

Ali Esbati

Sykelønnsordningen og «utenforskapet»

En analyse av fakta og statistikk i debatten
om sykelønnsordningen



De Facto
Kunnskapssenter for fagorganiserte
Torggata 28, 0183 OSLO
ali.esbati@de-facto.no
www.de-facto.no

Forord

Denne rapporten tar for seg sykkelønnsordningen og statistikken som blir brukt i debatter om den. Vi svarer her på noen spørsmål som ofte dukker opp, blant annet om det norske arbeidsmarkedet i internasjonal sammenligning og hvorvidt Norge «har råd» til dagens sykkelønnsordning. Vi ser også nærmere på Sverige, som i denne sammenhengen gjerne blir trukket frem som et forbilde av dem som ønsker en omorganisering av det norske systemet. Rapporten tar også opp arbeidsgivers bestridelse av sykmeldinger.

Vi håper med dette å bidra med fakta, kunnskap og analyser, til en mer proaktiv tilnærming i fagbevegelsen. Dette gjelder sykkelønnsordningen, men også andre ytelser til folk som ikke har mulighet å arbeide helt eller delvis – for eksempel retten til arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd for dem som trenger det. Å kunne det dreier seg i stor grad om å ikke godta misvisende eller feilaktige premisser for diskusjonen.

Arbeidet med rapporten har blitt støttet av med store og små bidrag fra blant annet Heismontørenes Fagforening, Bygningsarbeidernes Fagforening, elektrikerne i Trondheim, Bergen, Oslo/Akershus og Stavanger, Midtnorsk- og Oslo Transportarbeiderforening, Fagforbundet Oslo Pleie og Omsorg, Oslo Akershus NNN og mange fler.

Rapporten er utarbeidet av økonom og utreder i De Facto Ali Esbati. Tusen takk for alle innspill og bidrag.

Oslo, 23. april 2025

Ali Esbati

De Facto

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag De Facto-rapport 1/2025	6
1. Hva handler sykelønnsdebatten om?	8
1.1 Hvorfor en rapport fra De Facto?	8
1.2 Se til Sverige?	8
1.3 Det har også tidligere vært alarmisme rundt sykefraværet	12
1.4 Ny IA-avtale, men ingen «fredning»	14
1.5 Debatten om sykelønnsordningen er ikke isolert	15
1.6 Spørsmål som vi ønsker å besvare og diskutere	17
2. Tall og fakta om sykefraværet	18
2.1 Sykefraværstatistikken	18
2.2 Arbeidsmoral?	22
2.3 Kan sykefraværet ha økt på grunn av økt sykdom?	26
2.4 Forskjeller mellom ulike grupper på arbeidsmarkedet	28
2.5 Et historisk mønster for sysselsetting og sykefravær	32
3. Hvordan ligger Norge an i en internasjonal sammenligning?	38
3.1 Mange i arbeid i Norge	38
3.2 Lav arbeidsledighet i Norge i internasjonal sammenligning	41
3.3 Forholdsvis få unge uten arbeid eller utdanning	41
3.4 Hva sier denne statistikken om sykelønnsdebatten?	42
4. Svenske tilstander i sykelønnsordningen?	44
4.1 Mange endringer over tid i Sverige	44
4.2 «Arbetslinjen» mot «utanförskapet»	46
4.3 Dramatiske effekter for den enkelte	48

4.4	Har Sverige vært «flinkere»?	53
4.5	Den virkelig drastiske endringen i Sverige	59
4.6	Konklusjon: Har Norge råd?	62
5.	Arbeidsgivers bestridelse av sykmelding	64
5.1	Økt antall bestridelser	66
5.2	Regler og praksis	68
5.3	Et mer systematisk problem	70
5.4	Arbeidsgiveroffensiv?	72
5.5	Noen forslag til tiltak	75
6.	Oppsummering – og noen konklusjoner for fremtiden	80
6.1	Noen svar på spørsmålene vi stilte innledningsvis.....	81
6.2	Noen ord om et arbeidsliv som gjør færre syke	85
6.3	«Utenforskapet» - en ideologisk kamp om velferden	88

Sammendrag De Facto-rapport 1/2025

I denne rapporten ønsker vi å presentere grunnleggende fakta og analysere argumenter om sykelønnsordningen.

I *kapittel 1* presenterer vi problemstillingen. Vi ser tilbake på hvordan debatten ser ut og har sett ut, og gjennomgår hvorfor saken er viktig. Her presenterer vi noen spørsmål som ofte dukker opp, og som vi ønsker å besvare i rapporten. I *kapittel 2* presenterer vi fakta og tall om sykefraværet i dag og historisk. Vi ser på hvordan tallene kan forstås og analyseres. I *kapittel 3* ser vi på hvordan Norge ligger an i internasjonal sammenligning, også når det gjelder arbeidsledighet og sysselsetting. I *kapittel 4* ser vi nærmere på Sverige, som gjentatte ganger har blitt trukket frem som et forbilde av dem som ønsker en omorganisering av det norske systemet. *Kapittel 5* tar for seg arbeidsgivernes bestridelse av sykmelding. Vi gjennomgår hva det er og foreslår noen tiltak. I *kapittel 6* oppsummerer vi rapporten. Vi gir svar på spørsmålene vi stilte i kapittel 1. Vi sier noen ord om et arbeidsliv som gjør færre syke. Og vi setter spørsmålet om sykelønnsordningen inn i en større politisk sammenheng om hvordan velferdssystemene bør se ut, og hvordan vi forholder oss til hverandre i samfunnet. I rapporten kan vi blant annet konstatere følgende:

- Sykefraværet i Norge er ikke i ukontrollert vekst, men har gått både opp og ned i perioder.
- En viktig faktor i sykefraværstatistikkens utvikling har vært arbeidsledighet. I tider med høy arbeidsledighet har sykefraværstatistikken en tendens til å være lavere. Når arbeidsledigheten er relativt lav, som den er nå, har det registrerte sykefraværet en tendens til å være noe høyere.
- Norge har blant de høyeste andelene folk i jobb i verden. I Norge er en høy andel kvinner i lønnet arbeid, og mange menn og kvinner jobber langt opp i alderdommen. Mange med helseproblemer eller funksjonsnedsettelse er i arbeidsstyrken i stedet for å stå helt utenfor.

- Et *mer* inkluderende arbeidsmarked fører i utgangspunktet til *høyere* risiko for sykefravær blant dem som er i arbeid.
- I Sverige har man, ved å gjøre det vanskeligere for folk å få tilgang til ytelser, på måter som mange vil karakterisere som uverdige for et rikt land, fått ned *statistikken* for betalt sykefravær. Sverige har derimot *ikke* fått mange flere i arbeid enn Norge. Sverige har i dag mer enn dobbelt så høy *arbeidsledighet* som Norge, og sysselsetningsraten er omtrent like stor. Sverige har redusert de *offentlige utgiftene* til støtte til syke og uføre kraftig. Kostnadene bæres da i stor grad av dem som *rammes selv*.
- Innstramninger i sykelønnsordningen vil ramme ulikt og usosialt: kvinner hardere enn menn, arbeidere hardere enn funksjonærer, eldre og folk med dårligere helse hardere enn unge og friske. Samtidig er det svært lite i historisk eller internasjonal statistikk som tyder på at strammere regler vil føre til at flere i samfunnet er i arbeid over tid.
- Arbeidsgivers bestridelse av sykmelding har blitt vanligere de siste årene. Belastningen for den som rammes, kan være svært stor. Det er behov for en endring i regelverket. Arbeidsgivere bør ikke ha en rett til å bestride arbeidstakers rett til sykelønn. Sekundært bør regelverket justeres slik at Nav lettere kan avvise ubegrunnede utfordringer direkte, og at det koster noe for arbeidsgivere å bestride og anke.
- Norge har råd til dagens sykelønnsordning. Relativt til størrelsen på økonomien har utgiftene vært ganske stabile de siste 20 årene. Spørsmålet bør heller være om vi har råd til å la være å ha dagens sykelønnsordning. Gode velferdsordninger har ikke forhindret høy sysselsetting eller god arbeidsproduktivitet. De bidrar imidlertid til å redusere risikoen for fattigdom. Verdien av dette er svært høy.

Fagbevegelsen bør ha en mer offensiv og proaktiv tilnærming i forhold til sykelønnsordningen og andre ytelser til folk som ikke har mulighet å arbeide helt eller delvis. Man må ikke akseptere premissene som NHO og høyresiden bruker i disse debattene. Denne rapporten kan forhåpentligvis være til støtte i dette arbeidet.

1. Hva handler sykelønnsdebatten om?

1.1 Hvorfor en rapport fra De Facto?

Fra og med den politiske Arendalsuka i slutten av sommeren 2024 har det vært en ny runde med intens debatt om påståtte problemer med den norske sykelønnsordningen.

Det er en debatt der mange tall og sterke påstander brukes. Det kan være vanskelig å vite hva som står på spill, og å vurdere de ulike argumentene som brukes. **Målet med denne rapporten er å presentere grunnleggende fakta og analysere argumentene** som går igjen i debatten, slik at **flere fagorganiserte kan delta i den med god selvtillit, og slik at ideologisk fargede påstander ikke fremstår som udiskutable fakta.**

Dette er særlig viktig foran stortingsvalget i 2025. Det er ikke alltid klart hva de ulike partiene kan love når det gjelder store ordninger som sykelønnsordningen. Det som imidlertid er klart, er at det foregår en **politisk kamp om hvordan velferdsordningene skal utformes, og at sykelønnsordningen er en del av denne dragkampen.**

Partipolitiske posisjoner kan endre seg raskt. I fagbevegelsen er det viktig å bidra til en bedre forståelse av de spørsmålene som kommer opp i den politiske debatten, særlig når de er knyttet til arbeidsvilkår. En slik forståelse vil forhåpentligvis bidra til at flere kan delta aktivt i politiske diskusjoner om velferdssystemer og arbeidsliv i forskjellige sammenhenger.

1.2 Se til Sverige?

I august 2024 pågikk den politiske Arendalsuka. Arendalsuka samler mange toppledere fra politikk, næringsliv og journalistikk til ulike diskusjoner. Innflytelsesrike organisasjoner kan bruke anledningen til å sette agendaen for høstens politiske debatt.

Det vakte stor oppmerksomhet da en av de inviterte gjestene, Göran Persson, tidligere statsminister i Sverige, nå lobbyist («Strategic Adviser») og styreleder i flere store selskaper, uttalte seg om sykefraværet i Norge. Han sa at det ville være «høyst rimelig» å innføre en «**karensdag**» i Norge, på samme måte som i Sverige. En karensdag innebærer at en person som blir syk, ikke får sykelønn den første dagen - altså en «egenandel» for den enkelte. Hotelleier Petter Stordalen slo i samme sammenheng fast at «**svenskene er mye flinkere enn oss**». «Vi har for mange som står utenfor ... Korttidsfraværet er en utfordring vi må løse. Svenskene har en karensdag, vi har det ikke», fortsatte Stordalen.¹

Dette ble starten på en stor debatt. «Norske arbeidsplasser har ikke råd til verdens høyeste sykefravær og verdens mest lukrative sykelønn», skrev for eksempel Nettavisens redaktør Gunnar Stavrum.² Han mente at det ville være «et godt tiltak å teste effekten av én karensdag, uten å gjøre det til et tilnærmet religiøst tabu». «**Gi oss svenske tilstander for sykelønnsordningen**», skrev administrerende direktør Pål Lillebø: «Når vi vet hvilken **fantastisk effekt** karensdagen har hatt på nivået på sykmeldte i Sverige, skjønner jeg ikke hva vi venter på».³ Rådgiver i høyresidens tankesmie Civita, Skjalg Stokke Hougen, skrev i artikkelen «**Når skal Høyre gå inn for sykelønnskutt?**»: «Sykefraværet er høyere i Norge enn i Sverige både hos VY og hos Storebrand [...] Det er store summer som kan brukes til andre gode formål, eller til skattekutt».⁴ Leder i HR

¹ «Høyt sykefravær i Norge: Svenskene er mye flinkere, mener Stordalen», nrk.no 13.08.2024.
<https://www.nrk.no/norge/petter-stordalen-trekker-frem-karensdag-som-et-tiltak-mot-hoy-sykefravaer-1.17001503>

² «Feige politikere må manne seg opp til kutt i sykelønnten», Nettavisen 22.08.2024.
<https://www.nettavisen.no/norsk-debatt/nettavisens-redaktor-gunnar-stavrum-innfor-karensdag-i-sykelonnten/o/5-95-1975306>

³ «Gi oss svenske tilstander for sykelønnsordningen», Finansavisen 19.08.2024.
<https://www.finansavisen.no/helse/2024/08/19/8167945/gi-oss-svenske-tilstander-for-sykelonnsordningen>

⁴ «Når skal Høyre gå inn for sykelønnskutt?», Minerva 22.08.2024.
<https://www.minerva.no/hoyre-sykelonn/nar-skal-hoyre-ga-inn-for-sykelonnskutt/454534>

Norge ville også se mer til Sverige, og sa at det «er opp til den enkelte av oss å sørge for en god balanse i livet. Vi kan ikke bli sykmeldt fra livet ellers».⁵ Flere norske kommentatorer merket seg også at den politiske redaktøren i den borgerlige svenske avisen Expressen hadde besøkt Arendalsuka og var blitt bekymret for «*den norska sjukan*», som blant annet omfattet det han mente var en altfor sjenerøs og kostbar sykelønnsordning.⁶ Aftenpostens politiske redaktør Kjetil B. Alstadheim syntes mer generelt at «svenskens analyse av norsk politikk er helt presis», fordi norske politikere ikke forstår hva det vil si å prioritere.⁷

Det er neppe tilfeldig at debatten om sykelønnsordningen skjøt fart i august. I begynnelsen av september skulle forhandlingene om en ny IA-avtale starte.⁸

⁵ «Tar oppgjør med folks forventning: – Arbeidslivet kan ikke ta ansvar for tidsklemma», Aftenposten 16.08.2024. <https://www.aftenposten.no/norge/i/Rz5KKx/tar-oppgioer-med-folks-forventning-arbeidslivet-kan-ikke-ta-ansvar-for-tidsklemma>

⁶ «Sverige får inte smittas av den norska sjukan», Expressen 17.08.2024. <https://www.expressen.se/ledare/patrik-kronqvist/sverige-far-inte-smittas-av-den-norska-sjukan/>

⁷ «Svensk aviskommentator besøkte Arendalsuka. Dette rapporterte han hjem om», Aftenposten 18.08.2024. <https://www.aftenposten.no/norge/i/3M1ge9/svensk-aviskommentator-etter-arendalsuka-advarer-mot-den-norske-syken>

⁸ IA-avtalen, eller «Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv», er en treparts samarbeidsavtale mellom regjeringen, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. Den første avtalen ble undertegnet i 2001. Bakgrunnen den gang var at det mer enn 20 år etter innføringen av sykelønnsordningen hadde startet en diskusjon om det «høye sykefraværet» men også om uførepensjon, som et samfunnsøkonomisk problem. I 2000 ble begrepet inkluderende arbeidsliv (IA) nevnt i det såkalte Sandman-utvalgets utredning, ledet av Matz Sandman: (NOU 2000: 27, *Sykefravær og uførepensjonering – Et inkluderende arbeidsliv*). Man kan si at selve utredningen representerte et perspektivskifte i deler av den offentlige debatten, der det var blitt viktigere å se arbeidsmarkedet og økonomien i lys av virkningene på offentlige finanser og individuelle insentiver. Sandman-utvalget foreslo ulike tiltak for å redusere sykefraværet. Blant annet foreslo det at tiltak for å redusere sykefraværet skulle forankres i arbeidslivet, på den enkeltes arbeidsplass, men også en omlegging i sykelønnsordningen. Et flertall i utvalget gikk inn for kutt i sykelønna. IA-avtalen som ble inngått i 2001, var på sett og vis et kompromiss mellom ulike interesser, men likevel med et annet utgangspunkt enn det som var viktig da systemet ble innført i 1978. Avtalen legger ikke opp til en større omlegging av sykelønnsordningen. I stedet slås det fast at målet er å

Helt i begynnelsen av høsten, 4. september, meldte Dagens Næringsliv at «NHO-sjefen vil ikke signere ny IA-avtale om den freder sykelønnsordningen». Ole Erik Almlid var sterkt kritisk til at politikerne ikke var tilstrekkelig forberedt på å diskutere ulike typer innstramminger i sykelønnsordningen. **«Verken samfunnet, bedriftene eller enkeltpersonene har råd til at dette fortsetter»**, hevdet han, og slo fast at NHO **«vil ikke ha en IA-avtale som låser diskusjonen om sykelønn i fire år. Det er et krav for oss»**.⁹

Aftenposten slo stort opp: **«Norge er verdensmester i sykefravær. Nå starter dragkampen om sykelønnsordningen»**. I artikkelen uttalte NHOs arbeidslivsdirektør Nina Melson: «Vi kan ikke lenger sitte og se på at sykefraværet fortsetter å gå i gal retning. Vi må være villig til også å snakke om karenisdager».¹⁰

5. september hadde NRK overskriften **«Høyeste sykefravær på 15 år: - Dette har vi ikke råd til»**. I saken uttalte seg NHO, men også arbeids- og inkluderingsminister Tonje Brenna, som sa at hun var «veldig bekymra for disse

«reduere sykefraværet med minst 20 pst. for hele avtaleperioden i forhold til sykefraværnivået for 2. kvartal 2001». Men i tillegg er det også satt som mål å få inn «langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne» og «øke den gjennomsnittlige avgangsalderen fra arbeidslivet» (se *St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 1 (2001-2002)*). Det kan hevdes – slik vi gjør på flere måter i denne rapporten – at disse målene fra starten av var i konflikt med hverandre. Siden 2001 har det blitt inngått en rekke nye IA-avtaler med oppfølging og delvis annerledes formulerte mål. Fra og med 2019-avtalen gjelder den for alle virksomheter, ikke som tidligere at virksomheter blir «IA-virksomheter» ved å gjennomføre konkrete tiltak og inngå lokale avtaler med Nav.

⁹ «NHO-sjefen vil ikke signere ny IA-avtale om den freder sykelønnsordningen», dn.no 04.09.2024. <https://www.dn.no/arbeidsliv/hoyre/nho/sykelonnsordningen/nho-sjefen-vil-ikke-signere-ny-ia-avtale-om-den-freder-sykelonnsordningen/2-1-1704099>

¹⁰ «Norge er verdensmester i sykefravær. Nå starter dragkampen om sykelønnsordningen», Aftenposten 05.09.2024. <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/JbnqgR/sykefravaeret-i-norge-er-hoeyest-i-verden-naa-starter-forhandlinger-om-ny-ia-avtale-og-sykeloenn>

tallene».¹¹ Og slik fortsatte det. Lignende uttalelser ble høsten 2024 gjentatt i nær sagt alle medier, nesten hver dag.

Det var med andre ord et sterkt ønske fra NHO og deres allierte om å endre utgangspunktet for forhandlingene om en ny IA-avtale. Ved å skape et bilde av en krisetilstand med økonomisk uholdbare konsekvenser ønsket NHO å åpne opp for politiske endringer i sykelønnsordningen. Dette er endringer som NHO og sterke krefter på den politiske høyresiden også tidligere har ønsket. Vi vil kort minne om dette nedenfor. I forbindelse med reforhandlingen av IA-avtalen oppstår det en mulighet til å skape større aksept for slike endringer.

Det mest vellykkede fra NHOs ståsted er om en slik aksept for endringer kan oppnås, uavhengig av politisk flertall på Stortinget. Høsten 2024 så imidlertid høyresiden svært fremgangsrik ut på meningsmålingene. Med håp om en blåblå regjering etter stortingsvalget i 2025 var det spesielt viktig for NHO å forsøke å holde saken åpen for endring i neste stortingsperiode.

1.3 Det har også tidligere vært alarmisme rundt sykefraværet

Påstander om at sykefraværet i Norge vokser ukontrollert og er uholdbart høyt, har vært gjentatt fra arbeidsgiverorganisasjonene i mange år. Dette til tross for at den faktiske sykefraværstatistikken, som vi også skal se senere, har gått opp og ned. Det har ofte vært nettopp i perioden rundt reforhandlingene av IA-avtalen at debatten har skutt fart.

I 2018 skrev for eksempel direktør i arbeidsgiverorganisasjonen Virke, Inger Lise Blyverket, om Norge som «**olympisk mester i sykefravær**» og stilte spørsmålet «Hvordan skal vi komme oss ned fra denne pallplassen og opp på

¹¹ «Høyeste sykefravær på 15 år: – Dette har vi ikke råd til», nrk.no 05.09.2024.
<https://www.nrk.no/norge/arbeidsminister-tonje-brenna-reagerer-pa-hoyeste-sykefravaer-pa-15-ar-1.17032297>

beina igjen?». ¹² I 2013 kunne man lese at sykelønnsordningen «har gjort oss dobbelt så syke som svenskene». Nettavisen snakket her med advokat og partner Nicolay Skarning i Kvale Advokatfirma, som tidligere hadde skrevet en bok om hvordan «degradering av ansatte med høyt sykefravær kan bidra til å senke fraværet». ¹³ Skarning fortalte at han hadde «sendt et forslag til arbeidsministeren om å legge inn økonomiske insitamenter i den nye IA-avtalen som forberedes». ¹⁴

Omtrent fem år før det var det også stor ståhei om norsk sykefravær. «Aldri før har sykefraværet i Norge vært høyere» skrev Dagbladet i desember 2009. ¹⁵ «Nordmenns sykefravær har aldri vært høyere enn i siste halvdel av dette året», hevdet Dagsrevyen. ¹⁶ Høyres daværende helse- og sosialpolitiske talsmann Torbjørn Røe Isaksen «har tidligere kalt økningen i sykefraværet 'en bombe under velferdsstaten'. – **Nå har bomben gått av**», kunne man lese i E24. ¹⁷ Daværende leder i Oslo Høyre Michael Tetzschner sa til Oslo Høyres årsmøte at «sykelønnsutviklingen er ute av kontroll [...] Den er som **en gjøkunge som**

¹² «Inger Lise Blyverket: Olympisk mester i sykefravær», Nettavisen 09.03.2018.
<https://www.nettavisen.no/meninger/friskemeninger/olympisk-mester-i-sykefravar/s/12-95-3423423196>

¹³ «- Kan degradere ansatte med høyt sykefravær», dn.no 27.09.2011.
<https://www.dn.no/samfunn/-kan-degradere-ansatte-med-hoyt-sykefravar/1-1-1713917>

¹⁴ «- Har gjort oss dobbelt så syke som svenskene», Nettavisen 15.04.2013.
<https://www.nettavisen.no/har-gjort-oss-dobbelt-sa-syke-som-svenskene/s/12-95-3603332>

¹⁵ «Sykefraværet har eksplodert i høst», Dagbladet 17.12.2009.
<https://www.dagbladet.no/nyheter/sykefravaeret-har-eksploert-i-host/65188515>

¹⁶ Dagsrevyen 28.12.2009

¹⁷ «HØYRE OM SYKEFRAVÆRET: - Nå har bomben under velferdsstaten gått av», 18.12.2009.
<https://e24.no/norsk-oekonomi/i/3JP4eA/hoeyre-om-sykefravaeret-naa-har-bomben-under-velferdsstaten-gaatt-av>

sparker alle andre gode formål ut av redet».¹⁸ Og Civita ga ut en hel rapport med tittelen «Den norske syke – full frihet på andres regning».¹⁹

De fleste kan nok konkludere med at den norske velferdsstaten ikke er utbombet, og at i hvert fall ikke *alle* andre gode formål er sparket ut av samfunnsøkonomiens rede. Mer generelt virker det kanskje som om argumentasjonen fra NHO og deres allierte bygger på et grunnleggende syn på velferdssystemer og hvordan økonomiske insentiver bør fungere. Det er dette vi skal se nærmere på senere i rapporten. Siden Sverige gjentatte ganger nevnes som et forbilde, vil vi også se nærmere på hva som faktisk har skjedd i Sverige når det gjelder disse ordningene.

