enn 15 årsverk per 10 000 innbyggere. Dekningen blir mindre i større kommuner, men holder seg jevnt rundt 8-9 årsverk. En av årsakene til denne ulikheten er at små kommuner trenger flere leger i forhold til folketallet for å kunne yte de tjenester de er forpliktet til. Kommunene trenger for eksempel nok leger til å kunne dekke vakter til legevakten. Flere og flere kommuner løser dette ved å inngå samarbeid om legevakttjenestene, og en undersøkelse viser at 68 prosent av de kommunene som svarte oppga at de hadde legevaktsamarbeid (Kjelvik 2004).

I de minste kommunene er fastlønte leger den vanligste avtaleformen – to av tre leger var fastlønte i kommuner med færre enn 2 000 innbyggere. Noe av forklaringen er at i små kommuner blir pasientgrunnlaget for lite til at private leger etablerer seg, og for å kunne tilby stabile legetjenester ansetter kommunene leger på fast lønn. Andelen turnusleger er også høyere i små kommuner enn i store kommuner. Leger med driftsavtale er den vanligste tilknytningsformen i kommuner med mer enn 5 000 innbyggere. Om lag 3 av 4 legeårsverk er basert på driftsavtale i disse kommunene.

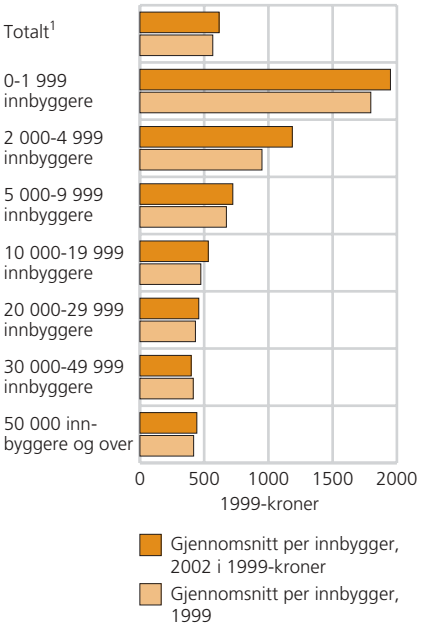
Tabell 1 viser kommunenes totale bruttoutgifter til primærlegetjenesten sett i forhold til antall legeårsverk. I 1999 hadde kommunene i gjennomsnitt 702 000 kroner i utgifter per legeårsverk. De tilsvarende utgifter for 2002 er beregnet til 814 000 kroner per legeårsverk, noe som utgjør en økning på 16 prosent. Som legeårsverk er her regnet leger med driftsavtale, turnusleger og leger med fastlønn, mens leger uten avtale er holdt utenfor. Tallene er her ikke justert for lønns- og prisvekst, og økningen reflekterer dermed de endringer som har vært i legenes tarifflønn, satser for tilskudd og så videre.

Som for bruttoutgifter per innbygger, varierer også utgifter per legeårsverk med kommunestørrelse. De aller minste kommunene hadde i 2002 nærmere 1,5 millioner kroner i utgifter per legeårsverk, noe som er over 80 prosent høyere enn gjennomsnittet. Til sammenligning hadde kommuner med over 10 000 innbyggere utgifter per årsverk i størrelsesorden 650 000-750 000 kroner. Tallene fra 1999 viste også forskjeller mellom små og store kommuner, og i 2002 har denne forskjellen økt. Den prosentvise økningen i utgifter per årsverk har vært størst for kommuner med færre enn 10 000 innbyggere.

Boks 2. Bakgrunn

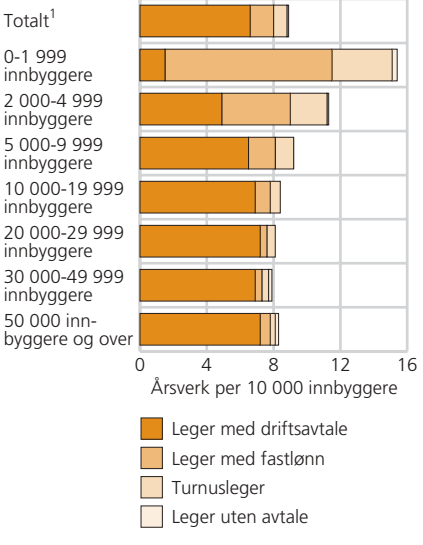
I St.meld. nr. 23 (1996-97) *Trygghet og ansvarlighet – Om legetjenesten i kommunene og fastlegeordningen* foreslo Sosial- og helsedepartementet at allmennlegetjenesten skulle organiseres som en fastlegeordning. Fastlegeordningen ble vedtatt av Stortinget, og etter forhandlinger om de økonomiske vilkårene, ble ordningen iverksatt 1. juni 2001. SSB har på oppdrag av Helsedepartementet gjennomført to undersøkelser av kommunenes utgifter til primærlegetjenesten; én før og én etter innføringen av ordningen (1999 og 2002). Helsedepartementet skal i løpet av 2004 foreta en evaluering av fastlegeordningen, og undersøkelsene er ett av flere bidrag til

Figur 1. Bruttoutgifter til primærlegetjenesten, etter kommunestørrelse. 1999-kroner



[1] Totale utgifter per innbygger er et veid gjennomsnitt.
Kilde: Astad mfl. 2001, Kjelvik 2004.

Figur 2. Organisering av legetjenesten i utvalgskommunene. Årsverk per 10 000 innbyggere, etter avtaleform og kommunestørrelse. 2002



[1] Totale utgifter per innbygger er et veid gjennomsnitt.
Kilde: Kommunehelsetjenesten 2002.

Tabell 1. Brutto utgifter per legeårsverk, etter kommunestørrelse

	Brutto utgifter i løpende kroner per legeårsverk (eks. leger uten driftsavtale), 1 000 kroner	
	2002 (N=116)	1999 (N=145)
Totalt	**814**	**702**
0 - 1 999	1 476	1 162
2 000 - 4 999	1 321	942
5 000 - 9 999	943	765
10 000-19 999	753	661
20 000-29 999	692	590
30 000-49 999	711	640
50 000+	647	624

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Astad og Brathaug 2001, Kjelvik 2004).

Tabell 2. Brutto utgifter per innbygger, etter utgiftstype og kommunestørrelse. 2002

	Brutto utgifter totalt, løpende kroner	Lønnskostnader fastlønnet lege, turnuslege	Basistilskudd m.m.	Driftsutgiftertil legesenter m.m.	Driftsutgifter til legevakt m.m.	Rekrutteringstiltak m.m.
Totalt[1] for 116 kommuner	**738**	**20**	**37**	**26**	**16**	**1**
0 - 1 999	2 337	43	5	40	9	3
2 000 - 4 999	1 422	25	13	48	10	4
5 000 - 9 999	867	19	28	39	13	1
10 000-19 999	638	18	41	29	13	-
20 000-29 999	549	12	56	8	20	1
30 000-49 999	478	4	63	5	28	-
50 000+	531	15	59	4	21	-

[1] Totale utgifter per innbygger er et veid gjennomsnitt.
Kilde: Statistisk sentralbyrå, (Kjelvik 2004).

Tabell 3. Totale offentlige utgifter til primærlegetjenesten per innbygger. 2002

	Komm. nettoutgifter	Statens turnustilskudd	Folketrygden	Off. utgifter til primærlegetjenesten	Kommunene, andel	Staten, andel	Folketrygden, andel
Totalt for 116 kommuner	**610[1]**	**14**	**426**	**1 050**	**58**	**1**	**41**
0 - 1 999	1 677	59	295	2 031	83	3	14
2 000 - 4 999	1 099	40	382	1 521	72	3	25
5 000 - 9 999	704	19	434	1 157	61	2	37
10 000-19 999	538	10	421	969	56	1	43
20 000-29 999	455	9	420	884	51	1	48
30 000-49 999	424	6	405	835	51	1	48
50 000+	473	5	458	936	50	1	49

[1] Totale utgifter per innbygger er et veid gjennomsnitt.
Kilde: Statistisk sentralbyrå, (Kjelvik 2004).

Tilskudd til næringsdrivende leger utgjør den største utgiftsposten

I 2002 utgjør tilskudd til næringsdrivende leger (basistilskudd med mer) med avtale den største utgiftsposten; nesten 40 prosent av de totale utgifter på landsbasis består av slike tilskudd. Tabell 2 viser at dette imidlertid varierer med kommunestørrelse. Mange av de minste kommunene oppgir at de ikke har noen utgifter til basistilskudd med mer, og gjennomsnittlig utgjør dette kun rundt 5 prosent av de totale utgiftene for de minste kommunene. Som vist i figur 2, har større kommuner hovedsakelig leger med avtale, og dette gjenspeiles også i utgiftene ved at utbetaling av tilskudd utgjør en stor del av de totale utgiftene i større kommuner.

For små kommuner er de største utgiftspostene lønnskostnader til fastlønnet lege og turnuslege, samt driftsutgifter til legesenter. Til sammen utgjør dette mer enn 80 prosent av de totale utgiftene for kommuner med færre enn 2 000 innbyggere. Mens store kommuner har høy andel næringsdrivende leger som driver private legesentre, vil legesentrene i små kommuner i større grad være kommunalt drevet og finansiert. Små kommuner har også vært de som har slitt med å rekruttere allmennleger. I den grad kommunene har utgifter til rekrutteringstiltak, tiltak for å beholde leger, samt korttidsvikariater, er dette hovedsakelig i de minste kommunene.

Boks 3. Avlønningsmodeller

Fast lønn. Kommunale fastlønnsstillinger benyttes for å stimulere en mer helhetlig pasientbehandling, og til forebyggende innsats.

Per-capita-avlønning. Avlønning beregnet etter antall og sammensetning på legens liste, for eksempel basistilskudd.

Stykkpris-avlønning. Betaling per tjeneste som legen yter pasienten, for eksempel egenandeler og takstrefusjoner.

Kilde: (St.meld. nr. 23 1996-97) De ulike avlønningsmodellene kan etablere ulike incentiver, og teoretisk sett genererer per-capita- og stykkpris-avlønning større grad av produktivitet enn fastlønte leger. Legene vil i slike tilfeller ha økonomiske motiver til å øke antall pasienter på listen eller øke antall konsultasjoner. (Scott 2000, Sørensen mfl. 2003).

Boks 4. Faste priser

Prisindeks for kommunalt konsum av helsetjenester: Kommunalt konsum måles ved totale produksjonskostnader, det vil si produktinnsats, lønnskostnader, kapitalslit, nettonæringsskatter, fratrukket gebyrer. Prisindeksen som her er benyttet, er et veid gjennomsnitt av indeksene på de nevnte komponentene i kommunalt konsum. Prisindeksen er vanlig å bruke i nasjonalregnskapsstatistikk.

Kommunene finansierer 60 prosent av totale offentlige utgifter

I beregningen av de totale offentlige utgiftene til primærlegetjenesten medregnes også statens og folketrygdens utgifter. I 2002 består statens utgifter av utbetaling av turnustilskudd til kommunene. I undersøkelsen fra 1999 besto statens utgifter av fastlønnstilskudd til kommuner som hadde fastlønnede leger. Fastlønnstilskuddet er nå fjernet og erstattet av trygderefusjoner, noe som er inkludert i folketrygdens utgifter. I tillegg består folketrygdens utgifter til primærlegetjenesten av refusjoner til allmennleger med driftstilskudd eller fastlegeavtale, allmennlege uten driftstilskudd og allmennlege ved legevakt.

De totale offentlige utgiftene i 2002 består av folketrygdens utbetalinger, statens turnustilskudd, samt kommunenes nettoutgifter til primærlegetjenesten. Dette utgjør 1 050 kroner per innbygger for 2002. Målt i faste priser er de totale offentlige utgiftene for 2002 på 876 kroner per innbygger – en økning på 7 prosent fra 1999. Både kommunenes utgifter og folketrygdens utgifter har økt, mens statens utgifter er redusert siden fastlønnstilskuddet er fjernet. Staten står for kun 1 prosent av utgiftene, slik at grovt sett fordeler utgiftene seg 60-40 mellom henholdsvis kommunene og folketrygden. Kommunenes andel av de totale utgiftene er likevel betydelig større i små kommuner enn i store kommuner. I de aller minste kommunene blir over 80 prosent finansiert av kommunene, mens i store kommuner ligger andelen på rundt 50 prosent.

I St.meld. nr. 23 (1996-97) ble det vedtatt av Stortinget at kommunene ikke skulle påføres merutgifter som følge av fastlegereformen. Den kommunale finansieringsandelen ble anslått til å bli lavere, mens det var forventet at selve omorganiseringen ville gi kommunene en utgiftsøkning. Totalt forventet man en viss utgiftsøkning for kommunene. Utgifter i forbindelse med omorganiseringen må forventes å avta, og det vil derfor være interessant å fortsatt følge med utviklingen i kommunenes utgifter til primærlegetjenesten.

Referanser

Astad, Bente og Ann Lisbet Brathaug (2001): Kommunenes utgifter til primærlegetjenester 1999. Evaluering av fastlegeordningen – førdata om kommunenes utgifter, Notater 2001/36, Statistisk sentralbyrå.

Kjelvik, Julie (2004): Del I: Kommunenes utgifter til primærlegetjenesten 2002 Del II: Organisering av legevakttjenesten, Notater 2004/6, Statistisk sentralbyrå.

St.meld. nr. 23 (1996-97) Trygghet og ansvarlighet – Om legetjenesten i kommunene og fastlegeordningen.

Statistisk sentralbyrå (2002): Kommunehelsetjenesten.

Sørensen, Rune, Jostein Grytten og Irene Skau (2003): Kontraktsvalg og tjenesteproduksjon i allmennlegetjenesten, *Tidsskrift for samfunnsforskning*, vol 44, nr. 2

Scott, Anthony (2000): Economics of general practice. Handbook of Health Economics, Volume 1.

Foreldreansvar, daglig omsorg og samvær:

Far er blitt viktigere, men mor er fortsatt viktigst

Stadig flere barn lever i familier med enten bare mor eller bare far. Fra 1995 til 2002 har andelen barn under 18 år som bare bor med den ene forelderen steget fra 21 til 25 prosent. Fortsatt er det vanligvis mor som har den daglige omsorgen for disse barna, men far tar stadig mer aktiv del i omsorgen. Flere barn lever nå alene med far, og flere foreldre deler på ansvaret og omsorgen for barna når de ikke bor sammen.

Aina Helen Sætre

I 1995 bodde 206 975 barn med bare den ene forelderen. Det tilsvarte 21 prosent av alle barn under 18 år. Per 1.1.2003 var tallet økt til 263 683 barn (25 prosent av alle barn under 18 år). I 1995 levde omtrent 11 prosent av disse barna med far. I 2003 var andelen økt til 13 prosent. (Jensen og Clausen 1997; http://www.ssb.no/emner/02/01/20/barn/tab-2003-08-21-01.html).

Resultatene fra Undersøkelsen om samvær og bidrag 2002 foreligger nå. Statistisk sentralbyrå (SSB) gjennomførte undersøkelsen på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet (BFD). Undersøkelsen ble gjennomført som et ledd i evalueringen av omleggingen av bidragsreglene i 2003, for å kartlegge situasjonen før regelendringene trådte i kraft. Reglene ble lagt om for å forsterke insentivene for samvær med barnet for den forelderen som ikke bor med barnet til daglig. Ifølge de nye reglene skal samværet få betydning for størrelsen på bidraget samværsforelderen skal betale, blant annet ved at det i større grad skal tas hensyn til utgiftene samværsforeldre har til barna. Mer samvær vil altså føre til mindre bidrag (Barne- og familiedepartementet 2001).

To undersøkelser - mulighet for sammenligning over tid

I 1996 ble en lignende undersøkelse gjennomført av SSB – Samværsrettsundersøkelsen. Hensikten med denne undersøkelsen var å øke kunnskapsgrunnlaget for debatten om omfang av samvær mellom barn og foreldre som ikke bor sammen. Samværsrettsundersøkelsen i 1996 og Undersøkelsen om samvær og bidrag 2002 gir et godt utgangspunkt for å studere endringer over tid. Undersøkelsen i 2002 ble gjennomført omtrent ett år før de nye reglene ble innført. En lignende undersøkelse vil bli gjennomført etter at de nye reglene har virket en stund – høsten 2004. Sammenligninger av data fra alle undersøkelsene vil gi en pekepinn på om regelendringene har hatt de tilsiktede konsekvensene. Ved å sammenligne over tid kan man få vite om andre forhold som også kan trekkes inn i forklaringene.

Flere foreldre med felles foreldreansvar

Foreldreansvar er først og fremst en juridisk avklaring av hvem av foreldrene som kan treffe ulike typer beslutninger på vegne av barnet, blant annet valg av skole, navn, utstedelse av pass og flytting til utlandet. I begge undersøkelsene ble det stilt spørsmål om hvem som hadde foreldreansvaret for barnet på intervjutidspunktet. I 2002-undersøkelsen ble det gitt en instruks i spørreskjemaet om hva en mente med foreldreansvar. Lignende instruks ble ikke gitt i spørreskjemaet i 1996. Til tross for at dette kan svekke sammenlignbarheten mellom de to spørsmålene, ønsket vi å gjøre det på denne måten for å klargjøre for respondenten hva som menes med foreldreansvar.

I utvalget sett under ett oppgas det at mor hadde foreldreansvaret alene i to tredeler av tilfellene i 1996. Bare 4 prosent av fedrene har foreldreansvar

***Aina Helen Sætre** er førstekonsulent i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for intervjuundersøkelser (aina.helen.satre@ssb.no).*

alene, mens i 29 prosent av tilfellene hadde foreldrene felles foreldreansvar. Det har vært en stor økning i andelen med felles foreldreansvar fra 1996 (29 prosent) til 2002 (42 prosent), mens andelen som oppga at mor har foreldreansvaret alene, har gått sterkt tilbake (fra 67 til 53 prosent).

Enslige mødre rapporterte at de hadde foreldreansvaret alene i nesten 80 prosent av tilfellene, mens drøyt 20 prosent hadde felles foreldreansvar i 1996. I 2002 er forholdet noe endret. Nå oppga 63 prosent av alle enslige mødre at de hadde foreldreansvaret alene, mens 36 prosent av enslige mødre oppga at det var felles. Blant samværsfedre var det flere som oppga felles foreldreansvar. I denne gruppen oppga vel en tredel felles ansvar i 1996 og 66 prosent at mor hadde foreldreansvaret alene. I 2002 er denne tendensen enda sterkere. 54 prosent oppga at mødrene hadde foreldreansvaret, mens 44 prosent oppga felles foreldreansvar. Dette viser også at forskjellen mellom samværsfedrenes og de enslige mødrenes oppfatning av fordelinger av foreldeansvaret var blitt mindre fra 1996 til 2002.

Kan endringene i tidligere samlivsstatus forklare økningen i andelen med felles foreldreansvar? Andelen gifte barnefamilier er blitt redusert, mens andelen samboende har økt. Tall fra medisinsk fødselsregister viser at stadig færre av de fødende kvinnene er gifte, og at stadig flere av de fødende kvinnene er samboere (Hurlen Foss, Noack og Byberg 2001). I 1985 var 75 prosent av fødende norske kvinner gifte, og 8 prosent var samboende. Omtrent ti år senere var tallene 52 prosent gifte og 40 prosent samboende. Lignende tall fra 2002 viser at utviklingen har fortsatt i samme retning. Nå er 49 prosent av fødende norske kvinner gifte og 42 prosent samboende (Amlo 2003:6). Det er dermed vanskelig å

Undersøkelsen om samvær og bidrag 2002

Trekkgrunnlaget var alle barn under 18 år per 31.12.2002 som var bosatt i Norge, og som bodde sammen med bare én av sine foreldre, og der begge foreldre var bosatt i Norge. Det ble trukket ut 2 000 barn, og på grunnlag av dette ble det laget to delutvalg. Det ene besto av 2 000 foreldre som til daglig bor sammen med egne barn under 18 år, men ikke sammen med barnets andre forelder. Det andre besto av foreldre med barn under 18 år, men som verken bor fast sammen med barnet/barna eller den andre forelderen. Hver person i det første utvalget har barn med en person i det andre utvalget. Dermed har vi altså et utvalg av 2 000 par av bidragspliktige og bidragsmottakere, her kalt henholdsvis samværsforeldre og enslige foreldre. Både enslige foreldre og samværsforeldre kan leve i samliv med nye partnere.

