



# Arbeid og velferd

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Ett år med Korona. Utvikling og utsikter for NAVs ytelser og brukere

Kort vei fra tiltak til jobb? Løpebaner for arbeidssøkere som deltar i tiltak

Utydelig til stede? Et innblikk i 80 unge AAP-mottakeres digitale aktivitetsplaner

Hvordan påvirker en kortere maksimal varighet på AAP overgang til arbeid og uføretrygd?

Midlertidige helse relaterte ytelser til unge – har vi misforstått utviklingen?

Kristiske diskusjoner gir opplevd medvirkning – en analyse av NAVs brukerutvalg

Jobbsøkjings- og rekrutteringsprosessen – variasjoner og sammenheng mellom jobbsøkeres og arbeidsgiveres kanalvalg

REDAKSJON

**Ansvarlig redaktør**

Heidi Nicolaisen

**Redaktør**

Åshild Male Kalstø

**Redaksjon**

Ivar Lima, Heidi Nicolaisen, Mia Sohlman, Ragnhild Christina Ekelund og  
Åshild Male Kalstø

**Redaksjonsråd**

Ole Christian Lien, Magnus Ystebø Wright, Ida Frisak Ringnes, Espen Steinung Dahl,  
Andreas Myhre, Nina Lysø, Anders Thorgersen, Ivar Lima, Heidi Nicolaisen, Mia Sohlman  
og Åshild Male Kalstø

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid den 01.03.2021

EIER

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Postboks 5, St. Olavs plass

0130 Oslo

Arbeid og velferd er tilgjengelig på [arbeidogvelferd.nav.no](http://arbeidogvelferd.nav.no)

Vårt nyhetsbrev kan bestilles via e-post: [arbeid.og.velferd@nav.no](mailto:arbeid.og.velferd@nav.no)

ISSN 1504-6729

# Innhold

Utviklingen på arbeidsmarkedet .....	3
Ett år med Korona. Utvikling og utsikter for NAVs ytelser og brukere .....	21
Kort vei fra tiltak til jobb? Løpebaner for arbeidssøkere som deltar i tiltak .....	45
Utydelig til stede? Et innblikk i 80 unge AAP-mottakeres digitale aktivitetsplaner .....	63
Hvordan påvirker en kortere maksimal varighet på AAP overgang til arbeid og uføretrygd? .....	77
Midlertidige helse relaterte ytelser til unge – har vi misforstått utviklingen?.....	95
Kristiske diskusjoner gir opplevd medvirkning – en analyse av NAVs brukerutvalg .....	111
Jobbsøknings- og rekrutteringsprosessen – variasjoner og sammenheng mellom jobbsøkeres og arbeidsgiveres kanalvalg ...	129



# UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET<sup>1</sup>

## NAVs arbeidsmarkedsprognose

### Sammendrag

*Utbruddet av koronaviruset og den påfølgende nedstengningen har hatt store konsekvenser både for norsk økonomi og på arbeidsmarkedet. Til tross for solid gjeninnhenting i løpet av andre halvår, ble nedgangen i fastlands-BNP i 2020 den største som noensinne er registrert. Vi forventer at den økonomiske gjeninnhentinga fortsetter gjennom 2021 og 2022, etter hvert som de strenge smittevernstiltakene lettes på.*

*Vi forventer en betydelig bedring på arbeidsmarkedet fra andre halvår i år i takt med at samfunnet gjenåpnes. I gjennomsnitt anslår vi at antallet registrerte helt ledige vil ligge på 104 000 i år og 87 000 neste år. Dette tilsvarer henholdsvis 3,7 og 3,0 prosent av arbeidsstyrken. Sysselsettingen forventes å øke noe de kommende årene, hovedsakelig fra andre halvår i år. Vi forventer svak vekst i arbeidsstyrken som følge av lav befolkningsvekst og høy arbeidsledighet.*

*Tvungen sparing gjennom 2020 som følge av at man i liten grad har kunnet reise til utlandet, spise ute og liknende, gjør at mange husholdninger nå har mye oppsparte midler. Det vil resultere i sterk vekst i privat konsum både i år og neste år når økonomien gradvis åpner opp, og dette vil være den klart sterkeste vekstimpulsen for norsk økonomi de kommende to årene. Den offentlige etterspørselen vil også bidra positivt. Vi forventer at oljeinvesteringene vil fortsette å falle i år og neste år, og dette vil dempe veksten i norsk økonomi noe. På den andre siden ventes boliginvesteringene å hente seg inn etter flere år med nedgang, noe som bidrar i positiv retning. Veksten i verdensøkonomien vil også ta seg opp etter hvert som smittevernsrestriksjonene lettes, noe som vil gi økt etterspørsel etter norske varer og tjenester fra utlandet. Økt eksport vil være et av de viktigste bidragene til veksten i norsk økonomi fram mot 2022.*

.....  
<sup>1</sup> NAVs arbeidsmarkedsprognoser er utarbeidet av prognosegruppen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Artikkelen er skrevet av Audun Gjerde, Kristian Myklathun, Johannes Sørbo og Eugenia Vidal-Gil. Artikkelen er basert på informasjon tilgjengelig per 1. mars.  
.....

## Et krevende arbeidsmarked

Arbeidsmarkedet ble sterkt preget av koronapandemien i 2020. I løpet av fire uker i mars og april økte andelen arbeidssøkere registrert hos NAV fra 3,8 til 15,3 prosent av arbeidsstyrken. På det meste var 433 000 arbeidssøkere registrert hos NAV. Utover våren og sommeren falt antallet arbeidssøkere kraftig, men 2021 har startet med betydelig høyere ledighet enn det som var tilfellet før krisen.

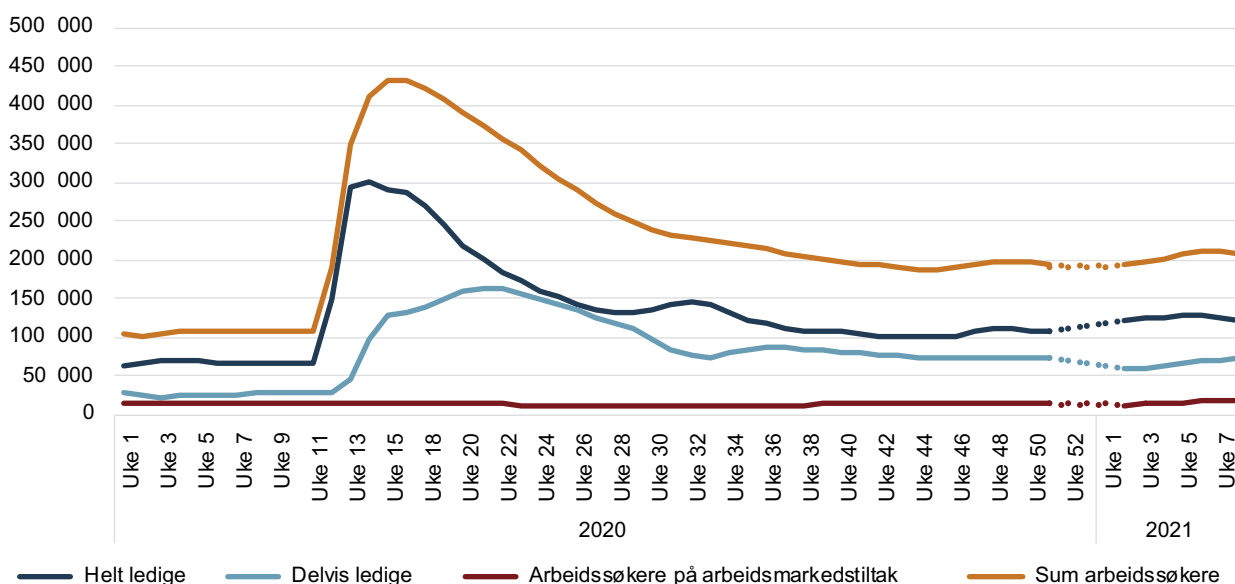
De siste månedene har også økt smittetrykk gitt nye innstramminger i smitteverntiltak i de geografiske områdene som er rammet. Det har stoppet nedgangen i antallet arbeidssøkere, og i stedet medført en ny økning. Ved utgangen av februar var det registrert 207 900 arbeidssøkere hos NAV, som utgjør 7,3 prosent av arbeidsstyrken. 137 100 av disse, som tilsvarer 4,8 prosent av arbeidsstyrken, var helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak.

Det er i stor grad permitteringer som har drevet utviklingen det siste året. Det ble langt billigere for bedriftene å permittere, og kombinert med svært stor usikkerhet i mars og april ga det store utslag. Vi gikk fra om lag 5 000 permitterte til 275 000 permitterte i løpet av noen uker våren 2020. Etter dette har antallet permitterte falt kraftig, før nye innstramminger i smittevern

igjen har gitt flere permitterte de siste månedene. Det ser imidlertid ut til at bedrifter nå er mer vant til situasjonen med pandemi, og at det er mindre frykt enn det vi så våren 2020. I tillegg har arbeidsgiverperioden igjen økt. Dermed ser vi også at bedriftene ikke permitterer i like stor grad som i første fase av pandemien. Både i november, januar og februar har nye permitteringer i stor grad vært konsentrert rundt de geografiske områdene som har måttet stramme inn og de næringene som blir berørt. I smitteutbruddene i Viken, Oslo og Vestland i januar og februar, var økningen i antall permitterte konsentrert om handelsnæringen og personer som jobber innen butikk og salgsarbeid. Resten av landet var imidlertid lite påvirket, og til sammen økte antallet permitterte med drøyt 10 000 under disse smitteutbruddene. Vi regner med at dette vil prege situasjonen også framover, hvor vi kan få nye lokale smitteutbrudd i ulike deler av landet fram til vi har fått vaksinert en stor nok del av befolkningen.

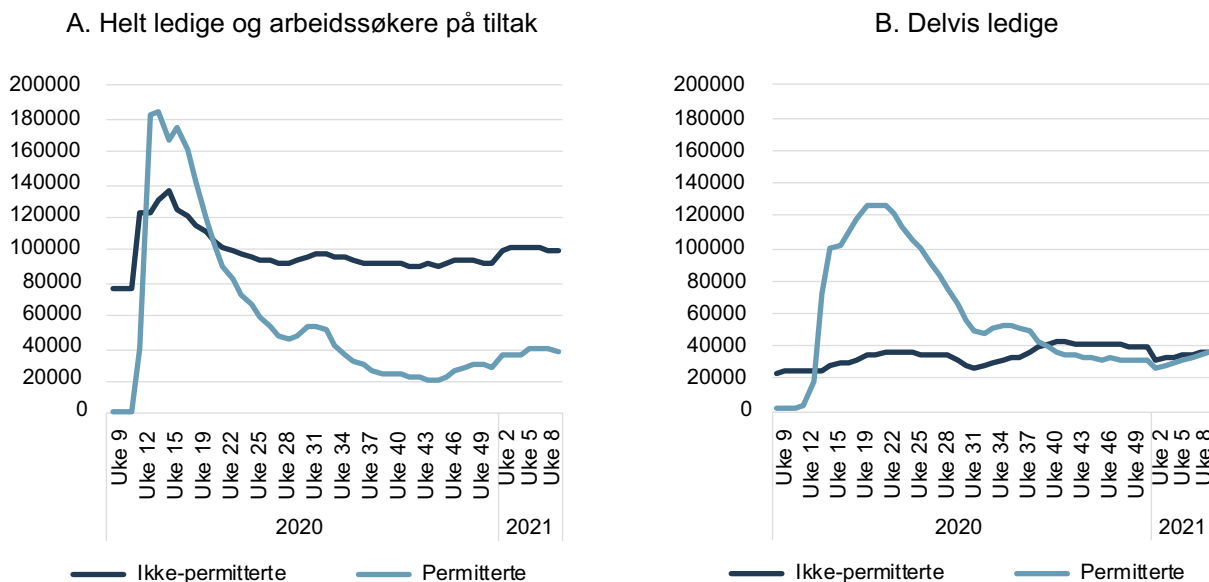
Det har vært utstrakt bruk av delvis permitteringer i denne krisen, noe som kan være en god måte å holde flere i jobb på. Ved utgangen av februar var 35 300 personer registrert som delvis permittert, mens 37 900 var helt permittert. Til sammen var dermed 2,6 prosent av arbeidsstyrken permittert ved utgangen av februar.

**Figur 1.** Antall registrerte helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak pr. uke. Uke 1 2020 – uke 8 2021.



Kilde: NAV

**Figur 2. Utvikling i antall helt ledige og arbeidssøkere på tiltak (panel A) og delvis ledige (panel B), fordelt på permitterte og ikke-permitterte. Tall per uke fra februar 2020 til februar 2021**



Kilde: NAV

Samtidig er det verdt å merke seg at også antallet arbeidssøkere som ikke er permittert økte kraftig da krisen traff, og ikke har gått tilsvarende ned i etterkant. Ved utgangen av februar var det om lag 134 700 arbeidssøkere som ikke var permittert. Det er mer enn 33 000 flere enn før krisen. Om lag 99 200 av disse var helt ledige eller på arbeidsmarkedstiltak (figur 2A). Vi må forvente at de som ikke er permittert i gjennomsnitt vil gå lenger ledig og ha mer behov for bistand fra NAV for å komme tilbake i jobb. Samtidig er det grunn til å vente at flere permitterte også blir oppsagt etter så lang tid som permittert. Selv om mange permitterte vil komme raskt i jobb når økonomien kan åpne mer opp, vil det i noen næringer ta lang tid før etterspørselen er tilbake der den var før pandemien. Det kan både gi flere konkurser og gjøre at en del av de som nå er permittert vil miste jobben når permitteringsperioden går ut.

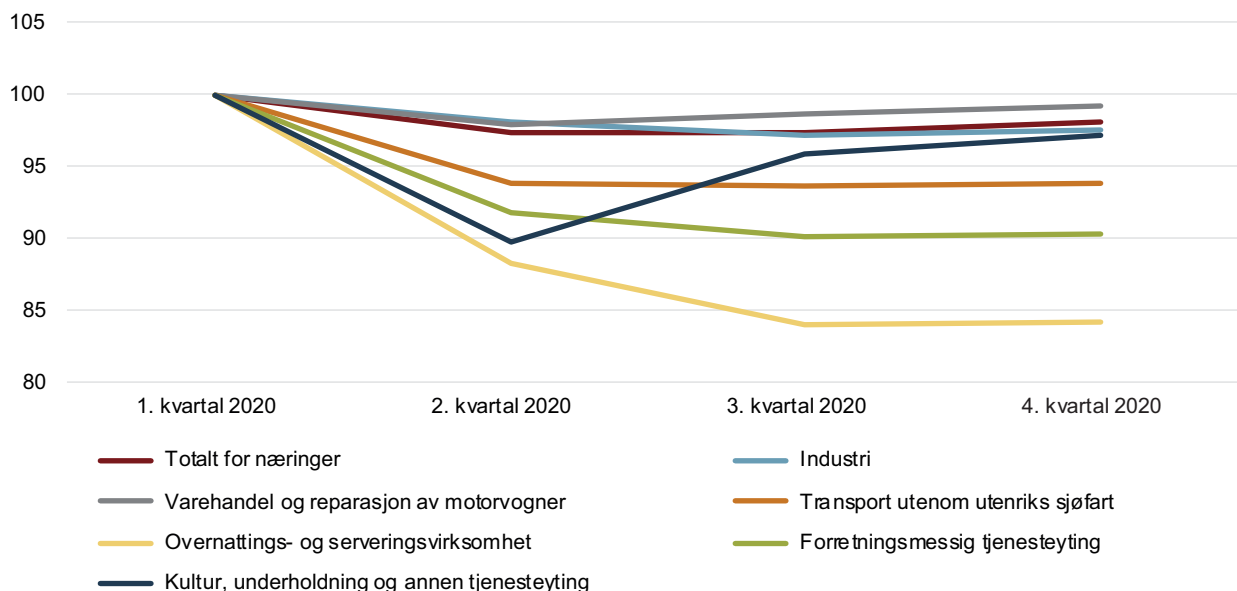
### Reiseliv hardt rammet

Krisen har rammet ulike bransjer og yrkesgrupper svært ulikt. For noen yrker, som for eksempel frisører og trafikkskolelærere, var nesten alle tilbake i jobb i slutten av mai. For andre er effektene mer langvarige. Ifølge tall fra nasjonalregnskapet falt sysselsettingen med om lag 50 000 personer fra fjerde kvartal 2019 til

fjerde kvartal 2020. Særlig reiseliv er hardt rammet av pandemien. Innen overnattings- og serveringsvirksomhet falt sysselsettingen med 16 prosent fra første kvartal til tredje kvartal 2020, før den holdt seg stabil mot slutten av året (figur 3). Også innen forretningsmessig tjenesteyting har sysselsettingen falt mye. Dette er en næring som blant annet inneholder virksomheter som driver med utleie av arbeidskraft, men også reisebyrå og liknende. Innen kultur, underholdning og annen tjenesteyting falt sysselsettingen kraftig da krisen traff i vår, men her har mange kommet tilbake i jobb i tredje og fjerde kvartal. Her finner vi blant annet frisører og treningsentre, som ble stengt i vår, men hvor man senere har kunnet åpne igjen i store deler av landet.

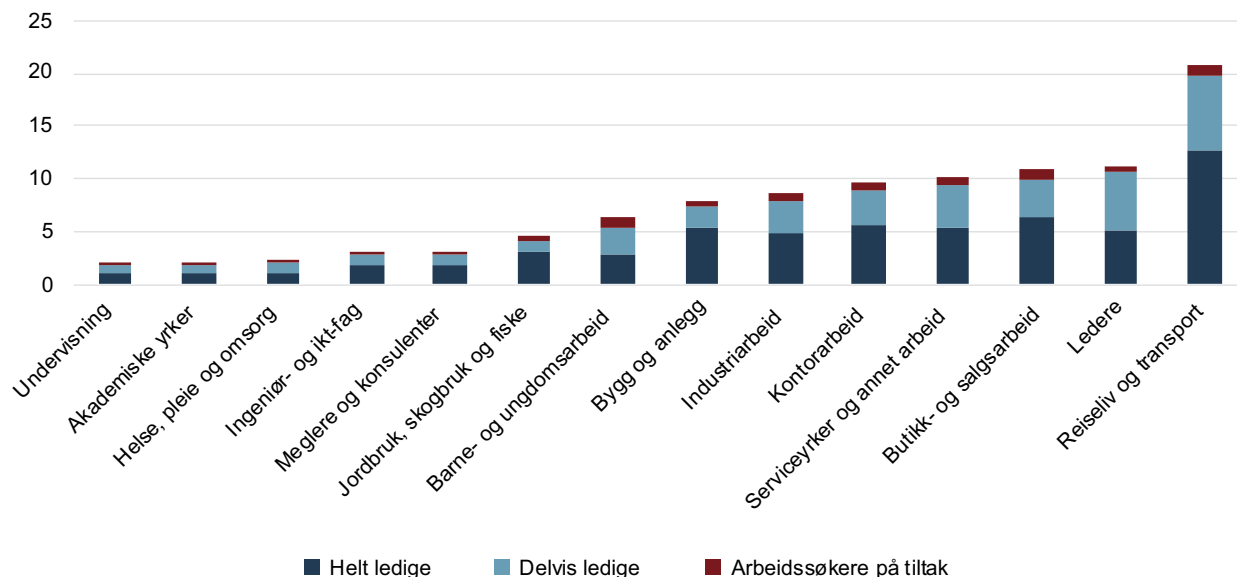
NAVs statistikk over antall arbeidssøkere viser samme bilde. Ved utgangen av februar var 20,7 prosent av arbeidsstyrken innen yrkesgruppen reiseliv og transport registrert som arbeidssøkere hos NAV, det tilsvarer 38 000 personer. Over halvparten av disse var permittert. For denne yrkesgruppen har ledigheten holdt seg svært høy helt siden krisen startet i mars i fjor. Yrker som i stor grad jobber i offentlig sektor har fortsatt lav ledighet, selv om det også her har vært en økning siden krisen startet (figur 4).

**Figur 3. Sysselsettingen i utvalgte næringer ifølge nasjonalregnskapet. Sesongjustert. Indeksert: 1. kvartal 2020 =100**



Kilde: SSB

**Figur 4. Andel arbeidssøkere i prosent av arbeidsstyrken, etter yrkesbakgrunn og arbeidssøkerstatus. Februar 2021**



Kilde: NAV

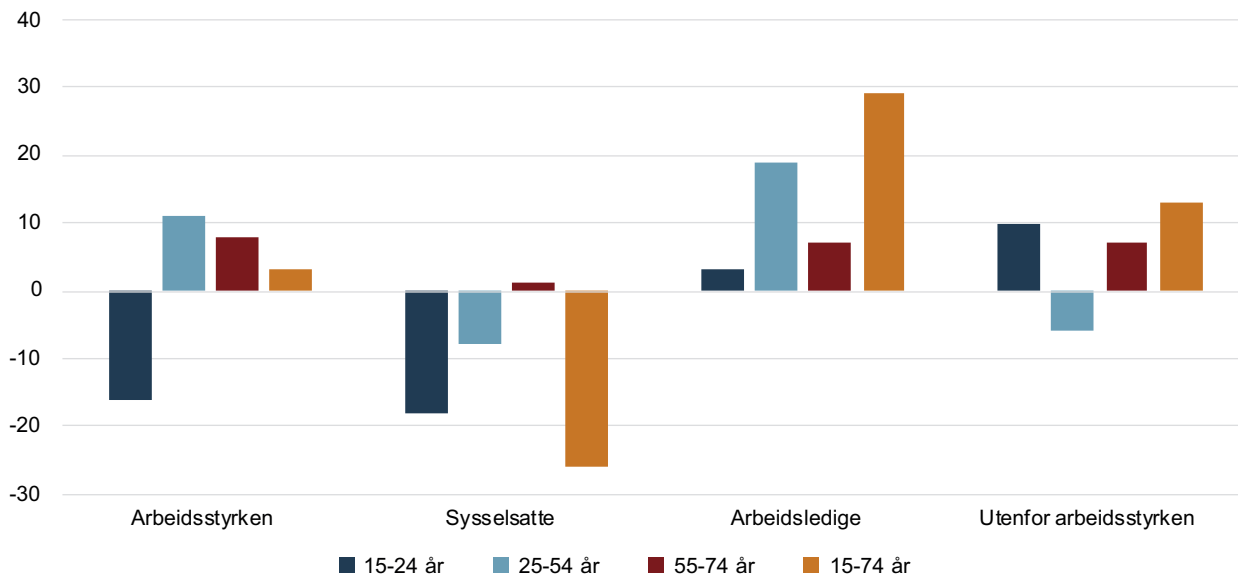
### Krisen har rammet unge

Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) viser også et kraftig fall i sysselsettingen det siste året, på 26 000 personer. I motsetning til nasjonalregnskapet inkluderer ikke denne undersøkelsen personer på korttidsopphold eller

arbeidstakere som pendler til Norge, noe som forklarer noe av differansen mellom de to målene. I figur 5 ser vi at det særlig er blant personer i alderen 15-24 år at sysselsettingen har falt. Mer enn to tredeler av fallet i sysselsettingen har skjedd i denne aldersgruppen. Det må



**Figur 5. Endring i befolkningen i yrkesaktiv alder etter arbeidsstyrkestatus og alder ifølge AKU. 1 000 personer. 4. kvartal 2019 – 4. kvartal 2020**

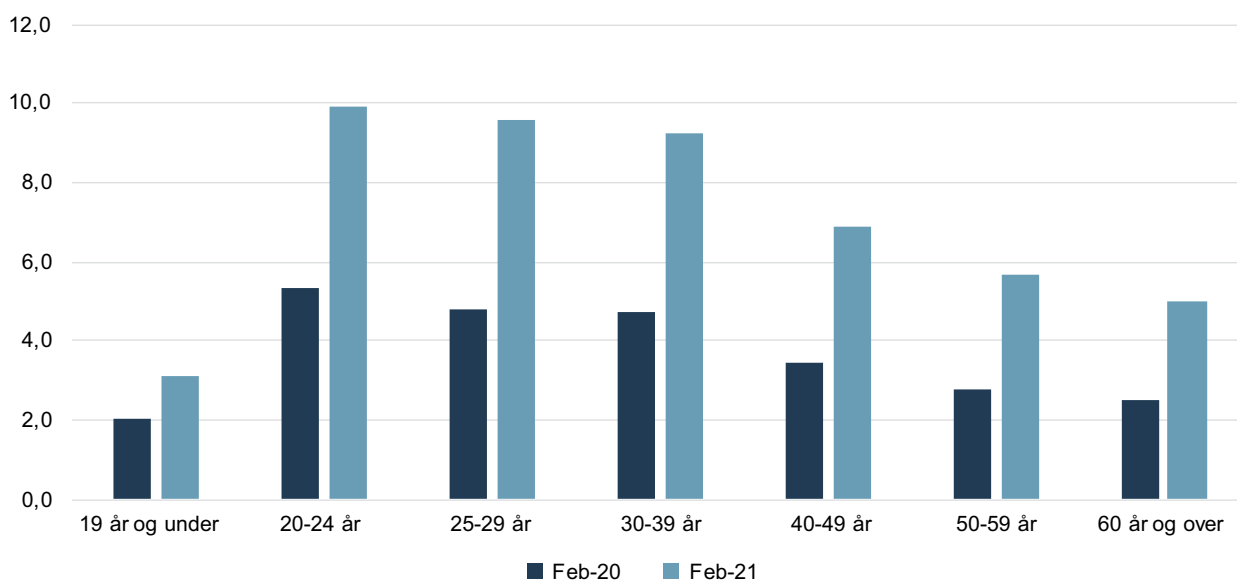


Kilde: SSB

sees i sammenheng med at unge har kort ansiennitet og dermed ofte er de første som blir permittert eller oppsagt ved nedbemanning. Krisen har også rammet bransjer hvor unge er overrepresentert hardt, som utelivsbransjen. I tillegg vil det være vanskeligere å komme inn i arbeidslivet etter endt utdanning når ledigheten er høy, noe som kan bidra til at flere tar mer utdanning enn de

ellers ville gjort. Figur 5 viser også at antallet i arbeidsstyrken har falt mye for de unge, og yrkesdeltakelsen i aldersgruppen 15-24 år har dermed falt med nesten to prosentpoeng det siste året. I aldersgruppene 25-54 år og 55-74 år har yrkesdeltakelsen holdt seg oppe, til tross for at også disse aldersgruppene har opplevd økt arbeidsledighet.

**Figur 6. Andel arbeidssøkere i prosent av arbeidsstyrken etter alder. Februar 2020 og 2021**



Kilde: NAV

Ifølge NAVs statistikk er det også blant de unge at andelen arbeidssøkere har økt mest det siste året, til tross for at det normalt er mange unge som ikke melder seg arbeidsledig. Ved utgangen av februar var andelen arbeidssøkere høyest blant personer i 20- og 30-årene (figur 6), og det er også i disse aldersgruppene at andelen arbeidssøkere har økt mest det siste året. I tillegg er en høyere andel av arbeidssøkerne delvis ledig i de eldre aldersgruppene, noe som også kan tyde på at de unge er hardere rammet og kan få en lengre vei tilbake i jobb.

### Fortsatt etterspørsel etter arbeidskraft

Koronapandemien har ført til en stor ubalanse mellom tilbud og etterspørsel på arbeidsmarkedet. Mens antallet arbeidssøkere har økt kraftig, falt antallet ledige stillinger da pandemien kom. Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå falt antall ledige stillinger fra 69 000 i første kvartal til 54 000 i andre kvartal, justert for normale sesongvariasjoner. Etterpå har imidlertid antallet ledige stillinger tatt seg opp igjen, og i fjerde kvartal var det 66 000 ledige stillinger. Det vil si at etterspørselen etter arbeidskraft nesten er tilbake på samme nivå som i starten av 2020.

Det er likevel stor forskjell mellom ulike næringer. Innen helse, pleie og omsorg, samt offentlig administrasjon var antallet ledige stillinger høyere i fjerde

kvartal 2020 enn ett år tidligere, mens det var en kraftig nedgang innen overnattings- og serveringsvirksomhet, transport og lagring og forretningsmessig tjenesteyting.

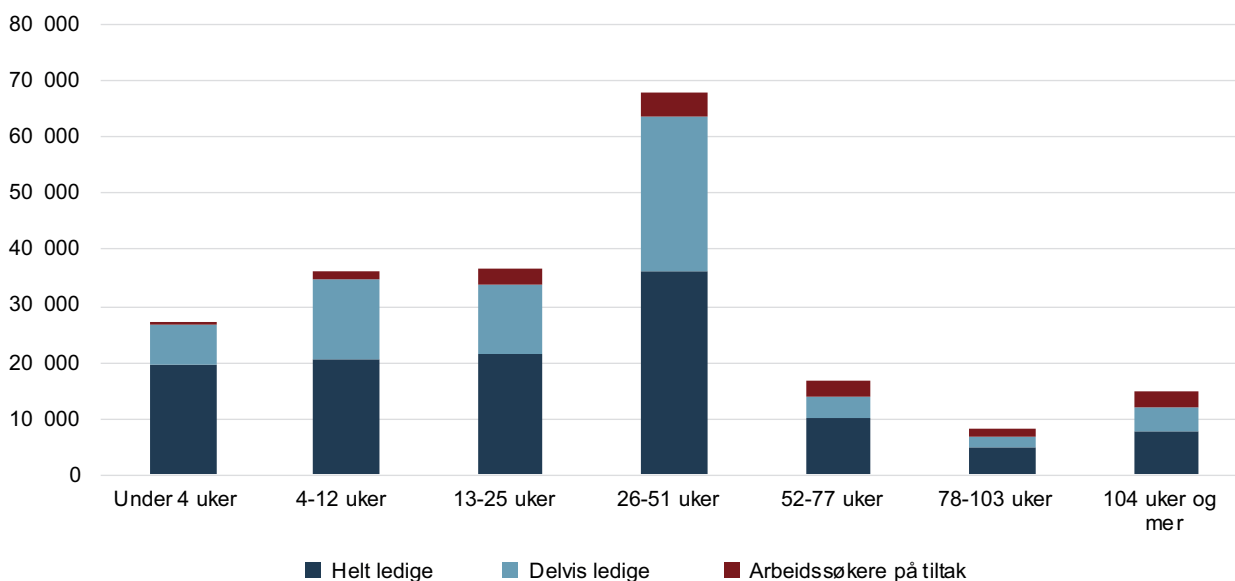
NAV's statistikk over ledige stillinger gir samme bilde. Etter en kraftig nedgang i antallet ledige stillinger våren 2020, har etterspørselen igjen tatt seg opp. De første to månedene av 2021 har det blitt registrert om lag like mange nye ledige stillinger per virkedag som i starten av 2020, men med store forskjeller mellom ulike yrkesgrupper.

Selv om etterspørselen samlet sett ikke har gått så mye tilbake, har siste års utvikling gitt store ubalanser i arbeidsmarkedet. Antallet arbeidssøkere per ledige stilling har økt kraftig, og dermed også konkurransen om jobbene. For yrker innen reiseliv og transport er det både svært høy arbeidsledighet og svært få ledige stillinger. Dette vil bedres når samfunnet kan åpnes mer opp, men trolig vil det også bli økt behov for omstilling mot andre typer jobber for en del av arbeidssøkerne.

### Mange langtidsledige

I et arbeidsmarked med stor ubalanse vil også flere bli langtidsarbeidssøkere. I og med at det nå er mer enn et halvt år siden pandemien traff Norge, har vi også fått

**Figur 7. Antall arbeidssøkere etter arbeidssøkerstatus og varighet som arbeidssøker. Februar 2021**



Kilde: NAV

en kraftig vekst i antallet langtidsarbeidssøkere. 68 000 av arbeidssøkerne ved utgangen av februar hadde vært arbeidssøkere mellom 26 og 52 uker, og til sammen 108 300 hadde vært arbeidssøkere i mer enn 26 uker. Av disse var 71 300 helt ledige eller arbeidssøkere i tiltak. Utover 2021 må vi dermed regne med at en stadig større andel av arbeidssøkerne har vært arbeidssøkere i mer enn ett år. Denne gruppen vil begynne å øke i mars/april, når vi passerer ett år siden pandemien traff Norge. Når mange blir stående lenge uten arbeid kan det også øke sannsynligheten for at flere faller varig utenfor, og slik gi langvarig negative konsekvenser i form av lavere sysselsetting.

## Utviklingen internasjonalt

Utviklingen hos våre handelspartnere er viktig for utviklingen i norsk økonomi, fordi eksporten av tradisjonelle varer og tjenester utgjør i overkant av 25 prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP) for Fastlands-Norge<sup>2</sup> og påvirker etterspørselen etter arbeidskraft direkte. I 2020 gikk 58 prosent av fastlands-eksporten til EU og om lag 7 prosent til USA.

### Den globale økonomien

Det globale utbruddet av koronaviruset har hatt store konsekvenser for verdensøkonomien. I sine nyeste prognoser anslår IMF at verdens BNP falt med 3,5 prosent i 2020. I oktober ble det anslått en nedgang på 4,4 prosent for 2020. Oppjusteringen kommer av at aktiviteten i fjerde kvartal var høyere enn ventet. Veksten er ventet å ta seg kraftig opp igjen i 2021, og IMF anslår at verdens BNP vil øke med 5,5 prosent, også dette en oppjustering fra forrige anslag. Det betyr at de anslår at aktiviteten i verdensøkonomien i 2021 vil være høyere enn før pandemien.

Pandemien har også gått hardt utover arbeidsmarkedene verden over. ILO anslår at det i 2020 var en nedgang i utførte arbeidstimer på 8,8 prosent sammenliknet med fjerde kvartal 2019, tilsvarende 255 millioner fulltidsjobber. Den har også påvirket internasjonal handel, og nedgangen fra 2019 til 2020 anslås til rundt

9 prosent. Handel med varer løftet seg betydelig i andre halvdel av 2020, mens handel med tjenester fremdeles ligger godt under normalen. Verdens industriproduksjon var i september tilbake på nivået før pandemien, men det er store regionale forskjeller. I Kina var industriproduksjonen tilbake på nivået før krisen allerede i juni, mens de fleste andre store regioner per november enten lå under eller omtrent likt som nivået før de ble rammet av pandemien.

Spredningen av koronaviruset har gått i bølger det siste året. Etter at man i store deler av verden fikk kontroll på smitten i løpet av våren 2020, har den kommet tilbake i kraftige bølger i de fleste land. Selv om de helsemessige konsekvensene ofte har vært vel så store som ved utbruddet av viruset, har de økonomiske konsekvensene av de senere bølgene stort sett vært mindre siden myndighetene har iverksatt smittevernstiltak som er mer skånsomme mot økonomien.

Det har oppstått ulike mutasjoner av viruset siden starten av utbruddet. De fleste av disse mutasjonene har hatt liten innvirkning på virusets evne til å spre seg. Rundt årsskiftet begynte derimot flere varianter av viruset med mutasjoner i virusets spike-protein å spre seg. Dette proteinet påvirker virusets spredningsevne, og man regner med at disse mutasjonene er mer smittsomme enn tidligere varianter. Det betyr sannsynligvis at de fleste koronatilfellene i verden etter hvert vil være av en variant med denne typen mutasjon. Dette skaper utfordringer for utrulling av vaksiner, da foreløpige studier tyder på at dagens vaksiner kan ha lavere effektivitet mot enkelte av disse muterte utgavene av viruset. Selv om vaksineprodusentene gir uttrykk for at de relativt raskt kan tilpasse vaksinene til nye varianter av viruset, vil dette senke tempoet i vaksineringsen, og dermed forlenge virusets dempende effekt på verdensøkonomien.

### Europa

Foreløpige tall fra Eurostat viser at BNP i eurosonen falt med 6,8 prosent i 2020, noe som utgjør den største målte nedgangen i eurosonen, og er sannsynligvis den største økonomiske nedgangen i området siden andre verdenskrig. Fra tredje til fjerde kvartal 2020 falt BNP i eurosonen 0,6 prosent, hvilket betyr at BNP var 5 prosent lavere i dette kvartalet sammenliknet med samme kvartal året før.

.....  
<sup>2</sup> Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge er lik bruttonasjonalprodukt (BNP) utenom næringene utvinning av olje og naturgass, rørtransport og utenriks sjøfart.

Det er betydelig ulikhet i hvor stor grad pandemien og medfølgende smittevernstiltak har rammet økonomiene i eurosonen så langt. Pandemien har spesielt rammet land hvor turisme utgjør en stor del av økonomien, som Spania, Italia og Hellas.

Arbeidsledigheten i eurosonen har økt fra 7,4 prosent i mars til 8,3 prosent i desember. Andelen som er uten arbeid er trolig noe høyere, fordi disse tallene ikke inkluderer personer som har vært permitterte mindre enn tre måneder.

BNP i Storbritannia falt med hele 19 prosent i andre kvartal 2020, men har tatt seg noe opp igjen med en vekst på 16 og 1 prosent i henholdsvis tredje og fjerde kvartal. Likevel er den økonomiske aktiviteten ved årets slutt langt svakere enn den var ved årets begynnelse. Vi venter også det vil ta noe tid før den økonomiske aktiviteten i Storbritannia vil ta seg opp igjen til nivået før pandemien. Dette til tross for at landet per i dag ligger godt an med tanke på vaksinering av befolkningen, og dermed er forventet å kunne redusere smittevernstiltak noe tidligere enn resten av Europa.

Vellykket vaksinering av befolkningen er avgjørende for å komme tilbake til normalen. Per i dag ligger vaksineringsgraden i EU klart bak land som USA og

Storbritannia. Det er betydelig usikkerhet om når man har vaksinert tilstrekkelig antall personer i Europa til at man gi slipp på inngripende smittevernstiltak, men vi venter at andre halvdel av 2021 vil fortone seg betydelig annerledes enn første halvdel.

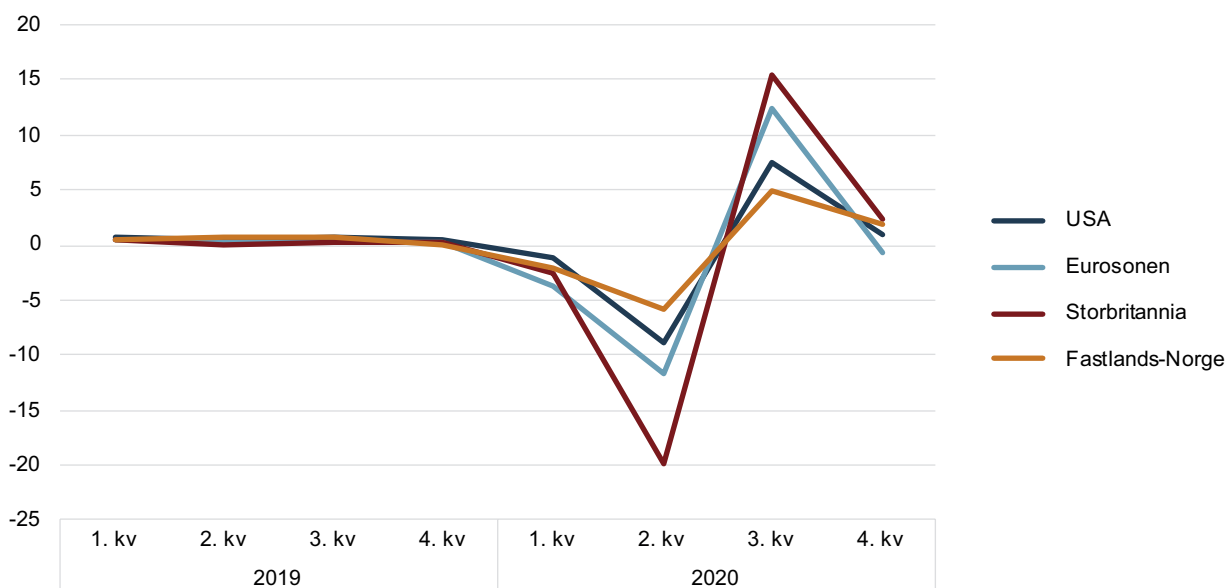
Vi venter at virus og smittetiltak vil prege økonomien i eurosonen hele første halvår, men at økt aktivitet i andre halvår vil føre til at veksten for året som helhet vil lande på omtrent 3,9 prosent. Det er stor usikkerhet knyttet til anslaget, spesielt knyttet til spredning av muterte virusvarianter, potensielle problemer med oppskalering av vaksineproduksjon, og problemer med å få vaksinert en tilstrekkelig andel av befolkningen.

### USA

Koronakrisen førte til en stor nedgang i BNP i første halvår i 2020, på henholdsvis 1,3 og 9,0 prosent i første og andre kvartal. Opphentinga begynte i andre halvår med en vekst på 7,5 prosent i tredje kvartal og på 1,0 prosent i fjerde kvartal. Til tross for økningen i andre halvår var BNP i fjerde kvartal 2020 fortsatt 2,5 prosent lavere enn samme kvartal året før.

Smittetrenden i USA har vært nedadgående siden begynnelsen av januar. De ligger også godt an når det

**Figur 8. Kvartalsvis BNP-vekst blant Norges viktigste handelspartnere. Sesongjusterte tall. Prosent**



Kilde: BEA, Eurostat og SSB

gjelder vaksinerings, og i begynnelsen av mars hadde de vaksinert tre ganger så mange innbyggere som EU.

Den nye administrasjon har lansert en stimuluspakke med ramme på 1 900 milliarder dollar. Dersom de vesentligste deler av pakken blir vedtatt, vil dette utgjøre en betydelig ekspansiv impuls for den amerikanske økonomien.

I sum forventer vi en gradvis bedring av økonomien i USA gjennom 2021, med en årsvekst i BNP på omtrent 4,8 prosent. Det innebærer at BNP allerede i år vil overgå nivået før krisen. Som for eurosonen så er dette et anslag med stor usikkerhet, og også her er det forhold knyttet til smitteutvikling og vaksinerings mot koronaviruset som utgjør det største usikkerhetsmomentet.

Arbeidsledigheten i USA økte kraftig som følge av koronakrisen. I april var ledigheten på hele 14,8 prosent. Det er ikke registrert høyere ledighet siden målingene begynte i 1948. Siden april har det vært en jevn nedgang i arbeidsledigheten, og i januar var ledigheten på 6,3 prosent. Også sysselsettingen falt kraftig i vår. Gjenopphentingen her har vært noe sei-

gere, og det er lite endring siden oktober. Det betyr at sysselsettingsnivået fremdeles er langt lavere enn normale nivåer. Det er nå omtrent fire millioner langtidsledige, og i tillegg har omtrent like mange sluttet å lete aktivt etter jobb. Det betyr at en stor gruppe mennesker er i ferd med å få en svak tilknytning til arbeidslivet, noe som vil kunne ha langvarige effekter på arbeidsmarkedet og økonomien.

## Den makroøkonomiske utviklingen i Norge

### Historisk nedgang i fastlandsøkonomien i 2020

Bruttonasjonalprodukt (BNP) for Fastlands-Norge falt med 2,5 prosent fra 2019 til 2020 som følge av koronapandemien. Dette er den kraftigste nedgangen som er målt siden nasjonalregnskapet begynte i 1970. Korona-utbruddet førte til en omfattende nedstengning av det norske samfunnet i mars og april som gjenspeiles i en dyp nedgang i fastlands-BNP i første og særlig andre kvartal 2020 (tabell 2). Etter hvert som det ble lettet på de strengeste smitteverntiltakene, tok aktiviteten i norsk økonomi seg opp. Veksten i fastlands-BNP var særlig høy i tredje kvartal 2020, men avtok noe i fjerde kvartal da det ble innført nye innstramminger i smitteverntiltakene. Til tross for betydelig vekst gjennom andre halvår, var nivået på fastlands-BNP i fjerde kvartal 2020 fortsatt lavere enn i fjerde kvartal 2019. Selv om nedstengingen våren 2020 medførte lavere aktivitet i de aller fleste næringene, er det de private tjenestenæringene som har blitt hardest rammet av koronapandemien, spesielt de som innebærer sosial kontakt, som overnattings- og serveringsvirksomhet, kultur, underholdning og annet tjenesteyting, samt transport. Det er i disse næringene bruttoproduktet falt mest i første og andre kvartal i fjor, samt innen forretningsmessig tjenesteyting på grunn av lavere aktivitet innen innleie av arbeidskraft. Etter sterk vekst i tredje kvartal, medførte strengere smitteverntiltak i fjerde kvartal at bruttoproduktet i overnattings- og serveringsvirksomhet, kultur, underholdning og annet tjenesteyting, samt transport falt på nytt, noe som bidro til å dempe veksten i fastlandsøkonomien. I bygg og anlegg, industri og varehandel økte aktiviteten gjennom andre halvår 2020. I fjerde kvartal var vekst innen varehandel og industri, hovedsakelig blant oljeleverandørene, de viktigste bidragene til veksten i fastlands-BNP.

### Makroøkonomiske anslag for våre viktigste handelspartnere

I vår prognosebane har vi lagt til grunn at utviklingen i BNP for våre viktigste handelspartnere i prognoseperioden blir som vist i tabell 1. Våre anslag er basert på de nyeste tilgjengelige makroøkonomiske anslagene fra sentralbankene Federal Reserve (USA), ECB (Eurosonen), Bank of England (Storbritannia) og Riksbanken (Sverige), samt de siste prognosene fra IMF og Norges Bank. Våre anslag er i tillegg basert på vår vurdering av utviklingen i verdensøkonomien den seneste tiden.

**Tabell 1. Anslag på gjennomsnittlig årsvekst i BNP for våre viktigste handelspartnere**

Land	2020	2021	2022
USA	-3,5 %	4,8 %	3,2 %
Eurosonen	-6,8 %	3,9 %	3,3 %
Storbritannia	-10,2 %	4,8 %	3,1 %
Sverige	-2,8 %	3,7 %	2,1 %
Kina	2,3 %	8,3 %	5,9 %

**Tabell 2. Utvalgte makroøkonomiske hovedstørrelser. Årlig vekst og sesongjustert kvartalsvis vekst. Prosent**

	2019	2020	1. kv. 2020	2. kv. 2020	3. kv. 2020	4. kv. 2020
Bruttonasjonalprodukt	0,9	-0,8	-1,4	-4,6	4,5	0,6
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	2,3	-2,5	-2,0	-5,9	5,0	1,9
Konsum i husholdninger mm	1,3	-7,4	-4,3	-10,2	9,4	-0,1
↪ Varekonsum	0,0	5,5	-2,2	6,1	5,9	0,7
↪ Tjenestekonsum	2,8	-11,8	-5,4	-17,8	12,3	0,6
Konsum i offentlig forvaltning	1,9	1,7	0,3	-2,1	2,9	2,8
Bruttoinvestering i fast realkapital	4,8	-3,9	-3,9	-1,9	-0,8	0,9
↪ Utvinning og rørtransport	12,6	-4,9	-5,5	-5,5	-3,2	0,1
↪ Fastlands-Norge	4,0	-3,9	-4,1	0,0	-1,0	1,1
↪↪ Næringer	5,6	-6,3	-4,4	-5,8	0,6	2,5
↪↪↪ Industri og bergverk	24,4	-10,8	-10,1	-7,4	1,7	-2,0
↪↪ Boliger (husholdninger)	-1,7	-4,0	-2,2	0,4	-1,2	4,7
↪↪ Offentlig forvaltning	7,2	-0,3	-5,3	8,5	-2,9	-3,9
Eksport i alt	0,5	-0,9	-1,7	-7,3	4,4	1,8
↪ Tradisjonelle varer	4,6	-2,3	-2,6	-7,8	8,4	3,9
↪ Tjenester	3,5	-13,3	-0,7	-19,8	3,7	2,9
Import i alt	4,7	-12,2	-3,5	-17,1	10,5	0,3
↪ Tradisjonelle varer	5,7	-2,5	-2,4	-7,2	12,7	1,8

Kilde: SSB (NR)

### Nedgang i investeringene

De totale bruttoinvesteringene i fast realkapital utgjør om lag en tredel av fastlands-BNP og inkluderer både investeringer på norsk sokkel og på fastlandet. I 2020 gikk bruttoinvesteringene ned med 3,9 prosent som følge av en nedgang både i oljeinvesteringene og fastlandsinvesteringene. Bruttoinvesteringene innen utvinning og rørtransport falt med 4,9 prosent, mens bruttoinvesteringene i Fastlands-Norge falt med 3,9 prosent. En nedgang i næringsinvesteringene, særlig i industriinvesteringene, og i boliginvesteringene trakk ned bruttoinvesteringene i Fastlands-Norge i 2020, mens investeringene i offentlig forvaltning holdt seg omtrent uendret sammenliknet med 2019. Utviklingen i bruttoinvesteringene var noe mer positiv i andre halvår 2020. Nedgangen i oljeinvesteringene bremsset opp i fjerde kvartal, mens fastlandsinvesteringene tok seg noe opp, og særlig boliginvesteringene hadde betydelig vekst mot slutten av fjoråret. Offentlige investeringer falt derimot gjennom andre halvår etter kraftig vekst i andre kvartal (figur 9).

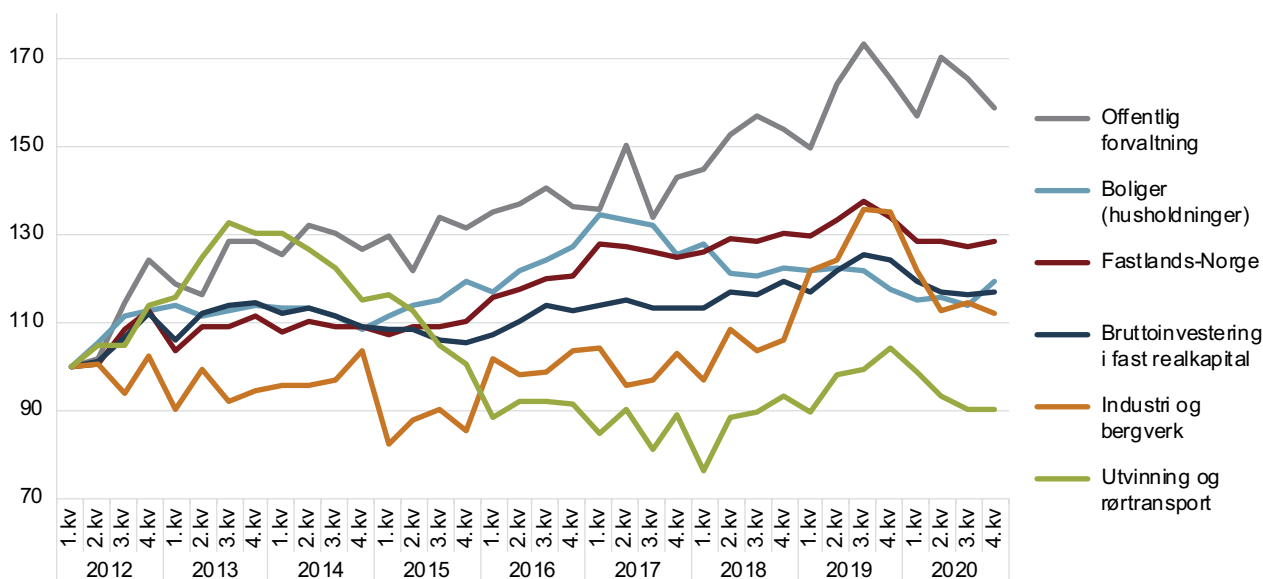
### Nedgang i petroleumsinvesteringene

Som følge av koronautbruddet og uenighet mellom OPEC-landene og Russland om kutt i oljeproduksjonen, falt oljeprisen kraftig i løpet av mars i fjor. Bunnen ble nådd i april med cirka 20 dollar fatet. Etter dette har oljeprisen tatt seg opp igjen, og var ved utgangen av februar i år på 64 dollar fatet, omtrent på samme nivå som før koronapandemien. Kontrakter for framtidige oljeleveranser tyder på at oljeprisen vil avta noe i løpet av de nærmeste to årene. I vår prognose ligger det til grunn at oljeprisen blir i gjennomsnitt 62 dollar fatet i år og 59 dollar fatet i 2022. Det er imidlertid knyttet stor usikkerhet til anslaget.