1.4 Ny IA-avtale, men ingen «fredning»

Den siste runden med intens debatt om sykelønnsordningen, knyttet til reforhandlingene av IA-avtalen, førte til harde ord mellom LO og NHO. LO ønsket ikke å gå med på en kortere avtale eller endringer i de delene av avtalen som gjaldt sykelønnsordningen. Forhandlingene ble avbrutt 4. desember 2024 uten at en ny avtale ble signert. Det ble imidlertid gjennomført nye forhandlinger, og en ny IA-avtale ble kunngjort 12. februar 2025.

I prosessen rundt IA-avtalen ble det tydeligere at NHO ønsker å få til en endring i sykelønnsordningen og vil arbeide aktivt for å berede grunnen for en slik politisk endring.

IA-avtalen understreker at eventuelle endringer må gjøres av Stortinget. Formuleringen «Regjeringen vil ikke foreslå endringer i sykelønnsordningen i denne avtaleperioden, hverken for arbeidsgivere eller arbeidstagere, med mindre

¹⁸ «Tale til Oslo Høyres årsmøte», Michael Tetzschner, 10.01.2010.

<https://tetzschner.blogspot.com/2010/01/tale-til-oslo-hyres-arsmte.html>

¹⁹ Civita rapport 2010/2. Av Villeman Vinje.

partene er enige om det» er i den nye avtalen erstattet med denne formuleringen: «Partene er opptatt av god trepartsdialog og viser til at endringer i sentrale velferdsordninger baseres på brede forlik. Partene vil bruke 2025 og 2026 til en bred kunnskapsinnhenting. Basert på kunnskapen innhentet, som følge av denne avtalen, vil partene bruke 2027 og 2028 til å diskutere behov for justering og iverksetting av eventuelle nye tiltak».²⁰

Det betyr at det nå blir en mer åpen politisk prosess med dragkamp om virkelighetsbeskrivelsen og de politiske utgangspunktene. Dette ble også eksplisitt understreket av NHO-representanten umiddelbart etter presentasjonen av avtalen: «Nå ligger ansvaret for sykepengeordningen i Stortinget. [...] Vi registrerer at sykepengeordningen er fredet i Stortinget av politikerne. **Men det betyr ikke at NHO har fredet debatten om sykelønn**».²¹

I denne rapporten vil vi ikke gå nærmere inn på IA-avtalen. Det vi derimot kan si, er at den nye avtalen gjør det **enda viktigere for fagbevegelsen å være godt forberedt på debatter om sykelønnsordningen** og andre beslektede velferdsordninger.

1.5 Debatten om sykelønnsordningen er ikke isolert

Den sykelønnsdebatten som NHO og allierte har ført i mange år, har tatt utgangspunkt i det målte sykefraværet.

Men i praksis har diskusjonen hele tiden handlet om mye mer.

²⁰ «Ble enige om ny IA-avtale ved å stryke omstridt formulering om sykelønn», dn.no 12.02.2025. <https://www.dn.no/arbeidsliv/ble-enige-om-ny-ia-avtale-ved-a-stryke-omstridt-formulering-om-sykelonn/2-1-1778842>

²¹ «Ny IA-avtale: Enige om å være uenige. Men sykelønna består», tv2.no 12.02.2025. <https://www.tv2.no/nyheter/ny-ia-avtale-enige-om-a-vaere-uenige-men-sykelonna-bestar/17452156/>

Sykelønnsordningen påvirkes av faktorer som arbeidsledighet og organisering av arbeidslivet. Den er også knyttet til andre ordninger, først og fremst arbeidsavklaringspenger (AAP) og ulike former for uføretrygd. Denne rapporten fokuserer på sykelønnsordningen. Det er også den ordningen som har endret seg minst. Det skyldes nok i stor grad at den berører mange, også mer ressurssterke deler av samfunnet, og at det derfor har vært litt lettere å mobilisere sterk støtte for den når rettigheter har stått på spill. Fagbevegelsens motstand og mobilisering har vært helt avgjørende.²² Men argumentet om at det er behov for en «strammere» sykelønnsordning har mange berøringspunkter med det som sies om disse andre ordningene. Derfor er det også viktig å analysere disse argumentene utover selve sykelønnsdebatten.

I rapporten (kapittel 5) ser vi også nærmere på arbeidsgiveres bestridelse av sykelønn, selv når det foreligger en legeerklæring. Dette er et fenomen som er lite kjent og generelt lite utbredt, men som er svært belastende for den som rammes, og som er mer utbredt i enkelte bransjer. Etter vår oppfatning henger dette også sammen med en generell dreining i oppfatningen om omtalen av sykelønnsordningen.

Dragkampen om sykelønnsordningen handler i stor grad om et mer grunnleggende syn på **hva som fremmer et inkluderende og produktivt arbeidsliv**, og hvordan **kostnadene og risikoen ved sykdom, slitasje og arbeidsledighet bør fordeles i samfunnet**. Dette er derfor et tema i denne rapporten.

²² En kort beskrivelse av dramaet rundt Sandman-utvalget og den første IA-avtalen er for eksempel: «Dramaet om sykefraværet har pågått i snart 25 år», frifagbevegelse.no 07.09.2024. <https://frifagbevegelse.no/nyheter/dramaet-om-sykefravaret-har-pagatt-i-snart-25-ar-6.469.1072419.7266de8137>

1.6 Spørsmål som vi ønsker å besvare og diskutere

Med utgangspunkt i kritikken fra NHO og andre, som vi har sett eksempler på ovenfor, kan vi identifisere noen spørsmål som må besvares og diskuteres:

- Hva sier statistikken om sykefraværet i Norge?
- Er sykefraværet i Norge i ukontrollert vekst?
- Hva er de viktigste årsakene til endringer i sykefraværsstatistikken?
- Er det uvanlig mange som står utenfor arbeidslivet i Norge?
- Har Sverige lyktes med omleggingen av systemet?
- Hvilke konsekvenser vil en innstramming av sykelønnsordningen ha?
- Hva er konsekvensene av arbeidsgivers bestridelse av sykmelding?
- Har vi råd til dagens sykelønnsordning?

2. Tall og fakta om sykefraværet

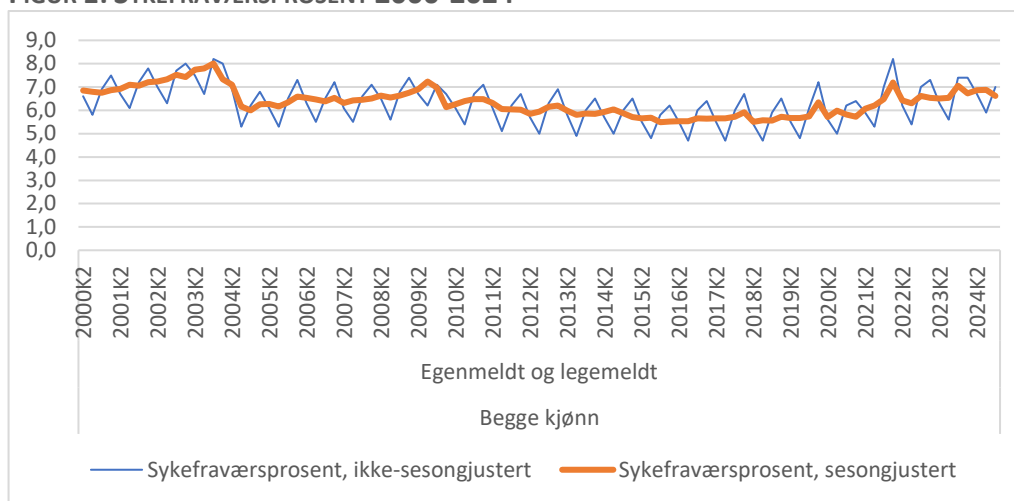
2.1 Sykefraværstatistikken

Hvor stort er egentlig sykefraværet i Norge? Som med all statistikk finnes det mange ulike måter å måle på. Det som vanligvis rapporteres som sykefraværsprosent, er sykefraværet i forhold til avtalt daglig arbeidstid. Det er altså et tall på hva arbeidsgiver går glipp av. Det er også dette tallet IA-avtalen ser på.

Sykefraværet kan være egenmeldt eller legemeldt. Opplysninger om hva som er legemeldt sykefravær hentes fra sykepengeregisteret til Nav. Det egenmeldte sykefraværet, det vil si det som de ansatte selv melder inn, er basert på en utvalgsundersøkelse blant rundt 10 000 bedrifter. En ansatt som for eksempel er syk, men som jobber etter beste evne på hjemmekontor, er derfor ikke med i statistikken. Det gjør heller ikke de som rett og slett ikke melder sykefravær til arbeidsgiveren sin. Sykefraværstatistikken påvirkes derfor både av hvordan arbeidet er organisert i ulike bransjer, og av hvor nøye sykefraværet blir rapportert på grunn av reguleringer og lignende. Dette kan variere mye mellom land.

Figur 1 viser sykefraværet i den perioden det finnes fullt sammenlignbare tall for, fra 2000 til 2024 (3. kvartal). Som man kan se, er det én linje som er veldig «hakkete», og én som er mer jevn. Den hakkete linjen er ikke sesongjustert. Sykefraværet er vanligvis høyere i vintermånedene, det vil si kvartal 1 og 4. For å få et bedre bilde av utviklingen ser man derfor vanligvis på det som kalles sesongjusterte tall. Vi vil også se på sesongjusterte tall i de følgende grafene.

FIGUR 1: SYKEFRAVÆRSPROSENT 2000-2024



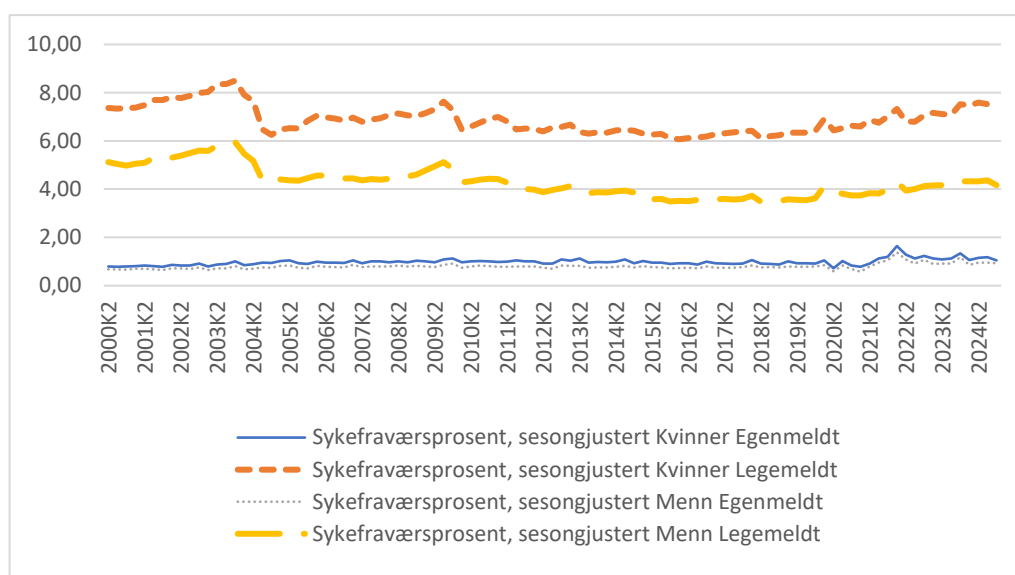
Kilde: SSB, tabell 12439

Figur 1 viser noen trender:

- Det registrerte sykefraværet har økt i noen år – som det ser ut til etter Covid-19-pandemien. Før det gikk det *ned* i noen år.
- Selv om gjennomsnittstallet for 2024 er (0,1 prosentpoeng) høyere enn i 2023, *falt* sykefraværet i 2024.
- Over en periode på ca. 25 år har sykefraværet variert mellom ca. 5,5 prosent og 7,5 prosent. Dette kan også ses på som bemerkelsesverdig *stabile* tall.
- Selv i perioder med *lavere tall* har det, som vi så i kapittel 1, vært dramatiske påstander om at systemet er «uholdbart».
- Tallene som utløste den svært alarmistiske debatten i 2024, var *lavere* enn tallene i både 2003 og 2009. De gangene gikk tallene seinere ned, uten at det skjedde noen større endringer i sykelønnsordningen.

Hvis man vil forstå statistikken litt bedre, kan det være nyttig å se den brutt ned på ulike måter. I figur 2 er tallene fordelt på menn og kvinner, og på legemeldt og egenmeldt sykefravær.

FIGUR 2: SYKEFRAVÆRSPROSENT (2000-2024), OPPDELT PÅ KJØNN OG LEGEMELDT/EGENMELDT



Kilde: SSB, tabell 12439

Figur 2 viser blant annet at kvinner har et betydelig høyere sykefravær enn menn. Dette er ikke et særnorsk fenomen, men det vanlige mønsteret i alle sammenlignbare land.²³ Derfor er dette også et stort forskningsfelt både i Norge og internasjonalt. En omfattende norsk gjennomgang av denne forskningen «konkluderer med at årsaken til at kvinner har høyere sykefravær enn menn finnes på alle nivåer»: Det er at kvinner har andre helseproblemer enn menn og reagerer annerledes på helseproblemer enn menn. Det faktum at kvinner generelt gjør mer husarbeid og tar hovedansvaret for barn, har også betydning ifølge denne sammenstillingen. Kvinner jobber også i større grad i sektorer der fysiske og psykiske belastninger har større innvirkning på sykefraværet.²⁴ En

²³ Se for eksempel: Timp, S., van Foreest, N. & Roelen, C., «Gender differences in long term sickness absence», BMC Public Health 2014: 24, 178; Arne Mastekaasa, «The gender gap in sickness absence: long-term trends in eight European countries», European Journal of Public Health, 2014, vol. 24: 4, s. 656–662.

²⁴ Solveig Ose, Lin Jiang og Brita Bungum, «Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og kvinners arbeidshelse: En gjennomgang av forskningen», SINTEF Rapport. 2014.

gjennomgang Nav har gjort av diagnosene bak sykefraværet, viser at kvinner i større grad lider av enkelte lidelser som depresjon, angst og utmattelse. Når det gjelder kreft, er det generelt flere menn som rammes, men det er kvinner som oftere rammes i yrkesaktiv alder – noe som altså gir utslag på sykefraværstatistikken.²⁵ En åpenbar faktor som påvirker forskjellene i sykefraværet mellom menn og kvinner, er graviditet. Omtrent en femtedel av den totale forskjellen mellom menns og kvinners sykefravær kan direkte tilskrives graviditet, og i aldersgruppen 20-39 år står dette for hele 38 prosent av forskjellen.²⁶ Det er også en tendens til at graviditet i større grad fører til sykefravær.²⁷ Dette kan blant annet ses som en indikasjon på manglende tilpasning. For eksempel er gravide renholdere som forventet mer sykemeldte enn sivilingeniører.²⁸

Uansett hva som er årsaker forskjellene mellom menns og kvinners sykefravær kan vi konkludere med at det er et faktum. Det har konsekvenser for den samlede statistikken. Hvis flere kvinner er i arbeid – noe de fleste er enige om at er positivt både for den enkelte og for økonomien – vil sykefraværet være høyere. Høy sysselsetting blant kvinner betyr ikke at det blir færre yrkesaktive timer i samfunnet. Tvert imot. Men sykefraværet måles som en *andel* av avtalte arbeidstimer.

²⁵ «Nav-analyse: Derfor har kvinner høyere sykefravær enn menn», Dagens Medisin 08.03.2024. <https://www.dagensmedisin.no/angst-depresjon-hodepine/nav-analyse-derfor-har-kvinner-hoyere-sykefravaer-enn-menn/623772>

²⁶ Nossen, Jon Petter, «Kjønnforskjellen i sykefravær: Hvor mye er det mulig å forklare med registerdata?», Arbeid og velferd, 2019(4): 59; Helde, I., Nossen, J. P., «Sykefravær blant gravide 2001-2014», Arbeid og velferd, 2016(1): 121.

²⁷ «Sykefravær ved graviditet har økt», forskning.no 05.07.2015. <https://www.forskning.no/partner-arbeid-svangerskap/sykefravaer-ved-graviditet-har-okt/484950>

²⁸ «Sykefravær blant gravide», STAMI. <https://noa.stami.no/helse-og-fravaer/sykefravaer-blant-gravide/>

Dette gjelder også – og enda tydeligere – for andre, mindre grupper med høyere sykefravær enn gjennomsnittet. Eldre, for eksempel, eller mennesker med kroniske sykdommer har i gjennomsnitt høyere risiko for sykdom. Hvis disse personene ikke jobber, vil sykefraværet isolert sett gå *ned*. Men fra et arbeidsmarkeds- og samfunnsøkonomisk perspektiv er det selvsagt bedre at også personer med høy risiko for sykefravær deltar i arbeidslivet hvis de kan. Vi kommer tilbake til noen slike tall i slutten av dette kapitlet.

Men vi kan allerede her slå fast et sentralt poeng: at en viktig forklaring på det høye sykefraværet i Norge er at svært mange jobber, også personer som i andre land oftere står utenfor arbeidsmarkedet, helt eller i de periodene hvor risikoen for sykefravær er høyest. Dette er også en innsikt som Institutt for samfunnsforskning forsiktig oppsummerer i en ny forskningsrapport: **«Økt inkludering i arbeidsmarkedet kan føre til høyere sykefravær»**.²⁹

2.2 Arbeidsmoral?

Det som også fremgår av figur 2, er at det er det legemeldte sykefraværet som utgjør den største andelen av det totale sykefraværet (det som er vist i figur 1). Det ser også ut til at endringer i det totale sykefraværet i stor grad er drevet av endringer i det legemeldte sykefraværet.

Når sykefraværet øker, fører det ofte til diskusjoner om at «arbeidsmoralen» er svekket. Da debatten om sykelønn og uføretrygd skjøt fart i 2009, advarte daværende (og nåværende) Civita-leder Kristin Clemet om «en helt fastlåst situasjon» og «et problem ingen ser ut til å kunne gjøre noe med». Hun sa til VG at manglende arbeidsmoral var en del av problemet:

²⁹ «Økt inkludering i arbeidslivet kan føre til høyere sykefravær», 06.03.2024.

<https://www.samfunnsforskning.no/aktuelt/nyheter/2024/okt-inkludering-i-arbeidslivet-kan-fore-til-hoyere.html>

«Mitt inntrykk er at for eksempel polakker har en helt annen innstilling og arbeidsmoral. Vi hadde noen som hjalp oss med oppussing, og de gjorde en utrolig jobb. De sto på hele tiden, jobbet ti timer om dagen, og gjorde virkelig et imponerende arbeid.»

På bakgrunn av dette foreslo Clemet så «økt **aksept for lavere lønninger**, fjerning av skatt på lave lønninger - **samt reduksjon i trygdeytelsene**».³⁰

Denne typen argumenter har på ingen måte forsvunnet fra debatten. I november 2024 kunne Dagens Næringsliv melde følgende: «Sviktende arbeidsmoral er den **viktigste** årsaken til det høye sykefraværet, mener 56 prosent av arbeidsgiverne», med henvisning til en undersøkelse utført av kommunikasjonsbyrået Perduco for arbeidsgiverorganisasjonen Spekter. Hvert år «betaler den norske stat ... ut gigantiske summer i trygder og pensjoner», skriver DN i den forbindelse, og intervjuer fungerende leder for Nasjonalt senter for ledelse ved Norges Handelshøyskole, professor William Brochs-Haukedal, som «er enig i at dårlig arbeidsmoral bidrar til det høye sykefraværet i Norge», og «frykter den vil falle ytterligere i årene fremover», noe som skyldes «velstandsutvikling».³¹ Interessant nok er det ikke først og fremst høyinntektstakerne, som har hatt den største velstandsutviklingen, som ser ut å stå i fare for å få en fallende arbeidsmoral.

Selv om denne typen utsagn er basert på anekdoter og personlige følelser, finnes det ingen solid støtte for en generelt svakere arbeidsmoral i Norge i de

³⁰ «Angriper nordmenns arbeidsmoral», VG 27.08.2009. Utheving tillagt.
<https://www.vg.no/nyheter/i/dxOEB/angriper-nordmenns-arbeidsmoral>

³¹ «- Arbeidsmoralen er fallende», dn.no 24.11.2024. <https://www.dn.no/-arbeidsmoralen-er-fallende/1-1-1401205>

undersøkelsene som er gjennomført opp gjennom årene. Å arbeide har en høy verdi i seg selv for de fleste nordmenn.³²

Sammenligner vi med utviklingen i Sverige (som vi kommer tilbake til i neste kapittel), viser det seg også at arbeidsmoralen har hatt en tendens til å bli *svekket* av strammere velferdsregimer der, sammenlignet med situasjonen i Norge.³³

Med innføringen av IA-avtalen fikk mange nordmenn mulighet til å øke sine egenmeldingsdager. Den første avtalen ble undertegnet i 2001. I 2002 var 36 prosent av arbeidsplassene omfattet av IA-avtalen. I 2008 hadde dette tallet steget til 55 prosent.³⁴ En vesentlig del av IA-avtalen var en betydelig økning i antall egenmeldingsdager i «IA-bedriftene».³⁵ Dette innebar at over en million arbeidstakere kunne ta ut dobbelt så mange sykedager i året – 24 i stedet for 12 – uten å måtte få sykmelding fra lege.³⁶ Med en slapp arbeidsmoral ville dette representere en enorm mulighet til å øke det egenmeldte sykefraværet. Men som det også fremgår av fig. 2, var det ingen tilsvarende dramatisk økning. Det egenmeldte sykefraværet økte fra 10 til 12 prosent av det totale sykefraværet. Det totale sykefraværet gikk ned med 3,1 prosent i perioden.³⁷

³² «8 av 10 nordmenn sier de ville gått på jobb selv om de ikke trengte pengene», Dagbladet 01.04.2015. <https://www.dagbladet.no/nyheter/8-av-10-nordmenn-sier-de-ville-gatt-pa-jobb-selv-om-de-ikke-trengte-pengene/60754707>

³³ Knut Halvorsen & Kjetil A. van der Wel, «Har oljen bidratt til å svekke arbeidsmoralen i Norge?», Tidsskrift for velferdsforskning, 2018, vol.21:4, s. 274-295.