Data ble samlet inn gjennom postale spørreskjema og telefonintervjuer. Alle de utrukne personene fikk først tilsendt et skjema i posten. De som ikke besvarte dette, eller fylte det ut ufullstendig, ble senere kontaktet per telefon. Datainnsamlingen foregikk hovedsakelig i november og desember 2002, og med en del oppfølging i begynnelsen av 2003. Svarandelen for utvalget sett under ett var 59 prosent, 65 prosent blant de enslige foreldrene og 54 prosent blant samværsforeldrene. Nettoutvalget omfatter 2 309 foreldre, fordelt på følgende fire grupper: 942 samværsfedre, 105 samværsmødre, 1 123 enslige mødre og 139 enslige fedre. Det var 747 hele bidragspar i nettoutvalget, det vil si par der både mor og far har besvart skjemaet. Av disse var det 672 par bestående av enslige mødre og samværsfedre og 75 par bestående av enslige fedre og samværsmødre.

En del av foreldrene hadde flere bidragsrelasjoner slik at de enten betalte bidrag til, eller mottok bidrag fra, mer enn én partner. I det postale skjemaet ble deltakerne bedt om å kontakte SSB for å få vite hvilken bidragsrelasjon de skulle svare for. Det var viktig å sikre at hvert par av foreldre svarte for det samme barnet/de samme barna. Deltakerne ble stilt spørsmål om foreldreansvar, daglig omsorg, samvær og så videre for inntil tre barn. Her ser vi kun på opplysninger om det yngste barnet. Samværsforeldrene og de enslige foreldrene fikk i all hovedsak de samme spørsmålene. Samværsforeldre fikk spørsmål om omfanget av sitt eget samvær med barnet/barna de ikke bor sammen med, mens enslige foreldre fikk spørsmål om den andre forelderens samvær med barna.

Det er utarbeidet vekter for å justere for ulik trekksannsynlighet blant foreldrene og for skjevheter i frafallet. Det ble laget forskjellige vekter for individutvalget og parutvalget. Analysene her er foretatt på det vektede materialet. Antall observasjoner er angitt på grunnlag av det uvektede materialet. Opplegg og gjennomføring av undersøkelsen er nærmere dokumentert i dokumentasjons- og tabellrapporten fra undersøkelsen Sætre (2004). Beregningen av vektene til undersøkelsen er nærmere beskrevet i Vedø (2004).

Tabell 1. Fordeling av foreldreansvar i 1996 og 2002. Prosent

	Alle[1]		Enslige mødre		Samværsfedre	
Foreldreansvar	1996	2002	1996	2002	1996	2002
Total	100	100	100	100	100	100
Mødre	67	53	78	63	66	54
Fedre	4	4	1	1	0	1
Begge	29	42	22	36	34	44
Andre	0	0	0	0	0	0
Antall	1 249	2 309	618	1 123	528	942

[1] "Alle" omfatter i tillegg til enslige mødre og samværsfedre også enslige fedre og samværsmødre.
Kilde: Undersøkelse om samværsrett 1996 og Undersøkelsen om samvær og bidrag 2002, Statistisk sentralbyrå.

Samværsrettsundersøkelsen 1996
Utvalget i 1996-undersøkelsen besto av 2 000 personer som er foreldre til barn som bare bor sammen med den ene av foreldrene og hvor begge foreldrene var i live. Halvparten av utvalget besto av personer som bodde sammen med barnet og den andre halvparten av personer som ikke bodde sammen med barnet. De to underutvalgene ble trukket uavhengig av hverandre. Spørsmålene gjaldt det yngste barnet respondenten hadde sammen med en person som han eller hun ikke bodde sammen med. Litt under 64 prosent svarte på spørsmålene i 1996-undersøkelsen.

Frafallet i 1996 var større blant samværsforeldre (hovedsakelig menn) enn blant enslige foreldre (hovedsakelig kvinner) (Vaage 1996).

bruke foreldrenes samlivsstatus ved barnets fødsel til å forklare hvorfor andelen med felles foreldreansvar er større i 2002 enn i 1996. Tallene tyder tvert imot på at det i bestanden av familier/husholdninger med barn blir stadig færre gifte.

Samtidig er risikoen for samlivsbrudd tre ganger høyere blant samboende enn blant gifte (Texmon 1999). Færre gifte i bestanden av barnefamilier og høyere risiko for oppløsning av samboerpar enn gifte par, skulle dermed tilsi at det har blitt stadig færre tidligere gifte og stadig flere tidligere samboere i bestanden av samværsforeldre og enslige foreldre. Det er rimelig å tenke seg at økningen i felles foreldreansvar skyldes endringer i praksisen blant gifte og/eller samboende/enslige, ikke i endringer i sammensetningen av gruppen (gift, samboer, bor ikke sammen).

Et initiativ fra Barne- og familiedepartementet om å forenkle prosedyrene for å få felles foreldreansvar, også for samboerfedre, kan kanskje forklare noe av endringene. Forenklingen i 1998 innebar at nybakte foreldre undertegnet ett skjema om både farskap og foreldreansvar ved barnets fødsel. Tidligere måtte ugifte foreldre selv ta ansvar for å avtale felles foreldreansvar og sende melding om dette til folkeregisteret. Jensen (2003) mener det er rimelig å tro at mange samboerforeldre har avtalt felles foreldreansvar ved barnets fødsel. Hvis så er tilfelle, betyr det at fedre har en annen stilling dersom det kommer et brudd med barnets mor. Det er ikke lenger en juridisk hindring som påvirker valget av hvilken forelder barnet skal bo med.

Mer felles foreldreansvar blant de yngste barna

Når vi fordeler barna etter alder, ser vi at det i 1996 var vanligere at mor hadde foreldreansvaret for de yngste barna (74 prosent) enn for de eldste (58 prosent og 64 prosent). I 2002 var andelen mødre som hadde foreldreansvaret alene mindre, og det er ikke så store forskjeller mellom de yngste barna (57 prosent) og eldre barn (52 og 53 prosent). Svært få fedre har foreldreansvaret alene, og tallene for de to årene er ganske like. Ved økende alder ser vi likevel en økning i andel fedre som har ansvar alene (7 prosent for den eldste aldersgruppen i begge undersøkelsene). Både i 1996 og 2002 var det vanligste at partene hadde felles foreldreansvar hvis mor ikke hadde foreldreansvaret alene.

En viktig endring ser vi hos de aller minste barna (0-4 år). Her er det en økning på 17 prosentpoeng fra 1996 til 2002 blant de som rapporterer at de har felles foreldreansvar. For å studere om de familiepolitiske endringene som ble innført

Tabell 2. Foreldreansvar, etter alder i 1996 og 2002 basert på opplysninger fra alle. Prosent

	Barnets alder							
	0-4 år		5-9 år		10-14 år		15-18 år	
Foreldreansvar	1996	2002	1996	2002	1996	2002	1996	2002
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Mødre	74	57	71	54	58	52	64	53
Fedre	1	2	3	3	6	4	7	7
Felles	24	41	26	43	37	44	29	39
Andre/uoppgitt	1	0	0	0	0	0	0	1
Antall	253	343	426	814	364	827	202	314

Kilde: Undersøkelse om samværsrett 1996 og Undersøkelse om samvær og bidrag 2002, Statistisk sentralbyrå.

i 1998 har hatt noen effekt, er det nettopp denne gruppen en må studere. Dette er barn som er blitt født etter at endringene ble innført. Det er en signifikant økning i andelen som oppga at de hadde felles foreldreansvar. Dette kan tyde på at forenklede prosedyrer for å få felles foreldreansvar har hatt effekt. Men andelen med delt foreldreansvar har økt i alle aldersgrupper, så det kan tyde på at det har skjedd en mer generell endring i innstilling til fordeling av foreldreansvar etter samlivsbrudd.

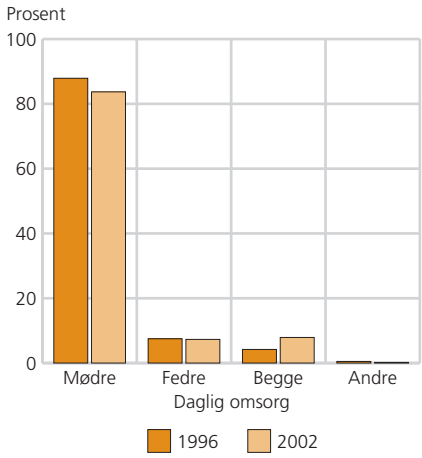
Mot mer delt bosted

Den av foreldrene som barnet bor fast sammen med, og dermed har den daglige omsorgen for barnet, kan blant annet bestemme hvor i landet barnet skal bo, om barnet skal være i barnehage og andre større avgjørelser i dagliglivet. Spørsmålet om hvor barnet bor fast, ble stilt noe ulikt i de to undersøkelsene. I 1996 ble følgende spørsmål stilt: "Hvem har i praksis daglig omsorg for barnet nå?" (Vaage 1996) og i 2002 ble spørsmålet stilt slik: "Hvem bor fast sammen med barnet nå, dvs. hvem har den daglige omsorgen for barnet nå?" (Sætre 2004). I spørreskjemaet fra 2002-undersøkelsen ble det i tillegg gitt en instruks til respondenten om hva en mente med daglig omsorg. En slik instruks ble ikke gitt i 1996. Ulik spørsmålsformulering og ulik praksis i forhold til instruks i spørreskjema kan ha påvirket andelen som oppgir delt daglig omsorg som samværsform.

I 1996 bodde barn hos mor i omtrent 90 prosent av tilfellene, mens barn bodde fast hos far i færre enn 10 prosent av tilfellene (Jensen og Clausen 1997:20). Delt bosted, det vil si at barnet bodde omtrent like mye i hver av foreldrenes hushold[1], var svært uvanlig. Dette gjaldt 4 prosent av foreldrene. Disse tallene viser altså at langt de fleste barn bodde daglig hos mor i 1996.

I 2002 er tallene noe endret. I 2002 oppga 8 prosent av personene i undersøkelsen at de hadde delt bosted for barnet. 84 prosent oppga at det var mor barna bodde fast hos, og litt i overkant av 7 prosent oppga at det var far. Det var altså en dobbelt så stor andel som oppga at de hadde delt bosted for barnet i 2002 som i 1996. Dette innebærer en økning av de som oppga at barnet bodde like mye i de to hjemmene, men andelen som bodde hos mor var fremdeles svært mye større. Både andelen kvinner og menn som oppga at de hadde den daglige omsorgen for barnet, er noe redusert. Det er her signifikante forskjeller mellom andelene i de to undersøkelsene som oppgir delt bosted.

Figur 1. Fordeling av daglig omsorg i 1996 og 2002 basert på opplysninger fra alle. Prosent



Kilde: Undersøkelse om samværsrett 1996 og Undersøkelse om samvær og bidrag 2002.

Tabell 3. Daglig omsorg, etter foreldreansvar i 1996 og 2002. Prosent

	Foreldreansvar					
	Mødre		Fedre		Felles	
Daglig omsorg	1996	2002	1996	2002	1996	2002
Total	100	100	100	100	100	100
Mødre	98	97	6	9	77	74
Fedre	0	0	94	87	12	9
Delt	1	2	0	4	11	16
Andre	0	1	0	0	0	1
Antall	831	1 146	50	85	363	1 056

Kilde: Undersøkelse om samværsrett 1996 og Undersøkelse om samvær og bidrag 2002, Statistisk sentralbyrå.

Enslige mødre og samværsfedre rapporterte svært ulikt i 2002 når det gjaldt fordeling av daglig omsorg. I overkant av 4 prosent av kvinnene rapporterte at de hadde en delt ordning, mens omtrent 9 prosent av mennene rapporterte det samme (Sætre 2004). Kan ordvalget "fast sammen med" ha påvirket tallene her, og gitt færre som rapporterte delt omsorg, spesielt blant kvinner? Man fant også ulikheter i rapportering av faktisk samvær mellom samværsfedre og enslige mødre. Samværsfedrene rapporterte høyere faktisk samvær enn det som rapportertes fra de enslige mødrene. Mens annenhver samværsfar (51 prosent) rapporterte minst åtte dagers samvær siste måned, meldte bare en av tre enslige mødre (34 prosent) om så omfattende samvær (Sætre 2004).

Fedre mer på banen

Foreldreansvar og daglig omsorg er fordelingen av de juridiske og praktiske sider ved foreldreskap på tvers av hushold (Jensen og Clausen 1997). I 1996 fant man at for to tredeler av foreldrene var det mor som hadde foreldreansvaret alene (tabell 1) og at nesten alle barn bodde hos mor (figur 1). Som tabell 3 viser, var det også slik at når mor hadde foreldreansvar alene, hadde hun nesten alltid daglig omsorg. Det samme gjaldt for far.

Tabell 3 viser at det samme gjaldt for mødre som hadde foreldreansvaret alene i 2002. Derimot var det flere som delte den daglige omsorgen når far hadde foreldreansvaret alene i 2002 enn tilfellet var i 1996 (4 mot 0 prosent). I 1996 bodde den største andelen hos mor til daglig når foreldreansvaret var felles (77 prosent). Bare vel 10 prosent bodde hos far og omtrent like mange bodde delt mellom de to husholdene. I 2002 så vi at en lavere andel barn bodde daglig hos mor når foreldreansvaret var felles, mens en noe høyere andel pendlet mellom de to husholdene (16 mot 11 prosent). Det er verdt å legge merke til at antallet respondenter var tre ganger så stort i gruppen som sa de hadde felles foreldreansvar i 2002, som i den tilsvarende gruppen i 1996.

Denne endringen kan antyde en utvikling mot at foreldre som ikke bor sammen, i større grad velger å dele den daglige omsorgen. Tabell 3 viser at det var færre kvinner og menn som hadde den daglige omsorgen for barnet alene i 2002 enn i 1996. Det var også flere fedre som hadde foreldreansvaret alene, som valgte å dele den daglige omsorgen med mor i 2002 enn i 1996.

Foreldreansvaret er enten et resultat av en avtale mellom foreldrene, eller det er et resultat av samlivsstatus ved barnets fødsel der ugifte mødre automatisk får foreldreansvaret alene, hvis ikke annet avtales. Resultatene både fra 1996 og fra 2002 viser at det er en sterk sammenheng mellom hvem som har foreldreansvaret og hvem som har den daglige omsorgen.

Jensen og Clausen (1997) konkluderer dermed med at de fedregruppene som står sterkest i forhold til foreldreansvar og daglig omsorg, følgelig er de som var gift med barnets mor, mens de som står svakest, er de som ikke bodde sammen med barnets mor også ved fødselen. Som tabell 3 viser, var det en sammenheng mellom foreldreansvar og daglig omsorg for barnet i 2002. Økningen i felles foreldreansvar kan dermed være med på å forklare hvorfor flere også velger delt bosted. Det er derimot lite sannsynlig at økningen skyldes endringer i samlivsstatus ved barnets fødsel. Som vist tidligere, er andelen gifte foreldre ved barnets fødsel synkende. Det er mer

sannsynlig at utviklingen er et uttrykk for at samværsfedre ønsker mer tid med barna sine. Dette er også belyst i en senere undersøkelse (Skevik og Hyggen 2002) hvor 62 prosent av samværsfedrene ga uttrykk for at de ønsket seg mer samvær enn de faktisk hadde, 70 prosent trodde barnet ville ha ønsket å være mer sammen med dem, og nesten halvparten (47 prosent) trodde det ville vært best for barnet med delt bosted[2].

Som nevnt tidligere, ble det også enklere for ugifte fedre å få felles foreldreansvar på slutten av 1990-tallet. Dette må også trekkes med i forklaringen. I samme periode kom det store endringer i fedres adgang til permisjoner i forbindelse med barns fødsel. Jensen (2003) mener at det er god grunn til å tro at fedres økte kontakt med barn, påvirket normer i forhold til hvem som barnet skal bo med. I 1993 ble fedrekvoten innført, og fire uker av den samlede fødselspermisjonen ble forbeholdt fedre. Dette innebar at fedre til sammen kunne være hjemme med helt små barn i seks uker. Mens 4 prosent av fedrene tok permisjon forut for endringen i 1993, var andelen økt til 85 prosent i 1998, og har siden holdt seg på dette nivået. Flertallet av fedrene har dermed tatt del i omsorgen av de helt små barna. Dette var med på å styrke den praktiske omsorgserfaringen med helt små barn hos fedre. Valget om å ta aktivt del i omsorgen av små barn, kan dermed ha virket mindre skremmende.

Samvær og fravær

Samværet mellom foreldre og barn som ikke bor sammen, kan ta mange ulike former. Både i Samværsrettsundersøkelsen (1996) og i Undersøkelsen om samvær og bidrag (2002) ble det lagt vekt på å ta med flere spørsmål som kunne kartlegge samværet. Forut for spørsmålet om antall dager barnet tilbrakte med den andre forelderen, ble det i begge undersøkelsene spurt om den andre forelderen hadde vært sammen med barnet etter fødselen, etter samlivsbruddet, de siste 12 måneder og de siste 30 døgn (måneden forut for undersøkelsen). De som svarte at de hadde hatt samvær siste 30 døgn, ble bedt om å presisere antall dager. Enslige foreldre har svart for hvor mye samvær den andre forelderen har hatt med barnet, og samværsforeldre har tilsvarende oppgitt hvor mye tid de har hatt med barnet.

Oftere kontakt enn ikke kontakt

De fleste både i 1996 og 2002 oppga at det har vært kontakt mellom barnet og den forelderen barnet ikke bor sammen med på en eller annen måte. Litt over 5 prosent i begge undersøkelsene oppga at det ikke har vært kontakt siden fødselen.

I 1996 oppga 85 prosent at de har vært sammen med barnet det siste året. I 2002 var det økt til nesten 90 prosent. I tabell 4 ser vi at 72 prosent oppga samvær siste måned før undersøkelsen i 1996, mens 75 prosent oppga slikt samvær i 2002. Som Jensen og Clausen (1997) påpekte i sin rapport fra undersøkelsen i 1996, var det store forskjeller i rapporteringen om samvær siste måned mellom enslige mødre og samværsfedre (67 mot 77 prosent). Det samme så vi i

Tabell 4. Samvær, etter foreldretype i 1996 og 2002. Prosent

	Alle[1]		Enslige mødre		Samværsfedre	
Typer samvær	1996	2002	1996	2002	1996	2002
Sammen siden fødsel	93	94	92	94	94	96
Sammen siste år	85	89	82	86	88	92
Sammen siste måned	72	75	67	69	77	81
Sammen sist sommer	69	77	63	70	76	83
Snakker i telefon	79	70	73	61	84	79
Antall	1 256	2 309	620	1 123	531	942

[1] "Alle" omfatter i tillegg til enslige mødre og samværsfedre også enslige fedre og samværsmødre.
Kilde: Undersøkelse om samværsrett 1996 og Undersøkelse om samvær og bidrag 2002, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5. Samvær siste måned, etter samværsavtale. Prosent

	Alle	
	1996	2002
Alle	73	76
Samværsavtale	83	90
Ikke samværsavtale	37	62

Kilde: Undersøkelse om samværsrett 1996 og Undersøkelse om samvær og bidrag 2002, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 6. Antall dager med samvær siste måned for samværsforeldre. Prosent

	Antall dager	
	1996	2002
Total	100	100
Ingen	28	23
Under 6	20	18
Mellom 6 og 8	21	21
Mellom 9 og 14	22	25
15 eller mer	8	9
Uoppgitt	1	4
Antall	1 256	2 309

Kilde: Undersøkelse om samværsrett 1996 og Undersøkelse om samvær og bidrag 2002, Statistisk sentralbyrå.

2002. 69 prosent av de enslige mødrene mente samværsfar hadde vært sammen med barnet den siste måneden, mens 81 prosent av samværsfedrene mente de hadde vært sammen med barnet den siste måneden. Vi fant ikke like store sprik når det gjaldt samvær siste år. Jensen og Clausen (1997) setter dette i sammenheng med frafallet i 1996-undersøkelsen. De mener de høye frafallstall blant fedre i utvalget, kombinert med de høyere samværstall, kan tyde på at undersøkelsen omfatter fedre som har et aktivt samværsforhold til barn i større grad enn fedre som har et passivt forhold. I sin rapport konkluderer de med at siden den høyeste svarprosenten er blant enslige mødre, er dette de tall det må festes størst lit til. Legger vi dette til grunn, vil det si at det i 1996 var vel en tredel (33 prosent) av barna som ikke hadde vært sam-men med far i måneden før undersøkelsen. Det samme store frafallet fant vi blant fedre i 2002. Hvis vi tar utgangspunkt i rapporteringen fra enslige mødre var andelen samværsfedre som ikke hadde hatt kontakt med barnet den siste måneden 31 prosent i 2002. Når det gjaldt rapportering av samvær siste måned kan det ha betydning at det var to ulike måneder som ble valgt.