Oljeinvesteringene økte gjennom 2018 og 2019 etter fire år med nedgang. I fjor gikk oljeinvesteringene ned igjen. Nedgangen var særlig sterk i første halvår, noe som kan sees i sammenheng med koronapandemien og det kraftige fallet i oljeprisen. Nedgangen avtok i tredje kvartal, og i fjerde kvartal holdt oljeinvesteringene seg stabile. I SSBs investeringsundersøkelse fra



Figur 9. Utviklingen i investeringene. Sesongjustert. Indeksert: 1. kvartal 2012=100



Kilde: SSB (NR)

februar anslår operatørene på norsk sokkel at investeringene innen olje- og gassvirksomhet i år vil bli på 175 milliarder kroner. Dette er en nedgang på 6,4 prosent sammenliknet med anslaget for 2020 gitt i februar i fjor, målt i løpende priser. Anslaget på oljeinvesteringene i 2021 har dermed blitt oppjustert i hver av de tre siste målingene, trolig som følge av både høyere oljepris og regjeringens skattepakke for oljenæringen. Det første anslaget som er gitt for 2022 tyder på en nedgang på 9 prosent sammenliknet med investeringsanslaget for 2021 gitt i februar i fjor. Vi venter derfor at oljeinvesteringene fortsetter å gå ned i år og i 2022 (tabell 3).

### Nedgang i boliginvesteringene

Boliginvesteringene falt både i 2018 og i 2019 etter å ha vokst kraftig i 2015 og 2016. I 2020 gikk boliginvesteringene ned med ytterligere 4 prosent. Det var særlig i første kvartal at boliginvesteringene hadde en betydelig nedgang. Etter en svak utvikling i andre og tredje kvartal, tok boliginvesteringene seg opp i fjerde kvartal med en økning på 4,7 prosent, ifølge sesongjusterte nasjonalregnskapstall. Utviklingen i boliginvesteringene følger utviklingen av igangsetting av nye byggeprosjekter, som også gikk ned i 2018, 2019 og i fjor. Summen av igangsatt

bruksareal til bolig i 2020 ble 2 prosent lavere enn i 2019, men tall fra SSB viser at igangsettingen hadde en økende trend gjennom året.

Ifølge sesongjusterte tall fra SSB har boligprisene steget kontinuerlig siden andre kvartal 2018. I fjor var boligprisveksten noe svakere i første halvår, men tiltok i andre halvår. Sammenliknet med fjerde kvartal 2019, var boligprisene 7,1 prosent høyere i fjerde kvartal 2020. Dette er den høyeste årlige boligprisveksten siden første kvartal 2017. I gjennomsnitt ble boligprisene 4 prosent høyere i 2020 enn i 2019 ifølge SSB. Sesongjusterte månedstall fra Eiendom Norge viser at boligprisene falt i mars og april i fjor, men har siden økt betydelig, og var i januar i år 8,6 prosent høyere enn i januar 2020. Den kraftige boligprisveksten må sees i sammenheng med det store rentekuttet som Norges Bank foretok våren 2020. Det bidro til å senke lånekostnadene og ga økt realinntekt for størsteparten av befolkningen. I tillegg ble fleksibilitetskvoten i boliglånsforskriften midlertidig utvidet i andre og tredje kvartal i fjor, noe som trolig førte til at flere enn tidligere fikk innvilget boliglån. Vi forventer at boligprisveksten blir noe høyere i år og neste år enn i fjor som følge av fortsatt lave utlånsrenter og lavere boligbygging de seneste årene. Vekst i boligprisene

vil påvirke igangsettingen av nye byggeprosjekter. Vi forventer derfor en moderat vekst i boliginvesteringene i år og neste år.

### Betydelig nedgang i industriinvesteringene

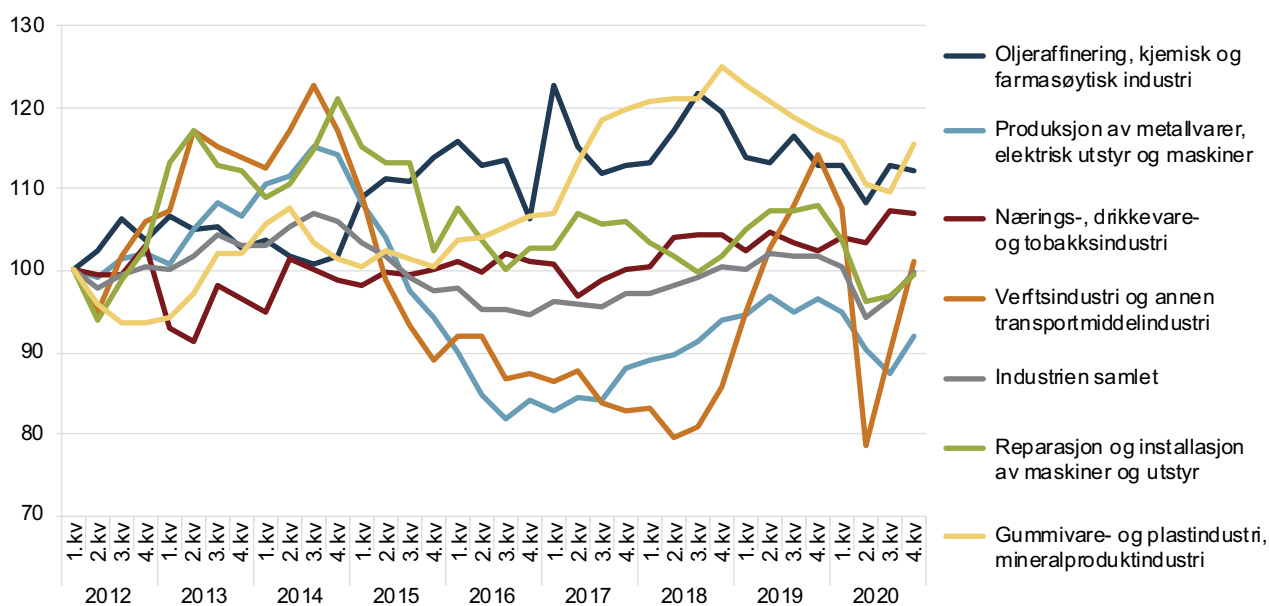
Industriinvesteringene falt med 10,9 prosent i fjor, etter en kraftig økning i 2019. Nedgangen var særlig stor innen oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri. Metallindustri og maskinreparasjon og -installasjon hadde også en betydelig nedgang. Høyere investeringer i næringsmiddelindustrien, særlig innen bearbeiding og konservering av fisk, bidro på den andre siden til å dempe nedgangen i industriinvesteringene.

Ifølge SSBs investeringsundersøkelse fra februar er virksomhetenes anslag på industriinvesteringene i år 6 prosent lavere enn anslaget for 2020 gitt på samme tidspunkt i fjor, målt i løpende priser. Investeringsanslaget for 2021 har dermed blitt betydelig oppjustert i løpet av det siste året. Det er særlig næringsmiddelindustrien som trekker ned investeringsanslaget. Lavere investeringer innenfor oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri samt maskinreparasjon og -installasjon bidrar også til nedgangen. Vi venter derfor en ytterligere nedgang i industriinvesteringene i år. I 2022 forventer vi en moderat økning.

### Gjeninnhenting i industriproduksjonen

Bruttoproduktet i industrien falt med 2,5 prosent i 2020. De aller fleste industrinæringene hadde en nedgang i produksjonen i fjor, men det var særlig verftsindustri og annen transportmiddelindustri, samt produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner, begge leverandører til oljeindustrien, som trakk ned industriproduksjonen. I næringsmiddelindustrien økte derimot produksjonen i 2020, noe som bidro til å dempe den samlede nedgangen. Utviklingen i industriproduksjonen gjennom 2020 gjenspeiler utviklingen av koronapandemien og tiltakene satt i verk for å begrense smittespredningen: Industriproduksjonen falt i første og særlig andre kvartal, og tok seg opp i tredje og fjerde kvartal (figur 10). Det var også leverandørene til oljeindustrien som hadde det største produksjonsfallet i første halvår i fjor, og spesielt verftsindustri og annen transportmiddelindustri. Dette kan sees i sammenheng med strenge smitteverntiltak og mangelen på innleid utenlandsk arbeidskraft som følge av reiserestriksjoner. Utviklingen snudde i andre halvår med en kraftig gjeninnhenting etter hvert som smitteverntiltakene ble lettet på. Aktiviteten blant produsentene av innsatsvarer tok seg også noe opp i løpet av andre halvår som følge av gjeninnhenting i internasjonal økonomi.

Figur 10. Bruttoprodukt for industrien. Utvalgte industrinæringene. Sesongjustert. Indeksert: 1. kvartal 2012=100



Kilde: SSB (NR)



Ifølge SSBs konjunkturbarometer for industrien er utsiktene for første kvartal 2021 svakt positive, noe som er en bedring sammenliknet med forrige undersøkelse. Det er produsentene av innsatsvarer og konsumvarer som har positive forventninger, mens produsentene av investeringsvarer er mindre negative til utsiktene for første kvartal enn de var i forrige undersøkelse. Samtidig melder en stor andel av industriledere at koronapandemien fortsatt skaper usikkerhet. Ordretilgangen fra hjemmemarkedet er ventet å øke noe, mens det ventes en liten nedgang i både ordretilgang fra eksportmarkedet og samlet ordrebeholdning. Vi venter at industriproduksjonen gradvis henter seg inn i løpet av 2021 og 2022, hjulpet av en fortsatt svak kronekurs, som bidrar til økt konkurranseevne for eksportrettet industri, og høyere vekst internasjonalt.

### **Stort fall i privat konsum**

Husholdningenes forbruk utgjør om lag halvparten av fastlands-BNP og har derfor stor betydning for veksten i norsk økonomi. Husholdningenes konsum falt med 7,4 prosent i fjor og var hovedårsaken til nedgangen i fastlands-BNP. Det var i første halvår, og særlig i andre kvartal, at privat konsum falt kraftig som følge av nedstengingen. Med den gradvise gjenåpningen ble det betydelig vekst i privat konsum i tredje kvartal, som igjen ble dempet i fjerde kvartal med gjeninnføring av strengere smitteverntiltak. Det er tjenestekonsumet som har vært hardest rammet av smitteverntiltakene, og det ble 11,8 prosent lavere i fjor enn i 2019. Varekonsumet tok seg opp allerede i andre kvartal i fjor som følge av en vridning i forbruket fra tjenester til varer, blant annet mat og drikkevarer, og ble 5,5 prosent høyere enn i 2019.

Husholdningenes sparing økte kraftig i fjor som følge av de begrensede konsummulighetene under koronakrisen. Vi forventer at spareraten vil falle gradvis fram mot 2022, og at de oppsparte midlene vil bidra til sterkere vekst i privat konsum framover. I tillegg til de løpende inntektene, tar husholdningene hensyn til sin formue når de bestemmer sitt forbruk, og en stor del av husholdningenes formue består av eiendom. Vi venter vekst i boligprisene fra mot 2022, og sammen med lave renter, vil dette også bidra til høyere vekst i konsumet.

I første kvartal i år har nye smitteutbrudd medført midlertidige, lokale innstramminger i smitteverntiltakene.

Slike innstramminger kan forekomme inntil en stor nok andel av befolkningen har blitt vaksinert, derfor venter vi at utviklingen i privat konsum i første halvår i år fortsatt vil gjenspeile begrensninger for konsumet av tjenester til fordel for varekonsumet, og at dette gradvis reverseres i løpet av andre halvår. I sum venter vi at privat konsum vil vokse kraftig både i år og i 2022, og at det er særlig vekst i tjenestekonsumet som vil bidra til det.

### **Vekst i den offentlige etterspørselen**

Den offentlige etterspørselen, det vil si summen av konsum og bruttoinvesteringer i offentlig forvaltning, utgjør rundt en tredel av fastlands-BNP. Ekspansiv finanspolitikk under koronakrisen har bidratt til å dempe nedgangen i fastlandsøkonomien. I vår prognose legger vi til grunn anslått nivå på den offentlige etterspørselen i nasjonalbudsjettet for 2021. Det innebærer at den offentlige etterspørselen vil vokse noe mer og utgjør et større bidrag til gjeninnhenting i fastlandsøkonomien i år enn i fjor.

### **Eksport av tradisjonelle varer tar seg opp**

Eksporten av tradisjonelle varer ble i gjennomsnitt 2,3 prosent lavere i fjor enn i 2019. Den falt kraftig i løpet av de to første kvartalene i 2020 som følge av koronapandemien som rammet Norges viktigste handelspartnere hardt. På samme måte bidro gjeninnhenting i internasjonal økonomi til betydelig vekst i eksporten av tradisjonelle varer i andre halvår 2020.

Etter en kraftig nedgang i fjor, venter vi at den utenlandske etterspørselen etter norske varer og tjenester gradvis tar seg opp i år og neste år. Vi venter at den norske kronen vil holde seg svak, noe som isolert sett bidrar til økt eksport fra Norge, siden norske varer relativt sett blir billigere i utlandet. Vi venter derfor at eksporten av tradisjonelle varer gradvis øker i løpet av 2021 og 2022 (tabell 3).

### **Valutakurs og rente**

Den norske kronen svekket seg kraftig i løpet av de siste ukene i mars og nådde rekordlave nivåer mot blant annet euro og amerikanske dollar. Dette gjenspeilet blant annet uro i finansmarkedene som følge av nedstengingen av mange økonomier for å begrense spredningen av koronaviruset. Siden mars i fjor har den norske kronen styrket seg cirka 18 prosent. Min-

dre usikkerhet i finansmarkedene etter hvert som flere økonomier gjenåpnet og en økning i oljeprisen har bidratt til dette. Imidlertid har det fortsatt vært en del svingninger i kronekursen som er vanskelige å fange i modellberegningene<sup>3</sup>. I denne prognosen har vi derfor valgt å holde eurokursen konstant på 10,3 kroner ut 2022, som var gjennomsnittlig kurs måneden før vi avsluttet våre beregninger. Det er stor usikkerhet knyttet til utviklingen av kronekursen framover.

Norges Bank besluttet å holde styringsrenten uendret på 0,0 prosent i desember. Ifølge deres siste

renteprognose vil styringsrenten trolig bli værende på det nivået ut 2021 og øke gradvis først i 2022. Renteprognosen innebærer en raskere renteoppgang enn anslått i forrige rentemøte. Begrunnelsen for dette var at gjeninnhenting i norsk økonomi bremses av økt smitte og strengere smittevern, samtidig som start på vaksinerings kan bidra til raskere oppgang av den økonomiske aktiviteten enn tidligere antatt. I tillegg vil styrking av den norske kronen sammen med utsikter til lav lønnsvekst bidra til lavere prisvekst framover. I våre beregninger har vi lagt til grunn at pengemarkedsrenten vil utvikle seg i tråd med Norges Banks siste renteprognose.

<sup>3</sup> Vi benytter KVARTS-modellen i vårt prognosearbeid. Denne modellen er utviklet i SSBs forskningsavdeling. I boks 2.1 i «Konjunkturtrendene 2019/1» redegjør SSB for valget mellom konstant kronekurs og kursen som følger av modellberegningene, samt konsekvensene av en sterkere kronekurs for norsk økonomi ifølge KVARTS.

### Gjeninnhenting i norsk økonomi fortsetter

Etter den kraftige nedgangen i første og særlig andre kvartal i fjor, tok aktiviteten i norsk økonomi seg opp i andre halvår i fjor. Vi venter at fastlands-BNP

**Tabell 3. NAVs prognose for utviklingen i norsk økonomi i 2021 – 2022. Prosentvis vekst om ikke annet er angitt**

	2021	2022
<b>Arbeidsmarked</b>		
Registrerte helt ledige	104 000	87 000
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	3,7	3,0
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	4,6	4,1
Sysselsettingsvekst (AKU)	0,3	0,7
Arbeidsstyrkevekst (AKU)	0,3	0,2
Sysselsettingsandel (AKU), nivå	67,3	67,6
Yrkesdeltakelse, nivå	70,5	70,5
<b>Realøkonomi</b>		
Konsum i husholdninger mm	5,9	6,1
Bruttoinvesteringer Fastlands-Norge	1,4	1,6
- Boliginvesteringer	1,3	2,3
Petroleumsinvesteringer	-6,4	-2,5
Eksport	6,0	5,0
- Tradisjonelle varer	2,1	4,1
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	2,8	3,4
<b>Valutakurs og oljepris (nivå)</b>		
NOK per euro	10,3	10,3
Råoljepris i dollar	62,1	58,8

Kilde: NAV

vil fortsette å vokse ut prognoseperioden. Som års-gjennomsnitt venter vi en økning på 2,8 prosent i år og på 3,4 prosent i 2022 (tabell 3). Tallene for fjerde kvartal viser imidlertid at gjeninnføring av strengere smitteverntiltak dempet veksten i fastlandsøkonomien. Vi legger til grunn at dette fortsatt vil være tilfellet i første halvår i år, men at en stor nok andel av befolkningen har blitt vaksinert i andre halvår, noe som kan tillatte en nedtrapping i smitteverntiltak og bidra til raskere vekst i norsk økonomi. Vi venter at de fleste etterspørselskomponentene vil bidra til veksten i fastlandsøkonomien i år og neste år, og særlig privat konsum. Det eneste negative bidraget vil være videre nedgang i oljeinvesteringene, som vil dempe veksten i fastlands-BNP i år og i noe mindre grad neste år. Vi legger også til grunn at veksten blant handelspartnerne vil ta seg opp fram mot 2022 og dermed etterspørsel etter norske varer og tjenester, slik at økt eksport vil også være et viktig bidrag til veksten i fastlandsøkonomien de nærmeste to årene.

Koronapandemien utgjør en betydelig usikkerhetsfaktor i vurderingen av utsiktene framover. Vaksinering har allerede kommet i gang i Norge og blant våre handelspartnere. Hittil er det en liten andel av befolkningen som har blitt vaksinert, og det har oppstått noen forsinkelser i produksjonen og distribusjonen av de godkjente COVID-vaksinene. Samtidig har flere nye vaksiner nylig blitt godkjent eller er under godkjenning, noe som kan bidra til raskere vaksinering de kommende månedene. Om vaksinering av befolkningen foregår i et langsommere tempo enn planlagt, kan det være nødvendig å opprettholde strenge smitteverntiltak lenger, noe som ville forsinke den økonomiske gjeninnhenting i Norge og internasjonalt.

### NAVs arbeidsmarkedsprognose

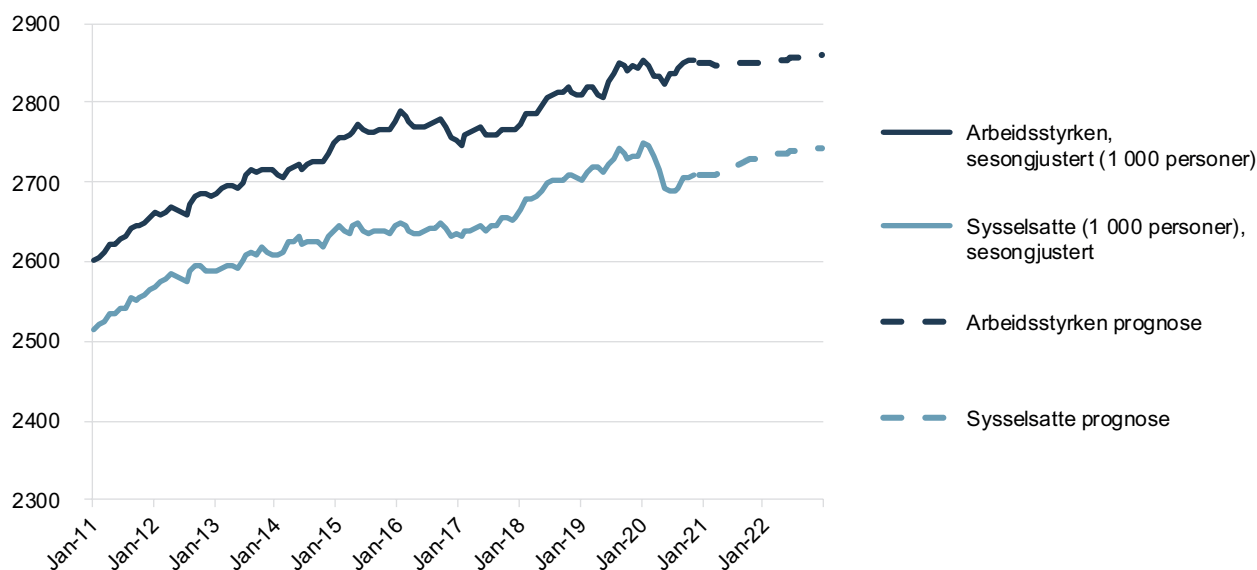
Vi anslår at det i gjennomsnitt vil være 104 000 helt ledige i år, og 87 000 neste år. Dette innebærer en registrert arbeidsledighet på henholdsvis 3,7 og 3,0 prosent i 2021 og 2022. Antallet registrerte helt ledige vil dermed fremdeles være på et mye høyere nivå ved utgangen av 2022 enn det var i forkant av koronakrisen.

Smitteutviklingen og ikke minst vaksinerings-tempoet vil være avgjørende for utviklingen framover. I tråd med regjeringens mellom-scenario<sup>4</sup> legger vi til grunn at smittesituasjonen tillater at de mest inngripende smittevernstiltakene blir lettet på i begynnelsen av andre halvår, men at vi må leve med noen smittevernstiltak en lengre periode. Lokale smitteutbrudd vil også prege arbeidsmarkedet i første halvår. Vi venter derfor at arbeidsmarkedet vil bedre seg betydelig fra andre halvår i år og ut prognoseperioden. Det er fremdeles en stor andel permitterte blant de helt ledige, og vi forventer at flertallet av disse vil komme tilbake i jobb etter hvert som samfunnet gjenåpner. I tillegg er det gjort betydelige ekstrabevilgninger til arbeidsmarkedstiltak i år, noe som isolert sett vil bidra til en nedgang i antallet registrerte helt ledige. Samtidig er andelen langtidsledige unormalt høyt, og risikoen for at mange av disse vil fortsette å være ledige i lang tid framover er høy. Det har også oppstått skjevheter mellom tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet, og mange av de arbeidsledige sitter på erfaring og kompetanse som ikke lenger er like ettertraktet på arbeidsmarkedet. Derfor venter vi kun svak nedgang i antall helt ledige i løpet av 2022.

Både sysselsettingen og arbeidsstyrken falt kraftig i løpet av første og andre kvartal i fjor ifølge sesongjusterte AKU-tall (figur 11). Antall personer i arbeidsstyrken var i fjerde kvartal i fjor tilbake på om lag samme nivå som før krisen, men sysselsettingen var fremdeles betydelig lavere. Som en konsekvens av lavere befolkningsvekst i yrkesaktiv alder og lavere arbeidsinnvandring forventer vi svak vekst i arbeidsstyrken framover. Vedvarende høy arbeidsledighet og høy konkurranse om de ledige jobbene vil også føre til at flere trer ut av eller utsetter å gå inn i arbeidsstyrken. Vi forventer derfor at yrkesdeltakelsen holder seg stabil de neste årene. Vi forventer en moderat vekst i sysselsettingen i årene som kommer. Bedringen i år forventes å komme hovedsakelig i andre halvår, noe som gjør at

<sup>4</sup> Regjeringen la i slutten av januar fram tre ulike framtidsscenarioer for pandemien.

**Figur 11.** Antall personer i arbeidsstyrken og antall sysselsatte ifølge AKU.1 000 personer. Sesongjusterte tall



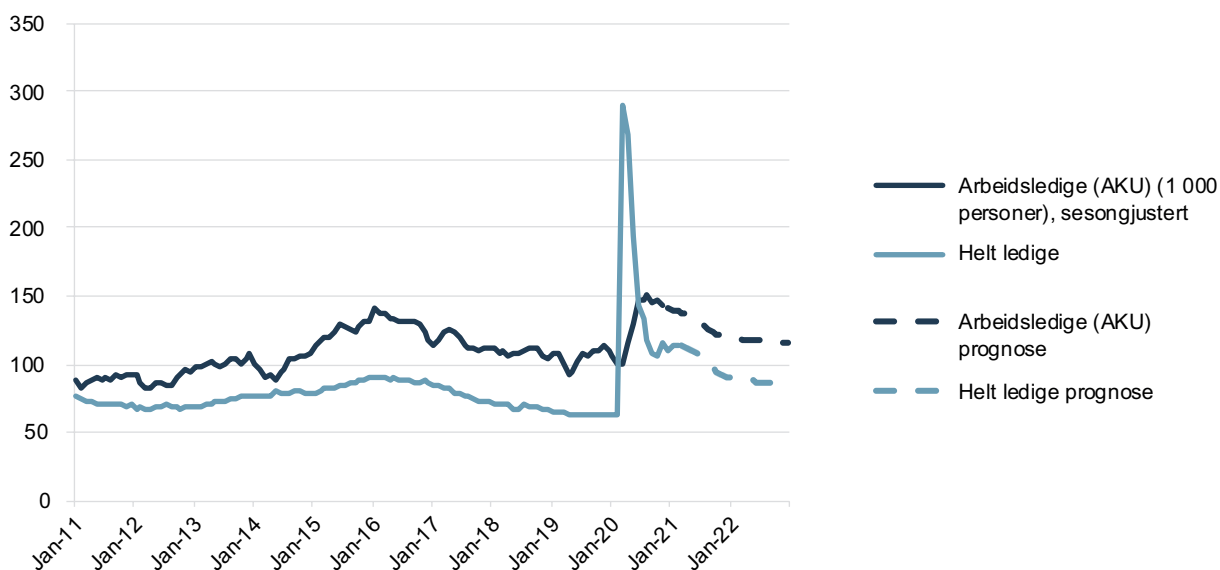
Kilde: SSB og NAV

årsveksten i 2021 blir ganske svak. Sysselsettingsandelen, som falt ganske tydelig i 2020 (tabell 4), øker også noe i år og neste år. Men den vil fortsatt være lavere i 2022 enn den var i 2019 ifølge vår prognose. AKU-ledigheten viste en mye mindre økning og på et senere tidspunkt enn den registrerte ledigheten (figur 12). Det kommer av at permitterte er regnet som arbeidsledige i NAVs statistikk fra dagen de melder seg som arbeidssøkere, mens de er regnet som sysselsatte midlertidig fraværende fra arbeid de første tre månedene av permitteringen. Vi forventer også en betydelig nedgang i AKU-ledigheten de kommende årene i takt med at situasjonen i norsk økonomi bedrer seg.

Noen av næringene som har blitt hardt rammet av koronapandemien vil oppleve sterk vekst etter hvert som samfunnet gjenåpner, blant annet serveringsbransjen, men det er sannsynlig at det vil ta flere år før for eksempel reiseliv og luftfart er tilbake på

samme nivå som før koronakrisen. Avinor anslår at flytrafikken først i 2025 vil være tilbake til nivået man hadde i 2019. Samtidig vil fallende oljeinvesteringer gi mindre aktivitet i leverandørindustrien. Dette kan medføre langvarig høy arbeidsledighet innen enkeltyrker, noe som vil skape utfordringer for NAV i formidlingen av arbeidskraft fra næringer med lav etterspørsel til næringer med høy etterspørsel av arbeidskraft. Konkurser vil også medføre at en del av de permitterte ikke vil komme tilbake til sin opprinnelige arbeidsgiver. Den vedvarende høye arbeidsledigheten vil bety at flere vil trenge oppfølging fra NAV for å komme tilbake i arbeid. Det forsterkes av at mange av de som har gått ledige lenge har lav utdanning og at ledigheten er høy for en del grupper av innvandrere. Fra tidligere kriser vet vi i tillegg at det ikke bare er de mest utsatte gruppene som trenger oppfølging i en slik situasjon, men også de mer ressurssterke gruppene som i en normalsituasjon klarer seg uten bistand.

**Figur 12.** Antall registrerte helt ledige og ledige ifølge AKU. 1000 personer. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

**Tabell 4.** Befolkning i yrkesaktiv alder, arbeidsstyrken, sysselsatte og arbeidsledige ifølge AKU

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Befolkning 15-74 år	3 850 000	3 896 000	3 935 000	3 966 000	3 993 000	4 015 000	4 035 000
Arbeidsstyrken	2 723 000	2 764 000	2 769 000	2 763 000	2 802 000	2 830 000	2 840 000
Sysselsatte	2 624 000	2 639 000	2 638 000	2 647 000	2 694 000	2 724 000	2 710 000
Yrkesdeltakelsen	70,7 %	71,0 %	70,4 %	69,7 %	70,2 %	70,5 %	70,4 %
Sysselsettingsandel	68,2 %	67,7 %	67,0 %	66,7 %	67,5 %	67,8 %	67,2 %
AKU-arbeidsledige	98 000	125 000	131 000	117 000	108 000	106 000	130 000
Registrerte helt ledige (NAV)	75 254	80 561	83 813	74 235	65 547	63 451	141 939

Kilde: SSB og NAV

### Makromodellen KVARTS

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

### Referanser

Statistisk sentralbyrå (2019). *Konjunkturtendensene 2019/1*.

.....  
.....

# ETT ÅR MED KORONA. UTVIKLING OG UTSIKTER FOR NAVS YTELSE OG BRUKERE<sup>1</sup>

Av Espen Steinung Dahl, Jorunn Furuberg, Ingunn Helde, Åshild Male Kalstø, Inger Cathrine Kann, Andreas Myhre, Heidi Nicolaisen, Jon Petter Nossen og Mia Sohlman

## Sammendrag

I løpet av et par uker i mars 2020, gikk Norge fra å ha det laveste ledighetsnivået på 10 år til det høyeste i fredstid. Økningen skjedde som følge av koronapandemien og smittevernstiltakene som ble innført. Under koronakrisen har NAV rapportert hyppig til offentligheten om utviklingen i antall ledige og mottatte søknader om dagpenger. Det har vært langt mindre oppmerksomhet om hvordan krisen har påvirket mottak av andre ytelser som NAV forvalter. Tema for denne artikkelen er alle ytelsene. Nå er det ett år siden pandemien brøt ut i Norge og vi oppsummerer hva som har skjedd så langt, hvilke justeringer av regelverket som er gjort under krisen og hvordan vi forventer at utviklingen blir fremover.

Ledigheten har hittil hatt mindre konsekvenser enn ventet for bruk av andre ytelser enn dagpenger. I starten av pandemien forventet flere en markant tilstrømming til sosialhjelp, men så langt kan det se ut som om dette ikke har skjedd. Vi tror forklaringen er at de midlertidige koronaordningene har dekket behovet for inntektssikring i stor grad, spesielt for de med lavest inntekt. Den utvidete dagpengeordningen fører trolig til lavere søkning til andre ytelser fordi den har forhøyet sats og lavere krav til opptjening. Dog forventer vi endringer i tiden som kommer. Det er imidlertid viktig å understreke at utviklingen er preget av usikkerhet fordi vi ikke kan vite hvor raskt det blir lettet på smitteverntiltak, hvilke «koronaordninger» som blir innført fremover, eller hvor lenge diverse koronaordninger vil vare.

Mange er tilbake i jobb ett år etter koronakrisen inntraff, men noen grupper er hardt rammet. Dette gjelder spesielt innvandrere fra ikke-vestlige land, personer med lav inntekt og personer uten fullført videregående. Foreløpig er unge overrepresentert blant de ledige, men gjennomsnittsalderen øker i den gruppen som fortsatt er ledig.

Omfang av ledighet og bruk av ytelser påvirkes blant annet av hvor mange som søker seg til utdanning. Flere vil utdanne seg i tiden som kommer, men det er begrenset med plasser selv om kapasiteten i utdanningssektoren økte i 2020 og er ytterligere utvidet i 2021. I 2020 fikk nær 8400 innvilget dagpenger ved siden av utdanning. Den midlertidige ordningen med utvidet adgang til slik kombinasjon innebærer at rundt 7000 flere enn tidligere år har startet med utdanning mens de mottar dagpenger.

**Dagpenger:** Den maksimale dagpengeperioden er blitt forlenget slik at ingen vil miste retten til dagpenger før oktober 2021. Hvis arbeidsmarkedet bedrer seg, vil mange komme i jobb igjen. Vi kan likevel forvente at en større gruppe ikke vil komme i jobb innen oktober, og dermed vil miste

.....  
<sup>1</sup> Tusen takk til Catrine Stadheim for bistand til oversikten over regler som er innført i løpet av koronapandemien. Takk til Ulf Andersen, Ole Christian Lien, Ivar Lima og Johannes Sørbø for kvalitetssikring.



retten til dagpenger da. Mange av de som ble ledig da krisen rammet har rett til 2 år med dagpenger, altså frem til våren 2022.

**Tiltaksplasser:** I 2020 ble det bevilget penger til om lag 56 000 tiltaksplasser for personer som står uten arbeid. For 2021 har regjeringen økt bevilgningen til å dekke om lag 63 000 tiltaksplasser. Flere tiltaksplasser vil bidra til nedgangen i antallet helt ledige i 2021.

**Sykefravær og sykepenger:** Det legemeldte sykefraværet var klart høyere i 2020 enn i årene før. Dette skyldes i hovedsak sykmelding på grunn av mistenkt eller bekreftet Covid-19, samt fravær knyttet til pålagt karantene og risiko for alvorlig sykdom. Det har vært en markant økning i antall dagpengemottakere som går over på sykepenger, og det kan komme til å øke ytterligere når mange går mot slutten av dagpengeperioden.

**Arbeidsavklaringspenger (AAP):** Antall nye mottakere av AAP under koronakrisen har vært lavere enn forventet, sett ut fra tidligere nedgangskonjunkturer. Det kan ha sammenheng med at personer med inntekt mellom 0,75 og 1,5 G også fikk rett til dagpenger under koronakrisen. At mange av de arbeidsledige er permittert kan også bidra til at færre søker om AAP, men dette kan endre seg dersom disse blir oppsagt. Antall mottakere av AAP forventes å øke i 2021 både som følge av økning i antall nye mottakere og at færre avslutter.

**Uføretrygd:** Hittil har ikke koronapandemien ført til noen økning i antall uføre, men flere langtidsledige kan føre til en slik økning. Dette vil imidlertid ta flere år, og utviklingen i uføretrygd vil være betinget av hva som skjer i arbeidsmarkedet, samt av utviklingen i arbeidsavklaringspenger.

**Alderspensjon:** Så langt kan vi ikke observere at koronapandemien har påvirket uttak av alderspensjon. Men det kan være at den langvarige nedgangskonjunkturen kan gi økt uttak av alderspensjon i tiden fremover.

**Omsorgspenger:** Flere yrkesaktive enn normalt vil benytte omsorgspengeordningen så lenge pandemien medfører at barn må i karantene og at barnehager og skoler må stenge.

**Sosialhjelp:** Flere vil søke om sosialhjelp etter hvert som varigheten av pandemien og nedstengingen øker. For mange arbeidsledige uten rett til dagpenger eller andre trygdeytelser er sosialhjelp det eneste alternativet. Mottak av sosialhjelp henger sammen med endringer i regelverket for mottak av dagpenger.



## Innledning

Når denne artikkelen publiseres, er det ett år siden pandemien for alvor rammet Norge. Dette er en oppsummerende oversiktsartikkel der vi skuer både bakover og fremover i tid for å kaste lys over følgene av koronakrisen for de områder NAV forvalter. 12. mars 2020 satte regjeringen i verk en rekke tiltak for å begrense spredningen av koronaviruset. Dette fikk store konsekvenser for arbeidsmarkedet. Svært mange sysselsatte ble permittert, og antall registrerte arbeidssøkere<sup>2</sup> hos NAV skjøt i været. På det meste var 433 000 registrert som arbeidssøkere hos NAV og det utgjorde 15 prosent av arbeidsstyrken. Samtidig ble det vanskeligere å komme inn på arbeidsmarkedet for nyutdannede, innvandrere, de som var arbeidsledige fra før og personer med helseproblemer. Fremover er det knyttet spesielt stor bekymring til utsiktene på arbeidsmarkedet for unge, ikke-vestlige innvandrere, langtidsledige og personer med lite formell kompetanse.

Det ble tidlig i pandemien klart at antall dagpengemottakere økte markant, men det var større usikkerhet om hvordan krisen ville påvirke mottak av de andre ytelsene som NAV forvalter. Mange forventet en rask økning i søknader om sosialhjelp. Allerede elleve dager etter nedstengingen ble norske kommuner informert om at en ny digital løsning for å søke sosialhjelp ville være på plass i løpet av en uke eller to. Dette skulle hjelpe enkeltpersoner i økonomisk knipe og kommuner som «opplever stor økning i tall på søknader». Kilde: <https://www.ks.no/informasjon-om-koronaviruset/helse-og-omsorg/digital-soknad-om-sosialhjelp-for-innbyggere-i-hele-landet/>. I den tidlige fasen ble det også gjort mange regelverksendringer for andre NAV-ytelser. Ytelsene ble tilpasset nye behov som oppstår når skoler og barnehager stenger, og når befolkningens sykdomsbilde endrer seg. Videre fikk grupper som normalt ikke hadde rett til ytelser ved arbeidsledighet, som for eksempel selvstendige næringsdrivende, frilansere og lærlinger, nå rett til dette. Det ble satt i gang en omfattende IT-utvikling i NAV for at de som trengte ytelser skulle få rask saksbehandling og utbetaling.

.....

<sup>2</sup> I denne artikkelen bruker vi begrepene arbeidssøkere og arbeidsledige om hverandre. Med mindre annet er oppgitt refererer vi da til de som er registrert hos NAV som helt ledige, delvis ledige, arbeidssøkere på tiltak eller andre arbeidssøkere.

Sentrale spørsmål i denne artikkelen er hvordan pandemien har påvirket mottak av ulike ytelser. Ambisjonen er med andre ord å gi et overblikk over pandemiens konsekvenser for de store områdene NAV forvalter i det norske samfunnet. Vi ønsker også å si noe om hvordan dette bildet sannsynligvis vil utvikle seg i tiden som kommer. Å si noe om fremtiden er naturligvis svært vanskelig. Norge er i skrivende stund fortsatt i en svært usikker situasjon. Muterte virusvarianter forårsaker lokale smitteutbrudd og nedstenginger og den nasjonale smittetrenden har de siste uker variert mellom å være stigende, synkende og flat. Samtidig begynner vi å se effekter av vaksinen blant eldre<sup>3</sup>, og ifølge vaksineplanen er det forventet at alle over 40 år skal være vaksinert til sommeren. Hvordan bruken av NAVs ytelser vil utvikle seg er også forbundet med usikkerhet fordi Stortinget løpende endrer regelverket for ytelser, oppretter nye ytelser og justerer ytelsenes varighet. For eksempel diskuteres nå en ny kompensasjon for grensarbeidere som stenges ute fra jobbene sine i Norge.

Fokuset vil være på personer som er registrert hos NAV som arbeidssøkere, med nedsatt arbeidsevne, som pensjonist eller som mottaker av en helserelatert ytelser. Vi vil beskrive hvilke mekanismer som har vært gjeldende i tidligere perioder med høy ledighet og utviklingen i tiden som har gått siden pandemiutbruddet. Der det er relevant beskriver vi virkninger av de såkalte «korona-ordningene» som ble iverksatt i kjølvannet av smittevernstiltakene for å bøte på økonomiske vansker for arbeidsledige og virksomheter. Disse blir også presentert i egen faktaboks. Der det er data tilgjengelig vil vi bruke disse til å underbygge forventingene våre.

Artikkelen er bygget opp slik at oppsummeringen er lagt til sammendraget som står helt først. Heretter følger en beskrivelse av utviklingen i antall arbeidsledige og dagpengemottakere samt av hvorvidt utdanningssystemet har kapasitet til å ta imot flere. Deretter beskriver vi utvikling og utsikter for ytelsene i denne rekkefølgen: sykepenger, AAP, uføretrygd, alderspensjon, omsorgspenger og sosialhjelp.

.....

<sup>3</sup> Kilde: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/2dmyaq/fhi-begynner-aa-se-effekten-av-vaksineringen-blant-eldre>.

## **Samlet oversikt over regelendringer i folketrygden knyttet til koronapandemien**

### **Dagpenger og permittering**

#### **Endringer som gjaldt fra mars–august 2020:**

- Redusert lønnspliktperiode for arbeidsgivere ved dagpenger under permittering, fra 15 til 2 dager.
- Full lønnskompensasjon opp til 6 G under permittering fra dag 3 til dag 20 i permitteringsperioden.

#### **Endringer som gjaldt fra mars 2020–oktober 2020:**

- Faglærte tredjeldsborgere hadde midlertidig rett til dagpenger (fra mai 2020).
- Midlertidig inntektsgrense senket fra 1,5 G til 0,75 G det siste året, eller fra 4,5 G til 2,25 G de siste tre årene.
- Utvidet maksimal varighet for dem som ellers ville gått ut maksimal stønadperiode, tilsvarende for permitteringsperiode, slik at maksimal stønadperiode forlenges til oktober 2021.
- Redusert krav til arbeidstidsreduksjon fra 50 prosent til 40 prosent.

#### **Endringer som gjelder fra mars 2020 – juni 2021:**

- Dagpengemottakere som tok arbeid i jordbruket mv. skulle bare føre halvparten av timene på meldekortet.

#### **Endringer som gjelder fra april 2020–juni 2021:**

- Midlertidig adgang til å kombinere dagpenger og utdanning uten avkortning av ytelsen.

#### **Endringer som gjelder fra mars 2020–oktober 2021:**

- 80 prosent kompensasjon opptil 3 G, deretter 62,4 prosent kompensasjon inntil 6 G

#### **Endringer som gjelder fra mars 2020 – desember 2020**

- Ingen ventetid på dagpenger
- Graderte dagpenger gis når arbeidstiden i meldeperioden er redusert med minst 40%

#### **Endringer som gjelder fra februar 2021 – 30. september 2021:**

- Midlertidig inntektsgrense senket fra 1,5 G til 0,75 G det siste året, eller fra 4,5 G til 2,25 G de siste tre årene.
- De som ble innvilget dagpenger med virkningstidspunkt før 20. mars 2020, og som fortsatt mottar dagpenger, skal fra 1. februar få økte satser lik den midlertidige forhøyede dagpengesatsen.
- Ingen ventedager på dagpenger.
- Redusert krav til arbeidstidsreduksjon fra 50 prosent til 40 prosent.
- Utvidet maksimal varighet for dem som ellers ville gått ut maksimal stønadperiode, tilsvarende for permitteringsperiode, slik at maksimal stønadperiode forlenges til oktober 2021.
- Mottakere av dagpenger som gikk ut av ordningen fra og med 1. november 2020 kan søke om å få forlenget stønadperioden fra 1. februar til og med 30. september 2021.
- Forskrift om forskudd på dagpenger ble innført i mars og er videreført ut juni 2021.

### **Selvstendige og frilansere og lærlinger**

- Stønad til arbeidsledige selvstendig næringsdrivende og frilansere ble innført fra mars 2020. Det ble ytt 80 % kompensasjon fram til november 2020, og 60 prosent fra november til ut september 2021
- Stønad til arbeidsledige lærlinger innført fra mars 2020 til 30. september 2021.

## Sykepenger

### Endringer som gjelder til fra mars 2020 – og ut juni 2021:

- Rett til sykepenger ved fravær fra arbeidet på grunn av påvist eller mistenkt covid-19 eller lovpålagt karantene.
- Arbeidsgiverperioden redusert fra 16 til 3 dager for sykepenger ved påvist eller mistenkt covid-19 eller lovpålagt karantene.
- Ventetiden for selvstendige og frilansere redusert fra 16 til 3 dager for sykepenger ved påvist eller mistenkt covid-19 eller lovpålagt karantene, det vil si obligatorisk dekning fra 4. dag.

## Arbeidsavklaringspenger

### Endringer som gjaldt 16. mars–31. oktober 2020:

- Maksimal varighet knyttet til henholdsvis treårsgrensen (eventuelt fireårsgrensen) og de som er forlenget utover det (innenfor toårsgrensen) økes med 6 måneder for alle de som mottok AAP pr. 16. mars 2020, og alle nye tilfeller på AAP i løpet av perioden 16. mars – 31. oktober 2020.
- Maksimal varighet knyttet til fasen med venting på behandling av uføresøknad økes med 6 måneder.

### Endringer som gjaldt 1. mars 2020–31. oktober 2020:

- Maksimal varighet knyttet til fasen som ordinær arbeidssøker, økes til 31. oktober 2020.

### Endringer som gjelder 1. mars 2021–30 juni 2021:

- Maksimal varighet knyttet til fasen som ordinær arbeidssøker, økes til 30. juni 2021.
- De som etter 31. oktober 2020 har mistet retten til arbeidsavklaringspenger knyttet til fasen som ordinær arbeidssøker, kan søke om å ta opp igjen denne retten. De vil kunne få arbeidsavklaringspenger knyttet til fasen som ordinær arbeidssøker, fra 1. mars 2021-30. juni 2021.

## Omsorgspenger for sykt barn

### Endringer som gjaldt fra mars–juni 2020:

- Antall omsorgsdager ble doblet.
- Arbeidsgiverperioden ble redusert til 3 dager.
- Rett til omsorgspenger fra 4. dag for selvstendig næringsdrivende og frilansere.

### Endring som gjaldt fra juli 2020:

- Nullstilling av kvoter og ny full årskvotestil alle for perioden 1. juli – 31. desember, samt gjeninnføring av arbeidsgiverperiode på ti dager og ventetid for selvstendig næringsdrivende og frilansere.

### Endring som gjelder fra 15. september 2020 –og ut juni 2021:

- Ved lokalt besluttet hel eller delvis stengning av barnehage eller skole kan man bruke omsorgsdager ut over ordinær kvote dersom denne er brukt opp.

### Endring som gjelder fra januar 2021:

- Kvotene for omsorgsdager doubles for 2021.
- Arbeidsgiver yter omsorgspenger for arbeidstaker de første 10 dagene.
- Selvstendig næringsdrivende og frilansere får omsorgspenger fra NAV etter 10 dager per kalenderår.

## Arbeidsledige

### Arbeidsledighet er kostbart for både individ og samfunn

For samfunnet fører arbeidsledighet til at produksjonen av varer og tjenester blir lavere enn potensialet. Skatteinntektene reduseres, og utgiftene til dagpenger og andre stønader til de arbeidsledige øker. For den enkelte arbeidsledige vil mangelen på arbeid føre til tap av inntekt. Dette tapet øker dess lenger ledighetsperioden varer, og dess lavere kompensasjon en får i form av dagpenger eller andre stønader. Det å være arbeidsledig er også en belastning siden arbeidsplassen ofte er en viktig sosial arena. Dersom ledigheten varer lenge, kan det bli vanskeligere å komme tilbake i arbeid. Det å være uten arbeid for en lengre periode kan i seg selv oppfattes negativt av potensielle arbeidsgivere. Med en økende varighet av ledighetsperioden kan også den enkeltes kvalifikasjoner tape seg og bli mindre aktuelle i ett nytt arbeidsforhold.

### Over 200 000 arbeidssøkere ved utgangen av januar 2021

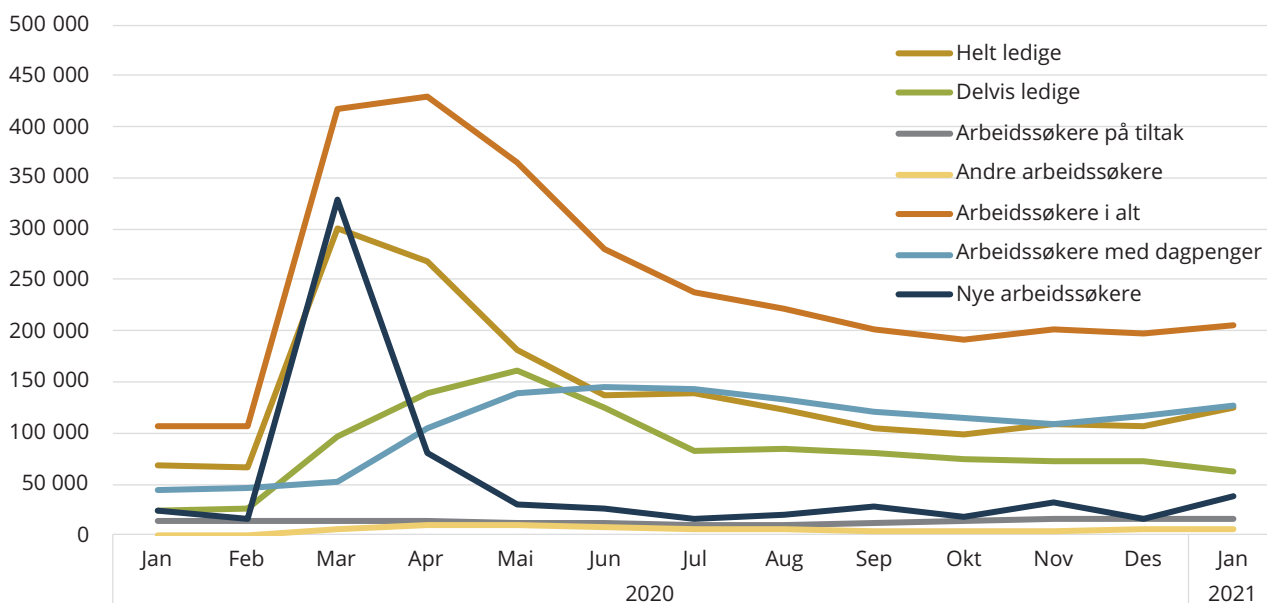
I perioden 2002 – 2016 har Norge vært gjennom tre nedgangskonjunkturer som har medført betydelig arbeidsledighet. Den siste inntraff i forbindelse med

oljeprisfallet i perioden 2014 til 2016. Da nådde ledigheten en topp på 146 500 arbeidssøkere. Ved inngangen til 2020 var ledigheten lavere enn på lenge, og selv om det var ventet at den kunne gå noe opp, tilsa prognosene fortsatt relativt lav ledighet. Kort tid etter nedstengingen den 12. mars 2020 begynte arbeidsledigheten å stige i et enormt høyt tempo og den nådde toppen i begynnelsen av april. På det tidspunktet var 433 000 personer registrert hos NAV som helt ledig, delvis ledig eller arbeidssøker på tiltak (figur 1). Det tilsvarte 15,4 prosent av arbeidsstyrken.

Arbeidsledigheten begynte å gå ned mot slutten av april 2020 etter hvert som det ble lettet på noen av tiltakene, og det viste seg også at noen bransjer faktisk opplevde økt etterspørsel. Denne tendensen fortsatte frem til utgangen av oktober. I november 2020 og januar 2021 fikk vi igjen en økning i ledigheten grunnet smitteoppblomstring og nye tiltak, men økningen var langt mindre enn i starten av pandemien.

Ved utgangen av januar 2021 var det registrert 206 400 arbeidssøkere hos NAV, hvorav 124 000 var helt ledige. Antall arbeidssøkere er mer enn halvert siden toppen. Mange av arbeidssøkerne er permittert. Henholdsvis 30 prosent av de helt ledige og 47 prosent av

Figur 1. Utvikling i antall arbeidssøkere og mottakere av dagpenger, januar 2020 – januar 2021.



Kilde: NAV

de delvis ledige var permitterte ved utgangen av januar. I underkant av 60 prosent av arbeidssøkerne mottok dagpenger. Rundt 40 prosent hadde altså ikke rett til dagpenger. Noen få av disse mottar andre statlige ytelser.<sup>4</sup> De kan også motta sosialhjelp eller bli forsørget av andre (i tillegg til arbeidsinntekt for delvis ledige).

I 2019 registrerte rundt 16 500 seg som arbeidssøkere på nav.no i måneden. I mars 2020 gjaldt dette hele 328 600 personer, i april 81 200 personer og i mai 29 600 personer (Figur 1). I perioden juni 2020–januar 2021 har antallet som registrerer seg som arbeidssøkere ligget på i snitt 24 400 personer, med større toppen i november 2020 og januar 2021. De som ble ledig i mars/april 2020 har i større grad rett til dagpenger sammenlignet med alle arbeidssøkere sett under ett. Dette er typisk i nedgangskonjunkturer fordi personer som blir ledige da i større grad har vært i arbeid enn de som blir arbeidsledig ellers. I tillegg har flere fått rett til dagpenger under krisen fordi inntektsgrensen for rettigheten er senket fra 1,5 G til 0,75 G.

Mange er arbeidssøkere kun i få måneder. Dette har i enda større grad vært gjeldende for de som ble ledig da koronatiltakene ble satt inn. 25 prosent av de som var arbeidssøkere i januar 2021 har vært det siden før koronatiltakene slo inn, 43 prosent ble arbeidsledige i mars og april 2020, mens de resterende har blitt ledig i perioden etter dette (figur ikke vist). Permitterte er vanligvis i snitt kortere ledig enn ordinære arbeidssøkere. I denne krisen har det vært spesielt mange permitterte og det er nok en viktig grunn til at det har gått raskere å gå tilbake i arbeid for mange.