³⁴ Evaluering av IA-avtalen (2001–2009), Sintef, s. 52

³⁵ Fra 2019 gjelder IA-avtalen for hele arbeidsmarkedet, og det kreves ingen lokal avtale med Nav for å benytte seg av verktøyene i avtalen. Når det gjelder den utvidede retten til egenmelding, er dette nå ikke en rettighet for ansatte, men noe som skal besluttes på arbeidsplassen. Arbeidsgiver bør ha en dialog om dette med de tillitsvalgte, og de sentrale partene oppfordrer til dette.

³⁶ Maksimalt *åtte* dager i stedet for tre per *sykefraværstilfelle*.

³⁷ Evaluering av IA-avtalen (2001–2009), Sintef, s. 9.

De karakteristiske henvisningene til «arbeidsmoral» er en indikasjon på at sykelønsspørsmålet ikke kan løsrives fra grunnleggende motsetninger om synet på arbeidsfolks levekår. Forestillingen om at lønnsarbeidere må kontrolleres og disiplineres med økonomiske insentiver, synes å stå sterkt uavhengig av fakta og statistikk. Spekters undersøkelse er et eksempel på at mange arbeidsgivere – som har både ansvar og muligheter når det gjelder tilrettelegging på arbeidsplassen – foretrekker å lete etter individualiserende og moraliserende løsninger. Det er viktig at det finnes motkrefter mot denne typen oppfatninger når systemer skal utformes.

Det er nyttig å sammenligne dette med hva Høyres representant (seinere partileder) Jo Benkow sa i 1977, da Stortinget skulle vedta den nye sykelønnsordningen. Den var basert, sa Benkow, «på sosialpolitiske målsettinger som det lenge har vært tverrpolitisk enighet om, nemlig å gi alle som lever av sitt arbeid full dekning for inntektsbortfall når sykdom melder seg». Ifølge ham var dette «et ideologisk uomtvistelig mål som vi nå er i ferd med å realisere». Og ikke minst gikk han i polemikk mot de forestillingene som fortsatt eksisterte den gang, om at full sykelønnsdekning ville bli overutnyttet:

«Hvordan skal det gå når alle selv kan bestemme seg for å være syke og likevel få full lønn, blir det spurt. Vil ikke en slik ordning stimulere til overforbruk? Er det ikke nok som det er, spør noen. Men vi bør kanskje også stille et annet spørsmål: Hvem er det som er mest engstelig for en moralsk utglidning, uberettiget utnyttelse av systemet og nokså bastante påstander om ukontrollert overforbruk. Jo det viser seg faktisk at det er vi – slike som oss – som fra før av er sikret full lønn under sykdom, som har rimelig god helse, som har, utrolig nok, et givende og stimulerende arbeid, og som er privilegert i forhold til hundretusener av landsmenn –

det er faktisk vi som ofte uttrykker bekymring over andres arbeidsmoral. Og det bør vi vel lære noe av.»³⁸

Det var altså det Høyre sa i 1977. Det er en påminnelse om at utgangspunktet for politisk dialog kan flyttes langt. Men det er også en påminnelse om at en tilbakevending til en «strengere» sykelønnsordning vil ramme folk ulikt og urettferdig.

2.3 Kan sykefraværet ha økt på grunn av økt sykdom?

Det er altså ikke slik at det totale sykefraværet er «rekordhøyt». Det ser også ut til å være fallende. Det er heller ikke slik at det er ekstreme økninger i det egenmeldte sykefraværet på grunn av moralsk forfall som er den drivende faktoren bak endringene i statistikken. Likevel har det i gjennomsnitt vært en økning i sykefraværet de siste fem årene, sammenlignet med de foregående ti årene. Og det korte, egenmeldte sykefraværet har utgjort en noe høyere andel av den totale sykefraværstatistikken de siste årene enn tidligere. Menn har en relativt høyere andel egenmeldt fravær, og økningen har også vært større for menn.

Ser man på statistikken alene, er det naturlig å se at økningen ser ut til å komme i forbindelse med covid-19-pandemien, og at den deretter har vedvart i noen år.

Kan noe av endringen i sykefraværstatistikken rett og slett skyldes at folk er litt sykere? Ja, det er mye som tyder på det.

Nav har analysert hvilke typer lidelser som ligger bak økningen i sykefraværet de siste fire årene. De konstaterer at «psykiske lidelser, long-covid og luftveissykdommer er blant de viktigste driverne bak økningen». I sin analyse

³⁸ Stortingstidende innholdende 121. ordentlige Stortings forhandlinger 1976–77. Møte 31.5.1977, s. 682.

antyder Nav at alle disse tre kan ha sine røtter i covid-19-pandemien.³⁹ For eksempel er det grunn til å tro at den økte risikoen for psykiske symptomer er knyttet til sosial isolasjon og perioder med økt økonomisk usikkerhet. Isolasjon for å beskytte mot spredning av covid-19 har trolig også hatt en bieffekt i form av svekket motstandskraft mot andre luftveissykdommer.

Her er det to poenger. For det første svekker dette hypotesen om «svekket arbeidsmoral» ytterligere. For det andre virker det ikke rimelig å foreslå en innstramming i sykelønnsordningen som svar på at sykelønnsordningen står overfor effektene av en global pandemi.

Men kan det være at endringene i statistikken etter covid-19 er et «særnorsk» fenomen? Heller ikke dette er det særlig godt belegg for å hevde. Internasjonal sykefraværsstatistikk er vanskelig å sammenligne. Men en sammenligning mellom land som ligner mer på Norge, viser at sykefraværsstatistikken etter covid-19 (årene 2019-2023) var høyere i alle de mest sammenlignbare landene, og at økningen var størst i Nederland, Danmark og Tyskland. I Tyskland hadde tallene økt med 38,5 prosent, mot 17,5 prosent i Norge.⁴⁰ Dette er en trend som gjelder mer generelt, og som også bekreftes av tall fra OECD og WHO.⁴¹ Det

³⁹ «Nav: Derfor er sykefraværet rekordhøyt», Nettavisen 29.01.2025.
<https://www.nettavisen.no/nyheter/sykefravaret-fortsetter-a-oke-etter-flere-ar-etter-koronapandemien-dette-mener-nav-er-de-viktigste-arsakene/s/5-95-2259793>

⁴⁰ «Sykefraværet øker mer i andre land», frifagbevegelse.no 27.01.2025.
<https://frifagbevegelse.no/nyheter/sykefravaret-ok-mer-i-andre-land-6.158.1107058.4578a722a4>

⁴¹ «How much sick pay is too much sick pay?», Financial Times 07.01.2025. OECD er en samarbeidsorganisasjon for rundt 30 industrialiserte land. WHO er Verdens helseorganisasjon.

underliggende helseproblemet med en økning i andre luftveissykdommer som følge av covid-19-pandemien bekreftes også av internasjonale studier.⁴²

Da sykefraværstatistikken for hele 2024 ble lagt frem 27. februar 2025, var det mange medier og kommentatorer som vinklet det til at det var det høyeste siden 2009, selv om det var på vei ned. Aftenposten innledet for eksempel sin artikkel med å si at gjennomsnittsnivået for 2024 var «det høyeste årsnivået på sykefraværet siden 2009, da Norge var rammet av svineinfluensa».⁴³ Men man kunne like gjerne – og mer presist – ha pekt på covid 19, og at 2024-tallene kan være et tegn på at effekten av denne er i ferd med å avta. Ingen av disse observasjonene gir tilstrekkelig grunnlag for å analysere sykefraværet i Norge, enda mindre for å begrunne endringer i sykelønnsordningen. Men **vinklingen og utgangspunktet man velger når man presenterer tall, gjør en forskjell for hva slags debatt som følger.**

2.4 Forskjeller mellom ulike grupper på arbeidsmarkedet

Risikoen for å bli sykmeldt varierer avhengig av hvilken bransje man tilhører og hvor man befinner seg i livsløpet. Dette gjenspeiles i statistikken på flere måter. De fleste skjønner kanskje egentlig at det er sånn det er, men denne erkjennelsen forsvinner ofte i den offentlige debatten om sykelønnsordningen. Her skal vi minne om de mest grunnleggende forskjellene.

I tabell 1 ser vi sykefraværstatistikken fordelt på kjønn og grovt inndelt i ulike næringer. Vi ser at det er svært stor forskjell i sykefraværet mellom ulike

⁴² «Yes, everyone really is sick a lot more often after Covid», bloomberg.com 14.06.2024.
<https://www.bloomberg.com/news/features/2024-06-14/why-is-everyone-getting-sick-behind-the-global-rise-in-rsv-flu-measles>

⁴³ «Så høyt var sykefraværet i fjor», Aftenposten 27.02.2025.
<https://www.aftenposten.no/norge/i/qPrRnw/hoeyeste-sykefravaer-siden-2009>

bransjer. Den største forskjellen i denne fordelingen er mellom kvinner i helse- og sosialtjeneste (høyest) og menn i finansierings- og forsikringsvirksomhet.

Her er det viktig å minne om at arbeidsforholdene påvirker risikoen for å bli syk. Men også at typen arbeid påvirker hvorvidt sykdom vil dukke opp i sykefraværstatistikken. Muligheten til å jobbe hjemmefra uten å sykmelde seg, eller til å tilpasse arbeidet ved sykdom, varierer betydelig mellom bransjene.

TABELL 1. SYKEFRAVÆRSPROSENT, OPPDELT PÅ KJØNN OG NÆRING, 4. KVARTAL 2024, SESONGJUSTERT

	Begge kjønn		
	Kvinner	Menn	
A-U Alle næringer	6,61	8,39	5,10
A Jordbruk, skogbruk og fiske	5,04	6,21	4,61
B Bergverksdrift og utvinning	4,42	5,41	4,14
C Industri	5,78	7,35	5,30
D-E Elektrisitet, gass, vann, avløp, renovasjon	5,14	6,86	4,62
F Bygge- og anleggsvirksomhet	6,29	7,24	6,19
G Varehandel, reparasjon av motorvogner	6,12	7,63	5,09
H Transport og lagring	7,35	9,01	6,93
I Overnattings- og serveringsvirksomhet	6,32	7,19	5,37
J Informasjon og kommunikasjon	4,04	6,02	3,21
K Finansierings- og forsikringsvirksomhet	4,44	6,26	2,91
L-M Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	4,53	6,10	3,39
N Forretningsmessig tjenesteyting	6,86	8,38	5,75
O Offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning	5,76	7,49	3,88
P Undervisning	6,45	7,62	4,13
Q Helse- og sosialtjenester	9,29	10,11	6,14
R-U Personlig tjenesteyting	5,99	7,14	4,54

Kilde: SSB, tabell 13935

I figur 3 ser vi sykefraværet fordelt på kjønn og aldersgrupper.

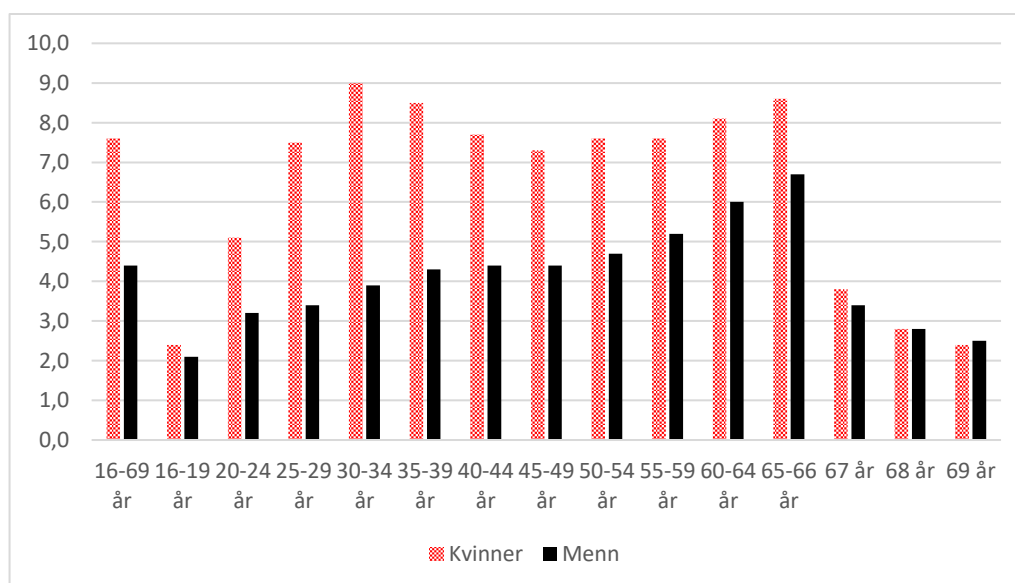
En observasjon er at sykefraværet for menn øker fra den yngste aldersgruppen (16-19 år) til aldersgruppen 65-66 år. For kvinner er ikke bildet helt det samme. Der er gruppen med høyest fravær i alderen 30-34 år. Dette henger tett sammen

med graviditet: I 2019 hadde for eksempel gravide kvinner i alderen 20-44 år fire ganger så høyt sykefravær som ikke-gravide kvinner i samme aldersgruppe.⁴⁴

En annen observasjon er at kvinner og menn har ulikt sykefraværsmønster selv i samme bransje. Dette skyldes ikke bare generelle forskjeller i helse og livssituasjon mellom kvinner og menn, men også det faktum at kvinner og menn jobber i til dels ulike jobber i samme bredt definerte «bransje».

En tredje og svært viktig observasjon som kan gjøres, er at fraværssratene for både menn og kvinner faller kraftig etter fylte 66 år. Dette skyldes ikke at folk generelt blir friskere da, men at mange flere med dårligere helse har gått av med pensjon.

FIGUR 3: SYKEFRAVÆRSPROSENT (4. KVARTAL, 2024), OPPDELT PÅ KJØNN OG ALDER



Kilde: SSB, tabell 12446

⁴⁴ «God tilrettelegging kan redusere gravide sitt sjukefravær», STAMI. <https://stami.no/god-tilrettelegging-kan-reducere-gravide-sitt-sjukefravaer/>

Tallene er en påminnelse om det vi tidligere har vært inne på, nemlig at dersom flere som ellers ville falt ut av arbeidsmarkedet, faktisk jobber i stedet, til glede for både privatøkonomien og samfunnsøkonomien, vil dette gi et løft i sykefraværstatistikken. En annen viktig konklusjon vi kan trekke av dette, er at innstrammingen av arbeidstakerrettigheter generelt i sykelønnsordningen vil ha svært ulik effekt, avhengig av faktorer som kjønn, sektor og alder.

Spenningsforholdet mellom å inkludere flere og å presse sykefraværstatistikken ned, blir også belyst i en studie av forskningen på området fra Institutt for samfunnsforskning.

Rapporten finner **«tegn til at de med høy sykefraværstilbøyelighet inkluderes mer, og at frafallet blir mindre, noe som gir redusert overgang til uføretrygd over tid»**.

Den konstaterer videre at det «er et sterkt ønske om å inkludere personer med dårlig helse i arbeidslivet». Dette er både «viktig for den enkelte fordi arbeid for eksempel kan bidra til bedre psykisk helse, sosialt nettverk og kjøpekraft» og «for samfunnet når det gjelder å utnytte eksisterende arbeidskraft og den restarbeidsevne personer med dårlig helse har».

*«Dette ønsket står imidlertid i **konflikt med målet om å redusere sykefraværet**. Det er uunngåelig at det å inkludere sykelige personer i arbeidslivet vil drive sykefraværet opp. Dette vil i så fall kunne være **en kostnad som vi må akseptere**»⁴⁵*

⁴⁵ Evensen, Miriam; Dale-Olsen, Harald; Hardoy, Ines; Wentzel, Mirjam, «Registerdataanalyse: sykefravær, inkludering og frafall fra arbeidslivet», Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2024:1, Delrapport 2, s. 81.

2.5 Et historisk mønster for sysselsetting og sykefravær

Vi skal snart se nærmere på hvordan Norge ligger an i *internasjonale* sammenligninger, ikke bare når det gjelder sykefraværet, men når det gjelder arbeidsmarkedet som helhet.

Men først litt mer om statistikken, basert på det som er sagt om *sammensetningen* av arbeidsstyrken. Det er altså slik at et reelt inkluderende arbeidsmarked isolert sett har en tendens til å føre til høyere sykefraværstatistikk. Det kan også legges til at perioder med høy arbeidsledighet har en tendens til å gi lavere sykefravær, mens lav arbeidsledighet i seg selv kan presse sykefraværet opp. I et arbeidsmarked med sterk etterspørsel etter arbeidskraft kan flere som tilhører grupper med dårligere helse eller høyere risiko for sykefravær, komme inn på arbeidsmarkedet, og omvendt hvis arbeidsledigheten stiger. Det kan også være en såkalt disiplineringseffekt: Personer som er syke, kan likevel bli presset til å jobbe fordi arbeidsmarkedet er vanskelig. Da risikerer sykefraværet å øke senere i stedet. Siden arbeidsledigheten har gått opp og ned i perioder, er det mulig å følge dette forholdet.

Når det gjelder norsk sykefraværstatistikk, er det noen tekniske problemer med å gjøre sammenligninger over en lang periode. Statistikken er samlet inn på ulike måter og kan ikke sammenlignes direkte uten en viss bearbeiding. I figur 4, som er hentet fra en artikkel av sosialmedisiner Ebba Wergeland, er imidlertid den tilgjengelige statistikken for arbeidsledighet og sykefravær presentert for årene 1971-2001.⁴⁶ De to øverste linjene er sykefraværstatistikken for kvinner (øverst) og menn. De nederste linjene (som ligger ganske nær hverandre) er arbeidsledighetsraten for henholdsvis kvinner og menn.

⁴⁶ «Den store hjernevasken», Klassekampen 21.05.2003. Det samme mønsteret er demonstrert i Magnus Marsdal, *Sykelønn ABC* (Manifest 2010). Der er NHOs eldre sykefraværstall, hentet fra et utvalg bedrifter, satt sammen med nyere tall fra SSB for hele arbeidsmarkedet, etter samme metodikk som SINTEF bruker i sin rapport 2006:4, «Sykefravær – kunnskapsstatus og problemstillinger»

Det man kan se her, er en veldig tydelig omvendt sammenheng. Det vil si høyere sykefravær når arbeidsledigheten er lavere, og omvendt, lavere sykefravær når arbeidsledigheten er høyere.

FIGUR 4. SYKEFRAVÆRSPROSENT OG ARBEIDSLØSHET, 1971-2001

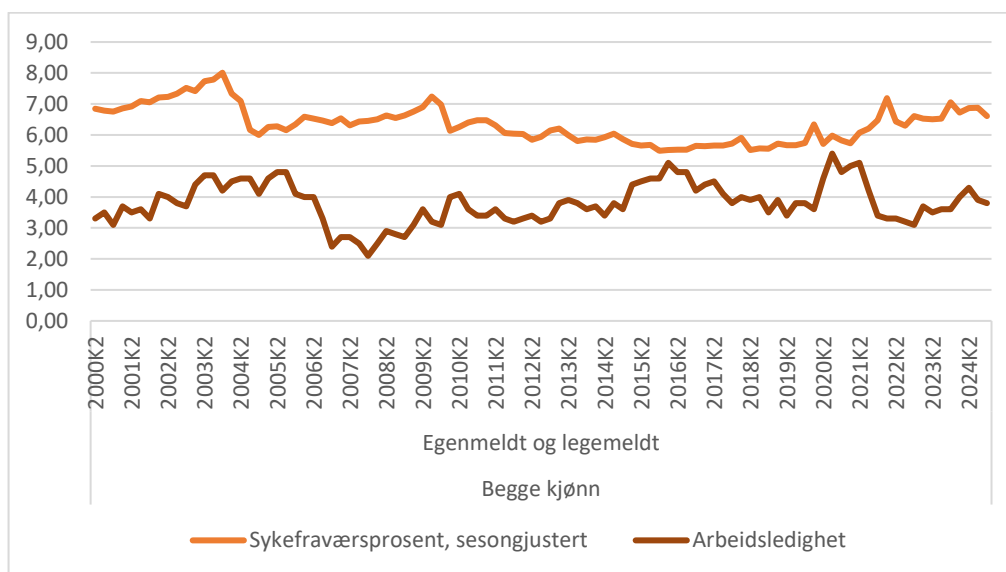


Kilde: NHO og SSB

Bilde fra Ebba Wergeland, «Den store hjernevasken», Klassekampen 21.05.2003

I figur 5 ser vi arbeidsledighet og sykefravær i samme graf. Bildet er ikke like umiddelbart slående, men vi ser at med unntak av perioden 2000-2003, da både arbeidsledigheten og sykefraværet steg, er mønsteret stort sett det samme. Det vil si at det er en tendens til at sykefraværet øker når arbeidsledigheten går ned, og omvendt at det går ned når arbeidsledigheten går opp.

FIGUR 5. SYKEFRAVÆRSPROSENT OG ARBEIDSLØSHET, 2000-2024



Kilde: SSB, tabell 12439 og 05110

SSB har tidligere benyttet en statistisk modell som brukte informasjon om ulike gruppers yrkesdeltakelse for å se hvordan endringer i denne kunne predikere sykefraværstatistikken.

I 2010 publiserte daværende forskningssjef i SSB, Roger Bjørnstad (nå sjeføkonom i LO), grafen som er vist i figur 6 nedenfor.⁴⁷ Den viser at sammensetningen av arbeidsstyrken, altså hvem som faktisk er i arbeid, gir en usedvanlig god beskrivelse av endringer i sykefraværstatistikken. At de to linjene ligger så tett sammen, betyr enkelt sagt at hvis man vet hva arbeidsledigheten er i et gitt år, og hvordan kjønns- og alderssammensetningen blant dem som er i arbeid ser ut, kan man med god presisjon si noe om hvor høyt sykefraværet er.