Samværsavtale veier positivt

Barnet har i utgangspunktet rett til samvær med begge foreldre, også når foreldrene ikke bor sammen. Foreldrene har et gjensidig ansvar for at samværsretten blir oppfylt. Det er opp til foreldrene å avtale omfanget av dette samværet. Avtaler foreldrene "vanlig samværsrett", vil det si at barnet tilbringer en ettermiddag i uka, annenhver helg, 14 dager i sommerferien og jul eller påske sammen med den av foreldrene barnet ikke bor sammen med. Spørsmålsstillingen i de to undersøkelsene var noe forskjellig i dette spørsmålet, og det kan påvirke muligheten for sammenligning. I 1996-undersøkelsen ble følgende spørsmål stilt: "Hvilken avtale ble inngått om samvær mellom barnet og barnets andre forelder?" Ett av alternativene var "Ingen avtale". I 2002 ble det forut for type samværsavtale stilt et silingsspørsmål hvor personer uten slik avtale ble silt ut. Teksten i spørsmålet var også noe annerledes: "Hva slags offentlig fastsatt/avtalt samværsordning har du/den andre forelderen?" Både silingsspørsmålet og ordlyden offentlig fastsatt/avtalt samværsavtale kan ha ført til at færre har svart bekreftende på spørsmålet om samværsavtale i 2002.

Om det finnes en avtale om samvær eller ei, er svært viktig for hvordan samværet praktiseres. Som tabell 5 viser, hadde de aller fleste av de som sa de hadde samværsavtale, hatt samvær den siste måneden. Andelen med samvær den siste måneden var høyere blant dem med samværsavtale enn blant dem uten både i 1996 og 2002 (Jensen og Clausen 1997, Sætre 2004). 83 prosent med avtale hadde hatt samvær siste måned i 1996, mens 90 prosent av de med samværsavtale hadde hatt samvær siste måned i 2002. Tallene for de uten samværsavtale var henholdsvis 37 mot 62 prosent. Dette viser at en stor andel av de som sa de ikke hadde en samværsavtale likevel hadde hatt samvær med barnet. Det er rimelig å anta at øknin-gen i andelen som sa at de hadde hatt samvær siste måned, til tross for at de ikke hadde samværsavtale i 2002, også kunne være påvirket av spørsmålsstillingen.

Ikke så store endringer i omfanget av samvær

Både i undersøkelsen i 1996 og i 2002 ble det spurt om hvor mange dager barnet tilbrakte med den forelderen det ikke bodde sammen med i løpet av måneden forut for undersøkelsen. Data til undersøkelsen i 1996 ble samlet inn i januar. Det vil si at måneden det ble spurt om var julemåneden desember. I undersøkelsen i 2002 ble det spurt om oktober.

Tabell 7. Vurdering av samværet for en selv, for den andre forelderen og for barnet i 1996 og 2002. Prosent

	For en selv		For den andre forelderen		For barnet	
	1996	2002	1996	2002	1996	2002
Total	100	100	100	100	100	100
Bra	57	61	72	77	60	63
Middels	19	22	15	15	21	22
Dårlig	24	17	13	8	19	15
Antall	1 137	2 090	1 070	1 914	1 138	2 002

Kilde: Undersøkelse om samværsrett 1996 og Undersøkelse om samvær og bidrag 2002, Statistisk sentralbyrå.

At det er to ulike måneder som er referansemåneder, kan ha betydning for sammenligninger mellom undersøkelsene. Om vi likevel skal forsøke oss på en sammenligning, er det første som slår en at det ikke er så store endringer i rapporterte dager med samvær for samværsforeldre mellom 1996 og 2002 (tabell 6). De forskjellene som rapporteres, tilsier at samværsforeldre jevnt over tilbrakte litt flere dager med barnet i 2002 enn i 1996. 28 prosent i 1996 mot 23 prosent i 2002 sa at de ikke tilbrakte tid med barnet den siste måneden. 22 prosent sa de tilbrakte mellom 9 og 14 dager med barna siste måned i 1996. I 2002 var andelen økt til 25 prosent. Vi har tidligere sett at det er en fordobling av rapportert delt bosted fra 1996 til 2002 (figur 1). Tallene her er ikke med på å bygge opp under en slik utvikling. Men igjen må man ta i betraktning at det er to ulike måneder som er brukt som referansemåneder, og at samværet i desember nok kan skille seg noe fra en mer nøytral måned. Omtrent en fjerdedel oppgir at samværet i denne måneden var høyere enn vanlig (Jensen og Clausen 1997:25). Jensen og Clausen fant at valget av julemåneden som rapporteringsmåned har hatt betydning både for de med lite samvær og for de med mye samvær. Førstnevnte har vært mindre sammen og de andre mer sammen med barna.

Mer positive til samværsordningen

Foreldrene ble i begge undersøkelsene spurt om hvordan de mente samværsordningen fungerte for dem selv, for den andre forelderen, og for barnet. Vi skal se på hele gruppen under ett. Tabellene bygger på svar fra personer som oppga at de hadde hatt samvær med barnet.

Respondentene er jevnt over mer positive til hvordan samværsordningen fungerte i 2002 enn i 1996 (tabell 7). Dette gjaldt både hvordan den fungerte for respondenten selv, for den andre forelderen og for barnet. Men nesten 40 prosent mente den ikke fungerte bra for seg selv. Mest positive var de spurte til hvordan den fungerte for den andre forelderen, dette gjaldt for begge undersøkelsene, henholdsvis 72 prosent i 1996 og 77 prosent i 2002. Minst forskjell fant vi i forhold til hvordan de spurte mente samværsordningen fungerte for barnet (60 prosent mot 63 prosent). Det

var en større andel som mente den fungerte dårlig for alle parter i 1996 enn i 2002. Den største forskjellen fant vi blant de som mente den fungerte dårlig for seg selv (24 prosent i 1996 mot 17 prosent i 2002).

Hva kan være med på å forklare at flere var fornøyd? Det var flere som hadde delt bosted i 2002 enn i 1996. Økt andel med foreldre som hadde delt omsorg kan være en grunn til at flere var fornøyde med ordningen. Vi vet at stadig flere av de fødende kvinnene er samboere. Økende andeler barn født utenfor ekteskap kan nok føre til økende andeler som ikke lager faste avtaler. Fra de to undersøkelsene har vi tall fra enslige mødre som viser at 72 prosent av de enslige mødrene hadde inngått samværsavtale (Jensen og Clausen 1997:24), mot 49 prosent i 2002. Til tross for at disse tallene er noe usikre, kan det kanskje være slik at det er fleksibiliteten i samværsordningene som bidrar til å forklare at en større andel var fornøyde med ordningen i 2002 enn i 1996?

Oppsummering

Det har vært en økning i felles foreldreansvar fra 1996 til 2002, men det er fortsatt flest kvinner som har dette ansvaret. Vi har sett at endringer på det familiepolitiske området kan ha gjort det enklere for samboende foreldre å avtale felles foreldreansvar ved barnets fødsel. Økt oppmerksomhet rundt problematikken og diskusjoner om farskap kan ha vært med på å øke fedres bevissthet generelt. Fedre ønsker i større grad felles foreldreansvar og mødre slipper fedrene til.

Det var en dobbelt så stor andel i 2002 som i 1996 som oppga at de hadde delt bosted for barnet. Andelen som bodde hos mor var fortsatt svært mye høyere i 2002. I 2002 var det altså flere barn som pendlet mellom de to husholdene når foreldreansvaret var felles enn i 1996. Fedrene er kommet mer på banen, og det er en sterk sammenheng mellom foreldreansvar og fordeling av omsorg. Det er neppe endringer i samlivsstatus ved barnets fødsel som kan forklare økningen i delt bosted. Derimot kan nok styrkede juridiske foreldrerettigheter for samboerfedre og styrking av fedres praktiske omsorgserfaring med helt små barn gjennom permisjonsordninger være viktige bidrag i forklaringen. Også oppmerksomheten og debatten rundt fedres svake stilling og fordeling av barn kan bidra til å forklare.

De fleste oppga både i 1996 og 2002 at det hadde vært kontakt mellom barnet og den forelderen barnet ikke bodde sammen med på en eller annen måte. Det er store ulikheter i rapporteringen fra samværsfedre og enslige mødre. Dette gjaldt både i 1996 og 2002. Samværsfedre rapporterte i langt større grad samvær siste måneden enn enslige mødre.

Det er av stor betydning om partene har en samværsavtale eller ei for samvær. Andelen med samvær var høyere blant de med en avtale i begge undersøkelsene. Samtidig så vi at også mange uten samværsavtale oppga at de hadde hatt samvær.

De som ble intervjuet var jevnt over mer positive til hvordan samværsordningen fungerte i 2002 enn i 1996. I begge undersøkelsene viste det seg at de var mest positive til hvordan den fungerte for den andre forelderen.

1 En annen måte å organisere delt bosted på er at barnet bor fast på en bopel og foreldre flytter ut og inn. I denne undersøkelsen har vi ikke isolert gruppen av bidragsrelasjoner som er organisert på denne måten. Hvis dette er en mer og mer vanlig måte og organisere foreldreskapet på vil det kanskje være interessant å se på denne gruppen ved neste gjennomføring.

2 Det fremgår av datamaterialet fra denne undersøkelsen (Skevik og Hyggen 2002) at en del av respondentene som ønsket seg mer tid med barnet ikke kunne gjennomføre en slik endring i praksis, blant annet på grunn av reiseavstand, kostnader og skolegang.

Referanser

Amlo, Ute (2003): Befolkning. *Samfunnsspeilet 4*, 2003, Statistisk sentralbyrå

Barne- og familiedepartementet (2001): *Om lov om endringer i barnelova, forskotteringsloven og i enkelte andre lover (nye regler for beregning av barnebidrag m.m.)*, Ot.prp. nr. 43, 2000-2001, Akademika As, Oslo.

Jensen, An-Magritt og Sten-Erik Clausen (1997): *Samvær og fravær. Foreldres kontakt med barn de ikke bor sammen med,* Notat 1997:103, Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR), Oslo.

Jensen, An-Margritt (2003): Flere barn bor med far - mot et vendepunkt? *Samfunnsspeilet* 3, 2003, Statistisk sentralbyrå.

Hurlen Foss, Aslaug, Turid Noack og Ingvild Hauge Byberg (2001): Gjete kongens harer - rapport fra arbeidet med å få samboere mer innpasset i statistikken. *Rapporter* 2001/40. Statistisk sentralbyrå.

Skevik, Anne og Christer Hyggen (2002): *Samværsfedres situasjon. Rapport fra en spørreundersøkelse*, Rapport 15/02, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).

Statistiske sentralbyrå (2003): Befokningsstatistikk. Barn, 2003. http://www.ssb.no/emner/02/01/20/barn/tab-2003-08-21-01.html

Sætre, Aina Helen (2004): Undersøkelsen om samvær og bidrag 2002. Dokumentasjons- og tabellrapport, under utgivelse i serien Notater, Statistisk sentralbyrå.

Texmon, Inger (1999): Samliv i Norge mot slutten av 1900-tallet. En beskrivelse av endringer og mangfold. Vedlegg 3 i NOU 1999:25 Samboerne og samfunnet, Statens forvaltningstjeneste/Statens trykning, Oslo.

Vaage, Odd Frank (1996): Undersøkelse om samværsrett 1996. Dokumentasjonsrapport, Statistisk sentralbyrå.

Vedø, Anne (2004): Vekter i undersøkelsen om samvær og bidrag 2002. Utgivelse i serien Notater, Statistisk sentralbyrå.

Samværsforeldres samvær med sine barn:

Mer faktisk enn avtalt samvær

Foreldre som ikke bor sammen, har gjerne avtale om hvor ofte barna skal få treffe faren. De fleste samværsfedrene er sammen med barna omtrent så mye som avtalen forutsetter eller mer. Både mødrenes og fedrenes svar tyder på det. Men noen fedre har også mindre samvær med barna enn avtalt, færre ifølge samværsfedrenes egne svar enn ifølge mødrenes. Når barna bor fast hos far, er de i mange tilfelle omtrent like mye sammen med begge foreldrene.

Jan Lyngstad

Bakgrunn: Nye bidragsregler

1. november i fjor (2003) ble reglene for beregning av barnebidrag endret. Tidligere hadde man bare lagt vekt på de bidragspliktiges inntekt ved beregning av bidraget. Nå skal man også legge vekt på inntekten til den av foreldrene som barna bor hos. Dessuten skal det tas hensyn til de utgiftene som de bidragspliktige har når barna besøker dem. Jo mer samvær, desto mindre vil altså bidraget bli (Barne- og familiedepartementet 2001).

Endringene i regelverket kan føre til endringer i barnebidragets størrelse, og dermed for den enkelte bidragspliktiges og bidragsmottakers økonomiske situasjon. Men siden størrelsen på bidraget avhenger av omfanget av samvær, kan endringene også få konsekvenser for samværsforeldrenes samvær med barna. De enslige foreldrene, det vil si de foreldrene som barna bor hos, vil kunne ha interesse av å redusere samværet, eller oppgi lite samvær, for å unngå at bidraget blir avkortet. Den bidragspliktige vil på sin side kunne ha interesse av å øke samværet eller oppgi mye samvær, for å få redusert bidraget. Mange bidragspliktige klager over at de nye bidragsreglene velter bevisbyrden om omfanget av samværet over på dem og at de ikke blir trodd når de opplyser trygdekontoret om hvor mye samvær de har med barna. Det er, hevdes det, bidragsmottakernes opplysninger som legges til grunn når trygdekontoret fastsetter bidraget (Aftenposten 18.11.2003).

Det er ikke noe nytt i at fedre og mødre er uenige om hvor mye barna faktisk er sammen med den av foreldrene som de ikke bor sammen med til daglig. I en undersøkelse fra midten av 1990-tallet (Jensen og Clausen 1997) oppga omtrent hver fjerde samværsfar at han ikke hadde vært sammen med barnet siste måned, mens hver tredje enslige mor hevdet at faren ikke hadde vært sammen med barnet den samme måneden. Utvalget i denne undersøkelsen besto av to uavhengige underutvalg av samværsforeldre og enslige foreldre. Det var derfor ikke mulig å avgjøre i hvilken grad den ulike svarfordelingen mellom samværsfedre og enslige mødre skyldes et skjevt frafall, først og fremst blant samværsfedrene, og i hvilken grad det skyldes at samværsfedrene og de enslige mødrene *til de samme barna* oppfatter situasjonen forskjellig og derfor gir ulike svar.

I en senere undersøkelse (Skevik og Hyggen 2002) gir 62 prosent av samværsfedrene uttrykk for at de ønsker seg mer samvær enn de faktisk har, 70 prosent tror barnet ville ha ønsket å være mer sammen med dem og nesten halvparten (47 prosent) tror det ville ha vært best for barnet med delt

En del uttrykk som er nyttet i denne artikkelen, som for eksempel "samværsforeldre" og "enslige foreldre", "samværsfedre" og "enslige mødre", "samværsmødre" og "enslige fedre", er nærmere forklart i den store tekstboksen i Aina Sætres artikkel i dette nummeret av Samfunnsspeilet. Der er også undersøkelsen som analysene i denne artikkelen bygger på, Samvær og bidrag 2002, nærmere beskrevet.

***Jan Lyngstad** er forsker i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for demografi og levekårsforskning (jan.lyngstad@ssb.no).*

omsorg. Mange enslige mødre hevder på sin side at samværsfedrene ikke oppfyller sine samværsforpliktelser, det vil si at faktisk samvær er mindre enn avtalt samvær.

Er det like mye faktisk som avtalt samvær?

I denne artikkelen skal vi, ved hjelp av opplysninger innhentet gjennom undersøkelsen Samvær og bidrag 2002 (se tekstboks i Aina Sætres artikkel i dette nummeret av Samfunnsspeilet), beskrive omfanget av avtalt og faktisk samvær mellom samværsforeldrene og deres barn omtrent *ett år før* de nye reglene for beregning av barnebidrag trådte i kraft. Vi skal undersøke hvordan samværsforeldrene selv oppfatter dette, og hvordan den andre forelderen, den enslige forelderen, ser det. Formålet er å undersøke i hvilken grad det er samsvar mellom avtalt og faktisk samvær. Er samværsforeldrene sammen med barna omtrent *like mye* som avtalen med barnas enslige foreldre skulle tilsi? Er de *mindre* sammen med barna enn avtalt, eller er de tvert imot *mer* sammen med dem enn foreldrene i utgangspunktet har avtalt? Vi skal også undersøke i hvilken grad det er samsvar mellom de svarene som samværsforeldrene og de enslige foreldrene gir.

Undersøkelsens utvalg er trukket slik at det er mulig å sammenlikne par av samværsforeldre og enslige foreldre. I denne artikkelen skal vi likevel ikke sammenlikne par av foreldre. Vi sammenlikner grupper av foreldre: samværsfedre og enslige mødre, samværsmødre og enslige fedre. Analysene er basert på svarene fra alle som var med i undersøkelsen, både der bare en av foreld-rene har svart og der begge har svart. I det første tilfellet teller altså bare en av foreldrenes svar med, i det andre tilfellet teller begges svar med. Vi diskuterer ikke i hvilken grad ulik rapportering av omfanget av samvær mellom samværsforeldrene og deres barn skyldes ulikheter i frafall gruppene imellom, og i hvilken grad det skyldes at partene i den enkelte bidragsrelasjonen (bidragsparet) har ulike oppfatninger om de faktiske forhold. Dette vil Ragni Hege Kitterød komme inn på i sin artikkel i dette nummeret av Samfunnsspeilet.

Minst halvparten har avtale om samvær

Samværsforeldre og enslige foreldre ble spurt "Har du og barnets/barnas andre forelder en offentlig fastsatt/avtalt ordning som regulerer samværet mellom deg og barnet/barna?" (Sætre 2004a). Omtrent halvparten (49 prosent) av utvalget svarte bekreftende på dette spørsmålet. De to store gruppene, samværsfedrene og de enslige mødrene, svarte nokså likt, mens andelen som svarte bekreftende, var høyere blant enslige fedre enn blant samværsmødre (se tabell 1).

Tabell 1. Andelen som svarte at de hadde avtale om samvær, etter hvilken av foreldrene som svarte. 2002. Prosent og prosentueringsgrunnlag (antall)

	Fedre	Mødre	Alle
A. Prosent			
Alle	50	48	49
Samværsforeldre	49	45	49
Enslige foreldre	58	49	50
B. Prosentueringsgrunnlag. Antall			
Alle	1 080	1 218	2 298
Samværsforeldre	941	104	1 045
Enslige foreldre	139	1 114	1 253

Kilde: Undersøkelse om Samvær og bidrag 2002, Statistisk sentralbyrå.

Andre undersøkelser kan imidlertid tyde på at tallene i tabell 1 undervurderer andelen med inngått samværsavtale. I en undersøkelse i 1996 oppga 80 prosent av samværsfedrene og 72 prosent av de enslige mødrene at de hadde avtale om samvær (Jensen og Clausen 1997: 24), og i en undersøkelse av samværsfedre i 2001 svarte 62 prosent av respondentene at de hadde inngått avtale med barnas mor om samværet (Skevik og Hyggen 2002: 51). I begge disse undersøkelsene ligger altså andelen med samværsavtale høyere enn den andelen vi finner for tilsvarende grupper i tabell 1.

1996-undersøkelsen ligger så vidt langt tilbake i tid at det kan ha skjedd reelle endringer i foreldrenes avtalepraksis i årene fra 1996 til 2002. Andelen samværsforeldre og enslige foreldre som ikke har vært gift, har trolig økt

(se Aina Sætres artikkel i dette nummeret av Samfunnsspeilet), og siden andelen som inngår samværsavtale, er høyere blant dem som har vært gift enn blant dem som har vært samboere eller som ikke har bodd sammen, i 2002 henholdsvis 60, 46 og 27 prosent, kan økende andeler barn født utenfor ekteskap sannsynligvis ha ført til økende andeler som ikke lager faste avtaler. Det er altså grunn til å tro at forskjellen mellom tallene i 1996-undersøkelsen og tallene i tabell 1 her, i hvert fall delvis, gjenspeiler en reell endring i andelen med samværsavtale.

Forskjellen i andelen samværsfedre med samværsavtale mellom 2001- og 2002-undersøkelsene, altså i løpet av ett år, gir større grunn til bekymring. Den skyldes trolig i sin helhet ulikheter i undersøkelsesopplegget og i ulike måter å spørre på.

I 2001-undersøkelsen ble utvalget trukket blant de samværsfedrene som betaler underholdsbidrag for barna gjennom trygdeetaten, mens utvalget til 2002-undersøkelsen (og 1996-undersøkelsen) ble trukket blant *alle* samværsforeldre og enslige foreldre. De 10 prosent av samværsfedrene som ikke betaler bidraget gjennom trygdeetaten, men betaler direkte til barnets mor, faller dermed utenfor utvalget til 2001-undersøkelsen. Dette er trolig de mest ressurssterke samværsfedrene (Skevik og Hyggen 2004: 27-28).