### Noen blir hardere rammet av krisen

Nedgangskonjunkturer fører til at ledigheten i større grad fester seg hos noen. Eldre, innvandrere (da særlig personer fra lavinntektsland), personer med lav inntekt og /eller lav utdanning har større sjanse for både å bli langtidsledige og bruke opp dagpengerrettighetene sine (Bratsberg, Raaum og Røed 2018; Yin m.fl. 2019; Furuberg og Kalstø 2017; Andreev 2016).

Mange er tilbake i jobb ett år etter koronakrisen rammet, men også under denne krisen er noen grupper hardere rammet enn andre. Bratsberg m.fl (2020) har undersøkt hvem som i størst grad har blitt værende ledig. Mye av forskjellene i koronaledighet på tvers av inntekts- og utdanningsgrupper forklares med næringstilhørighet. Men de finner at de koronaledige (de som ble ledig i starten av krisen) endrer sammensetning uke for uke. Innvandrere, personer med lav inntekt, personer uten fullført videregående, eldre og menn utgjør en stadig større andel av de koronaledige (siste status er uke 33 2020).

Bratsberg m.fl (2020) har også sett på hvordan det har gått med dem som var ledige før krisen rammet (februar 2020). Omkring 22 prosent av de helt ledige rett før krisen var i jobb fire måneder senere. I 2019 var 31 prosent i jobb i tilsvarende gruppe (ledige februar 2019, jobb juni 2019). De finner et klart mønster; Sannsynligheten for å være tilbake i jobb er lavere for kvinner, jobbsøkere uten fullført videregående, innvandrere og avtar ettersom alderen øker.

### Flere mister dagpengene i oktober

NAVs siste prognose anslår at ledigheten vil falle raskt når befolkningen bli vaksinert og mye av økonomien kan gjenåpnes i andre halvår i år. Også i 2022 ventes ledigheten å fortsette å falle, men da i et betydelig saktere tempo. Det anslås at det i gjennomsnitt vil være 104 000 helt ledige i år og 87 000 i 2022. Det innebærer en registrert arbeidsledighet på 3,7 prosent av arbeidsstyrken i år og på 3,0 prosent i 2022 (NAV 2021). Dermed vil ledigheten også i slutten av 2022 være betydelig høyere enn det som var tilfellet før pandemien startet. I 2020 ble det bevilget penger til om lag 56 000 tiltaksplasser til personer som står uten arbeid. For 2021 har regjeringen økt bevilgningen til å dekke om lag 63 000 tiltaksplasser. Flere tiltaksplasser vil bidra til nedgangen i antallet helt ledige i 2021. Ved utgangen av 2020 deltok 15 100 arbeidssøkere på tiltak. Det utgjør 12 prosent de helt ledige og arbeidssøkerne på tiltak sett under ett. Unge voksne under 30 år, langtidsledige og innvandrere fra land utenfor EØS-området er prioriterte grupper for tiltak.

I Norge er det dagpenger som skal kompensere for tapt arbeidsinntekt for arbeidsledige. Rett til dagpenger forutsetter at man har hatt lønnsinntekt før man

.....  
<sup>4</sup> 3 prosent tiltakspenger og 1 prosent arbeidsavklaringspenger.



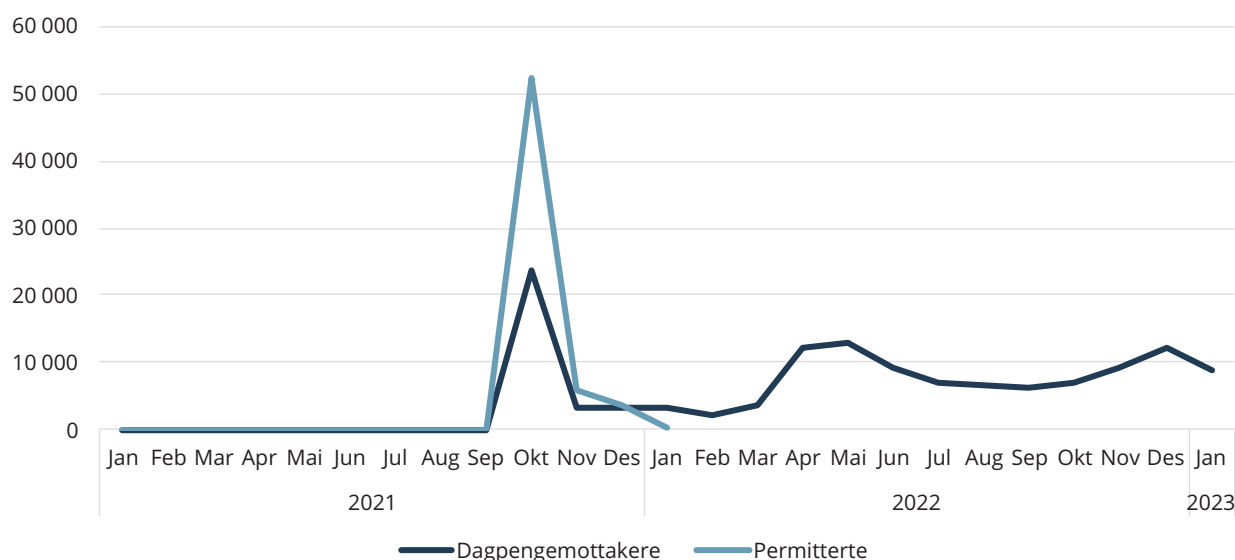
ble ledig. De fleste arbeidssøkerne med rett til dagpenger har grunnlag for å motta dagpenger i inntil 2 år (inntekt over 2 G siste år), mens de som tjener mellom 1,5 og 2 ganger folketrygdens grunnbeløp kan motta dagpenger i inntil ett år. I forbindelse med pandemien er den nedre grensen senket til 0,75 G for sistnevnte gruppe. Dagpengene utgjør 62 prosent av tidligere inntekt inntil 6G. Under korona er dagpengesatsen økt til 80 prosent av tidligere inntekt for de som tjener under 3G. For mer utfyllende informasjon om dagpengereglene, se faktaboks.

Ved utgangen av januar mottok 130 000 personer dagpenger. Maksimal dagpengeperiode er blitt forlenget i flere omganger slik at ingen skal minste retten til dagpenger før oktober 2021. Av alle med dagpenger i januar 2021 er det 23 600 som uten denne utvidelsen ville mistet rett til dagpenger i perioden januar-oktober (figur 2). Hvis arbeidsmarkedet bedrer seg, vil mange komme i jobb igjen. Vi kan likevel forvente at en større gruppe ikke vil komme i jobb innen oktober, og dermed vil miste retten til dagpenger da. De fleste som ble ledig da krisen rammet, har rett til inntil 2 år med dagpenger og vil gå ut dagpengeperioden våren 2022 (hvis de fortsatt er ledig).

Tidligere forskning har vist at en høy andel har overgang til jobb i starten av ledighetsperioden, mens andelen synker utover i ledighetsforløpet. Sannsynligheten for å gå tilbake til jobb øker igjen når man nærmer seg slutten av dagpengeperioden (Yin m.fl. 2019; Furuberg og Kalstø 2017; Falch m.fl. 2012; Røed og Zhang 2005). Dette henger antakelig sammen med at søkeintensiteten blir høyere og kravene til jobbtillbud lavere når man nærmer seg slutten på dagpengeperioden. Samtidig ser det ut til at de som går ut dagpengeperioden også har større sannsynlighet for å komme over på helse relaterte ytelser (Røed og Zhang 2005; Furuberg og Kalstø 2017).

Dette mønsteret har vi også sett under denne krisen, ved at mange av de som ble ledig er tilbake i jobb. Et moment som er annerledes i dagens situasjon er at svært mange er permittert, se mer om dette under. Mange av de som er permittert vil trolig komme raskt tilbake i jobb når samfunnet kan åpne mer opp. Det kan bidra til at færre går over på helse relaterte ytelser. For de som ikke er permittert, eller som mister jobben de er permittert fra, forventer vi at overgangen til jobb øker når dagpengeperioden nærmer seg slutten. Dog vil sannsynligvis en del av disse også gå over på helse relaterte ytelser. Det siste ser vi nærmere på senere i artikkelen.

**Figur 2.** Dagpengemottakere og permitterte etter når de går ut maksperioden med dagpenger/permittering. Januar 2021\*.



\*) De som mister retten til dagpenger i perioden januar-oktober har alle utvidet rett til og med oktober.

Kilde: NAV

## Mange er permitterte

Under denne krisen har det vært spesielt mange permitterte. På ledighetstoppen 7. april utgjorde permitterte arbeidssøkere hele 81 prosent av alle nye arbeidssøkere. Til sammenlikning var tallet 5 prosent 10. mars (Gjerde m.fl 2020). I tillegg er det langt flere som er delvis ledige eller permitterte i denne krisen sammenlignet med tidligere nedgangskonjunkturer. Dette har medført at flere har holdt tettere kontakt med arbeidsmarkedet, noe som sannsynligvis vil være positivt både for arbeidstakerne og virksomhetene.

Ved utgangen av januar var rundt 1 av 3 av arbeidssøkere permitterte. De aller fleste av disse har vært permittert siden mars 2020 og vil gå ut permitteringsperioden oktober 2021 (figur 2). I et samfunnsperspektiv utgjør permittering et dilemma: Hvis nedgangskonjunkturen er syklisk, er det ønskelig å beholde kompetansen i bedriften slik at den er tilgjengelig hvis konjunkturen bedres. Hvis nedgangskonjunkturen har en mer varig karakter, bidrar permittering derimot til uheldig innlåsing av arbeidskraft. Dette er negativt for den permitterte selv, fordi det kan forlenge ledighetsperioden, men det er også uheldig for andre næringer som ønsker å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft (Dokken m.fl. 2017).

For arbeidsgiver er lang maksimal permitteringsperiode en fordel (etter perioden med lønnsplikt er over), fordi de beholder kompetanse og kan vente lengre for å se om markedene endres. For den permitterte vil imidlertid en forlenget permitteringsperiode innebære kostnader. På kort sikt fordi dagpengeperioden forlenges og de taper inntekt sammenlignet med å være i jobb, og på lang sikt fordi sannsynligheten for å få annet arbeid reduseres. Dersom en utvidet permitteringsperiode fører til at flere kommer i jobb vil dette likevel fort kompensere for at varigheten som ledig øker noe i forkant. Dokken m.fl (2017) finner imidlertid ikke økt sannsynlighet for overgang til jobb, eller økt sannsynlighet for retur til samme arbeidsgiver, ved utvidelsene av permitteringsregelverket hverken i 2009 eller 2015. I 2009 ble sjansen for overgang til annen jobb redusert når permitteringsperioden ble utvidet.

Vi kan kanskje likevel forvente et litt annet resultat av utvidelsen av permitteringsperioden under denne kri-

sen, gitt at ledigheten i mange bransjer er syklisk. I denne krisen er det tiltak som kan endres fra en dag til en annen som påvirker om folk har en jobb å gå til eller ikke. Så snart samfunnet åpner opp igjen er det forventet at folk igjen vil reise, gå på restaurant og teater. Det er derfor mange jobber som ikke er varig borte. Så snart det lempes på tiltakene kan vi derfor forvente at mange permitterte raskt vil gå tilbake til jobbene sine. I andre bransjer vil det ta noe lengre tid før sysselsettingen henter seg helt opp. Reiseliv er hardt rammet og det vil trolig ta lengre tid før flytrafikken er tilbake på samme nivå som før krisen. For eksempel har Avinor selv anslått at flytrafikken først i 2025 vil være tilbake på nivået fra 2019 (Avinor 2020).

## Utdanning og arbeidsledighet

Det er vanlig at flere søker seg mot utdanning i nedgangskonjunkturer. Å øke sin kompetanse gjør at man generelt stiller sterkere i et tørt arbeidsmarked. Utdanningsløp er ofte flerårige, derfor er personene som ønsker å omstille seg helt eller delvis ute av arbeidsmarkedet i denne perioden, og vil dermed kunne tape inntekt på det. En del av de permitterte kan vegre seg for å bruke tiden til utdanning, fordi det er meningen at de skal tilbake til sin gamle jobb når smitteverniltakene blir myknet opp. For noen vil permitteringen derimot ende i oppsigelse, og for denne gruppen er avveiningen enklere. Uvisshet om varighet av smitteverniltak, kan bidra til at mange venter og ser hvordan arbeidsmarkedet utvikler seg, fremfor å begynne i et nytt utdanningsløp. Selv med en så stor økning i arbeidsledigheten som vi har sett nå, er det grunn til å problematisere hvor mange av de arbeidsledige som faktisk har tatt, og vil ta, utdanning under denne krisen.

## Hvordan har koronapandemien påvirket etterspørselen etter utdanning?

Å gå fra jobb til utdanning medfører tap av inntekt. Livsoppholdet må da finansieres på andre måter.<sup>5</sup> Som en hovedregel kan ikke dagpenger kombineres med

<sup>5</sup> Mange har mulighet til å finansiere livsoppholdet sitt under studiene med lån og stipend fra Lånekassen, men ikke alle har rett til dette. <https://lanekassen.no/nb-NO/regelverk/tildeling/del1-kapittel3/generelle-vilkar-for-lan-og-stipend/>.

opplæring, med noen unntak.<sup>6</sup> Som en midlertidig ordning under koronapandemien, åpnet regjeringen opp for å kombinere dagpenger med utdanning for de som ikke har rett til lån fra Lånekassen.<sup>7</sup> Ordningen var i første omgang ment å vare til september 2020, men har blitt forlenget flere ganger.<sup>8</sup> I statsbudsjettet for 2021 er det foreslått å forlenge den midlertidige ordningen til 1. juli 2021, og at et nytt og permanent regelverk deretter skal tre i kraft.<sup>9</sup> I perioden 2011-2019 var det i gjennomsnitt per år cirka 1140 dagpengemottakere som registrerte på meldekortet at de også var i utdanning/opplæring gjennom regelverket som gjaldt dagpenger og utdanning før koronapandemien. I 2020 var det totalt 8360 som fikk innvilget dagpenger ved siden av utdanning.<sup>10</sup> Gjennom den midlertidige ordningen, har rundt 7000 flere enn tidligere år kombinert dagpenger med utdanning.

De fleste utdanningsinstitusjoner har fastsatte søknadsfrister, opptaksdatoer og tidspunkter for studiestart. Dette begrenser mulighetene til å ta utdanning og øke kompetansen. Studier med opptak gjennom Samordna opptak har søknadsfrist 15. april,<sup>11</sup> og det var mulig for

de som ble permitterte under den første smittebølgen i mars å rekke søknadsfristen. Søkertallene viser at det i Samordna opptak i 2020 var 150 940 søkere, som er en økning på 8 prosent fra året før (i 2019 var det en 2,2 prosent reduksjon i antall søkere sammenliknet med 2018, figur 3). Utdanning hos private utdanningsaktører på høyere utdanning-, fagskole- og videregående nivå kan ha vært et alternativ for de som ble permittert etter søknadsfristen til Samordna opptak.

Utdanningsmuligheten er også begrenset av kapasiteten i utdanningssektoren. Gjennom *Utdanningsløftet* i 2020 foreslo regjeringen å bevilge penger til å opprette nye studieplasser, 4 000 ved universiteter og høyskoler, og 1000 ved fagskolene.<sup>12</sup> Tall fra Samordna opptak viser at planlagte studieplasser ved universiteter og høyskoler i Norge<sup>13</sup> økte fra 58 731 i 2019 til 60 996 i 2020 (figur 3). Denne økningen er nesten dobbelt så stor som økningen fra 2018 til 2019, da studietilbudet økte med 1 185 studieplasser. Likevel er økningen i studieplasser mindre enn økningen i antall søkere, som betyr at mange stod uten et studietilbud høsten 2020.

### Konkurransen om studieplassene

NAVs arbeidsmarkedsprognose fra mars 2021 indikerer at det fortsatt vil være relativt høy arbeidsledighet i 2021. Med bakgrunn i vanlige mekanismer og utviklingen i den første fasen av koronapandemien, er det grunn til å forvente at flere søker seg til utdanning også i 2021. Det er flere faktorer som påvirker hvordan dette vil gi utslag i antall arbeidsledige med og uten rett til dagpenger hos NAV.

I statsbudsjettet for 2021 forventes utvidelse av den midlertidige ordningen som åpner for å kombinere dagpenger med utdanning til juli 2021, for så å bli erstattet av et nytt og permanent regelverk. I forslaget til det nye regelverket er det flere endringer som begrenser mulighetene for å kombinere dagpenger og utdanning, sammenliknet med det midlertidige regelverket. Likevel er

<sup>6</sup> <https://www.nav.no/arbeid/no/student/>

<sup>7</sup> <https://www.nav.no/arbeid/no/student/>

<sup>8</sup> Første fasen av ordningen <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/enklare-a-kombinere-dagpenger-med-opplaring/id2698765/> Første forlengelsen i mai: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forlenger-rett-til-a-kombinere-dagpenger-med-utdanning/id2704154/> Forslag til forlengelse til juli 2021, i september 2020 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utvidet-mulighet-for-a-kombinere-dagpenger-og-opplaring-forlenges/id2765408/>

<sup>9</sup> Se forslag til nytt og permanent regelverk <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utvider-muligheten-til-a-kombinere-dagpenger-og-utdanning/id2814572/> og høringsnotat om nytt og permanent regelverk <https://www.regjeringen.no/contentassets/805b05f2fce648358048b07ebf74b2a6/horingsnotat-forslag-til-endringer-i-reglene-om-a-kombinere-dagpenger-med-opplaring-og-utdanning.pdf>

<sup>10</sup> Tallene viser helt og delvis ledige arbeidssøkere som krysser av på meldekort for at de tar utdanning ved siden av dagpenger, og som har fått utbetalt dagpengene. Da det samme avkrysningsfeltet også benyttes for å markere deltakelse i arbeidsmarkedstiltak, vil det for personer som er i overgang mellom status helt og delvis arbeidsledig og deltakere på tiltak medføre noe usikkerhet i tallene. Det kan også forekomme underrapportering fra brukere, men NAV har ikke vurdert om dette skjer. Det regnes som at du er i utdanning eller opplæring dersom du «deltar i organisert aktiviteter som gir deg kunnskap du kan bruke i et yrke.» <https://www.nav.no/arbeid/no/student/> under avsnittet «Kven er under utdanning eller opplæring?».

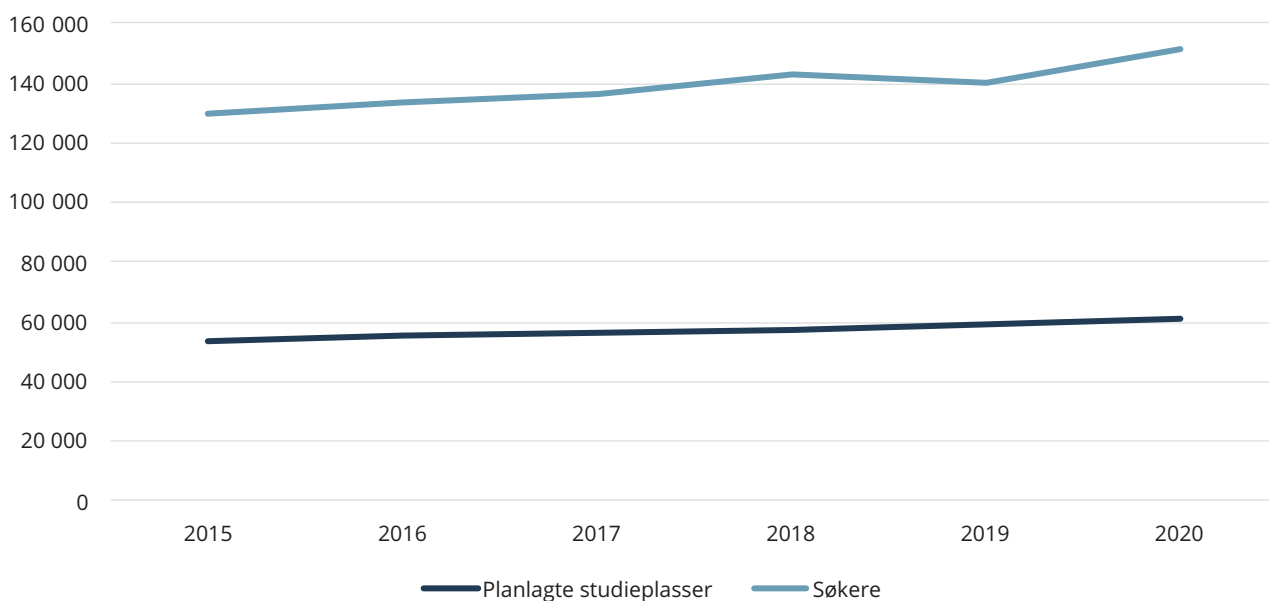
<sup>11</sup> <https://www.samordnaopptak.no/info/tidsfrister/>

<sup>12</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utdanningsloftet-2020-5000-nye-studieplassar-ved-fagskular-hogskular-og-universitet/id2702277/>

<sup>13</sup> Tallene er hentet fra Samordna opptak. <https://www.samordnaopptak.no/info/om/sokertall/sokertall-2020/>



**Figur 3: Antall planlagte studieplasser og søkere i perioden 2015 til 2020.**



Kilde: Samordna opptak

det grunn til å tro at med et permanent regelverk på plass, vil flere kombinere dagpenger og opplæring. Vi forventer en økning i antall søkere til utdanningsinstitusjonene, hvor flere også vil være registrert som arbeidsøkere hos NAV og motta dagpenger i 2021.

Sommeren 2021 vil et nytt kull med studenter være ferdig med sine studier og møte et tøft arbeidsmarked, der de stiller relativt svakt på grunn av lite arbeidserfaring. Mange av disse vil heller ikke ha rett til dagpenger og vil derfor kanskje ikke registrere seg som ledige hos NAV.<sup>14</sup> Yin mfl. (2019) finner at for arbeidsledige som kommer rett fra høyere utdanning, er det like vanlig eller vanligere å returnere til høyere utdanning som å ha overgang til jobb i løpet av det første året. På denne måten kan de sikre livsoppholdet med lån fra Lånekassen. Derfor forventer vi også en generell økning i antall søkere til utdanning. Et eksempel kan være at de som hadde planlagt å gå ut i arbeidslivet med en bachelorgrad i stedet søker seg til en mastergrad.

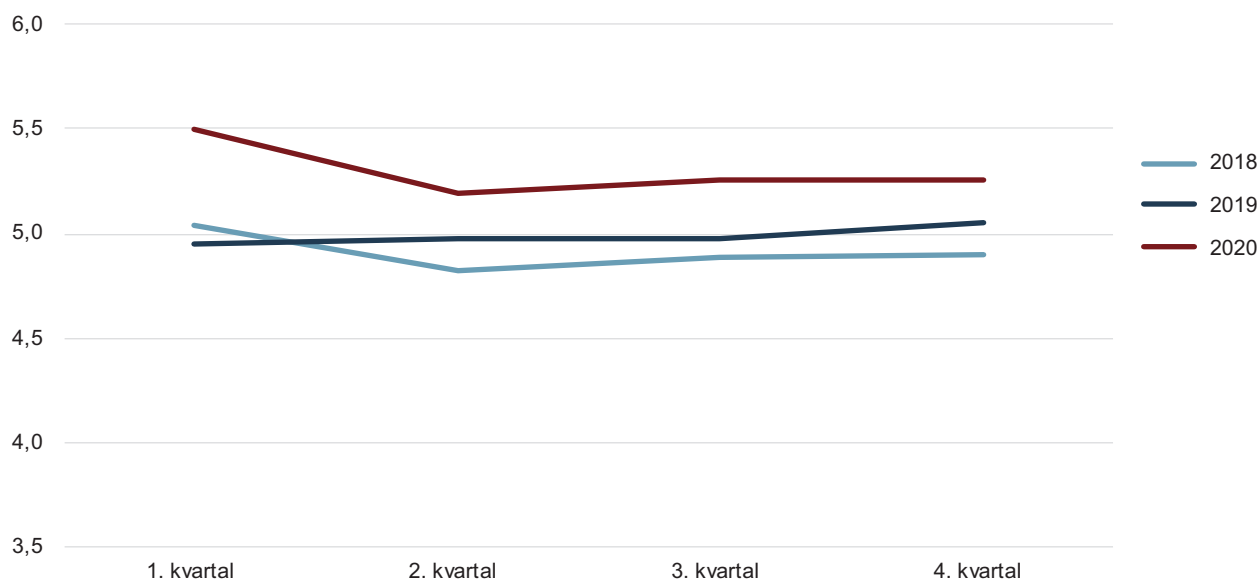
I statsbudsjettet for 2021 er det satt av penger til å videreføre og trappe opp kapasiteten i utdanningssektoren med 4 000 nye studieplasser ved høyskoler og universiteter, 1 600 ved høyere yrkesfaglige utdanninger, samt midler til at flere permitterte og ledige kan fullføre videregående opplæring.<sup>15</sup> Dette medfører at flere arbeidsledige vil få mulighet til å begynne på en utdanning.

Isolert sett kan en økning i kapasiteten i utdanningssektoren redusere antallet registrerte arbeidsledige hos NAV. Kombinasjonen av et vanskelig arbeidsmarked og økte muligheter for å kombinere dagpenger og opplæring, sannsynliggjør flere søkere til utdanningssektoren. Konkurransen om de tilgjengelige studieplassene vil bli stor, selv med økt kapasitet, og flere vil nok stå uten studieplass også høsten 2021. Noen av disse vil registrere seg som arbeidssøkere hos NAV i stedet for å gå til utdanning.

<sup>14</sup> Dersom man har vært registrert som arbeidsledig hos NAV i minst tre måneder kan man få slettet renter på studielånet, som kan være en grunn til at de uten dagpengerrett registrerer seg som arbeidsledig hos NAV. <https://lanekassen.no/nb-NO/gjeld-og-betaling/arbeidsledig-aap-syk-og-lav-inntekt/>

<sup>15</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utdanningsloftet/id2769289/?expand=factbox2769396>

**Figur 4** Sesongjustert legemeldt sykefravær etter kvartal. Tapte dagsverk i prosent av avtalte dagsverk



Kilde: SSB og NAV

## Sykefravær

Pandemien og smitteverntiltakene har naturlig nok påvirket sykefraværet det siste året, og det er også vanlig at endringer i arbeidsmarkedet under en konjunkturedgang påvirker sykefraværet. Den situasjonen som ligner mest på det vi har opplevd hittil under pandemien, er finanskrisen. Ifølge sesongjusterte tall økte det legemeldte sykefraværet med 6,3 prosent den første tiden etter finanskrisen, det vil si fra tredje kvartal 2008 til andre kvartal 2009. Det er likevel ingen entydig sammenheng: Under oljekrisen i 2014–2015 var det bare mindre endringer i sykefraværet, mens eldre studier har tydet på at sykefraværet er høyest når ledigheten er lav (se oppsummering i Nossen 2009).

### Økt sykefravær det første året av pandemien

Sesongjusterte tall viser at det legemeldte sykefraværet økte markant i første kvartal 2020, og var høyere enn året før i alle kvartalene (figur 4).<sup>16</sup> Dette er først og fremst en direkte effekt av pandemien og smitte-

verntiltakene, siden mange sykmeldte har hatt mistenkt eller påvist koronavirusssykdom (covid-19) eller en diagnose som benyttes ved karantene eller frykt/risiko for sykdom (Nossen og Sundell 2020). Økningen har trolig blitt noe dempet av at mange har benyttet hjemmekontor og derfor har hatt mindre behov enn normalt for sykmelding ved mild sykdom. Dessuten påvirkes bildet av at permitterte i sykefraværstistikken behandles som aktive arbeidsforhold i inntil tre måneder, til tross for at de helt permitterte ikke jobber og sjelden er sykmeldt. Dette har dermed hatt en kunstig dempende effekt på sykefraværet, særlig i de to første kvartalene i 2020.

### Litt flere har brukt opp sykepengerrettighetene

For å kunne si noe om hvordan innværende konjunkturedgang i seg selv har påvirket sykefraværet utenom direkte koronarelaterte diagnoser, kan det være nyttig å se nærmere på hvilke mekanismer som kan ha ligget bak økningen i sykefraværet den første tiden etter finanskrisen. Økningen skyldtes økt varighet av sykefraværene som startet under finanskrisen, og ikke at flere ble sykmeldt (Nossen 2014). En mulig forklaring på dette kan være at sykepenger i noen grad benyttes som alternativ til dagpenger av personer som er i ferd med å bli arbeidsledige. Dette både fordi

<sup>16</sup> Vi ser her bort fra egenmeldt sykefravær siden det utgjør en relativt liten del av sykefraværet, og fordi statistikken over egenmeldt fravær (basert på et utvalg av virksomheter) har spesielt usikker kvalitet under pandemien. I perioden 16. mars til 1. juni 2020 var egenmeldingsperioden utvidet til 16 dager.

sykepenger gir høyere kompensasjon enn dagpenger, og fordi opptjeningstiden for å ha rett til sykepenger er langt kortere enn for dagpenger.<sup>17</sup> Et par studier tyder også på at sykepenger noen ganger benyttes som alternativ til permittering (Godøy 2014a-b). For å ha rett til sykepenger gjelder imidlertid de samme krav til sykmelding fra lege som ellers.

Dersom slike mekanismer inntreffer i den nåværende konjunkturedgangen, skulle vi vente økt varighet av sykefraværene som startet i mars–mai 2020 (perioden med spesielt høy tilstrømning av nye arbeidssøkere), og at en del av disse personene fortsetter å være sykmeldt fram til de bruker opp sykepengerrettighetene.<sup>18</sup> Det er ikke mulig å si noe sikkert om dette nå fordi beregning av varighet har et betydelig etterslep. De fleste som ble sykmeldt våren 2020 vil først bruke opp sykepengerrettighetene i løpet av våren 2021. Foreløpige tall viser at antall personer som bruker opp sykepengerrettighetene (arbeidstakere og andre) økte med drøyt 1000 i januar–september 2020 sammenlignet med samme periode i 2019.<sup>19</sup> Dette vil, alt annet likt, også kunne gi en økning i tilstrømningen til arbeidsavklaringspenger. Men økningen er ikke særlig stor, og kan skyldes at færre av de langtidssykmeldte i 2020 kunne eller ville gå tilbake til jobben i en situasjon med mange permitteringer og risiko for smitte.

### Flere dagpengemottakere går over på sykepenger

Arbeidsledige som mottar dagpenger har også rett til sykepenger dersom de blir syke, men denne rettigheten benyttes relativt sjelden. Årsaken er sannsynligvis at de arbeidsledige i utgangspunktet bare har behov for sykmelding når sykdom gjør at de ikke kan være i avtalt aktivitet (søke arbeid og eventuelt delta i

arbeidsmarkedstiltak). De har heller ingen umiddelbare økonomiske insentiver til å bli sykmeldt, siden de vil få like mye i sykepenger som det de allerede mottar i dagpenger. Når det nærmer seg at dagpengerrettighetene utløper, kan imidlertid situasjonen være en annen. For det første kan langvarig arbeidsledighet gå ut over helsen, særlig psykisk helse, noe som kan forsterkes under en pandemi med omfattende smitteverntiltak og de sosiale begrensninger det medfører (Hoffart mfl. 2020). Dessuten kan det være et økonomisk insentiv til å motta sykepenger fordi det kan gi en lengre samlet periode med inntektssikring. En studie viser da også at overgangen fra dagpenger til sykepenger øker kraftig de siste månedene før dagpengerperioden går ut (Henningesen 2008).

De siste 10–15 årene har mellom 7 000 og 12 000 personer årlig begynt å motta sykepenger etter regelverket for dagpengemottakere.<sup>20</sup> Dette utgjør en liten andel av alle dagpengemottakere, men betyr mer dersom man ser det i forhold til kun langtidslidende dagpengemottakere. Antallet slike overganger var på det laveste i 2019 og høyest i 2016 ved slutten av konjunkturedgangen i 2014–2015. Den største økningen var i 2009 etter finanskrisen.

Koronapandemien skiller seg imidlertid fra tidligere konjunkturedganger. Allerede fra mars 2020 var det en markant økning i antall overganger fra dagpenger til sykepenger, og antallet var på det høyeste i april–juni (figur 5). Økningen kom altså overraskende tidlig sammenlignet med tidligere konjunkturedganger, men må sees i forhold til at det var svært mange dagpengemottakere på dette tidspunktet. Det kan også hende en del som var koronasjyke eller mistenkte at de var det, eller som måtte i karantene, gikk over på sykepenger. Etter dette har antallet overganger til sykepenger hver måned vært langt høyere enn i 2019, og det totale antall overganger i 2020 var det hittil høyeste med i overkant av 13 000.

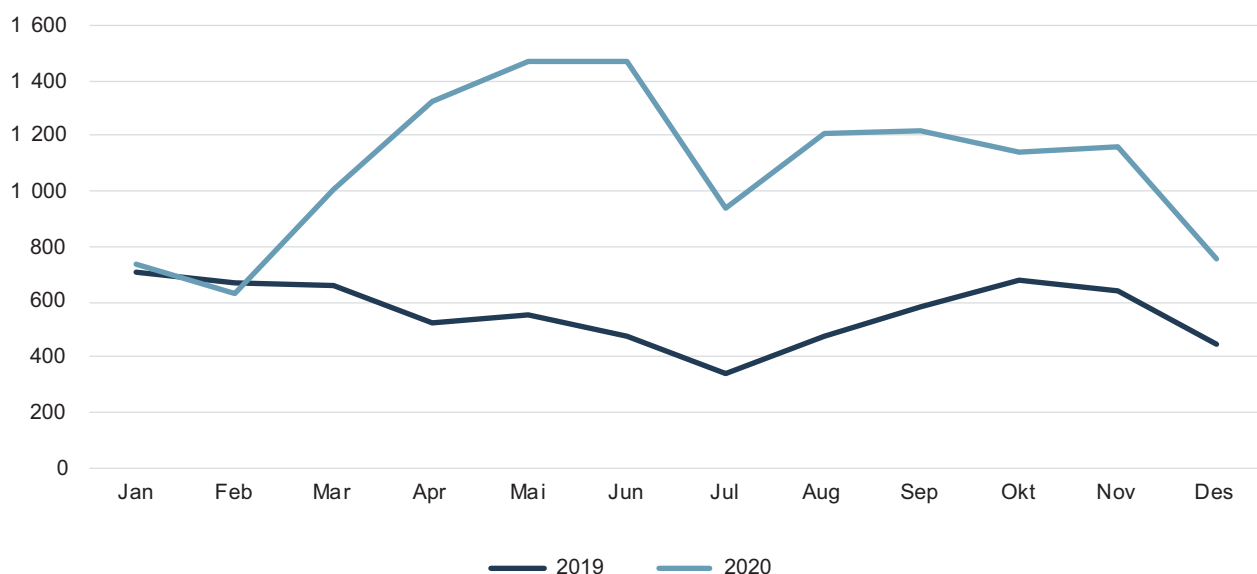
<sup>17</sup> Sykepenger har kun fire ukers opptjeningstid og minsteinntekten for rett til sykepenger er 0,5 G, mens minsteinntekten for rett til dagpenger er 1,5 G siste år eller 3 G i gjennomsnitt siste 3 år.

<sup>18</sup> Det er imidlertid flere faktorer som påvirker varigheten denne gangen: Alt annet likt vil gjennomsnittlig varighet reduseres fordi mange ble sykmeldt med koronarelaterte diagnoser, som i stor grad er kortvarige sykefravær. På den annen side kan sykefraværene bli lengre fordi noen vegrer seg for å gå tilbake til jobb på grunn av smitterisiko. Det er også mulig at noen av de sykmeldte blir permitterte, men det er uklart hvordan det i så fall vil slå ut på sykefraværstallene.

<sup>19</sup> Basert på opplysninger i NAVs sykepengeregister.

<sup>20</sup> Basert på opplysninger i NAVs sykepengeregister. Samme person kan være talt flere ganger, det vil si at de kan ha beveget seg flere ganger mellom dagpenger og sykepenger, men de er bare talt én gang per måned. Det er usikkert hvordan forsinkelsene i behandling av dagpengesøknader våren 2020 og innføring av en forsøksordning for dagpenger kan ha påvirket disse tallene.

**Figur 5** Antall overganger fra dagpenger til sykepenger per måned\*.



\*) Foreløpige tall på grunn av etterslep i innsending og behandling av søknader om sykepenger.

Kilde: NAV

Tidligere år har drøyt halvparten av dem som har gått fra dagpenger til sykepenger vært sykmeldt i mindre enn åtte uker, men en del har vært sykmeldt helt til sykepengerrettighetene blir oppbrukt (maksimalt tolv måneder). Det er for tidlig å si om dette også er tilfelle denne gang på grunn av etterslep i innsending og behandling av søknader om sykepenger.

## Arbeidsavklaringspenger (AAP)

### Økt arbeidsledighet fører vanligvis til at flere innvilges AAP

I flere undersøkelser er det funnet at økende arbeidsledighet gir økt tilstrømming til AAP (Kann mfl. 2016, Lima 2016, Lande 2019). Det er flere årsaker til dette. For det første blir det vanskeligere å komme inn på arbeidsmarkedet i nedgangskonjunkturer, særlig for personer med dårlig helse. Det vil også være en del personer i arbeidslivet med svak helse som får problemer med å skaffe seg ny jobb dersom de mister den gamle.

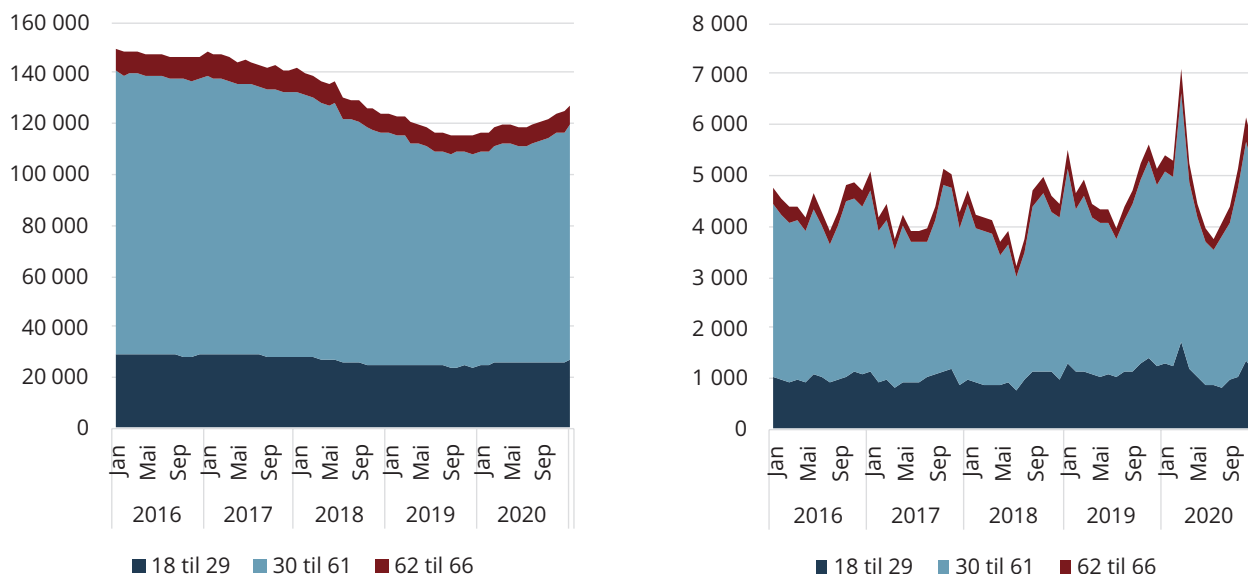
Andersen m.fl. (2019) viser at etterspørsel etter arbeidskraft påvirker antallene som søker om dagpenger og AAP omtrent like mye. Yin m.fl. (2019)

finner at overgang til helserelaterte ytelser ofte skjer i løpet av den første måneden av ledighetsperioden. For arbeidsledige med dagpenger<sup>21</sup>, er det i tillegg høy overgang til helseytelser når dagpengeperioden går mot slutten. Permitterte har trolig lavere overgang til AAP enn andre arbeidsledige i starten av ledighetsperioden. Siden andelen permitterte er høy under koronapandemien, kan det forventes lavere overgang til AAP enn i tidligere ledighetsperioder. Sannsynligheten for å gå over til helse- eller aldersrelatert trygd, utdanning eller ut av arbeidsmarkedet øker imidlertid kraftig når permitteringstiden går mot slutten. Falck m.fl. (2018) finner at sannsynligheten for å gå over til helse- eller aldersrelaterte ytelser er 7 ganger høyere den måneden permitteringen går ut enn i månedene før.

Tilstrømming til AAP økte under finanskrisen i 2009, under oljeprisfallet i 2015, og i 2020 (Kann og Grønlien 2021). Når vi ser på antall som får innvilget AAP per måned 2016-2020, finner vi at mars og november 2020 er markert høyere enn noen måned

<sup>21</sup> Tidligere inntekt (siste år eller siste tre år) over ca. 150 000 kr (1,5 ganger folketrygdens grunnbeløp).

**Figur 6. Beholdning (t.v.) og nye AAP-mottakere (t.h.) per måned, 2017-2020.**



Kilde: NAV

siden januar 2016 (figur 6). Vi tror disse toppene kan knyttes til nedstengingene av Norge, og påfølgende permitteringer og oppsigelser. Antall nye mottakere er lave i månedene mellom mars og november 2020 (figur 6). Vi er usikre på årsaken, men tror at redusert saksbehandlingskapasitet grunnet stor pågang av dagpengesaker kan ha bidratt. Veksten i antall nye mottakere av AAP i 2020 er lavere enn i 2009, selv om ledigheten i 2009 var langt lavere enn i 2020. Koronaledigheten ser ut til å påvirke AAP annerledes enn tidligere ledighetsperioder. Vi ser likevel at antall AAP-mottakere øker, men kanskje mindre enn forventet.

Arbeidsledighet fører til helseproblemer, det samme gjør sannsynligvis koronarestriksjonene, med isolasjon og mindre muligheter for trening. Dette kan resultere i at flere blir syke og etter hvert søker om sykepenger og AAP.

### Regelverksendringer som kan påvirke antall som søker om AAP

Da koronapandemien traff Norge ble det bestemt at også personer med inntekt mellom 0,75 og 1,5 G skulle få rett på dagpenger (se faktaboks). Dette er en gruppe som vanligvis har stor overgang til AAP når

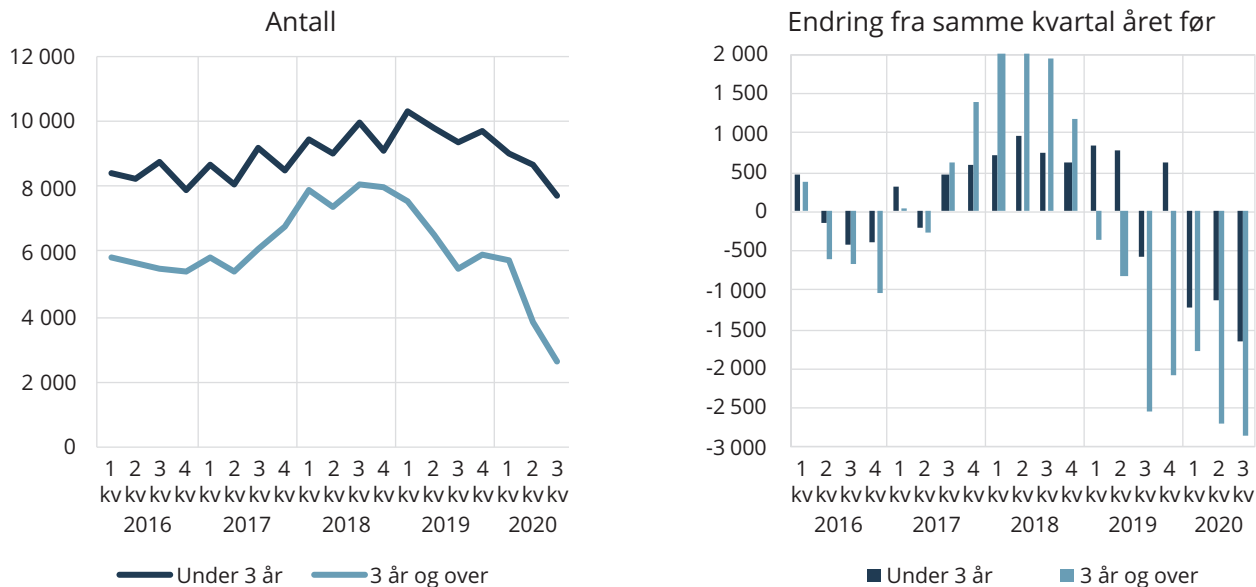
de blir arbeidsledige (Yin med fl. 2019). Kompensasjonsgraden til dagpengemottakere med under 3G i tidligere inntekt ble økt fra 62 til 80 prosent av tidligere inntekt. For AAP er kompensasjonsgraden 66 prosent med en minsteytelse på 2G. Det ble også innført helt nye støtteordninger for selvstendige (se faktaboks). Disse tre endringene kan gi lavere tilstrømming til AAP enn vi har sett i tidligere arbeidsledighetsperioder. Tilstrømmingen til AAP har vært lavere i 2020 enn i 2009, selv om ledighet i 2009 var langt lavere enn i 2020. Det kan tale for at slike ordninger bør videreføres for å forhindre såkalt medikalisering, som innebærer at ledighetsproblemer heller blir forklart som sykdom og helseplager (se Bakken 2020).

Permitteringsregelverket har blitt utvidet. Forlengelse av permitteringsperioden kan ha bidratt til en lavere overgang til AAP. I tidligere ledighetsperioder har vi sett at overgang til helseytelser for permitterte øker når permitteringsperioden går ut.

### Færre avslutter AAP

Tidligere forskning har vist at svake (lokale) arbeidsmarkeder reduserer sannsynligheten for at AAP-mottakerne komme i arbeid, og at de dermed

**Figur 7** Antall AAP-mottakere som avslutter per kvartal etter varighet som AAP- mottaker, og endring fra samme kvartal året før.



Kilde: NAV

blir værende lengre på AAP (Fevang m.fl. 2017). Mange AAP-mottakere som ikke har hatt en jobb å gå tilbake til under pandemien, har trolig hatt store problemer med å finne nytt arbeid under krisen. Det er også grunn til å tro at all avklaring til arbeid og uføretrygd har blitt forsinket under pandemien på grunn av stort arbeidspress i NAV-kontorene. Smittevern hensyn og nedstengninger har dessuten gjort det vanskelig å gjennomføre reelle avklaringer av AAP-mottakernes arbeidsevne og arbeidsmuligheter. Alle disse forholdene har trolig ført til at flere har blitt værende lengre på AAP under pandemien, enn de ville gjort hvis det var gode økonomiske tider.

Mange av de som brukte opp retten til AAP i perioden mars- oktober 2020 fikk forlengelse på 6 mnd (se faktaboks)<sup>22</sup>. De fleste som går ut av AAP-ordningen har imidlertid vært kort tid på AAP (Kann og Dokken 2019 og figur 7) og blir ikke påvirket av «koronaforlengelsen». Antall som avsluttet AAP ble

kraftig redusert fra mars 2020, både blant de som brukte opp rettighetene sine, men også blant de med kortere varighet (figur 7), noe som trolig skyldes forholdene omtalt i forrige avsnitt. Men blant dem med lang varighet var det også en kraftig nedgang i antallet som gikk ut av AAP-ordningen før pandemien. Dette skyldes innstramming i varighetsreglene fra januar 2018.

### Mange går ut maksimal AAP-periode i 2021

I 2018 ble maksimal periode på AAP endret fra 4 til 3 år. De som startet på AAP i 2018 vil derfor nå maksimal tid på AAP i 2021. Med forlengelsen som er gitt på 6 måneder vil de første nå dette punktet i juni 2021. Det vil være spesielt vanskelig å avslutte AAP under pandemien. Vi har tidligere sett at de som avslutter AAP uten å gå til arbeid eller uføretrygd, i stor grad blir sosialhjelpsmottakere, eller blir stående uten inntekt eller ytelser fra NAV (Kann og Dokken 2019). I juni 2021 forventer vi at de som ikke lenger har rett til AAP, i enda større grad enn tidligere, får overgang til sosialhjelp. Det skyldes både at det er vanskeligere å finne jobb for dem med helseproblemer, men også at færre kan bli forsørget av ektefeller/samboere, da disse i større grad har blitt arbeidsledige som følge av korona.

<sup>22</sup> Forlengelsen gjelder for alle som mottok AAP per 16. mars 2020 og for alle som har startet sin arbeidsavklaringspengeperiode før 1. november 2020. De midlertidige reglene om forlengelse av arbeidsavklaringspengeperioden opphørte 31. oktober 2020.



## Uføretrygd

Utviklingen i uføretrygd henger nøye sammen med utviklingen i midlertidige helseytelser, og da særlig AAP. De siste 10 årene har mellom 70 og 90 prosent mottatt AAP før innvilgelse av uføretrygd.<sup>23</sup> Påvirkningen koronapandemien har på uføretrygd må derfor ses i lys av den forventede utviklingen i de midlertidige helseytelsene, og da spesielt utviklingen i AAP, både på kort og lang sikt.

### Flere langtidsledige gir flere på uføretrygd

Det vil trolig ta flere år før vi ser den fulle effekten av koronapandemien. På kort sikt vil antallet innvilgelser til uføretrygd i hovedsak henge sammen med antallet som er i ferd med å avslutte forløpet på AAP. Mange avklaringer på AAP er nå utsatt fordi det er vanskelig for NAV-kontorene å gjøre reelle avklaringer av arbeidsevnen under dagens pandemi- og arbeidsmarkedssituasjon. Hvis situasjonen begynner å normalisere seg i 2021, vil trolig også avgangen fra AAP og tilgangen til uføretrygd øke.

På lengre sikt vil utviklingen i arbeidsmarkedet være avgjørende for hvor mange som vil få innvilget varig uføretrygd. Antallet langtidsledige som følge av oppsigelser er en sterkt medvirkende faktor til antallet som får innvilget uføretrygd i Norge. Bratsberg m.fl. (2013) viser at å miste jobben som følge av konkurs omtrent dobler risikoen for å senere motta uføretrygd, og at dette kan forklare nærmere 25 prosent av alle innvilgelser av uføretrygd. Denne prosessen vil imidlertid ta flere år, og vi vil trolig se at mange oppsagte vil motta AAP før de får innvilget uføretrygd. Utviklingen i arbeidsmarkedet vil dermed være avgjørende for om arbeidstakere som har blitt oppsagt under pandemien vil kunne returnere til arbeid. Antallet langtidsledige vil derfor være en viktig faktor for hvor mange som vil få innvilget varig uføretrygd på sikt.

## Alderspensjon

Koronaepidemien kan påvirke både beslutningen om å ta ut alderspensjon og tidspunkt for fratreden av arbeidslivet. Etter pensjonsreformen i 2011 er det mulig å ta ut alderspensjon fra folketrygden fra 62 års alder, gitt at opptjeningen er over et visst nivå. Pensjonen kan fritt kombineres med arbeidsinntekt uten avkortning, men ikke kombineres med full uføretrygd, gjenlevendepensjon eller AFP fra offentlig sektor.

Generelt har sysselsettingen blant eldre økt jevnt og trutt de siste 20 årene, også i perioder med økende arbeidsledighet (Bjørnstad 2019). Menn er mer utsatt for nedgangskonjunkturer enn kvinner fordi de jobber mer i konjunkturutsatte yrker. Vi kan få redusert sysselsettingen og økt pensjonering som en følge av koronaepidemien.