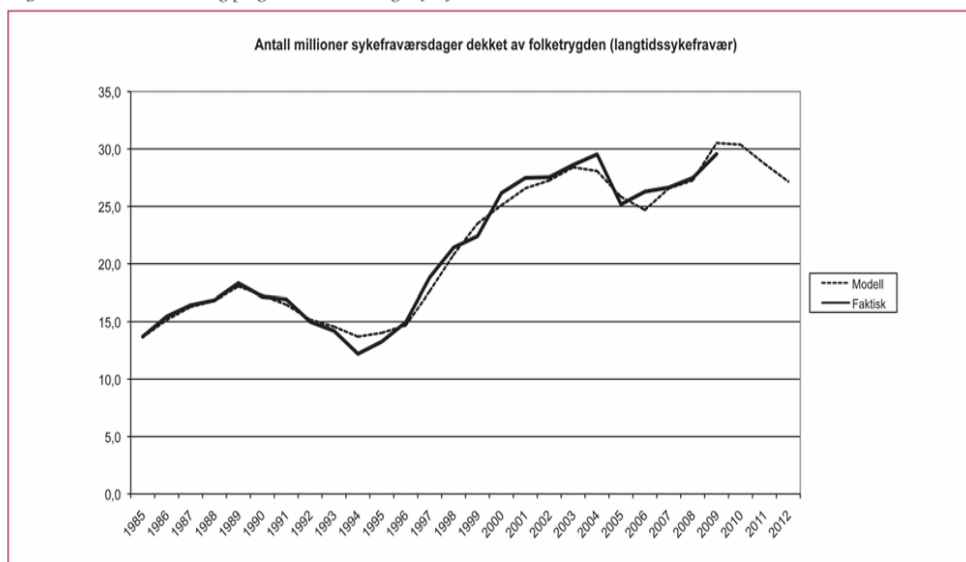
Eller som Bjørnstad oppsummerer artikkelen (utheving lagt til):

⁴⁷ Roger Bjørnstad, «Økt sykefravær kan forklares med økt sysselsetting», Samfunnsøkonomen 2010: 3.

«Sykefraværet svinger med konjunktorene, men har også økt over tid. SSBs sykefraværsmodeLL treffer det faktiske sykefraværet godt, og knytter begge fenomener til utviklingen i sysselsettingen. [...] SykefraværsmodeLL knytter dette [økte sykefraværet] til økt yrkesdeltakelse. Denne økningen har kommet blant grupper av befolkningen med et klart høyere sykefravær enn øvrige grupper. Dermed kan det økte sykefraværet over tid forklares med et mer inkluderende arbeidsliv.»

FIGUR 6. SYKEFRAVÆRSSTATISTIKK (ANTALL SYKEFRAVÆRSDAGER) MED SSBs MODELL

Figur 1 Faktisk, estimert og prognostisert utvikling i sykefraværet.



Kilde: NAV og SSB

Kilde: Nav og SSB.

Bilde fra Roger Bjørnstad, «Økt sykefravær kan forklares med økt sysselsetting», Samfunnsøkonomen 2010: 3

Dessverre har det ikke vært mulig å finne en nyere kjøring av SSBs sykefraværsmodeLL. Men poenget er ikke modellen, men det den peker på: at det er viktig å se på arbeidsmarkedet og stille spørsmål om hvordan det fungerer hvis vi skal ha en rettferdig og relevant diskusjon om sykefraværstatistikk og sykelønnsordningen. Det vanlige utgangspunktet i debatten er at det er positivt

om flest mulig jobber mest mulig. Da må man erkjenne at dette i seg selv har betydning for sykefraværet.

Som vi kunne se i figur 5 ovenfor, er arbeidsledigheten i Norge for tiden lav – både i historisk sammenligning og i sammenligning med andre land i nærområdet.⁴⁸ Det norske arbeidsmarkedet fungerer dermed relativt sett svært godt. Historisk erfaring forteller oss at et relativt stramt arbeidsmarked fører til økt sykefravær. Når NHO og allierte fremhever sykefraværstatistikken som et stort problem, bør vi i stedet kunne snu perspektivet og se at dette er en bieffekt av en mer vesentlig, *positiv* utvikling.

⁴⁸ Ifølge Eurostat var gjennomsnittet i EU i februar 2025 på 5,7 prosent, og i euroområdet på 6,1 prosent. Til sammenligning var Norges arbeidsledighet 3,9 prosent.

3. Hvordan ligger Norge an i en internasjonal sammenligning?

3.1 Mange i arbeid i Norge

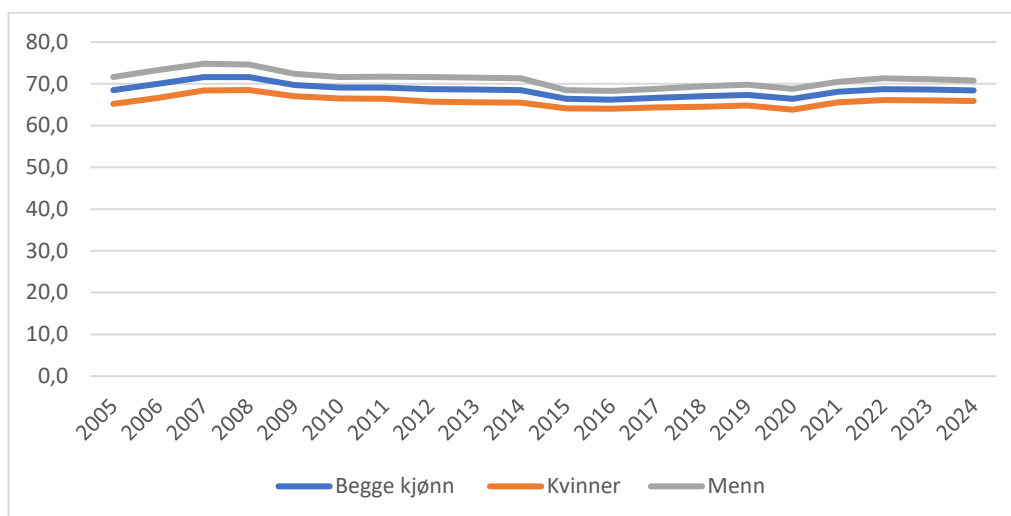
Velstanden i et land skapes av arbeid. I den offentlige debatten synes de fleste å være enige om at det er viktig at mange jobber.

Når man lytter til den norske debatten om velferdsordninger som sykelønn og uføretrygd, er det lett å få inntrykk av at det er faretruende få som jobber i Norge, og at stadig flere lever på offentlig forsørgelse.

Dette er et feilaktig bilde.

Det finnes mange ulike måter å måle situasjonen på arbeidsmarkedet på. Den viktigste er sysselsettingsraten, som sier noe om hvor stor andel av befolkningen i en bestemt aldersgruppe som er i arbeidslivet. Figur 7 viser sysselsettingsraten for aldersgruppen 15-74 år. Dette er det bredeste målet som brukes av SSB. Her ser vi at sysselsettingsgraden har gått litt opp og ned, men at den i dag ligger på omtrent samme nivå som for 20 år siden.

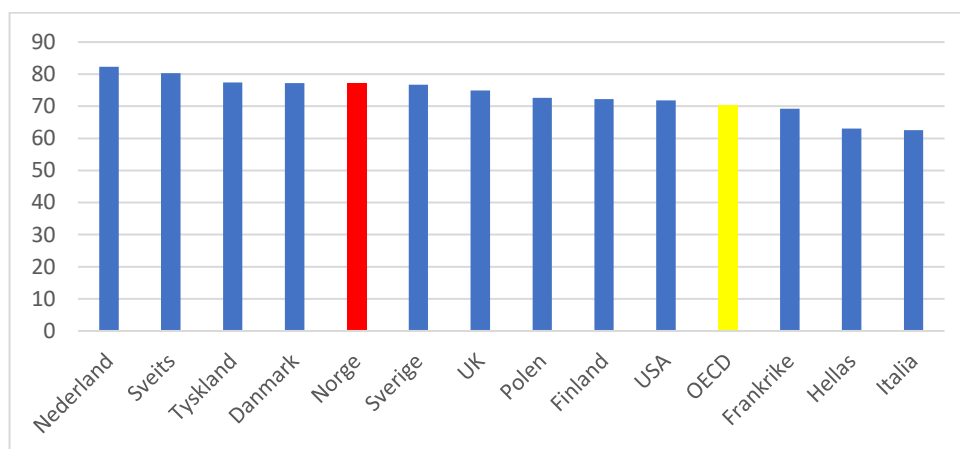
Sysselsettingsgraden er betydelig lavere i de yngste (15-19 år) og eldste (67-74 år) aldersgruppene. I aldersgruppen 40-54 år har sysselsettingsandelen ligget over 80 prosent i hele perioden.

FIGUR 7. ANDEL SYSSELSATTE I BEFOLKNINGEN, 15-74 ÅR, 2005-2024

Kilde: SSB, tabell 06445

Men hvordan står Norge seg i forhold til andre land? Når man sammenligner land, må man passe på at man sammenligner det samme. Dette er ikke alltid like lett, på grunn av ulike regelverk og måter å samle inn statistikk på. Noen internasjonale organisasjoner samler imidlertid inn data fra ulike land for å gjøre det lettere å sammenligne.

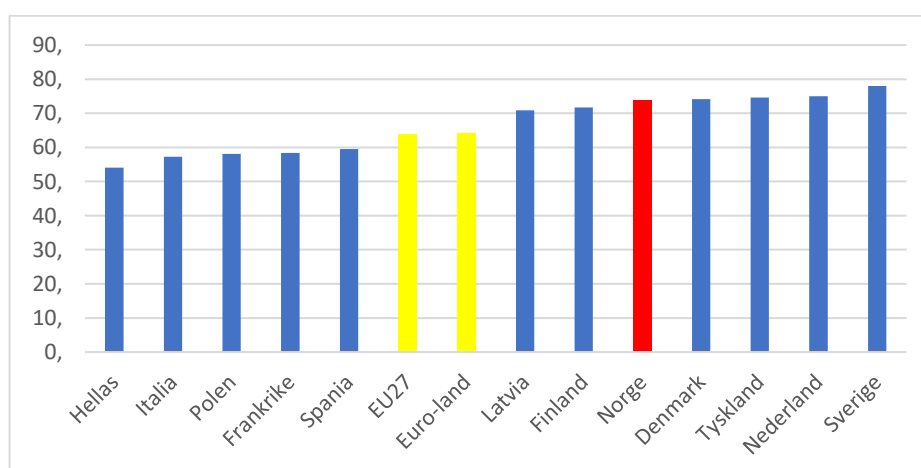
Figur 8 viser sysselsettningsnivået i et utvalg OECD-land. OECD er en organisasjon som består av over 30 industrialiserte land i verden. Enkelt sagt omfatter dette de landene som vanligvis omtales som Vesten, pluss noen land som ble industrialisert senere, som Mexico og Sør-Korea. Her ser vi at Norge har en høy sysselsettningsgrad i internasjonal målestokk. En høyere andel av befolkningen i Norge er i arbeid enn gjennomsnittet i OECD og enn for eksempel Storbritannia og USA.

FIGUR 8. SYSSELSETTINGSRATE, UTVALG AV OECD-LAND, 15-64 ÅR, 3. KVARTAL 2024

Kilde: OECD, Employment rate, % of working age population, 2024-Q3

Det er verdt å merke seg at denne statistikken gjelder for aldersgruppen 15-64 år. Det er dette som regnes som yrkesaktiv alder i OECD. Norge har også flere yrkesaktive i høyere alder.

Figur 9 viser sysselsettingsgraden i noen europeiske land for personer i alderen 55-64 år. I Norge, som i andre nordiske velferdsland, er det betydelig flere i denne aldersgruppen som jobber enn gjennomsnittet for europeiske land.

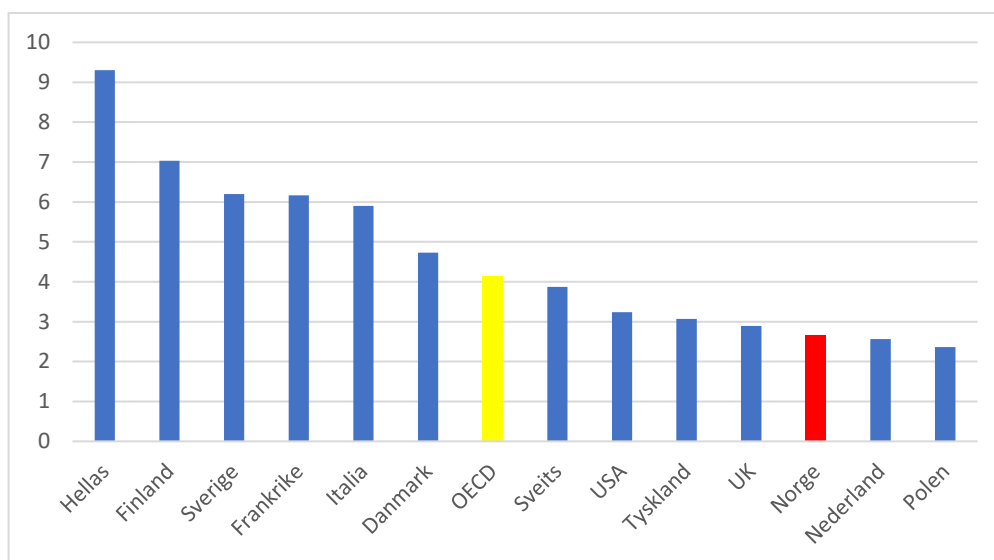
FIGUR 9. SYSSELSETTINGSRATE, UTVALGTE EU-LAND, 55-64 ÅR, 2023

Kilde: Eurostat, labour force survey

3.2 Lav arbeidsledighet i Norge i internasjonal sammenligning

Sysselsettingsraten er andelen av en gitt aldersgruppe som er i en eller annen form for lønnet arbeid. Et annet viktig mål er arbeidsledighet. Arbeidsledighet defineres som andelen personer som søker jobb, men som ikke har funnet en. Det er derfor et godt komplementært mål til sysselsettingsraten. Norge har en svært lav arbeidsledighet i internasjonal målestokk. Figur 10 viser arbeidsledigheten i et utvalg OECD-land.

FIGUR 10. ARBEIDSLEDIGHET, UTVALGTE OECD-LAND, 2. KVARTAL 2024

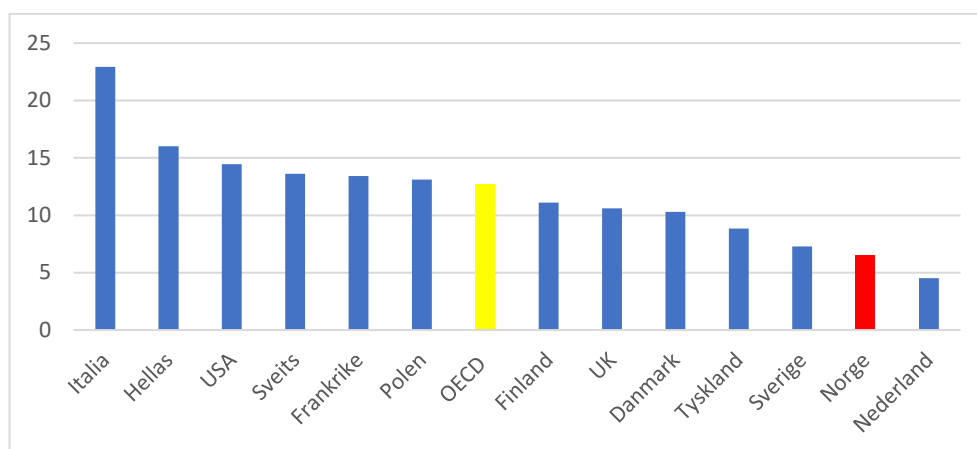


Kilde: OECD, Unemployment rate by age group, % of labour force, 2024-Q2, 25 y.o. or more

3.3 Forholdsvis få unge uten arbeid eller utdanning

I diskusjoner om sykefravær og uføretrygd har det også blitt tatt opp som et problem at mange unge faller utenfor arbeidsmarkedet, blant annet på grunn av disse ordningene. Dette er ikke noe som holder stikk i en internasjonal sammenligning. Figur 11 viser andelen unge (15-29 år) som verken jobber eller studerer. Norge er et av de landene i verden hvor denne andelen er lavest.

FIGUR 11. ANDEL UNGE I ALDEREN 15-29 ÅR SOM VERKEN JOBBER ELLER STUDERER, UTVALGTE OECD-LAND, 2022



Kilde: OECD, Youth not in employment, education or training (NEET), 15-29 year-olds, 2022

3.4 Hva sier denne statistikken om sykelønnsdebatten?

Bildet av Norge som et land der få jobber, er rett og slett feil. I internasjonale sammenligninger kommer Norge godt ut. Snarere er det slik at mange i Norge jobber i grupper der det i andre land er relativt vanligere at folk står utenfor arbeidsstyrken eller slutter helt å jobbe. Norge er også et svært rikt land i et internasjonalt perspektiv, med generelt svært høy arbeidsproduktivitet.⁴⁹

⁴⁹ Produktivitet måles vanligvis som verdiskaping per arbeidstime, basert på bruttonasjonalprodukt (BNP). Norge er blant verdens mest produktive land; ifølge OECD-tall fra 2022 er det bare Irland og Luxembourg som ligger høyere. Produktivitet kan måles på ulike måter, men uansett hvordan man ser på det, er produktiviteten i Norge høy (se for eksempel: «Norge er blant verdens mest produktive land», dn.no 20.01.2025. <https://www.dn.no/dn-finans/norge-er-blant-verdens-mest-produktive-land/2-1-1767072>).

I etterkant av utgivelsen av boken *Landet som ble for rikt* (2025) av Martin Bech Holte har det vært en diskusjon med påstander om at *produktivitetsveksten* i Norge er spesielt dårlig, blant annet på grunn av sjenerøse velferdsordninger. Det er ikke plass til å gå dypere inn i den diskusjonen her, men kort oppsummert har dette svært lite hold i virkeligheten. Tallene der har blitt avvist av en rekke kritikere. Se for eksempel: «Boken som gapte over for mye», Aftenposten 17.01.2025.

<https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/1M8BOq/boken-som-gapte-over-for-mye-landet-som-ble-for-rikt-skaper-debatt>; «Bech Holtes gullalder har aldri eksistert», VG

Men argumentene til dem som ønsker å stramme inn på sykelønnsordningen og andre ordninger for arbeidsrelaterte offentlige ytelser, handler også om andre ting. Det ene er at vi kan gjøre det bedre i Norge. Det vil si at vi kan fjerne unødvendig sykefravær og øke yrkesdeltakelsen, med strengere regler og/eller økonomiske insentiver. På den annen side kan det være at dagens system er for kostbart for samfunnsøkonomien, og at det er dette som krever politisk handling.

Begge disse argumentene har vært sterkt til stede i Sverige, som har gjort betydelige endringer i sykelønns- og uføretrygdsystemene. Sverige er også - som vi så i kapittel 1 - et land som ofte trekkes frem som et forbilde for slike endringer. I neste kapittel skal vi derfor se nærmere på hvilke endringer som er gjennomført i Sverige, og hvilke konsekvenser endringene har hatt.

03.02.2025. <https://www.vg.no/nyheter/i/Xj3Wbb/bech-holtes-gullalder-har-aldri-eksistert>;
«Et McKinsey-seminar i bokversjon», VG 16.01.2025. <https://www.vg.no/nyheter/i/alLnV4/et-mckinsey-seminar-i-bokversjon>

4. Svenske tilstander i sykelønnsordningen?

Som vi så i kapittel 1, er det vanlig at de som ønsker å gjennomføre endringer (innstramminger) i den norske sykelønnsordningen, viser til Sverige som et forbilde. Bare av den grunn er det nyttig å se nærmere på hvordan det svenske systemet fungerer og hvilke effekter det har hatt.

Det viser seg at en slik sammenligning faktisk gir en dypere forståelse av hva som står på spill i Norge, og hva som er viktig å se nærmere på når man diskuterer utformingen av sykelønnsordningen.

4.1 Mange endringer over tid i Sverige

Den norske sykelønnsordningen har stått relativt urørt siden 1978. Det har skjedd noen endringer i myndighetenes håndtering av den. IA-avtalene innebærer også noen endringer, som vi har nevnt. Men flere grunnleggende forhold er uforandret: Den lovfestede ordningen gir alle arbeidstakere rett til å få dekket lønn (inntil seks ganger grunnbeløpet i folketrygden)⁵⁰ ved sykefravær fra første dag og sammenhengende i inntil ett år.

I Sverige har systemet (på svensk: *sjukförsäkringen*) blitt endret svært mange ganger i løpet av den samme perioden og er også i dag under kamp og endring. Bildet som er klippet inn her, er bare en illustrasjon av endringene 2003-2021.⁵¹ Vi vil ikke gå gjennom alle detaljene og endringene frem og tilbake i denne rapporten. Men endringene i grove trekk er relevante for sammenligninger med

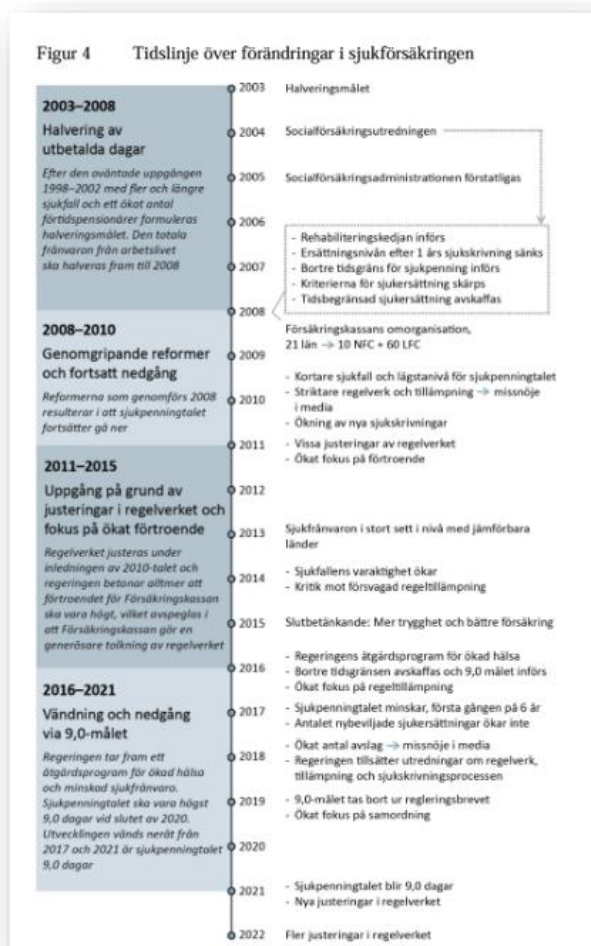
⁵⁰ Folketrygdens grunnbeløp (G) oppdateres i mai hvert år. Per 1. mai 2024 var det 124 028 kroner, noe som gir 6G = 744 168 kroner. Full lønnskompensasjon også over dette beløpet gis av mange arbeidsgivere gjennom avtaler.

⁵¹ Hentet fra rapporten «Konsekvenser av förändringar i sjukförsäkringen», rapport 2023:10, Inspektionen för socialförsäkringen.

norske forhold. I prinsippet har alle de ulike typene innstramminger i Sverige også blitt foreslått av forskjellige aktører i den norske debatten.