Både i 2001-undersøkelsen og i 2002-undersøkelsen var det mange samværsfedre man ikke fikk svar fra. I 2001-undersøkelsen var de med de laveste inntektene sterkt underrepresentert blant de som svarte (Skevik og Hyggen 2004: 30-32), og i 2002-undersøkelsen de med lavest utdanning (Sætre 2004a: 25, tabell 1).[1] I begge tilfelle var det altså de antatt minst ressurssterke som falt fra. I 2002-undersøkelsen har man forsøkt å bøte på dette ved å vekte for skjevheter i frafallet (Sætre 2004a: 17-18). Det har man ikke gjort i 2001-undersøkelsen.

Det er vanskelig å avgjøre hvordan den kombinerte effekten av et stort frafall (uten frafallsvekting) blant de antatt minst ressurssterke og et trekkgrunnlag hvor de antatt mest ressurssterke faller utenfor utvalget, har påvirket andelen som svarer at de har inngått samværsavtale i 2001-undersøkelsen.

Viktigere er det nok at man i 2001-undersøkelsen eksplisitt har spurt om muntlige avtaler: "Har du og barnets mor en avtale om samvær nå?" Svaralternativene var "Ja, vi har en skriftlig avtale", "Ja, vi har en muntlig avtale" og "Nei, vi har ingen avtale" og svarfordelingen var 31 prosent med skriftlig avtale, 31 prosent med muntlig avtale og 39 prosent uten avtale (Skevik og Hyggen 2002: 51). I 2002-undersøkelsen skilte man ikke mellom skriftlig og muntlig avtale. Man ble stilt følgende spørsmål: "Har du og bar-

nets andre forelder en offentlig fastsatt/avtalt ordning som regulerer samværet mellom den andre forelderen (eller: deg) og barnet/barna?" (Sætre 2004a). Det kan være en gråsone mellom ingen avtale og muntlig avtale. Noen av dem som i 2001-undersøkelsen svarte at de hadde en muntlig avtale, ville i 2002-undersøkelsen kanskje ha svart at de hadde ingen avtale. Noen kan også ha misforstått spørsmålet i 2002-undersøkelsen ("offentlig fastsatt/avtalt ordning") og trodd at det kun dreide seg om offentlig inngåtte ordninger og ikke om de som var inngått privat mellom foreldrene. Det er derfor grunn til å regne tallet for andelen med samværsavtale fra 2001-undersøkelsen (62 prosent) som et maksimumsanslag, mens tallet fra 2002-undersøkelsen (49 prosent) må regnes som et minimumsanslag. Sannheten ligger trolig et sted imellom.

Mange uten avtale har likevel samvær

Selv om det skulle være slik at halvparten av de foreldrene som ikke bor sammen, ikke har noen klar avtale om hvor ofte barna skal få treffe samværsforelderen, er det likevel langt flere som faktisk har samvær med barna. I 2002-undersøkelsen oppga tre av fire (76 prosent) at barnet eller barna hadde vært på besøk hos samværsforelderen siste måned. Samværsfedrene rapporterte oftere samvær enn de enslige mødrene. Mens 82 prosent av samværsfedrene oppga at de hadde vært sammen med barna siste 30 døgn, mente bare 69 prosent av de enslige mødrene at det hadde vært slik kontakt mellom samværsfaren og barna. Andelen med samvær var høyere blant dem med en samværsavtale enn blant dem uten en slik avtale, henholdsvis 90 og 62 prosent (se tabell 2). Både blant dem med samværsavtale og blant dem uten, var det en høyere andel blant samværsfedrene enn blant de enslige mødrene, som oppga at de hadde vært sammen med barna.

I de to mindre foreldregruppene, samværsmødrene og de enslige fedrene, var det mindre forskjeller i oppgitt faktisk samvær mellom dem med og dem uten samværsavtale, enn det var i de to største gruppene. Blant samværsmødrene var det faktisk ingen forskjell i det hele tatt. Ni av ti oppga at de hadde samvær med barna sine, både blant dem med og dem uten samværsavtale. Tallene for denne gruppen er imidlertid usikre siden det er en liten gruppe, og frafallet er større enn i de andre foreldregruppene (Sætre 2004a: 24, tabell 1; jf. tabell 1 her).

Tabell 2. Andel som rapporterte at samværsforelderen hadde vært sammen med barnet minst én gang siste 30 døgn i grupper etter om de hadde samværsavtale eller ikke, etter kjønn og etter hvilke foreldre som ble spurt. 2002. Prosent og prosentuerings-grunnlag (antall)

	Samværsforeldre		Enslige foreldre		Alle
	Fedre	Mødre	Fedre	Mødre	
A. Prosent					
Alle	82	91	91	69	76
Med samværsavtale	95	92	86	86	90
Uten samværsavtale	70	91	75	53	62
B. Prosentueringsgrunnlag. Antall					
Alle	914	97	132	1 079	2 222
Med samværsavtale	489	45	76	560	1 170
Uten samværsavtale	420	52	55	512	1 039

Kilde: Undersøkelse om Samvær og bidrag 2002, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3. Omfanget av avtalt samvær mellom samværsforelderen og barnet blant de som svarte at de hadde slik avtale, etter hvilken av foreldrene som svarte. 2002. Prosent

	Samværsforeldre		Enslige foreldre		Alle
	Fedre	Mødre	Fedre	Mødre	
Alle	100	100	100	100	100
Mindre enn vanlig samvær	10	14	20	20	16
Vanlig samvær	54	36	33	63	57
Mer enn vanlig samvær, men mindre enn halve tiden hos samværsforelder	26	11	7	9	16
Minst halve tiden hos samværsforelderen	10	39	40	7	11
Uoppgitt	1	0	1	1	1
Antall	498	48	80	577	1 203

Kilde: Undersøkelse om Samvær og bidrag 2002, Statistisk sentralbyrå.

To av fem samværsmødre med avtale har avtalt delt samvær

De som svarte at de hadde inngått en samværsavtale, ble spurt om omfanget av den avtalte samværsordningen. Dette ble gjort på ulike måter. I ett av spørsmålene ble intervjupersonene spurt om de hadde avtalt "vanlig samvær", om det var avtalt mindre eller mer enn dette, eller om barnet bodde halve tiden hos hver av foreldrene.[2] Ved "vanlig samvær" tilbringer barnet en ettermiddag i uka, annenhver helg, fjorten dager om sommeren og jul eller påske sammen med samværsforelderen. Tabell 3 viser hvordan de ulike foreldregruppene som hadde samværsavtale, svarte på dette spørsmålet.

Tabell 4. Omfanget av avtalt samvær mellom samværsforelderen og barnet blant de som svarte at de hadde slik avtale, etter hvilken av foreldrene som svarte. 2002. Prosent

Dager per måned	Samværsforeldre		Enslige foreldre		Alle
	Fedre	Mødre	Fedre	Mødre	
Alle	100	100	100	100	100
Under 4 dager	5	6	12	6	7
4 - 7 dager	21	13	23	28	24
8 - 12 dager	53	34	21	57	52
13 dager eller mer	21	47	43	9	17
Antall	451	44	75	552	1 122

Kilde: Undersøkelse om Samvær og bidrag 2002, Statistisk sentralbyrå.

Andelen som svarte at de hadde avtalt delt samvær, det vil si at samværsforelderen og den enslige forelderen har barna like mye, er langt høyere blant enslige fedre og samværsmødre (henholdsvis 40 og 39 prosent) enn blant enslige mødre og samværsfedre (henholdsvis 7 og 10 prosent). Dersom vi legger de enslige mødrenes svar til grunn, hadde fire av fem samværsfedre med avtale, avtalt "vanlig samvær" eller mer. Etter fedrenes oppfatning var det enda flere, ni av ti, som hadde minst "vanlig samvær". Ellers ser vi at enslige mød-re i mindre grad enn samværsfedre svarte at de hadde avtalt mer enn vanlig samvær, henholdsvis 16 og 36 prosent. Forskjellen mellom enslige fedre og samværsmødre er langt mindre.

Minst to av tre med avtale har avtalt åtte dagers samvær eller mer per måned

Tabell 4 viser hvor mange dager de ulike foreldregruppene mente samværsforeldrene, ifølge samværsavtalen, skulle være sammen med barna i løpet av en måned. Her er dessverre ikke tallene for de to gruppene helt sammenliknbare. De enslige foreldrene, det vil si foreldrene som barna bor fast hos, ble spurt "Omtrent hvor mange dager og hvor mange netter skal den andre forelderen etter denne avtalen tilbringe sammen med barnet/barna i løpet av *en vanlig måned*? Vi tenker her på en måned uten ferier eller lengre besøksperioder i forbindelse med jul, påske eller liknende." Samværsforeldrene ble derimot ved en feil spurt "Omtrent hvor mange dager og hvor mange netter skal du etter denne avtalen tilbringe sammen med barnet/barna i løpet av *et år*?" For å komme fram til dager per måned har vi delt det oppgitte antallet dager per år med 12.

Det rapporterte avtalte samværet fra samværsforeldrenes side i tabell 4 hadde kanskje vært noe mindre og dermed kanskje mer likt det de enslige foreldrene rapporterte, dersom samværsforeldrene var blitt stilt nøyaktig samme spørsmål som de enslige foreldrene (dager i løpet av en vanlig måned).[3] Ser vi tabell 3 og 4 i sammenheng, er det nok likevel mye som tyder på at samværsforeldrene rapporterte noe høyere avtalt samvær enn de enslige foreldrene. To av tre enslige mødre med avtale (66 prosent) oppga at de hadde avtalt at barna skal være hos samværsfaren minst åtte dager en vanlig måned. Ifølge tabell 4 oppga tre av fire samværsfedre med avtale (74 prosent) at de hadde avtalt samvær av samme omfang, men dette er trolig noe for høyt anslått (se over). Opplysningene fra mødrene tyder likevel på

Tabell 5. Omfanget av faktisk samvær mellom samværsforelderen og barnet blant dem som svarte at de hadde avtale om samvær, etter hvilken av foreldrene som svarte. 2002. Prosent

Dager per måned	Samværsforeldre		Enslige foreldre		Alle
	Fedre	Mødre	Fedre	Mødre	
Alle	100	100	100	100	100
Under 4 dager	11	13	20	24	18
4 - 7 dager	25	12	22	28	26
8 - 12 dager	43	31	18	40	39
13 dager eller mer	22	45	40	7	16
Antall	489	45	76	560	1 170

Kilde: Undersøkelse om Samvær og bidrag 2002, Statistisk sentralbyrå.

at minst to av tre enslige forsørgere og samværsfedre med avtale har avtalt åtte dagers samvær eller mer per måned.

Inntrykket fra tabell 3, der enslige fedre og samværsmødre rapporterte langt høyere avtalt samvær enn enslige mødre og samværsfedre, bekreftes i tabell 4. 47 prosent av samværsmødrene og 43 prosent av de enslige fedrene med samværsavtale oppga at samværsforelderen ifølge avtalen skulle ha barnet 13 dager eller mer i løpet av en måned. Blant samværsfedrene og de enslige mødrene med samværsavtale var det bare 21 og 9 prosent som oppga like mye avtalt samvær.

Liten forskjell mellom avtalt og faktisk samvær for samværsmødre og enslige fedre med avtale

Bare de som først svarte at de hadde inngått en samværsavtale, ble spurt om omfanget av det *avtalte* samværet. Derimot ble alle spurt om *faktisk* samvær. I tabell 5 og 6 har vi derfor skilt ut de som svarte bekreftende på at de hadde inngått en samværs-avtale, for å kunne undersøke i hvilken grad det er samsvar mellom avtalt og faktisk samvær for dem som har inngått avtale om samvær.

Ved å sammenlikne tabell 5 med tabell 4 kan det se ut til at alle fire foreldregruppene rapporterte mindre faktisk enn avtalt samvær. Størst forskjell mellom avtalt og faktisk samvær var det i opplysningene fra de enslige mødrene. To av tre enslige mødre med avtale (66 prosent) svarte at de hadde avtalt åtte dager eller mer samvær mellom barn og samværsfar. Samtidig ga bare knapt halvparten (47 prosent) uttrykk for at samværfaren hadde hatt så mye samvær med barna siste måned. Samværsfedrene ga uttrykk for at forskjellen mellom avtalt og faktisk samvær var noe mindre. Tre av fire samværsfedre med avtale (74 prosent) oppga at de hadde avtalt minst åtte dager samvær i måneden, knapt to av tre (65 prosent) at de hadde vært så mye sammen med barna siste måned. Dersom det rapporterte avtalte samværet fra samværsfedrenes side er for høyt anslått i tabell 4, vil forskjellen mellom det samværsfedrene oppgir av avtalt og faktisk samvær bli enda mindre. Den viktigste grunnen til at det er større forskjell mellom avtalt og faktisk samvær i opplysningene fra de enslige mødrene enn i opplysningene fra samværsfedrene, er i alle tilfelle at de enslige mødrene ga uttrykk for at det faktiske samværet mellom samværsfedrene og barna var langt lavere enn opplysningene fra samværsfedrene tyder på.

Blant samværsmødre og enslige fedre er forskjellen mellom det de oppgir av avtalt og det de oppgir av faktisk samvær mindre enn blant samværsfedre og enslige mødre, men forskjellen går i samme retning som for de to største gruppene. Vi ser for eksempel at 81 prosent av samværsmødrene oppga åtte dager eller mer i avtalt samvær, mens 76 prosent oppga å ha vært så mye sammen med barna siste måned. Tilsvarende oppga 64 prosent av de enslige fedrene at de hadde avtalt minst åtte dagers samvær i måneden, mens 58 prosent oppga at samværsmødrene hadde vært så mye sammen med barna. Tallene for disse to minste gruppene er så vidt statistisk usikre at vi ikke kan være sikre på at det er en reell forskjell mellom avtalt og faktisk samvær for dem (se Sætre 2004a: 17-18, tabell G).

Flertallet av samværsfedrene har minst like mye samvær som de har avtalt

Når vi sammenlikner tabell 4 og 5, sammenlikner vi omfanget av avtalt og faktisk samvær innen hver av foreldregruppene *på gruppenivå*. Tabell 6 viser hvordan sammenhengen er mellom avtalt og faktisk samvær *på individnivå*. Vel halvparten (50-60 prosent) av samværsfedrene svarte at de hadde omtrent det antall samværsdager i måneden som avtalen mellom foreld-rene forutsetter. En del hadde mind-re faktisk enn avtalt samvær, og en del hadde mer samvær med barna sine enn samværsavtalen forutsetter. I den største gruppen,[4] det vil si blant dem som har avtalt 8-12 dagers samvær per måned, svarte for eksempel 56 prosent at de hadde omtrent dette antall samværsdager siste måned. 29 prosent oppga mindre samvær enn dette, 15 prosent oppga mer.

Tabell 6. Omfanget av faktisk samvær mellom samværsfaren og barnet blant dem som svarte at de hadde avtale om samvær, etter omfanget av avtalt samvær og etter hvilken av foreldrene som svarte. Samværsfedre og enslige mødre. 2002. Prosent

Antall avtalte dager per måned:	Antall faktiske samværsdager pr. måned				Alle	Antall
	Under 4	4 - 7 d	8 - 12 d	13 + d		
Samværsfedre						
Under 4 dager	55	37	2	6	100	23
4 - 7 dager	11	51	33	5	100	94
8 - 12 dager	9	20	57	15	100	245
13 dager eller mer	1	5	33	61	100	83
Enslige mødre						
Under 4 dager	73	23	4	0	100	37
4 - 7 dager	30	64	6	0	100	154
8 - 12 dager	17	15	64	3	100	308
13 dager eller mer	3	3	25	69	100	41

Kilde: Undersøkelse om Samvær og bidrag 2002, Statistisk sentralbyrå.

De enslige mødrene ga et noe annet bilde av sammenhengen mellom samværsfedrenes avtalte og faktiske samvær med barna. Blant enslige mødre med avtalt samvær på 4-7 dager, 8-12 dager og 13 dager eller mer oppga over 60 prosent at samværsfedrene hadde omtrent like mange dager avtalt og faktisk samvær. Blant dem som hadde mindre avtalt samvær enn dette (under 4 dager per måned), var det enda bedre samsvar mellom avtalt og faktisk samvær (73 prosent), men dette er en svært liten gruppe, og tall for denne gruppen tilsvarende usikre. Målt på denne måten var det altså bedre samsvar mellom avtalt og faktisk samvær mellom samværsfedrene og deres barn i opplysningene fra barnas mødre enn i opplysningene fra fedrene.

Enslige mødre rapporterte gjennomgående en lavere andel med faktisk samvær ut over det avtalte samværet, og en høyere andel med mindre faktisk enn avtalt samvær, enn det samværsfedrene oppga. Dersom vi ser på de som ifølge de enslige mødrene har en avtale om 8-12 dagers samvær i måneden, var det bare 3 prosent av disse samværsfedrene som ble oppgitt å ha mer faktisk samvær med barna enn dette. Ifølge samværsfedrenes egne svar var det 15 prosent med 8-12 dagers avtalt samvær i måneden som hadde mer enn avtalt samvær med barna. 33 prosent i gruppen med 8-12 dager avtalt samvær per måned hadde ifølge mødrene mindre enn avtalt samvær, mens 29 prosent av samværsfedrene med like mye avtalt samvær oppga mindre faktisk enn avtalt samvær. I gruppene med mindre avtalt samvær enn åtte dager per måned, var forskjellen mellom samværsfedrenes og mød-renes opplysninger om faktisk samvær enda større, men tallene er også mer usikre.

Det rapporterte avtalte samværet fra samværsfedrenes side hadde kanskje vært noe mindre og dermed kanskje mer likt det de enslige mødrene rapporterte, dersom samværsfedrene var blitt stilt nøyaktig samme spørsmål som de enslige foreldrene (dager i løpet av en vanlig måned). Dersom det er riktig, er det trolig noe bedre samsvar mellom samværsfedrenes oppfatninger om avtalt samvær på den ene siden og faktisk samvær på den andre enn tallene i tabell 6 tyder på.

Oppsummering og diskusjon

De fleste samværsfedrene er sammen med barna omtrent så mye som eller mer enn det som er avtalt med mødrene. Både mødrenes og fedrenes svar tyder på det.

For det første utgjør de med avtale omtrent halvparten av alle samværsfedre og enslige mødre, og svarene fra både mødrene og fedrene tyder på at mer enn halvparten av disse samværsfedrene tilbringer omtrent like mye tid sammen med barna som de har avtalt med barnas mor. I tillegg tilbringer en del av samværsfedrene mer tid sammen med barna enn avtalen med mødrene skulle tilsi. Det er også en del samværsfedre med avtale som har mindre samvær med barna enn avtalt, færre ifølge samværsfedrenes egne svar enn ifølge mødrenes, men det dreier seg i alle fall om et mindretall.

For det andre har mange av samværsfedrene uten forpliktende samværsavtale også samvær med barna sine. 70 prosent av samværsfedrene uten avtale (35 prosent av alle samværsfedre) og 53 prosent av de enslige mødrene uten avtale (26 prosent av alle enslige mødre), rapporterte at samværsfaren hadde vært sammen med barna siste måned.

Alt i alt har dermed de fleste samværsfedrene et faktisk samvær med barna sine som enten tilsvarer eller går ut over det som måtte være avtalt mellom foreldrene. Dette gjelder enten vi holder oss til opplysningene fra samværsfedrene selv eller opplysningene fra de enslige mødrene. Derimot er det vanskelig å si nøyaktig hvor mange av samværsfedrene som har mindre faktisk enn avtalt samvær med barna sine, hvor mange som har mer og hvor mange som er sammen med barna omtrent så mye som avtalen med mødrene tilsier. Det er flere grunner til det. Den viktigste grunnen er at samværsfedrene og de enslige mødrene i utvalget gir ulike svar når de blir spurt om omfanget av samvær mellom fedrene og barna, og vi har ingen muligheter for å avgjøre hvilke svar som ligger nærmest sannheten.

I undersøkelsen Samvær og bidrag 2002 ble det trukket par av samværsforeldre og foreldre som bor sammen med barna. Dette gjør det mulig å undersøke i hvilken grad den manglende overensstemmelsen mellom samværsfedrenes og mødrenes opplysninger om avtalt og faktisk samvær skyldes skjevheter i utvalget, og i hvilken grad det skyldes at partene i den enkelte bidragsrelasjonen har ulike oppfatninger om de faktiske forhold. Men dette er tema for neste artikkel i dette nummeret av Samfunnsspeilet (Kitterød 2004).

Omtrent hver tiende samværsforelder er kvinne og tilsvarende er hver tiende enslige forelder mann (Sætre 2004a: 17). Disse to små foreldregruppene, samværsmødrene og de enslige fedrene, avviker på mange måter fra de to store foreldregruppene, samværsfedrene og de enslige mødrene. Langt flere samværsmødre og enslige fedre enn samværsfedre og enslige mødre, har avtalt og praktiserer en samværsordning hvor barna er tilnærmet like mye sammen med far og mor. Barna er registrert bosatt hos fedrene, men barnas mor har i mange tilfelle en like viktig plass i omsorgsbildet som faren barna bor hos. Det samme mønsteret fant for øvrig også Jensen og Clausen (1997).