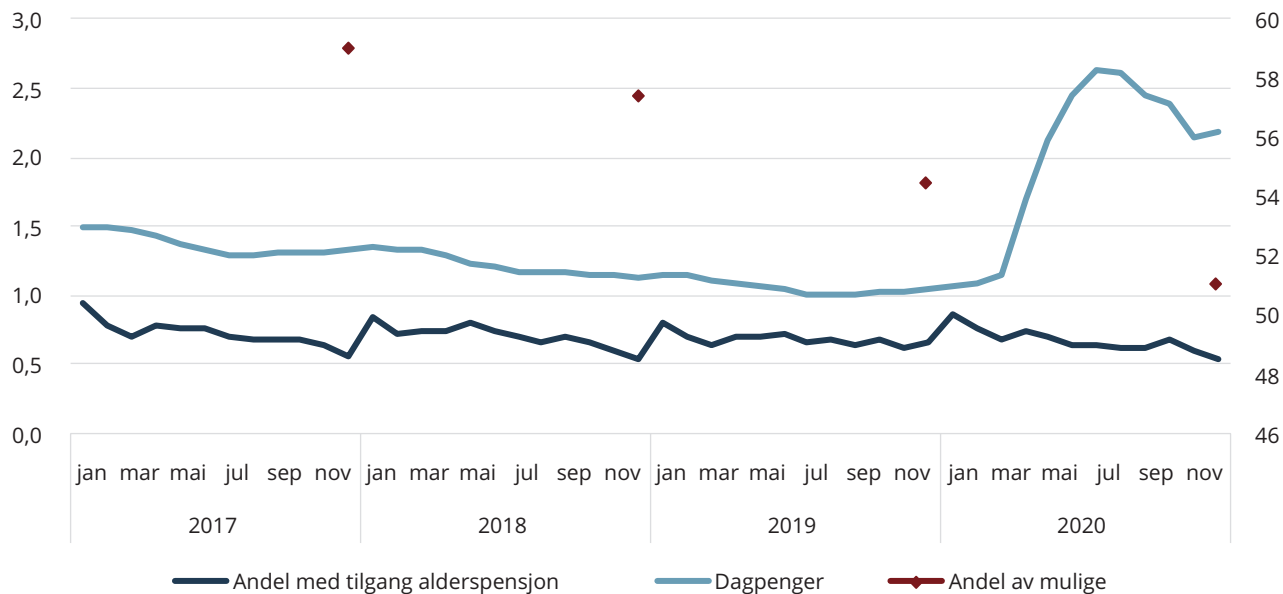
Foreløpig er det ingen tegn på at pandemi og smittevernstiltak har medført økt uttak av alderspensjon. Andelen 62–66-åringer som mottok dagpenger økte kraftig mars 2020, men andelen nye mottakere av alderspensjon i samme aldersgruppe har likevel holdt seg stabil (figur 8). Andel mottakere av alderspensjon av dem som kan ta ut alderspensjon ved utgangen av året har også fulgt den nedadgående trenden fra tidligere år. Økende arbeidsledighet blant eldre har altså ikke så langt medført en tydelig økning i antall som tar ut alderspensjon.

### Sysselsettingen blant eldre kan gå ned i tiden fremover

Selv om det ikke er noen tegn til økt uttak av alderspensjon så langt, kan den pågående pandemien fortsatt påvirke pensjonsbeslutninger i år og etterfølgende år. Ved arbeidsledighet har eldre arbeidstakere vanskeligere å finne jobb enn yngre (Falch m.fl.2016). Det er svært vanlig å kombinere alderspensjon med fortsatt arbeid. Beslutningene om å ta ut alderspensjon og avslutte arbeidslivet må derfor til en viss grad ses uavhengig av hverandre. Nedgangskonjunkturen vil nok først og fremst slå ut i redusert sysselsetting blant eldre. Selv om vi ikke har observert en økning i uttak av alderspensjon så langt, kan det være at vi ved vedvarende arbeidsledighet også får en økning i uttakstratene. Det er flere mekanismer som kan påvirke tidspunkt folk begynner å ta ut pensjon. For det første kan

<sup>23</sup> Kilde: NAVs statistikknotat om uføretrygd. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/uforetrygd>.

**Figur 8.** Andel av befolkningen med tilgang til alderspensjon og andel med dagpenger (venstre akse), per måned i årene 2017–2020. Andel alderspensjonister av antall mulige (høye akse), ved utgangen av årene 2017–2020. 62–66-åringer.



Kilde: NAV

pandemien gi økt mottak av helse relaterte ytelser. Dette kan på sikt medføre lavere sysselsetting blant eldre. For det andre kan det være forskjeller i hvordan unge og eldre takler overgang til hjemmekontor i yrker hvor dette er aktuelt. For det tredje kan den sosiale nedstengingen også tenkes å påvirke pensjonsbeslutningen.

## Omsorgspenger

Utviklingen i antallet omsorgspengemottakere varierer vanligvis med antallet sysselsatte med barn. Stønden er ment å sikre at yrkesaktive fortsatt har en inntekt i perioder med syke barn. Vanligvis har hver arbeidstaker rett til 10 omsorgspengedager for hvert kalenderår – såkalte «sykt barn-dager». Disse dagene dekkes av arbeidsgiver. Enkelte grupper har rett til ekstra stønad dager, blant annet yrkesaktive med 3 eller flere barn, enslige forsørgere og foreldre med kronisk syke eller funksjonshemmede barn.<sup>24</sup> For

gruppene med utvidet rett til omsorgspenger, dekker Folketrygden fravær som overstiger 10 dager. Etter som majoriteten av arbeidstakere ikke har rett til mer enn 10 «sykt barn-dager», er det vanligvis svært få yrkesaktive som mottar omsorgspenger fra NAV.

### Utvidet regelverk

Da Norge stengte ned i midten av mars, ble også skoler og barnehager stengt. En justering av regelverket kom raskt på plass og åpnet for at foreldre kunne få omsorgspenger selv om barna ikke var syke. Antallet omsorgsdager ble doblet og arbeidsgiver skulle kun betale for de første 3 dagene.<sup>25</sup> I tillegg fikk frilansere og selvstendig næringsdrivende rett til tilsvarende antall dager, fratrukket en venteperiode på 3 dager, samt 100 prosent kompensasjon fra fjerde dag. Det ble foretatt noen justeringer i reglene gjennom sommeren og høsten 2020. Men hvis skoler eller barneha-

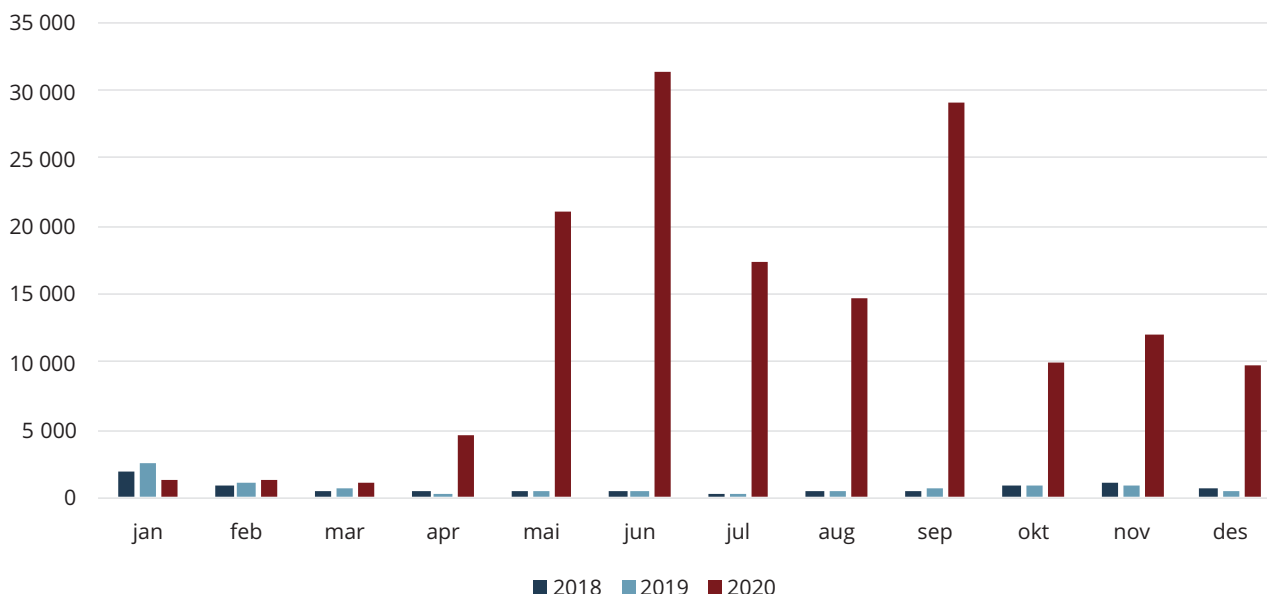
<sup>24</sup> Jf. Folketrygdlovens §§ 9-6 har yrkesaktive med omsorg for mer enn to barn rett til omsorgspenger i opptil 15 stønad dager. Når arbeidstakeren er alene om omsorgen, økes antallet stønad dager til henholdsvis 20 og 30. Har en arbeidstaker kronisk syke eller

funksjonshemmede barn med en markert høyere risiko for fravær fra arbeidet, kan det gis 10 ekstra stønad dager for hvert kronisk syke eller funksjonshemmede barn. Er arbeidstakeren alene om omsorgen, dobles antallet dager.

<sup>25</sup> Se pressemelding fra 20. mars 2021 på <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/foreldres-rett-til-omsorgspenger-dobles/id2694342/>, hentet 11. januar 2021.



**Figur 9. Antall mottakere av omsorgspenger januar – desember 2018-2020<sup>27</sup>.**



Kilde: NAV

ger må stenge på grunn av lokale koronautbrudd, har foreldre fortsatt rett til omsorgspenger selv om ordinær kvote var oppbrukt. Det samme gjelder dersom skoleklasser eller hele trinn settes i karantene.<sup>26</sup>

### Fra 700 til 12 800 omsorgspengemottakere i måneden

Umiddelbart etter nedstengningen så vi en stor økning i bruken av omsorgspengeordningen. I april stod de selvstendig næringsdrivende for nesten hele økningen. Dette skyldes delvis at NAV prioriterte personer som skulle få utbetalingene sine direkte fra NAV. Ettersom presset på etaten var høyt som følge av rekordhøye antallet permitterte, oppfordret dessuten NAV arbeidsgiverne til å forskuttere omsorgspengene og avvente noe tid med å kreve refusjon. For mai og juni økte antallet mottakere til henholdsvis 21 000 og 31 300. Også resten av året har antallet ligget høyt (figur 9). Mens i gjennomsnitt 700 og 800 yrkesaktive mottok omsorgspenger fra NAV hver

måned i 2018 og 2019, endte gjennomsnittet per måned i 2020 på 12 800.

Før pandemien mottok kun 4-5 selvstendige og frilansere omsorgspenger per måned, mens antallet arbeidstakere med ytelsen lå på 1 200–1 300 i måneden. I april mottok imidlertid 2 500 selvstendige og frilansere omsorgspenger, mens toppen for arbeidstakere kom i juni med nær 30 200 mottakere.

Dersom omsorgspengeordningen ikke var blitt utvidet, kan det tenkes at økningen i sykefraværet ville blitt enda større. Som nevnt tidligere ser vi ofte en økning i sykefraværet i perioder med konjunkturedgang. Sånn sett kan det tenkes at regelendringene har bidratt til å opprettholde sysselsettingen i den første usikre perioden. Samtidig tror vi at færre sysselsatte enn forventet benyttet omsorgspengeordningen grunnet sterk vekst i antall permitterte og utstrakt bruk av hjemmekontor.

<sup>26</sup> Se pressemelding fra 15. september 2021 på <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/rett-til-omsorgsdager-ved-lokale-utbrudd/id2741415/>, hentet 12. januar 2021.

<sup>27</sup> Opplysningene om antall stønadsmottakere er hentet fra NAVs utbetalingsreskontro. Utbetalingsreskontroen er periodisert ut fra når NAV har ferdigbehandlet saken og sendt pengene til utbetaling.

### Når vil behovet for ordningen avta?

Ifølge Folkehelseinstituttets statistikk per 3. februar har nær 3 600 barn i aldersgruppen 0-9 år så langt vært covid-19-syke. Med den smittesituasjonen vi har sett mot slutten av 2020 og de første ukene av 2021, må vi anta at barn fortsetter å bli syke utover våren, at barnehageavdelinger og skoleklasser fortsatt blir satt i karantene, kanskje også at hele barnehager og skoler blir stengt. Behovet for et utvidet omsorgsregelverk er derfor fortsatt til stede, og bruken av ordningen antas fortsatt å være større enn normalt første halvår 2021. På nåværende tidspunkt er det vedtatt at utvidelsen av ordningen gjelder ut juni 2021.

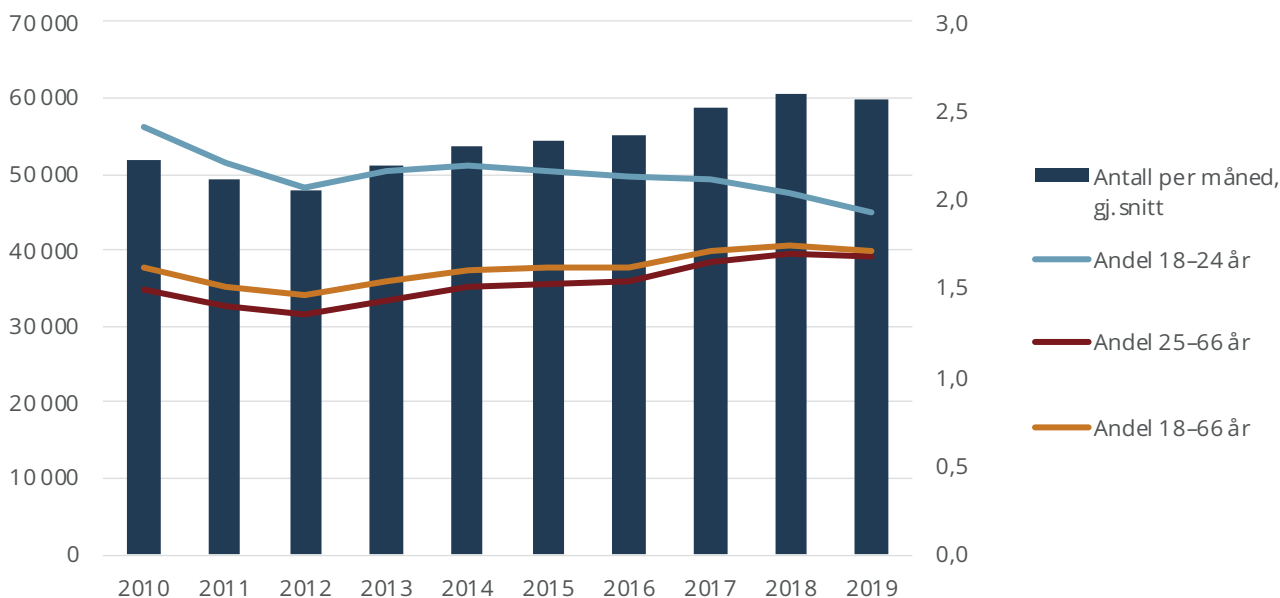
Den sterke veksten i bruken av omsorgsordningen forventes likevel å være forbigående, gitt at pandemien avtar i kjølvannet av vaksineringsen. Men det kan også tenkes at vi får en permanent, men mindre, økning i bruken av omsorgsordningen i årene som kommer, fordi vi har fått et økt fokus på smittevern.

### Sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp er en kommunal ytelse som skal utbetales etter skjønn med utgangspunkt i søkerens behov for å sikre et forsvarlig livsopphold. Sosialhjelp er en subsidiær ytelse, det vil si at stønaden først er aktuell når alle andre muligheter for forsørgelse er utprøvd, slik som arbeid, egen formue, rettigheter etter folketrygdløven eller privat forsørgelse.

I perioden 2010 til 2019, før pandemien inntraff, har andelen i befolkningen som mottar sosialhjelp vært relativt stabil, med en variasjon på mellom 1,5 prosent og 1,7 prosent av befolkningen i alderen 18 – 66 år (figur 10). Blant unge i alderen 18–24 år er andelen høyere enn i befolkningen ellers, og varierer mer med forholdene på arbeidsmarkedet enn blant eldre. Dette skyldes at unge arbeidsledige ikke har opparbeidet seg rett til dagpenger i samme grad som eldre ledige. Fra 2015 har andelen unge sosialhjelpsmottakere vist en fallende trend, og i 2019 mottok 1,9 prosent i alderen 18-24 år sosialhjelp, det laveste nivået i perioden 2010 til 2019. Nedgangen i unge sosialhjelpsmottakere kan skyldes at arbeidsledigheten blant unge har falt, samtidig som andelen med helserelaterte ytelser har økt (Furuberg og Thune 2019).

**Figur 10.** Mottakere av sosialhjelp 2010 – 2019, gjennomsnittlig antall mottakere (venstre akse), og andel mottakere i befolkningen i ulike aldersgrupper (høyre akse).



Kilde: SSB og NAV

## Sosialhjelp under pandemien

Statistikk over mottakere av sosialhjelp i 2020 vil ikke være tilgjengelig før vår/sommer 2021. Det er derfor ennå ikke mulig å gi et bilde av utviklingen i mottakere av sosialhjelp under pandemien. Innrapporteringer fra NAV-kontor i de største byene tyder på at det ikke har vært en økning i antall søknader om sosialhjelp i de første månedene etter nedstengingen.

Regjeringen innførte en rekke midlertidige endringer i folketrygdloven knyttet til koronapandemien (se faktaboks). Som vi har skrevet tidligere, førte flere av disse endringene til at en større andel av de ledige fikk rett til dagpenger, samtidig som flere fikk rett til en høyere kompensasjon. Isolert sett har sannsynligvis dette ført til at en lavere andel av de ledige søkte økonomisk sosialhjelp. Siden sosialhjelp ytes med utgangspunkt i husholdningens inntekt og formue, vil det for mange gå en tid før sosialhjelp er aktuelt. En kan derfor vente at økningen i utbetalinger av sosialhjelp først kom et stykke ut i pandemien. Tidligere analyser (Furuberg 2014) viser at det er blant de som har vært ledige i over to år, og som har brukt opp dagpengeretten, at det er mest vanlig å motta sosialhjelp. Også blant de som er registrert som ledige i under fire uker er det mange mottakere av sosialhjelp. I denne gruppen finner vi personer uten rett til dagpenger, og også noen som har rett til dagpenger, men som ikke har mottatt utbetaling/har søknad til behandling.

En analyse av nye mottakere av økonomisk sosialhjelp i Oslo 2020 (Aas 2020) viser at selv om det totale antallet sosialhjelpsmottakere gikk noe ned de første månedene etter nedstengingen, skjedde det et skifte i sammensetningen av mottakerne. Både antall og andel nye mottakere økte i perioden mars til august 2020 sammenlignet med samme periode i 2019. Blant de nye mottakerne var unge under 30 år overrepresentert. Flere hadde også sosialhjelp i tillegg til arbeidsinntekt ved første utbetaling.

## Vil det bli mange flere sosialhjelpsmottakere i 2021?

Utviklingen i antall sosialhjelpsmottakere i tiden framover vil avhenge av varigheten av pandemiltakene, og eventuelle endringer i regelverk, særlig dagpengereguleringen. Noen av de midlertidige ordninger

som ble innført i starten av pandemien ble avvirket høsten 2020, men senere gjeninnført, mens andre ble forlenget (se faktaboks).

Det er grunn til å forvente at flere vil søke om sosialhjelp fra og med oktober 2021 grunnet følgende regelverksendringer: a) hevingen av minsteinntektskravet for å ha rett til dagpenger, b) senkning av kompensasjonsgraden ved mottak av dagpenger og c) utfasing og avvikling av stønadsordningene for selvstendig næringsdrivende, lærlinger og frilansere. Fra oktober 2021 vil mange også bruke opp retten til dagpenger (se kapittel om arbeidsledige for mer detaljer).

Videre kan vi forvente at naturlige sesongsvingninger på arbeidsmarkedet bidrar til økning i sosialhjelpsmottakere. Antall ledige er høyest i januar, noe som blant annet skyldes at mange kontrakter utløper ved årsslutt. Mange som ble arbeidsledige i januar 2021 vil få det vanskeligere å finne ny jobb enn tidligere år.

Flere ledige og flere på sosialhjelp vil også følge av den økte konkursfaren fra februar knyttet til at bedrifter skal betale skatt og avgifter som de har fått utsettelse på.

Når skoleåret slutter i juni, forventer vi en økning i sosialhjelpssøknader blant studenter og elever som ikke har opparbeidet seg rett til dagpenger. De som kommer rett fra skolebenken vil ha større vansker med å finne jobb hvis nedstenging vedvarer og arbeidsmarkedet fortsatt er vanskelig. Dette gjelder særlig de som har tatt en utdanning relatert til «koronarammede» næringer.

Utviklingen i antall sosialhjelpsmottakere vil også være avhengig av hvor mange som avslutter mottak av AAP i tiden framover, se nærmere omtale i avsnittet om AAP.

Personer med marginal tilknytning til arbeidsmarkedet vil være mer utsatt for langtidseffekter av nedstengingen (jamfør kapitlet om arbeidsledige). Økt koronaledighet kan derfor føre til en økning i antall sosialhjelpsmottakere også i etterkant av nedstengingen.

## Referanser

- Aas, Hedda (2020). «Velferdsetaten 2020 – Nye mottakere av økonomisk sosialhjelp». Velferdsetaten, Oslo kommune.
- Andersen, Asbjørn Goul., Markussen, S. og Røed, K. (2019) «Local labor demand and participation in social insurance programs» *Labour Economics*, 61.
- Andreev, Leonid (2016) «Hvor lenge er folk arbeidsledige?» *Arbeid og velferd* 2/2016.
- Avinor (2020) «Finansiell delårsrapport, 4. kvartal 2020» Hentet 18.02.2020 fra: [https://avinor.no/globalassets/\\_konsern/om-oss/rapporter/kvartalsrapport---4.-kvartal-2020.pdf](https://avinor.no/globalassets/_konsern/om-oss/rapporter/kvartalsrapport---4.-kvartal-2020.pdf).
- Bakken, Frøydis M. (2020) «Når sammensatte problemer blir til medisinske diagnoser-Unge på arbeidsavklaringspenger», *Nordisk tidsskrift for ungdomsforskning*, 01/2020
- Bjørnstad, Atle F. (2019) «Utvikling i sysselsetting og pensjonering blant seniorer». *Arbeid og velferd* 2/2019.
- Bratsberg, Bernt, Simen Markussen, Knut Røed, Oddbjørn Raaum, Gaute Eielsen, Annette Alstadsæter (2020) «Koronaledige etter 22 uker – hvem er (ikke) tilbake i jobb?» Oslo: Frischsenteret.
- Bratsberg, Bernt, Oddbjørn Raaum og Knut Røed (2018) *Job Loss and Immigrant Labor Market Performance*. Oslo: Frischsenteret.
- Bratsberg, Bernt, Elisabeth Fevang og Knut Røed (2013) «Job loss and disability insurance.» *Labour Economics*, 24 /2013, 137–150.
- Dokken, Therese, Inger Cathrine Kann og Johannes Sørbo (2017) «Hvordan slår endringer i permitteringsregelverket ut for de permitterte», *Arbeid og velferd*, 1/2017.
- Falch, Nina Skrove, Inés Hardoy & Knut Røed (2012) «Analyse av en dagpengereform: Virkninger av forkortet dagpengeperiode». *Søkelys på arbeidslivet*, 29 (3), 181–197.
- Falch, Nina Skrove, Ragnhild C. Haugen, Magnus V. Knutsen og Knut Røed (2016). «Arbeids- og velferdsetatens arbeid med langtidsledige». Oslo: Oslo Economics.
- Falch, Nina Skrove, Knut Røed og Tao Zhang (2018). «Virkninger av endringer i permitteringsregelverket Delrapport 2», *Frischrapport*, 2/2018. Hentet fra: [https://www.frisch.uio.no/publikasjoner/pdf/rapp18\\_02.pdf](https://www.frisch.uio.no/publikasjoner/pdf/rapp18_02.pdf).
- Fevang, Elisabeth, Ines Hardoy og Knut Røed (2017). «Temporary disability and economic incentives» *Economic Journal*, 127, 1410–1432. Hentet fra: <https://doi.org/10.1111/eoj.12345>.
- Furuberg, Jorunn og Åshild Male Kalstø (2017) «Hvem går ut dagpengeperioden?» *Arbeid og velferd*, 2/2017.
- Furuberg, Jorunn (2014). «Kva for inntektskjelder har dei arbeidslause?» *Arbeid og velferd*, 3/2014 37– 48.
- Furuberg, Jorunn og Ola Thune (2019) «674 000 tapte årsverk i 2018», *Arbeid og velferd*, 3/2019, 23-40.
- Gjerde, Audun, Malin Charlotte Engel Jensen og Johannes Sørbo (2020) «Den store nedstengningen. Arbeidsmarkedet gjennom koronakrisen og scenarier for utviklingen fremover». *Arbeid og velferd*, 2/2020.
- Godøy, Anna (2014a) «Sick leave and temporary layoffs». I Essays: *On unemployment, social insurance and labor market outcomes*. Doktoravhandling, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Godøy, Anna (2014b) «Sykefravær og permitteringer i bygg og anlegg etter finanskrisen». *Søkelys på arbeidslivet*, 31 (04), 296–310.

- Henningsen, Morten (2008) «Benefit shifting: The case of sickness insurance for the unemployed». *Labour economics*: 15, 1238–1269.
- Hoffart, Asle, Sverre Urnes Johnson og Omid V. Ebrahimi (2020) «Loneliness and social distancing during the COVID-19 pandemic: Risk factors and associations with psychopathology.» *Frontiers in Psychiatry*. Hentet fra: <https://doi.org/10.3389/fpsyt.2020.589127>.
- Kann, Inger Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen (2016) «Arbeidsavklaringspenger – utviklingen i hvem som kommer inn», *Arbeid og velferd*, 2/2016.
- Kann, Inger Cathrine og Eirik Grønlien (2021) «Midlertidige helserelaterte ytelser til unge – har vi misforstått utviklingen?» *Arbeid og velferd*, 1/2021.
- Kann, Inger Cathrine og Therese Dokken (2019) «Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018 – De fleste til uføretrygd eller jobb» *Arbeid og velferd* 3/2019.
- Lande, Sigrid (2019) «Færre får innvilget arbeidsavklaringspenger med nytt regelverk». *Arbeid og velferd*, 2/2019.
- Lima, IvarAndreasÅsland (2016) «Hvordan har økt ledighet påvirket bruken av helseytelser og økonomisk sosialhjelp?» *Arbeid og velferd*, 3/2016.
- NAV (2021) «Utvikling på arbeidsmarkedet – NAVs arbeidsmarkedsprognose» *Arbeid og velferd*, 1/2021.
- Nossen, Jon Petter (2009) «Sykefravær og konjunkturer – en oversikt». *Norsk epidemiologi*, 19 (2), 115–125.
- Nossen, Jon Petter (2014) «Utviklingen av sykefraværet: Betydningen av arbeidsmarkedet, gradering og regelendringer». *Arbeid og velferd*, 2/2014, 75–88.
- Nossen, Jon Petter og Therese Sundell (2020) «Sykefraværet i Norge den første tiden etter pandemiutbruddet». *Arbeid og velferd*, 2/2020, 25–37.
- Røed, Knut & Tao Zhang (2005) «Unemployment duration and economic incentives – a quasi random-assignment approach». *European Economic Review*, 49 (7), 1799–1825.
- Yin, Jun Therese Dokken og Inger Cathrine Kann (2019) «Hvem går hvor, og når Fra arbeidsledighet til jobb, helserelaterte ytelser og utdanning» *Søkelys på arbeidslivet* 4/2019 (side 214-230).

.....

.....



# KORT VEI FRA TILTAK TIL JOBB? LØPEBANER FOR ARBEIDSSØKERE SOM DELTAR I TILTAK<sup>1</sup>

Av Jon Petter Nossen, Audun Gjerde, Åshild Male Kalstø og Thomas Lorentzen<sup>2</sup>

## Sammendrag

*I denne analysen benytter vi registerdata til å følge arbeidssøkere som startet i et arbeidsmarkedstiltak i 2014 i fem år. Ved hjelp av sekvensanalyse identifiserer vi de vanligste løpebanene fra tiltak til jobb eller andre statuser. Knapt 6 av 10 tiltaksdeltakere følger løpebaner som i stor grad består av arbeid, men det er også en betydelig andel som følger løpebaner med svak tilknytning til arbeidslivet. Relativt få har lange perioder med arbeidsledighet og tiltak, mens flere blir registrert med nedsatt arbeidsevne. I tillegg er det en del som hverken er i arbeid eller får oppfølging fra NAV.*

*Også blant de unge under 30 år følger et flertall en av løpebanene preget av arbeid. Det samme gjelder for personer født utenfor EØS-området, men en større andel av disse havner i deltidsjobb. Også kvinner følger ofte løpebanen kjennetegnet ved å komme raskt i deltidsjobb, mens menn, personer med dagpengerettigheter og personer med høyere utdanning oftere følger løpebanen kjennetegnet ved å komme raskt i heltidsjobb.*

*Både de yngste og de eldste er overrepresentert i løpebanene hvor man blir registrert med nedsatt arbeidsevne. Det samme gjelder for personer med grunnskole eller videregående skole som høyeste utdanning, samt personer uten dagpengerettigheter.*

*Andelen som raskt kommer i heltidsjobb er klart høyest blant arbeidssøkere med lønnstilskudd som første tiltak, mens det er relativt små forskjeller på løpebanene til dem som starter med arbeidspraksis, opplæringstiltak eller oppfølgingstiltak. Tiltakskjedning er benyttet for nær 1 av 6 tiltaksdeltakere. De som har opplæringstiltak, arbeidspraksis eller oppfølging som første tiltak og deretter lønnstilskudd, er de som i aller størst grad følger løpebanene dominert av arbeid. Personer som har opplærings- eller oppfølgingstiltak etterfulgt av arbeidspraksis følger i større grad en av de jobbdominerte løpebanene enn når rekkefølgen er motsatt. Det er også flere som følger de jobbdominerte løpebanene når et oppfølgingstiltak etterfølges av et opplæringstiltak enn omvendt.*

.....  
<sup>1</sup> Takk til Therese Dokken og Johannes Sørbo som startet arbeidet med analysen.

<sup>2</sup> Professor ved Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.

## Innledning

Mange av dem som registrerer seg som arbeidsledige hos NAV, kommer relativt raskt i jobb uten særlig bistand fra NAV. En del trenger imidlertid oppfølging fra NAV for å komme i jobb, og her er arbeidsmarkeds-tiltakene et sentralt virkemiddel. Hver måned deltar om lag 16 000 arbeidssøkere i tiltak. Det utgjør omtrent 18 prosent av de helt ledige og arbeidssøkerne på tiltak til sammen. Omfanget av tiltak er styrt av bevilgninger fra Stortinget, og øker gjerne i nedgangstider. I statsbudsjettet for 2021 er bevilgningene til arbeidsmarkedstiltak økt betydelig som følge av koronapandemien. Samtidig er det behov for mer kunnskap om hvordan NAVs oppfølging, og spesielt arbeidsmarkedstiltakene, påvirker brukerne både på kort og lengre sikt.

Livet består av ulike faser eller tilstander, og overgår mellom disse. På velferdsområdet er vi spesielt opptatt av overganger som finner sted i arbeidslivet og trykkesystemet. Hittil har slike analyser i stor grad satt søkelys på enkeltoverganger, slik som for eksempel hvor mange som kommer i jobb direkte etter et arbeidsmarkedstiltak. Noe av årsaken til at analysene har vært rettet mot enkeltoverganger ligger i metodologiske begrensninger, da de statistiske metodene vi vanligvis bruker er bedre egnet til å se på enkeltoverganger enn de er til å se på hvordan slike enkeltoverganger er knyttet sammen i lengre løpebaner. Derfor vet man en hel del om hvem det er som deltar i tiltak og hvor mange av deltakerne som kommer i jobb like etterpå (se for eksempel von Simson 2019 som oppsummerer nyere forskning på området). Man vet imidlertid mindre om hvordan det går med denne gruppen på lengre sikt. Oppnår de en stabil tilknytning til arbeidslivet, eller går de inn i et mer langvarig løp av for eksempel helserelaterte ytelser, med risiko for å falle helt ut av arbeidslivet?

Alle som henvender seg til et NAV-kontor og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov (NAV-lovens § 14a). Tilbud om tiltak kan gis når dette anses som nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid, men siden tiltaksplasser er styrt av bevilgninger fra Stortinget, er det ikke nødvendigvis slik at alle som har behov for tiltak får en tiltaksplass. Tre grupper arbeidssøkere skal prio-

riteres ved tildeling av tiltaksplasser (jf. statsbudsjettet for det enkelte år). Det gjelder unge under 30 år, langtidsledige og innvandrere fra land utenfor EØS-området, og disse utgjør derfor hovedtyngden av tiltaksdeltakerne. I analysen vil vi se nærmere på de prioriterte gruppene, og i tillegg vil vi se på hvilke forskjeller det er mellom arbeidssøkere med og uten dagpengerettigheter. Arbeidssøkere uten dagpengerettigheter er i stor grad uten arbeidserfaring og kan derfor antas å ha en lengre vei å gå for å komme i jobb.<sup>3</sup>

Det er først og fremst fire hovedtyper av tiltak som er aktuelle for arbeidssøkere (se faktaboks). De vanligste er oppfølgingstiltak, arbeidspraksis og opplæringstiltak, men også lønnstilskudd benyttes en del.<sup>4</sup> I tillegg kommer avklaringstiltak og egenetablering. Lønnstilskudd og arbeidspraksis går begge ut på utplassering i jobb i det ordinære arbeidsmarkedet, men førstnevnte med mål om fast ansettelse og sistnevnte mest med sikte på utprøving og å få relevant arbeidserfaring. Opplæringstiltak har som formål å gjøre arbeidssøkeren bedre kvalifisert for arbeid. Oppfølgingstiltak (herunder jobbsøkerkurs) og avklaringstiltak tilbys for det meste av eksterne tiltaksleverandører, men de siste årene også av NAV i form av utvidet oppfølging og avklaring i regi av NAV. Merk at innholdet i de ulike typene tiltak kan endre seg over tid.

I denne artikkelen vil vi med utgangspunkt i NAVs registerdata følge arbeidssøkere som deltar i arbeidsmarkedstiltak i fem år.<sup>5</sup> Formålet er å identifisere og beskrive typiske veier fra tiltak til jobb eller andre statuser. Disse veiene vil vi referere til som løpebaner. Med løpebane menes hvordan en person over tid beveger seg mellom et antall statuser, for eksempel

<sup>3</sup> Arbeidssøkere som ikke har rett til dagpenger, får tiltakspenger når de deltar i tiltak. Tiltakspenger og barnetillegg skal dekke utgifter til livsopphold og gis for de dagene man deltar i tiltaket. Størrelsen på tiltakspenger er avhengig av alder. Personer som er 19 år og eldre får høy sats (398 kr/dag), mens 18-åringene får lav sats (288 kr/dag). De som deltar i tiltak med lønnstilskudd får lønn direkte fra arbeidsgiver, mens NAV betaler tilskudd til arbeidsgiveren.

<sup>4</sup> Basert på statistikk hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/tiltaksdeltakere>.

<sup>5</sup> Det arrangeres også tiltak for personer registrert med nedsatt arbeidsevne, men i denne artikkelen begrenser vi oss til å se på arbeidssøkere som deltar i tiltak.

«arbeidsledig», «i tiltak» og «i arbeid», gjerne flere ganger fram og tilbake. Vi ønsker først og fremst å se det store bildet, altså i hvilken grad de ulike løpebanene forekommer uavhengig av hva slags tiltak det

dreier seg om, men vi vil også se nærmere på om det er systematiske forskjeller mellom ulike tiltak og ulike kjeder av tiltak. I tillegg vil vi undersøke hva som kjennetegner dem som følger de ulike løpebanene.

### Aktuelle tiltak for arbeidssøkere

Følgende arbeidsmarkedstiltak kan være aktuelle for ordinære arbeidssøkere ifølge tiltaksforskriften (Arbeids- og sosialdepartementet 2015):

*Midlertidig lønnstilskudd* kan gis til arbeidsgivere som midlertidig ansetter personer som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Tilskuddet skal bidra til at tiltaksdeltakere kan bli fast ansatt i ordinære virksomheter. Tiltaksdeltakeren skal utføre ordinære arbeidsoppgaver. Lønnstilskuddet utbetales til arbeidsgiver og skal kompensere for arbeidstakerens lavere produktivitet i denne perioden, og kan gis i inntil ett år.

*Arbeidspraksis (arbeidstrening)* kan tilbys arbeidssøkere med liten eller mangelfull arbeidserfaring. Formålet er å prøve ut tiltaksdeltakerens muligheter på arbeidsmarkedet, gi relevant arbeidserfaring og bidra til å styrke deltakerens muligheter til å få ordinær ansettelse.

*Opplæringstiltak* kan gis til arbeidssøkere over 19 år som på grunn av mangelfulle formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet. Opplæring skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber.

*Oppfølgingstiltak* kan tilbys arbeidssøkere som har behov for en mer omfattende formidlings- og oppfølgingsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby.<sup>6</sup> Tiltaket skal gi deltakeren bistand med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid, og kan også gis i forbindelse med overgang fra skolegang eller soning i institusjon til arbeid eller til andre arbeidsmarkedstiltak.

*Avklaringstiltak* kan tilbys arbeidssøkere som har behov for en mer omfattende avklaringsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby.<sup>7</sup> Tiltaket skal kartlegge og vurdere deltakerens arbeidsevne og eventuelle spesifikke behov for bistand for å skaffe seg eller beholde arbeid.

*Etableringstilskudd:* Er du arbeidsledig og har fått innvilget dagpenger, kan du søke om å beholde dagpengene i inntil 12 måneder mens du etablerer egen virksomhet. For å få beholde dagpengene, må virksomheten være ny og kunne gjøre deg selvforsørget. I tillegg må du enten eie over halvparten av virksomheten alene, eller til sammen med en eller flere andre som mottar dagpenger.

.....

<sup>6</sup> De siste årene har det også vært praktisert utvidet oppfølging og avklaring i regi av NAV.

<sup>7</sup> Se forrige fotnote.

### Tidligere forskning

Mye av forskningen på arbeidsmarkedstiltak er rettet mot å påvise eventuelle kausale effekter av tiltaksdeltakelse, og særlig på overgangen til vanlig arbeid. I slike studier er det blant annet viktig å ta hensyn til at mange tiltak har innelåsningseffekter, det vil si at avgangen fra ledighet kan bli redusert mens tiltaket pågår. En nylig gjennomgang av norske studier konkluderer med at deltakelse i tiltak for ordinære arbeidssøkere har moderate positive effekter på sysselsetting og lønn sammenlignet med ikke å delta i tiltak, men fører også til at ledighetsperioden samlet sett blir lengre (von Simson 2019: 7). Dette stemmer også godt med funnene i en metaanalyse av den internasjonale forskningen på området (Card mfl. 2018).<sup>8</sup>

I studier som evaluerer sysselsettingseffekter er lønnstilskudd den tiltakstypen som viser best resultater (von Simson 2019: 26–27). Å delta på opplæringstiltak gir også gode resultater når det gjelder sysselsetting og inntekt, også for mer vanskeligstilte grupper som sosialhjelpsmottakere (Dahl og Lorentzen 2005). Store innelåsningseffekter demper imidlertid den samlede effekten av å delta på opplæringstiltak. De norske studiene tyder på at å delta på arbeidspraksis har både svake sysselsettingseffekter og betydelige innelåsningseffekter, men denne typen tiltak er vanskelig å finne igjen i den internasjonale litteraturen (Card mfl. 2018).<sup>9</sup> Oppfølgingstiltak har vi ikke funnet norske effektevalueringer av, men den internasjonale litteraturen tyder på at slike tiltak har små effekter på sysselsetting (Card mfl. 2018).<sup>10</sup>

.....

<sup>8</sup> Vi antar Card mfl. (2018) ekskluderer tiltak for personer med nedsett arbeidsevne selv om dette ikke framgår eksplisitt.

<sup>9</sup> Arbeidspraksis inneholder elementer av både subsidier, oppfølging og opplæring og er derfor trolig plassert i restkategorien «Other» i Card mfl. (2018).

<sup>10</sup> To Proba-rapporter evaluerer anbudsutsettingen av oppfølgingstiltak i 2015–2016 og etableringen av utvidet oppfølging i NAV (Proba samfunnsanalyse 2019; 2020).

Når man skal måle effekten av tiltaksdeltakelse er det nødvendig med en godt tilpasset kontrollgruppe. Siden individuelle egenskaper som kompetanse og motivasjon kan variere mye blant arbeidssøkerne, vil det alltid være en usikkerhet ved om studiene kontrollerer godt nok for seleksjon til tiltak. Det er påvist at deltakere på lønnstilskudd kan være positivt selektert ved i utgangspunktet å ha bedre forutsetninger for å komme i arbeid, men de fleste studier forsøker å kontrollere for dette (von Simson 2019: 10).

Arbeidsmarkedstiltak benyttes ofte i kjeder av tiltak. I denne sammenheng er det vanlig å skille mellom tiltaksstrategier som tar utgangspunkt i kvalifisering først og deretter utplassering («train-then-place»), for eksempel et opplæringstiltak fulgt av lønnstilskudd, og strategier som legger vekt på rask utplassering i arbeidslivet og deretter kvalifisering («place-then-train»), for eksempel arbeidspraksis fulgt av opplæringstiltak. Generelt ser «train-then-place» ut til å ha mer positive resultater for ordinære arbeidssøkere enn «place-then-train», og særlig gjelder det for innvandrere (von Simson 2019: 10).<sup>11</sup> Zhang (2016) ser spesifikt på personer som kombinerer opplæringstiltak og arbeidspraksis i ordinær virksomhet. Han finner at det å delta i opplæringstiltak alene har positiv effekt på sysselsettingen, mens videre deltakelse i arbeidspraksis kun gir en marginal økning i effekten. Å kun delta i arbeidspraksis har ingen positiv effekt på sysselsettingen, og heller ikke det å delta på flere opplæringstiltak.

Både norske og internasjonale studier har funnet at unge har mindre utbytte av tiltaksdeltakelse enn eldre (von Simson 2019: 12). Det gjelder særlig deltakelse i arbeidspraksis, mens å delta på opplæringstiltak ser ut til å ha bedre sysselsettingseffekter for unge. Når det gjelder langtidsledige er funnene få og motstridende (von Simson 2019: 26). Flere studier viser derimot at innvandrere har spesielt stort utbytte av å delta i tiltak (von Simson 2019: 12). Imidlertid har kvalitativ forskning funnet at enkelte innvandrergupper ofte blir gående lenge på ulike typer tiltak uten å komme i jobb (Sandbæk og Djuve 2012; Friberg og Elgvin 2016).

<sup>11</sup> «Place-then-train» har derimot vist seg å være best for noen grupper med nedsatt arbeidsevne, særlig personer med alvorlige psykiske lidelser (jf. IPS-metodikken).

## Problemstillinger

Formålet med artikkelen er å identifisere og beskrive typiske løpebaner for arbeidssøkere som deltar i tiltak. Studien skiller seg fra tidligere analyser ved at vi følger personene over en lengre periode, og ser på utfall knyttet til både arbeid og oppfølging hos NAV, og ikke bare en enkelt overgang.

Vi vil blant annet undersøke:

- Er det mange som går rett over i arbeid etter deltakelse i første tiltak, eller er det vanlig at det tar lengre tid? Av dem som kommer i arbeid, går de fleste over i arbeid på heltid eller er det vanlig å jobbe deltid, og blir de værende i arbeid?
- Er det slik at mange arbeidssøkere går i ulike tiltak i årevis? Hva slags tiltakskjeder er vanlige og hvordan varierer de med senere arbeidsdeltakelse?
- Er det vanlig å gå lenge ledig etter et tiltak uten å komme i jobb eller i et nytt tiltak?
- Blir mange av arbeidssøkerne etter en tid registrert med nedsatt arbeidsevne?
- Er det noen som er overrepresentert i de ulike løpebanene med tanke på kjennetegn som kjønn, utdanning, alder og fødeland?
- Hvordan varierer løpebanene med hva som var arbeidssøkernes første tiltak og med ulike former for tiltakskjeding?

## Metode

I denne artikkelen søker vi å utvide kunnskapsgrunnlaget om arbeidssøkere som deltar i arbeidsmarkedstiltak ved hjelp av sekvensanalyse (Cornwell 2015; Abbott 1995). Dette er en metode som ivaretar et helhetlig perspektiv, og som derfor egner seg godt til å analysere hvordan personer beveger seg mellom ulike tilstander over tid. Sekvensanalyse er dermed bedre egnet til å beskrive «det store bildet» enn for eksempel forløpsanalyse, hvor man vanligvis bare analyserer overganger fra én tilstand til en annen.<sup>12</sup> Enheten i sekvensanalyse er ikke enkeltoverganger, men hele sekvensen av tilstander og overganger. For å kunne identifisere kausale

<sup>12</sup> Forløpsanalyser kan utvides til å modellere flere konkurrerende overganger, men det er fortsatt overgangene som er i fokus og ikke løpebaner.



effekter må sekvensanalyse eventuelt kombineres med andre metoder, men det er ikke siktemålet her.

En *sekvens* betyr i denne sammenhengen en sammenstilling av observasjoner om et enkeltindivid i en ordnet rekkefølge (her etter måned). Vi har definert et sett *gjensidig utelukkendestatuser* (se liste under «Design av analysen»), og hver sekvens viser hvilken av disse statusene et individ befinner seg i måned for måned.

Sekvensanalyse består av to steg. I det første steget beregnes parvise «avstander» mellom sekvensene som uttrykk for hvor forskjellige de er. Basert på disse beregningene benytter vi klyngeanalyse til å gruppere

### Sekvensanalyse

I det første steget i sekvensanalysen beregnes en parvis teoretisk kostnad ved å gjøre individuelle sekvenser identiske. Dette kan gjøres ved å bytte ut enkelte statuser, ved å gjøre om på rekkefølgen av statusene, eller ved en kombinasjon av disse metodene. Den beregnede kostnaden omtaler vi som avstanden mellom to sekvenser. Jo større forskjell det er på de to sekvensene er, desto større vil avstanden bli. Dette resulterer i en matrise som viser avstanden mellom alle sekvensene i utvalget/populasjonen. Metoden vi har valgt for å beregne avstandsmatrisen («longest common subsequence») legger større vekt på rekkefølgen av de ulike statusene enn tidspunktet de forekommer på. I det andre steget benytter vi klyngeanalyse til å gruppere sammen individuelle sekvenser som ligner på hverandre. Disse klyngene eller gruppene kaller vi løpebaner. Klyngeanalysen er basert på avstandsmatrisen som blir beregnet i det første steget. Vi benytter hierarkisk klyngeanalyse av typen Ward. I tillegg «justeres» disse klyngefølsningene ved hjelp av PAM-algoritmen. Antallet klynger bestemmes blant annet av verdien på silhuett-koeffisienten («average silhouette width»), som sier noe om sannsynligheten for at klyngen er tilfeldig sammensatt eller ikke, men er også en skjønsmessig vurdering.

For hver løpebane beregnes også den sekvensen, eller de sekvensene, som til sammen er representative for minimum 25 prosent av alle sekvensene i denne løpebanen. En sekvens defineres som representativ for alle sekvenser som kan gjøres lik uten å overstige en viss «maksimalkostnad». Denne maksimalkostnaden settes til 10 prosent av kostnaden av å gjøre de to mest forskjellige sekvensene i populasjonen identiske. Om enkeltsekvensene i en løpebane er svært forskjellige, vil det kreves mer enn én sekvens for at de til sammen skal kunne være representative for 25 prosent av sekvensene i løpebanen. Antallet sekvenser som vises vil derfor si noe om hvor heterogene/like sekvensene i en løpebane er.

sammen sekvenser som ligner på hverandre. Disse klyngene eller gruppene kaller vi løpebaner. På denne måten identifiseres de vanligste løpebanene fra tiltak til jobb eller til andre statuser, som «arbeidsledig», «i tiltak» og «med nedsatt arbeidsevne», og eventuelt videre til andre statuser. For hver løpebane beregnes også den sekvensen, eller de sekvensene, som er mest typiske, eller representative, for alle sekvensene innenfor denne løpebanen (se faktaboks for flere detaljer om metoden).

Vi tar utgangspunkt i alle arbeidssøkere som startet i et arbeidsmarkedstiltak i 2014 og som ikke var i tiltak året før, for i størst mulig grad bare å inkludere førstegangs-deltakere. Vi avgrensner datagrunnlaget til personer som var i alderen 18–56 år når de startet i tiltak.<sup>13</sup> Hver sekvens starter med første måned i tiltak, og hvert individ følges månedlig i nøyaktig 5 år. Hver sekvens består av 60 månedsobservasjoner uansett hvilken måned en person startet i tiltak, og siste måned vil dermed være et sted mellom desember 2018 og november 2019.

Vår viktigste datakilde er månedlige statistikkfiler med opplysninger om alle arbeidssøkere og andre som får oppfølging fra NAV. I tillegg har vi benyttet opplysninger om mottak av uføretrygd og om aktive arbeidsforhold. Sistnevnte er hentet fra A-ordningen/Aa-registeret (kvartalsvise «vaskede» data fra sykefraværstatistikken). Vi har dessverre ikke registerdata om utdanning (med unntak av universitet/høgskole), så vi har i stedet benyttet opplysninger om *høyeste påbegynte utdanning* hentet fra arbeidssøkernes CV som de selv fyller ut.

### Design av analysen

Vi plasserer hvert individ måned for måned i *seks gjensidig utelukkende statuser*, rangert etter grad av aktivitet:

1. Heltidsjobb
2. Deltidsjobb
3. Tiltak
4. Helt ledig
5. Annet
6. Nedsatt arbeidsevne

.....

<sup>13</sup> Vi utelater personer som utvandret eller døde i løpet av perioden, samt et lite antall personer som mottok arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd samme måned som de startet i tiltak.

Ved valg av statuser har vi lagt vekt på grad av aktivitet, og i liten grad på ytelse. For at statusene skal bli gjensidig utelukkende, har vi måttet gjøre noen prioriteringer. Disse blir kort beskrevet i tilknytning til den enkelte status i det følgende.

Personer som har en samlet stillingsprosent på 95–100 eller mer regnes med i kategorien «heltidsjobb», dersom de ikke er registrert som helt ledige eller i tiltak hos NAV. De som har et arbeidsforhold med en lavere stillingsprosent enn 95 regnes med i statusen «deltidsjobb». I «deltidsjobb» har vi også plassert arbeidssøkere registrert som delvis ledige hos NAV, selv om de ikke er registrert med et aktivt arbeidsforhold.<sup>14</sup>

Statusen «tiltak» omfatter kun arbeidssøkere i tiltak, ikke personer med nedsatt arbeidsevne som deltar i tiltak. «Helt ledig» omfatter personer registrert hos NAV som helt arbeidsledige. Noen personer som er registrert som helt ledig/i tiltak er også registrert med et aktivt arbeidsforhold. Vi har likevel valgt å regne dem som helt ledige/i tiltak.<sup>15</sup>

Statusen «Annet» omfatter personer som ikke er registrert i noen av statusene over, og som heller ikke er registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV. Dette omfatter personer som tar utdanning (med unntak av utdanning som arbeidsmarkedstiltak), som er sysselsatt som selvstendig næringsdrivende eller frilanser, eller som er forsørget av andre. Vi kan ikke utelukke at noen mottar andre ytelser fra NAV.<sup>16</sup> Årsaken til at «Annet» er vurdert til å ha høyere grad av aktivitet enn personer med nedsatt arbeidsevne, er at en del i denne gruppen trolig er i utdanning, selvstendig næringsdrivende eller egentlig er arbeidsledige som ikke har sendt meldekort, mens nedsatt arbeidsevne i mange tilfeller innebærer mer varig utenforskap.

.....

<sup>14</sup> Dette kan være personer som er selvstendig næringsdrivende/frilansere, som har kortvarig arbeid som ikke er innrapportert som arbeidsforhold, eller som starter og slutter mellom datoene datagrunnlaget over arbeidsforhold gjelder for (en gitt dato i måneden). Vi antar det kan skyldes at en del tiltak (blant annet lønnstilskudd)

<sup>15</sup> registreres som et aktivt arbeidsforhold, samt etterslep i registreringen av arbeidssøkere, siden meldekort sendes inn i etterkant hver 14. dag.

<sup>16</sup> Merk at arbeidstakere som er sykmeldt eller har foreldrepermisjon står med aktive arbeidsforhold.