Sverige har ikke hatt full sykelønn siden 1991. Den ble fjernet i forbindelse med

den økonomiske krisen på begynnelsen av 1990-tallet. I dag er ytelsen 80 prosent av lønnen.⁵² Taket for å motta denne ytelsen har også vært lavere enn i Norge. I dag er det på 588 000 svenske kroner, noe som betyr at det maksimale beløpet du kan få utbetalt ved sykdom, er 1 250 svenske kroner per dag. Det er mulig å få høyere kompensasjon gjennom flere tariffavtaler, men det er forbudt å ha høyere tillegg enn 10 prosent, dvs. at selv med



⁵² I praksis er kompensasjonen lavere enn 80 prosent. De første to ukene betaler arbeidsgiveren sykelønn, som utgjør 80 prosent av lønnen. Når staten overtar ansvaret etter to uker, utbetales 80 prosent av det som kalles SGI, sykelønnsbasert inntekt, som for noen kan være lavere enn den faktiske lønnsinntekten. Det er også høyere skatt på denne inntekten, enn på tilsvarende inntekt mottatt som lønn, ettersom man ikke får den skattereduksjon som kalles *jobbskatteavdrag*.

tariffavtale er maksimum 90 prosent.⁵³

Siden 1993 har Sverige imidlertid også hatt det som kalles karensdag. Det betyr at det ikke utbetales kompensasjon for den første dagen i en sykefraværperiode.⁵⁴

I 2003 ble det politisk besluttet å sette et overordnet mål om å halvere sykefraværstatistikken. Dette målet ble styrende for *Försäkringskassan* (Nav i Sverige) og førte til generelt strengere vurderinger i hele systemet.

4.2 «Arbetslinjen» mot «utanförskapet»

Selv med dette utgangspunktet, det vil si en mye «strengere» sykelønnsordning i Sverige siden begynnelsen av 1990-tallet, var det en intens debatt i forkant av det svenske valget høsten 2006 om behovet for å stramme inn på alle de ulike systemene for å kompensere mennesker som av ulike grunner ikke kunne arbeide; dagpenger (a-kassa), sykelønn, uføretrygd, etc. Argumentet handlet om å få bukt med det som ble kalt «utanförskapet». De fire borgerlige partiene i Sverige, som gikk til valg som «Alliansen», vant valget i stor grad fordi de lyktes godt med å etablere et bilde av at de økonomiske støtteordningene sto i veien for «arbeidslinjen». Ofte handlet det også om å fremstille dette som et gode for de arbeidsledige, de langtidssyke og de uføre selv.

Da det ble foreslått store endringer i 2007, sa statsminister Fredrik Reinfeldt (fra Moderaterna, Høyres søsterparti): «Nå skal vi bort fra det passive, fra ikke å gjøre noe, fra at vi lar folk forlate arbeidsmarkedet. Friske folk har jo blitt så

⁵³ Den juridiske konstruksjonen er at dersom en tariffavtale ville gitt en høyere kompensasjon, reduseres den delen som betales av det offentlige tilsvarende.

⁵⁴ I dag kalles karensdagen for karensavdrag. Det er en teknisk modifikasjon for å redusere de noe underlige effektene for dem som jobber deltid eller utspredd timer. For en heltidsansatt med månedslønn er det ikke noen forskjell mellom karensdag og karensavdrag.

sykemeldt at hundretusener er ute av arbeidsmarkedet. I stedet vil vi få et system som reagerer».⁵⁵

For syke og uføre var «reaksjonen» å innføre det som ble kalt «*rehabiliteringskedjan*» («rehabiliteringsløpet»)⁵⁶. Dessverre handlet det ikke så mye om rehabilitering som det handlet om å innføre tidsbegrensninger for å presse syke mennesker ut av økonomisk kompensasjon. Eller, som regjeringen uttrykte det i lovforslaget, «faste tidsfrister for vurdering av arbeidsevnen».

I løpet av de første 90 dagene ville du ha rett til penger hvis du ikke kunne utføre ditt vanlige arbeid eller annet «passende arbeid som arbeidsgiveren midlertidig tilbyr», i praksis uforandret fra hvordan det funket tidligere. Etter 90 dager skulle Försäkringskassan vurdere muligheten for å ta annet arbeid hos samme arbeidsgiver. Retten til å motta penger var med andre ord avhengig av at det ikke var mulig. Den virkelig store endringen ble innført etter 180 dager, altså seks måneder. Da skulle vurderingen gjøres opp mot hele «det ordinære arbeidsmarkedet eller [...] annet passende arbeid». Det betyr at hvis Försäkringskassan vurderer at den syke kan utføre annet arbeid, vil vedkommende ikke motta penger som er ment for syke, men må søke arbeid. Dette betyr ikke at Försäkringskassan fant en annen jobb, men bare at myndighetene vurderte at personen *i teorien* burde være i stand til å utføre et annet arbeid.

Det ble innført en ytterligere grense på 365 dager. Etter ett år ville det være tilnærmet umulig å motta sykepenger. Dette kan høres rimelig ut hvis man sammenligner med for eksempel det norske systemet, der det er en overgang til arbeidsavklaringspenger og eventuelt uføretrygd. Men i Sverige ble en slik overgang gjort ekstremt vanskelig. Den svenske regjeringens egne utreder påpekte at reglene sannsynligvis var de strengeste i hele den industrialiserte

⁵⁵ Rapport, SVT 13.09.2007.

⁵⁶ En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete, proposition 2007/08:136

verden (OECD-landene).⁵⁷ Avisa Aftonbladet skrev om det nye systemet i 2010 under overskriften «*Så sjuka är de nya reglerna*». Der kunne man lese en rekke eksempler. Blant dem var Murat, som måtte ernæres med sonde etter flere operasjoner. «Han pleies hjemme av en sykepleier som utvider spiserøret hans to ganger om dagen». Murat fikk ikke fritak, men i likhet med andre alvorlig syke måtte han melde seg til «arbeidsintroduksjon» for å kunne søke hvilken som helst form for arbeid på markedet.⁵⁸

Denne prosessen ga opphav til et nytt ord i det svenske språket: «*utförsäkrad*», som kan oversettes med «ut-trygdet». Det førte i de fleste tilfeller til en betydelig lavere inntekt for de berørte personene, ettersom de ble utsatt for økonomisk press og ble tvunget til å flytte mellom ulike systemer.⁵⁹

4.3 Dramatiske effekter for den enkelte

Det har gjennom årene blitt skrevet flere titalls avisartikler og reportasjer om hvordan mennesker med alvorlige sykdommer har blitt rammet av forviklinger i systemet. Særlig på sosiale medier har det oppstått store grupper der folk har delt sine erfaringer fra kontakten med myndighetene. Det som kjennetegner dem, er opplevelser av absurditet.

Et uttrykk som går igjen, er «kafkask», med referanse til forfatteren Franz Kafka. I flere av hans klassiske romaner er temaet at individet blir knust av et ansiktsløst og autokratisk system, uten egentlig å forstå hvorfor.

⁵⁷ «Regeringens utredare: 'Svenska regler är extremt hårda'», Östersunds-Posten 13.11.2009.

⁵⁸ «Så sjuka är de nya reglerna», Aftonbladet 28.01.2010.

⁵⁹ I 2010 hadde mer enn halvparten av dem lavere inntekt, en tredjedel av dem betydelig lavere, mellom 1 000 og 10 000 SEK i måneden. Se for eksempel «Metaforerna har tagit slut», Dagens Arena 08.04.2011

Et annet gjennomgående tema er at det utvikler seg en sterk mistillit til helsevesenet, myndighetene og det politiske systemet generelt.

Vi skal ikke ramse opp dusinvis av eksempler her, men har valgt ut noen avisutklipp som er relevante for å vise hvordan systemet ble omorganisert.

I dette eksempelet fra avisa Aftonbladet den 8. desember 2009 er det Maria som har smerter døgnet rundt på grunn av en alvorlig nerveskade. Ifølge ledende medisinske eksperter innen smerteforskning er dette en kronisk tilstand som hun må lære seg å leve

med, og det er ikke mulig for henne å jobbe. Försäkringskassan avviser derimot attestene fra legen, uten å møte Maria. Dette er også en viktig del av systemendringene: at myndighetene systematisk stiller spørsmål ved og overprøver legenes attester.



MARIA ARONSSON, 32, KARLSTAD
 Hon har kronisk smärta i händerna.
 – Det känns som jag ska dö när det är som värst.
 Enligt landets främsta läkare måste Maria Aronsson leva med sjukdomen. Det hindrar inte Försäkringskassan att skicka ut henne på arbetsmarknaden efter sex år.
 Hon har utretts på Smärtcentrum vid Akademiska sjukhuset i Uppsala och fått diagnosen tunnfiberneuropati, vilket innebär en svår nervskada.
 – Trots konstant värk 24 timmar om dygnet har jag nu fått besked om att jag ska stå till arbetsmarknadens förfogande från och med årsskiftet.
 Och trots att det är landets främsta medicinska experter på området som äger att det inte finns någon möjlighet för Maria att klara av att arbeta, ycker Försäkringskassans läkare – som inte ens har träffat henne – att deras ntåg inte räcker.
 – Det är ett rent hån.

Det neste eksemplet fra Aftonbladet 24. desember 2010 handler om Linda, som er delvis lam og sitter i rullestol etter en nakkeslengskade.

Nå får hun imidlertid ingen sykepenger eller uføretrygd fra Försäkringskassan, men må være registrert som arbeidssøker. I artikkelen fortelles det at hun nå har søkt på nytt og ventet en hel måned på svar. «Akkurat nå er jeg helt uten penger. Jeg klarer meg bare takket være min fantastiske familie». Typisk for mange syke mennesker sier hun også at hun ønsker å jobbe mer enn noe annet. «Jeg har egentlig ikke lyst til å gå tilbake til Försäkringskassan og bli en glemt person som lever på trygd, men akkurat nå har jeg ikke noe valg.»

Dette eksemplet er også viktig for å forstå en vesentlig effekt dette har på den svenske sykefraværstatistikken. Når Linda blir tvunget til å søke arbeid, blir hun **ikke lenger inkludert i statistikken over sykdom eller uførhet**, men i stedet i **arbeidsledighets-statistikken**. Og slik skjer det, som er svært vanlig i slike tilfeller, at det samlede beløpet i offentlige ytelser reduseres, samtidig som den enkelte får en mye dårligere privatøkonomi og ofte blir avhengig av støtte fra pårørende.

Et siste eksempel fra tiden da «rehabiliteringsløpet» ble innført, er fra 11. desember 2010, også i Aftonbladet. Dette er Jan, som er nesten blind, sitter i rullestol og går til dialyse 20 timer i



■ Har bara ledsyn ■ Går på dialys ■ Sitter i rullstol
VÄNTAR PÅ NY NJURE Jan Gustafsson går på dialys i över 20 timmar varje vecka – trots det vill försäkringskassan att han ska ut i arbetslivet.

Nu tvingas Jan söka ett arbete

“Just nu är jag helt utan pengar”

Erik Wiman

Uppdaterad 2011-03-10 | Publicerad 2010-12-24

+ Följ Mejl

Dela Spara



Hade du klarat dig utan lön i december?

Det har Linda Bjälmén fått göra.

– Jag ringde till Försäkringskassan och fick besked att jag inte skulle få
någon utbetalning

uken. Försäkringskassan önsker fortsatt at han skal komme inn på arbeidsmarkedet via ordningen «arbeidslivsintroduksjon».

Det er åpenbart for de fleste at dette ikke vil skje. Men hvis Jan mister ytelsen fra Försäkringskassan, ser det ut som om statistik-

ken har «bedret seg». Hvis han gir opp å få noen annen ytelse og for eksempel blir forsørget av en partner, vil statistikken vise at han *ikke* er i «utenforskap».

«Ut-trygdingen» fikk selvfølgelig også mye kritikk. Sosialdemokratene lovet å fjerne de verste overskridelsene, og etter regjeringsskiftet i 2014 ble det også gjort noen endringer slik at langtidssyke ikke skulle rammes så hardt av tidsbegrensningene. Men systemet med «rehabiliteringskjeden» og utgangspunktet om å forsøke å få folk tilbake i arbeid gjennom «økonomiske insentiver» ble beholdt.

Da *Riksdagen* fikk gjennom noen lettelser etter 2014, benyttet den sosialdemokratisk ledede *regjeringen* også anledningen til å *stramme inn* instruksene til Försäkringskassan, slik at mange fikk avslag på fortsatt stønad etter 180 dager. Virkningene av dette er grundig dokumentert i en bok av forskeren Niklas Altermark, med den talende tittelen *Avslagsmaskinen: Byråkrati och avhumanisering i svensk sjukförsäkring* (Verbal förlag 2020).

Et av mange eksempler i boken på vedtak fra Försäkringskassan omhandler en person («Fia») som ifølge en legeerklæring lider av langvarig smerte- og utmattelsessyndrom. Ifølge legeerklæringen har Fia konsentrasjonsvansker over lengre tid, hun har smerter som påvirker bevegelsesmønsteret, og hun har økt følsomhet for lyd og lys. Ifølge attesten har hun også redusert muskelmasse. Försäkringskassan vil likevel nekte Fia erstatning. Når det gjelder muskelmassen hennes, skriver de i vedtaket at «det foreligger ingen opplysninger om din tidligere muskelmasse». Andre deler av legeerklæringen «er i hovedsak basert på dine egne opplysninger og kan derfor ikke anses som medisinsk forklart og underbygget». Försäkringskassan skriver at «selv om den medisinske vurderingen støtter at du har visse begrensninger», «er det ingen medisinske hindringer for at du kan utføre et fysisk lettere arbeid som kan utføres

rutinemessig med lavere krav til kognitive evner [...] og som gir deg mulighet til å variere arbeidsstillingen din».⁶⁰

Denne typen vedtak er typisk. Det er ikke slik at Försäkringskassan kjenner til en spesifikk jobb der man verken trenger å tenke eller stå, men de gjør sin egen tolkning av at det kan finnes en slik jobb på arbeidsmarkedet. Slike avgjørelser kan bli tatt uten at noen fra Försäkringskassan har møtt den sykmeldte. Det er også vanlig at Försäkringskassan forfølger saker selv etter at den sykmeldte har klaget til en forvaltningsdomstol og fått medhold.

Tall for 2024 viser at antallet saker om avslag på sykepenger for langtidssyke økte med rundt 30 prosent fra 2023, uten at noen ny lov var trådt i kraft.⁶¹ Dette skyldes trolig at etaten oppfattet nye «signaler» om at det igjen er viktig å gjøre tøffere vurderinger. Sverige er dermed også et eksempel på at måten en sak diskuteres politisk og i mediene på, har innvirkning på mange nivåer, uten at det nødvendigvis er mulig å finne eksplisitte endringer i politiske beslutninger.

Et siste eksempel fra 17. november 2024, rapportert i TV4, avslutter dette avsnittet.

Her er det Jessica, som er i arbeidstrening i 25 prosent stilling. Men Försäkringskassan krever at hun skal jobbe fulltid. Som nevnt her, og som det er veldig lett å forstå, er det vanlig i lignende tilfeller at personen blir arbeidssøker uten å ha en reell mulighet til å søke og få en jobb. Dette fører i sin tur til at ytelsen fra a-kassan (det svenske dagpengesystemet) opphører.

⁶⁰ Sitert i Niklas Altermark, *Avslagsmaskinen: Byråkrati och avhumanisering i svensk sjukförsäkring* (2020), s. 29-30.

⁶¹ *Försäkringskassans årsredovisning 2024*, omtalt her: <https://116omdagen.wordpress.com/2025/04/06/okning-av-avslagen-2024/> Selv om det ikke er fattet noen nye vedtak i Riksdagen, har det vært politisk dragkamp om utgangspunktet og mandatet for en statlig utredning som skal se på regelverket.

Personen blir da avhengig av andre forsørgere, for eksempel en partner eller foreldre.

Igjen er det viktig å være klar over at dette fører til **«bedre» statistikk for sykepenger (og senere muligens også for arbeidsledighet). Kostnaden har imidlertid blitt svært høy for den enkelte.**

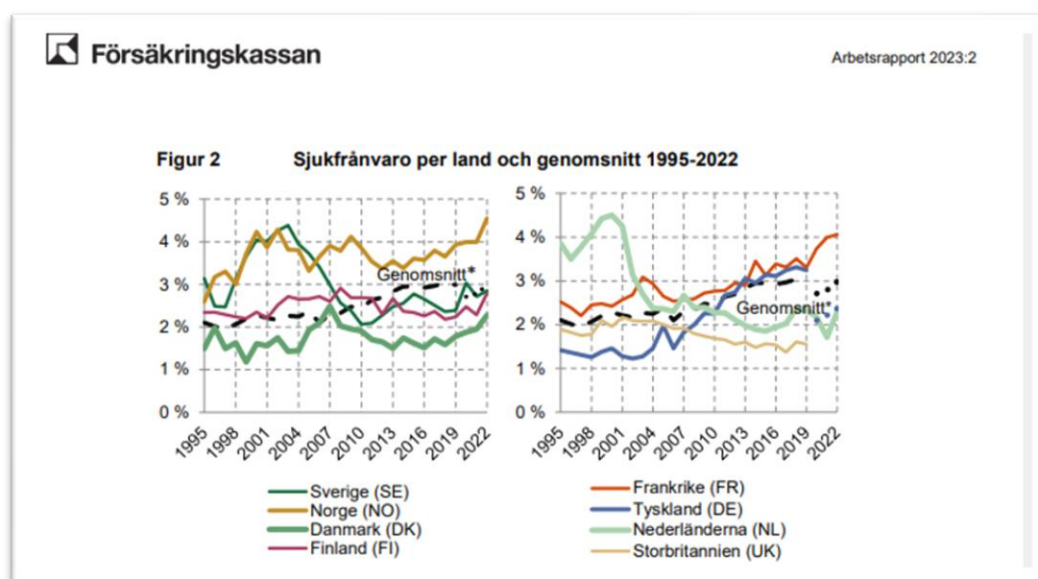


4.4 Har Sverige vært «flinkere»?

For å få fornuftige svar når man skal analysere om reformer har hatt god effekt, er det avgjørende å vite hva man ønsker å oppnå. Hvis målet med endringer i sykepengeordningene (og uføretrygd) begrenser seg til å redusere den faktiske statistikken for disse ordningene, har Sverige lykket godt. Figur 12 nedenfor viser et mål på sykefraværet for åtte ulike land fra 1995 til 2022, og viser en kraftig nedgang for Sverige mellom 2003 (da den sosialdemokratiske regjeringen vedtok et halveringsmål) og 2011 (da effekten av Reinfeldt-regjeringens reformer hadde virket i noen år). Siden da har det gått litt opp og

ned, men på et lavere nivå enn på slutten av 1990-tallet. Den norske sykefraværstatistikken har et annet mønster og har ligget høyere etter dette målet siden midten av 2000-tallet.

FIGUR 12 SYKEFRAVÆRSSTATISTIK FRA NOEN UTVALGTE LAND



Kilde: Eurostat og Försäkringskassans beregninger. Bilde hentet fra *Den svenska sjukfrånvaron i ett europeiskt perspektiv, 1995–2022, Försäkringskassan, Arbetsrapport 2023:2*

Det er verdt å merke seg at selve tallene for Norge avviker fra det som vanligvis rapporteres som sykefraværspersent og som vi så i tidligere figurer. Dette skyldes at disse tallene er hentet fra de nasjonale arbeidskraftsundersøkelsene, som gjennomføres med lik metodikk i alle landene som er inkludert her. Dette antyder et mer generelt problem når man sammenligner sykefraværstatistikk mellom land. Ulike måter å rapportere sykefravær på og ulike regler for hvor lenge en person kan regnes som fraværende på grunn av sykdom før en annen klassifisering (f.eks. en eller annen form for uføretrygd) kommer inn i bildet.

Når det gjelder å sammenligne Norge og Sverige spesifikt, er det en viktig faktor som er vanskelig å måle nøyaktig. I Sverige har man nemlig rett til hele 120 omsorgsdager per år for barn (VAB). For disse dagene er det heller ingen karen.

I Norge tilsvarer det 10 dager. I praksis kan dette ha stor betydning hvis foreldre i Norge tar ut noen av sine egne sykedager for å ta seg av barn som trenger pleie eller omsorg. Dette er også noe blant andre Fafo-forsker Anne Hege Strand har påpekt i den norske sykelønnsdebatten.⁶²

Når det gjelder retningen på statistikken, kan man likevel si at de svenske reformene har vært «vellykkede» i dette snevre perspektivet.

Som vi så i forrige avsnitt, har dette hatt en svært høy pris for mange individer med alvorlige helseproblemer.

Men har det kanskje likevel vært «verdt det», sett i et bredere samfunnsøkonomisk perspektiv, ved at mange flere jobber i Sverige enn i Norge, og dermed kan bidra mer til velstand for alle?

Det enkleste svaret på det spørsmålet er nei.

FIGUR 13. SYSSELSETTING OG ARBEIDSLEDIGHET, SVERIGE OG NORGE

Syssetling

(andel av befolkning 15-64 år, 3. kvartal 2024)

Sverige: 76,7 %

Norge: 77,0 %

OECD-gjennomsnitt: 70,3 %

Arbeidsledighet

(andel av arbeidsstyrken, februar 2025, sesongrenset)

Sverige: 9,0 %

Norge: 3,9 %

Kilder: OECD, SCB, SSB

⁶² «Svenskene får 120 sykt barn-dager i året – per barn», frifagbevegelse.no 07.09.2024. <https://frifagbevegelse.no/nyheter/svenskene-far-120-sykt-barndager-i-aret--per-barn-6.158.1074291.1.27b95423dc>

Det finnes ulike måter å måle hvordan det står til på arbeidsmarkedet. Sysselsettingsraten viser hvor stor andel av befolkningen i en bestemt aldersgruppe som har hatt en eller annen form for lønnet arbeid. Som fremgår av tallene, er både Sverige og Norge land der mange jobber. Men det er ikke slik at det er en mye høyere andel av befolkningen som er i arbeid i Sverige, der det har vært et betydelig press på folk med dårlig helse.

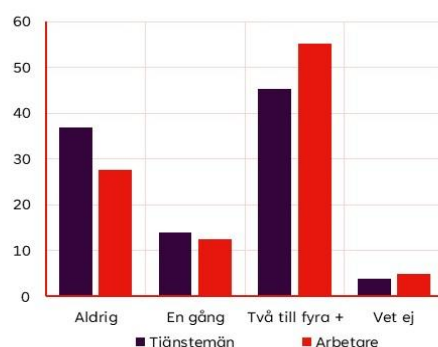
Den internasjonalt aksepterte definisjonen av *arbeidsledighet*, som også brukes i Norge og Sverige, er at den beregnes som en andel av *arbeidsstyrken*. En arbeidsledig er med andre ord en person som *har* søkt arbeid, men ikke funnet det. Som vi ser, er arbeidsledigheten i Sverige nå mer enn dobbelt så høy som i Norge. Det er sannsynlig at en del av denne forskjellen skyldes måten personer med dårlig helse blir behandlet på i de ulike systemene. Som vi kunne se i noen av eksemplene ovenfor, må en person som i Sverige ikke lenger mottar sykepengen, ofte bli arbeidssøker. Personen blir da regnet som arbeidsledig. Men ofte kan det være snakk om personer som ikke har noen reell mulighet til å konkurrere om de jobbene som er tilgjengelige. For den enkelte betyr dette et stort press, men også at inntekten vil falle over tid.