[1] Inntektsopplysninger for 2002 blir først koblet til datafila fra 2002-undersøkelsen på forsommeren 2004.

[2] Den fullstendige spørsmålsteksten i 2002-undersøkelsen var slik: "Hva slags offentlig fastsatt/avtalt samværsordning har den forelderen som ikke bor sammen med barna, for hvert av barna? Vanlig samvær? Mer enn vanlig samvær, men mindre enn halve tiden hos den forelderen som ikke bor sammen med barna? Halve tiden hos hver av oss? Mer enn halve tiden hos den forelderen som ikke bor sammen med barna? Mindre enn vanlig samvær?" (Sætre 2004a).

[3] Slik spørsmålene ble stilt, burde samværsforeldrene i prinsippet regne inn samvær i løpet av ferier i løpet av året i sitt svar, mens de foreldrene som bodde fast sammen med barna, eksplisitt ble bedt om å se bort fra samvær i forbindelse med ferier i sitt svar (se Sætre 2004 for fullstendig spørsmålsformulering).

[4] Blant samværsfedrene som hadde avtale om samvær, oppga 52 prosent at avtalen forutsatte 8-12 dager samvær per måned. Blant de av barnas mødre som hadde samværsavtale, oppga 58 prosent et avtalt samvær av dette omfanget.

Referanser

Barne- og familiedepartementet (2001): Om lov om endringer i barnelova, forskotteringsloven og i enkelte andre lover (nye regler for beregning av barnebidrag m.m.), Ot.prp. nr. 43, 2000-2001, Akademika As, Oslo.

Jensen, An-Magritt og Sten-Erik Clausen (1997): *Samvær og fravær. Foreldres kontakt med barn de ikke bor sammen med,* Notat 1997:103, Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR), Oslo.

Kitterød, Ragni Hege (2004): Samvær med barn etter samlivsbrudd. Hva svarer far og hva svarer mor? *Samfunnsspeilet*, 2, 2004.

Skevik, Anne og Christer Hyggen (2002): *Samværsfedres situasjon. Rapport fra en spørreundersøkelse*, Rapport 15/02, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).

Sætre, Aina (2004a): Undersøkelsen om samvær og bidrag 2002. Dokumentasjons- og tabellrapport, under utgivelse i serien Notater, Statistisk sentralbyrå.

Samvær med barn etter samlivsbrudd: Hva svarer far og hva svarer mor?

I Undersøkelsen om samvær og bidrag 2002 oppgir samværsfedre oftere enn enslige mødre at foreldrene har felles foreldreansvar for barna, de rapporterer mer samvær mellom far og barn og vurderer samværsordningen mer positivt enn mødrene. Også analyser på parnivå viser at far og mor til samme barn ofte besvarer spørsmålene forskjellig. Avvikene mellom foreldrenes svar kan skyldes at de oppfatter spørsmålene ulikt, at de husker feil, eller at enkelte overrapporterer egen innsats eller underrapporterer partnerens. Vi vet ikke hvem av foreldrene som gir mest korrekte opplysninger.

Ragni Hege Kitterød

Høsten 2002 gjennomførte Statistisk sentralbyrå en undersøkelse blant foreldre med barn som ikke bor sammen med begge foreldrene. Både foreldre som bor sammen med barna, og de som ikke bor sammen med barna, deltok. Undersøkelsen ble gjennomført på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet og inngår som et ledd i evalueringen av de nye reglene for beregning av barnebidrag som ble innført 1. oktober 2003. Mens bidraget tidligere ble beregnet ut fra de bidragspliktiges inntekt, skal man nå også ta hensyn til inntekten til den av foreldrene som barna bor hos. Videre skal man ta hensyn til de utgiftene som bidragspliktige har når barna er på besøk. Jo mer samvær de har med barna, jo mindre blir bidraget (Barne- og familiedepartementet 2001). *Undersøkelsen om samvær og bidrag 2002* skal gi et bilde av foreldrenes samvær med barn og deres økonomiske situasjon omtrent et år før de nye reglene trådte i kraft. Man spurte blant annet om fordelingen av foreldreansvaret og den daglige omsorgen for barna, om omfanget av samvær mellom barn og foreldre som ikke bor sammen, og om størrelsen på barnebidraget. De analysene som er gjennomført så langt, viser at forskjellige grupper av foreldre besvarer en del av disse spørsmålene litt ulikt. De som ikke bor fast sammen med barna, rapporterer jevnt over mer samvær og vurderer samværsordningen noe mer positivt enn de som bor sammen med barna (se Sætre (2004a) samt Lyngstads og Sætres artikler i dette nummeret av Samfunnsspeilet). Dette mønsteret fant man også i en lignende undersøkelse i 1996, nemlig *Undersøkelsen om samværsrett* (Jensen og Clausen 1997).[1] Hvordan skal vi forklare dette avviket mellom svarene fra de to gruppene av foreldre? Skyldes det at den ene gruppen har en høyere oppslutning om undersøkelsen enn den andre, eller gir foreldre i samme par forskjellige svar på samme spørsmål? I denne artikkelen diskuteres slike spørsmål på grunnlag av *Undersøkelsen om samvær og bidrag 2002*. Formålet er altså ikke i første rekke å formidle resultater fra undersøkelsen, men å drøfte ulike forklaringer på avvik mellom svarene fra foreldre som bor sammen med barna på den ene siden, og de som ikke bor med barna på den annen.

Lavere svarprosent blant samværsfedre enn blant enslige mødre

Både i *Undersøkelsen om samvær og bidrag* fra 2002 og i *Undersøkelsen om samværsrett* fra 1996[2] var det betydelig høyere svarandel blant foreldre som bodde sammen med barna (hovedsakelig mødre), enn blant dem som ikke bodde med barna (hovedsakelig fedre). Til undersøkelsen i 1996 ble det

***Ragni Hege Kitterød** er forsker i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for demografi og levekårsforskning (ragni.hege.kitterod@ssb.no).*

trukket to uavhengige utvalg av foreldre, ett blant dem som bodde fast sammen med barna, og ett blant dem som ikke bodde med barna. Av praktiske grunner kaller vi her de to foreldregruppene henholdsvis *enslige foreldre* (mødre eller fedre) og *samværsforeldre* (mødre eller fedre).[3] Begge gruppene omfatter også dem som har etablert seg med ny ektefelle/samboer. I 1996 var svarandelen 71 prosent blant de enslige foreldrene og 55 prosent blant samværsforeldrene. I denne artikkelen ser vi først og fremst på de to store gruppene av foreldre, nemlig enslige mødre og samværsfedre. I *Undersøkelsen om samværsrett* oppga samværsfedrene oftere enn mødrene at de hadde felles foreldreansvar, de oppga høyere samværsfrekvenser med barna og ga en noe mer positiv vurdering av hvordan samværet fungerte. Jensen og Clausen (1997) sluttet ut fra dette at frafallet blant samværsfedrene var selektivt i den forstand at det var de mest aktive fedrene som deltok i undersøkelsen, og at omfanget av felles foreldreansvar og mengden samvær med barna ville ha vært mer beskjedent dersom også "de tause" fedrene hadde besvart spørreskjemaet. De argumenterte følgelig for at forskjellen i rapportering mellom enslige mødre og samværsfedre skyldtes det selektive frafallet blant fedre. En alternativ forklaring ville være at foreldre til samme barn besvarer spørsmålene forskjellig, enten fordi de tolker samme situasjon ulikt eller fordi de er uenige om hva slags avtaler de faktisk har inngått og hvor mye samvær far egentlig har med barna. Det kan også tenkes at samværsforeldre bevisst overrapporterer sitt engasjement i barna, og/eller at enslige foreldre underrapporterer partneres engasjement. Ettersom *Undersøkelsen om samværsrett* i 1996 ble foretatt blant to uavhengige utvalg av foreldre, og ikke blant par av foreldre til samme barn, hadde man ikke mulighet for å sjekke denne alternative forklaringen.

Til *Undersøkelsen om samvær og bidrag 2002* ble det trukket ut par av foreldre. Dermed kan vi nå undersøke i hvilken grad ulik rapportering blant samværsfedre på den ene siden, og enslige mødre på den annen, bunner i selektivt frafall blant fedrene, og i hvilken grad det skyldes at foreldre i samme par gir ulike svar. Også i denne undersøkelsen var det, som nevnt, lavere svarandel blant samværsforeldre enn blant enslige foreldre, henholdsvis 54 og 65 prosent. Nettoutvalgene av samværsfedre og enslige mødre omfattet henholdsvis 942 og 1 123 personer. Av dette var det 672 bidragspar, det vil si par der både far og mor besvarte spørreskjema. Opplegg og gjennomføring av undersøkelsen omtales nærmere i Sætre (2004a) samt i Lyngstads og Sætres artikler i dette nummeret av Samfunnsspeilet.[4]

Grupperte fordelinger og analyser av par

I det følgende viser vi først fordelinger på gruppenivå for samtlige samværsfedre og samtlige enslige mødre i undersøkelsen. Her er det altså færre fedre enn mødre. Deretter vises de samme fordelingene for fedre og mødre i par der begge parter har besvart spørreskjema. En del av foreldrene inngår i flere bidragsrelasjoner, det vil si at de betaler bidrag til, eller mottar bidrag fra, mer enn én partner. I slike tilfelle ble deltakerne bedt om å kontakte Statistisk sentralbyrå for å få vite hvilket/hvilke barn de skulle svare for i skjemaet. Stort sett fungerte dette greit, men vi kan ikke utelukke at det har oppstått misforståelser i enkelte tilfelle. Vi har derfor valgt å inkludere kun foreldre i énrelasjonspar i analysen her, det vil si foreldre i par der verken far eller mor inngår i mer enn én bidragsrelasjon. Dette gjelder 555 par. Videre foretar vi analyser på parnivå der vi ser fars svar i forhold til mors svar for det enkelte par.

Undersøkelsen kartla altså en rekke sider ved foreldrenes samarbeid om barna, samvær mellom barn og foreldre som ikke bodde sammen, reisemåte ved besøk, barnebidrag og fordeling av en del utgifter. Samværsforeldre og enslige foreldre fikk i all hovedsak de samme spørsmålene. Samværsforeldrene fikk spørsmål om omfanget av sitt eget samvær med barn de ikke bodde fast sammen med, mens enslige foreldre fikk spørsmål om den andre forelderens samvær med barna. I denne artikkelen ser vi på fordelingen av foreldreansvar og daglig omsorg og på samværsfedrenes samvær med barna. Deltakerne ga opplysninger for inntil tre barn. Analysene her gjelder kun for det yngste barnet.

Fordelinger for alle samværsfedre og alle enslige mødre

Tabellene 1a og 1b viser svarfordelinger for samværsfedre og enslige mødre for en del spørsmål om foreldreansvar, daglig omsorg og samvær mellom fedre og barn. De to første kolonnene viser fordelinger for alle samværsfedre og enslige mødre i nettoutvalget til undersøkelsen. Her er det altså færre fedre enn mødre. Den tredje kolonnen angir prosentdifferansen mellom fedrenes og mødrenes svar. Den fjerde og femte kolonnen viser fordelinger for samværsfedre og enslige mødre i par der begge parter har besvart spørreskjemaet, og der begge inngår i kun én bidragsrelasjon. Kolonne seks viser differansen mellom svarene fra disse to siste gruppene av foreldre.[5]

Når vi ser på alle samværsfedre og enslige mødre i nettoutvalget, finner vi en del forskjeller mellom svarfordelingene for de to gruppene. For enkelte av spørsmålene er imidlertid forskjellene små. På spørsmål om hvem som hadde foreldreansvar for barnet anga samværsfedre noe oftere enn enslige mødre at dette er felles for foreldrene, og noe sjeldnere at mor hadde ansvaret. I instruksen til spørsmålet ble det, for å unngå misforståelser, nøye forklart hva som menes med foreldreansvar (se Sætre 2004a). Også på spørsmålet om hvem barnet bodde sammen med rapporterte fedrene noe oftere enn mødrene at barnet bodde hos begge. Det ble også forklart nøye i spørreskjemaet hva som menes med barnets bosted/daglig omsorg. Mens 9 prosent av samværsfedrene oppga at barnet bodde hos begge foreldrene, oppga bare 4 prosent av mødrene det samme. Videre oppga bare 3 prosent av fedrene, mot 6 prosent av mødrene, at far aldri hadde hatt kontakt med barnet eller ikke hadde sett barnet siden samlivsbruddet.

På spørsmål om far hadde hatt kontakt med barnet siste 12 måneder, svarte 92 prosent av samværsfedrene bekreftende, mot bare 86 prosent av de enslige mødrene.[6] Fedrene oppga også betydelig oftere enn mødrene at de hadde hatt kontakt med barna i løpet av de siste 30 dagene, og de oppga betydelig mer samvær i denne perioden enn hva mødrene gjorde. Atskillig færre fedre enn mødre sa at de hadde vært sammen med barna mindre enn fire dager siste måned,[7] mens flere fedre enn mødre rapporterte om minst åtte dagers samvær. Et tilsvarende mønster finner vi for antall netter far og barn hadde vært sammen siste 30 døgn. Spørreskjemaet ble sendt ut i november slik at referansemåneden skulle være oktober, det vil si en måned uten spesielle høytider. For dem som ble fulgt opp over telefon i januar og februar 2003, ble november valgt som referansemåned for at det ikke skulle være så langt å huske tilbake. For enkelte par kan det altså tenkes at far og mor svarte for hver sin måned, noe som muligens kan forklare noe av forskjellen mellom foreldrenes svar. Ettersom svarfordelingene for fedre og mødre er systematisk ulike også når det gjelder samvær ellers, er det imidlertid lite

Tabell 1a. Opplysninger om fordeling av foreldreansvar, daglig omsorg og samværsfedrenes kontakt med barna blant grupper av samværsfedre og enslige mødre. Prosent

	Hele nettoutvalget			Personer i par med én bidragsrelasjon		
	Samværsfedre	Enslige mødre	Differanse	Samværsfedre	Enslige mødre	Differanse
Hvem har foreldreansvar for barnet?						
Mor	54	63	-7	50	58	-8
Far	1	1	0	1	0	1
Felles	44	36	8	48	41	7
Andre	0	-	0	0	-	0
Vet ikke/uoppgitt	1	1	-	0	1	-1
Hvem bor barnet sammen med?						
Mor	90	93	-3	91	93	-2
Far	1	0	1	1	1	0
Begge (delt bosted)	9	4	5	7	5	2
Andre	0	0	0	0	0	0
Vet ikke/uoppgitt	0	1	-1	0	1	-1
Har far hatt kontakt med barnet siden fødsel/samlivsbrudd?						
Ja	96	92	4	97	96	1
Nei	3	6	-3	2	3	-1
Uoppgitt	1	1	0	1	1	0
Har far vært sammen med barnet siste 12 måneder?						
Ja	92	86	6	94	93	1
Nei	6	12	-6	4	6	-2
Vet ikke/uoppgitt	1	2	-1	1	1	0
Har far vært sammen med barnet siste 30 dager?						
Ja	81	69	12	83	77	6
Nei	14	23	-9	14	19	-5
Vet ikke/uoppgitt	5	8	-3	3	4	-1
Antall dager samvær siste 30 døgn						
0	17	30	-13	16	22	-6
1-3	7	11	-4	7	13	-6
4-7	23	23	0	24	25	-1
8-12	32	27	5	34	31	3
13 +	17	6	11	16	6	10
Vet ikke/uoppgitt	4	4	0	3	2	1
Antall netter samvær siste 30 døgn						
0	21	38	-17	20	31	-11
1-3	5	9	-4	5	9	-4
4-7	29	28	1	30	31	-1
8-12	18	14	4	17	16	1
13 +	10	3	7	9	4	5
Vet ikke/uoppgitt	18	9	9	18	10	8
Hvordan mener du samværsordningen fungerer for barnet?						
Bra	57	49	*8*	57	53	4
Middels	19	20	-1	21	23	-2
Dårlig	11	17	-6	11	15	-4
Vet ikke/uoppgitt/uaktuelt	13	15	-2	11	9	2
Antall observasjoner	942	1 123		555	555	

Kilde: Undersøkelsen om samvær og bidrag 2002, Statistisk sentralbyrå.

sannsynlig at avvikene mellom svarene om samvær siste 30 døgn bare skyldes at foreldrene refererte til forskjellige måneder.

Foreldrene ble også spurt i hvilken grad barnet selv kan bestemme når det vil besøke far. Her var svarfordelingene for mødre og fedre forholdsvis like. På spørsmål om hvordan man mener samværsordningen fungerte for barnet, var det imidlertid noe større avvik mellom svarfordelingene for fedre og mødre. Relativt flere fedre enn mødre mente ordningen fungerte bra. Dette mønsteret fant man også i *Undersøkelsen om samværsrett* fra 1996 (Jensen og Clausen 1997).

Det ble også spurt hvorvidt far hadde vært sammen med barna i feriene det foregående året. Tabell 1b viser svarfordelingen for fem ferieperioder. For samtlige av disse oppga fedre oftere enn mødre at de hadde vært sammen med barna. Dette gjaldt også for høstferien som altså lå forholdsvis nær undersøkelsen i tid. 42 prosent av fedrene, mot bare 24 prosent av mødrene, oppga at far var sammen med barnet i denne ferien. For sommerferien var de tilsvarende andelene henholdsvis 83 og 70 prosent.

Hele 79 prosent av fedrene oppga at de hadde hatt kontakt med barnet på telefon siste måned, mens bare 61 prosent av mødrene rapporterte om slik kontakt.[8] Denne forskjellen er kanskje ikke uventet ettersom mor ikke nødvendigvis har full oversikt over telefonkontakten mellom far og barn, særlig når barna er større.

Ettersom svarandelen er betydelig lavere blant samværsfedre enn blant enslige mødre, kan altså en mulig forklaring på avvikene mellom fedrenes og mødrenes svar være at det var de mest aktive og involverte fedrene som deltok i undersøkelsen. Dersom dette er hele forklaringen, skulle vi vente ganske sammenfallende svarfordelinger for grupper av foreldre der begge parter har besvart spørreskjema, og begge har bare én bidragsrelasjon. Det er slike fordelinger som vises i høyre del av tabellene 1a og 1b.

Tabell 1b. Opplysninger om fars kontakt med barnet i ferier og over telefon blant grupper av samværsfedre og enslige mødre. Prosent

	Hele nettoutvalget			Personer i par med én bidragsrelasjon		
	Samværsfedre	Enslige mødre	Differanse	Samværsfedre	Enslige mødre	Differanse
Var far sammen med barnet i jula 2001?						
Ja	67	56	11	68	64	4
Nei	32	43	-11	32	36	-4
Vet ikke/uoppgitt	0	1	-1	0	1	-1
Var far sammen med barnet i vinterferien 2002?						
Ja	43	24	19	43	27	16
Nei	56	75	-19	57	73	-16
Vet ikke/uoppgitt	0	1	-1	0	1	-1
Var far sammen med barnet i påsken 2002?						
Ja	60	41	19	61	47	14
Nei	39	58	-19	39	53	-14
Vet ikke/uoppgitt	0	1	-1	0	1	-1
Var far sammen med barnet i sommerferien 2002?						
Ja	83	70	13	87	79	8
Nei	16	29	-13	13	21	-8
Vet ikke/uoppgitt	0	1	-1	0	1	-1
Var far sammen med barnet i høstferien 2002?						
Ja	42	24	18	42	28	14
Nei	57	75	-18	58	72	-14
Vet ikke/uoppgitt	0	1	-1	0	1	-1
Har far snakket med barnet i telefonen siste 30 dager?						
Ja	79	61	18	80	67	13
Nei	18	30	-12	17	28	-11
Vet ikke/uoppgitt	3	9	-6	3	5	-2
Antall observasjoner	942	1 123		555	555	

Kilde: Undersøkelsen om samvær og bidrag 2002, Statistisk sentralbyrå.

Fordelinger for samværsfedre og enslige mødre i par

For noen spørsmål er forskjellene mellom svarfordelingene for fedre og mødre noe mindre når vi kun ser på dem som inngår i par, enn når vi ser på samtlige samværsfedre og enslige mødre i utvalget. Eksempelvis var det bare 1 prosentpoeng flere fedre enn mødre som oppga at de hadde vært sammen med barnet i løpet av de siste 12 måneder (94 mot 93 prosent), og det var bare 6 prosentpoeng flere fedre enn mødre som oppga at far hadde samvær med barnet i løpet av de siste 30 dagene. For mange av spørsmålene er det imidlertid betydelige forskjeller mellom svarfordelingene for samværsfedre og enslige mødre også for dem som inngår i par. Stort sett var det også her slik at fedre rapporterte mer samvær med barnet enn mødre, både de siste 30 døgn og i feriene foregående år. Eksempelvis svarte 42 prosent av fedrene at de var sammen med barnet i høstferien, mot bare 28 prosent av mødrene. For vinterferien oppga 43 prosent av fedrene, mot bare 27 prosent av mødrene, at far var sammen med barnet.