«Nedsatt arbeidsevne» omfatter personer som er registrert med denne statusen hos NAV og/eller mottar uføretrygd.<sup>17</sup> En del av disse deltar i tiltak, men dette skiller vi ikke på i denne analysen siden fokuset her er på *arbeidssøkere* som deltar i tiltak.

I sekvensanalysen benytter vi bare én samlet status for «tiltak». Vi har imidlertid også opplysninger om type tiltak som tilleggsinformasjon. Vi benytter den samme inndelingen som i NAVs offisielle statistikk:

- Opplæringstiltak
- Oppfølgingstiltak
- Arbeidspraksis
- Lønnstilskudd
- Avklaringstiltak
- Egenetablering

Vi benytter informasjon både om det første tiltaket og om senere deltakelse i tiltak for å undersøke bruk av tiltakskjeding. Tiltakskjeding defineres som at et nytt tiltak følger enten rett etter det første, eller med et opphold på seks måneder eller mindre i en eller flere andre statuser. Vi ser bare på de to første tiltakene for hver arbeidssøker, og ingen kan dermed ha mer enn én tiltakskjede i perioden vi følger dem. Vi regner heller ikke gjentatt deltakelse på samme type tiltak som tiltakskjeding, siden det er usikkert om to tiltak av samme type med et opphold imellom egentlig er ett tiltak med et kort avbrudd eller om samme tiltak faktisk er benyttet to ganger.

Det er enkelte brudd i datagrunnlaget, men de forventes ikke å ha noen betydning for resultatene.<sup>18</sup>

## Nær 9 av 10 tiltaksdeltakere tilhører en av de prioriterte gruppene

Aldersgruppene under 30 år utgjør nesten halvparten (48 %) av populasjonen, og 30 prosent er innvandrere fra land utenfor EØS-området (tabell 1). 40 prosent av tiltaksdeltakere var langtidsledige i 2014. Til sammen 86 prosent tilhører en eller flere av disse tre prioriterte gruppene.

.....

<sup>17</sup> Her inngår også de som i tillegg har et aktivt arbeidsforhold.

<sup>18</sup> Innføring av A-ordningen fra januar 2015 førte til endringer i hva som regnes som aktive arbeidsforhold. Ny tiltaksforskrift ble innført fra 1. januar 2016 med blant annet anbudsutsetting av oppfølgingstiltakene, og fra 2017 ble tiltaket Utvidet oppfølging i NAV innført ved mange NAV-kontorer. Regelverket for opplæringstiltak ble endret fra 1. juli 2019.



En liten overvekt av populasjonen er menn (54 %). Dette er naturlig siden menn normalt utgjør et klart flertall av de arbeidsledige. Flertallet er født i Norge. Blant innvandrere fra land utenfor EØS-området er det flest fra Asia (14 %), Afrika (9 %) og Øst-Europa utenfor EU (4,5 %). Flertallet (59 %) hadde i 2014 videregående skole som høyeste påbegynte utdanning (selvrapportert utdanning). Det er også en del med bare grunnskole eller ukjent utdanning (til sammen 12 %). 42 prosent av utvalget hadde opptjent rett til dagpenger.

Det var flest med et oppfølgingstiltak som første tiltak i 2014 (37 %). En stor del av dette er «Jobbklubb» (jobbsøkerkurs). Det er også mange som startet med

arbeidspraksis (28 %) eller opplæringstiltak (26 %), det vil si ulike former for AMO-kurs. Relativt få hadde lønnstilskudd som første tiltak (4 %), men dette tiltaket brukes noe oftere på et senere tidspunkt i oppfølgingsløpet.

## Heltidsjobb er vanligste status

Vi begynner med å se på hvordan populasjonen fordeles seg samlet sett på de seks statusene og hvordan dette endrer seg gjennom de 5 årene vi studerer (figur 1). Den første måneden er alle i tiltak. Etter hvert som stadig flere slutter i tiltak blir mange helt ledige, og 12 måneder etter start er 30 prosent enten

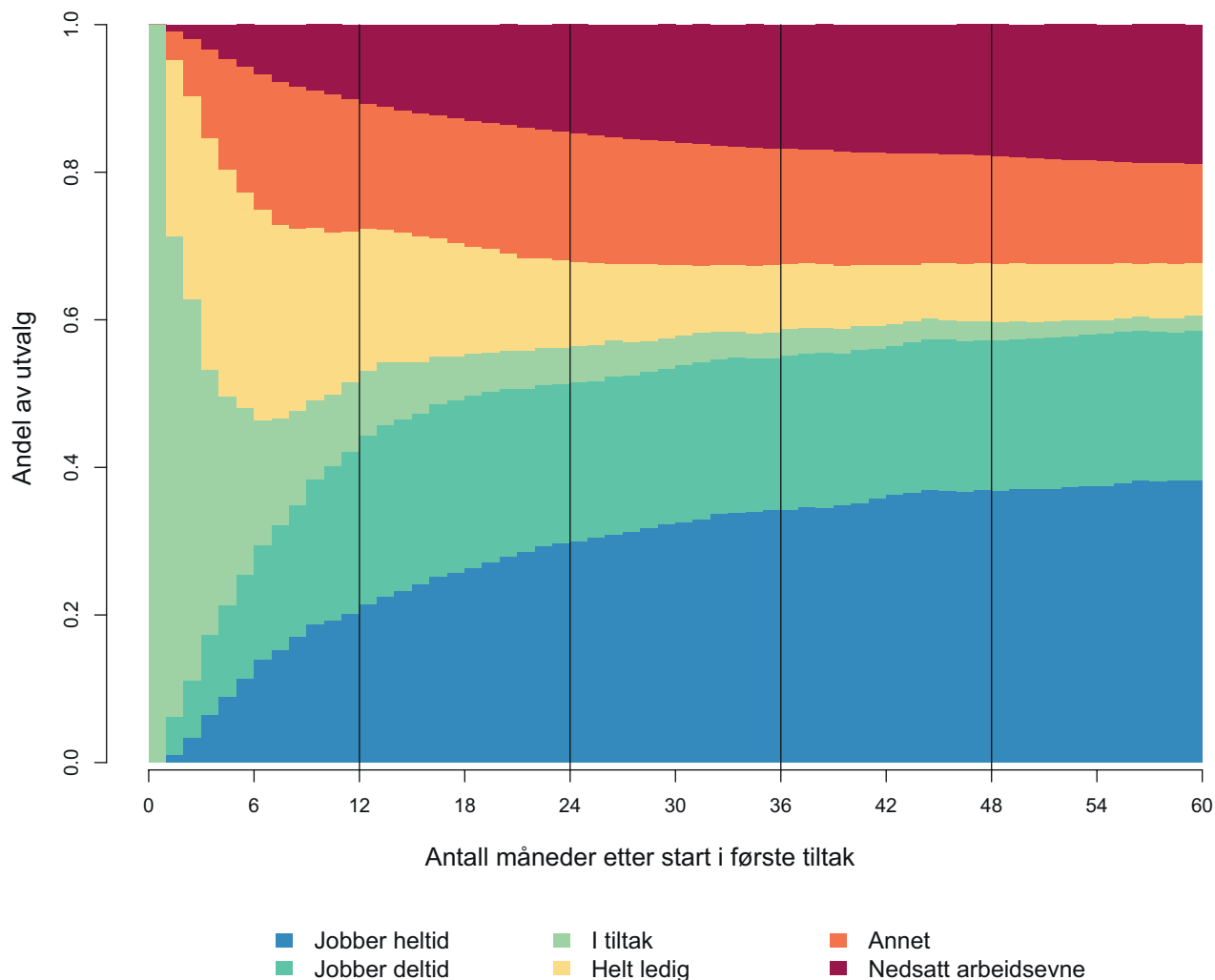
**Tabell 1** Deskriptiv statistikk for hele populasjonen (N=23 790). Målt i startmåneden i 2014. Prosent

Variabel og kjennetegn	Andel av populasjonen	Variabel og kjennetegn	Andel av populasjonen
<i>Kjønn</i>		<i>Langtidsledig <sup>*)</sup></i>	
Kvinner	46,4	Ja	39,7
Menn	53,6	Nei	60,3
<i>Alder</i>		<i>Høyeste påbegynte utdanning <sup>**)</sup></i>	
<i>Under 30 år i alt</i>	48,4	Grunnskole	11,5
18-19	10,5	Videregående	58,7
20-24	21,4	Høyere utdanning ≤ 4 år	17,6
25-29	16,5	Høyere utdanning > 4 år	7,5
30-34	14,9	Ukjent	4,7
35-39	12,1	<i>Dagpengerettigheter</i>	
40-44	9,5	Ja	42,0
45-49	7,8	Nei	58,0
50-56	7,2	<i>Første tiltak</i>	
<i>Fødeland</i>		Lønnstilskudd	4,4
<i>Født utenfor EØS i alt</i>	29,7	Arbeidspraksis	27,8
Norge	58,0	Opplæringstiltak	26,2
Vestlige land	3,7	Oppfølgingstiltak	37,1
Øst-Europa innenfor EU	6,8	Avklaringstiltak	4,0
Øst-Europa utenfor EU	4,5	Egenetablering/jobbskaping	0,5
Latin-Amerika	1,9		
Asia	13,9		
Afrika	9,4		
Ukjent	1,8		

<sup>\*)</sup> Langtidsledig er her definert som å ha vært registrert som arbeidssøker hos NAV i mer enn 6 måneder.

<sup>\*\*)</sup> Opplysningene om høyeste påbegynte utdanning er hentet fra arbeidssøkernes CV som de selv fyller ut.

**Figur 1** Statusfordeling måned for måned i 5 år fra start i tiltak i 2014. Andel av hele populasjonen (N=23 790)



Kilde: NAV

helt ledige eller i tiltak (vertikale streker markerer hver 12-månedersperiode i figuren). I resten av perioden synker begge disse andelene forholdsvis jevnt. For hele perioden sett under ett utgjør tiltak ikke mer enn 9 prosent av månedsobservasjonene, mens «helt ledig» utgjør 13 prosent. Det ser altså ikke ut til at mange går på stadig nye tiltak år etter år, men dette vil vi se nærmere på i klyngeanalysen.

Det er også mange som kommer i jobb i løpet av det første året etter start i tiltak. Andelen i deltidsjobb ligger relativt stabilt fra det er gått ett år og ut 5-årsperioden. Heltidsjobb øker derimot videre fra 20 prosent ett år etter start til 38 prosent fem år etter. Heltidsjobb utgjør i alt 29 prosent av månedsobservasjonene og er

dermed den vanligste statusen i perioden sett under ett. Deltidsjobb er nest vanligst (20 %). Dette betyr at hver person i gjennomsnitt jobbet heltid eller deltid i omtrent halvparten av 5-årsperioden.<sup>19</sup>

Statusen «annet» utgjør også en betydelig andel av observasjonene (15 %). «Annet» synker gjennom perioden fra 18 prosent ett år etter start til 13 prosent 5 år etter. Derimot øker andelen med status nedsatt arbeidsevne gjennom hele perioden, fra 10 prosent ett år etter til 19 prosent 5 år etter (og utgjør totalt 14 %

<sup>19</sup> Hadde vi beregnet dette som andel av tiden etter første tiltak, ville vi fått en noe større andel.

av månedsobservasjonene). Dette kan indikere at en del av tiltaksdeltakerne har mer omfattende problemer med arbeidsevnen enn det ser ut til å begynne med, og at dette avdekkes over tid. I tillegg kan det å være arbeidsledig i lengre perioder gå utover arbeidsevnen både fordi den enkeltes kvalifikasjoner kan tape seg og bli mindre aktuelle i et nytt arbeidsforhold, og ved at de kan få svekket helse (særlig psykisk helse).

I siste måned vi følger personene jobber henholdsvis 38 og 20 prosent heltid og deltid. Videre er 19 prosent registrert med nedsatt arbeidsevne, 7 prosent er helt ledige, 2 prosent deltar i tiltak og 13 prosent har status «annet».

## Hvilke løpebaner er de vanligste blant tiltaksdeltakerne?

I sekvensanalyser hvor personene følges i mange måneder eller år er det normalt få sekvenser som er helt like, og det finner vi også her. I klyngeanalysen grupperes imidlertid sekvenser som ligner på hverandre slik at vi får identifisert de mest typiske løpebanene. Vi presenterer resultatene i to ulike figurer. Den ene viser andelen i de ulike statusene måned for måned for hver løpebane (figur 2). Denne figuren gir et aggregert bilde av hver løpebane, men viser ikke statusrekkefølgen for enkeltindivider. Den andre viser den eller de mest typiske sekvensene innen hver løpebane (figur 3). Her identifiserer vi altså den eller de vanligste statusrekkefølgen(e) for individene som følger hver løpebane. Jo flere sekvenser som vises for en løpebane i figur 3, desto større heterogenitet er det innad i denne, og det vil typisk også være flere skifter av status.

Vi beskriver her de 7 løpebanene som er mest typiske for arbeidssøkere som deltar i tiltak. De presenteres i rekkefølge etter i hvor stor grad personene som inngår i dem er i arbeid mot slutten av femårsperioden. Beskrivelsene er blant annet basert på de mest representative sekvensene (figur 3), og særlig hvilken rekkefølge statusene følger og varigheten i hver av disse.

### Nær 6 av 10 har en løpebane dominert av arbeid

Den vanligste løpebanen (22 % av populasjonen) er karakterisert ved at arbeidssøkerne kommer relativt raskt i heltidsjobb etter deltakelse i tiltak. Denne kal-

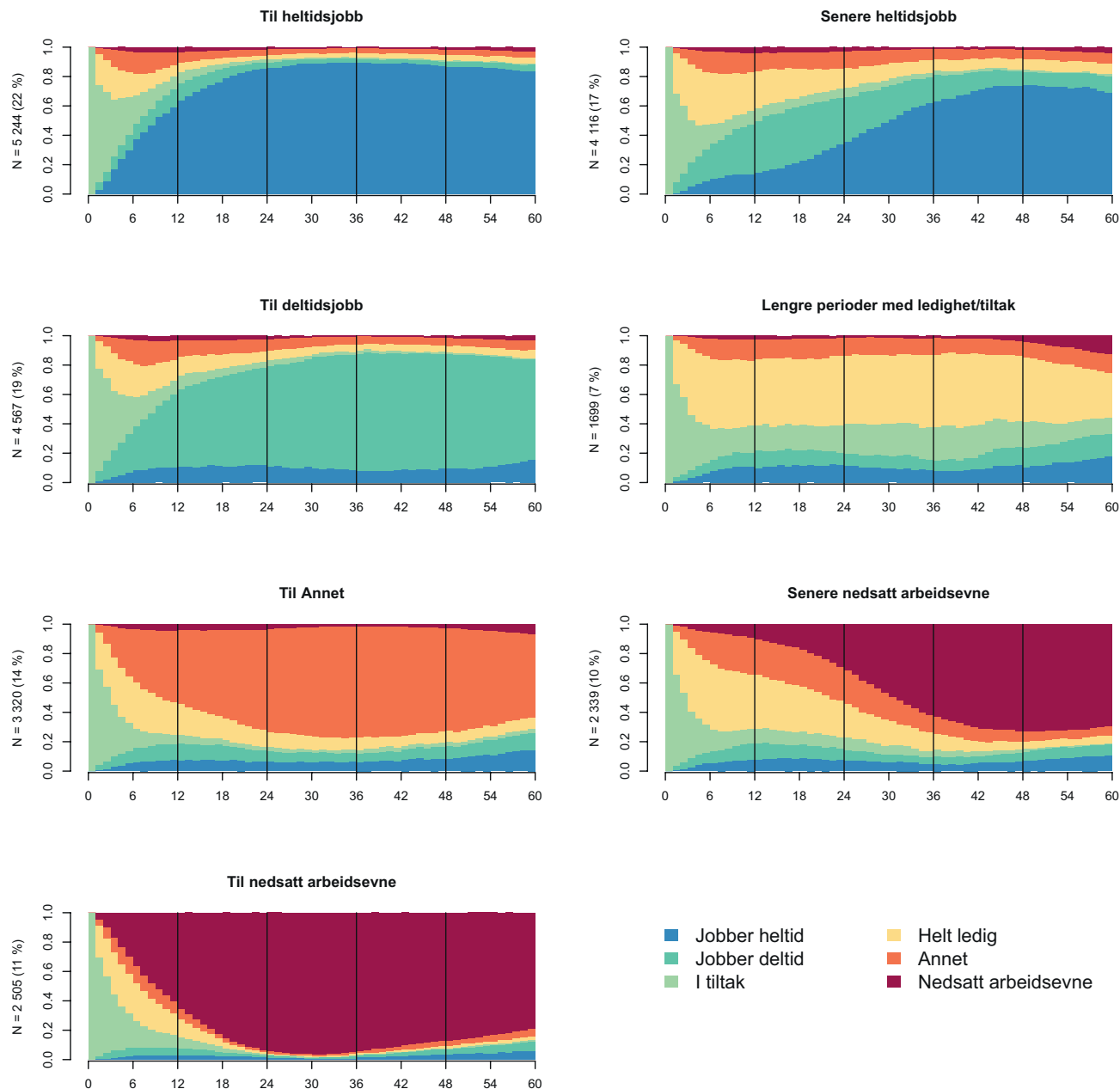
ler vi derfor *Til heltidsjobb* (jf. figur 2 og 3). Mange av disse personene har en kort periode som helt ledig etter deltakelse i tiltak, men de fleste er allerede etter et drøyt halvår kommet i heltidsjobb og forblir der i tiden vi følger dem. Enkelte har også kortere perioder i andre statuser, men disse betyr lite totalt sett.

Også i den tredje vanligste løpebanen kommer en stor andel i heltidsjobb, men først etter et par år i deltidsjobb, som helt ledig eller i tiltak. Denne har vi derfor kalt *Senere heltidsjobb* (17 % av populasjonen). I løpet av perioden vi følger dem er disse personene i snitt mest i heltidsjobb, men denne løpebanen er preget av relativt stor variasjon (figur 3).

I den nest vanligste løpebanen, *Til deltidsjobb* (19 %), kommer også mange relativt raskt i arbeid, og mange følger samme mønster som i *Til heltidsjobb*, med unntak av at de jobber i redusert stilling. Selv om flere har kortere perioder i andre statuser, særlig heltidsjobb og «annet», preges også denne løpebanen i hovedsak av stabilitet (figur 3). Det er viktig å huske på at deltidsjobb her favner personer som jobber alt fra 1 time i uken til 95 prosent stilling. Noen deltidsarbeidende har en god og stabil tilknytning til arbeidslivet, mens andre har midlertidige arbeidsforhold og ønsker å jobbe mer.

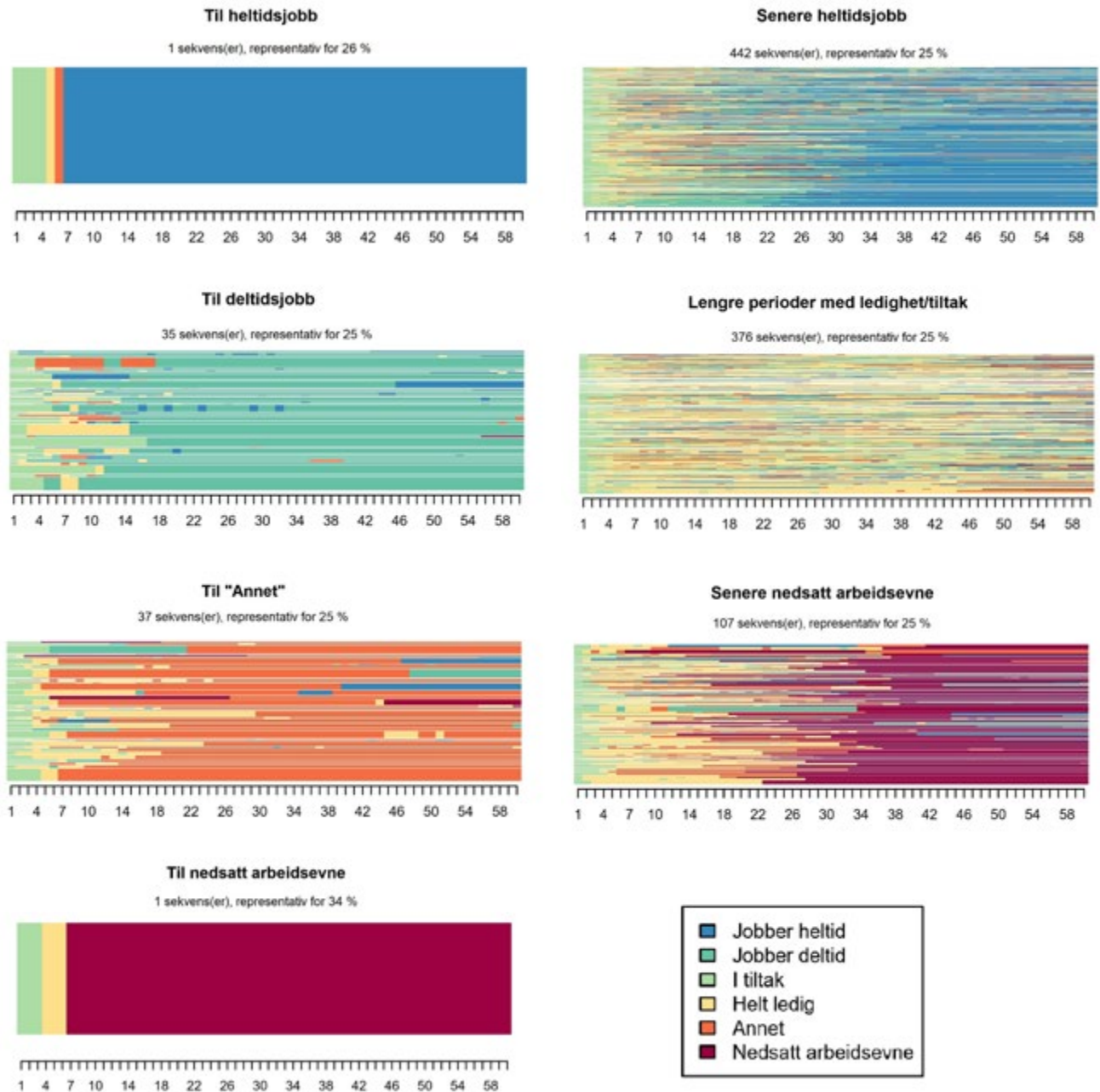
Når vi ser på tiltaksdeltakernes kjennetegn, er andelen som følger løpebanen *Til heltidsjobb* størst for menn, personer i alderen 25–29 år, personer som er født i Øst-Europa innenfor EU, de som har oppgitt å ha høyere utdanning, og de som har dagpengerettigheter (tabell 2). De som i størst grad følger løpebanen *Senere heltidsjobb* er menn, personer i alderen 30–34 år, de som er født i Øst-Europa innenfor EU, de som har videregående utdanning, og personer med dagpengerettigheter. Disse to løpebanene er dermed relativt like når det gjelder kjennetegn på tiltaksdeltakerne, sett bort fra utdanning. Løpebanen *Til deltidsjobb* er langt vanligere for kvinner enn menn. Dette er også den vanligste løpebanen for personer født i Øst-Europa utenfor EU, samt Afrika og Latin-Amerika. Her er det mindre forskjeller når det gjelder utdanning, men det er en viss overrepresentasjon blant dem med påbegynt høyere utdanning inntil 4 år, og blant dem uten rett til dagpenger.

**Figur 2** Statusfordeling for de 7 vanligste løpebanene måned for måned i 5 år fra start i tiltak i 2014. Andeler av hver løpebane



Kilde: NAV

**Figur 3** En eller flere representative sekvenser tilsvarende minst 25 prosent av populasjonen i hver løpebane. Fra start i tiltak i 2014 og måned for måned i 5 år



Kilde: NAV

Kjønnsforskjellene i hvor mange som kommer i henholdsvis heltidsjobb og deltidsjobb er markante. Selv om de reflekterer generelle og kjente forskjeller i det norske arbeidsmarkedet, er det interessant at de er så tydelige også for tiltaksdeltakere.

Til sammen utgjør personene i de tre løpebanene preget av arbeid så mye som 59 prosent av populasjonen. Godt over halvparten av arbeidssøkerne som startet i tiltak er altså i arbeid i en stor del av perioden vi følger dem.

**Tabell 2** Andel av befolkningen (N=23 790) som følger de ulike løpebanene, etter kjennetegn i startmåneden. Prosent

Variabel og kjennetegn	Til heltids- jobb	Senere heltids- jobb	Til deltid- jobb	Lengre perioder med ledighet/ tiltak	Til «annet»	Senere nedsatt arbeids- evne	Til nedsatt arbeids- evne	N
Totalt	22,0	17,3	19,2	7,1	14,0	9,8	10,5	23 790
<i>Kjønn</i>								
Kvinner	15,3	15,4	27,6	6,9	14,0	9,6	11,1	11 044
Menn	27,9	18,9	11,9	7,3	13,9	10,1	10,0	12 746
<i>Alder</i>								
Under 30 år i alt	21,2	17,8	19,8	5,9	15,8	9,3	10,1	11 530
18-19	14,9	14,8	21,0	4,9	20,2	11,2	13,1	2 507
20-24	20,9	18,8	20,0	5,8	15,3	8,9	10,4	5 101
25-29	25,5	18,5	18,9	6,8	13,7	8,6	7,9	3 922
30-34	24,5	18,3	20,3	7,1	12,7	8,9	8,1	3 534
35-39	22,0	17,6	19,5	8,6	12,1	9,2	11,0	2 880
40-44	23,7	17,2	18,6	7,1	11,1	11,3	10,9	2 270
45-49	22,5	15,3	16,7	9,2	12,8	10,6	12,8	1 854
50-56	20,1	13,6	15,4	10,4	12,3	13,5	14,6	1 722
<i>Fødeland</i>								
Født utenfor EØS i alt	15,7	15,7	23,6	9,2	17,1	9,7	9,1	7 054
Norge	24,0	17,3	17,2	6,2	12,2	10,8	12,3	13 801
Vestlige land	26,0	16,4	17,1	6,7	13,7	10,1	9,7	885
Øst-Europa innenfor EU	30,5	24,7	19,3	6,6	13,9	2,6	2,5	1 610
Øst-Europa utenfor EU	20,2	18,0	23,6	10,1	14,3	7,5	6,1	1 062
Latin-Amerika	14,6	18,5	25,1	7,1	18,3	9,1	7,3	453
Asia	16,4	16,0	23,8	8,7	17,5	8,8	8,8	3 296
Afrika	12,6	13,6	23,0	9,9	17,5	12,1	11,2	2 243
Ukjent	24,8	19,3	15,7	5,5	19,3	7,7	7,7	440
<i>Langtidsledig</i>								
Ja	22,4	18,5	17,7	8,4	12,1	10,3	10,6	9 444
Nei	21,8	16,5	20,2	6,3	15,1	9,5	10,5	14 346
<i>Høyest påbegynt utdanning</i>								
Grunnskole	12,9	16,0	17,5	9,4	16,0	12,9	15,3	2 734
Videregående	21,4	18,0	19,3	6,7	13,1	10,3	11,2	13 971
Høyere utdanning ≤ 4 år	26,5	16,6	21,4	7,1	14,0	7,7	6,7	4 181
Høyere utdanning > 4 år	34,8	16,9	16,6	7,6	14,7	5,6	3,7	1 795
Ukjent	15,1	14,7	17,5	6,9	18,3	11,9	15,6	1 109
<i>Dagpengerrettigheter</i>								
Ja	27,7	21,7	16,9	7,3	11,1	8,7	6,6	9 983
Nei	17,9	14,2	20,8	7,1	16,0	10,6	13,4	13 807

Kilde: NAV



## Noen fortsetter å være ledige i lengre tid

I de resterende løpebanene kommer personene i mindre grad i arbeid i perioden vi studerer. En relativt sjelden, men interessant løpebane, er den vi har kalt *Lengre perioder med ledighet/tiltak* (7 % av populasjonen). Her er det perioder som helt ledig som dominerer, samt perioder i tiltak, men det er også en del kortvarige arbeidsforhold (figur 3). I denne løpebanen er det heller ingen større endringer over tid i hvilken status som er mest vanlig, unntatt helt mot slutten av perioden. I alle de andre løpebanene er det én status som dominerer siste halvdel av perioden vi følger dem, men ikke her. Personene i denne løpebanen er de som tilbringer mest tid både som helt ledig og i tiltak. Dette er altså en gruppe som har vært registrert hos NAV i store deler av perioden vi har fulgt dem og fått en del oppfølging, blant annet tiltak, men uten at det har ført til varig arbeid. De har heller ikke blitt registrert med nedsatt arbeidsevne. Det er mulig problemet er manglende kvalifikasjoner, og som nevnt tidligere vil det å være uten arbeid over lengre tid i seg selv kunne oppfattes negativt av mulige arbeidsgivere. Det kan likevel tenkes at mange denne gruppen kunne kommet i arbeid dersom de fikk en annen type oppfølging eller tiltak enn det de faktisk har fått.

Det er ingen kjønnsforskjeller i hvor mange som følger løpebanen *Lengre perioder med ledighet/tiltak*, men den er vanligere jo eldre man er. Innvandrere født i Afrika, Øst-Europa utenfor EU og Asia er også overrepresentert i denne løpebanen. Det er små forskjeller når det gjelder høyeste påbegynte utdanning samt dagpengerettigheter.

Løpebanen *Til «annet»* (14 %) omfatter personer vi i kortere eller lengre tid ikke finner igjen i NAVs registre, heller ikke med et arbeidsforhold, etter at de deltok i tiltak (og eventuelt etter en ny periode som helt ledig). Disse kan for eksempel være forsørget av andre, i utdanning eller selvstendig næringsdrivende. Mottakere av sosialhjelp vil kun være med her dersom de hverken er registrert som arbeidssøkere, med nedsatt arbeidsevne, uføretrygd eller et arbeidsforhold. Personer under 25 år er overrepresentert her, noe som kan skyldes at en del i denne aldersgruppen går over i utdanning. Også innvandrere fra utenfor EØS-området og personer uten dagpengerettigheter er overre-

presentert. Selv om vi har tatt ut av analysen personer som er registrert som utvandret, kan vi ikke utelukke at en del har utvandret uten at det er fanget opp i registrene. Det er ikke særlig forskjell når det kommer til høyeste påbegynte utdanning, men mange som følger denne løpebanen har ukjent utdanning (disse er trolig innvandrere).

## Nær 2 av 10 blir registrert med nedsatt arbeidsevne

Løpebanen *Til nedsatt arbeidsevne* (11 % av populasjonen) omfatter arbeidssøkere som relativt raskt etter tiltak blir registrert med nedsatt arbeidsevne. Her er det naturlig å anta at tiltaksdeltakelsen i mange tilfeller har bidratt til å avdekke at personen har større utfordringer knyttet til arbeidsevne og derfor har behov for mer omfattende oppfølging for å komme i arbeid. Denne løpebanen er preget av stabilitet (figur 3). *Senere nedsatt arbeidsevne* (10 %) består av personer som blir registrert med nedsatt arbeidsevne på et senere tidspunkt etter å ha vært i andre statuser, først og fremst som helt ledig. Her kan det ha tatt lengre tid å avdekke utfordringer med arbeidsevnen, men det kan også dreie seg om helsemessige forhold som har oppstått eller blitt forverret etter en periode som arbeidsledig.

Det er i liten grad kjønnsforskjeller i hvor mange som følger de to løpebanene knyttet til nedsatt arbeidsevne. Dette er kanskje litt overraskende, siden vi vet at kvinner generelt er overrepresentert blant dem som er registrert med nedsatt arbeidsevne eller mottar uføretrygd. Det vi ser på her er imidlertid en liten del av dem som blir registrert med nedsatt arbeidsevne, og de fleste med nedsatt arbeidsevne vil ha en annen inngang enn som arbeidssøker. Både de yngste og de eldste er overrepresentert i disse to løpebanene. Det samme gjelder for personer født i Norge, andre vestlige land og Afrika. Også personer med grunnskole eller videregående skole som høyeste påbegynte utdanning og personer uten dagpengerettigheter er overrepresentert. At de yngste arbeidssøkerne er overrepresentert her, kan henge sammen med at det er vanskelig å få arbeid uten fullført videregående skole. Ungdommene det gjelder kan da ha blitt registrert med nedsatt arbeidsevne fordi de har behov for mer omfattende oppfølging for å komme i jobb. Psykisk helse kan også ha betydning.

## Hvordan går det med de prioriterte gruppene?

Vi skal nå se litt nærmere på gruppene som er prioriterte til å delta i tiltak.

### Unge under 30 år

Unge under 30 år skiller seg ikke særlig mye fra andre tiltaksdeltakere i klyngeanalysen, men færre unge følger løpebanen *Til heltidsjobb* (21 %) og *Lengre perioder med ledighet/tiltak* (6 %) (tabell 2). Det er også flere unge som plasseres i *Til «annet»* (16 %), noe som kan forklares dels med at flere av de unge fortsetter i utdanning uten støtte fra NAV, og dels at mange unge mangler dagpengerettigheter og derfor har mindre insentiver til å fortsette å sende meldekort. På grunn av manglende data kan utdanning ikke utgjøre en egen status i denne analysen.

Når vi ser på de enkelte aldersgruppene under 30 år, finner vi at det særlig er de yngste (18–19 år og til dels 20–24 år) som har en lavere andel i heltidsjobb og en høyere andel med status «annet», og det er sannsynligvis også blant disse det er flest som går over i utdanning. Andelen som kommer i heltidsjobb er ellers høyest i aldersgruppen 25–29 år, og synker deretter nokså jevnt med alderen. De under 20 år er, sammen med de eldste aldersgruppene, også overrepresentert blant dem som blir registrert med nedsatt arbeidsevne. Hva som skjer med dem mens de er registrert med nedsatt arbeidsevne blir ikke undersøkt i vår studie, men det er få som kommer i heltidsjobb i løpet av perioden vi følger dem.

### Innvandrere fra land utenfor EØS-området

Blant personer født utenfor EØS-området er det samlet sett en betydelig lavere andel som følger løpebanen *Til heltidsjobb* (16 %). Siden andelen i *Til deltidsjobb* (24 %) er relativt høy, kommer ikke gruppen så mye dårligere ut i forhold til arbeidsdeltakelse enn tiltaksdeltakerne i alt, men flere følger løpebanene *Lengre perioder med ledighet/tiltak* og *Til «annet»*. Det siste kan muligens skyldes at mange i denne gruppen ikke har rett til dagpenger og i stedet forsørges av familie, men vi kan ikke se bort fra at enkelte har flyttet fra landet uten at det er registrert i folkeregisteret. At innvandrere fra land utenfor EØS er overrepresentert i *Lengre perioder i ledighet/til-*

*tak*, kan tyde på at oppfølgingen og/eller tiltakene de får fra NAV ikke har vært treffsikre nok. Det er i tråd med tidligere kvalitativ forskning som har funnet at enkelte innvandrergupper blir gående i tiltak etter tiltak uten å komme i arbeid (Sandbæk og Djuve 2012; Friberg og Elgvin 2016). I denne løpebanen er det også relativt mange som kun har grunnskoleutdanning (eller ukjent) som høyeste påbegynte utdanning. I Friberg og Elgvin (2016) kommer det frem at mange NAV-ansatte etterlyser muligheten til å bruke grunnleggende norsk- og grunnopplæring som en del av tiltakskjeden. Men NAV har i dag få muligheter til å bruke dette som tiltak. Det ble imidlertid gjort noen endringer i regelverket fra 2019 ved at det nå skal være lettere for arbeidssøkere å få ordinær utdanning som tiltak (fag- og yrkesfaglig utdanning på videregående nivå, tidligere forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne). Selv om det dreier seg om en liten del av populasjonen i analysen vår, tyder funnene her på at det kan være grunn til å se mer på hva NAV bør tilby denne gruppen.

Det er ellers verdt å legge merke til at personer fra EU-land i Øst-Europa, for en stor del arbeidsinnvandrere, har den høyeste andelen i alle de tre arbeidsdominerte løpebanene (totalt 75 %). Dette er betydelig høyere enn for norskfødte, som ligger på gjennomsnittet (59 %). I motsatt ende finner vi personer fra Afrika (49 %), men også personer fra Latin-Amerika og Asia har en lavere andel enn gjennomsnittet, og særlig når det gjelder løpebanen *Til heltidsjobb*.

Det er også interessant at innvandrere fra land utenfor EØS skiller seg ut med en høyere andel i *Lengre perioder med ledighet/tiltak* og *Til «annet»* enn norskfødte, men en noe lavere andel som blir registrert med nedsatt arbeidsevne (med unntak av afrikanskfødte). Vi vet ikke hva det siste skyldes, men det kan muligens ha sammenheng med opptjenings- og botidskrav knyttet til helserelevante ytelser. Det kan også tenkes at NAV har en tendens til å forklare innvandreres problemer på arbeidsmarkedet med manglende språkkunnskaper og kompetanse, mens sammensatte problemer for norskfødte oftere blir oppfattet som et helseproblem som reduserer arbeidsevnen.

## Langtidsledige

Det viser seg å være små forskjeller mellom langtidsledige og andre arbeidssøkere. Dette kan muligens henge sammen med at mange som ikke var langtidsledige i starten av perioden ble det senere ved passering seks måneder som arbeidssøker. Tilsvarende vil personer som ikke lenger er ledige kunne ha en ny ledighetsperiode senere, og etter hvert bli langtidsledige. Det er også viktig å huske på at vi her kun har sett på arbeidssøkere som deltar i tiltak og som derfor er vurdert til å trenge hjelp for å komme i arbeid. De fleste korttidsledige vil ikke ha behov for tiltak og vil derfor ikke være med i vår studie. De beskjedne forskjellene vi finner mellom disse to gruppene regner vi derfor som relativt uinteressante.

## Om de ulike tiltakene og kjeding av tiltak

Her ser vi først på det første tiltaket arbeidssøkerne deltar i. Som ventet skiller lønnstilskudd seg ut ved at en høy andel av personene som startet med dette tiltaket (47 %) følger løpebanen *Til heltidsjobb* (tabell 3). Til sammen 71 prosent av dem som har lønnstilskudd som første tiltak følger en av de tre jobbdominerte løpebanene. Blant de få som har deltatt i egenetablering er det en høy andel både i *Til heltidsjobb* og *Til «annet»*, hvor det kan skjule seg en del selvstendig næringsdrivende. De som har hatt avklaringstiltak som første tiltak skiller seg ut ved at en høy andel er plassert i *Til nedsatt arbeidsevne* eller *Senere nedsatt arbeidsevne*. Dette er ikke overraskende, siden avklaringstiltak benyttes nettopp når en persons arbeidsevne og behov for videre oppfølging skal vurderes.

Når det gjelder arbeidssøkere med arbeidspraksis, opplæringstiltak eller oppfølgingstiltak som første tiltak, er det mindre forskjeller på løpebanene disse følger. Andelen i *Til heltidsjobb* er omtrent like stor i alle disse gruppene (21–22 %), og det samme gjelder andelen som følger en av de tre jobbdominerte løpebanene (58–60 %). Dette er noe overraskende, sett i lys av at tidligere forskning har funnet at arbeidspraksis har dårligere effekt på arbeidsdeltakelse enn opplæringstiltak. Den største forskjellen på disse tre tiltakene er at deltakere i arbeidspraksis har en høyere andel i *Til nedsatt arbeidsevne* og *Til*

*deltidsjobb* og en lavere andel i *Senere heltidsjobb*. Den høyere andelen i *Til nedsatt arbeidsevne* kan henge sammen med at arbeidspraksis i større grad enn opplærings- og oppfølgingstiltak bidrar til å belyse en persons arbeidsevne.

## Tiltakskjeding

Vi finner at tiltakskjeding (se definisjon i *Design av analysen*) er benyttet for nær 1 av 6 tiltaksdeltakere (3 800 personer) (tabell 3). Totalt sett skiller ikke resultatene for personer med tiltakskjeding i en eller annen form seg særlig mye fra populasjonen som helhet. Den største forskjellen er at flere med tiltakskjeding kommer relativt raskt i jobb, samtidig som færre kommer i jobb senere. Det er også flere som følger løpebanen *Lengre perioder med ledighet/tiltak* og færre som plasseres i *Til «annet»*.

Ikke overraskende starter de fleste tiltakskjeder med oppfølging, opplæring eller arbeidspraksis. Vi finner at personer som har opplæring eller oppfølging etterfulgt av arbeidspraksis i større grad følger en av de jobbdominerte løpebanene enn når rekkefølgen er motsatt. Sistnevnte rekkefølge kan muligens tyde på at arbeidspraksisen har vært mislykket og at andre tiltak derfor prøves i stedet. Det er også flere som følger de jobbdominerte løpebanene når et oppfølgingstiltak etterfølges av et opplæringstiltak enn omvendt.

Lønnstilskudd er også benyttet som tiltak nummer to i en del tiltakskjeder. Her finner vi en høy andel i de jobbdominerte løpebanene uansett om lønnstilskudd følger etter opplæring, arbeidspraksis eller oppfølging, og faktisk enda litt høyere enn for dem som har lønnstilskudd som første tiltak (henholdsvis 80 %, 77 % og 72 %). Vi må imidlertid huske på at det ikke er gjort noe forsøk på å kontrollere for seleksjon, altså at deltakere på lønnstilskudd i utgangspunktet kan ha bedre forutsetninger for å få jobb enn deltakere på andre tiltak.

Videre er avklaringstiltak i en del tilfeller fulgt av arbeidspraksis eller oppfølging. Her er det i begge tilfeller en noe høyere andel i de jobbdominerte løpebanene og en lavere andel i en av løpebanene for nedsatt arbeidsevne enn gjennomsnittet for alle som har avklaringstiltak som første tiltak. Blant dem som har

**Tabell 3** Andel av populasjonen som følger de ulike løpebanene, etter hva som var første tiltak og eventuell tiltakskjedning. Prosent

Kjennetegn	N	Til heltids- jobb	Senere heltids- jobb	Til deltids- jobb	Lengre perioder med ledighet/ tiltak	Til «annet»	Senere nedsatt arbeids- evne	Til nedsatt arbeids- evne
Totalt	23 790	22,0	17,3	19,2	7,1	14,0	9,8	10,5
<i>Første tiltak</i>								
Opplæringstiltak	6 228	21,2	17,8	19,9	7,4	14,1	10,2	9,5
Oppfølgingstiltak	8 837	21,8	19,4	18,7	7,6	13,9	9,8	8,7
Arbeidspraksis	6 606	20,7	15,2	21,7	6,6	14,9	9,0	11,9
Lønnstilskudd	1 044	47,2	13,5	10,0	5,7	8,2	8,3	7,1
Avklaringstiltak	959	10,2	13,5	13,2	7,3	10,7	15,6	29,4
Egenetablering	116	33,6	16,4	11,2	1,7	31,9	3,4	1,7
<i>Tiltakskjedning i alt</i>	<i>3 777</i>	<i>25,2</i>	<i>14,9</i>	<i>19,5</i>	<i>8,6</i>	<i>11,0</i>	<i>9,8</i>	<i>11,1</i>
Opplæring>Oppfølging	218	12,8	15,6	21,6	14,2	15,1	13,8	6,9
Opplæring>Arbeidspraksis	762	24,3	15,6	22,0	8,9	10,6	8,9	9,6
Opplæring>Lønnstilskudd	108	56,5	12,0	11,1	5,6	6,5	5,6	2,8
Oppfølging>Opplæring	412	21,6	20,1	16,7	8,5	12,4	9,7	10,9
Oppfølging>Arbeidspraksis	816	23,8	13,5	23,9	7,7	9,9	9,9	11,3
Oppfølging>Lønnstilskudd	109	48,6	15,6	8,3	8,3	9,2	5,5	4,6
Oppfølging>Avklaring	77	2,6	13,0	11,7	7,8	16,9	18,2	29,9
Arbeidspraksis>Opplæring	282	17,0	12,1	21,6	13,1	12,4	9,6	14,2
Arbeidspraksis>Oppfølging	186	17,2	17,2	19,9	8,6	15,6	14,5	7,0
Arbeidspraksis>Lønnstilskudd	406	48,0	13,5	15,8	6,9	6,2	5,2	4,4
Avklaring>Oppfølging	144	11,1	14,6	15,3	6,3	11,1	15,3	26,4
Avklaring>Arbeidspraksis	94	20,2	17,0	14,9	6,4	10,6	11,7	19,1

Kilde: NAV

avklaringstiltak etter oppfølging er det imidlertid en svært lav andel som følger en av de jobbdominerte løpebanene.

## Diskusjon

I denne artikkelen har vi undersøkt hva om er typiske løpebaner for arbeidssøkere som deltar i tiltak. Ved hjelp av sekvensanalyse har vi fulgt arbeidssøkere fra de deltok i arbeidsmarkedstiltak i 2014 og fem år frem i tid. Vi finner at flertallet av tiltaksdeltakere har fulgt løpebaner som i stor grad består av arbeid. Mange kom relativt raskt i heltidsjobb, andre fikk deltidsjobb (som her omfatter både kort og lang deltid), mens

noen brukte lenger tid på å komme i heltidsjobb. På den andre siden har en betydelig del fulgt løpebaner med svak tilknytning til arbeidslivet, de fleste ved å bli registrert med nedsatt arbeidsevne, men det er også noen som har lengre perioder med arbeidsledighet og tiltak. I tillegg er det en del som følger en løpebane hvor de hverken er registrert med arbeid eller oppfølging fra NAV.

Vi har også sett at unge under 30 år samlet sett skiller seg lite fra andre tiltaksdeltakere når det gjelder hvilke løpebaner de følger. De yngste, 18- og 19-åringer, er imidlertid overrepresentert i løpebanene som fører til registrering med nedsatt arbeidsevne. Dette kan bety

at det vil ta lengre tid før de eventuelt kommer i arbeid. Det er viktig å påpeke at denne aldersgruppen har hele sin yrkeskarriere foran seg. Hvis de aldri kommer i arbeid vil det derfor være langt mer alvorlig både for den enkelte og samfunnet, enn når en eldre arbeidstaker trår ut av arbeidslivet. Det er mulig den høyere andelen som blir registrert med nedsatt arbeidsevne blant 18–19-åringene er et tegn på at NAV i mange tilfeller ser behov for å gi disse en mer omfattende oppfølging enn det som gis til ordinære arbeidssøkere. I praksis klassifiseres personer til å ha nedsatt arbeidsevne enten ved at de har rett til arbeidsavklaringspenger eller ved at NAV og personen i felleskap (gjennom en arbeidsevnevurdering) har kommet til at bistandsbehovet er betydelig.

Vi har funnet at hvor stor andel som følger de jobbdominerte løpebanene henger klart sammen med hva de har som høyeste påbegynte utdanning (selv om vi gjerne skulle hatt mer fullstendige utdanningsdata). Dette bekrefter at utdanning er viktig for å lykkes i det norske arbeidsmarkedet. Videreutvikling av samarbeidet mellom NAV og utdanningssektoren vil derfor være et viktig satsingsområde fremover.

Når det gjelder innvandrere fra land utenfor EØS-området, finner vi at en noe lavere andel følger en av de jobbdominerte løpebanene, og at en større andel av disse igjen kommer i deltidsjobb. Her er det betydelige forskjeller etter landbakgrunn, og personer født i Afrika har den laveste andelen i de jobbdominerte løpebanene. Vi finner at innvandrere fra land utenfor EØS er overrepresentert i løpebanen preget av mye ledighet og tiltaksdeltakelse. Dette kan tyde på at oppfølgingen og/eller tiltakene de får fra NAV ikke har vært treffsikre nok. Et viktig moment er at mange av innvandrerne fra utenfor EØS-området har kommet hit som flyktninger. Flyktninger kommer ofte fra land uten godt utbygde utdanningssystemer og har derfor lav eller lite relevant kompetanse når de kommer hit, i tillegg til liten kjennskap til norsk språk og samfunn. Det er derfor spesielt utfordrende å gi denne gruppen god nok oppfølging, og det er viktig at NAV har muligheter til å tilby dem relevante arbeidsmarkedstiltak.

Både blant kvinner og innvandrere fra land utenfor EØS-området finner vi at mange kommer i deltidsjobb. Det er trolig slik at noen deltidsarbeidende har en god og stabil tilknytning til arbeidslivet, mens andre har kort arbeidstid og bare midlertidig ansettelse. I artikkelen har vi ikke skilt mellom kort og lang deltid, og vi mangler direkte informasjon om arbeidsforholdene er midlertidige eller varige. For NAV vil det være ønskelig at slike spørsmål blir undersøkt i framtidige analyser, med sikte på å få mer kunnskap om hvilke overganger til jobb som er mer og mindre fruktbare, og dermed hvilke overganger tiltakene bør rettes inn mot.

Når vi ser nærmere på de ulike typene tiltak, skiller lønnstilskudd seg ut ved at en høy andel følger løpebanen *Til heltidsjobb* eller de andre jobbdominerte løpebanene. Videre finner vi at nær 1 av 6 arbeidssøkere som deltok i tiltak i 2014 benyttet tiltakskjedning, slik vi definerer det. Blant de viktigste funnene her er at de som har opplæringstiltak eller arbeidspraksis som første tiltak og deretter lønnstilskudd, er de som i aller størst grad følger løpebanene dominert av arbeid. Personer som har opplærings- eller oppfølgingstiltak etterfulgt av arbeidspraksis følger i større grad en av de jobbdominerte løpebanene enn når rekkefølgen er motsatt. Det er også flere som følger de jobbdominerte løpebanene når et oppfølgings-tiltak etterfølges av et opplæringstiltak enn omvendt. Dette er funn som det kan være aktuelt å følge opp i framtidige effektstudier.

I denne artikkelen har vi studert tiltaksbruk blant ordinære arbeidssøkere. I fremtiden er det også aktuelt å undersøke tiltaksbruk blant personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne. Personer med nedsatt arbeidsevne er i større grad prioritert til å få tiltak, og står som regel lengre fra arbeidsmarkedet enn de arbeidsledige. En naturlig antakelse er derfor at deres løpebaner vil se ganske annerledes ut.



## Referanser

Abbott, Andrew (1995) «Sequence analysis: New methods for old ideas». *Annual Review of Sociology*, 21, 93–113.

Arbeids- og sosialdepartementet (2015) *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften)*. Sist endret 20.12.2019.

Card, David, Jochen Kluge og Andrea Weber (2018) «What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations». *Journal of the European Economic Association*, 16 (3), 894–931.

Cornwell, Benjamin (2015) *Social sequence analysis: Methods and applications*. New York: Cambridge University Press.

Dahl, Espen og Thomas Lorentzen (2005) «What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway». *International Journal of Social Welfare*, 14, 86–98. <https://doi.org/10.1111/j.1369-6866.2005.00345.x>

Friberg, Johan Horgen og Olav Elgvin (2016) «Når velferdsstaten bryter tilliten ned: Somaliske innvandrere i møte med NAV». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 57 (3), 257–284.

Proba samfunnsanalyse (2019) *Resultater av oppfølgingstiltak. Delrapport 1*. Rapport 2019-8.

Proba samfunnsanalyse (2020) *Resultater av oppfølgingstiltak. Delrapport 2/sluttrapport*. Rapport 2020-8.

Sandbæk, Miriam Latif og Anne Britt Djuve (2012) *Fortellinger om motivasjon. Hva er gode arbeidsmetoder i NAVs AMO-kurs for innvandrere?* FAFO-rapport 2012:27.

von Simson, Kristine (2019) *Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer*. Vedlegg til NOU 2019:7 *Arbeid og inntektssikring: Tiltak for økt sysselsetting*.

Zhang, Tao (2016) «Virker arbeidspraksis i ordinær virksomhet etter sitt formål?». *Søkelys på arbeidslivet*, 1–2, 45–65.