Det er viktig å være klar over at risikoen for å få behov for hjelp gjennom sykelønnsordningen ikke er jevnt fordelt i befolkningen. Som vi også kunne se av den norske statistikken, har kvinner høyere sykefravær enn menn, eldre rammes i større grad enn yngre, de som jobber i helse- og sosialsektoren er mer utsatt enn de som jobber i bank og finans. Dette betyr også at **innstramminger rammer folk svært ulikt**.

I Sverige har vi for eksempel karensdagen. Det er egentlig lett å forstå at den påvirker folk ulikt avhengig av hva slags arbeid de utfører. For dem som kan jobbe hjemmefra, er det lettere å unngå å ta en ubetalt sykedag på grunn av karensdagen.

Figur 14 viser at mer enn halvparten av arbeiderne (LO-yrker) og nesten halvparten av funksjonærene» («tjänstemän») hadde vært syke på jobb to eller flere ganger i løpet av det siste året (2022).⁶³

FIGUR 14. GÅTT PÅ JOBB SYK DE SISTE 12 MÅNEDENE



Källa: Verian 2024, undersökning beställd av LO.

Det er vanskelig å si nøyaktig hva dette betyr for smittespredning eller for helsen på lang sikt. Det er ikke noe som direkte kan utledes av statistikken. Men forskningsstudier viser at *sykenærver* er et betydelig problem. En norsk studie av eldreomsorgsarbeidere fra 2005 fant for eksempel at mange gikk på jobb selv om de trodde de var syke – selv med full sykelønn og uten karensdag.⁶⁴ Dette er et bilde som også kommer frem i annen forskning: at det i utgangspunktet er de samme faktorene som er indikatorer på høyere sykefravær, som er indikatorer

⁶³ Dette bildet og det i figur 15 er hentet fra «Vad är grejen med karensen», LO-bloggen 05.02.2025. <https://loblog.lo.se/2025/02/vad-ar-grejen-med-karensen/>

⁶⁴ Jon Ivar Elstad og Mia Vabø, «Job stress, sickness absence and sickness presenteeism in Nordic elderly care», *Scandinavian Journal of Public Health*, 2008, 36(5).

på høyere sykenærvær, det vil si at kvinner har høyere sykenærvær enn menn, og at folk i arbeideryrker har høyere sykenærvær enn i tjenestemannsykker.⁶⁵

En stor svensk studie fra begynnelsen av 2000-tallet viste at de som gikk oftere syke på jobb, i stedet for å ha korttidsfravær, hadde nesten fem ganger større sannsynlighet for å bli langtidssykmeldt 2-3 år senere.⁶⁶

Det er rimelig å anta at karensdagen ikke bare innebærer en kostnad for den enkelte på kort sikt. Men de kostnadene som kan oppstå på lengre sikt, er vanskeligere å fange opp i statistikk. De bør imidlertid være en del av diskusjonen om hvilken sykkelønnsordning som er god å ha, og hva det koster å *ikke* ha den.

Da er det igjen viktig å huske at effektene ikke er jevnt fordelt.

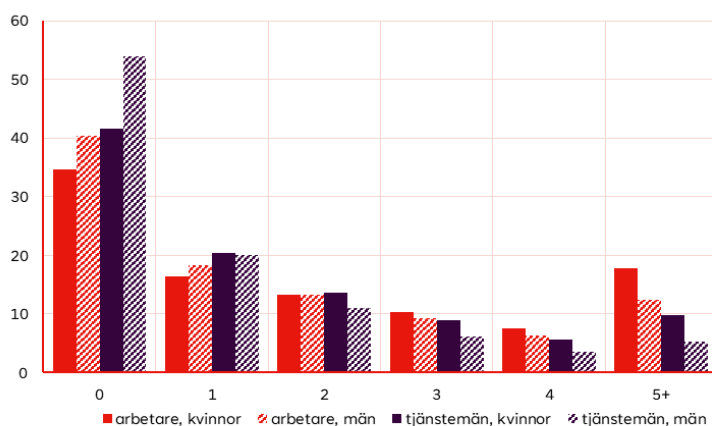
Når det gjelder den svenske karenstiden, viser figur 15 nedenfor at det er stor forskjell mellom dem som ikke har mistet inntekt på grunn av karenstiden, og dem som derimot har blitt rammet fem eller flere ganger i løpet av ett år.

I den første gruppen er det menn i kontoryrker som har den høyeste søylen i diagrammet. I gruppen som rammes hardest økonomisk, er det kvinner i arbeideryrker som har den høyeste søylen.

⁶⁵ Aronsson, G, Gustafsson, K. «Sickness presenteeism: Prevalence, attendance-pressure factors, and an outline of a model for research». *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 2005, 47: 958–966; Niedhammer I, Pineau E, Bertrais S, «Associations between work-related factors and sickness presenteeism: a prospective study using the national French working conditions survey», *Occupational and Environmental Medicine* 2024, 81: 448-455

⁶⁶ Bergström, G., Bodin, L., Hagberg, J., Aronsson, G., & Josephson, M., «Sickness Presenteeism Today, Sickness Absenteeism Tomorrow? A Prospective Study on Sickness Presenteeism and Future Sickness Absenteeism», *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 2009, 51(6), 629–638

FIGUR 15. ANTALL KARENSAVDRAG I 2022



Källa: SCB (Fasit) och egna beräkningar.

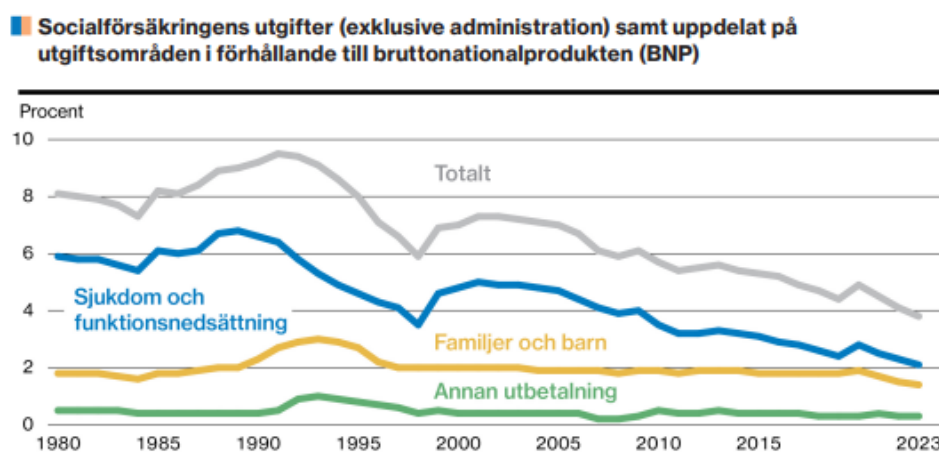
4.5 Den virkelig drastiske endringen i Sverige

De svenske innstramningene i sykelønnsordningen har altså ført til en reduksjon i andelen som har tilgang til ytelser. Men det har ikke ført til at så mange flere er i arbeid sammenlignet med Norge.

De markante effektene handler i stedet om *hvem som betaler* for sykdom, slitasje og dårligere helse.

Figur 16 viser en dramatisk utvikling i Sverige siden 1990-tallet når det gjelder denne kostnadsfordelingen. Den grå linjen er de totale utgiftene i det som kalles *socialförsäkringen*. Dette omfatter ulike ytelser ved sykdom, uførhet og funksjonsnedsettelse, men også ting som barnetrygd og foreldrepenger ved foreldrepermisjon. Du kan se at den grå linjen, som er det totale beløpet, helt følger formen på den blå linjen, som er utbetalinger for sykdom og funksjonsnedsettelse. Den blå linjen har falt dramatisk siden begynnelsen av 1990-tallet, fra tilsvarende syv prosent av BNP til rundt to prosent.

FIGUR 16. STATENS UTGIFTER FOR SOSIAL BESKYTTELSE I FORHOLD TIL BNP, SVERIGE



Kilde: Socialförsäkringen i siffror 2024, Försäkringskassan

Dette er essensen i de endringene som er gjennomført i Sverige. Det vil si at det offentlige i større grad har trukket seg unna å gi økonomisk støtte til dem som ikke kan jobbe av helsemessige årsaker.

Dette fører ikke til en bedre økonomi eller et bedre arbeidsmarked på samfunnsnivå, men det har andre effekter.

Endringene i den svenske helseforsikringen er ikke den eneste, men en viktig del av en bredere trend med økende ulikhet i Sverige.

I perioden fra begynnelsen av 1990-tallet og de neste tjue årene var Sverige det landet i hele den industrialiserte verden der inntektsulikheten økte mest og raskest.⁶⁷ De aller rikeste har trukket kraftig fra, og målt i formue er Sverige i dag et av de mest ulikestilte landene i verden. Formueskonsentrasjonen er for

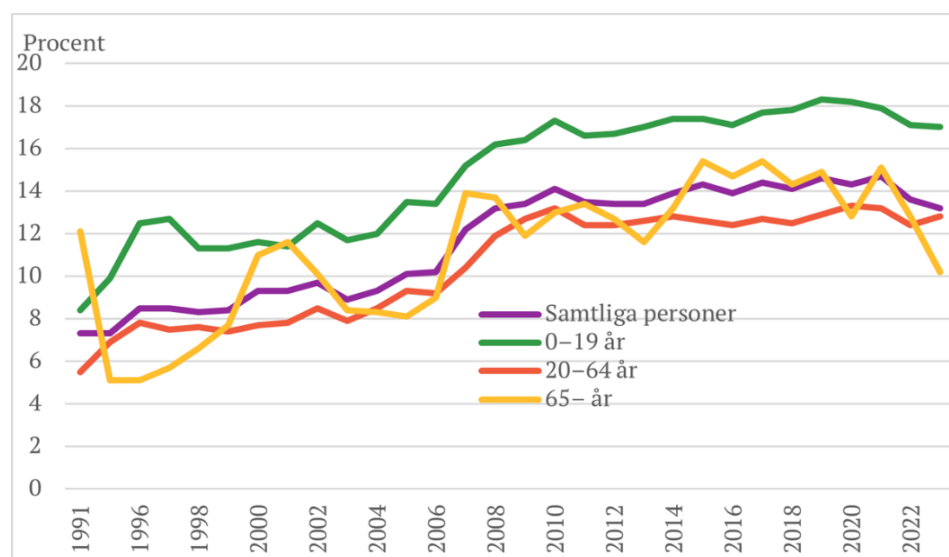
⁶⁷ «I Sverige ökar klyftorna snabbast», svt.se 12.05.2014.

<https://www.svt.se/nyheter/vetenskap/sverige-snabbast-pa-att-oka-ekonomiska-klyftor>

eksempel den nest høyeste i EU.⁶⁸ Ifølge tall fra Oxfam 2024 har Sverige falt langt ned på en indeks som ser på politikkenes rolle i å redusere ulikhet, og er nå det landet i Norden som gjør det klart dårligst.⁶⁹

Figur 17 viser utviklingen i andelen mennesker som lever med «lav økonomisk standard». Dette er et internasjonalt brukt mål på fattigdom, definert som å bo i en husholdning der den økonomiske standarden er lavere enn 60 prosent av medianen i befolkningen. Mennesker med lav økonomisk standard har betydelig færre muligheter til å gjøre ting som de fleste andre i samfunnet har råd til.

FIGUR 17. ANDEL MED LAV ØKONOMISK STANDARD, SVERIGE



Kilde: SCB⁷⁰

⁶⁸ «Sverige har näst störst förmögenhetskoncentration i EU», Dagens Arena 22.03.2024.
<https://www.dagensarena.se/innehall/sverige-har-nast-storst-formogenhetskoncentration-eu/>

⁶⁹ «Oxfam: Sverige rasar i globalt jämlikhetsindex, sämst i Norden», 21.10.2024.
<https://oxfam.se/nyheter/oxfam-sverige-rasar-i-globalt-jamlikhetsindex-samst-i-norden/>

⁷⁰ «Økonomisk standard sjönk 2023 för andra året i rad», 21.01.2025
<https://www.scb.se/pressmeddelande/ekonomisk-standard-sjunker-for-andra-aret-i-rad/>

Som det fremgår av figuren, har andelen økt over tid og er nesten fordoblet siden begynnelsen av 1990-tallet. En markant økning skjedde i 2007-2009, da effekten av en strengere sykelønnsordning slo inn.

Den kraftige økningen i den samlede ulikheten i Sverige skyldes dels at de aller rikeste har trukket fra, og dels at de som har det aller dårligst, taper i forhold til den gjennomsnittlige standarden i befolkningen. Det er den sistnevnte utviklingen som påvirkes mest direkte av strammere velferdsregimer.

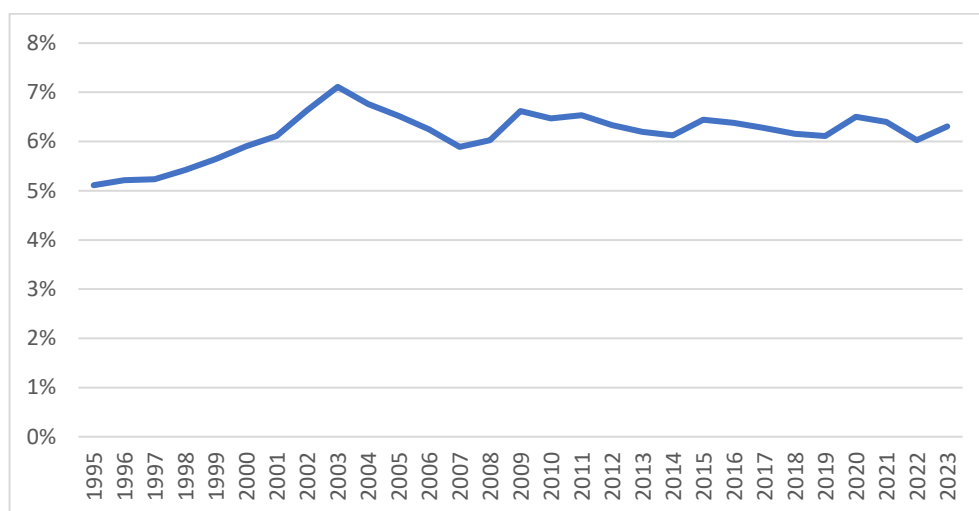
I praktisk politikk henger disse to trendene sammen, blant annet fordi det kan se ut som om staten har bedre «råd» til å kutte skattene for de rikeste når utgiftene til folketrygden faller i forhold til størrelsen på økonomien.

4.6 Konklusjon: Har Norge råd?

Figur 18 nedenfor viser utviklingen i offentlige utgifter til sykdom og uførhet i Norge, som andel av Norges fastlands-BNP.⁷¹ Dette tilsvarer omtrent den lyseblå linjen («*Sjukdom och funktionsnedsättning*») i figur 16 for Sverige ovenfor.

⁷¹ Det er vanlig å oppgi denne statistikken i forhold til fastlands-BNP i stedet for totalt BNP, blant annet fordi sistnevnte påvirkes sterkt av svingninger i oljeprisen. Total BNP er større enn fastlands-BNP, så tallene her er lavere, men også mye mer variable.

FIGUR 18. STATENS UTGIFTER TIL SYKDOM OG UFØRHET, SOM ANDEL AV FASTLANDS-BNP, NORGE, 1995-2023



Kilde: SSB. Tabell 09189; Tabell 10725, Statsforvaltningen, post 101 Sykdom og uførhet

Etter en økning i andre halvdel av 1990-tallet har disse utgiftene stort sett svingt mellom 6 og 7 prosent av fastlands-BNP de siste 25 årene. Dette er omtrent det nivået som Sveriges utgifter i forhold til BNP lå på, på begynnelsen av 1990-tallet, før de ble presset ned dit.

Det er selvsagt mulig å argumentere for at mennesker som blir syke eller uføre, *bør* få det dårligere økonomisk enn de har det i dag. Det er et politisk valg om hvordan man mener samfunnet bør se ut.

Det er derimot ikke et objektivt økonomisk faktum å hevde at sykelønnsordningen er økonomisk uholdbar eller ute av kontroll. **Det er rett og slett ikke slik verken sykelønnsstatistikken eller utgiftene til sykdom og uførhet har utviklet seg.**

Snarere må man nok spørre seg om Norge har «råd» til å stramme inn på disse ordningene. I hvert fall hvis vi vil unngå den sosiale og økonomiske utviklingen som vi ser i Sverige.

5. Arbeidsgivers bestridelse av sykmelding

LO-Aktuelt/FriFagbevegelse hadde høsten 2024 en artikkelserie om et fenomen som ikke er et dominerende trekk ved den norske sykelønnsordningen, og som kanskje er helt ukjent for mange arbeidstakere: arbeidsgivere som *bestrid* sykmelding selv når det foreligger legeerklæring.

Som vi skal se, er det mye som tyder på at dette er et problem som har vært voksende. Og det er et større problem i enkelte deler av arbeidsmarkedet. For den enkelte arbeidstaker som rammes, kan det være ekstremt belastende.

I verste fall kan arbeidstakeren bli stående uten inntekt i lang tid – noen ganger opp mot et år – mens saken behandles i Nav-systemet. Samtidig risikerer arbeidsgiveren ikke annet enn å måtte betale lønnen for arbeidsgiverperioden på 16 dager som ikke ble utbetalt som følge av tvisten.⁷²

Blant de berørte personene som LO-Aktuelt/FriFagbevegelse fulgte, var Olav, som var tillitsvalgt ved Thon Jølster. I løpet av en lang og krevende forhandlingsprosess ble helsen hans dårligere, blant annet på grunn av diabetes. Han ble etter hvert sykmeldt. Noen uker ut i sykmeldingen fikk Olav plutselig en e-post fra sjefen sin: «Hei Olav, vi vurderer å bestride sykmeldingene du har hatt den siste perioden». Det blir et møte, der Olav forklarer situasjonen, men arbeidsgiveren fortsetter likevel tvisten: «Vi har bestemt oss for å la Nav ta en avgjørelse i denne saken, så forholder vi oss til NAVs avgjørelse».⁷³

⁷² «Syke arbeidstakere må vente månedsvis på penger fra Nav: – Katastrofalt», frifagbevegelse.no 16.09.2024. <https://frifagbevegelse.no/loaktuelt/syke-arbeidstakere-ma-vente-manedsvi-pa-penger-fra-nav-katastrofalt-6.158.1075452.29385772fa>

⁷³ «Sjefen nektet å godta Olavs sykemelding», frifagbevegelse.no 15.09.2024. <https://frifagbevegelse.no/loaktuelt/sjefen-nektet-a-godta-olavs-sykemelding-6.595.1069781.d6f01e3965>

Et annet eksempel er Joséphine, som jobbet i en filial av bakerikjeden Backstube i Oslo. Hun lider av flere problemer som påvirker helsen hennes. Hun har covid, to kroniske sykdommer som til tider gir sterke smerter, og andre helseproblemer som tvinger henne til å ta medisiner. Hun må opereres. I denne perioden rammes hun også av sykdom i sin nære familie. Hun får beskjed av legen om at hun skal være sykmeldt i 15 dager, og denne sykmeldingen blir senere forlenget. Arbeidsgiveren kontakter henne da med følgende beskjed: «Grunnen til at jeg ringte var at jeg ville informere deg muntlig om at vi (Backstube) ikke vil betale sykepengen for de neste 16 dagene og at vi derfor bestrider din sykmelding. Vi mener at du ikke oppfyller kravene til å motta sykepengen». Det vises blant annet til at Joséphine «ble sykmeldt få dager etter et ‘oppfølgings-/disiplinærmøte’ og kort tid etter å ha mottatt skriftlig beskjed om bytte av butikk».⁷⁴

Disse eksemplene har mange ulike detaljer, og de involverte personene er forskjellige på mange måter. Men det finnes noen likhetstrekk:

- Sykdomsbildet inneholder flere elementer, der problemene vokser over tid eller i perioder
- Det er elementer av konflikt eller friksjon med arbeidsgiver
- Sluttresultatet er at arbeidstakeren får rett fra Nav, men det er etter en lang periode med store økonomiske belastninger og en restfølelse av krenkelse

Olav uttrykker det som at noe er «ødelagt».

Med en mor som var aktiv i arbeiderbevegelsen både politisk og faglig, har han fått troen på fellesskapet og velferdsstaten inn med morsmelka.

⁷⁴ «Joséphine ble nektet sykelønn av arbeidsgiver: – Jeg gråt i to dager», frifagbevegelse.no 20.09.2024. <https://frifagbevegelse.no/loaktuelt/josephine-ble-nektet-sykelonn-av-arbeidsgiver--jeg-grat-i-to-dager-6.158.1069779.7ac1c183c2>

Han har alltid tenkt at om han skulle bli syk, så vil han få hjelp.

– Det tror jeg ikke på lenger. Hver gang jeg får en melding fra Nav nå, så stiger pulsen min.

5.1 Økt antall bestridelser

Det finnes ingen systematisk, spesifikk statistikk over bestridelse av sykmeldinger. Det er også vanskelig å si nøyaktig hva som skal regnes med. I eksemplene nevnt ovenfor gikk sakene til Nav, som til slutt avviste arbeidsgiverens krav. Men det finnes også eksempler på at arbeidsgivere på et eller annet tidspunkt i prosessen har trukket tilbake sitt krav. Konsekvensene for den enkelte kan likevel være betydelige.

I etterkant av artikkelserien i LO-Aktuelt/FriFagbevegelse stilte stortingsrepresentant for Rødt, Mímir Kristjánsson et skriftlig spørsmål til arbeids- og inkluderingsminister Tonje Brenna.⁷⁵

I svaret fra Brenna heter det at det ikke finnes noen lett tilgjengelig statistikk på dette området. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har likevel sett på tall der arbeidsgivere har rapportert tvil i inntektsmelding om hvorvidt en sykmeldt person er arbeidsufør, noe som «kan gi en indikasjon på om det har vært en økning av bestridte sykmeldinger».

Ifølge tallene fra departementet som statsråden la frem, var det 1 315 registrerte tilfeller i 2022, 1 631 tilfeller i 2023 og 1 224 tilfeller frem til september 2024.

⁷⁵ Skriftlig spørsmål fra Mímir Kristjánsson (R) til arbeids- og inkluderingsministeren, Dokument nr. 15:2889 (2023-2024). <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qnid=97975>

Tidligere har Nav antydnet rundt 1 000 tilfeller i 2021 og årene før det. Dette vil representere en **kraftig økning de siste fire-fem årene, på rundt 60 prosent.**⁷⁶

Det er viktig å understreke at tallene ikke gir et veldig godt svar på hvor utbredt problemet i realiteten er, men de viser en tydelig økning som underliggende trend. Også ifølge statsråden «bekrefter saksbehandlerenhetene «at tallene de har funnet fra inntektsmeldingene gir et beskrivende bilde av mengden saker og utviklingen på området».