Det at fedre rapporterte større grad av felles foreldreansvar og mer samvær med barna enn mødrene gjorde, kan altså ikke bare forklares ved et selektivt frafall blant fedre. Det må også være slik at foreldre i samme par tidvis ga forskjellige svar på det samme spørsmålet. For å få mer innsikt i graden av samsvar og avvik mellom partenes svar, viser vi fordelinger på parnivå for en del av spørsmålene i tabellene 1a og 1b. Det blir for omfattende å vise slike fordelinger for samtlige av disse spørsmålene, så vi har valgt ut enkelte av dem som en illustrasjon.

Hvem har foreldreansvaret? Hva sier far og hva sier mor?

Tabell 2 viser samværsfedrenes svar på hvem som hadde foreldreansvar for barnet, sett i forhold til de enslige mødrenes svar på det samme spørsmålet. Prosentueringsgrunnlaget er altså de 555 parene der begge parter inngår i kun én bidragsrelasjon. Vi ser at for 37 prosent av parene oppga både far og mor at mor hadde foreldreansvaret, det var ingen par der begge oppga at far hadde foreldreansvaret, og i 27 prosent av parene oppga begge at foreldreansvaret var felles. I tillegg var det 20 prosent av parene der far oppga at ansvaret var felles, mens mor oppga at hun selv hadde ansvaret, og det var 13 prosent av parene der far oppga at mor hadde foreldreansvaret, mens mor oppga at dette var felles. Totalt sett er det altså for vel en av tre par slik at partene ga ulike svar på spørsmålet om hvem som hadde foreldreansvar. Avviket mellom fedrenes og mødrenes opplysninger er dermed større når vi studerer dette på parnivå, enn hva vi får inntrykk av når vi ser på fordelingene for grupper av fedre og grupper av mødre, slik som i tabell 1a.

Også tabell 3 viser grad av samsvar og avvik mellom partenes svar på spørsmålet om foreldreansvar, men utformet på en annen måte enn i tabell 2. Den øverste delen viser svarfordelingen for enslige mødre blant de samværsfedrene som oppga at mor hadde foreldreansvaret, og blant dem som oppga at ansvaret var felles. Vi ser at blant de 261 fedrene som sa at mor hadde foreldreansvaret, rapporterte 73 prosent av mødrene at de selv hadde ansvaret, mens 27 prosent mente det var felles. Videre ser vi at blant de 283 samværsfedrene som oppga at foreldreansvaret var felles, var 56 prosent av mødrene enige i dette, mens 42 prosent mente de selv hadde ansvaret. Nederste del av tabell 3 viser svarfordelingen for samværsfedre blant

Tabell 2. Par med én bidragsrelasjon, etter partenes opplysninger om hvem som hadde foreldreansvaret for barnet. Prosent

	Svar fra enslige mødre					Antall par/ prosent
	Mor	Far	Felles	Andre	Vet ikke/ uoppgitt	
Svar fra samværsfedre						
Mor	37	-	13	-	0	
Far	1	-	1	-	0	
Felles	20	0	27	-	0	
Andre	0	-	-	-	-	
Vet ikke/uoppgitt	0	-	0	-	-	
						555/100

Kilde: Undersøkelsen om samvær og bidrag 2002, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3. Samværsfedre og enslige mødre som oppga at mor eller begge parter hadde foreldreansvaret, etter partnerens svar på samme spørsmål. Tall for personer med én bidragsrelasjon. Prosent

	Svar fra partner					Alle	Antall
	Mor	Far	Felles	Andre	Vet ikke/ uoppgitt		
Svar fra samværsfedre							
Mor	73	-	27	-	0	100	261
Felles	42	0	56	-	1	100	283
Svar fra enslige mødre							
Mor	63	1	35	0	0	100	292
Felles	33	1	66	-	0	100	257

Kilde: Undersøkelse om samvær og bidrag 2002, Statistisk sentralbyrå.

enslige mødre som mente at de selv hadde foreldreansvaret, og blant mødre som oppga at ansvaret var felles. Blant de 292 mødrene som hevdet at de selv hadde ansvaret, var 63 prosent av fedrene enige i dette, mens 35 prosent mente at ansvaret var felles. Av de 257 mødrene som oppga felles foreldreansvar, var 66 prosent av fedrene enige, mens 33 prosent mente at mor hadde foreldreansvaret.

Samlet sett viser altså tabellene 2 og 3 et betydelig avvik mellom samværsfedres og enslige mødres svar på hvem som hadde foreldreansvar for barnet. Det var en stor gruppe par der mor hevdet at hun selv hadde ansvaret, mens far hevdet at dette var felles, og det var en stor gruppe par der mor mente ansvaret var felles, mens far mente at mor hadde ansvaret. Når uenigheten mellom foreldre går begge veier på denne måten, kan det tyde på at mange har en uklar forståelse av hva foreldreansvar egentlig innebærer til tross for at dette ble grundig forklart. Det er altså ikke uten videre grunnlag for å anta at partene bevisst overrapporterer eget ansvar eller underrapporterer den andre partens ansvar på dette området.

Tabell 4. Par med én bidragsrelasjon etter partenes opplysninger om antall dager far hadde vært sammen med barnet siste 30 døgn. Prosent

	Svar fra enslige mødre						
	0	1-3	4-7	8-12	13+	Vet ikke/ uoppgitt	Antall par/ prosent
Svar fra samværsfedre							
0	13	1	1	1	-	0	
1-3	3	4	0	0	0	-	
4-7	4	5	11	3	0	1	
8-12	1	3	10	18	1	2	
13+	-	-	2	8	5	0	
Vet ikke/uoppgitt	1	0	1	1	0	-	
							555/100

Kilde: Undersøkelsen om samvær og bidrag 2002, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5. Samværsfedre og enslige mødre gruppert etter egne og partners opplysninger om antall dager far hadde vært sammen med barnet siste 30 døgn. Tall for personer med én bidragsrelasjon. Prosent

	Svar fra partner							
	0	1-3	4-7	8-12	13+	Vet ikke/ uoppgitt	Alle	Antall
Svar fra samværsfedre								
0	81	8	4	6	-	1	100	79
1-3	39	51	3	4	4	-	100	38
4-7	18	19	47	14	1	2	100	137
8-12	2	9	29	54	2	5	100	191
13 +	-	-	13	53	32	2	100	95
Svar fra enslige mødre								
0	60	13	19	3	-	5	100	109
1-3	10	28	34	24	-	4	100	70
4-7	3	1	46	39	8	3	100	140
8-12	3	1	11	57	26	2	100	184
13 +	-	4	3	10	79	4	100	38

Kilde: Undersøkelsen om samvær og bidrag 2002, Statistisk sentralbyrå.

Samvær med barnet siste måned. Hva sier far og hva sier mor?

Når det gjelder barnets bosted, viser analyser på parnivå stor grad av overensstemmelse mellom fedres og mødres svar. Mindre enn 5 prosent av parene gir forskjellige svar her. Også når det gjelder hvorvidt far har hatt kontakt med barnet i det hele tatt eller siden samlivsbruddet, og hvorvidt far har hatt kontakt med barnet i løpet av de 12 siste månedene, er det godt samsvar mellom fedres og mødres svar. I begge tilfelle er det mindre enn 5 prosent av parene som ikke besvarer spørsmålene likt. Av plasshensyn viser vi ikke tabeller for dette.

Tabell 4 viser samværsfedrenes opplysninger om hvor mange dager de var sammen med barnet i løpet av de siste 30 døgn sett i forhold til mødrenes svar på det samme spørsmålet, prosentuert på grunnlag av de 555 énrelasjonsparene. I 13 prosent av parene oppga begge parter 0 dagers samvær mellom far og barn, i 4 prosent av parene oppga begge 1-3 dagers samvær, i 11 prosent av parene oppga begge 4-7 dagers samvær, i 18 prosent av parene oppga begge 8-12 dagers samvær, og i 5 prosent av parene oppga begge minst 13 dagers samvær. Det var også en betydelig andel par, vel en av tre, der mor oppga mindre samvær enn far, og det var en liten andel par, knapt

Tabell 6. Par med én bidragsrelasjon, etter partenes svar på om far var sammen med barnet i sommerferien 2002. Prosent

	Svar fra enslige mødre			Antall par/ prosent
	Var sammen i sommerferien	Var ikke sammen i sommerferien	Vet ikke/ uoppgitt	
Svar fra samværsfedre				
Var sammen i sommerferien	75	11	1	
Var ikke sammen i sommerferien	3	9	-	
Vet ikke/uoppgitt	-	0	-	
				555/100

Kilde: Undersøkelsen om samvær og bidrag 2002, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 7. Par med én bidragsrelasjon, etter partenes svar på om far var sammen med barnet i høstferien 2002. Prosent

	Svar fra enslige mødre			Antall par/ prosent
	Var sammen i høstferien	Var ikke sammen i høstferien	Vet ikke/ uoppgitt	
Svar fra samværsfedre				
Var sammen i høstferien	20	22	0	
Var ikke sammen i høstferien	8	49	0	
Vet ikke/uoppgitt	-	0	-	
				555/100

Kilde: Undersøkelsen om samvær og bidrag 2002, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 8. Par med én bidragsrelasjon, etter partenes opplysninger om hvordan samværsordningen fungerte for barnet. Prosent

	Svar fra enslige mødre				Antall par/ prosent
	Bra	Middels	Dårlig	Vet ikke/ uoppgitt	
Svar fra samværsfedre					
Bra	35	12	6	4	
Middels	10	6	4	1	
Dårlig	3	3	5	1	
Vet ikke/uoppgitt	5	2	1	3	
					555/100

Kilde: Undersøkelsen om samvær og bidrag 2002, Statistisk sentralbyrå.

10 prosent, der far oppga mindre samvær enn mor. Tabell 5 viser mors svar prosentuert på grunnlag av fars svar, samt fars svar prosentuert ut fra mors svar. Her ser vi for eksempel at av de 137 samværsfedrene som oppga 4-7 dagers samvær med barnet i foregående måned, oppga 47 prosent av mød-rene samme antall samværsdager, mens 37 prosent oppga færre samværsdager mellom far og barn. Videre ser vi at blant de 140 mødrene som oppga 4-7 dagers samvær mellom far og barn foregående måned, rapporterte 46 prosent av fedrene et tilsvarende antall samværsdager, mens 47 prosent oppga flere dager. Selv om avviket mellom fars og mors svar går i begge retninger, var det altså en klar tendens til at samværsfedre oppga mer samvær med barnet siste måned enn hva mødrene gjorde. Denne tendensen er enda tydeligere når vi ser fordelingene på parnivå slik som i tabellene 4 og 5, enn når vi ser fordelinger for samværsfedre og enslige mødre hver for seg.

Samvær med barn i ferier. Hva sier far og hva sier mor?

Analyser på parnivå viser at det for samtlige ferieperioder er et betydelig avvik mellom fars og mors rapportering av samvær mellom far og barn. Det er dessuten flere par der far sier han har vært sammen med barnet, mens mor sier slikt samvær ikke fant sted, enn det omvendte mønsteret. Her viser vi resultater for sommer- og høstferien.

Tabell 6 viser fordelinger på parnivå av samværsfedres og enslige mødres svar på spørsmål om far var sammen med barnet i sommerferien 2002 eller ikke. Vi ser at i 75 prosent av parene svarte begge foreldre at far var sammen med barnet denne
ferien, og i 9 prosent av parene svarte begge parter at far og barn ikke var sammen. I 11 prosent av parene oppga far at han var sammen med barnet, mens mor sa at dette ikke var tilfellet, og i 3 prosent av parene oppga far at han ikke var sammen med barnet, mens mor hevdet det motsatte. I den grad det er uenighet mellom partene, er det altså slik at far oftere enn mor rapporterer om samvær mellom far og barn i sommerferien.

Tabell 7 viser fordelinger på parnivå for fars og mors opplysninger om hvorvidt far og barn var sammen i høstferien 2002, altså en ferie som lå forholdsvis nær undersøkelsen i tid. Vi ser at i 20 prosent av parene oppga begge parter at far var sammen med barnet i denne ferien, og i 49 prosent av parene sa begge at far ikke var sammen med barnet i høstferien. I 22 prosent av parene sa far at han var sammen med barnet, mens mor sa det motsatte. I 8 prosent av parene sa far at han ikke var sammen med barnet, mens mor hevdet at slik samvær fant sted. Når vi ser mors og fars svar om samvær i høstferien i forhold til hverandre på parnivå slik som i tabell 7, finner vi altså enda større avvik mellom partenes svar enn hva som framkommer i tabell 1b, som viser fordelinger for fedre og mødre separat. Tabell 7 viser dessuten at selv om avvikene for det meste består i at far oftere enn mor sa at han var sammen med barnet i høstferien, går forskjellene også den andre veien, slik at mor rapporterte om feriesamvær, men ikke far.

Hvordan fungerer samværsordningen? Hva sier far og hva sier mor?

Tabell 8 viser fars og mors oppfatninger av hvordan samværsordningen fungerer for barnet, analysert på parnivå. Ettersom dette spørsmålet fanger opp foreldrenes vurderinger, er det rimelig å forvente en del avvik mellom partenes svar. Vi ser at i 35 prosent av parene sa begge parter at samværsordningen fungerte bra, i 6 prosent av parene sa begge at den fungerte middels, og i 5 prosent av parene sa begge at den fungerte dårlig. I totalt 16 prosent av parene ga far en mindre positiv vurdering av samværsordningen enn mor, og i totalt 22 prosent av parene ga far en mer positiv vurdering enn mor. Også her er det altså slik at analysen på parnivå viser større avvik mellom fars og mors svar enn hva vi får når vi ser svarfordelingene for fedre og mødre hver for seg slik som i tabell 1a.

Oppsummering og diskusjon

I Undersøkelsen om samvær og bidrag 2002 oppga samværsfedre altså noe oftere enn enslige mødre at de hadde felles foreldreansvar, de rapporterte noe mer samvær med barna enn mødrene, og de vurderte samværsordningen noe mer positivt. Disse avvikene mellom de to foreldregruppenes svar skyldtes til en viss grad at svarprosenten var lavere blant samværsfedre enn blant enslige mødre, og at det trolig var de mest involverte og aktive fedrene som deltok i undersøkelsen. Men også når vi kun ser på samværsfedre og enslige mødre der begge parter hadde besvart spørreskjemaet, og der begge inngikk i bare én bidragsrelasjon, var det en del forskjeller i svarfordelingene mellom de to gruppene. Analyser på parnivå viser at fedre og mødre innen samme par ganske ofte besvarte samme spørsmål forskjellig. Avviket mellom partenes svar er i en del tilfelle større når dette analyseres på parnivå, enn det som framkommer når vi ser grupperte fordelinger for samværsfedre og enslige mødre hver for seg. For det meste var det slik at fedrene framstilte seg selv som mer aktive og involverte enn hva mødrene gjorde. De oppga oftere enn mødrene at foreldreansvaret var felles, de oppga mer samvær med barna i ferier og ellers, og de vurderte samværsordningen mer positivt. Men forskjellene går også tidvis motsatt vei. I en del par mente mor at foreldreansvaret var felles, mens far oppga at mor hadde ansvaret, og i en del par oppga mor at far hadde vært sammen med barnet i ferier, mens far ikke rapporterte om slikt samvær.

[1] Mønsteret er også kjent fra internasjonale undersøkelser (for eksempel Bradshaw mfl. 1999, referert i Skevik og Hyggen 2002).

[2] *Undersøkelsen om samværsrett* ble gjennomført av Statistisk sentralbyrå på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet i januar-februar 1996. Formålet var å få mer kunnskap om samvær mellom foreldre og barn som ikke bor sammen og hvordan dette varierer med sosiale forhold. Utvalget besto av personer som var foreldre til barn under 18 år, og som bodde sammen med bare en av foreldrene. Halvparten av utvalget besto av personer som bodde sammen med barnet, og den andre halvparten av foreldre som ikke bodde fast sammen med barnet. Datainnsamlingen skjedde dels postalt og dels ved telefonintervju. Undersøkelsen er nærmere dokumentert i Vaage (1996) og Jensen og Clausen (1997).

[3] Det er ikke lett å finne gode og entydige betegnelser på disse gruppene av foreldre. Valget av betegnelsene *samværsforeldre* og *enslige foreldre* er i tråd med det som benyttes i Lyngstads og Sætres artikler i dette nummeret av Samfunnsspeilet, og i Jensens og Clausens rapport fra undersøkelsen i 1996.

[4] Det er utarbeidet vekter for å justere for ulik trekksannsynlighet blant foreldrene og for skjevheter i frafallet. Det ble laget forskjellige vekter for individutvalget og parutvalget. Analysene i denne artikkelen er foretatt på det vektede materialet. Antall observasjoner er angitt på grunnlag av det uvektede materialet. Beregningen av vekter til undersøkelsen er nærmere beskrevet i Vedø (2004).

[5] For enkelte spørsmål skiller prosentfordelingen i tabellene 1a og 1b seg noe fra det som presenteres i Sætre (2004a). Dette skyldes at fordelingene i tabellene 1a og 1b er prosentuert på grunnlag av hele nettoutvalget av samværsfedre og enslige mødre, også dem som ikke har besvart det aktuelle spørsmålet, eller har svart 2vet ikke». Fordelingene skal summere til 100 prosent. I noen tilfelle blir summen 99 eller 101, noe som skyldes avrunding. Når mindre enn 0,5 prosent innen en gruppe har en bestemt verdi, angis dette som 0 i tabellene, mens 2-» brukes der ingen har den aktuelle verdien.

[6] De som oppga at far aldri har hatt kontakt med barnet eller ikke hadde hatt kontakt siden samlivsbruddet, er her plassert i kategorien 2nei».

[7] De som oppga at far aldri har hatt kontakt med barnet, ikke hadde hatt kontakt med barnet siden samlivsbruddet, eller ikke hadder hatt kontakt med barnet siste 12 måneder, er her gitt verdien 0 dager.

[8] Spørsmål om telefonkontakt siste 30 dager ble stilt bare til dem som oppga at de hadde vært sammen med barnet i løpet av de siste 12 måneder. De som ikke hadde vært sammen med barnet, er her plassert i kategorien "nei" for telefonkontakt. Dette kan imidlertid være galt for enkelte ettersom man kan ha hatt kontakt per telefon selv om man ikke hadde samvær siste år.

Vi har ikke noe grunnlag for å vurdere hvem av foreldrene som ga de mest korrekte opplysningene eller hva avvikene mellom foreldrenes svar skyldtes. For enkelte spørsmål, som for eksempel spørsmålet om foreldreansvar, er det rimelig å anta at foreldrene svarte forskjellig fordi de ofte ikke var klar over hva som ligger i det å ha foreldreansvar. Når det gjelder vurderingen av hvordan samværsordningen fungerte, er det ikke overraskende med motstridende svar i samme par, ettersom dette er avhengig av øynene som ser. Når det gjelder samvær med barn, kan det tenkes at foreldrene husket feil, særlig for perioder langt tilbake i tid, eller at de også her oppfattet spørsmålet forskjellig. Eksempelvis kan det tenkes at far mente han hadde hatt samvær med barnet i høstferien dersom vanlige samværshelger og dager falt i denne ferien. Mor derimot, kunne oppfatte spørsmålet slik at det gjaldt samvær utover det som inngikk i den ordinære avtalen. Men det kan også tenkes at fedrene bevisst eller ubevisst framstilte seg selv i et mer positivt lys enn hva det var grunnlag for, og dermed overrapporterte sitt samvær med barnet. Skevik og Hyggen (2002) argumenterer for at fedre også kan tenkes å underrapportere samværet for å vise hvor marginaliserte de er blitt og for å signalisere et behov for å styrke fedres rettigheter. Dette kan selvsagt være tilfelle for enkelte, for eksempel i par der far oppga mindre samvær med barnet enn hva mor anga.

Mye taler imidlertid for at vi oftere kan forvente en viss overrapportering fra fedrenes side, særlig sett i lys av at mengden samvær ifølge de nye bidragsreglene vil ha konsekvenser for størrelsen på barnebidraget. Selv om *Undersøkelsen om samvær og bidrag 2002* ble gjennomført nesten et år før disse reglene trådte i kraft, var innholdet i dem kjent lenge i forveien. Av samme grunn er det rimelig å anta at en del enslige mødre bevisst eller ubevisst underrapporterte partnerens innsats og engasjement i barna. For en del par er samarbeidet etter samlivsbruddet ganske konfliktfylt, noe som i seg selv kan bidra til at samme situasjon tolkes ulikt av partene eller at man ikke anerkjenner hverandres innsats. Det er imidlertid ingen grunn til å overdramatisere det faktum at fedre og mødre ofte beskriver fordelingen av ansvar for, og samvær med, barn etter samlisvbrudd noe ulikt. Også gifte og samboende foreldre gir ofte ulike beskrivelser av eget og partneres bidrag i hus- og omsorgsarbeidet og av hvordan de fordeler slike oppgaver mellom seg (Kamo 1988). Begge parter har en tendens til å overvurdere egen innsats og undervurdere partnerens.