# UTYDELIG TIL STEDE?

## Et innblikk i 80 unge AAP-mottakeres digitale aktivitetsplaner

Av Ragnhild Ekelund<sup>1</sup>

### Sammendrag

*Den digitale aktivitetsplanen ble innført i NAV i desember 2017 og er et sentralt verktøy i all arbeidsrettet oppfølging. Gjennom aktivitetsplanens innebygde dialogtjeneste, kan bruker kommunisere skriftlig med sin veileder. Fra NAVs side er det et uttalt mål at dialogen skal handle om arbeid og aktivitet.*

*Personer under 30 år er særskilt prioritert i NAV, og tett kontakt mellom bruker og veileder er et av grepene som skal hjelpe disse brukerne ut i arbeid. I denne artikkelen undersøker jeg hvordan NAV og brukerne samhandler for å nå målet om arbeid ved å gjøre en saksgjennomgang av 80 aktivitetsplaner og dialogtråder.*

*Det er tre hovedfunn. For det første viser analysen at kontakten mellom bruker og veileder er tett. NAV svarer raskt på spørsmål fra brukerne og kontakten er relativt hyppig.*

*Det andre funnet er at brukerne selv i liten grad har definert tydelige mål for oppfølgingen. Fraværet av mål gjenspeiles i dialogen, hvor det også er få spor av at NAV bevisstgjør bruker om hva som er målet med avklaringen.*

*Det tredje funnet er at mye av dialogen dreier seg om andre ting enn arbeid og aktivitet. Brukerne stiller ofte spørsmål om økonomi, mens NAV ofte tar kontakt for at aktivitetsplanen skal vedlikeholdes. Lite av dialogen dreier seg om arbeid og aktivitet. Dette tolkes som et uttrykk for at de unge brukerne har lav systemforståelse, og at NAV ikke har klart å tydeliggjøre for dem hva som er hensikten med oppfølgingsløpet og dialogen.*

.....  
<sup>1</sup> Tusen takk til Kari-Anne Eriksen for innhenting av data, og til Heidi Nicolaisen for tilbakemeldinger på utkast og diskusjoner underveis. Takk også til Ivar Lima for innspill på utkast.  
.....

## Innledning

I snart tre år har digital aktivitetsplan vært et sentralt verktøy i den arbeidsrettede oppfølgingen i NAV. Aktivitetsplanen er en oversikt over aktiviteter som brukerne skal gjennomføre med sikte på å nå målet om å komme i arbeid. Alle brukere som er under arbeidsrettet oppfølging, skal ha en aktivitetsplan. Da aktivitetsplanen ble digitalisert i 2017, var to av målene å styrke brukermedvirkningen, og å forenkle den arbeidsrettede oppfølgingen i NAV (Styringsdokument Forenklet oppfølging, 2018). En nyvinning er en innebygget dialogfunksjon, hvor bruker og veileder kan kommunisere skriftlig med hverandre. På NAVs nettsider beskrives den på følgende måte: «Du kan ha digital dialog med veilederen din om aktivitetene dine. Dialogen skal handle om den arbeidsrettede oppfølgingen fra NAV».<sup>2</sup> Den digitale aktivitetsplanen og dialogtjenesten åpner altså for at bruker kan sende meldinger som handler om arbeidsrettet oppfølging og få rask respons fra sin veileder.

Unge som faller utenfor arbeidsmarkedet i overgangen mellom ungdoms- og voksenlivet er en gruppe som stadig er i søkelyset. En del av disse mottar helserelaterte ytelser fra NAV, og det har vært en økning i unge som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP) eller uføretrygd fra 2000 og fremover (NOU 2019:7).

Tema for denne artikkelen er den digitale oppfølgingen av unge AAP-mottakere. Tidligere studier av AAP-løp har blant annet vist at arbeidsrettede tiltak ofte kommer i gang sent i stønadsløpet (Bragstad 2017), og at det i liten grad foregår medisinsk behandling og arbeidsrettet aktivitet samtidig (Galaasen m. fl. 2017). I tillegg viser flere studier at de unge brukere skiller seg ut ved at de trenger å etablere et tillitsforhold til en veileder, at de har svak forståelse av hvordan velferdsstaten fungerer, og synes det kan være vanskelig å navigere innenfor NAV-systemet og å forstå hva de har rett og plikt til (f.eks. Strand m. fl. 2020).

Den digitale aktivitetsplanen inneholder tre hovedelementer; aktiviteter, mål og dialoger. Aktiviteter er det

en bruker skal gjennomføre for å nå målet. Målet er kort sagt å komme ut i jobb. Dialogen skal være en slags støttefunksjon og et sted brukerne og veilederne kan diskutere mål og aktiviteter som skal gjennomføres for å nå dem. I denne artikkelen vil jeg se nærmere på mål og dialoger. Aktiviteter vil belyses i en senere artikkel.

Problemstillingen for denne artikkelen er hvordan den digitale biten av arbeidsrettet oppfølging av unge AAP-mottakere fungerer, og på hvilke måter digital aktivitetsplan og dialogtjenesten bidrar til å realisere mål for gruppen. Artikkelen er en gjennomgang av faktiske oppfølgingsløp der noen er avsluttede løp og andre et stykke på vei. Materialet gir detaljert informasjon om hva som *faktisk skjer* i oppfølgingsløpet og skiller seg fra undersøkelser basert på hva aktørene sier at skjer.

Det er mange ulike føringer for oppfølging av unge, noe gjelder alle unge som søker hjelp hos NAV, mens andre satsinger er avgrenset til AAP. I 2017 innførte regjeringen Solberg en ungdomsinnsats i NAV som erstattet ulike ungdomsgarantier som gjaldt før 2017. Ungdomsinnsatsen innebærer at unge under 30 år skal prioriteres foran andre grupper i den arbeidsrettede oppfølgingen. NAV har en tidsfrist på åtte uker på å tilby arbeidsrettet oppfølging til denne gruppen (Meld. St. 2016-2017). I mål- og disponeringsbrevet til fylkene for 2020 er det i tillegg satt av ekstra midler til en forsterket innsats mot unge mottakere av AAP, hvor målet er færre unge på helserelaterte ytelser. Den forsterkede innsatsen, som gjelder fra 1. februar 2020, skal føre til raskere og bedre avklaring og tettere oppfølging gjennom hele stønadsløpet. Det er i tillegg et mål å øke andelen brukere som kombinerer behandling med annen aktivitet for å forhindre passive stønadsløp (Mål- og disponeringsbrev til fylkene 2020).

Målet med AAP-ordningen er å avklare den enkelte mot arbeid eller uføretrygd, eller en kombinasjon av disse, og det er et klart mål at flest mulig skal ha overgang til arbeid. Regelverket legger føringer for hvor lang tid NAV kan bruke på å avklare brukers arbeidsevne, og regelendringer de siste årene har medført en smalere inngang til ordningen og et

<sup>2</sup> <https://www.nav.no/no/person/arbeid/arbeidsavklaringspenger/arbeidsavklaringspenger-aap#chapter-3>

strammere stønadsløp. Det vil si at kriteriene for å få AAP har blitt strengere, i tillegg til at maksimal stønadperiode har blitt kortere. For enkelte brukere under 25 år har det blitt mindre økonomisk gunstig å motta AAP, fordi minsteytelsen for denne gruppen har blitt endret (se faktaboks). Aktivitetsplikten er en del av AAP-ordningen og legger føringer for hva bruker skal og kan gjøre gjennom et oppfølgingsløp, og aktivitetsplanen brukes som et verktøy for å planlegge aktiviteter. Det er et poeng at bruker skal være delaktig i utarbeidelse av aktivitetsplanen.

### Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger gis til personer mellom 18 og 67 år som har fått arbeidsevnen nedsatt med minst 50 prosent på grunn av sykdom, skade eller lyte. Ytelsen utgjør som hovedregel 66 prosent av inntekten bruker hadde året før innvilgelse av AAP.<sup>3</sup> Årsinntekt som overstiger 6 G (grunnbeløpet i folketrygden) tas ikke med i beregningen. Brukere som ikke har hatt pensjonsgivende inntekt før arbeidsevnen ble nedsatt med minst 50 prosent, kan få en minsteytelse på 2 G. Dette gjelder også dersom man har hatt pensjonsgivende inntekt som er så lav at beregningsgrunnlaget vil gi lavere utbetaling enn 2 G. Fra 1. februar 2020 ble minsteytelsen for nye mottakere av AAP under 25 år redusert til 2/3 av 2 G.

For å få AAP må det være en viss mulighet for at arbeidsevnen kan bli bedre gjennom behandling. Hensikten med den arbeidsrettede oppfølgingen i AAP-løpet er å avklare brukers arbeidsevne. Gjennom behandling og arbeidsrettede tiltak er målet at bruker skal komme ut i arbeid. Noen vil likevel bli avklart for full eller delvis uføretrygd.

### Endret regelverk fra 01.01.18

Fra 01.01.18 ble det blant annet strengere vilkår for å få innvilget AAP, og maksimal stønadperiode ble endret fra fire til tre år. I tillegg ble muligheten for forlengelse ut over maksimal stønadperiode strammet inn. Det ble også innført en karenperiode på ett år før det kan innvilges en ny periode med AAP etter utløpet av maksimal stønadperiode, og forlengelse kan maksimalt gis for to år. Regelverksendringene skulle medvirke til en «smalere inngang» til ordningen, og et «strammere stønadsløp» med raskere avklaring av stønadsmottakernes arbeidsevne, samt økt overgang til arbeid (Prop 74 L (2016-2017)).

<sup>3</sup> Dersom et gjennomsnitt av inntekten de siste tre år gir et høyere grunnlag, skal dette legges til grunn.

### Aktivitetsplikt og aktivitetsplan

Mottakere av AAP må selv bidra aktivt i prosessen med å komme i arbeid. Dette kalles aktivitetsplikt. Brudd på aktivitetsplikten kan medføre trekk i ytelsen. Plikten innebærer at brukeren:

- er med på å utarbeide en konkret plan for hva hun eller han skal gjøre for å komme tilbake i arbeid
- møter opp til avtalte møter med NAV
- leverer nødvendig informasjon og dokumentasjon som NAV trenger for å bistå
- gjennomfører de aktivitetene som er avtalt i aktivitetsplanen

Det følger av NAV-loven § 14 a at alle som er under arbeidsrettet oppfølging har rett på en aktivitetsplan. Det er NAVs ansvar at denne blir utarbeidet. Som hovedregel må bruker ha en gyldig aktivitetsplan for å motta AAP. Det vil si at det må være avtalt medisinsk behandling eller arbeidsrettet aktivitet. Man kan motta AAP mens man gjennomfører følgende aktiviteter for å beholde eller komme i arbeid:

- medisinsk behandling
- arbeidsrettede tiltak
- opptrapping av arbeidsinnsatsen etter sykdom (arbeidsutprøving)
- oppfølging fra NAV etter at man har forsøkt behandling eller tiltak

### Unge, aktive brukere?

Unge er her definert som personer mellom 18 og 29 år<sup>4</sup>. Overgangen mellom skole og jobb er en utfordrende fase for mange unge (Hardoy m. fl. 2016:12). Særlig utfordrende blir det for de som mangler fullført videregående og/eller har nedsatt arbeidsevne (Bragstad og Sørbø 2014).

Unge AAP-mottakere er en særegen gruppe der mange har sammensatte problemer og særskilt behov for oppfølging. De trenger tett og rask oppfølging, «realitetsorientering» og motivasjon for å lykkes (Strand m. fl. 2015:16). Mange har også veiledningsbehov som dreier seg om helt andre ting enn arbeidsrettet oppfølging. Det kan være for eksempel gjeld, relasjoner, rutiner eller sunn livsstil (Proba 2018:66). Unge som starter å motta AAP skiller seg ofte fra de over 30 år. Mens de sistnevnte oftest går over på AAP

<sup>4</sup> Enkelte i utvalget var over 29 år på tidspunktet data ble hentet ut. Det er alder på tidspunktet bruker fikk innvilget AAP som brukes for å definere alderskategori.

etter å at sykepengerrettighetene er brukt opp (Bragstad og Sørbø 2014), er det sjeldnere at gruppen under 30 år har mottatt sykepenger først. Mange unge har liten eller ingen arbeidserfaring når de får innvilget AAP og har heller ikke en arbeidsgiver å gå tilbake til.

Arbeidslinja ligger til grunn for ideen om at aktivitet er bra for mottakere av trygdeytelser. Målet er størst mulig grad av selvforsørgelse. Aktivitetsplikten for AAP-mottakere følges opp og dokumenteres i aktivitetsplanen. Da aktivitetsplanen ble digitalisert, var ett av målene å synliggjøre brukers ansvar. I styringsdokumentet for prosjektet «Forenklet oppfølging» (se faktaboks), står det at bruker og veileder skal få mer forutsigbarhet ved at brukers stemme og ansvar skal tydeliggjøres og synliggjøres underveis i hele prosessen (Styringsdokument Forenklet oppfølging, 2018). Fersk forskning tyder imidlertid på at den digitale aktivitetsplanen utløser lite egenaktivitet og medvirkning fra det store flertallet av brukerne, og få brukere legger inn aktiviteter i planen selv (Fossestøl m. fl. 2020:80). Annen forskning har vist at en del veiledere synes det er vanskelig å skulle være med å sette

opp en plan tidlig i et oppfølgingsløp, og de forteller at brukere ofte ikke forstår hva som er poenget med planen (Mandal m. fl. 2015:313).

## Data og metode

Datamaterialet består av utskrift<sup>5</sup> av 80 digitale aktivitetsplaner med tilhørende CV for hver bruker. Aktivitetsplanene ble hentet ut i mai og juni 2020. I tillegg til aktivitetsplan og CV, ble brukernes diagnoser registrert. Utvalgskriteriene for hvilke saker som skulle hentes ut var tidspunkt for innvilgelse, og brukers alder på innvilgelsestidspunkt. I tillegg ble det forsøkt å hente ut saker fra kontorer i tre ulike størrelseskategorier, definert etter antall statlige årsverk. De var vanskelig å finne saker fra de aller minste kontorene, og få av sakene i materialet er derfor fra et av de minste kontorene. Det er heller ingen systematiske og tydelige forskjeller i innholdet i aktivitetsplanene ut fra hvilken kontorstørrelse de er hentet fra. Dette er derfor trolig en del av forskningsdesignet som ikke hadde tydelig effekt. Det ble hentet saker fra 34 ulike NAV-kontor. En del av brukerne flyttet i løpet av perioden og tilhørte derfor flere NAV-kontor på ulike tidspunkt i oppfølgingsløpet.

Alle sakene som ble plukket ut var aktive oppfølgingsløp på tidspunktet uttrekket ble gjort. Sakene ble plukket ut fra fire ulike innvilgelsestidspunkt. For å kunne se så mye som mulig av et oppfølgingsløp og å se hva som skjer mot slutten av et oppfølgingsløp, ble første kvartal 2016 valgt. Brukere som har hatt AAP siden første kvartal 2016 fikk innvilget ytelsen på et tidspunkt da maksimal stønadperiode var 4 år. De når derfor maksimal stønadperiode i løpet av første kvartal 2020. I noen tilfeller vil det kunne være noe mer tid igjen på AAP, for eksempel fordi bruker på et tidspunkt har falt ut av stønadsløpet på grunn av brudd på aktivitetsplikten, og deretter startet opp igjen uten å måtte søke på nytt. Hovedvekten av de som fikk innvilget AAP første kvartal 2016 vil likevel ha brukt opp sin rett første kvartal 2020. Disse sakene kan ten-

### Kanalstrategi, «Forenklet oppfølging» og digital aktivitetsplan

Kanalstrategien i NAV har som mål at flest mulig brukere skal få den informasjonen de trenger gjennom selvbetjeningsløsninger på nav.no. Økt bruk av selvbetjeningsløsninger skal frigjøre ressurser som igjen kan brukes til tettere oppfølging av de som trenger det mest. Dette innebærer at spørsmål om ytelser og andre ting som ikke har med oppfølging å gjøre, skal kanaliseres til NAV kontaktsenter, enten ved at bruker sender skriftlig spørsmål, eller ringer.

Innføringen av digital aktivitetsplan er en underleveranse av prosjektet «Forenklet oppfølging» i NAV. Den digitale aktivitetsplanen erstattet en tidligere, papirbasert versjon. Formålet med prosjektet var å utvikle et digitalt verktøy som er felles for bruker og NAV. Verktøyet skal understøtte jobbsøkeraktiviteter som å sette seg et mål, velge relevante aktiviteter og evaluere fremdrift. Den digitale aktivitetsplanen skulle bli det viktigste digitale verktøyet for samhandling og dialog i den arbeidsrettede oppfølgingen. Et av prosjektets hovedmål var å frigjøre ressurser slik at veilederne skulle få mer tid til arbeidsrettet oppfølging. Videre skulle prosjektet være et viktig virkemiddel i NAVs samfunnsoppdrag knyttet til å øke overgangen til arbeid og bidra til å redusere tiden utenfor arbeid (Styringsdokument Forenklet oppfølging, 2018).

.....  
<sup>5</sup> Av personvern hensyn er det begrenset hvem som har tilgang til verktøyet Modia, hvor den digitale aktivitetsplanen ligger. De utvalgte aktivitetsplanene og dialogene måtte derfor skrives ut på papir for å kunne benyttes som data i denne analysen.



kes å representere brukere som trenger mye oppfølging for å komme ut i jobb, siden de fortsatt mottar AAP etter nesten fire år. Brukerne som fikk innvilget AAP i 2016 kan derfor tenkes å være en negativt selektert gruppe, som i mindre grad enn for de nyere sakene representerer de store linjene i oppfølgingen av unge brukere. For å kunne sammenligne saker som ble innvilget etter nytt og gammelt regelverk, og for å kunne gå gjennom saker hvor brukere bruker har kortere oppfølgingsløp, ble også noen saker med innvilgelse første kvartal 2018 plukket ut. Til slutt ble det valgt ut noen saker fra tredje kvartal 2019, og noen fra første kvartal 2020. Disse ble valgt ut for å kunne studere oppstarten i et oppfølgingsløp.

Brukerne var mellom 18 og 29 år på det tidspunktet de fikk innvilget AAP. I utvalgskriteriet var dette delt i de to alderskategoriene 18-24 år og 25-29 år. Dette ble gjort på bakgrunn av at tidligere forskning har vist at det er en forskjell på de «yngste unge» og de «eldre unge» når det gjelder motivasjon for utdanning som del av oppfølgingsløp i NAV, og i hvilken grad de vet hva de vil (Nicolaisen og Kann 2019). Dette skillet kan tenkes å gjelde for flere områder enn utdanning. De yngste unge har hatt kortere tid til å få behandling, har ofte lite eller ingen arbeidserfaring, og har mindre livserfaring og trolig dårligere forutsetninger enn de eldre unge til å sette seg realistiske mål og å vite hva de vil (Proba 2018).

Fordelen med disse dataene er at man i de eldste sakene i stor grad kan følge et oppfølgingsløp fra start til slutt ved å se hvilke aktiviteter som er gjennomført når, hva som skjer på møtene mellom bruker, NAV og i samarbeidsmøtene mellom bruker, NAV og andre aktører som helsevesen, tiltaksarrangør eller arbeidsgiver. Siden dialogen mellom bruker og NAV journalføres automatisk, gir disse dataene innsyn i den skriftlige kommunikasjonen som skjer i oppfølgingsløpet, hvem som tar kontakt, hvordan dialogen brukes, hva som driver saken fremover. Disse dataene skiller seg fra en del andre kvalitative data, som for eksempel intervju, fordi intervjudata konstrueres i intervjusituasjonen mellom den som intervjuer og den som blir intervjuet. Intervjudata vil derfor si noe om hva personer sier at de gjør, og ikke nødvendigvis det de faktisk gjør. Skriftlige data som digitale aktivitetsplaner, vil

gi informasjon om hva som faktisk skjer i den skriftlige kommunikasjonen mellom bruker og NAV.

Disse dataene fanger ikke opp kommunikasjon som skjer mellom bruker og NAV som ikke journalføres. Man får ikke med begrunnelser veileder eller bruker har for sine valg, og heller ingen beskrivelser av verken brukers eller veileders erfaringer. Ved å for eksempel intervju veiledere ville man også kunne få informasjon om mer subjektive vurderinger og annen informasjon som veilederne ikke skriver til en bruker, men som like fullt er en del av det store bildet. Man kan derfor si at dette er mer nøytrale data enn mye annet. Det er lovfestet i forvaltningsloven § 11d at all dialog mellom bruker og NAV der det blir gitt eller mottatt informasjon som har betydning for brukerens sak, skal dokumenteres. Telefonnotater og referater fra møter skal derfor journalføres i aktivitetsplanen. Vi må derfor gå ut fra at alt som er av betydning for saken er referatført i aktivitetsplanen.

### **Hva kjennetegner brukerne i utvalget?**

61 av de 80 brukerne i utvalget har en eller flere diagnoser innen psykiske lidelser, de aller fleste lettere psykiske lidelser som angst og depresjon. Noen har mer alvorlige psykiske diagnoser, og en del har diagnoser på fysisk sykdom i tillegg. Svært få hadde hatt sykepenger i et år forut for innvilgelse av AAP, og de fleste som har det var blant sakene med oppstart i 2019 eller 2020. En del hadde fått oppfølging som jobbsøker i en periode før innvilgelse av AAP. I aldersgruppen 18-24 år har et flertall ungdomsskole som høyeste fullførte utdanning. I aldersgruppen 25-29 år er det omtrent like mange som har videregående som høyeste fullførte utdanning som ungdomsskole. Noen få av de eldste har høyere utdanning. En del av de som har fullført videregående har gjort dette innen et yrkesfag, men har ikke arbeidserfaring innen feltet de utdannet seg. Få hadde en jobb forut for innvilgelse av AAP, de færreste har derfor en jobb de skal tilbake til, og mange av dem må kunne sies å stå langt unna arbeidsmarkedet.

### **Om aktivitetsplanene, og om å studere dem**

Den utskrevne versjonen av digital aktivitetsplan er utformet slik at den første siden inneholder den aktiviteten som pågikk på tidspunktet aktivitetsplanen ble

hentet ut. Videre er aktivitetene inndelt etter type aktivitet; fullførte aktiviteter, avbrutte aktiviteter, avsluttede aktiviteter og planlagte aktiviteter. På første side står også brukers mål, dersom bruker har fylt ut det. For hver aktivitet bruker skal gjennomføre, opprettes et aktivitetskort. Det står hvilken aktivitet som gjennomføres, hva som er hensikten med aktiviteten og hvilken tidsperiode aktiviteten skal pågå. Dialog som knytter seg til en aktivitet, vil legges under denne aktiviteten i utskriften, og ha overskriften «Dialog». Dialog som ikke er knyttet til en bestemt aktivitet har overskriften «Dialogen med veileder». Dialogen er datert, men ikke markert med klokkeslett. Det er markert i dialogen hva som er skrevet av bruker og hva som er skrevet av veileder. I tillegg til aktiviteter og skriftlig dialog, registreres møtereferater og referater fra telefonsamtaler i aktivitetsplanen. Referatene er skrevet av veileder, og ofte ber veileder bruker om å godkjenne referatet.

Det er stor variasjon i materialet. Noen av aktivitetsplanene er på over 50 sider, mens andre er på fem sider. De fleste er mellom 10 og 20 sider. Siden aktivitetsplanene er bygget opp etter aktivitetens status (pågående, planlagt, avbrutt og avsluttet), er det ikke kronologi i utskriftene. Det er derfor ikke mulig å begynne bakerst og lese seg fremover til man kommer til den pågående aktiviteten.

### **Anonymisering, koding og kategorisering**

Aktivitetsplanene er skrevet ut på papir, og måtte derfor gjennomgås og anonymiseres manuelt. All informasjon som kan bidra til å identifisere personer, ble fjernet. Navn ble byttet ut med titler slik at teksten skulle gi mening også i anonymisert form. For eksempel ble arbeidsgivers navn fjernet, og erstattet med «arbeidsgiver», eller en leges navn endret til «legen». Dette innebar også en første gjennomlesning og oversikt over innholdet i aktivitetsplanene. I tillegg ble det gjort en gjennomgang av alle CV'er for å lage en oversikt over høyeste fullførte utdanning for hver bruker, og dermed kunne si noe om de generelle kjennetegnene ved personene i utvalget.

Et tema som er enkelt å identifisere i data er brukernes mål, fordi dette står på første side i aktivitetsplanen, dersom det er utfyllt. Jeg laget et skjema og

førte inn innvilgelsestidspunkt, brukers alder, om «Mitt mål» var fylt ut eller ikke, og deretter skrev jeg selve målet, altså teksten som stod i hver enkelt aktivitetsplan, fra papirversjonen inn i det elektroniske skjemaet. Deretter kodet jeg selve innholdet med ulike farger for å synliggjøre hva målene handlet om. De tre temaene som ble kodet var utdanning, arbeid og helse. Denne fremgangsmåten var ikke like enkel å bruke på resten av aktivitetsplanen, fordi materialet er komplekst, ikke kronologisk eller strukturert etter annet fast mønster. Innhold i dialogtråder og møtereferater ble derfor systematisert ved å markere eller notere i teksten med stikkord eller fargekoder. I de sakene som hadde mange sider og lange dialoger, var det nyttig å skrive et kort punktvis referat på forsiden av aktivitetsplanen, fordi det å finne tilbake til kodinger og markeringer i tekstene var vanskelig særlig i de lengste sakene. På denne måten fikk jeg overblikk over de store linjene i aktivitetsplanene.

Den manglende kronologien og systematikken i aktivitetsplanene gjorde det utfordrende å få et tydelig bilde av hva som skjedde på hvilke tidspunkt i oppfølgingen. Hver plan måtte gjennomgås nøye for å få oversikt over dette, og dato for hvert innlegg må sjekkes. Det kan også være slik at ulike dialogtråder eller deler av dialogtråder foregår parallelt fordi de handler om ulike ting eller fordi bruker eller veileder har begynt å skrive i en tråd, og deretter har den andre begynt å skrive i en annen tråd.

## **Resultater**

### **Tett kontakt med varierende innhold**

Et av målene med ungdomsinnsatsen er altså å gi tett oppfølging til unge under 30 år. Gjennomgangen av aktivitetsplanene viser at veilederne som regel svarer innen et par dager når brukerne stiller spørsmål. I dialogtrådene kommer det også frem at det er gode rutiner for at veilederne svarer for hverandre ved fravær. Brukerne ser derfor ut til å få tett oppfølging i form av rask respons fra NAV. I saker hvor bruker flytter og derfor må bytte NAV-kontor, kan det noen ganger gå ekstra tid før det etableres kontakt mellom bruker og NAV på nytt, men også dette ser stort sett ut til å gå



greit. Det varierer hvor hyppig kontakten er, og det er rimelig å anta at også brukers behov for kontakt varierer. Mange brukere benytter dialogen til å gi beskjeder til veileder, for eksempel dersom de er forhindret fra å møte opp hos NAV.

Et trekk som går igjen ved kommunikasjonen mellom bruker og NAV, er at NAV begrunner sine henvendelser til bruker med andre ting enn arbeidsretting og avklaring. Et eksempel på det er:

*VEILEDER – 1. APR. 2020: Hei. Siden du har arbeidsavklaringspenger og jeg følger opp de som har fødselsnummer [som begynner med et gitt tall] så ønsker jeg å vite litt hvordan det går med deg og hva du har av behandling om dagen (bruker er kvinne, 25-29 år, innvilget i 2019).*

Veileder begrunner her kontakten med at bruker har en bestemt fødselsdato, fremfor å knytte kontakten til det overordnede målet med oppfølgingen. Akkurat hvorfor brukeren er i denne veilederens portefølje, er irrelevant for brukeren, og ikke arbeidsrettet informasjon. Et annet eksempel er:

*VEILEDER – 16. JUL. 2018: Hei. Jeg følger deg opp under løpet med arbeidsavklaringspenger, og ønsker å vite om du er til medisinsk oppfølging – og i så fall hvor. Må nemlig legge det inn i aktivitetsplanen din. Dersom du har aktiviteter mot jobb, tiltak du er på, kan disse også nevnes (bruker er kvinne, 18-24 år, innvilget i 2018).*

Ved å begrunne oppfølgingen med at noe skal legges inn i aktivitetsplanen, gjøres vedlikehold av aktivitetsplanen til selve målet med kontakten. Men bak kravet om at aktivitetsplanen skal holdes oppdatert, ligger målet om at bruker skal være i aktivitet som fører bruker nærmere arbeid. Det er selvsagt viktig at NAV passer på at aktivitetsplanen holdes gyldig, men i all kontakt mellom bruker og NAV ligger det et potensial for å snakke om hensikten med oppfølgingen. I noen tilfeller kommer oppfølgingens hensikt tydelig frem gjennom dialogen eller i referater. Et eksempel er dette møtereferatet, skrevet av veileder i sak hvor bruker er kvinne, 18-24 år, som fikk innvilget AAP i 2018:

DATO

3. september 2019

HENSIKT MED MØTET

*Vi ønsker å snakke med deg om aktiviteter du har gjennomført og videre oppfølging*

SAMTALEREFERAT

*Du møter som avtalt til samtale ved NAV. Du forteller at du går ukentlig til behandling hos DPS. Du forteller at behandlingen går riktig vei, selv om du fikk en knekk for 3-4 uker siden.*

*Du har nå hatt arbeidsavklaringspenger siden januar 2018, og passert halve perioden. Du er klar over at NAV har behov for at du gjennomfører arbeidsrettet tiltak for å avklare din arbeidsevne. Du forteller at du er villig til å forsøke arbeidsrettet tiltak, men at du er veldig sliten om dagen. Du er derfor usikker på om du vil klare å gjennomføre det.*

*I forbindelse med innsøking snakker vi om hva som er viktig for deg å ha med i søknaden, og hvilke yrker du kunne tenke deg. Du får med deg et informasjonsark om tiltaket, slik at du kan diskutere dette med din behandler. Vi blir enige om å avvente innsøking til etter jeg har fått tilbakemelding fra DPS om de anbefaler/fraråder arbeidsrettet tiltak.*

*Avslutningsvis blir du bedt om å skrive inn «mitt mål» i aktivitetsplanen. Her kan du gjerne skrive både kortidsmål og langtidsmål [...].*

I dette referatet blir bruker for det første gjort bevisst på tidsperspektivet i oppfølgingen. For det andre blir det eksplisitt sagt at arbeidsevnen skal avklares, og at hun må gjennom arbeidsrettede tiltak for å nå dette målet. Dette gjør at formålet med oppfølgingen kommer tydelig frem. Det blir også veldig tydelig at de har en klar tidsramme, noe som kan tenkes å være særlig viktig etter at regelverket ble strammet inn og muligheten for forlengelse ble innskrenket. Dessuten legger veileder vekt på brukers egne ønsker, preferanser og helsesituasjon. Til slutt blir bruker bedt om å definere et mål. De to siste elementene kan ses som en oppfordring til bruker om å selv være aktiv og bidra i sin egen sak. Det er også verdt å merke seg, som veileder

skriver, at over halve perioden med AAP er brukt opp på det tidspunktet arbeidsretting blir et tema. I en senere artikkel vil jeg gå nærmere inn på tidshorisont og arbeidsretting i AAP-oppfølgingen.

De tre utdragene representerer ulike former for kontakt mellom bruker og NAV fordi de to første er henvendelser via dialogtjenesten, og det tredje er et møte-referat. Likevel er det interessant å sammenligne utdragene fordi selve innholdet skiller seg fra hverandre i så stor grad. Siden det er selve innholdet i den arbeidsrettede oppfølgingen som undersøkes her, og begge deler er del av den arbeidsrettede oppfølgingen, er det ingenting i veien for å sammenligne disse. Dessuten er begge en del av den arbeidsrettede oppfølgingen, og det er meningen at også dialogen skal handle om arbeid og aktivitet.

Det to første utdragene er eksempler på en type kontakt hvor det ikke snakkes om det overordnede målet, og denne typen kontakt var mest vanlig blant de 80 aktivitetsplanene jeg har undersøkt. I det tredje utdraget er det helt tydelig hva som er målet for oppfølgingen, og det er også tydelig at det kreves aktivitet fra brukers side. Det er ikke gitt at kontakt mellom NAV og bruker er unyttig dersom den ikke eksplisitt handler om arbeid og aktivitet. Likevel kunne NAV benyttet en større del av kommunikasjonen til å bevisstgjøre bruker om de rammene som faktisk gjelder for AAP-løpet. Dette kunne kanskje medvirket til at brukerne i større grad satte seg mål og bidro til fremdrift i saken.

En god del av kontakten mellom bruker og NAV er av typen som ikke driver saken nevneverdig fremover. Det snakkes lite om at det som gjøres (for eksempel å fylle ut noe i aktivitetsplanen), skal gjøres for at bruker skal komme nærmere målet om arbeid. Det har vært mye oppmerksomhet og diskusjon rundt innstrammingene i AAP-regelverket, og jeg forventet å finne at tidsrammen for oppfølgingsløpet var et tema som ble snakket om, og kanskje at både brukere og veiledere ville være stresset for dette. Funnet er derfor overraskende. Gitt at det etter regelendringen er vanskelig å få forlenget perioden med AAP dersom en bruker ikke er ferdig avklart innen maksimal stønadsperiode, kan det være uheldig at det ikke snakkes mer om tidsperspektivet i løpet av oppfølgingen. Det

kan også tenkes at det er vanskelig å skulle formulere mål for oppfølgingen, eller å skulle nå målene innen et visst tidspunkt, dersom tidsperspektivet ikke kommuniseres tydelig. I neste avsnitt vil jeg gå gjennom hvordan det med å sette mål ser ut til å fungere for denne gruppen.

### **Få og vage mål for oppfølgingen**

«Veileder for arbeidsrettet brukeroppfølging» er et arbeids- og støtteverktøy for alle som jobber med arbeidsrettet brukeroppfølging i NAV. Her står det blant annet at for å kunne finne ut av hvilke aktiviteter som er hensiktsmessige, må bruker definere sitt mål. Målet skal handle om jobb, og NAV skal gi oppfølging når det er behov for det. Når brukeren ikke kommer med konkrete og relevante yrkesmål, skal veileder tilby yrkesveiledning. Mål av typen «få en jobb» eller «bli frisk» er ikke tilstrekkelig. Målet skrives i aktivitetsplanen. I 37 av de 80 aktivitetsplanene i utvalget var det definert et mål. Det var en overvekt av de eldste brukerne som hadde definert dette. En bruker hadde skrevet:

*Å få lappen og en jobb* (kvinne, 18-24 år, innvilget i 2016).

En annen av de yngste brukerne hadde følgende mål:

*Få meg en jobb/praksisplass også jobbe meg opp til en utdanning* (mann, 18-24 år, innvilget i 2019).

En tredje bruker hadde dette målet:

*Bli ferdig med utredninger og evt. behandlinger for å bli bedre. Lettere arbeidsoppgaver som ikke krever så stor fysisk belastning* (kvinne, 18-24 år, innvilget i 2020).

Disse tre målene er lite konkrete, og brukerne trekker ikke på tidligere erfaringer eller opplevelser når det gjelder hva de er flinke til, hva de liker, hva de bør unngå eller hva de er interessert i. Målet med den arbeidsrettede oppfølgingen er at brukers arbeidsevne skal avklares, og det er ønskelig at så mange som mulig skal komme ut i arbeid helt eller delvis. Målet om å komme ut i arbeid er derfor allerede definert fra NAVs side. Når bruker formulerer «å komme i arbeid»

som sitt eneste mål, kan det tolkes som at bruker ikke vet hva hun eller han kan eller vil. Det kan også tolkes som at dette fylles inn for å oppfylle et krav som NAV stiller, uten at verken bruker eller veileder er bevisst på hva som bør være brukers personlige og mer spesifikke mål for å nå målet om arbeid. I tillegg kan det tyde på at det er vanskelig å sette seg et spesifikt mål hvis man har få erfaringer å trekke på fra tidligere. Dette blir tydeligere hvis man ser på noen av målene som var definert av de eldste personene i utvalget. Her var målene ofte noe mer spesifikke, som for eksempel:

*Fullføre utdanningen, bachelorgrad, for å oppnå nødvendig kompetanse til et kontorrelatert yrke (mann, 25-29 år, innvilget i 2016).*

I en annen aktivitetsplan var målet definert slik:

*Å komme meg i arbeid på en forsvarlig måte i forhold til helsen min. Jeg ønsker meg en jobb som er utfordrende, lærerik, gøy, lite stress, variert, passer mine personlige egenskaper, der jeg får brukt min erfaring og kunnskap som jeg har fra før (kvinne, 25-29 år, innvilget i 2018).*

De eldre trekker i større grad inn erfaringer de har fra tidligere, og dette gjør målene mer spesifikke. Dette kan tolkes som arbeidserfaring og livserfaring gjør at brukerne i større grad klarer å definere hva de ønsker og å se hva de kan få til. En av personene i øverste alderskategori hadde et meget spesifikt mål og nevnte avklaring av arbeidsevne som en del av målet:

*Beregne hvor høy arbeidsevnen er mtp skade i arm. Finne jobb og arbeidsprosent som passer med dette (mann, 25-29 år, innvilget i 2018).*

Det siste utdraget er det eneste målet i datamaterialet hvor det handler om å avklare arbeidsevne. Brukerne kan selvsagt ha gode å realiserbare mål uten å ta opp i seg NAVs måte å snakke om avklaring på. Men de uklare og lite spesifikke målene som var mest vanlig blant brukerne i materialet, tyder på at det er vanskelig for dem å identifisere mer konkrete ønsker. En mulig forklaring er at dette henger sammen med manglende forståelse av hva som er hensikten med aktivitetsplanen og/eller den arbeidsrettede oppfølgingen.

Målene for oppfølgingsløpet blir i liten grad diskutert i dialogen. Det er litt overraskende å ikke finne større spor av bevisstgjøring rundt målet for både oppfølgingen og brukers eget mål. I noen saker ber veileder bruker om å fylle ut et mål, men innholdet i målet diskuteres sjelden. Det fremstår som en vanskelig oppgave for bruker å skulle nå målet om å komme ut i arbeid dersom det ikke foreligger et konkret mål. Det kan selvsagt være at bruker er bevisst på målet uten at det er skriftliggjort som «mitt mål» i aktivitetsplanen, men den manglende bevisstgjøringen også i dialogtrådene tyder på at bruker og NAV ikke alltid er omforent om hva som er formålet med oppfølgingsløpet og hva som er poenget med aktivitetsplanen. Det er ingen systematiske forskjeller når det gjelder innvilgelsestidspunkt og i hvilken grad det snakkes om mål og hvorvidt målet er fylt ut i aktivitetsplanen. Det ser altså ikke ut til at det for eksempel er slik at målene er tydeligere i sakene fra 2016, som nærmer seg slutten av AAP-perioden.

### **Mye av dialogen handler om andre ting enn arbeid og aktivitet**

På nav.no står det følgende om dialogtjenesten: «I dialogtjenesten skriver du til veilederen på NAV-kontoret ditt. Dere kan blant annet sende meldinger om hva som er riktig mål for deg og situasjonen din, hva som skal til for å komme i jobb eller hvordan det går med aktiviteter du gjennomfører». <sup>6</sup> Det vil si at spørsmål som omhandler andre temaer, som for eksempel vedtak og meldekort, skal rettes til NAV kontaktsenter, dersom bruker ikke finner svaret selv på nav.no. Dialogutskriftene viser at mye av dialogen handler om helt andre ting enn arbeid og oppfølging, og ikke alt det spørres om er relatert til NAV. Det var ganske vanlig at brukerne stilte spørsmål om utfylling av meldekort. Dialogen under er hentet fra en sak hvor bruker er kvinne, 18-24 år, og fikk innvilget AAP i 2018.

*BRUKER – 16. JAN 2019: Hei. Jeg lurte på om jeg skal føre opp timene jeg nå er på [avklaringstiltaket] på meldekortet på noe vis? For når jeg krysser av ja for deltatt på tiltak får jeg opp ukene og jeg skal registrere der hvilke dager det er snakk om osv.*

<sup>6</sup> <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-akomme-i-jobb/relatert-informasjon/din-aktivitetsplan> (lest 24.09.20)

*VEILEDER – 16. JAN. 2019: Du skal krysse av for ja på at du deltar i tiltak i regi av nav. Og da skal du krysse av for de dagene du møter opp på tiltak.*

*BRUKER – 16. JAN. 2019: Okei, takk for svar :)*

Det er ikke rart at brukerne benytter dialogtjenesten til å stille spørsmål som er relatert til NAV. Mange kjenner veilederen sin, og meldekortet er knyttet til AAP-løpet fordi de må levere dette for å få utbetalt ytelsen. Det er også lett å forstå at brukere foretrekker å sende en melding til en fast person i NAV fremfor å ta kontakt i andre kanaler, selv om det ikke er hensikten med dialogen. At mange likevel bruker dialogen på denne måten kan også skyldes at brukerne ikke får informasjon om hva dialogen skal brukes til.

Også helt andre temaer kommer opp i dialogene, som for eksempel i dette utdraget:

*BRUKER – 10. FEB. 2019: Hei. Jeg tenker å flytte for meg selv i en leilighet og lurer på om jeg da får ekstra inntekt i tillegg til AAP? Det hadde vært greit, er ikke så mye med 10000 kr i måneden hvis jeg bor alene [...].*

*VEILEDER – 11. FEB. 2019: Hei! Denne dialogen her inne skal først og fremst dreie seg om deg og oppfølging opp mot arbeid og aktivitet. Jeg kan svare litt generelt angående økonomi dog. Dersom du får deg en hybel eller leilighet som er godkjent utleieleilighet, kan du kanskje ha rett på bostøtte fra husbanken. Mer om dette på [www.husbanken.no](http://www.husbanken.no). [...] Ved øvrige spørsmål rundt økonomi bes du ta kontakt på 55 55 33 33.*

*[Bruker stiller noen flere spørsmål om mulighet for ekstra økonomisk støtte]*

*BRUKER – 16. FEB. 2019: Hei igjen. Hva om jeg skal kjøpe leilighet da? I forhold til å ta opp lån? Kan jeg det via NAV eller banken?*

*VEILEDER – 19. FEB. 2019: Hei! Det må man først og fremst ta med en bank. NAV har ikke noe med lån å gjøre, men kommunen har mulighet for startlån. Mer om dette her: [[lenke til kommunens nettsider](#)] (kvinne, 25-29 år, innvilget i 2018).*

Når brukere benytter dialogen til å spørre om temaer som ikke har noe med arbeid og aktivitet å gjøre i det hele tatt, må veileder vurdere hvordan det er lurt å svare på dette. På en ene side er det ressurskrevende for veiledere å måtte svare på spørsmål som ikke har å gjøre med arbeid og aktivitet, og som veiledere i NAV kanskje ikke har kompetanse til å svare på. Samtidig er det nødvendig å opprettholde kontakten og forsøke å få et tillitsforhold til bruker. I utdraget over svarer ikke veilederen på spørsmålet, men informerer bruker om hva som kan være lurt å gjøre for å finne ut av problemet. Denne formen for veiledning var svært vanlig i dialogene. Noe lignende skjer i følgende dialog:

*BRUKER – 15. MAI 2018: Forresten, har noen spørsmål angående utbetalingene og skattetrekk. Ønsker å bli oppringt om det lar seg gjøre.*

*VEILEDER – 15. MAI 2018: Hei. Jeg kan overraskende lite om penger, men ganske mye om arbeid og aktivitet. Er det hovedsakelig skatt du lurer på kan det være lurt å kontakte Skatteetaten. Hvis du har pratet med dem og de sier du må kontakte NAV skal jeg alltid få noen til å hjelpe meg og gi deg en tilbakemelding :) (mann, 25-29 år, innvilget i 2018).*

Felles for de to siste utdragene er at veileder både forklarer for bruker at arbeid og aktivitet er det som skal være tema for dialogen, og samtidig forsøker å hjelpe brukerne videre ved å tipse dem om hvordan de kan finne ut av det de lurer på. Denne formen for systemopplæring var ganske vanlig i dialogtrådene. At de stiller spørsmål til feil etat eller om temaer som er langt utenfor arbeidsrettet oppfølging, tyder på en manglende systemforståelse hos de unge brukerne. Dette er i tråd med hva forskere fra Fafo fant i sin evaluering av ungdomsinnsatsen i NAV (Strand m. fl. 2020). Fossestøl med flere fant at terskelen for å stille spørsmål i den digitale aktivitetsplanen er så lav at veilederne overleses av spørsmål om alt mulig (Fossestøl m. fl. 2020:53). For veileder kan dette medføre at han eller hun må bruke tid på å besvare spørsmål det ikke er meningen at veiledere skal bruke tid på.



## Oppsummering og diskusjon

Det er et uttalt mål å redusere antall unge brukere som mottar helserelevante ytelser, og tett og tidlig oppfølging er viktig for å få dette til. Digital aktivitetsplan er et viktig verktøy for å gjøre den arbeidsrettede oppfølgingen mer effektiv for veiledere i NAV, og å gjøre NAV mer tilgjengelig for de brukerne som trenger det mest. Her ligger det et potensial for brukermidvirkning fordi bruker har planen lett tilgjengelig og har mulighet til å redigere planen og å snakke med veilederen sin om veien videre på en dynamisk måte. Hensikten med denne analysen var å undersøke hvordan unge brukere som mottar AAP følges opp digitalt gjennom aktivitetsplanen.

For at aktivitetsplanen, med alle sine funksjoner, skal bidra til at bruker blir delaktig i sin egen sak, krever det at bruker besitter de egenskapene som skal til for å benytte funksjonene. I denne analysen har jeg vist at tross for at aktivitetsplanen og dialogtjenesten legger til rette for tett kontakt, og at kontakten i mange tilfeller er hyppig, er innholdet i dialogene ofte av mer administrativ karakter. Veilederne bruker den for eksempel til å innhente informasjon som skal legges inn i aktivitetsplanen, og brukerne benytter den til å sende korte beskjeder for eksempel om at de ikke kan komme til et møte hos NAV. Enkelte har pekt på at kravet til å dokumentere aktivitet bidrar til at dokumenteringen tar mer plass enn selve innholdet og meningen med aktiviteten (Åsheim 2018:252). Når NAV i sin kontakt med brukere ofte snakker om å fylle inn aktiviteter i aktivitetsplanen, fremfor hensikten med aktiviteten, er det fare for at det overordnede poenget med den arbeidsrettede oppfølgingen blir utydelig. Det ligger et potensial for informasjon og veiledning i den digitale aktivitetsplanen som neppe utnyttes best mulig i dag.

Manglende forståelse av NAV-systemet gjør at mange unge brukerne er helt avhengige av veilederen sin for å finne fram i systemet og for å få det de har krav på. De har ofte også dårlig selvinnsikt og manglende tro på seg selv (Strand m. fl. 2020). Dialog mellom bruker og veileder som ikke direkte omhandler arbeidsrettet oppfølging, er ikke nødvendigvis uten verdi for bruker, selv om den ikke alltid fører til arbeid med det første. Flere har pekt på at et tillitsforhold kan være avgjørende for å hjelpe unge med sammensatte problemer. Kontakten

mellom bruker og veileder kan være tillitsskapende, og gi de unge brukerne bedre systemforståelse og økt kompetanse på områder som mange andre kanskje lærer av omsorgspersoner, i arbeidslivet, gjennom studier, eller andre steder. Å få hjelp til å ordne viktige ting som bolig og skattetrekk kan være viktig for den enkelte for å komme seg ut i jobb og å bli mer selvhjulpne på sikt. Selv om dette ikke fører til måloppnåelse, er det ikke dermed sagt at det er unyttig (Djuve og Kavli 2014).

Samtidig kan det tenkes at dersom veiledere får veldig mange spørsmål å besvare gjennom dialogtjenesten, kan dette stjele tid som skulle vært brukt til arbeidsrettet oppfølging. Det kan også føre til at brukere som benytter seg av dialogtjenesten i stor grad, blir prioritert foran andre, fordi veilederne er nødt til å svare på disse spørsmålene uavhengig av innhold. Et annet poeng er at dersom brukerne ikke er tilstrekkelig informert om at visse typer henvendelser skal gå i dialogen, mens andre tema må tas med for eksempel NAV kontaktsenter, kan det skje feil som går ut over bruker. Et eksempel kan være at bruker gir beskjed via dialogen om noe som har betydning for utbetaling av ytelsen, men som egentlig skulle vært informert om i en annen kanal (Fossestøl m. fl. 2020).

Både den utstrakte bruken av dialogtjenesten til å stille spørsmål om annet enn arbeidsrettet oppfølging, og fraværet av tydelig definerte mål i aktivitetsplanene kan tyde på at det må jobbes mer med realitetsorientering og motivasjon i den arbeidsrettede oppfølgingen, og at brukerne i større grad må informeres om hva som er hensikten med oppfølgingsløpet. Jeg har vist eksempler på hvordan veilederne i varierende grad bruker aktivitetsplanen til å informere og bevisstgjøre brukere om hensikten med oppfølgingen.

En mulig effekt av å velge ut saker hvor AAP er innvilget i 2016 er at dette kan tenkes å være brukere som står særlig langt unna arbeidsmarkedet siden de ennå ikke er ferdig avklart når de nærmer seg maksimal stønadperiode. Analysen viser imidlertid at definisjon av mål er relativt likt fordelt mellom sakene på de ulike innvilgelsestidspunkt. Det kan likevel ikke utelukkes at disse brukerne har en lengre vei å gå enn andre i utvalget, og dermed kanskje representerer mindre «vellykkede» oppfølgingsløp.

De 80 sakene i mitt materiale representerer ikke all AAP-oppfølgning, og funnene jeg har presentert er de store linjene i materialet. Det finnes unntak, og det kan tenkes at dersom jeg hadde valgt en annen gruppe enn de unge, så hadde dette sett annerledes ut. Imidlertid er det grunn til å feste lit til at funnene er relevante for den typen saker de representerer. Materialet er relativt stort og bredt. 80 oppfølgingsløp utgjør et omfattende kvalitativt materiale, og sakene er strategisk valgt for å dekke de tema vi vet kan påvirke oppfølging, som for eksempel brukers alder, kjønn, innvilgelsestidspunkt som fanger opp perioder for ulike regelendringer, samt ulike varigheter på oppfølgingsløp. Funnene fra mitt materiale tyder på at den digitale oppfølgingen i aktivitetsplaner ikke fungerer etter intensjonen. Det er også overraskende at det snakkes så lite om det overordnede målet om arbeid og aktivitet underveis, gitt all den oppmerksomheten som har vært rettet mot regelverksendringene på AAP. De som ikke rekker å bli avklart mot verken uføretrygd eller arbeid innen endt AAP-periode går en usikker fremtid i møte.

Sett gjennom digital aktivitetsplan, kan det virke som NAV er til stede for brukerne i form av raske svar og at veilederne er flinke til å sørge for at aktivitetsplanen holdes gyldig. Det virker imidlertid som det er litt utydelig for mange av brukerne hva som egentlig er målet.

## Referanser

Bragstad, Torunn og Johannes Sørbø (2014). «Hvem er de unge med nedsatt arbeidsevne?». *Arbeid og velferd*, nr. 1/2014.

Bragstad, Torunn (2017). *Arbeidsavklaringspenger - om aktivitet i ytelsesforløpet*. NAV-rapport nr. 2-2017. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Djuve, Anne Britt og Hanne C. Kavli (2014). «Facilitation User Involvement in Activation Programmes: When Carers and Clerks Meet Pawns and Queens». *Journal of Social Policy*, doi: 10.1017/S0047279414000804

Forvaltningsloven (1970), Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (LOV-1967-02-10), Lovdata <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1967-02-10/§11d>

Fossestøl, Knut, Elin Borg, Eric Breit (2020). Nav i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene. AFI-rapport 2020:09. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Galaasen, Anders Mølster (red.), Sverre Friis-Petersen, Anne Haugen, Sigrid Lande, Nina Lysø, Christine Selnes og Olena Tkachenko (2017). Aktiv eller passiv med arbeidsavklaringspenger? Nav-rapport nr. 1-2017. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Hansen, Hans-Tore, Kjetil G. Lundberg og Liv Johanne Syltevik (red.) (2013). *Nav – med brukeren i sentrum?*

Hardoy, Inéz, Knut Røed, Kristine von Simson og Tao Zhang (2016). «En komparativ analyse av effekter av innsats for å inkludere utsatte unge i arbeid i Norden». Institutt for samfunnsforskning 2016:13

Lundberg, Kjetil G. (2013). «Individualiserte mål, standardiserte løsninger, lokalt skjønnet og brukernes kompetanse. Spenninger på velferdsfeltet». I Hans-Tore Hansen, Kjetil G. Lundberg og Liv Johanne Syltevik (red.) (2013) *Nav – med brukeren i sentrum?*



Mandal, Roland, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015). Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger (AAP) som ytelse og ordning? Et samarbeidsprosjekt mellom SINTEF og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering

Mål- og disponeringsbrev 2018 til NAV fylke/region (Arbeids- og tjenestestedirektør i NAV)

Mål- og disponeringsbrev 2019 til NAV fylke/region (Arbeids- og tjenestestedirektør i NAV)

Mål- og disponeringsbrev 2020 til NAV fylke (Arbeids- og tjenestestedirektør i NAV)

NAV-loven (2006), Lov om Arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2006-06-16-20), Lovdata <https://lovdata.no/lov/2006-06-16-20/§14a>

NAV (2013) *Aktivitetsplanen og dialog med veilederen din*. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/relatert-informasjon/din-aktivitetsplan> (Hentet: 03.09.20)

NAV (2009) *Arbeidsavklaringspenger*. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Arbeidsavklaringspenger/arbeidsavklaringspenger-aap#chapter-1> (Hentet: 05.09.20)

Nicolaisen, Heidi og Inger Cathrine Kann (2019). «Hvem får hva og hvorfor? Utdanning, opplæring og unge NAV-brukere». *Arbeid og velferd*, nr. 1/2019.