Selv om det er vanskelig å trekke bastante, langsiktige konklusjoner av disse tallene, er dette et bilde som bekreftes av folk i fagbevegelsen som møter enkeltsaker. LO-advokatene i LO sentralt skriver

«Det skjer oftere nå at arbeidsgivere motsier arbeidstakers sykmelding. Det er uklart hvorfor, men tilliten til den ansatte synes trolig å være mindre nå enn tidligere.»⁷⁷

Selv om det ikke er mulig å «bevise», er det rimelig grunn til å tro at en medvirkende årsak er en generelt større aksept for premisset om at det registrerte sykefraværet er «for høyt» og dermed økt risiko for mistenkeliggjøring av sykmeldte.

I sitt svar peker statsråden på at tvister av denne typen er sjeldne. Dette er riktig nok. Men på den ene siden erkjenner statsråden selv at det kan være en del mørketall, det vil si saker som ikke blir registrert hos myndighetene. På den annen side må vi være oppmerksomme på risikoen for at mangel på motstand og handling kan føre til at problemet vokser.

⁷⁶ «Nye Nav-tall: Flere arbeidsgivere nekter å godkjenne sykmeldinger», frifagbevegelse.no 03.10.2024. <https://frifagbevegelse.no/loaktuelt/nye-navtall-flere-arbeidsgivere-nekter-a-godkjenne-sykmeldinger-6.158.1081082.072b0a4218>

⁷⁷ «Godtar ikke sjefen sykemeldingen din?», LO-advokatene, <https://www.lo.no/hva-vi-mener/lo-advokatene/nyheter-fra-lo-advokatene/godtar-ikke-sjefen-sykemeldingen-din/>

Og ikke minst, som eksemplene tydelig viser, er dette et svært stort problem for den enkelte som rammes, noe som er viktig i et solidarisk perspektiv for fagbevegelsen. Som Harald Braathen, nestleder i LO i Oslo og leder i Byggningsarbeiderforbundet, sa i en kommentar til statsrådens konklusjon:

– De som opplever dette, har gjerne ikke oppsparte midler. De har ikke noe å gå på når sykepengene stoppes.⁷⁸

5.2 Regler og praksis

Mulighetene for å bestride sykefravær handler på mange måter om at det kan være forskjell på hvordan regler er ment å fungere og hvordan de kan fungere, hvis arbeidsgiver er villig til å teste grensene. Ikke minst handler det i disse tilfellene om hvem som må ta risikoen.

I utgangspunktet er det slik at

- Alle arbeidstakere har rett til full lønn under sykdom.
- Arbeidsgiver har lønnsplikt de første 16 kalenderdagene, mens Nav overtar betalingsansvaret etter dette.
- Sykefravær utover egenmeldingsdagene krever attest fra fastlege.⁷⁹
- Forholdet til helsevesenet er et privat anliggende. Som hovedregel skal ingen måtte oppgi detaljer om sin kontakt med lege til arbeidsgiver.
- Arbeidsgiver har ikke rett til å kreve opplysninger om diagnoser (eller sykdomshistorikk) i forbindelse med sykefravær, men må stole på legens vurdering.

⁷⁸ «Nye Nav-tall: Flere arbeidsgivere nekter å godkjenne sykmeldinger», frifagbevegelse.no 03.10.2024

⁷⁹ Det finnes andre med spesialkompetanse, som kiropraktorer, manuellterapeuter eller tannleger, som kan ha rett til å sykemelde for spesifikke diagnoser. Normalt er fastlegen primærkontakt for sykmelding, så vi fortsetter å skrive dette i rapporten.

- Hvis det er mistanke om at *fastlegen* av en eller annen grunn ikke gjør jobben sin skikkelig, er det Nav og ikke arbeidsgiveren som kan sette spørsmålstegn ved dette.

Når arbeidsgivere likevel bestrider sykmelding - og deretter ikke utbetaler den sykelønnen de er lovpålagt - er det en *unntaksmulighet* de benytter seg av.

På Nav, under overskriften «Slik gjør du det som arbeidsgiver», kan du lese

*«Som arbeidsgiver kan du stille spørsmål ved om den ansatte har rett til sykepenges. [...] Hvis du mener at du har **god grunn** til mistanke om at den ansatte ikke er syk eller skadet eller ikke medvirker i oppfølgingsarbeidet»⁸⁰*

Det står også at arbeidsgivere i slike tilfeller skal møte og snakke med den ansatte, og at dette skal gjøres «så tidlig som mulig» og dokumenteres. Krav til dokumentasjon tas også opp. Ifølge Navs liste må arbeidsgiveren også gjøres oppmerksom på at han/hun ikke vil motta sykepenges i arbeidsgiverperioden. Nav påpeker at det i brevet som arbeidsgiveren deretter sender til Nav, må gis tydelig informasjon om hvilken periode det er snakk om og hvorfor, med utdypende forklaringer og dokumentasjon.

Selv om dette er en svært inngripende prosess for arbeidstaker, er det langt fra sikkert at det er dette som *faktisk* skjer.

Maria Berntsen Teksle i fagforeningen Unionen (Fellesforbundet avd. 747) skriver om erfaringer med denne typen saker:

Utgangspunktet er at det skal mye til før arbeidsgiver kan bestride en sykemelding. [...] Dette er ikke realiteten i sakene vi ser. Mange av våre medlemmer opplever å få bestridt sine sykemeldinger, selv om det er åpenbart for arbeidsgiverne at de faktisk er syk. Vi ser eksempler på

⁸⁰ «Arbeidsgiveren godtar ikke sykmeldingen», <https://www.nav.no/arbeidsgiver/betvile-sykmelding>

*arbeidsgivere som bestrider til tross for at det foreligger sykemeldinger som viser positive testresultater for Covid-19, sykemeldinger grunnet veldokumenterte senebetennelser, og ellers **flere arbeidsgivere som sender bestridelser uten å i det hele tatt diskutere saken med sine ansatte.***⁸¹

Dette er et alvorlig problem for dem som rammes.

Systemet er avhengig av at arbeidsgivere følger grunnleggende krav i regelverket, slik at tvister kun er et virkemiddel for å kunne få bukt med trygdejuks. Men selv om det også er slik det fungerer i de fleste tilfeller, er belastningen for den enkelte som rammes, svært høy, mens arbeidsgivere som velger å handle feil eller nølende, ikke tar noen direkte økonomisk risiko.

5.3 Et mer systematisk problem

I veiledningen på Nav sine nettsider for arbeidsgivere står det blant annet:

- Gjør den ansatte oppmerksom på at han/hun ikke vil motta sykepengen i arbeidsgiverperioden.
- Stopp utbetalingen av sykepenge inntil det foreligger et endelig vedtak. Gjør den ansatte oppmerksom på muligheten for å søke NAV om sykepenge i stedet.

Dette er en belastning for den ansatte, som allerede er i en sårbar situasjon hvis han eller hun er syk. På den annen side er det egentlig ikke noe som skjer med arbeidsgiver som glemmer eller unngår å gjøre det rette.

Problemet blir enda større hvis arbeidsgiver opprettholder tvisten og saken skal avgjøres av Nav. Tidsaspektet er veldig viktig her.

⁸¹ Maria Berntsen Teksle, «Bestridelse av sykemelding – et voksende problem», Unionen, nr. 1, 2025. <https://unionen.no/bestridelse-av-sykemelding-et-voksende-problem/> (utheving lagt til)

Nav er i dag dårlig forberedt på denne typen saker, og saksbehandlingstiden er svært lang - ifølge Nav selv er den **normalt et helt år**.⁸²

Dette er en ekstremt stor belastning for den enkelte ansatte. Siden hver enkelt sak er komplisert og tidkrevende – og møtes med begrensede ressurser hos Nav – er det også en påfallende risiko for at nye tvistesaker vil føre til press på saksbehandlingstiden. Desto mer alvorlig er det at terskelen for å bestride er lav. Berntsen Teksle i fagforeningen Unionen skriver mer om dette:

Det ser heller ikke ut til at NAV har mulighet til å avvise innsigelser, selv der vilkårene de setter opp på sine nettsider åpenbart ikke er oppfylt. Vi ser saker der det ikke foreligger dokumentasjon på at saken er drøftet med de ansatte, og saker der arbeidsgiver i realiteten ikke har oppgitt noe annet enn «dårlig magefølelse» som begrunnelse for sin mistanke. Selv i disse tilfellene går NAV videre med tvisten mot den enkelte arbeidstaker, som ofte blir pålagt å sende inn nye legeerklæringer og gi innsyn i fullstendige journaler.

Som tidligere nevnt finnes det ingen god systematisk statistikk på dette området. Det er imidlertid indikasjoner fra flere kilder på at det er en viss overvekt av tvistesaker i bygg- og anleggsbransjen og i bemanningsbransjen. Utenlandske arbeidstakere kan befinne seg i en særlig sårbar situasjon, der de kan rammes av at arbeidsgivere ser hjemsendelse i seg selv som et mistenkeliggjøringsgrunnlag i saken, og også fordi de har vanskeligere for å håndheve sine rettigheter.

Det er også indikasjoner på at flere useriøse bedrifter og/eller bedrifter med økonomiske problemer benytter seg av bestridelse.

Et sentralt poeng med sykelønnsordningen er at arbeidstakers ansettelsesforhold i prinsippet skal være beskyttet ved sykdom. Hvis

⁸² «Mener Nav er altfor trege: – Å få en sykemelding bestridt er jævlig», NRK Nordland 06.12.2024. https://www.nrk.no/nordland/bestridelse-av-sykemelding_-normalt-et-ar-behandlingstid-i-nav-1.17151020

arbeidsgivere bruker sykelønnskonflikter til å kvitte seg med enkeltarbeidstakere, er dette et alvorlig problem. Dette er, som en fagforeningsrepresentant uttrykte det i en muntlig samtale, en «mobblem metode» fra arbeidsgivernes side, snarere enn en advarsel om mulig trygdesvindel.

Det finnes også indikasjoner på tilfeller der arbeidsgivere har brukt tvister i forbindelse med økonomiske problemer eller kort tid før de går konkurs. Ved å bestride sykemelding, unngår de da å betale sykelønn i arbeidsgiverperioden. Dette er da nærmest å anse som økonomisk svindel fra arbeidsgivers side.

5.4 Arbeidsgiveroffensiv?

Flere viktige elementer i sykelønnsordningen er basert på tillit. Det blir problematisk hvis arbeidsgivere opptrer på en måte som undergraver denne.

Dessverre er det også indikasjoner på at arbeidsgivere i sentrum forsøker å forskyve praksis på dette området.

Vi kan se hvordan NHO uttrykker seg om dette på sin arbeidsgiverportal, der de henvender seg til arbeidsgivere, under overskriften *Hvordan bestride en sykemelding*.⁸³ Nyansene peker i en tydelig retning her. (Uthevelser lagt til)

«Det kan være **mange grunner** til å bestride en sykemelding», skriver NHO, og påpeker at arbeidsgivere ikke har rett til å kontrollere legeerklæringer, men at det likevel er mulig å bestride dersom arbeidsgiver har «begrunnet mistanke». «NHO **anbefaler** at arbeidsgiver i så fall informerer arbeidstaker og eventuelt NAV om sin beslutning»

NHO tilbyr arbeidsgivere to maler for å lette bestridelsen, «Mal for brev til arbeidstaker og NAV ved tvil», og «Mal for brev til NAV ved tilbakedatert

⁸³ «Hvordan bestride en sykemelding? (Egenmelding og legeerklæring)», https://arbinn.nho.no/arbeidsrett/sykefravar_og_permisjoner/sykepenger/hvordan-bestride-en-sykemelding-egenmelding-og-legeerklaring/

legeerklæring». Når det gjelder penger i arbeidsgiverperioden, påpeker NHO at «NAV godkjenner svært mange sykmeldinger», og at arbeidsgivers agering kan føre til at *Ankenemnda for sykepengene i arbeidsgiverperioden* da kan «vise at NAVs godkjenning var basert på mangelfullt grunnlag og at fraværet ikke var lovlig»: «Å klage **er lite ressurskrevende**, da arbeidsgiver vil bruke den første klagen til NAV som grunnlag for anken til Ankenemnda», skriver NHO videre.

NHO påpeker også at det «er **gratis å anke**. Arbeidsgiver trenger da ikke å betale de omstridte sykepengene, men kan avvente til de eventuelt ikke får medhold i Ankenemnda». Hvis arbeidsgiver blir dømt til å betale pengene, skal de betales med renter. Hvis Nav har forskuddsbetalt pengene, tilfaller renten Nav.

Det er viktig å merke seg at det ikke er *noen egentlig økonomisk kostnad* for arbeidsgiveren i form av gebyr eller særskilte renter knyttet til å holde tilbake penger.

Til slutt kommer NHO med et tillegg som rimeligvis må tolkes som en oppfordring til flere arbeidsgivere om å handle:

*Til tross for at NAV godkjenner svært mange påklagde sykmeldinger, viser statistikken fra Ankenemnda at **det hjelper å klage**. I anker som omhandler mistanke om ulovlig fravær har Ankenemnda omgjort NAVs vedtak i ca. 70 % av sakene i perioden 2015-2019.*

*Det er likevel bare i underkant av 100 anker om ulovlig fravær som behandles årlig av Ankenemnda. Dette skyldes antakelig at mange arbeidsgivere ikke kjenner til regelverket eller **velger å slå seg til ro** med det første vedtaket fra NAV.*

Det er selvsagt ikke mulig å påvise en direkte sammenheng mellom arbeidsgiverorganisasjonenes tilnærming til bestridelsesaker og et mer generelt syn på sykelønnsordningen som for «slapp». Men ut fra et bredere politisk perspektiv og ut fra det man hører i enkeltsaker, ser det ut til å være en slik sammenheng. Det er et spørsmål om hvilke utgangspunkt som normaliseres.

Man kan også ane dette i andre sammenhenger.

Det kan for eksempel være at tillitsvalgte mistenker signaler fra sentralt hold i et konsern, slik FriFagbevegelse rapporterer om i tilfellet med hotellkjeden Strawberry. «Når det skjer på flere hoteller over hele landet, er det tydelig for oss at dette er en beskjed som har kommet fra hovedkontoret», sier konserntillitsvalgt Sisilie Benjaminsen der, noe konsernledelsen benekter.⁸⁴ Det er vanskelig å vite hva som formelt eller eksplisitt er blitt sagt i en slik sak, men det er nok en indikasjon på at bedriftsledelsen kan la seg påvirke av og handle på bakgrunn av offentlig debatt og signaler fra sentrale arbeidsgiverorganisasjoner.

Et annet eksempel er det private selskapet Simployer, som selger systemer «for å støtte alle steg i personalhåndteringen – med medarbeideropplevelsen i fokus».⁸⁵ *Utgangspunktet* for det som skrives om dette på selskapets nettsider, er en kronikk i Aftenposten 2021, der en nyutdannet lege skriver at hun mener «systemet blir utnyttet», at folk bare «bestiller» sykemeldinger og «de fleste av 'bestillingene' oppfyller ikke kriteriene for en sykmelding», forteller en anekdote om noen som skal ha «feiret at en venn hadde klart å få livslang 100 prosent uførhet» og konkluderer med at «velferdsordningen er ikke bærekraftig for generasjonene som kommer i Norge.»⁸⁶

Som vi har sett i resten av denne rapporten, er dette påstander som ikke støttes av fakta.

⁸⁴ «Syke ansatte sender bilder av seg selv til sjefen: Frykter for å ikke bli trodd», frifagbevegelse 18.09.2024. <https://frifagbevegelse.no/loaktuelt/syke-ansatte-sender-bilder-av-seg-selv-til-sjefen-frykter-for-a-ikke-bli-trodd-6.158.1072500.7d8571b8cb>

⁸⁵ «Husk at leder kan bestride sykemelding», <https://www.simployer.com/no/artikler/kan-bestride-sykmelding>

⁸⁶ «Jeg opplever at pasienter «bestiller» sykemeldinger. Systemet blir utnyttet.», Aftenposten 19.08.2021. <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/PovBKR/jeg-opplever-at-pasienter-bestiller-sykmeldinger-systemet-blir-utnyttet>

Artikkelen ble også raskt imøtegått av flere leger som påpekte at både deres erfaringer og tilgjengelig statistikk taler mot påstandene.⁸⁷ Det interessante her er at utgangspunktet for et «teknisk» spørsmål om bestridelse i bedriftens HR-arbeid, er ideologisk pregede påstander om sykelønnsordningen og hele velferdssystemet.

Dette understreker ytterligere at disse spørsmålene henger sammen også for fagbevegelsen. Bedre forståelse av og respons på angrep på sykelønnsordningen generelt påvirker også presset på den enkelte når det gjelder bestridelse av sykmelding fra arbeidsgiver.

5.5 Noen forslag til tiltak

Oppsummert kan vi konkludere med følgende:

- At arbeidsgivere nekter å godkjenne sykefravær har økt de siste årene
- Selv om det er sjelden i forhold til samlet antall sykmeldinger, kan belastningen for den berørte arbeidstakeren være svært høy
- Useriøse eller aggressive arbeidsgivere kan utnytte det som skal være et snevert unntak, uten at det koster dem noe økonomisk
- Det ser ut til at NHO ser flere tvister som en av flere måter å skvise arbeidstakernes rettigheter i sykelønnsordningen på

Det er viktig at velferdsordningene gir et sterkere vern enn i dag i slike situasjoner. Her er derfor noen forslag og argumenter for endringer i lover og regler som vi mener bør gjennomføres så raskt som mulig, og som fagbevegelsen bør være en pådriver for:

1. **Arbeidsgivere bør ikke ha lovlig rett til bestridelse i det hele tatt etter dagens regelverk, rettet mot den enkelte arbeidstaker. I**

⁸⁷ «Nei, norske pasienter 'jukser' seg ikke til sykefravær», Aftenposten 24.08.2021.

<https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/Ory4bq/nei-norske-pasienter-jukser-seg-ikke-til-sykefravaer>

utgangspunktet er sykemeldingssystemet basert på at legen gjør en vurdering. Relasjonen mellom den enkelte og legen handler om medisinske forhold, som kan være kompliserte og personvernssensitive. Derfor er det taushetsplikt, og arbeidsgiver har ingen innsynsrett. I en prosess der arbeidsgiver bestrider eller truer med å bestride legeerklæringen, vil det imidlertid i praksis være svært vanskelig for arbeidstaker å unngå å måtte forklare seg med henvisning til detaljer om egen helse. Den enkeltes rett til sykelønn bør derfor ikke kunne påvirkes av en tvist når det foreligger en legeerklæring.

Siden unntaksmuligheten til bestridelse er motivert av å kunne avdekke juks og svindel, kan det i stedet være rimelig å angi kloke og effektive måter (også for arbeidsgivere) å uttrykke eventuelle bekymringer om fastlegens praksis på. Dette blir da en sak mellom Nav og fastlegen. Det kan for eksempel tenkes at Nav vil se nærmere på fastlegens håndtering dersom det kommer flere ulike spørsmål fra arbeidsgivere.

En mulighet er at denne problemstillingen håndteres spesifikt innenfor IA-samarbeidet, som nå gjelder generelt og ikke bare for spesifikke IA-bedrifter. Det viktige er da at press og risiko tas bort fra sårbare enkeltarbeidstakere, samtidig som det ikke bygges unødvendig tungvint kontroll og byråkrati inn i systemet.

2. Selv før en slik mer grunnleggende endring er gjennomført, er det ting som kan endres. Den nasjonale kontaktsentralen bør kunne beslutte å **avvise anmodninger om bestridelse umiddelbart dersom de er åpenbart grunnløse**. Dette kan for eksempel gjelde når vesentlig informasjon eller dokumentasjon mangler. Dette er en mulighet som finnes i andre situasjoner hos myndigheter som behandler klager. Kontaktpunktet bør utvikle klarere rutiner og terskler for å redusere tidsbruken i behandlingen av denne typen saker.

Et konkret moment er at det må være et absolutt krav at arbeidsgiver kan vise at arbeidstaker har sett dokumentasjonen som arbeidsgiver har lagt frem i forbindelse med innsigelsen, og at arbeidstaker også har fått en konkret mulighet til å svare på den («kontradiksjonsrett»). Uten dette må bestridelsen avvises.

3. Risiko- og kostnadsfordelingen må endres. **Det må koste noe for arbeidsgiver å bestride**, i motsetning til hvordan det er i dag. En konkret endring bør være at arbeidsgiver må forskuttere sykelønn ved en eventuell tvist, slik at dette kan reguleres i etterkant dersom tvisten vinnes. I utgangspunktet er det ikke rimelig at arbeidstaker kan miste sykelønn under saksbehandlingstiden. I slike situasjoner, hvor arbeidstaker får mindre penger enn han eller hun ville hatt krav på, bør arbeidsgiver være forpliktet til å betale renter dersom saksbehandlingstiden hos Nav er lang. Dette legger en økonomisk risiko på den rette part i denne sammenheng.

Også etter dagens regelverk finnes det tilfeller der tillitsvalgte selv kan være til hjelp for den berørte arbeidstakeren.

- Det er viktig å **ta direkte kontakt med Nav om forskuttering av lønn i arbeidsgiverperioden**. Dette er noe som bør kommuniseres tydeligere til den ansatte, men det gjøres ikke av Nav, så det er viktig å sjekke at det faktisk blir gjort.
- Bestride selve bestridelsen. **Her trenger arbeidstakerne støtte i prosessen med å** gå gjennom den formelle behandlingen. Man må huske på at en sykmeldt arbeidstaker i utgangspunktet kan være i en situasjon med redusert kapasitet til å handle på egen hånd.
- Med en godt organisert lokal klubb kan det være en fordel å ha en tydelig **dialog med arbeidsgiver**, gjerne før det har oppstått en konkret sak. Det kan for eksempel være mulig å ha en lokal avtale om at mistanker mot

ansatte i det minste skal drøftes med den ansatte, og at den ansatte skal gis en konkret mulighet til å søke støtte fra den lokale fagforeningen.

Fagforeningen Unionen, som har representert flere medlemmer i denne situasjonen, har vurdert å gå et skritt videre og eventuelt forfølge noen saker rettslig.⁸⁸ Det kan dreie seg om en sivil sak i forliksrådet, dersom arbeidsgiveren kan mistenkes for å ha brukt bestridelse på en useriøs måte, når han var i økonomiske vanskeligheter eller nær konkurs og dermed åpenbart misbrukte bestridelsesinstrumentet til andre formål. Utgangspunktet for en slik rettsprosess ville da være ulovlig tilbakeholdelse av lønnsmidler fra arbeidsgiver. Dette blir jo det faktiske utfallet for den ansatte, i den tiden saken behandles i Nav-systemet. Det har ennå ikke vært noen slike saker i forliksrådet på grunnlag av en tvist, men dette er en kreativ måte å resonnerer om fagforeningstiltak for å synliggjøre problemer i dagens system og presse på for forbedringer.

⁸⁸ Muntlig informasjon fra saksbehandler og organisasjonsarbeider Maria Berntsen Teksle. Dette har også vært en avgjørende inspirasjon for andre drøftelser i dette kapitlet.

6. Oppsummering - og noen konklusjoner for fremtiden

Debatten om sykelønnsordningen er en gjenganger. I denne rapporten har vi først og fremst forsøkt å gi en oversikt over hvilke påstander som er vanlige i denne debatten, og hvordan man egentlig skal forstå den statistikken som foreligger.