Referanser

Barne- og familiedepartementet (2001): *Om lov om endringer i barnelova, forskotteringsloven og i enkelte andre lover (nye regler for beregning av barnebidrag m. m.)*, Ot.prp. nr. 43, 2000-2001, Akademika As, Oslo.

Bradshaw, Jonathan mfl. (1998): *Absent Fathers?* London: Routledge.

Jensen, An-Magritt og Stein-Erik Clausen (1997): *Samvær og fravær. Foreldres kontakt med barn de ikke bor sammen med,* Norsk institutt for by- og regionsforskning, Notat 1997:103.

Kamo, Yoshinori (1988): Determinants of Household Division of Labor. Resources, Power, and Ideology. *Journal of Family Issues*, vol. 9, nr. 2, s. 177-200.

Lyngstad, Jan (2004): Samværsforeldres kontakt med sine barn: Mer faktisk enn avtalt samvær. *Samfunnsspeilet*, 2, 2004, Statistisk sentralbyrå.

Skevik, Anne og Christer Hyggen (2002): *Samværsfedrenes situasjon. Rapport fra en spørreundersøkelse,* Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, Rapport 15/02.

Sætre, Aina Helen (2004a): *Undersøkelsen om samvær og bidrag 2002. Dokumentasjons- og tabellrapport,* Under utgivelse i serien Notater, Statistisk sentralbyrå.

Sætre, Aina Helen (2004b): Foreldreansvar, daglig omsorg og samvær: Far er blitt viktigere, men mor er fortsatt viktigst, *Samfunnsspeilet*, 2, 2004, Statistisk sentralbyrå.

Vedø, Anne (2004): *Vekter i Undersøkelsen om samvær og bidrag 2002*. Under utgivelse i serien Notater, Statistisk sentralbyrå.

Mottakere av foreløpig uførestønad:

Noen trenger sosialhjelp i tillegg

Foreløpig uførestønad er en behovsprøvd ytelse som nyttes av én av fem nye uførepensjonister. Nesten én av ti som mottar denne stønaden får også sosialhjelp, noe som innebærer at de blir behovsprøvd samtidig av trygdeetaten og sosialetaten. Unge enslige, og spesielt menn, havner oftest i denne dobbeltposisjonen.

Sandra Lien og Øyvind Sivertstøl

Uførepensjon er ment å sikre et inntektsgrunnlag dersom personer av medisinske grunner ikke lenger klarer å stå i arbeidslivet. Det finnes ulike inngangsporter til denne pensjoneringen. Det mest alminnelige er å gå direkte fra å være sysselsatt til å bli uførepensjonist, eller å gå fra å være forsørget av en annen ytelse eller av andre personer. Foreløpig uførestønad er en spesiell inngang som bare er tiltenkt personer som mister inntektsgrunnlaget allerede før de har fått en avgjørelse på sin søknad om uførepensjon. Søker har bare krav på denne midlertidige stønaden fra trygdeetaten dersom andre inntekter ikke dekker utgiftene til livsopphold. I tillegg må det anses sannsynlig at uførepensjonen blir innvilget. Foreløpig uførestønad er med andre ord både medisinsk begrunnet og behovsprøvd, og mottakerne kan betraktes som en spesielt vanskeligstilt gruppe.

I denne artikkelen beskrives hvem som mottar foreløpig uførestønad, heretter kalt foreløpig uføre. Det er av særlig interesse å studere hvor lenge mottakerne får denne sjelden omtalte ytelsen, det vil si om ordningen faktisk er en korttidsytelse. Sosialhjelp blir gitt til personer som ikke er i stand til å forsørge seg selv eller sin familie. Det er den enkelte kommune som er ansvarlig for tildeling av stønaden. Velferdsforskningen betrakter sosialhjelp både som en alternativ inntektskilde til trygdesystemet og som et supplement til trygden fordi pensjonsutbetalingene ikke strekker til (Hanssen og Terum 1992). Vårt fokus på ordningen foreløpig uførestønad gjør det naturlig å studere grad av supplering med sosialhjelp. Siden sosialhjelp også er en behovsprøvd og midlertidig ytelse, er det vesentlig å avdekke hvem som er så vanskeligstilt at de blir vurdert og godkjent av begge etater samtidig, og hvor lenge denne doble behovsprøvingen varer.

Folketrygdloven §12-16. Foreløpig uførestønad

Når en person har satt fram krav om uførepensjon og det er sannsynlig at han eller hun vil få innvilget uførepensjon, kan trygdekontoret yte en foreløpig uførestønad i ventetiden.

Foreløpig uførestønad ytes ikke dersom vedkommende kan dekke utgiftene til livsopphold ved hjelp av andre inntekter.

Foreløpig uførestønad graderes og beregnes på samme måte som uførepensjon, se §§ 12-11 og 12-13. Det ytes likevel ikke særtillegg.

Én av fem nye uførepensjonister har hatt foreløpig uførestønad

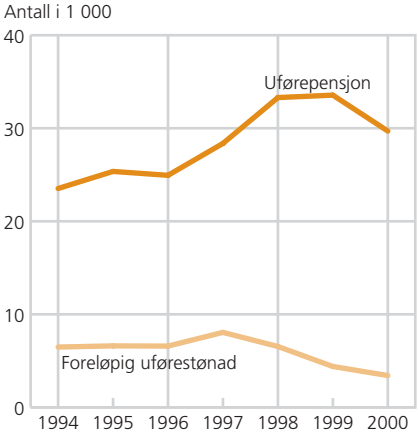
Figur 1 viser utviklingen blant nye foreløpig uføre i perioden 1994 til 2000, sammenlignet med nye uførepensjonister i tilsvarende periode. Vi ser en stabil tilgang av nye mottakere fra omkring 6 500 i 1994, fulgt av et sprang til drøye 8 000 i 1997, som er toppåret i perioden. Deretter reduseres antallet jevnt til i underkant av 3 500 nye personer i 2000. Sammenligner vi denne utviklingen med tilgangen av nye uførepensjonister i samme periode, finner vi et tilnærmet likt mønster, men toppåret for uføre er 1999. Politiske føringer kan forklare den påfølgende nedgangen blant uføre. Den tidligere nedgangen blant de med forløpig uførestønad kan tyde på en mer restriktiv saksbehandling som følge av ønsket om å redusere veksten blant uførepensjonister.

Ifølge Kjønstad (1998:466) har praksis vært at trygdekontoret må ha forberedt saken og avgitt positiv innstilling til fylkestrygdekontoret, før foreløpig

Øyvind Sivertstøl *er førstekonsulent i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for levekårsstatistikk (oivind.sivertstol@ssb.no).*

Sandra Lien *er førstekonsulent i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for levekårsstatistikk (sandra.lien@ssb.no).*

Figur 1. Nye pensjonister. 1994-2000



Kilde: FD-Trygd.

Datamaterialet for denne analysen er hentet fra forløpsdatabasene FD-Trygd og NUDB i Statistisk sentralbyrå. Fram til 1994 var foreløpig uførestønad omhandlet sammen med reglene for rehabilitering og attføring, og ble den gang kalt attføringspenger i ventetid på uførepensjonering. Analysen baserer seg på situasjonen etter endring i tidligere folketrygdlov av 1966, vedtatt 11. juni 1993, hvor ordningen flyttes over til reglene for uførepensjon (Kjønstad 1998:466). Denne artikkelen tar utgangspunkt i nye mottakere av foreløpig uførestønad fra og med 1994 og som ikke lenger mottar ytelsen ved utgangen av 2000.

uførestønad kan innvilges. De som søker har imidlertid ikke noe absolutt krav på stønad, slik at det er opp til trygdeetaten å vurdere søkerens inntektsgrunnlag og økonomiske behov. Dette gjenspeiler seg i en noe begrenset adgang til ordningen. Av totalt 198 740 nye uførepensjonister i perioden 1994-2000, har 42 088 vært innom foreløpig uførestønad, det vil si en av fem.

For å beskrive hvem som kommer gjennom trygdeetatens nåløye for denne behovsprøvde ytelsen, er det blitt sett på alder, kjønn, sivilstand og utdanningsnivå hos de som har fått innvilget foreløpig uførestønad.

Mange foreløpig uføre er gift

Flere kvinner enn menn mottar foreløpig uførestønad.[1] Mange av mottakerne av denne stønaden er gifte, dette gjelder nesten to av tre blant både menn og kvinner. Resten er enten ugifte eller skilte, og det er noen flere ugifte menn og noen flere skilte kvinner.

Kvinner og menn har ikke helt samme aldersfordeling. Nesten halvparten av mennene er 55 år og eldre, mens godt over halvparten av kvinnene befinner seg i gruppen 35-54 år. Bare én av ti menn og kvinner er yngre enn 35 år.

De yngste stønadsmottakerne er naturlig nok ofte ugifte, mens de fleste over 35 år er gifte. I den midterste aldersgruppen er flere menn enn kvinner fortsatt ugift, mens flere kvinner enn menn er skilt. Blant de yngste er det langt flere gifte kvinner enn menn.

Forløpsdatabasen FD-Trygd

FD-Trygd er en forløpsdatabase i Statistisk sentralbyrå som inneholder informasjon om blant annet trygd, demografi, utdanning, sosialhjelp, arbeidsmarkedet, inntekts- og formueopplysninger. Forløpsdata impliserer at alle hendelser eller endringer innen en trygdeordning registreres over kontinuerlig tid. Data omfatter hele befolkningen fra og med 1992 og er hentet fra administrative registre i Statistisk sentralbyrå, Rikstrygdeverket og Aetat. Forskere kan søke tilgang til datamaterialet via Brukertjenesten FD-Trygd, mail-adresse: fdtrygd@ssb.no. For generell informasjon om FD-Trygd, besøk web-adresssen: http://www.ssb.no/emner/03/fd-trygd/

Tabell 1. Mottakere av foreløpig uførestønad, etter kjønn, aldersgrupper og sivilstand.[1] Prosent

Sivilstand	I alt			Menn			Kvinner		
	Totalt	Menn	Kvinner	16-34 år	35-54 år	55-67 år	16-34 år	35-54 år	55-67 år
Ugift	17,2	20,9	13,8	81,9	21,1	7,1	58,3	10,8	3,5
Gift	62,7	61,2	64,1	12,6	55,1	77,7	32,2	61,1	79,4
Skilt	16,5	14,4	18,4	3,3	18,7	12,8	5,6	23,4	15,0
Separert	3,6	3,5	3,7	2,2	5,0	2,3	3,9	4,7	2,0
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Antall personer	39 299	18 703	20 596	1 927	8 113	8 663	2 383	11 040	7 173
Alders-andeler		100	100	10,3	43,4	46,3	11,6	53,6	34,8

[1] Alder er målt ved utgangen av tilgangsåret, sivilstand ved tilgangstidspunkt på ytelsen.
Kilde: FD-Trygd.

Tabell 2. Mottakere av foreløpig uførestønad, etter kjønn, alder og utdanningsnivå.[1] Prosent

Sivilstand	I alt			Menn			Kvinner		
	Totalt	Menn	Kvinner	16-34 år	35-54 år	55-67 år	16-34 år	35-54 år	55-67 år
Opp til ungdomsskolenivå	35,0	36,3	33,8	19,7	32,8	43,0	17,5	31,4	42,3
Videregående skolenivå (10-12 år)	54,5	54,1	54,8	73,6	56,8	47,4	73,2	56,0	47,2
Universitets-/høgskolenivå I (>12 år)	10,6	9,6	11,4	6,8	10,4	9,5	9,2	12,5	10,5
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Antall personer	39 371	18 647	20 724	1 862	7 976	8 809	2 342	10 958	7 424

[1] Alder er målt ved utgangen av tilgangsåret, sivilstand ved tilgangstidspunkt på ytelsen.
Kilde: NUDB og FD-Trygd.

Nasjonal utdanningsdatabase, NUDB

En ny og mer detaljert forløpsdatabase for utdanningsområdet omfatter elever og studenter fra 1974, avsluttet utdanning fra 1974 og befolkningens høyeste fullførte utdanning fra 1970. NUDB er spesielt egnet til å beregne gjennomstrømningshastighet og normert studietid for avsluttet utdanning og eventuelt konstruere utdanningsindikatorer. Viktigste opplysninger er utdanningens art, klassetrinn, studieretning, vekttall og utfall. Basen inneholder også demografiske forhold som statsborgerskap, innvandringskategori og foreldrenes utdanningsnivå.

Foreløpig uføre har kort skolegang

Over halvparten av mottakerne har videregående skole som høyeste utdanning, mens bare én av ti har høyere utdanning. Det er små kjønnsforskjeller, men noen flere menn har bare fullført opp til ungdomsskolenivå. På den annen side har noen flere kvinner utdanning på universitets- eller høgskolenivå.

Nesten tre av fire blant de yngste mottakerne (16-34 år) har videregående skole som høyeste utdanning. Dette er likt for kvinner og menn. Den midterste aldersgruppen av menn og kvinner (35-54 år) har en fordeling etter utdanningsnivå lik den for stønadsmottakerne samlet sett. De eldste (55-67 år) er derimot overrepresentert blant de med laveste utdanning. Andelen med høy utdanning er størst blant kvinner i midterste aldersgruppe, og minst blant unge menn.

Foreløpig uførestønad fungerer som en korttidsytelse

Foreløpig uførestønad er en trygdeordning som impliserer usikkerhet, ved at endelig vedtak om uførepensjon ikke foreligger. Hvor lenge denne usikkerheten vedvarer kan vi finne ut ved å måle hvor mange måneder stønaden utbetales.

Bare 2 prosent må vente mer enn to år på vedtak eller annen avslutning (for eksempel alderspensjon, uførepensjon eller dødsfall). De fleste avslutter forskudd på uførepensjon innen det har gått ett år (95 prosent), og flere enn halvparten avslutter i løpet av de første tre månedene. Ordningens intensjon om å være en korttidsytelse ser med andre ord ut til å være godt ivaretatt.

De fleste får innvilget uførepensjon som forutsatt i folketrygdloven. Av 40 094 personer, har nesten 39 000 en faktisk overgang til endelig uførepensjonering. Uførepensjonen trer i kraft umiddelbart i måneden etter avsluttet foreløpig uførestønad, slik at det ikke forekommer noe tomrom mellom de to trygdeytelsene.

Ved å se på om de foreløpig uføre samtidig bruker økonomisk sosialhjelp, kan en få en indikasjon på i hvilken grad de er selvhjulpne. Samtidig mottak av begge ordningene, indikerer at foreløpig uførestønad ikke dekker

Tabell 3. Varighet av foreløpig uførestønad, etter antall måneder

Måneder	Antall	Kummulativ prosent
1-3	21 870	54,5
4-6	9 768	78,9
7-12	6 356	94,8
13-24	1 319	98,1
25-84	781	100,0
Antall personer	40 094	
Herav:		
Overgang til uføre	38 844	

Kilde: FD-Trygd.

Tabell 4. Mottakere av sosialhjelp, etter kjønn, alder og sivilstand.[1] I prosent av alle med foreløpig uførestønad

Sivilstand	I alt			Menn			Kvinner		
	Total	Menn	Kvinner	16-34 år	35-54 år	55-67 år	16-34 år	35-54 år	55-67 år
Ugift	20,2	21,2	19,0	26,9	21,1	6,8	20,9	20,3	1,6
Gift	2,2	3,4	1,3	16,5	5,6	1,4	4,8	1,7	0,3
Skilt	19,4	16,9	21,2	46,0	20,6	10,1	33,6	24,8	11,1
Separert	20,0	16,9	22,7	27,9	19,7	8,9	31,5	23,4	15,0
Antall personer	3 460	1 776	1 684	505	1 006	265	402	1 119	163
Av alle foreløpig uføre	8,8	9,5	8,2	26,2	12,4	3,1	16,9	10,1	2,3

[1] Alder er målt ved utgangen av tilgangsåret, sivilstand ved tilgangstidspunkt på ytelsen.
Kilde: FD-Trygd.

Tabell 5. Mottakere av sosialhjelp, etter kjønn, alder og utdanningsnivå.[1] I prosent av alle med foreløpig uførestønad

Utdanningsnivå	I alt			Menn			Kvinner		
	Total	Menn	Kvinner	16-34 år	35-54 år	55-67 år	16-34 år	35-54 år	55-67 år
Opp til ungdomsskolenivå	8,4	8,2	8,6	32,2	12,1	3,1	20,7	12,6	2,6
Videregående skolenivå (10-12 år)	9,1	10,1	8,2	25,1	12,4	2,7	16,4	9,4	2,1
Universitets-/høgskolenivå I (>12 år)	5,6	6,1	5,2	12,7	8,7	2,5	12,0	6,7	0,5
Antall personer	3 339	1 681	1 658	478	950	253	392	1 106	160

[1] Alder er målt ved utgangen av tilgangsåret, sivilstand ved tilgangstidspunkt på ytelsen.
Kilde: NUDB og FD-Trygd.

Tabell 6. Mottakere av foreløpig uførestønad, etter kjønn og tilleggspensjon. Prosent

	Menn		Kvinner	
	Under 1G	1G og over	Under 1G	1G og over
Med sosialhjelp	13,6	7,7	7,4	7,9
Uten sosialhjelp	86,4	92,3	92,6	92,1
I alt	100	100	100	100
Antall personer	4 359	14 480	13 432	7 136

Kilde: FD-Trygd.

hele inntektstapet som er kriteriet for å få tildelt denne midlertidige og behovsprøvde ytelsen. Bare 3 502 personer er så vanskeligstilte at de samtidig mottar både foreløpig uførestønad og sosialhjelp (se note 1). Disse personene utgjør om lag 9 prosent av alle med foreløpig uførestønad.

Unge enslige er oftere avhengig av sosialhjelp

De som benytter sosialhjelp har en litt annen kjønnsfordeling enn den vi beskrev for alle som mottar forskudd på uførepensjon. Det er noen flere menn enn kvinner som mottar begge disse ytelsene samtidig. Det å være gift er ikke lenger det typiske trekket når vi ser på mottak av begge stønadene. Bare 2 prosent av de gifte mottar sosialhjelp, og kvinner i litt mindre grad enn menn. Både blant ugifte, skilte og separerte med foreløpig uførestønad er det om lag 20 prosent som mottar sosialhjelp.

Generelt synker andelen av sosialhjelpsmottakere med stigende alder, unge menn mottar oftere doble ytelser enn kvinner. For de eldste er sosialhjelpen av liten betydning. Blant de yngste er det særlig stor avhengighet av sosialhjelp blant skilte menn (nesten halvparten mottar sosialhjelp) og blant skilte og separerte kvinner (om lag en av tre er sosialhjelpsmottakere i begge grupper).

Funnene peker på at et inntektstap skaper særlige problemer for de som må klare alle utgifter på egenhånd, spesielt gjelder dette de unge. Unge gifte menn har likevel en noe høyere tilbøyelighet enn andre gifte til å motta sosialhjelp. Det kan tyde på at den trygdedes ektefelle ikke har det økonomiske fundamentet for å motvirke avhengighet av sosialhjelp.

Høyt utdannede mottar i mindre grad sosialhjelp

Andelen sosialhjelpsmottakere synker med stigende utdanningsnivå innen de fleste aldersgruppene. Det er særlig stor avhengighet av sosialhjelp blant de yngste, dette gjelder i størst grad de med lavest utdanning. En av tre unge menn med utdanning opptil ungdomsskolenivå mottar sosialhjelp i tillegg til foreløpig uførestønad, mot en av fem unge kvinner med samme utdanningsnivå.

Menn med lav tilleggspensjon supplerer med sosialhjelp

Tilleggspensjon er avhengig av tidligere arbeidsinntekt og er ment å sikre tilvant levestandard. Den kan fortelle noe om inntektstapets størrelse, men indikerer også om utbetalingsnivået er tilstrekkelig for de foreløpig uføre til å klare seg uten sosialhjelp. Vil de med lav tilleggspensjon oftere dekke sine utgifter med sosialhjelp?

Menn oppnår høyere pensjonsutbetaling (tabell 6[2]). Om lag 14 500 menn mottar en tilleggspensjon som er høyere enn grunnbeløpet[3], og mindre enn 4 400 menn har lavere trygd. En omvendt fordeling finner vi blant kvinnene, bare drøyt 7 100 får en utbetaling høyere enn grunnbeløpet mot over 13 400 som får mindre enn dette.