NOU 2019:7. (2019). «Arbeid og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting.» Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet

OECD (2018). *Investing in Youth: Norway*. OECD Publishing, Paris

Proba samfunnsanalyse (2018). *Organisering og praktisering av ungdomsarbeid ved seks NAV-kontorer*. Proba-rapport nr. 2018 – 08

Prop. 74 L (2017-2018) *Proposisjon til Stortinget. Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.)*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet

St.meld. nr. 33 (2015-2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet

St.meld. nr. 1 (2016-2017) *Nasjonalbudsjettet 2017*. Oslo: Finansdepartementet

Strand, Anne Hege, Magne Bråthen og Arne Backer Grønningsæter (2015). «NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere». Fafø-rapport 2015:41

Strand, Anne Hege, Arne Backer Grønningsæter, Roy A. Nielsen og Jon Helgheim Holte (2020). «Tid for aktivering». Fafø-rapport 2020:19

Styringsdokument for Forenklet oppfølging (06.09.18). Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Veileder for arbeidsrettet brukeroppløping. Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Åsheim, Hilde (2018). «Aktivitetsplan som styringsverktøy» i *Søkelys på arbeidslivet* 04/2018

.....  
.....

# HVORDAN PÅVIRKER EN KORTERE MAKSIMAL VARIGHET PÅ AAP OVERGANG TIL ARBEID OG UFØRETRYGD?

Av Andreas Myhre<sup>1</sup>

## Sammendrag

I denne artikkelen undersøker jeg om en kortere maksimal varighet på perioden med arbeidsavklaringspenger (AAP) kan påvirke sannsynligheten for varig overgang til arbeid og uføretrygd. Utvalget består av mottakere som fikk innvilget AAP eller dens forløpere rett før og rett etter innføringen av AAP i mars 2010. Jeg kan dermed følge mottakerne over en lengre tidsperiode i motsetning til nyere regelendringer, og undersøke hvorvidt en kortere maksimal stønadperiode fremskynder avklaringen eller om det også påvirker sannsynligheten for overgang til arbeid og uføretrygd på lengre sikt. Siden både nye mottakere av AAP og de som ble overført fra de tidligere midlertidige helseytelsene fikk en ordinær maksimal varighet på fire år fra og med mars 2010, fikk de som ble innvilget den nye ytelsen en kortere maksimal stønadperiode enn de som ble overført fra de tidligere ordningene. Denne variasjonen utnyttet ved hjelp av to forskjellige metoder til å undersøke lengden på stønadsløpet, og overgang til arbeid og uføretrygd i inntil ni år etter AAP ble innvilget. Artikkelen gjør forsøk på kausal analyse.

Jeg finner en klar sammenheng mellom maksimal varighet og lengden på stønadperioden. I gjennomsnitt reduseres lengden på stønadperioden med omtrent 0,18 måneder hvis ordinær maksimal varighet reduseres med en måned. Samtidig finner jeg noe støtte for at en redusert ordinær maksimal varighet på AAP øker sannsynligheten for varig uføretrygd for mottakere 19-29 år, men ikke for mottakere 30-50 år. For AAP-mottakere 19-29 år øker sannsynligheten for uføretrygd ni år etter innvilgelse med cirka 0,8-1,2 prosent hvis ordinær maksimal varighet reduseres med en måned. For mottakere 30-50 år virker en kortere maksimal stønadperiode å utsette uføretidspunktet, men virker ikke å påvirke sannsynligheten for uføretrygd på sikt. Det er små antydninger til at en kortere maksimal varighet på AAP kan øke overgangen til arbeid for begge aldersgrupper. Funnene er derimot avhengig av spesifisering og er relativt ustabile. De må også ses i lys av at det var vanligere å få utvidet varighet på AAP utover maksimaltiden i perioden som undersøkes i artikkelen.

.....  
<sup>1</sup> Takk til Torunn Bragstad, Jorunn Furuberg, Inger Cathrine Kann, Mia Sohlman og redaksjonsrådet til Arbeid og Velferd for verdifulle kommentarer.

## Innledning

Den 1. januar 2018 ble det innført omfattende endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger (AAP). Blant annet ble ordinær maksimal varighet på ordningen redusert fra fire til tre år. Samtidig ble kravene for å få forlenget ytelsen utover den ordinære stønadsperioden strammet inn. Formålet med regelendringene var å medvirke til «en smalere inngang til ordningen», «et strammere stønadsforløp» med raskere avklaring av mottakernes arbeidsevne og økt overgang til arbeid (Prop. 74 L, 2016-2017: 6). Hvorvidt regelendringene vil ha den ønskede effekten finnes det derimot begrenset kunnskap om, og det vil ta tid før man kan vurdere effektene av innstrammingene.

De som får innvilget uføretrygd skal i prinsippet ha uttømt alle muligheter for behandling og yrkesrettet attføring. Tidligere har det i større grad vært mulig å motta en midlertidig helseytelse i en lengre periode mens man gjennomgikk behandling og yrkesrettet rehabilitering med formålet om å bedre arbeidsevnen på sikt og dermed unngå varig uføretrygd. En kortere maksimal stønadsperiode på AAP derimot, vil fremskynde behovet for avklaring av arbeidsevnen. Et viktig spørsmål er dermed om dette vil føre til at en avklaring mot uføretrygd presses frem, eller om man kan unngå uføretrygd dersom man har anledning til å motta AAP over en lengre periode. På den andre siden kan det være at en kortere maksimal varighet kan føre til en mer aktiv tilnærming til behandling og oppfølging, enten fra NAV, mottakeren eller begge parter. I tillegg kan det være at mottakerne ikke står like lenge utenfor arbeidsmarkedet, og at kortere stønadsløp dermed bidrar til å få flere mottakere tilbake i arbeid.

I denne artikkelen ser jeg på hvordan en kortere ordinær maksimal varighet på AAP påvirker overgang til arbeid og uføretrygd. For å undersøke dette benytter jeg et naturlig eksperiment som oppstod da AAP ble innført i mars 2010. Da AAP ble innført kunne mottakere som hovedregel motta AAP i inntil fire år fra og med innvilgelsestidspunktet. Samtidig ble mottakere av de tidligere midlertidige helseytelsene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad overført til den nye ytelsen. Den ordinære varighetsbestemmelsen på fire år ble imidlertid regnet fra 1. mars 2010 for denne gruppen. Dermed fikk de som fikk innvilget AAP en kortere maksimal varighet enn de som ble overført fra de

tidligere ytelsene. Ved hjelp av to forskjellige metoder benytter jeg denne variasjonen til å undersøke hvordan en kortere maksimal stønadsperiode påvirket varigheten på AAP, og overgang til arbeid og uføretrygd.

For å belyse problemstillingene undersøker jeg personer som fikk innvilget AAP rett før og rett etter innføringen av AAP i mars 2010. Utvalget i analysen nådde derfor fireårsgrensen i perioden 2013-2014. I denne perioden var det langt vanligere å få forlenget varighet utover den ordinære maksimaltiden enn i dag, og spesielt etter innstrammingene i AAP-regelverket i 2018. Funnene som presenteres i artikkelen vil derfor reflektere praktiseringen av regelverket for forlengelse slik det var i perioden før endringene i 2018. Det var likevel slik at maksimaltiden økte sannsynligheten betraktelig for å avslutte forløpet på AAP også tidligere (Sørbø og Ytteborg 2015, Kann mfl. 2016). Derfor vil maksimal stønadsperiode slik det praktiseres nå trolig produsere større effekter enn det som presenteres i denne artikkelen. Ressurser til oppfølging av mottakerne kan også ha innvirkning på resultatene. Blant annet har Mandal mfl. (2015) og Galaasen mfl. (2017) beskrevet oppfølgingen av AAP-mottakerne i denne perioden som mangelfull.

### Varighet på midlertidige helserelaterte ytelser

Den 1. mars 2010 ble de tidligere midlertidige helseytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad erstattet av arbeidsavklaringspenger, og alle mottakerne av de tidligere ytelsene ble overført til den nye stønaden. Vilklårene i de tidligere ytelsene ble videreført i den nye stønaden.

Lov om folketrygd §11-6:

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet for å skaffe seg eller beholde arbeid som han eller hun kan utføre a) har behov for aktiv behandling, eller b) har behov for arbeidsrettet tiltak, eller c) etter å ha prøvd tiltakene etter bokstav a) eller b) fortsatt anses for å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, og får annen oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten.

Arbeidsavklaringspenger kunne som hovedregel mottas i inntil fire år, og for dem som ble overført fra de tidligere midlertidige helseytelsene ble fireårsgrensen regnet fra 1. mars 2010.

## Tidligere forskning

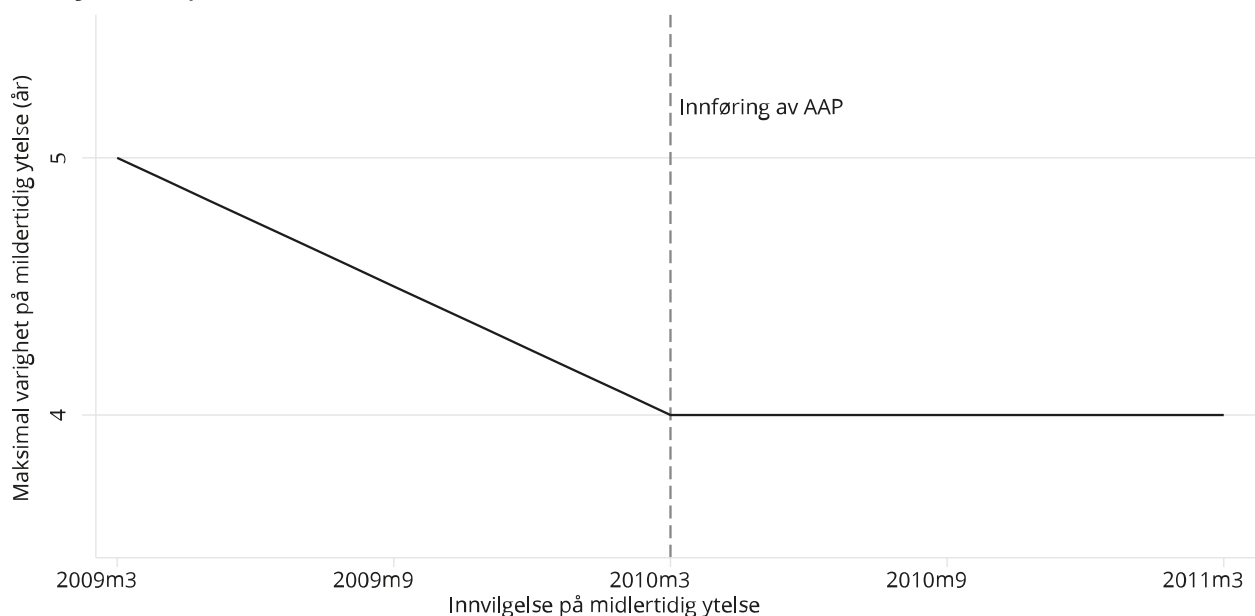
Etter det jeg kjenner til har problemstillingen som undersøkes i artikkelen ikke blitt undersøkt direkte tidligere. Flere studier har likevel påpekt at den ordinære maksimale varigheten på AAP eller de tidligere midlertidige helseytelsene i stor grad påvirker avgang fra ytelsene og overgang til arbeid og uføretrygd. Kann mfl. (2016) undersøkte hvordan ulike varighetsbestemmelser på tvers av de tidligere midlertidige helseytelsene påvirket overgang til arbeid, og finner en markant økning i sannsynligheten for overgang til arbeid når den maksimale varigheten på de respektive ytelsene nærmet seg. Tilsvarende har Sørbø og Ytteborg (2015) undersøkt hvordan fireårsgrensen på AAP påvirket avgang fra ordningen, og finner at om lag halvparten hadde avsluttet forløpet på AAP ett år etter å ha passert fireårsgrensen. De fleste som hadde avsluttet forløpet hadde overgang til uføretrygd. Bragstad (2018) viser hvordan regelverksendringer og ulike varighetsbestemmelser på de midlertidige helse-relaterte ytelsene har bidratt til svingninger i tilgangen til uføretrygd over tid. Spesielt innføringen av tidsbegrenset uførestønad har bidratt til å utsette uføretidspunktet for varig uføretrygd for mange. To studier har også undersøkt hvordan innstrammingene i regelverket for forlengelse av AAP i 2018 utover fireårsgren-

sen har påvirket avgang fra ordningen. Kann og Dokken (2019) finner at innstrammingene har ført til at flere avsluttet forløpet til uføretrygd og arbeid. Samtidig finner Lima og Grønlien (2020) at flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter regelverksendringene. De finner derimot lite støtte for at flere kom i arbeid.

## Metode og data

I analysen tar jeg utgangspunkt i mottakere som fikk innvilget en midlertidig helseytelse rett før eller rett etter innføringen av AAP i mars 2010. Med en midlertidig helseytelse menes her AAP eller dens forløpere (tidsbegrenset uførestønad, rehabiliteringspenger eller attføringspenger). Ettersom alle mottakerne som ble overført til AAP fikk en ordinær maksimal varighet på fire år regnet fra 1. mars 2010, fikk disse mottakerne en lengre maksimal varighet på en midlertidig helseytelse totalt sammenliknet med mottakere som fikk innvilget AAP i mars 2010 eller senere. For eksempel, hadde en mottaker som fikk innvilget en av de tidligere ytelsene i februar 2010 en maksimal varighet på fire år og en måned, mens hvis man fikk innvilget en ytelse i januar 2010 fikk man en maksimal varighet på fire år og to måneder, også videre. Sammenhengen mellom maksimal varighet og innvilgelsestidspunkt illustreres i

**Figur 1.** Illustrasjon av sammenheng mellom maksimal varighet på en midlertidig helseytelse og innvilgelsestidspunkt.



figur 1. Man ser at jo tidligere en fikk innvilget en ytelse før mars 2010, jo lengre var den maksimale varigheten. Dette skaper et «knekkpunkt» i maksimal varighet rundt innføringen av AAP.

For å estimere effekter av en kortere maksimal varighet på en midlertidig helseytelse på utvalgte utfall benytter jeg to forskjellige metoder.

### Metode 1: «Endring i helning»

Jeg benytter først en anerkjent kvasiexperimentell metode i forskningslitteraturen som utnytter at det finnes et «knekkpunkt» i den underliggende variabelen man ønsker å måle effekten av, som i vårt tilfelle er maksimal varighet på en midlertidig helseytelse (Card mfl. 2015). Jeg kaller metoden for «endring i helning»-metoden fra det engelske navnet «regression kink design».<sup>2</sup> Det er dette «knekkpunktet» i maksimal varighet som er illustrert i figur 1. Metoden utnytter denne «knekk» ved å se på om det er en tilsvarende «knekk», eller sagt på en annen måte, om det er en endring i helningen i trendene til utfallsvariabelen rett før og rett etter innføringen av AAP.

#### Regresjonsmodell

Ved bruk av metode 1 estimeres følgende regresjon:

$$y = \alpha + \beta(m - m_0) + \gamma(m - m_0) D + \delta X + \varepsilon$$

der  $y$  er utfallsvariabelen (for eksempel sannsynligheten for uføretrygd på et gitt tidspunkt),  $m$  er måned for innvilgelse,  $m_0$  er måned for innføringen av AAP og  $D$  er en indikator for om man fikk innvilget en av de tidligere midlertidige helseytelsene (før mars 2010).  $\beta$  er estimatet på om det er en underliggende sammenheng mellom sannsynligheten for uføretrygd og innvilgelsestidspunkt, for eksempel på grunn av endringer i helse eller saksbehandlingstid for uføretrygd.  $\gamma$  er estimatet på trenden i utfallsvariabelen for innvilgelser etter innføringen av AAP – relativt til trenden før AAP ble innført. Dette er koeffisienten av interesse, og måler endringen i helningen i utfallsvariabelen rett før og rett etter AAP ble innført.  $X$  er personlige kjennetegn, mens  $\varepsilon$  er feilleddet i regresjonen.

For å estimere effekten av en kortere maksimal stønadperiode sammenlikner jeg trendene til en behandlingsgruppe som fikk innvilget en av de tidligere midlertidige helseytelsene inntil et år før AAP ble innført med en kontrollgruppe som fikk innvilget AAP inntil et år etter innføringen. Dette illustreres i venstre del i figur 2. Dersom en kortere maksimal varighet økte sannsynligheten for uføretrygd, burde man se en negativ trend i sannsynligheten for uføretrygd før AAP ble innført. Dette fordi senere innvilgelser ga en kortere potensiell varighet. Trenden burde være relativt flat etter AAP ble innført dersom det ikke er en klar sammenheng mellom innvilgelsestidspunkt og den underliggende sannsynligheten for å få innvilget uføretrygd, ettersom helsen til mottakerne burde være relativt stabil over den relativt korte tidsperioden. «Knekk», eller endringen i helningen til trendene i utfallsvariabelen, måler effekten av en måned kortere ordinær maksimal varighet på en midlertidig helseytelse.

En mulig svakhet med metoden i denne sammenhengen er at det kan være forskjeller i behandlings- og kontrollgruppen siden enkelte krav i vilkårene for å få innvilget en midlertidig helseytelse ble endret ved innføringen av AAP. Blant annet var det flere personer uten rett til sykepengene som fikk innvilget AAP sammenliknet med de tidligere midlertidige helseytelsene (Kann og Kristoffersen 2015). Dette kan ha påvirkning på resultatene. For å styrke troverdigheten til resultatene benytter jeg meg derfor av en alternativ metode som kun benytter utvalget som fikk innvilget en midlertidig helseytelse før innføringen av AAP, og dermed hadde samme vilkår for innvilgelse.

### Metode 2: Differanse

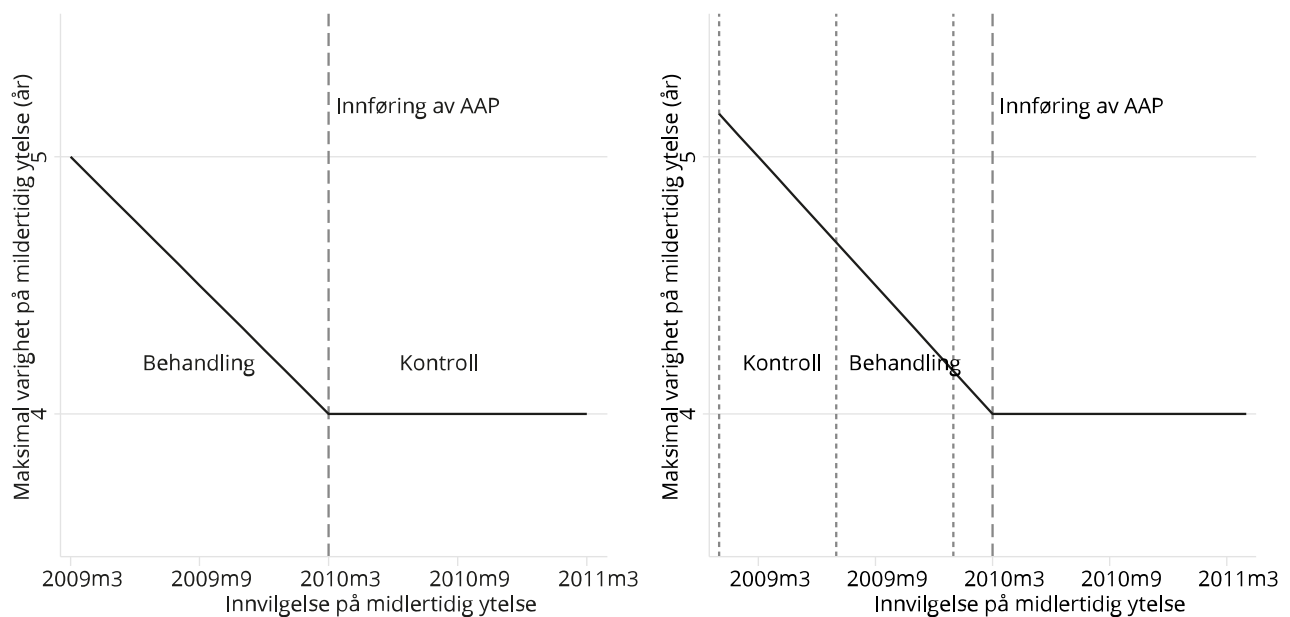
Metode 2 sammenlikner en behandlingsgruppe som fikk innvilget ytelsen andre halvår 2009 med en kontrollgruppe som fikk innvilget ytelsen første halvår 2009. Behandlingsgruppen skal dermed, alt annet likt, ha en ordinær maksimal varighet på seks måneder kortere enn kontrollgruppen. Dette illustreres i høyre del i figur 2. Jeg skalerer koeffisientene relativt til forskjellen i maksimal varighet mellom gruppene. Effektene kan da tolkes som effekten av en måned kortere ordinær maksimal varighet slik at man kan sammenlikne de to metodene.

.....

<sup>2</sup> Dette designet kan minne om «regression discontinuity design», men istedenfor en diskontinuitet i den underliggende variabelen man ønsker å måle effekten av (her: maksimal varighet) er det en diskontinuitet i den deriverte av den underliggende variabelen.



**Figur 2.** Illustrasjon av forskningsdesign: Metode 1 (venstre figur) og metode 2 (høyre figur).



### Data og utvalg

Datamaterialet omfatter personer som fikk innvilget en midlertidig helseytelse (rehabiliteringspenger, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad eller AAP) til og med 1. september 2020. Informasjon om forløp er hentet fra NAVs register over utbetalinger av de ulike ytelsene. Forløp på tidsbegrenset uførestønad og

rehabiliteringspenger er basert på dato for utbetalinger. For attføringspenger og AAP inneholder ikke datamaterialet eksakte datoer for når vedtaket gjelder, men kun hvilken måned vedtaket er gjort, og måneden personen ikke lenger får ytelsen. Datamaterialet omfatter også forløp på uføretrygd, der en person defineres som uføretrygdet hvis man mottar stønaden. Til

**Tabell 1.** Beskrivende statistikk, behandling- og kontrollgruppene i metode 1 og metode 2.

	Metode 1: «Endring i helning»		Metode 2: Differanse	
	Behandling	Kontroll	Behandling	Kontroll
Innvilgelse AAP eller forløpere	2009m3-2010m1	2010m3-2011m2	2009m7-2009m12	2009m1-2009m6
Alder	36,0	35,5	35,8	35,8
Andel kvinner	0,55	0,55	0,54	0,56
Andel fra sykepenger	0,73	0,67	0,74	0,70
Andel i arbeid	0,74	0,68	0,75	0,72
Arbeidstimer	22,1	19,8	22,3	21,3
Andel minst 12 mnd. varighet	0,81	0,81	0,82	0,80
Andel minst 47 mnd. varighet	0,36	0,35	0,35	0,37
Observasjoner	37 184	39 337	19 596	20 350

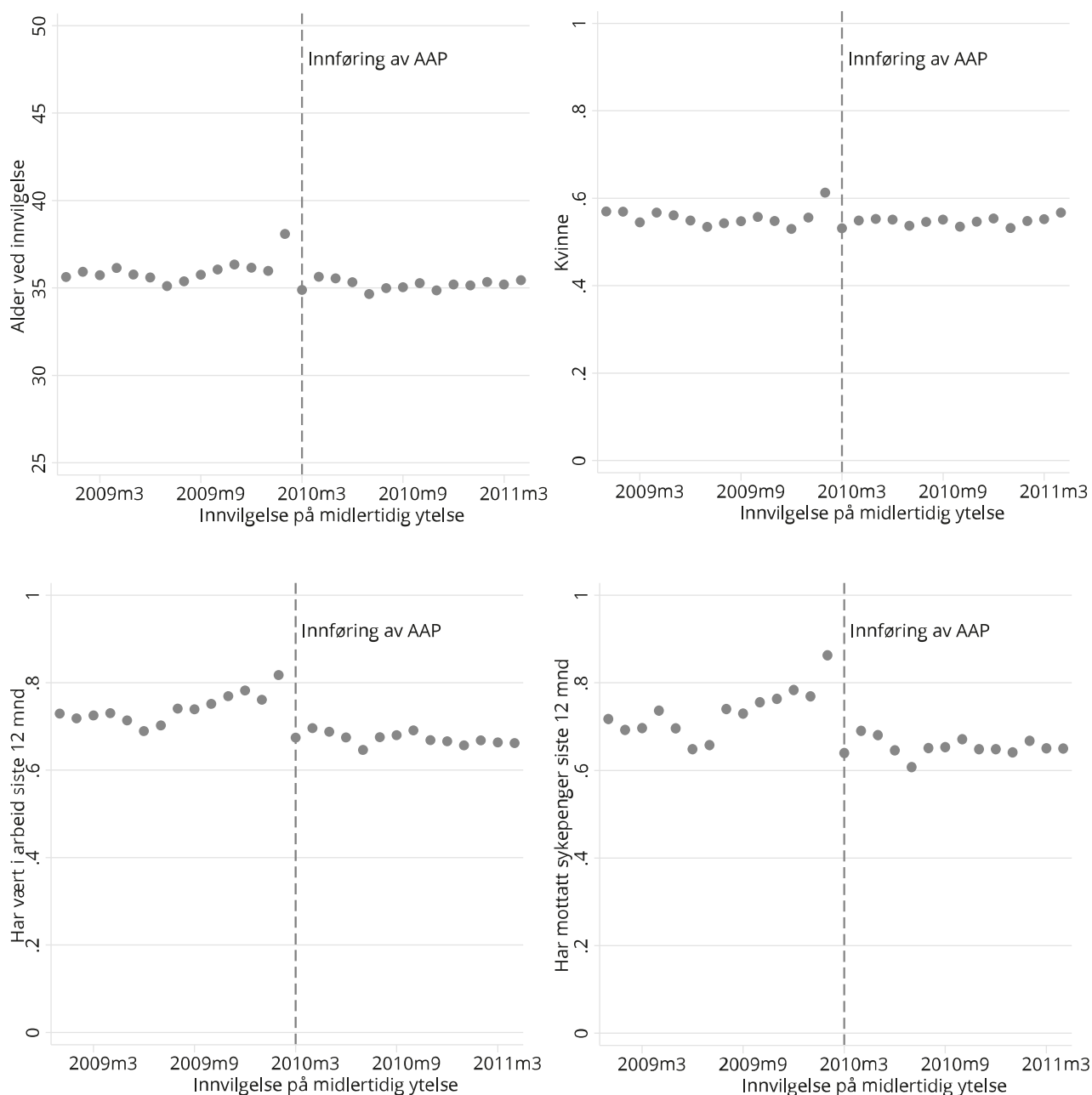
Kilde: NAV

slutt har jeg kombinert dette med informasjon fra arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret, og personlige kjennetegn fra folkeregisteret.

Utvalget i analysen består av individer som fikk innvilget en midlertidig helseytelse i perioden 2009-

2011. Jeg ser på mottakere som var 19-50 år ved innvilgelsestidspunktet og som ikke hadde mottatt uføretrygd tidligere. Da AAP ble innført ble aldersgrensen for innvilgelse satt til 18 år, mens aldersgrensen for attføringspenger var 19 år. Mulighetsrommet for å motta en midlertidig helseytelse ble

**Figur 3.** Personlig karakteristikker for innvilgelser rundt innføringen av AAP: Alder (øverst til venstre), andelen kvinner (øverst til høyre), har vært i arbeid siste 12 mnd. før innvilgelse (nederst til venstre) og har mottatt sykepenges siste 12 mnd. før innvilgelse (nederst til høyre).



Kilde: NAV

derfor noe større for 18-åringene etter at AAP ble innført (Kann og Kristoffersen 2015). For å være sikker på at dette ikke påvirker resultatene mine, har jeg derfor utelatt 18-åringene fra utvalget. På denne måten vil de to gruppene i metode 1 bli mer sammenliknbare. Ettersom jeg er interessert i effekter over en relativt lang tidsperiode etter innvilgelsestidspunktet, har jeg også utelatt mottakere som var eldre enn 50 år da de fikk innvilget ytelsen. Mottakere eldre enn dette ville nærmet seg pensjonsalder i perioden som undersøkes.

For å undersøke om det er forskjeller i behandling- og kontrollgruppene for de to metodene bruker jeg beskrivende statistikk til å sammenlikne gruppene (tabell 1). Spesielt var det en noe høyere andel som mottok sykepenger året før innvilgelse for behandlingsgruppen for metode 1. Blant behandlingsgruppen var det også en noe høyere andel som hadde vært i arbeid året før innvilgelse, og de hadde flere arbeidstimer i gjennomsnitt. For metode 2 er kjennetegn noe likere mellom behandling- og kontrollgruppen, men også her var det en litt høyere andel som hadde mottatt sykepenger og en litt høyere arbeidsdeltakelse for behandlingsgruppen.

For å undersøke nærmere om det var forskjeller mellom de som fikk innvilget en midlertidig helseytelse rundt innføringen av AAP ser jeg nærmere på utvalgte kjennetegn (figur 3). Her vises gjennomsnittet av hver variabel for mottakere som fikk innvilget ytelsen for hver måned. Gjennomsnittlig alder og andelen kvinner virker relativt stabil med ett unntak – februar 2010 som var den siste måneden man kunne få innvilget en av de tidligere midlertidige helseytelsene. Dette kan for eksempel skyldes at AAP var i ferd med å bli innført og at enkelte søknader ble utsatt slik at man fikk innvilget den nye ytelsen. Siden mottakere med innvilgelse akkurat denne måneden virker å være forskjellige fra det øvrige utvalget ekskluderes februar 2010 fra metode 1. Utvalget i metode 2 inkluderer ikke denne måneden. Samtidig ser man at det var større svingninger i andelen som hadde vært i arbeid for innvilgelser før innføringen av AAP. Det samme gjelder for sykepenger. Jeg inkluderer derfor kjennetegnene i figur 3 samt arbeidstimer året før innvilgelse som kontrollvariabler i regresjonsanalysene.

## Utfall

I analysen ser jeg i hovedsak på to utfall: Uføretrygd og arbeid. Arbeid defineres som minst fire arbeidstimer i uken i gjennomsnitt. Siden målet med analysen er å se på effekter over tid måler jeg effekten for hver måned etter den midlertidige helseytelsen ble innvilget så langt datamaterialet rekker. Ettersom metode 1 inkluderer innvilgelser til og med februar 2011 kan jeg se på effekter til cirka ni år etter innvilgelse. Effektene måles dermed måneden ytelsen ble innvilget, en måned etter, to måneder etter også videre – til 108 måneder (ni år) etter. Resultatene på lengre sikt burde derfor ikke være påvirket av for eksempel en kort periode med lang saksbehandlingstid på uføretrygd, selv om dette kan ha betydning for resultatene en gitt tidsperiode. Jeg ser også på i hvilken grad den ordinære maksimale varigheten på AAP påvirker faktisk varighet på AAP i perioden som undersøkes.

## Resultater

### Kortere maksimal stønadperiode førte til kortere varighet på AAP

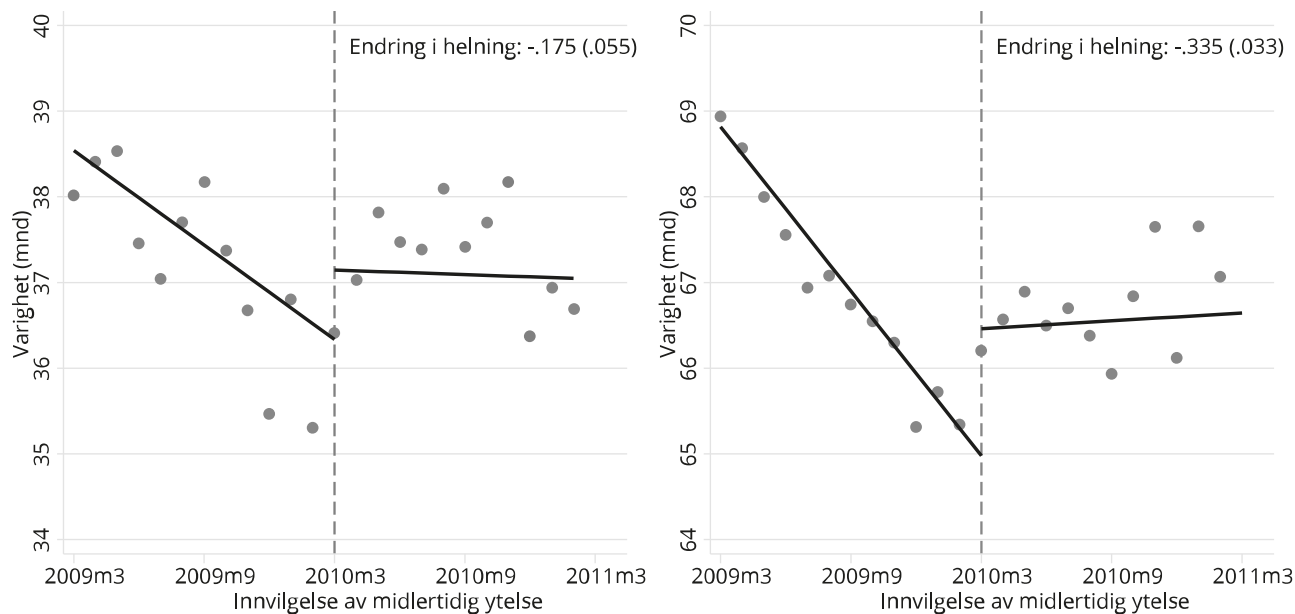
Hvis en kortere maksimal varighet på AAP skal ha en påvirkning på sannsynligheten for å bli avklart til arbeid eller uføretrygd, er det en forutsetning at den også påvirker lengden på selve AAP-forløpet. Jeg starter derfor analysen med å undersøke hvordan varigheten på AAP ble påvirket av at man hadde en måned kortere ordinær maksimal varighet ved å bruke metode 1 – «endring i helning»-metoden.<sup>3</sup> Forløp har en øvre begrensning på åtte år slik at forløp lengre enn dette anses som et forløp på eksakt åtte år. Denne begrensningen gjøres fordi senere innvilgelser ikke kan observeres lenger enn cirka åtte år i data, og dermed vil det kunne se ut som de har kortere forløp enn tidligere innvilgelser uten en slik begrensning.

Det virker å være en klar sammenheng mellom varighet og når man fikk innvilget en midlertidig helseytelse (venstre figur 4). For de tidligere midler-

.....

<sup>3</sup> Opphold i stønadperioden på to måneder eller mindre er skjøttet og anses som et sammenhengende forløp, mens dersom oppholdet er lengre enn to måneder anses det som et nytt forløp. Denne definisjonen har riktignok svært liten betydning for resultatene.

**Figur 4.** Effekt av en måned kortere ordinær maksimal varighet på faktisk varighet på en midlertidig helseytelse. Minst 1 mnd. varighet (venstre figur) og minst 47 mnd. varighet (høyre figur).



Kilde: NAV

tidige helseytelsene er det en nedadgående trend i gjennomsnittlig varighet, mens trenden er relativt flat etter at AAP ble innført. Dette tyder på at kortere maksimal varighet hadde en effekt på faktisk varighet på ordningen, og er i samsvar med tidligere undersøkelser (Sørbø og Ytteborg 2015, Kann mfl. 2016). Forskjellen i helningen til trendene på hver side beregnes til cirka 0,18, og kan tolkes som at en måned kortere ordinær maksimal varighet forkortet den faktiske varigheten med cirka 0,18 måneder i gjennomsnitt. Dette illustrer estimeringsstrategien i metode 1.

Sammenhengen blir enda tydeligere når jeg begrenser utvalget til mottakere med en varighet på minst 47 måneder, altså måneden før de nådde fireårsgrensen (høyre figur 4). Det er først og fremst denne gruppen som skal bli påvirket av en kortere maksimal varighet utover fire år, og dermed vil denne effekten være mer representativ for hvordan varighetsbestemmelsen påvirker varigheten på stønadsløpet.<sup>4</sup> For denne grup-

pen beregnes endringen i helningen til cirka 0,34, altså at en måned kortere ordinær maksimal varighet fører til en reduksjon i varighet på 0,34 måneder i gjennomsnitt. Siden mulighetene for forlengelse av varighet utover maksimaltiden har blitt strammet inn etter regelverksendringene i 2018 bør man kunne forvente at effektene er minst like store som det jeg finner her før innstrammingene i kravene om forlengelse av ytelsen.

### Antydninger til økt sannsynlighet for uføretrygd for unge på sikt

Jeg vil først undersøke effekten av en kortere maksimal varighet på avklaring til uføretrygd ved å bruke metode 1.<sup>5</sup> Jeg forventer å finne økt overgang til uføretrygd fra fire år etter innvilgelse, ettersom motta-

<sup>4</sup> Selv om varighetsbestemmelsen også kan ha påvirket hvem som var i ferd med å nå fireårsgrensen, virker denne andelen relativt konstant rundt innføringen av AAP (figur v1 i vedlegg).

<sup>5</sup> Estimeringen foregår på samme måte som illustrert i figur 4, der trendene i sannsynligheten for uføretrygd estimeres for innvilgelses inntil 12 måneder før innføringen av AAP og inntil 12 måneder etter. Denne regresjonen kjøres så for utfallsvariabelen observert hver måned etter innvilgelse. Å illustrere effektene for hver tidsperiode slik som i figur 4 vil derimot kreve 108 separate figurer. Jeg viser derfor figurer som illustrerer estimatet på koeffisienten, altså endringen i helningen for hver tidsperiode med 95 prosent konfidensintervall.

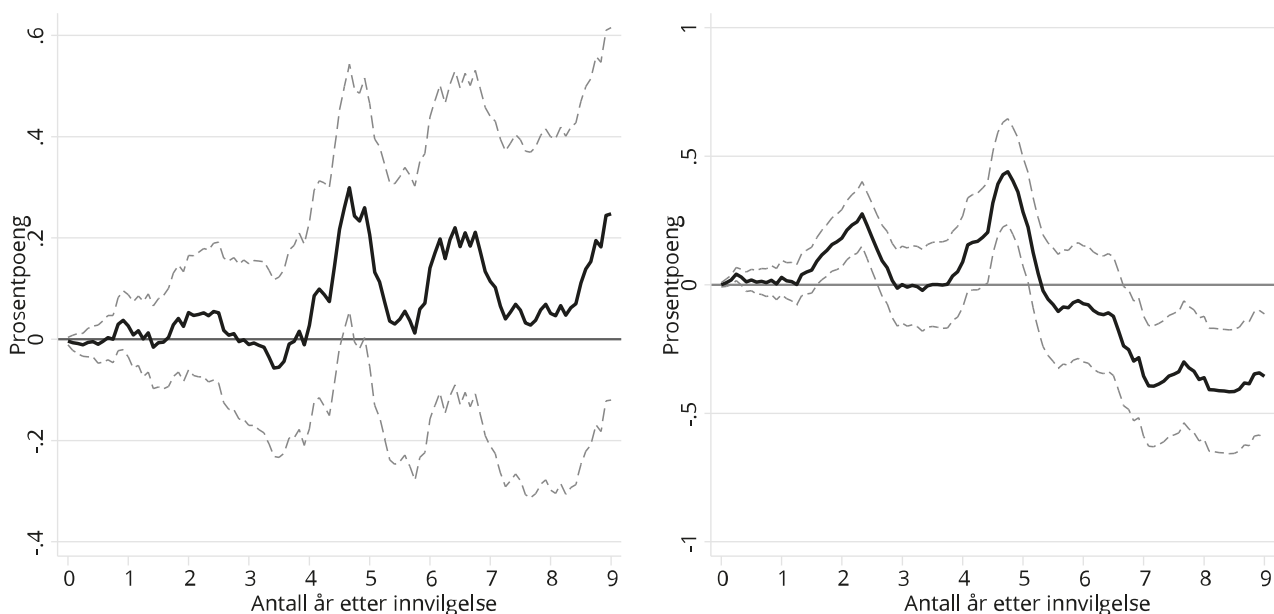
kerne når grensen for den ordinære maksimale varigheten på dette tidspunktet. Deretter forventer jeg en nedgang i effekten etter hvert som gruppen som hadde en av de tidligere midlertidige helseytelsene også når grensen, avhengig av når de fikk innvilget ytelsen. På lengre sikt er det derimot mer uklart. Det kan være at en kortere maksimal varighet bidro til redusert sannsynlighet for uføretrygd på sikt dersom man fikk bedre og raskere oppfølging, og ikke stod like lenge utenfor arbeidsmarkedet. På den andre siden kan det være at en avklaring mot uføretrygd ble presset frem tidligere, og at lenger varighet på AAP ville bedret mulighetene for å komme tilbake i arbeid. I så fall vil effekten av en måned kortere maksimal varighet være større enn null.

For gruppen 19-29 år påvirker ikke en måned kortere ordinær maksimal varighet sannsynligheten for uføretrygd før fire år etter innvilgelse (venstre figur 5). I perioden etter at de nådde fireårsgrensen øker sannsynligheten for uføretrygd. Fem-seks år etter innvilgelse er imidlertid effekten nær null. Det kan derfor tyde på at den kortere maksimal varighet i hovedsak

virket å fremskynde avklaringen til uføretrygd. Effektene varierer så noe over null, og indikerer muligens en liten økning i sannsynligheten for å få innvilget uføretrygd på lengre sikt. Jeg kan imidlertid ikke slå fast dette sikkert ettersom effektene ikke er signifikante, og dessuten noe ustabile.

For mottakere som var 30-50 år ved innvilgelse (høyre figur 5) observerer jeg at effekten er større enn null rundt to år etter innvilgelse. Ettersom den maksimale stønadsperioden ikke skal ha noen effekt før det har gått fire år er dette uventet. En forklaring kan være at en andel mottakere som hadde fått innvilget en midlertidig helseytelse, og spesielt tidsbegrenset uførestønad, ble raskt avklart til uføretrygd i en kort periode etter AAP ble innført. Dette er i så fall ikke et problem for analysen på lengre sikt, og effektene er nær null omtrent tre-fire år etter innvilgelse som forventet. Videre observerer jeg det samme mønsteret som for den yngre aldersgruppen – at den kortere maksimale stønadsperioden først og fremst virket å fremskynde uføretidspunktet. En viktig forskjell er at koeffisientene er mindre enn null

**Figur 5.** Effekt av en måned kortere ordinær maksimal varighet på de midlertidig helseytelse på sannsynligheten for å motta uføretrygd (prosentpoeng), «endring i helning»-metode. 19-29 år ved innvilgelse av midlertidig helseytelse (venstre figur) og 30-50 år ved innvilgelse (høyre figur). Stiplede linjer angir 95 % konfidensintervall.



Kilde: NAV

fra cirka syv år etter, som kan tyde på at en maksimal stønadperiode førte til å redusere sannsynligheten for uføretrygd på sikt. Riktignok sammenfaller dette med innstrammingene i regelverket i 2018. Det kan derfor være at effektene påvirkes av at flere ikke fikk forlenget ytelsen, og at avklaring mot uføretrygd ble fremskyndet i større grad for de som fikk innvilget en av de tidligere midlertidige helseytelsene i denne perioden.

Ved bruk av metode 2 kan man observere en relativt lik utvikling i andelen som mottok uføretrygd for behandling- og kontrollgruppen de første fire årene etter innvilgelse av en midlertidig helseytelse for mottakere 19-29 år (venstre figur 6). Deretter øker andelen på uføretrygd raskere for behandlingsgruppen enn for kontrollgruppen. Dette er trolig et resultat av at maksimal stønadperiode på fire år slår inn for behandlingsgruppen. Utviklingen er relativt lik for kontrollgruppen cirka fem år etter innvilgelse, og tyder på at varighetsbestemmelsen her slår inn for denne gruppen. Andelen uføretrygdede forblir derimot på et lavere nivå for behandlingsgruppen, som kan tyde på at en kortere maksimal varighet økte sannsynligheten for uføretrygd på sikt.

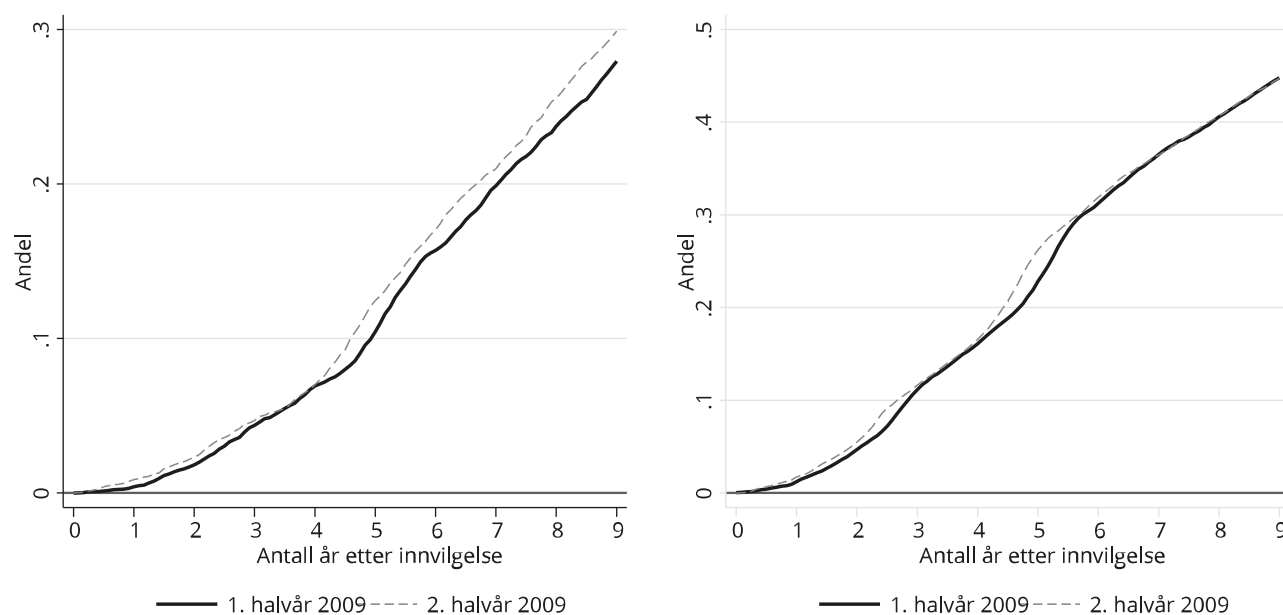
Andelen som får innvilget uføretrygd er noe høyere blant mottakere 30-50 år, men utviklingen er relativt lik som for gruppen 19-29 år frem til cirka fire år etter innvilgelse (høyre figur 6). Derimot virker det ikke være noen betydelig forskjell mellom behandling- og kontrollgruppen etter cirka fem-seks år. Dette kan tyde på at en kortere maksimal stønadperiode fremskyndet uføretidspunktet for mottakere 30-50 år, men virket ikke å påvirke sannsynligheten for uføretrygd på sikt.

Videre estimerer jeg forskjellen i andelen på uføretrygd mellom behandling- og kontrollgruppen (figur 7). Dette er forskjellen mellom de to linjene i figur 6, men i regresjonen kontrollerer jeg også for individuelle kjennetegn som beskrevet i modellutledningen.<sup>6</sup> Effektene skaleres så slik at de kan tolkes som effekten av en måned kortere ordinær maksimal varighet.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Kontrollvariablene inkluderer alder, kjønn, om man har vært i arbeid året før innvilgelse, gjennomsnittlig arbeidstimer året før innvilgelse og om man har mottatt sykepenger året før innvilgelse av den midlertidige helseytelsen.

<sup>7</sup> Koeffisientene deles på forskjellen i maksimal varighet mellom gruppene, som skal være cirka seks måneder.

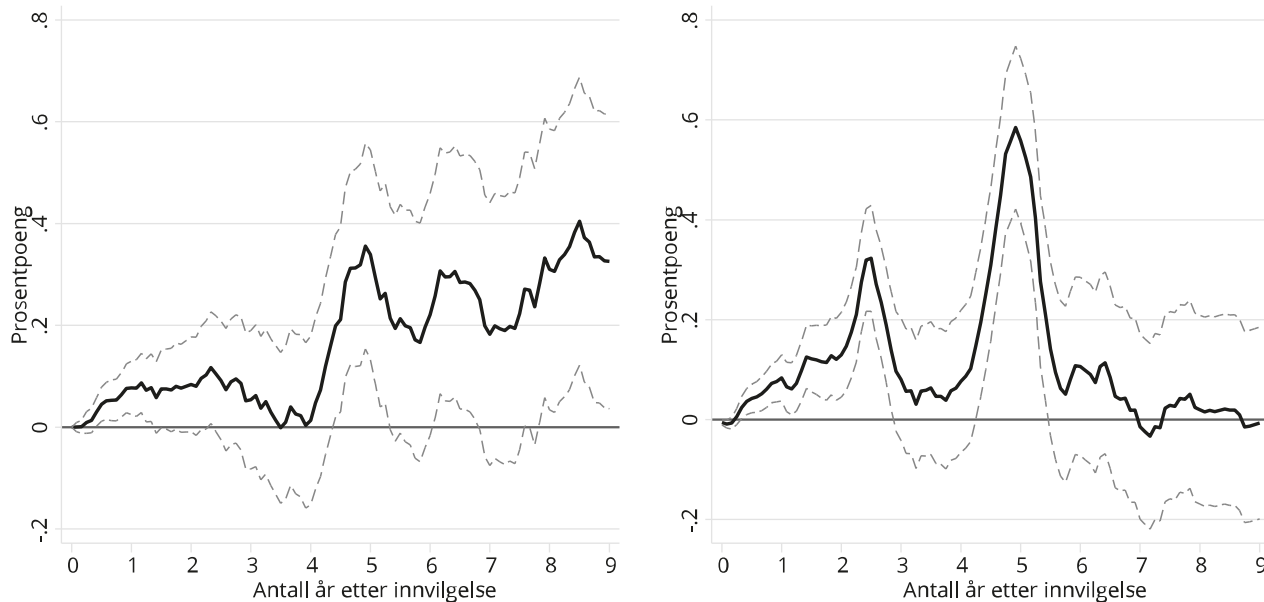
**Figur 6.** Andel som mottar uføretrygd. 19-29 år ved innvilgelse av midlertidig helseytelse (venstre figur) og 30-50 år ved innvilgelse (høyre figur).



Kilde: NAV



**Figur 7.** Effekt av en måned kortere ordinær maksimal varighet på en midlertidig helseytelse på uføretrygd (prosentpoeng), differanse-metode. 19-29 år (venstre figur) og 30-50 år (høyre figur). Stiplede linjer angir 95 % konfidensintervall.