Det viktigste å være klar over er at det i bunn og grunn foregår en politisk dragkamp om velferdsordningene. Sykelønnsordningen er en viktig slik ordning.

Det er i det lyset vi også har sett mye i Sverige. Særlig fra arbeidsgivere og politikere på høyresiden i Norge hender det ganske ofte at Sverige omtales som et land der man har «tatt grep» eller til og med «løst» problemet med «alt for høyt» sykefravær.

Det vi har sett i denne rapporten, er at det ikke er mulig å sammenligne tallene direkte. Viktigere er det at lavere **sykefraværstatistikk** i Sverige har gått på bekostning av et *svært* sterkt press på og dårlig behandling av langtidssyke, samtidig som Sverige ikke har oppnådd en generelt bedre arbeidsmarkedssituasjon enn Norge.

Det sentrale spørsmålet er å avklare **hva man ønsker å oppnå**.

Hvis man mener at det er et viktig eller forsvarlig politisk mål at folk som blir syke eller skadet også skal bli enda fattigere, kan man argumentere for innstramminger i sykelønnsordningen.

Hvis man derimot ønsker **et inkluderende og produktivt arbeidsliv**, der det er mulig å jobbe systematisk for å redusere risikoen for slitasje og utstøting fra arbeidslivet, er innretningen på sykelønnsordningen, det vil si å **legge et individuelt økonomisk press** på mennesker i en vanskelig situasjon, **helt feil utgangspunkt**.

6.1 Noen svar på spørsmålene vi stilte innledningsvis

I rapportens avsnitt 1.6 tok vi opp noen av de spørsmålene som har oppstått som følge av kritikken mot sykelønnsordningen, blant annet fra NHOs side. Vi kan nå gi korte svar på dem.

Hva sier statistikken om sykefraværet i Norge?

- Sykefraværstatistikken måler *rapportert* tapt arbeidstid for dem som er i arbeid.
- Den klart største andelen av sykefraværet er legemeldt, ikke egenmeldt.
- Det er stor variasjon mellom ulike grupper i befolkningen når det gjelder registrert sykefravær.
- Kvinner har høyere sykefravær enn menn. I arbeideryrker med høy fysisk eller psykisk belastning er sykefraværet høyere enn i funksjonæryrker.
- For menn er sykefraværet høyere jo eldre man blir. For kvinner er sykefraværet høyest i forbindelse med barnefødsler.
- For både menn og kvinner er det registrerte sykefraværet lavere i de eldste aldersgruppene. Dette skyldes at det er vanligere at personer med dårligere helse går av med pensjon tidligere. Da *faller* sykefraværstatistikken.

Er sykefraværet i Norge i ukontrollert vekst?

- Nei. Det vi kan se over tid, er snarere at sykefraværstatistikken har beveget seg opp og ned i bølger.
- Historisk har statistikken vært både høyere og lavere.
- Forskjellene mellom menn og kvinner og mellom ulike yrkesgrupper har også vært ganske stabile over lang tid.

Hva er de viktigste årsakene til endringer i sykefraværstatistikken?

- Det er mange faktorer som kan påvirke statistikken, men en svært viktig faktor har historisk sett vært arbeidsledighet. I tider med høy arbeidsledighet har sykefraværstatistikken en tendens til å være lavere. Når arbeidsledigheten er lav, har det registrerte sykefraværet en tendens til å være noe høyere.
- Kombinasjonen av arbeidsledighetsnivået og alderssammensetningen i den yrkesaktive befolkningen har kunnet forklare en stor del av sykefraværstatistikken.
- De siste årene, etter covid-19-pandemien, har det vært en viss økning i sykefraværet, blant annet på grunn av økt intensitet av luftveissykdommer. Denne trenden ser nå ut til å flate ut.

Er det uvanlig mange som står utenfor arbeidsstyrken i Norge?

- Nei. Tvert imot har Norge blant de høyeste sysselsettingsratene i verden. Det betyr at mange er i lønnet arbeid.
- Sykefraværstatistikken beregnes i forhold til personer som er i arbeidsstyrken. I Norge er en høy andel kvinner i lønnet arbeid, og mange menn og kvinner jobber langt opp i alderdommen. Mange med helseproblemer eller funksjonsnedsettelse er i arbeidsstyrken i stedet for å stå helt utenfor.
- Arbeidsledigheten er i dag relativt lav i Norge, både sammenlignet med hvordan den har vært de siste tiårene og hvordan den er i andre naboland. Dette i seg selv har en tendens til å føre til høyere sykefravær.
- Det at mange er i arbeid, påvirker sykefraværstatistikken. Et *mer* inkluderende arbeidsmarked fører i utgangspunktet til *høyere* risiko for sykefravær blant dem som er i arbeid.

Har Sverige lykket med omleggingen av systemet?

- Det kommer an på hva man ønsket å oppnå. Sverige har gjennomført kraftige innstrammingstiltak på flere måter siden 1990-tallet.
- Ved å gjøre det vanskeligere for folk å få tilgang til ytelser, på måter som mange vil karakterisere som uverdige for et rikt land, har for eksempel *statistikken* for betalt sykefravær falt.
- Sverige har derimot *ikke* fått mange flere i arbeid enn Norge. Sverige har i dag mer enn dobbelt så høy *arbeidsledighet* som Norge, og sysselsetningsraten er omtrent like stor.
- Sverige har redusert de offentlige utgiftene til støtte til syke og uføre kraftig. Kostnadene bæres da i stor grad av dem som rammes selv.
- Sverige har hatt en kraftig økning i forskjeller i inntekt og formue, og en klar økning i andelen personer som lever i husholdninger med dårlige økonomiske vilkår (relativ fattigdom). Endringer i sykelønnsordningene for langtidssyke er en del av forklaringen.
- De samfunnsmessige kostnadene av dette er store, men vanskeligere å måle.

Hva vil effekten av innstramminger i sykelønnsordningen være?

- Først og fremst vil innstramningene ramme svært ulikt. Noen vil være fullt ut dekket av tariffavtaler, mens mange arbeidere i privat sektor vil komme dårligere ut.
- Gitt sykefraværstatistikken i ulike yrker og de ulike forutsetningene for muligheten til å jobbe hjemmefra, vil den innrammingen som har vært diskutert, ramme kvinner hardere enn menn, folk i arbeideryrker hardere enn funksjonærer og eldre, og folk med dårligere helse hardere.
- Samtidig er det svært lite i historisk eller internasjonal statistikk som tyder på at strammere regler vil føre til at flere i samfunnet er i arbeid over tid.

- Som endringene i Sverige illustrerer, er det imidlertid en betydelig risiko for at dårligere helse øker risikoen for fattigdom og sosial ekskludering ytterligere.

Hva er konsekvensene av at arbeidsgivere bestrider sykepenger?

- Arbeidsgivere kan bruke et unntak for å melde fra til Nav om at de betviler arbeidstakerens arbeidsuførhet, selv om det foreligger en legeerklæring.
- Selv om dette er uvanlig i forhold til alt sykefravær, kan belastningen for den ansatte som rammes, være svært stor. Saksbehandlingstiden hos Nav kan være svært lang, opptil ett år.
- Bestridelser har økt de siste årene. Useriøse eller aggressive arbeidsgivere kan utnytte det som skal være et snevert unntak, uten at det koster dem noe økonomisk.
- Det virker som om NHO ser flere tvister som en av flere måter å innskrenke arbeidstakernes rettigheter i sykelønnsordningen på.
- Det er behov for en endring i regelverket. Arbeidsgivere bør ikke ha en lovfestet rett til å bestride den enkelte arbeidstakers rett til sykelønn. Hvis det skal være en egenskapsventil for å avdekke juks og svindel, bør den gjelde forholdet mellom Nav og lege.
- Sekundært bør regelverket justeres slik at Nav lettere kan avvise ubegrunnede utfordringer direkte, og at det koster noe for arbeidsgivere å bestride og anke.

Har vi råd til dagens sykelønnsordning?

- Ja. Relativt til størrelsen på fastlandsøkonomien har utgiftene vært ganske stabile de siste 20 årene.
- Spørsmålet bør heller være om vi har råd til å la være å ha dagens sykelønnsordning og andre arbeidsrelaterte velferdsordninger.

- Et inkluderende arbeidsliv betyr en sterkere økonomisk situasjon totalt sett – men betyr også at sykefraværstatistikken isolert sett kan være høyere.
- Gode velferdsordninger har ikke forhindret høy sysselsetting eller god arbeidsproduktivitet. De bidrar imidlertid til å redusere risikoen for fattigdom, sosial ekskludering og tap av samfunnstillit. Den økonomiske verdien av dette er vanskelig å tallfeste, men alt tyder på at den er svært høy.

6.2 Noen ord om et arbeidsliv som gjør færre syke

Denne rapporten handler først og fremst om sykelønnsordningen og den politiske debatten om den. Den har ikke handlet om hvordan arbeidsrelaterte sykdommer og skader best kan håndteres.

Det er mye å si om nettopp de problemene som kan føre til sykefravær. Dette er også et område hvor det finnes mye forskning i Norge og internasjonalt, og erfaringer fra konkret arbeid i ulike bransjer.

Her vil vi bare nevne noen grunnleggende innsikter fra forskning og evalueringer.

Statens arbeidsmiljøinstitutt, STAMI, som sammenstiller forskningsresultater fra mange ulike relevante studier, slår fast at

Forskning basert på landsrepresentative data om norske sysselsatte fra STAMI viser at om lag 40 prosent av det legemeldte langtidssykefraværet blant norske sysselsatte kunne ha vært forebygget dersom kjente risikofaktorer i arbeidsmiljøet hadde vært eliminert.⁸⁹

⁸⁹ «Legemeldt sykefravær», <https://noa.stami.no/helse-og-fravaer/legemeldt-sykefravaer/>. (Utheving lagt til). Referanse til: Sterud, T., Johannessen, H. A., «Do work-related mechanical and psychosocial factors contribute to the social gradient in long-term sick leave: a

Det er mulig å se nærmere på denne forskningen. Det er sterke holdepunkter for at følgende faktorer øker risikoen for sykefravær:⁹⁰

- Mekanisk eksponering, for eksempel generell fysisk belastning, repetitive bevegelser, mye stående arbeid, arbeid med bøyd nakke eller rygg, arbeid med hendene over skulderhøyde
- Kombinasjonen av høye krav og lav kontroll
- Trakassering eller mobbing

Alt dette er områder der forebygging av problemer på arbeidsplassen kan gi gode resultater.

Noen organisatoriske risikofaktorer nevnes også i forskningen.

- Skiftarbeid
- Omorganisering (nedbemanning, «*downsizing*»)
- Jobbusikkerhet

Det er sterkest støtte for det første punktet, skiftarbeid, men flere studier finner også påviselig risiko ved de andre.

Det finnes også faktorer som det er sterk forskningsmessig støtte for at *reduserer* risikoen for arbeidsrelatert sykefravær:

- Kontroll over eget arbeid (selvbestemmelse, variasjon, evneutnyttelse)

prospective study of the general working population in Norway», Scand J Public Health, 2014, 42(3):329

⁹⁰ Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2024. <https://noa.stami.no/wp-content/uploads/2024/09/Faktabok-om-arbeidsmiljo-og-helse-2024.pdf> Referanse til: Knardahl, Stein; Sterud, Tom; Nielsen, Morten Birkeland; Nordby, Karl-Christian, «Arbeidsplasser og sykefravær: Arbeidsforhold av betydning for sykefravær», Tidsskrift for velferdsforskning, 2016, 14(2): 179–199

- Kontroll over arbeidstiden
- Positivt sosialt klima

I tillegg til dette nevnes også god ledelse som en risikoreduserende faktor i forskningen, men støtten for dette er mindre tydelig.

Det kan bemerkes at alle disse faktorene er ting som den enkelte arbeidstaker ikke kan kontrollere alene. I stedet er det forhold som har med arbeidsforholdene og organiseringen av arbeidet å gjøre.

Når man ser på risiko- og støttefaktorene, er det rimelig å trekke visse konklusjoner for arbeidsmiljøarbeidet: Hvis man skal gjøre en seriøs og systematisk innsats for å redusere risikoen for arbeidsrelaterte sykdommer og skader, må dette være langsiktige og systematiske tiltak. Det må også baseres på konkret kunnskap om arbeidet og arbeidsplassen og på organisert innflytelse fra dem som faktisk utfører arbeidet.

Det er også klart at slikt forebyggende arbeid står i et spenningsforhold til profittjag gjennom press på den enkelte arbeidstaker. Særlig når det gjelder arbeid i velferdstjenestene - der vi også finner noen av de høyeste sykefraværstallene - er det underbemanning som risikerer å skape problemer med «kombinasjonen av høye krav og lav kontroll».

Dette er med andre ord en arena for både faglig og politisk dragkamp.

Den tilbakevendende debatten om sykelønnsordningen har i stedet dreid seg om å få ned sykefraværstatistikken gjennom individuelle økonomiske «incentiver», det vil si innstramningstiltak som rammer de som er syke. Dette **er sosialt urettferdig, økonomisk ulønnsomt** og et **dårlig, eller snarere direkte kontraproduktivt utgangspunkt** for å oppnå et mer inkluderende arbeidsliv der færre blir syke eller skadet på jobb.

6.3 «Utenforskapet» - en ideologisk kamp om velferden

Denne rapporten har sett spesifikt på sykelønnsordningen. I den politiske debatten om sykefravær og sykelønn er det imidlertid betydelig overlapping med andre velferdsytelser. Alarmsignalene om «for høye» nivåer eller «ukontrollert økning» i utbetalingene går igjen også når det gjelder arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. På disse områdene, der færre og mindre ressurssterke medlemmer av samfunnet er de rammes først, har det også blitt presset gjennom flere innstramningstiltak.

I alle disse prosessene ligger det en implikasjon av at det må bli mindre økonomisk trygghet eller «lønne seg» mindre for den enkelte. Tanken er at dette vil føre til at flere kommer i arbeid («arbeidslinja») og at dette dermed vil være samfunnsøkonomisk fornuftig. Og, i hvert fall «i det lange løp», også bra for den enkelte selv.

Som vi har sett i statistikken over sysselsettingsrater, er dette ikke et særlig faktabasert argument. Det er ikke slik at en uvanlig stor andel av befolkningen i Norge står utenfor arbeidsmarkedet. Tvert imot er Norge et av de landene i verden der en høy andel av befolkningen er i lønnet arbeid.

Et begrep som ofte brukes i den norske debatten i dag, er «utenforskap». Det finnes ingen presis definisjon av begrepet, og det er nok det som gjør det *mer* anvendelig i den politiske retorikken.

Bruken av «utenforskapet» i norsk samfunnsdebatt er på sett og vis importert fra Sverige, der begrepet «*utanförskapet*» fikk stor plass og spilte en viktig politisk rolle rundt 2005. De borgerlige partiene som vant valget i Sverige og blant annet gjennomførte de endringene i de økonomiske støtteordningene for syke og uføre som vi har sett nærmere på i denne rapporten, gjorde et stort nummer av at de ønsket å bekjempe «utenforskapet».

Men hvis man vil se på hvor mange som er fullt ut i arbeidsmarkedet, har en mer eller mindre svak tilknytning til arbeidsmarkedet eller av ulike grunner står utenfor arbeidsmarkedet, finnes det allerede ulike statistiske mål som kan følges

og diskuteres. «Utenforskap» ble derimot brukt som et slags samlebegrep for alle mulige ulike situasjoner, knyttet sammen ved at man har rett til en eller annen form for offentlig ytelse i en kortere eller lengre periode.

Dette er viktig å forstå. For det innebærer en bestemt måte å se på statistikk på, som snur opp ned på poenget med offentlige velferdssystemer. Den svenske arbeidsmarkedsforskeren Bertil Holmlund sa det klart og tydelig allerede i 2008, da han konstaterte at begrepet «*utanförskap*» ikke kan «brukes til meningsfulle internasjonale sammenligninger av hvor vellykket sysselsettingspolitikken er», fordi

«Velferdsstater med sjenerøse trygghetssystemer, som de skandinaviske landene, vil fremstå som mindre vellykkede i slike sammenligninger rett og slett fordi folk som ikke jobber, har større tilgang til offentlige trygghetssystemer»⁹¹

Som vi så i eksemplene fra Sverige i kapittel 4, ble mange skviset ut av *statistikken* over langtidssyke (og også det som i Norge ville vært uføretrygd) – rett og slett ved at de ikke fikk tilgang til ytelsene. Personer i denne situasjonen kan da bli nødt til å søke om sosialhjelp. Det er en støtte som bør være en siste utvei. I motsetning til rettighetsbaserte ytelser, som tar sikte på å *unngå* et stort inntektstap, er sosialhjelp basert på en antakelse om at en person *allerede befinner seg på eller under fattigdomsgrensen*. Det vi har sett i Sverige, er at det i praksis er enda vanligere at personer som får avslag på sosialhjelp selv om de er syke eller uføre, i stedet forsøker å klare seg ved å bli avhengige av partner, foreldre eller barn. Resultatet er lavere inntekt, mindre frihet og mindre tillit til fellesskapet. Men i statistikken over «utenforskap» ser det ut som om det går bedre. Det er ikke fordi personen har kommet inn på arbeidsmarkedet - men fordi

⁹¹ «Debatt: Hur mäter man utanförskapet?», Upsala Nya Tidning 11.07.2008.
<https://www.unt.se/debatt/uppsala/artikel/hur-mater-man-utanforskapet/r21gqz3j>

de har falt utenfor velferdssystemet. Hva som utgjør «inkludering» og «ekskludering», blir snudd på hodet.⁹²

En slik tilnærming handler ikke bare om hvordan man tolker statistikken. Det påvirker hvordan man resonnerer rundt velferdsordninger generelt.

En velferdsmodell som bygger på arbeiderbevegelsens verdier og erfaringer, er basert på erkjennelsen av at folk i bunn og grunn ønsker å jobbe og gjøre det rette, samtidig som vi har ulike utgangspunkt og uunngåelig har skiftende behov. Vi kan bli syke, vi kan ha eller få funksjonshemminger, vi kan få barn, og vi kan ta ansvar for en aldrende forelder. Derfor er det viktig å arbeide for et arbeidsliv som utnytter alle menneskers evner og streber etter å forbedre arbeidsforholdene. Og at det finnes systemer for å ta et felles sosialt ansvar for hverandre.

Et annet utgangspunkt er å forutsette at enhver form for økonomisk trygghet risikerer å «svekke arbeidsmoralen» til noen (andre), og der det offentlige bør øke deltakelsen på arbeidsmarkedet ved å gjøre livet litt vanskeligere («skape økonomiske insentiver») for mennesker med ulike problemer. I et slikt perspektiv blir velferdsytelser nærmest overføringer fra «nærende» til «tærende».

Den historiske erfaringen er at den førstnevnte modellen kan gi **gode økonomiske og sosiale resultater i form av et produktivt arbeidsliv, en relativt høy gjennomsnittlig levestandard og mindre av de sosiale problemene som følger i kjølvannet av fattigdom og stor ulikhet**. Men også at det foregår en konstant interessekamp om utformingen av velferdsordningene, der de som er trygge på sin sterke økonomiske og sosiale posisjon, har en tendens til å se sterke velferdsregimer som et problem.

I en situasjon der en viktig slik ordning, sykelønnsordningen, er under press, har fagbevegelsen en sentral oppgave i å være forberedt med god kunnskap om

⁹² For en mer detaljert gjennomgang, se Esbati, A., «Reinfeldts revolusjon», *Samtiden* #3-2011

mange organiserte medlemmer, for å kunne forsvare og utvikle vår felles fremgang.

Dette krever en bedre forståelse av hvordan statistikken brukes i debatten (for eksempel ved å bruke denne rapporten!) og en mer proaktiv tilnærming fra alle som vil stå opp for en sterk og helst forbedret ordning for arbeidstakerne. Sykefraværstallene er i stor grad et uttrykk for at det er relativt *mange* som jobber i Norge. Sånn sett er det et uttrykk for det samfunnet vi ønsker oss: et samfunn der det er mulig å bidra etter beste evne i et produktivt og velorganisert arbeidsmarked, og der vi tar vare på hverandre når vi ikke kan. Det er slik vi bør nærme oss problemene, **ikke uten videre akseptere NHOs og høyresidens premisser om «for høyt» eller «uholdbart» sykefravær.** Med et mer fornuftig utgangspunkt kan fokuset også rettes bedre mot hva som fører til arbeidsrelaterte sykdommer, ulykker og slitasje, slik at disse problemene kan forebygges mer effektivt på arbeidsplassen.

FLERE RAPPORTER OG NOTATER FRA DE FACTO

På www.de-facto.no kan du laste ned følgende publikasjoner:

RAPPORTER

2024:

3/2024: Strøm som fellesgode eller markedsvare? Statusoppdatering for strømpriskrisen og konsekvenser av EUs fjerde energiparkedspakke
2/2024: Havvind og norsk industri. Muligheter, utfordringer og løsninger.
1/2024: Einar Thorsrud, demokrati og den norske modellen.

2023:

3/2023: Farvel til kraftbørsen. Hvordan sikre stabile kraftpriser og framtiden til norsk industri
2/2023: Ute på byggeplass, på vei inn i en ny tid.
1/2023: Hvordan fastsettes de norske strømprisene? Konsekvenser for næringsliv og industri

2022:

1/2022: Strømpriskrisen. Årsaker og effektive mottiltak.

2021:

8/2021 Framtidens industri. Ansvar og muligheter
7/2021 Kommunal innleie. Kartlegging av innleie fra bemanningsselskaper i kommunene i Vestland fylke.
6/2021: Tillit og medbestemmelse i Staten
5/2021: Hvem skal fikse toget? Om ansvar og organisering av togvedlikeholdet
4/2021: Eksport og eksportmuligheter utenfor EU
3/2021: Avsporing. Drift og vedlikehold på jernbanen skal privatiseres
2/2021: Tillitsreform – mer enn ord
1/2021: Mot ny ACER-strid? Konsekvenser av EUs 4. energipakke

2020:

3/2020: Utfasing av kommersielle fra barnevernet i Oslo
2/2020: Markedet overtar. Konsekvenser av jernbanereformen
1/2020: Finansiering av barnehager. Hvordan sikre at pengene kommer barna til gode?

2019:

1/2019: EUs energiunion, strømprisene og industrien

2018:

5/2018: Hvor ble det av arbeidervernet?
4/2018: Mer makt til Brussel? Forslaget om Den europeiske arbeidsmyndigheten ELA
3/2018: Om foretak i UH-sektoren
2/2018 Bemanningsselskaper i kommunesektoren. Erfaringer med Orange Helse
1/2018: Vi trenger en inkluderende boligpolitikk

NOTATER

2022:

2/2022: Om pensjonsreformen. Hvordan skape ulikhet

1/2022: Etter Brexit. Utvikling i økonomi, handel og arbeidsinnvandring etter Brexit.