Menn med lav tilleggspensjon havner desto oftere på sosialkontoret, 13 prosent av dem gjør det. Tilleggspensjon påvirker derimot ikke kvinnenes avhengighet av sosialhjelp. Omkring 7 prosent av kvinnene mottar sosialhjelp, enten de har høy eller lav tilleggspensjon. Menn med lav tilleggspensjon er altså mer avhengig av sosialhjelp for å forsørge seg selv og familien, selv med samme økonomiske betingelser som kvinner. Menn er nok i langt flere tilfeller hovedforsørger i familien og det er mer kritisk for familieøkonomien dersom hovedforsørger blir foreløpig ufør. I en slik situasjon trenger menn trolig i større grad sosialhjelp.

Nærmere halvparten mottar sosialhjelp mesteparten av tiden som foreløpig ufør

Ikke mange foreløpig uføre mottar sosialhjelp samtidig, men det er likevel av interesse å undersøke varigheten av denne doble behovsprøvingen. Sosialhjelpen kan gis over lengre tid til noen foreløpig uføre, mens andre kan motta denne økonomiske bistanden over relativt kortere del av stønadsperioden.

Hele fire av ti mottar sosialhjelp mesteparten av tiden som foreløpig ufør (kvartilet 76-100 prosent i tabell 7), mens bare to av ti begrenser sosialhjelpen til en relativ korttidsytelse. Gifte kvinner har derimot en motsatt tendens, hvor de fleste klarer seg med korte mottak. Selv om både gifte, separerte og skilte menn er avhengig av sosialhjelp over lengre tid, så klarer likevel en av fire seg med kortvarige sosialhjelpsutbetalinger (kvartilet 1-25 prosent). Dette i motsetning til ugifte, separerte og skilte kvinner som har en sosialhjelpsavhengighet lik ugifte menn.

[1] Totalpopulasjon for foreløpig uføre utgjør 40 094, herav mottar 3 502 sosialhjelp samtidig. Avvik fra disse tallene skyldes uoppgitt sivilstand, utelatelse av kategorien enke/-mann grunnet små tall, samt uoppgitt i utdanningsopplysning.

[2] Tabell 6 inkluderer kun de med utbetalt tilleggspensjon.

[3] Grunnbeløpet per 01.05.2000 var kr 49 090.

Referanser

Hanssen, Jan-Inge og Lars Inge Terum (1992): *Samfunnsendringer og sosialhjelpsvekst. En analyse av veksten i sosialhjelpsforbruket i norske kommuner på 80-tallet*. INAS-rapport 1992/7, Oslo, Institutt for sosialforskning.

Kjønstad, Asbjørn (red. 1998): *Folketrygdloven med kommentarer*, Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd (Opphevet fra 1. mai 1997).

Lovendring 11. juni 1993 nr. 84.

Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd.

Syse, Aslak (red. 1997): *Ny folketrygdlov*, Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.

Tabell 7. Grad av sosialhjelpsavhengighet i perioden med foreløpig uførestønad, etter kjønn og sivilstand. Tidsandel målt som sosialhjelpstiden i prosent av foreløpig uføreperiode

Tidsandel	I alt			Menn				Kvinner			
	Total	Menn	Kvinner	Ugift	Gift	Separert	Skilt	Ugift	Gift	Separert	Skilt
1-25 prosent	21,1	21,9	20,3	16,8	28,3	24,4	27,3	18,1	36,9	18,7	18,5
26-50 prosent	25,1	25,5	24,7	26,1	25,2	25,1	22,7	25,3	31,5	22,6	26,0
51-75 prosent	12,5	11,6	13,5	12,0	8,6	13,2	12,7	13,2	10,1	14,0	15,6
76-100 prosent	41,2	41,0	41,4	45,1	37,9	37,2	37,3	43,4	21,4	44,7	39,9
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Antall personer	3 460	1 776	1 684	827	385	454	110	537	168	806	173

Kilde: FD-Trygd.

15.04.04

Lønnsstatistikk. Ansatte i privat undervisning, per 1. oktober 2003

Månedslønna økte med 1 000 kroner

Heltidsansatte i privat undervisning hadde en gjennomsnittlig månedslønn på 27 800 kroner per 1. oktober 2003. Dette var 1 000 kroner, eller 3,5 prosent, mer enn på samme tidspunkt i 2002.

Heltidsansatte i private før- og grunnskoler hadde en månedslønn på 24 100 kroner, en vekst på vel 700 kroner, eller 3,2 prosent, fra 1. oktober 2002. For ansatte i private videregående skoler utgjorde månedslønna 28 500 kroner, en økning på vel 800 kroner, eller 3 prosent i perioden. Tilsvarende månedslønn for ansatte i private høgskoler var 30 800 kroner, en økning på 500 kroner, eller 1,7 prosent.

Lønnsvekst på 2,7 prosent for undervisningspersonale

Lektorer, adjunkter og lærere i privat undervisning hadde en månedslønn på om lag 28 000 kroner. Dette tilsvarte en vekst på vel 700 kroner, eller 2,7 prosent, fra samme tidspunkt året før. Til sammenligning hadde ansatte i kontoryrker en månedslønn på 22 200 kroner, en vekst på 600 kroner eller 2,8 prosent.

I private videregående skoler hadde lektorer, adjunkter og lærere en månedslønn på 28 900 kroner. Dette var en økning på 900 kroner, eller 3,2 prosent. Til sammenligning hadde den samme gruppen i private høgskoler en månedslønn på 31 000 kroner, en vekst på vel 800 kroner, eller 2,8 prosent.

Årslønna økte med 3,9 prosent

Årslønn beregnes ved hjelp av informasjon fra to årganger av lønnsstatistikken samt informasjon fra lønnsforhandlingene. Årslønn omfatter utbetalt avtalt lønn, uregelmessige tillegg samt bonuser og provisjon. Overtidsgodtgjørelse og ulike naturalytelser inngår ikke i årslønna. Tallene over årslønn for 2003 er foreløpige, og vil først være endelige ved frigiving av Lønnsstatistikken 2004.

Beregnet årslønn for alle heltidsansatte i privat undervisning utgjorde 330 800 kroner for 2003. Dette tilsvarte en vekst på 12 400 kroner, eller 3,9 prosent, i forhold til 2002. For heltidsansatte i før- og grunnskoler var årslønna 286 500 kroner, en vekst på 10 200 kroner, eller 3,7 prosent. Årslønna i videregående skoler og høgskoler var på henholdsvis 338 700 og 368 600 kroner, en vekst på 11 300 og 9 600 kroner, eller 3,5 og 2,7 prosent.

05.04.04

Kommunestyre- og fylkestingsvalget, 2003

Laveste valgdeltakelse siden 1922

Valgdeltakelsen for kommunestyrevalget i 2003 var på rekordlave 59,0 prosent. Ved valget var det en økning av kvinnelige representanter både i kommunestyrer og fylkesting. Det ble avgitt færre forhåndstemmer og det var en markert økning i forkastede stemmer ved begge valg.

Valgdeltakelse

Den samlede valgdeltakelsen ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2003 gikk ned med 2,4 prosent siden valget i 1999 og var på totalt 59,3 prosent. Det ble avgitt 2 069 673 stemmer ved kommunestyrevalget, og valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget var 59,0 prosent. Dette er den laveste valgdeltakelsen siden 1922. For første gang siden 1922 er valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget under 60 prosent. Høyest valgdeltakelse ved kommunestyrevalget hadde Oslo og Hordaland med 62 prosent, lavest valgdeltakelse hadde de tre nordligste fylkene med 55 prosent.

Valgdeltakelsen ved fylkestingsvalget er fortsatt dalende, den endelige valgdeltakelsen ble 55.6 prosent. Dette er den laveste deltakelsen noensinne ved et fylkestingsvalg. Det ble avgitt 1 689 209 (Oslo ikke medreknet) stemmer ved fylkestingsvalget. Sogn og Fjordane og Hordaland hadde den høyeste valgdeltakelsen med henholdsvis 59 og 58 prosent. Lavest valgoppslutning hadde Nordland med 49 prosent, Østfold med 50 og de to nordligste fylkene med 51 prosent.

Flere kvinnelige representanter

Ved valget i fjor høst økte kvinneandelen både i kommunestyrene og fylkestingene. Nær 36 prosent av kommunestyrene består av kvinnelige representanter, dette er ny rekord. Økningen er på 1,7 prosent siden valget i 1999, og mer enn 7 prosent høyere i forhold til valget i 1991. Ser en nærmere på hvordan kommunestyrevalget og kjønn er fordelt på de ulike fylkene, kommer Oslo igjen best ut med 44 prosent kvinnelige representanter. Vestfold har 41 prosent og Akershus har 40 prosent kvinner i kommunestyrene. Den laveste andelen kvinnelige kommunestyrerepresentanter har Agderfylkene og Rogaland, med henholdsvis 32 og 31 prosent.

Ved fylkestingsvalget var det en enda mer markert økning av kvinnelige representanter. Oppland fylkesting har 51 prosent kvinnelige representanter og Akershus 49. Det er første gang at et fylkesting har overvekt av kvinner. Den laveste andelen kvinner er det i fylkestinget i Vestfold med 33 prosent.

Færre forhåndsstemmer

Bare 12 prosent av stemmene ble avgitt på forhånd ved lokalvalget i 2003, dette er en reduksjon på 3,6 prosent fra valget i 1999. Men den reelle nedgangen er betydelig, dette vil si at nær hver fjerde forhåndsstemmegivning er borte. Størst tilbakegang var det i Sogn og Fjordane med 5,6 prosent. Ved valget i høst hadde Østfold bare 8,8 prosent forhåndsstemmer, Rogaland hadde også under 10 prosent. Flest forhåndsstemmer var det i Oslo med 15,3 prosent.

Flere forkastede stemmer

Ved kommunestyrevalget var det 16 900 stemmer som ble forkastet, dette er 5 200 flere enn ved valget for fire år siden. Dette er også det høyeste tallet i etterkrigstiden. Den store økningen i forkastede stemmer har sammenheng med at det ble registrert 11 800 blanke stemmer på valgtinget ved kommunestyrevalget.

Ved fylkestingsvalget ble det forkastet 20 100 stemmer, dette er 8 900 flere enn i 1999, og en må tilbake til valget i 1975 for å finne et høyere tall. Som for kommunestyrevalget så er det også her blanke stemmer på valgtinget som utgjør den store økningen fra valget i 1999.

SV og Frp fikk flest nye representanter

Det ble valgt inn 11 138 representanter i kommunestyrene ved kommunestyrevalget i 2003, 1 115 færre enn ved valget for fire år siden. Valgvinnerne SV og Frp hadde henholdsvis en økning på 369 og 470 representanter. SV endte opp på 1 054 og Frp fikk innvalgt 1 459 representanter. På den andre siden mistet Arbeiderpartiet 566 representanter og har totalt 3 238, Høyre mistet 533 og står igjen med 1 553 kommunestyrerepresentanter.

Ved fylkestingsvalget ble det valgt inn 728 representanter (Oslo ikke medreknet). Dette er 211 færre enn ved valget i 1999. SV fikk 11 flere og har 90. Frp fikk 7 flere og har 127 totalt, og er med det det nest største partiet ved fylkestingsvalget.

Ap og Høyre mistet 70 og 72, og står igjen med henholdsvis 208 og 113 fylkestingsrepresentanter.

02.04.04

Lønnsstatistikk. Ansatte i kraftforsyning, per 1. oktober 2003

Månedslønna i kraftforsyning opp 1 900 kroner

Gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i kraftforsyning utgjorde 29 900 kroner per 1. oktober 2003. Dette var 1 900 kroner eller 6,8 prosent mer enn på samme tidspunkt året før.

Gjennomsnittlig månedslønn omfatter utbetalt avtalt lønn og samlede tillegg. Samlede tillegg er et månedlig gjennomsnitt av uregelmessige tillegg, bonuser, provisjoner og lignende. Overtidsgodtgjørelser er ikke medregnet i månedslønna.

Yrkesgrupper

Håndverkere utgjør den største yrkesgruppen i næringsområdet. Heltidsansatte håndverkere hadde en gjennomsnittlig månedslønn på 25 200 kroner. Dette utgjorde en økning på knapt 1 100 kroner, eller 4,5 prosent, i månedslønn fra samme tidspunkt året før. Heltidsansatte i høyskoleyrker hadde en månedslønn på 30 700 kroner, en økning på 1 900 kroner eller 6,7 prosent fra 2002. Månedslønna for ansatte i akademiske yrker utgjorde 37 100 kroner, som tilsvarte en økning på 2 300 kroner, eller 6,6 prosent i samme periode.

Yrkesgruppen operatører hadde en månedslønn på 25 400 kroner, en økning på 1 200 kroner eller 4,9 prosent fra 2002. Til sammenligning hadde heltidsansatte i kontoryrker en månedslønn på 24 300 kroner, noe som utgjorde en økning på 900 kroner eller 3,8 prosent.

Ledergruppen hadde en gjennomsnittlig månedslønn på 48 000 kroner. Dette ga klart høyeste lønnsvekst med i gjennomsnitt 4 400 kroner eller 10,1 prosent fra samme tidspunkt i 2002.

30.03.04

Befolkningsstatistikk. Innenlandske flyttinger, 2003

Fortsatt færre innenlandske flyttinger

190 895 personer flyttet mellom to kommuner i 2003 – en nedgang på vel 2 200 fra 2002. Dette er det laveste antallet innenlandske flyttinger siden 1997. I underkant av 4,2 prosent av befolkningen flyttet mellom to kommuner i 2003, og siden 1950-tallet har andelen bare vært lavere i 1984 og 1989-1994.

109 405 personer byttet bostedsfylke i 2003 – en nedgang på 3 000 fra 2002. Hele nedgangen i flyttingen mellom kommuner skriver seg altså fra nedgang i flytting mellom fylker. Antall flyttinger mellom kommuner i samme fylke har holdt seg stabilt. Regner man Oslo og Akershus som ett fylke var antallet flyttinger mellom fylkene 89 900, som tilsvarer nesten 2,0 prosent av befolkningen. Det tilsvarende tallet for flyttinger mellom landsdeler var i underkant av 1,1 prosent. Den lave andelen som flyttet i 2003 må, som på begynnelsen av 1990-tallet, sees i sammenheng med stigende arbeidsledighet og økonomisk usikkerhet.

Bedre i Sør-Trøndelag – dårligere i Buskerud

Akershus og Østfold hadde størst nettoinnflytting i 2003 med henholdsvis 1 720 og 1 210. Sør-Trøndelag hadde den tredje største nettoinnflyttingen i absolutte tall med 770, en økning på 650 fra 2002. Sør-Trøndelag hadde nettoutflytting i de fleste år fra begynnelsen av 1970-tallet, men siden 1998 har fylket hatt nettoinnflytting. Tallet for 2003 er klart høyest for denne perioden. Oslo hadde den største økning i nettoinnflytting fra 2002 til 2003, men for Oslo er det stor variasjon fra år til år. Nordland hadde det største flyttetapet med 1 155, men tapet var likevel på 520 færre enn året før. Møre og Romsdal, Buskerud, Vest-Agder og Hedmark gikk alle fra en nettoinnflytting i 2002 til en nettoutflytting i 2003. Buskerud gikk fra et flytteoverskudd på vel 600 i 2002 til et flyttetap på 110 i 2003. Buskerud har

de fleste år siden 1960-tallet hatt nettoinnflytting, og man må tilbake til 1989 for å finne nettoutflytting.

Ser vi på de innenlandske flyttingene mellom fylkene i forhold til folkemengden, hadde Østfold den største nettoinnflyttingen med 4,7 per 1 000 middelfolkemengde, etterfulgt av Vestfold med 3,9. Som i 2002 var nettoutflyttingen i forhold til folketallet klart høyest i Finnmark med 10,9 per 1 000. Som hovedtendens ser vi at fylkene fra Sogn og Fjordane og nordover, med unntak av Trøndelag, hadde størst nettoutflytting.

Bare sju fylker hadde innenlandsk flyttegevinst, mens alle hadde nettoinnvandring fra utlandet. Medregnet innvandringen fra utlandet var det kun fylkene Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Troms og Finnmark som totalt sett hadde nettoutflytting fra fylket.

Fortsatt utflytting fra utkantstrøkene
Det har vært en gjennomgående sentraliseringstendens i det innenlandske flyttemønsteret i hele etterkrigstiden ved at flere flytter fra utkantene til de større byene enn den andre veien. Det har derimot vært variasjoner rundt denne trenden. Som oftest er det mindre sentralisering ved lavkonjunktur. På 1970-tallet var det en del politiske tiltak som motkonjunkturpolitikk og utbygging av kvinnearbeidsplasser i offentlig sektor som stoppet sentraliseringen noen år. I alle år siden begynnelsen av 1990-tallet har det vært nettoutflytting fra utkantstrøkene til de sentrale strøkene. De største strømmene har gått til området rundt Oslofjorden, men større sentra andre steder i landet har også hatt flyttegevinst som del av sentraliseringen. Nord-Norge og Vestlandet har hatt nettoutflytting i alle år siden 1972, og tallene fra 2003 gjenspeiler tendensen i flyttestrømmen som har funnet sted de siste årene.

Flest unge kvinner som flytter
Sett i forhold til folketallet var det flest personer i alderen 20-29 år som byttet bostedskommune i 2003. Kvinner i alderen 20-24 år var mest mobile, hvor 13,3 prosent flyttet mellom to kommuner. For menn var det flest som flyttet i alderen 25-29 år, med 12,0 prosent. Det var klart færrest som flyttet i de eldste aldersgruppene. Blant personer 70 år og eldre var det kun seks av 1 000 som flyttet fra en kommune til en annen.

I 2003 flyttet nesten 4,3 prosent av mennene og 4,1 prosent av kvinnene mellom to kommuner. Gjennom etterkrigstida fram til 1988 var mobiliteten høyere for kvinner enn menn, men forskjellen ble stadig mindre. Etter 1988 har den vært høyest for menn, selv om forskjellen ikke er særlig stor. Disse endringen skyldes delvis en endring i befolkningsstrukturen. Det er flere eldre kvinner enn menn, og de eldre i samfunnet flytter mindre enn resten av befolkningen. I etterkrigstida har det også vært en atferdsendring og økt likestilling som har hatt innvirkning på flyttemønsteret for menn og kvinner. Kvinner tar nå i større grad videregående og høyere utdanning enn det menn gjør, og forskjellene i menns og kvinners yrkesdeltakelse har blitt mindre. Det er heller ikke lenger like selvfølgelig at kvinner flytter til mannens hjemsted ved inngåelse av ekteskap eller samboerskap.

Flere flytter innenfor kommunene
I 2003 flyttet 392 545 personer innenfor en kommune – en økning på nesten 28 000 fra 2002. På landsbasis flyttet 8,5 prosent av mennene og 8,7 prosent av kvinnene innenfor en kommune. Størst andel av befolkningen flyttet innenfor Oslo, hvor 13,8 prosent av befolkningen byttet bosted. Det var flere menn enn kvinner som flyttet, 14,2 mot 13,3 prosent. Bodø hadde nest flest flyttinger innenfor kommunen med 12,8 prosent. Stort sett er det størst andel av befolkningen som flytter i de større bykommunene.

26.03.04

Arbeidskraftundersøkinga. Sesongjusterte månadsvise tal, januar 2004

Betring på arbeidsmarknaden

Sidan juni i fjor har talet på arbeidslause gradvis minka, og januar i år viste ein nedgang på 4 000 frå månaden før. Også sysselsettinga har gradvis betra seg i same perioden, syner nye sesongjusterte tal frå arbeidskraftundersøkinga (AKU).

Sidan juni (tremånadsperioden mai-juli) i fjor har trenden vore ein nedgang i arbeidsløysa. Det siste talet for januar (desember-februar) syner ein nedgang på 4 000 frå månaden før (november-januar). Reduksjonen er om lag på storleik med feilmarginen i AKU, og forsterkar dermed inntrykket om at arbeidsløysa er på veg nedover. Sesongjusterte tal for registrerte arbeidslause ved arbeidskontora viste ein litt svakare nedgang frå desember i fjor til januar i år.

Sommaren 2003 byrja talet på sysselsette å auke etter ein lengre periode med nedgang. I januar i år auka talet på sysselsette berre med 2 000 frå månaden før, noko som er innanfor feilmarginen til desse endringstala i AKU.

Lågare arbeidsløyse i USA og OECD
Den sesongjusterte arbeidsløysa i Noreg var 4,4 prosent i januar 2004, mot 4,5 prosent i oktober i fjor. I same tidsrom var arbeidsløysa i EU-landa uendra på 8,0 prosent, medan for OECD-landa samla gjekk arbeidsløysa ned frå 7,1 til 6,9 prosent. I USA var arbeidsløysa 5,6 prosent i januar, ein nedgang på 0,4 prosentpoeng frå oktober. Arbeidsløysa i Sverige auka frå 5,9 til 6,0 prosent, i Danmark frå 5,9 til 6,1 prosent, og i Finland frå 8,9 til 9,0 prosent. I same periode var arbeidsløysa i Tyskland og Frankrike om lag uendra.