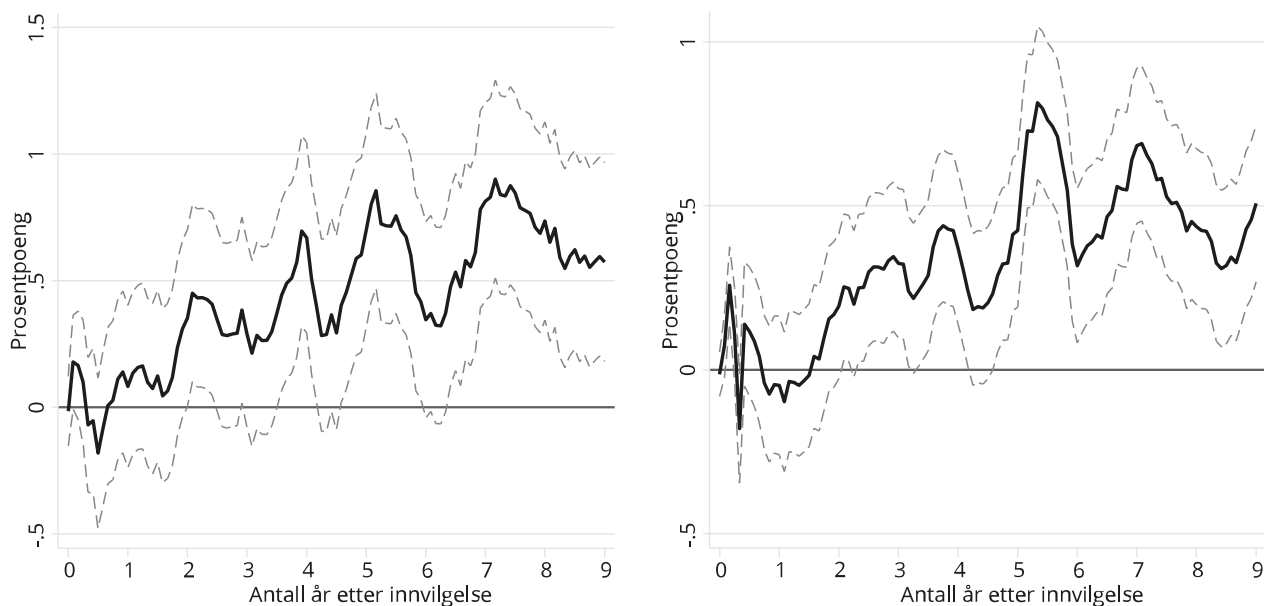


Kilde: NAV

Ved bruk av metode 2 observerer jeg noe av det samme mønsteret i effektene på uføretrygd som ved bruk av metode 1. Metode 2 gir derimot noe mer

støtte til at en kortere maksimal varighet økte sannsynligheten for uføretrygd på sikt for mottakere 19-29 år (venstre figur 7). For den eldre alders-

**Figur 8.** Effekt av en måned kortere ordinær maksimal varighet på en midlertidig helseytelse på arbeid (prosentpoeng), «endring i helning»-metode. 19-29 år (venstre figur) og 30-50 år (høyre figur). Stiplede linjer angir 95 % konfidensintervall.



Kilde: NAV

gruppen, derimot, virket den å fremskynde uføretidspunktet, men virket ikke å påvirke sannsynligheten for uføretrygd på sikt (høyre figur 7).

### Ustabile effekter på arbeid

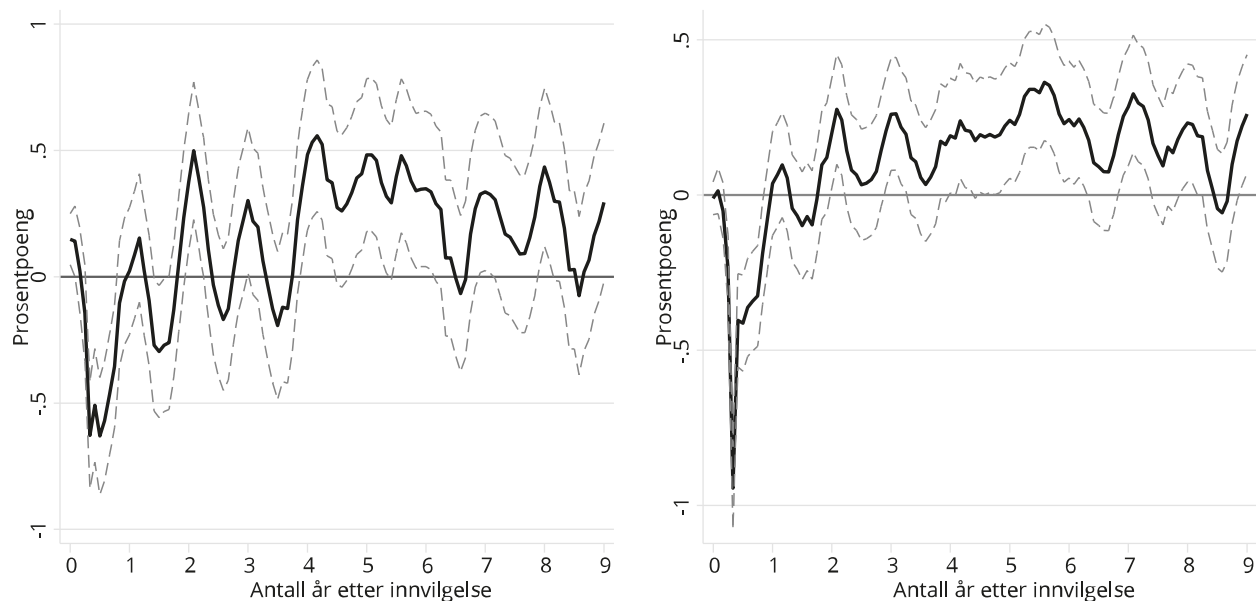
Det kan tyde på at en kortere maksimal stønadsperiode på AAP øker sannsynligheten for overgang til arbeid for begge aldersgrupper ved bruk av metode 1 (figur 8). Samtidig ser man at effektene er positive og stigende mellom ett og fire år etter innvilgelse, og signifikante for gruppen over 30 år (høyre figur 8). Maksimal stønadsperiode burde imidlertid ha begrenset effekt før det har gått fire år, og det kan derfor tyde på at regresjonsmodellen trolig overestimerer effektene i dette tilfellet. Effektene er dessuten relativt ustabile over tid. Jeg undersøker hvor holdbare disse funnene er i en senere del, der jeg tester modellen for alternative utvalg rundt innføringen av AAP. Riktignok ser man en relativt tydelig effekt mellom fire og fem år etter innvilgelse for gruppen 30-50 år, der man forventer at varighetsbestemmelsen på fire år slår inn. Dette gir noe støtte for at varighetsbestemmelsen fremskyndet overgang til arbeid for denne gruppen.

Effektene på arbeid er mindre tydelige for begge aldersgrupper ved bruk av metode 2, og svinger mye over tid (figur 9). Svingningene skyldes mest sannsynlig at arbeidstimer ofte er registrert på årsbasis, og derfor kan innvilgestidspunktet ha betydning for effektene når de måles et bestemt antall måneder etter innvilgelse. Dessverre kan dette problemet ikke løses med å for eksempel inkludere månedsfaste effekter i regresjonen, ettersom måned vil predikere innvilgestidspunktet. Det er ingen tydelig økning i effektene mellom fire og fem år etter innvilgelse der jeg forventer at varighetsbestemmelsen skal slå inn, og i alle fall ikke for aldersgruppen 30-50 år. I motsetning til metode 1, gir disse funnene ikke støtte til at en kortere maksimal varighet hadde en påvirkning på overgang til arbeid. Siden de to metodene gir forskjellige resultater, er det vanskelig å slå fast hvorvidt en kortere maksimal varighet hadde en effekt på arbeid.

### Regresjonsanalyser

I denne delen presenteres regresjonsresultatene for de to ulike metodene. Effektene er de samme som ble presentert grafisk i forrige del. En slik fremstilling av resultatene er likevel nyttig for å kunne tallfeste effektene, og sammenlikne effektene mellom de to meto-

**Figur 9.** Effekt av en måned kortere ordinær maksimal varighet på en midlertidig helseytelse på arbeid (prosentpoeng), estimat på forskjellen mellom behandling- og kontrollgruppen, differanse-metode. 19-29 år (venstre figur) og 30-50 år (høyre figur). Stiplede linjer angir 95 % konfidensintervall.



Kilde: NAV

dene og aldersgruppene. Jeg vil også undersøke om det er enkelte grupper som blir særlig påvirket av en kortere maksimal varighet og om det er grupper som i liten grad blir påvirket. Til slutt vil jeg gjøre ulike spesifikasjonstester for begge metodene for å se om resultatene er robuste til alternative utvalg og spesifikasjoner av regresjonsmodellene. Dette er viktig for å kunne verifisere eventuelle funn og om man kan konkludere noe sikkert fra analysene.

For begge metodene er det klar støtte for at effektene på uføretrygd er relativt små og ikke signifikante fire år etter innvilgelse, for så å bli positive og i hovedsak

signifikante fem år etter (kolonne 1-4 i tabell 2). Dette tyder på at maksimal stønadperiode på fire år hadde en signifikant effekt på avklaring til uføretrygd for begge aldersgrupper. Omtrent 12 prosent av utvalget 19-29 år uføretrygdde etter fem år, mens den tilsvarende andelen for mottakere 30-50 år er omtrent 25 prosent. Hvis man deler effektene på andelen uføre i utvalget kan man tolke effektene som endring i prosent i uføretrygd når maksimal varighet reduseres med en måned. For aldersgruppen 19-29 år utgjør dette en økning på cirka 1,8-2,3 prosent fem år etter innvilgelse avhengig av metode, mens tilsvarende effekt for gruppen 30-50 år er på 1,4-2,2 prosent. Til-

**Tabell 2.** Effekter av en måned kortere ordinær maksimal varighet på arbeid og uføretrygd (prosentpoeng), begge metoder og for hver aldersgruppe. Standardavvik i parentes.

Utfall	Uføretrygd				Arbeid			
	Endring i helning		Differanse		Endring i helning		Differanse	
Metode	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Alder	19-29	30-50	19-29	30-50	19-29	30-50	19-29	30-50
1 år etter	0,03 (0,03)	0,03 (0,03)	0,09*** (0,03)	0,08*** (0,02)	0,08 (0,16)	-0,05 (0,11)	0,02 (0,13)	0,04 (0,09)
2 år etter	0,05 (0,06)	0,18*** (0,06)	0,08* (0,05)	0,13*** (0,04)	0,35** (0,18)	0,19* (0,11)	0,38*** (0,14)	0,20** (0,09)
3 år etter	-0,01 (0,08)	0,00 (0,08)	0,05 (0,07)	0,08 (0,06)	0,29 (0,19)	0,32*** (0,12)	0,30** (0,15)	0,26*** (0,09)
4 år etter	0,03 (0,10)	0,09 (0,09)	0,01 (0,08)	0,08 (0,07)	0,67*** (0,19)	0,37*** (0,12)	0,48*** (0,15)	0,19** (0,09)
5 år etter	0,21 (0,13)	0,28*** (0,11)	0,34*** (0,10)	0,56*** (0,08)	0,70*** (0,20)	0,42*** (0,12)	0,48*** (0,15)	0,24** (0,10)
6 år etter	0,14 (0,15)	-0,07 (0,12)	0,22* (0,12)	0,11 (0,09)	0,35* (0,20)	0,32*** (0,12)	0,35** (0,16)	0,24** (0,10)
7 år etter	0,11 (0,17)	-0,36*** (0,12)	0,18 (0,13)	-0,01 (0,09)	0,81*** (0,20)	0,68*** (0,12)	0,34** (0,16)	0,28*** (0,10)
8 år etter	0,05 (0,18)	-0,36*** (0,12)	0,31** (0,14)	0,02 (0,10)	0,74*** (0,20)	0,44*** (0,12)	0,43*** (0,16)	0,23** (0,10)
9 år etter	0,25 (0,19)	-0,36*** (0,12)	0,33** (0,15)	-0,01 (0,10)	0,57*** (0,20)	0,51*** (0,12)	0,29* (0,16)	0,26*** (0,10)
Observasjoner	21 317	55 204	10 990	28 956	21 317	55 204	10 990	28 956

\* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01.

Kilde: NAV

svarende øvelse ni år etter innvilgelse, tilsier at effekten er cirka 0,8-1,2 prosent for mottakere 18-29 år, og har noe støtte i begge metodene som man også kunne se grafisk i forrige del. For aldersgruppen 30-50 år er derimot effektene på lengre sikt mer avhengig av metode og det er vanskelig å dra noen slutninger.

Det kan se ut som at en kortere maksimal varighet hadde en tydelig effekt på arbeid (kolonne 5-8 i tabell 2). Disse estimatene burde tolkes varsomt av flere grunner. Som den grafiske analysen viste, svinger disse effektene mye fra år til år (figur 8 og 9). Hvorvidt jeg måler effektene for eksempel fem år etter innvilgelse eller fem og et halvt år etter vil derfor ha mye å si for størrelsen på koeffisientene. Flere av estimatene er dessuten signifikante før det har gått fire år etter innvilgestidspunktet, der man skulle forvente at varighetsbestemmelsen ikke skal ha en betydelig effekt.

### Kvinner og mottakere med lang varighet driver effektene på uføretrygd for unge

For AAP-mottakere 19-29 år virker den langsiktige effekten på uføretrygd av en kortere maksimal stønadperiode å være drevet av kvinner og mottakere med lang varighet (tabell 3). Her er lang varighet definert som en varighet på minst 47 måneder, altså måneden før man når fireårsgrensen, ettersom det er denne gruppen man forventer at skal bli påvirket av en kortere maksimal stønadperiode. Selv om varighetsbestemmelsen også kan ha påvirket hvem som var i ferd med å nå fireårsgrensen, virker denne andelen relativt konstant rundt innføringen av AAP (figur v1 i vedlegg). Effektene er nær null for menn og mottakere med kort varighet. For mottakere 30-50 år finner jeg ingen tydelige forskjeller i effekter mellom de ulike gruppene, men her fant jeg heller ingen tydelige effekter for gruppen som helhet i hovedanalysen.

**Tabell 3.** Effekter av en måned kortere ordinær maksimal varighet på uføretrygd og arbeid for utvalgte grupper, fordelt på metode og alder. Målt i prosentpoeng 9 år etter innvilgelse av midlertidig ytelse. Standardavvik i parentes.

Utfall	Uføretrygd				Arbeid			
	Endring i helning		Differanse		Endring i helning		Differanse	
Metode								
Alder	19-29	30-50	19-29	30-50	19-29	30-50	19-29	30-50
Kjønn:								
Menn	0,02	-0,44**	0,08	-0,06	0,80***	0,54***	0,44*	0,41***
	(0,27)	(0,19)	(0,21)	(0,15)	(0,29)	(0,19)	(0,23)	(0,15)
Kvinner	0,42	-0,29*	0,57***	0,04	0,38	0,50***	0,15	0,16
	(0,26)	(0,16)	(0,21)	(0,13)	(0,28)	(0,16)	(0,23)	(0,13)
Arbeid status:								
I arbeid	-0,12	-0,34**	0,29*	0,01	0,64**	0,45***	0,08	0,25**
	(0,22)	(0,14)	(0,17)	(0,11)	(0,25)	(0,14)	(0,20)	(0,11)
Ikke i arbeid	0,83**	-0,32	0,39	-0,05	0,48	0,64***	0,64**	0,27
	(0,34)	(0,25)	(0,27)	(0,21)	(0,33)	(0,23)	(0,26)	(0,19)
Varighet:								
Inntil 46 mnd.	-0,05	-0,39**	0,21	0,00	0,29	0,42**	0,29	0,24
	(0,36)	(0,20)	(0,28)	(0,12)	(0,34)	(0,20)	(0,26)	(0,16)
Minst 47 mnd.	0,36*	-0,13	0,37**	0,16	0,69***	0,40***	0,27	0,18
	(0,21)	(0,15)	(0,16)	(0,16)	(0,24)	(0,15)	(0,20)	(0,12)

\* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01.

Kilde: NAV

### Menn driver effektene på arbeid

Menn virker å drive effektene på arbeid for begge aldersgrupper, selv om metodene gir noe forskjellige estimater (tabell 3). Derimot er det ikke tydelige forskjeller i effektene på arbeid mellom de som var i arbeid før de ble innvilget en midlertidig helseytelse og de som ikke var i arbeid for noen av aldersgruppene. Det virker heller ikke være noen forskjeller mellom gruppene med henholdsvis lang og kort varighet. Dette er uventet ettersom man forventer at det i hovedsak er gruppen med lang varighet som skal bli påvirket av varighetsbestemmelsen, og tyder isolert sett på at begge modellene overestimerer effektene heller enn at det er en tydelig effekt på arbeid.

### Funnene må tolkes med varsomhet

For å kunne vurdere holdbarheten til resultatene gjør jeg ulike spesifikasjonstester for de langsiktige effektene (tabell 4). Jeg ser først på en alternativ spesifikasjon for «endring-i-helning»-metoden, der jeg bruker innvilgelser kun et halvt år før og etter innføringen av AAP istedenfor et år før og etter som i hovedspesifikasjonen. Hvis man sammenlikner resultatene i denne alternative spesifikasjonen med hovedspesifikasjonen, er estimatene noe forskjellige og ikke lenger signifikante. Dette tyder på at resultatene fra denne metoden ikke er tilstrekkelig robuste, og at man derfor bør være varsomme med å konkludere noe sikkert om funnene. Jeg utfører deretter en placebo-test der jeg later som om

**Tabell 4.** Spesifikasjonstester for alternative utvalg. Effekter av en måned kortere ordinær maksimal varighet målt i prosentpoeng ni år etter innvilgelse av midlertidig ytelse. Standardavvik i parentes.

Utfall	Uføretrygd		Arbeid	
	19-29	30-50	19-29	30-50
Utvalg for metode 1: Endring i helning				
Et år før/etter innføring av AAP	0,25	-0,36***	0,57***	0,51***
(hovedspesifikasjon)	(0,19)	(0,12)	(0,20)	(0,12)
Et halvt år før/etter innføring av AAP	-0,08	0,10	0,70	-0,15
(alternativ spesifikasjon)	(0,56)	(0,36)	(0,59)	(0,36)
Et år før/etter 2011m3	-0,54	0,67*	0,17	-0,57
(placebo)	(0,53)	(0,36)	(0,54)	(0,35)
Utvalg for metode 2: Differanse				
1. halvår vs. 2. halvår 2009	0,33**	-0,01	0,29*	0,26**
(hovedspesifikasjon)	(0,15)	(0,10)	(0,16)	(0,10)
2. kvartal vs. 3. kvartal 2009	0,26	-0,53*	0,77*	0,71**
(alternativ spesifikasjon)	(0,43)	(0,29)	(0,45)	(0,29)
3. kvartal vs. 4. kvartal 2009	-0,24	0,39	0,62	0,18
(alternativ spesifikasjon)	(0,45)	(0,30)	(0,49)	(0,30)
2. halvår 2010 vs. 1. halvår 2011	0,99	0,60	-0,51	-0,01
(placebo)	(0,90)	(0,64)	(0,92)	(0,63)

\* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01.

Kilde: NAV

AAP ble innført i mars 2011, altså et år etter AAP faktisk ble innført. I de to utvalgene som blir sammenliknet er det ingen forskjell i maksimal varighet, og de estimerte effektene burde derfor ikke være signifikante. Jeg finner ingen tydelige effekter, selv om uføretrygd er signifikant på 10 prosent nivå for 30-50 åringer. Dette resultatet gir noe støtte for at funnene er et resultat av at mottakere hadde ulik maksimal varighet rundt innføringen av AAP.

Jeg utfører så tilsvarende spesifikasjonstester for differanse-metoden der jeg i hovedspesifikasjonen sammenlikner mottakere med innvilgelse første og andre halvår 2009. I en alternativ spesifikasjon sammenlikner jeg i stedet mottakere med innvilgelse andre og tredje kvartal, og i en annen spesifikasjon tredje og fjerde kvartal 2009.<sup>8</sup> I likhet med metode 1 er ikke effektene på uføretrygd tilstrekkelig robuste. Dette gjelder for begge aldersgrupper. Effektene er noe mer stabile for arbeid, men heller ikke her er det noe tydelige effekter på tvers av spesifikasjoner. Man burde derfor være forsiktig med å konkludere noe sikkert om funnene. Til slutt gjør jeg en placebo-test der jeg sammenlikner mottakere som fikk innvilget AAP andre halvår 2010 mot første halvår 2011. Disse gruppene hadde samme maksimal varighet, selv om enkelte mottakere som hadde vært på AAP i lang tid kan ha blitt påvirket av senere innstramninger i regelverket. Placebo-testene gir uansett ikke noen tydelige effekter.

## Konklusjon

I 2018 ble det gjort omfattende endringer i AAP-regelverket, der blant annet ordinær maksimal varighet ble redusert fra fire til tre år. Formålet med regelverkendringene var en raskere avklaring av mottakernes arbeidsevne og økt overgang til arbeid. Hvorvidt endringene vil ha den ønskede effekten er derimot usikkert, og det vil ta tid før man kan vurdere dette.

I denne artikkelen har jeg undersøkt om en kortere maksimal stønadperiode på AAP kan føre til økt overgang til arbeid og redusert tilgang til uføretrygd.

For å studere disse problemstillingene har jeg benyttet et naturlig eksperiment som oppstod da AAP ble innført i mars 2010, der mottakere hadde ulik maksimal varighet avhengig av når de fikk innvilget en midlertidig helseytelse (AAP eller dens forløpere). Jeg benytter to forskjellige metoder som utnytter denne variasjonen i maksimal varighet til å gjøre en effektstudie. Utvalget gjør at jeg kan følge mottakerne over mange år etter at de fikk innvilget ytelsen, og undersøke effekter på lang sikt (inntil ni år etter innvilgelse).

Jeg finner, som forventet, at kortere maksimal varighet på AAP medførte et kortere stønadsforløp. En måned kortere maksimal varighet førte til en reduksjon i varigheten på omtrent 0,18 måneder i gjennomsnitt for mottakere som var 19-50 år da de fikk innvilget ytelsen. Samtidig finner jeg indikasjoner på at en kortere maksimal varighet kan øke tilgangen til uføretrygd på sikt for mottakere 19-29 år. Jeg estimerer at en reduksjon i maksimal varighet med en måned økte sannsynligheten for uføretrygd med omtrent 0,8-1,2 prosent ni år etter innvilgelse. Disse effektene virker å være drevet av kvinner og mottakere med lang varighet på AAP. For mottakere 30-50 år finner jeg ingen tydelige indikasjoner på at kortere maksimal varighet påvirket sannsynligheten for uføretrygd på sikt. Jeg finner også små indikasjoner på fremskyndet overgang til arbeid for begge aldersgrupper, men disse funnene er først og fremst forbundet med stor usikkerhet.

Resultatene i artikkelen burde tolkes varsomt av to grunner. For det første er funnene noe ustabile til alternative modellspesifikasjoner. Dette gjelder for begge metodene som er brukt i artikkelen, og gjør at jeg ikke kan konkludere noe sikkert. I tillegg må funnene i studien ses i lys av perioden som undersøkes i artikkelen, og kvaliteten på oppfølgingen av mottakerne i denne perioden. Spesielt var det langt vanligere å få utvidet stønadsperioden utover maksimaltiden for utvalget i analysen som nådde maksimaltiden i 2013-2014. På grunn av strengere krav for forlengelse i dagens regelverk vil innstramningene i maksimal stønadperiode i 2018 trolig produsere større effekter enn det som presenteres i denne artikkelen. I sum kan denne artikkelen derfor gi enkelte indikasjoner på at innstramningene i maksimal stønadperiode i 2018 kan føre til økt overgang til uføretrygd for unge, men ikke klare svar.

<sup>8</sup> Effektene er skalert slik at de kan tolkes som effekten av en måned kortere maksimal varighet.

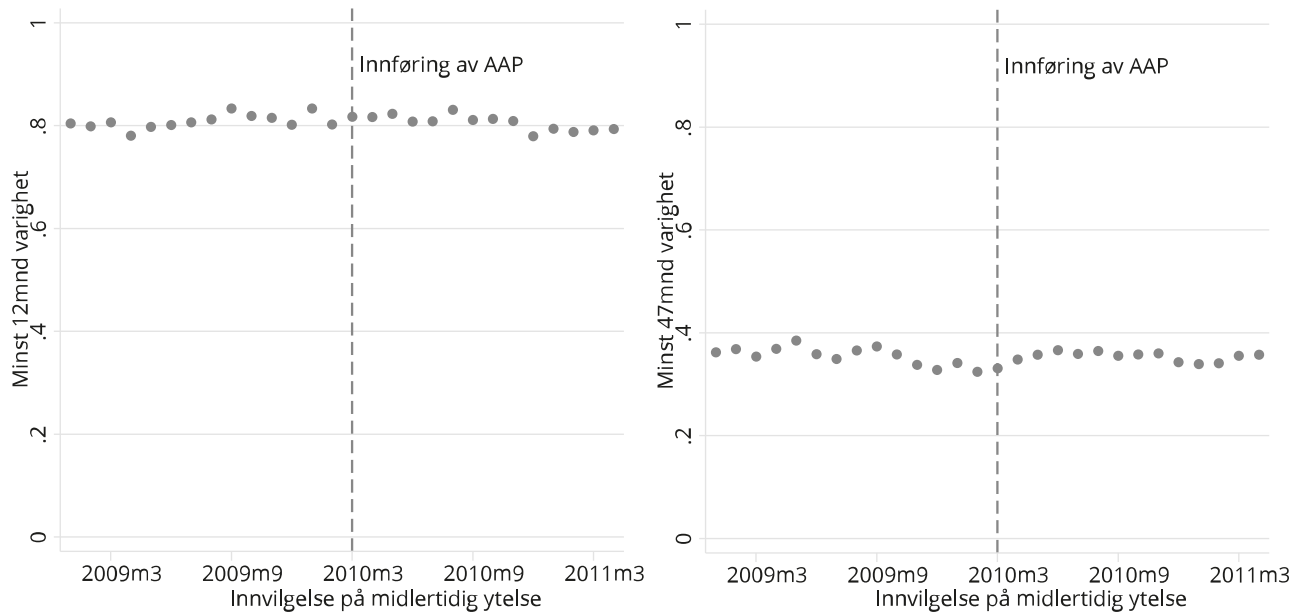


## Referanser

- Bragstad, Torunn (2018) «Vekst i uføretrygding blant unge». *Arbeid og velferd*, 2/2018, 69–87.
- Card, David, David S. Lee, Zhuan Pei, and Andrea Weber (2015). «Inference on Causal Effects in a Generalized Regression Kink Design». *Econometrica* 83 (6): 2453–83
- Galaasen, Anders, Anne Haugen, Nina Lysø og Christine Selnes (2017) «Dypdykk i 475 saker: Hva viser saksdokumentene om mottakernes aktivitet», i Galaasen, Anders (red.) *Aktiv eller passiv med arbeidsavklaringspenger*. NAV-rapport 1/2017.
- Grønlien, Eirik og Lima, Ivar (2020). «Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP-regelverket». *Arbeid og velferd* 2/2020, 61-79.
- Kann, Inger Cathrine og Dokken, Therese (2019). «Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene – de fleste til uføretrygd eller jobb». *Arbeid og velferd* 3/2019, 41-61.
- Kann, Inger Cathrin, Jun Yin og Per Kristoffersen (2016). «Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid». *Arbeid og velferd* 2/2016, 77-92.
- Kann, Inger Cathrine og Kristoffersen, Per (2015). «Arbeidsavklaringspenger – helt forskjellig fra forløpene?». *Arbeid og velferd* 3/2015, 105-122.
- Mandal, Roland, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015). «Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?» Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering. Sintef-rapport A26778. 328s
- Prop 74 L. (2016-2017). Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.). Det kongelige Arbeids- og sosialdepartement
- Sørbø, Johannes og Ytteborg, Helene (2015). «Arbeidsavklaringspenger: Hva har skjedd med de som har passert fire år?». *Arbeid og velferd* 3/2015, 123-133.

## Vedlegg

**Figur v1.** Andelen mottakere på en midlertidig helseytelse med minst 12 mnd. varighet (venstre figur) og minst 47 mnd. varighet (høyre figur).



Kilde: NAV

# MIDLERTIDIGE HELSERELATERTE YTELSE TIL UNGE – HAR VI MISFORSTÅTT UTVIKLINGEN?<sup>1</sup>

Av Inger Cathrine Kann og Eirik Grønlien

## Sammendrag

*Det har vært knyttet bekymring til veksten i antall unge på arbeidsavklaringspenger (AAP) i flere offentlige utredninger. Denne bekymringen var også en viktig del av begrunnelsen for lovendringene på AAP i 2018 og 2020.*

*Våre funn indikerer at man ikke nødvendigvis trenger å være mer bekymret for de yngste enn for de over 30 år. Årsaken til det er at det ikke er en økning i helseytelser, men et bytte i hvilken ytelse som brukes blant de under 30 år i 2010. Byttet innebærer en nedgang i langtidssykefraværet samtidig som AAP øker. Ser man langtidssykefravær og AAP under ett, er utviklingen lik for de under 30 år som for andre aldersgrupper.*

*At sykepenger benyttes sjeldnere av de unge etter 2010 tror vi skyldes at personer har rett på den ytelsen som gir høyest stønad (Ftrl. §8-48, §11-27). I valget mellom sykepenger og AAP vil AAP som regel gi høyest sum for alle som har inntekt under minstesatsen på AAP, som tilsvarer rundt 200 000 kroner. Siden unge i stor grad har lav inntekt, vil de oftere enn andre aldersgrupper være i en situasjon der minstesats på AAP lønner seg fremfor sykepenger. At det skjer et skifte i 2010 kan skyldes at det på en av de tre ytelsene som AAP erstattet var et krav om å ha vært syk i 52 uker før ytelsen kunne innvilges. Dette kravet finnes ikke i AAP regelverket. Et annet forhold som trekker i samme retning er at unge som gruppe endrer seg blant annet ved at flere nå er studenter, mens færre arbeider fulltid. Dette gjør også at AAP oftere er den ytelsen som lønner seg dersom de blir syke, og som de da ifølge loven har krav på.*

.....  
<sup>1</sup> Takk til Redaksjonsrådet for hjelp og råd underveis. Spesiell takk til Frøydis Bakken, Ivar Lima, Ragnhild Christina Ekelund, Åshild Male Kalstø, Jon Petter Nossen, Christine Selnes og Sigrid Lande for gjennomlesning og kommentarer til utkast. Takk til Steinar Folkvord og Ola Thune for hjelp med tilretteleggelse av datasett. Alle eventuelle feil er helt og holdent forfatterens ansvar.

## Innledning

Regjeringen satte i januar 2018 ned et sysselsettingsutvalg som blant annet skulle foreslå tiltak for å bringe flere folk i arbeid. Våren 2019 la utvalget frem en rapport som inneholdt et forslag om å gjøre det mindre økonomisk lønnsomt for unge å motta arbeidsavklaringspenger (AAP) (NOU 2019:7, s. 124). Det er i rapporten samtidig uttrykt bekymring for at stadig flere unge mottar arbeidsavklaringspenger (NOU 2019:7, side 18). Rapportens konklusjoner har bidratt til at minstegrunnlaget for unge mottakere av AAP er redusert, samtidig som at tillegget for ung-ufør er fjernet. Smalere inngang var også en av målsetningene for endringene i regelverket for AAP i 2018. I forarbeidene til regelverksendringene blir økningen i antall unge som innvilges AAP trukket frem som en bekymring. Det samme gjøres det til at flere innvilges AAP direkte, uten å ha gått veien om sykepengen. Dette ble brukt som en del av begrunnelsen for innstramming i regelverket ved at sykdomskravet for AAP ble presisert (Prop. 74 L (2016–2017)).

Da AAP ble innført i 2010, erstattet den ytelsene rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførestønad og yrkesrettet attføring. I lovforarbeidene og i lovteksten skulle AAP omfatte de samme gruppene som de tidligere ytelsene (se diskusjon i Kann m.fl. 2016).

For personer med inntekt over 2 ganger folketrygdens grunnbeløp, (heretter forkortet til G) utgjorde dette ingen forskjell, fordi de uansett fikk sykepengen fram til de kunne gå over på rehabiliteringspenger. For alle med inntekt på 2 G (se faktaboks) eller mer gir sykepengen samme, eller bedre kompensasjon enn AAP (se figur 1). Muligheten for å få innvilget AAP så snart man blir arbeidsufør(syk) var litt forskjellig på de tidligere tre ordningene. Rehabiliteringspenger kunne for eksempel først gis etter at man hadde vært arbeidsufør sammenhengende i 52 uker (Ot.prp.nr. 4. 2008-2009 side 18 og 19). Regelendringen er oppsummert i Kann og Kristoffersen 2015:121. Denne begrensningen på 52 uker gjaldt enten man hadde rett til sykepengen eller ikke. På attføringspenger kunne ytelsen gis fra første dag, men det var et krav til at man var frisk nok til å delta i tiltak.

For personer uten inntekt eller med inntekt under 2 G medførte innføringen av AAP en betydelig endring. De uten inntekt kunne nå få en stønad på 2 G (2 G var i 2020 ca. 200 000 kroner). De med lav inntekt og rett til sykepengen fikk høyere kompensasjonsgrad med AAP enn sykepengen (se figur 1). Etter loven skal en person ha den ytelsen som lønner seg dersom den kvalifiserer for begge ytelsene. Det betyr at de kan velge AAP (gitt at vilkårene for AAP er oppfylt) dersom dette gir en høyere ytelse enn sykepengen (se faktaboks). Sykepengen kompensere inntektstap med 100 prosent inntil 6 G, men minstesatsen er 0,5 G. De som tjener under 2 G vil derfor få mindre med sykepengen.

Med dette regelverket som bakgrunn, ser vi i denne artikkelen på om økningen i tilstrømming til AAP blant unge etter 2010 kan forklares av et bytte i bruk av ytelser fra sykepengen til AAP. For dem som var friske nok til å delta på tiltak var ikke overgangen til AAP like stor, disse ville også tidligere kunne motta ytelse uten å ha vært arbeidsufør i ett år. At endringen etter 2010 allikevel fremstår så tydelig tror vi kan henge sammen med at denne gruppen utgjorde et lavt antall mottakere samt en generell økt bevissthet rundt regelverket for AAP. Valget mellom AAP ytelsen eller sykepengen etter 2010 antar vi påvirkes på ulike måter. Lege kan for eksempel kjenne til muligheten og vil opplyse pasienter om dette. Dersom man er i kontakt med Nav vil det også som hovedregel opplyses om denne muligheten, i tillegg vil det foretas regelmessig serviceberegning av AAP for mottakere hvor dette er aktuelt. De som har rett på begge ytelsene kan også selv lese dette på nav.no.

Informasjonen som ligger på nav.no endres relativt ofte for å bedre rettsikkerhet og forståelse av rettigheter og plikter. Både språk, og tilgjengelighet og lenker mellom sider endres. Dette kan også påvirke hvem som søker om hva. Endringer i informasjonen kan slik sett også være årsak til endringene vi ser.

Det har vært en kraftig økning i unge som innvilges uføretrygd. Dette skyldes et flere barn med alvorlige sykdommer blir eldre og starter med uføretrygd fra de er 18, samt at endringer i regelverk har ført til tidligere avklaring (Bragstad 2018:2). Vi spør derfor også om

det er en økning i tilstrømming til helseytelser blant unge, når vi ser langtidssykefravær, uføretrygd og AAP samlet.

Et annet forhold som kan påvirke utviklingen i tilstrømming til midlertidige helseytelser er arbeidsledigheten. Andersen m.fl. (2019) finner at etterspørsel etter arbeidskraft påvirker søknad om AAP og dagpenger omtrent like mye. Yin m.fl. (2019) finner at når det skjer en overgang til helseytelser inntreffer den oftest den første måneden av ledighetsperioden. Vi ser dette i alle kurvene, og viser i et kort avsnitt avslutningsvis hvordan svingninger i antall nye arbeidsledige samvarierer med både langtidssykefravær og AAP.

Forholdet til dagpengeregelverket er også viktig, men belyses ikke i denne artikkelen. Det er flere forskningsrapporter som viser at insentiver påvirker strømmer mellom ytelser og bruk av ytelser (se f.eks. Fevang 2000).

### **Økning blant unge på AAP begrunnelse for regelendringer på AAP**

Syssettingsutvalget skriver i sin rapport fra 2019 at unge som møter utfordringer på arbeidsmarkedet har økonomiske insentiver til å søke om AAP, og at dette er uheldig fordi innvilgelse av AAP kan redusere sannsynligheten for å være i jobb på et senere tidspunkt (NOU 2019:7 s 11). For unge som sliter i arbeidsmarkedet kan helserelaterte trygdeordninger gi høyere ytelse enn andre alternativer og dette kan svekke insentivene til å finne arbeid. Konklusjonene i utvalgets rapport understøtter delvis bakgrunnen for de omfattende endringene i regelverket for AAP fra januar 2018. Her ble det blant annet foretatt en presisering av sykdomskravet med den hensikt å sørge for en smalere inngang til ordningen (Prop. 74L (2016-2017), s. 1). Dette er blant annet motivert av et ønske om å redusere tilstrømming til AAP fra «unge i gråsonen mellom arbeidsledighet og helseproblemer» (Innst. 390 L 2016-2017, s.2-3). Senere (februar 2020) har også minsteytelsen på AAP blitt redusert for de under 25 år og tillegget for ung ufør er fjernet. Reduksjonen har til hensikt å skulle redusere motivasjonen for å søke om AAP fremfor andre ytelser, som for eksempel sosial behovsbasert ytelse eller kvalifiseringsstønad.

I en evaluering av arbeidsavklaringspenger fra 2015 (Mandal m.fl. 2015) pekes det på at innføringen av arbeidsavklaringspenger medførte at nye grupper oppfyller vilkårene for ytelse sammenlignet med de tre forutgående ordningene som AAP erstattet. Blant annet gjelder dette at unge som ikke har hatt tilstrekkelig lønnsinntekt siste tre år, kan komme inn på AAP direkte. Flere analyser underbygger at dette har funnet sted (for eksempel Kann og Kristoffersen 2015 og Kann m.fl. 2016). Videre peker evalueringen på at unge som mottar arbeidsavklaringspenger ofte har en diffus eller sammensatt problematikk som er vanskelig å diagnostisere, og at de unge i mange tilfeller får en psykisk diagnose. Mandal m.fl. mener det ofte handler om psykiske symptomer, mestringsproblemer, sosiale problemer og dårlig selvtillit, og at årsaken til nedsatt arbeidsevne er sammensatt og ikke utelukkende tilknyttet helse. Noe som er bekreftet i andre studier, se f.eks. Bakken 2020.

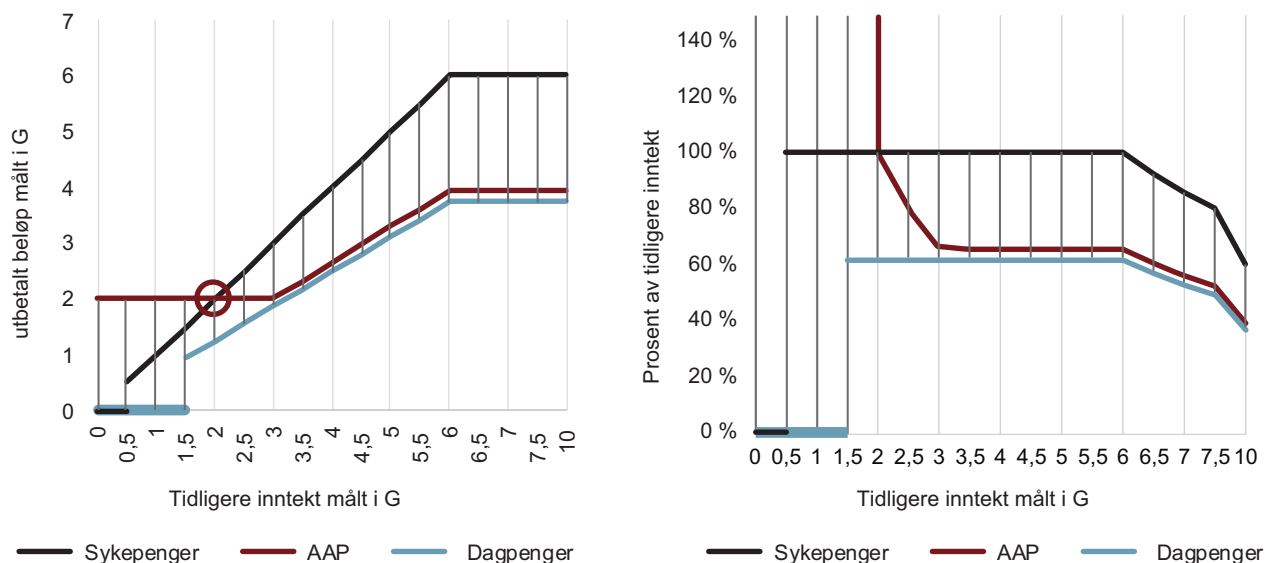
### **AAP lønner seg i lavinntektsgrupper**

For AAP var det frem til 2020 en minimumssats på 2 G<sup>2</sup>, noe som medfører at kompensasjonen for personer med lav inntekt vil være høyere på AAP enn på sykepenger og dagpenger (figur 1). Personer som har rett til AAP, og som samtidig fyller vilkårene for en annen ytelse som er ment å dekke inntektstap ved sykdom, skal etter folketrygdloven kunne velge hvilken ytelse de vil motta (Ftrl. §8-48, §11-27). Dersom inntekten er lavere enn 2 G, vil du ofte få mer utbetalt ved å motta minstesatsen på AAP enn sykepenger.

Det kan også nevnes, selv om det ikke er tema i denne artikkelen, at det er høyere kompensasjonsgrad (dvs. høyere utbetalt beløp i forhold til tidligere inntekt) for AAP-mottakere enn det er for mottakere av dagpenger, noe som også kan gi vridning i hvilke ytelser som benyttes. Særlig er forskjellen stor for de som ikke har rett til dagpenger, det vil si de som har under 1,5 G i inntekt<sup>3</sup> (figur 1). For de med inntekt mellom 3 og 6 G er forskjellen liten (62 og 66 prosent av tidligere inntekt). For begge ytelser er det kun inntekt inntil 6 G

.....  
<sup>2</sup> Fra og med februar 2020 er minstesatsen redusert til 2/3 av 2 for dem som starter en AAP periode før de fyller 25 år (se faktaboks)  
<sup>3</sup> Eller 3 G i samlet inntekt i siste 3 kalenderår. Inntektskravet midlertidig redusert til 0,75 G i 2020, foreløpig fram til 1. november.

**Figur 1. Tidligere inntekt og utbetalt stønad for AAP mottakere, sykemeldte og arbeidsledige.**



Kilde: Nav

som regnes med i beregningsgrunnlaget (se faktaboks). For de med inntekt under 3 G, og særlig under 1,5 G, er forskjellen i kompensasjonsgrad stor. At kompensasjonsgraden reduseres med inntekten, gjør

at forskjellene mellom ytelsene blir mindre for høyinntektsgrupper. For disse lønner sykepenger seg alltid siden sykepenger kompenserer inntektstapet med 100 prosent for ordinære arbeidstakere (opptil 6 G).

### AAP regelverk

#### Beregningsregler for arbeidsavklaringspenger (AAP) for mer nøyaktig beskrivelse, se [nav.no](http://nav.no)

AAP blir fastsatt på grunnlag av pensjonsgivende inntekt i kalenderåret<sup>1</sup> før inntektsevnen ble redusert med minst halvparten (alternativ kan Nav benytte gjennomsnittet av de tre siste avsluttede kalenderårene før arbeidsevnen ble nedsatt – der det gir et bedre beregningsgrunnlag). AAP utgjør årlig 66 prosent av beregningsgrunnlaget. Inntekt som overstiger 6 G blir ikke tatt med i beregningen.

Dersom mottaker fyller vilkårene for sykepenger og AAP skal det gis mulighet for å velge ytelse. I de fleste tilfeller vil dette tilsi sykepenger ettersom AAP som regel vil dekke en mindre andel av tidligere inntekt. I de tilfeller hvor personen har rett på begge ytelser og sykepenger gir et høyere grunnlag skal AAP avslås med henvisning til at søker har rett på sykepenger med et høyere grunnlag.

**Varighet på AAP:** fra og med mars 2010 ble ytelsene tidsbegrenset uføretrygd, atferdsrettigheter og rehabiliterings-

penger slått sammen til en ytelse. De tidligere ytelsene hadde ulik varighet, men var begrenset til en periode på 1 til 4 år, men det var mulig å gå fra en ytelse til en annen slik at varigheten på ytelsene samlet kunne bli lengre. AAP kunne fra 2010-2017 innvilges for en periode på inntil 4 år, men det var under visse betingelser mulighet for forlengelse. Fra og med 1. januar 2018 er regelverket endret slik at ordinær periode er begrenset til 3 år, mens perioden en kan motta AAP ut over denne perioden er begrenset til 2 år.

Personer under 25 år som starter på AAP har fra 1 februar 2020 en minimumsyttelse på 2/3 av 2 G. Personer over 25 har fremdeles minimumssats på 2 G. Samtidig er muligheten for å innvilges ung ufør fjernet. Vedtak om ung ufør ville tidligere gitt en minstesats tilsvarende 2,44 G. Hensikten med endringen er blant annet å harmonisere minsteyttelsen med ytelsene i kvalifiserings- og introduksjonsprogrammet for personer under 25 år. Målsetningen er å bruke det innsparte beløpet til å styrke oppfølgingen av unge som mottar AAP (regjeringen.no).

<sup>1</sup> Dette vil være kalenderåret før sykemelding, for de som ikke starter direkte på AAP.



## Sykepenger

### Beregningsregler for sykepenger (for mer nøyaktig beskrivelse, se *nav.no*)

Sykemeldte som har vært i jobb i minst fire uker sammenhengende før de ble sykemeldt vil vanligvis ha rett til sykepenger. Det er også et krav at man er sykemeldt minst 20 prosent samt at inntekten du har ved sykemeldingstidspunktet tilsvarer minst 1/2 G. Det er som hovedregel inntekten du har rett før sykemelding som danner grunnlaget, men dersom denne avviker med mer enn 25 prosent fra pensjonsgivende inntekt, gjøres det en vurdering for om endringen anses som varig eller ikke.

**Varighet på sykepenger:** Sykepenger utbetales for maksimalt 52 uker. Vanligvis vil sykemeldinger i løpet av de siste 3 år telle med i beregning av hvor lenge en person har vært sykemeldt. Dersom den sykemeldte ikke har mottatt sykepenger eller AAP i minst 26 uker før ny sykemelding, vil den starte en ny sykemeldingsperiode. Det er som hovedregel lege som sykemelder, mens den sykemeldte selv (eller arbeidsgiver) søker om sykepenger.

## Data og metode

**Datakilder:** Vi bruker forløpsfiler på sykefravær, AAP, uføretrygd og registrerte helt ledige<sup>4</sup>. Vi bruker års- filene fra inntektsregisteret til å beregne tidligere inntekt. Vi benytter inntekten fra det beste av siste år og siste tre år til beregning av inntektsgrupper i befolkningen, siden dette er grunnlaget for beregning av AAP-ytelsen (se faktaboks for hvilken inntekt som inngår i beregningsgrunnlaget for AAP).

Både for sykefravær, AAP-ytelser og arbeidsledighet ser vi på når perioden starter. Vi teller bare den første ledighets-, AAP eller sykefraværperioden hvert år. Vi ser ikke på hvor mange som er sykemeldt, arbeidsledige eller mottakere av AAP-ytelser, bare hvor mange som starter et slikt forløp.

Vi beregner andelen av befolkningen som starter på AAP, starter et langtidssykefravær (minimum 2 måneders varighet) og registrer seg arbeidsledige. Vi ser spesielt på aldersgruppene: 18–29 år, 30 – 39 år

<sup>4</sup> Forløpsfiler betyr at vi ser på start og stoppdatoer. Å være ute i to måneder eller mer ses i disse filene som en avgang, og ny start etter dette som ny start. Perioder som løper over flere år, telles derfor i startåret

40-49 år, for perioden 2000<sup>5</sup> til 2020. Når vi ser på helseytelser i alt inkluderes også de andre aldersgruppene.

Vi beregner også andelen av befolkningen som innvilges **midlertidgehelseytelser** dvs. enten AAP, langtidssykefravær, og **helseytelser i alt** der vi inkluderer de som starter på uføretrygd i tillegg. Helseytelser i alt er definert som at personene enten starter på AAP eller langtidssykefravær, eller kommer direkte inn på uføretrygd uten å gå veien om AAP. Å komme direkte inn på uføretrygd er definert som at personen har tilgang et år (år 1), og ikke tilgang til AAP eller sykepenger året før (år 0) eller samme år (år 1).

Vi sammenligner de mellom 18 og 29 år som i liten grad bruker AAP og sykepenger og i stor grad registrerer seg arbeidsledige, med aldersgrupper som i større grad benytter AAP og sykepenger, og i mindre grad registrerer seg arbeidsledige. For å synliggjøre endringer i andeler, uavhengig av at nivået er forskjellig, bruker vi en indeks, dvs. vi setter nivået i referanseåret lik null og beregner prosentvis endring fra nivået i 2009. Vi setter nullpunktet til 2009 for å ha et nullpunkt før AAP ytelsen ble innført, men ikke for langt tilbake i tid. Ulempen er at 2009 er et år med svært høy arbeidsledighet (finanskrisen), men siden kurvene ligger nær hverandre i de ulike aldersgruppene for 2009 mener vi dette fungerer tilfredsstillende som referanseår. For å vurdere robustheten av å ta utgangspunkt i 2009 har vi også benyttet andre referanseår, dette endrer ikke konklusjonene. Tallene i indeksfigurene kan leses som prosentvis endring i nivået fra referanseåret (2009). Dvs. at hvis tallet er 100 prosent har det vært 100 prosent økning, eller en dobling i andel av befolkningen. Er tallet –50 prosent er det en reduksjon på 50 prosent.

## AAP

Vi ser på nye mottakere av de midlertidige helserelaterte ytelsene under ett. Disse inkluderer rehabiliterings-, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad eller arbeidsavklaringspenger. Det innebærer at vi ser

<sup>5</sup> Det finnes ikke data for sykefravær før 2 halvår 2000, så for sykefravær starter tidsseriene i 2001

vi på disse som om de var samme ytelse. Denne metoden har støtte i lovforarbeidene og i lovteksten hvor det påpekes at AAP i all hovedsak skal omfatte de samme gruppene som de tidligere ordningene (se f.eks. diskusjon i Kann m.fl. 2016). En ny mottaker defineres som en person som har fått innvilget en av disse 4 ytelsene, og som ikke har mottatt noen av disse de siste to månedene før denne innvilgelsen. Overgang fra en midlertidig helse relatert ytelse til en annen, eller et opphold på en måned eller mindre, regnes derfor som en sammenhengende stønadperiode, og ikke som en ny innvilgelse. Vi omtaler alle de fire ytelsene som AAP også før AAP ble innført i 2010.

### Langtidssykefravær

Vi har valgt å definere sykefravær som varer i mer enn to måneder som «langtidssykefravær». Årsaken til at vi har valgt to måneder er at dette ofte anses som et langt sykefravær, og oppfølging av Nav ofte har startet før, helst innen 4 uker<sup>6</sup>.

Vi tror ikke det er vanlig å få innvilget AAP ved kortvarig sykdom. Det må være en kontakt mellom sykemeldte og Nav før sykepenger eventuelt byttes til AAP. Det innebærer at i arbeidsgiverperioden (de første 16 dagene) regner vi ikke med at AAP benyttes<sup>7</sup>.

Fravær på under 16 dager er vanlig, og lange fravær er mindre vanlig (selv om de lange utgjør en stor andel av antall fraværsdager). Det er rundt 800 000 personer som hvert år har minst ett sykefravær, mens antall som bruker opp retten til sykepenger årlig ligger mellom 40 000 og 60 000 personer. Antall som har minst ett langtidssykefravær (sykefravær på to måneder eller mer) er om lag 100 000-140 000 personer i året i den perioden vi har sett på.

For å kunne fastslå at et sykefravær som startet i 2020 ble et langtidssykefravær må vi ha oversikt over første

kvartal 2021, og helst første halvår 2021. Dette skyldes at vi vet når et sykefravær starter, men siden det kan forlenges, og også avsluttes før planlagt, samt at det er noe forsinkelser i når slike endringer registreres, tar det relativt lang tid før vi kan vite sikkert hvor langt et sykefravær blir. Vi holder derfor sykefraværet for 2020 utenfor analysen.

### Langtidssykefravær eller AAP

Når vi summerer de som starter et sykefravær og de som starter AAP så må vi ta hensyn til at mange har overgang fra sykefravær til AAP. Gjennomgående vil rundt 55-65 prosent av de som starter på AAP, komme fra sykepenger. Vi teller derfor bare den første gangen en person kommer inn, dvs. at vi sletter AAP tilgangen året etter, for de som starter et langtidssykefravær året før. Det har ingen betydning for konklusjonene om man gjør dette eller ikke, det er kun marginale endringer i andelene i hver aldergruppe.

Vi ser også på antall som innvilges enten AAP, langtidssykefravær eller uføretrygd. Dette er definert som at personene enten har tilgang til AAP eller sykepenger, eller kommer direkte inn på uføretrygd. Det å komme direkte inn på uføretrygd er definert som at personen har tilgang i år 1, uten at denne hadde tilgang til AAP eller sykepenger i år 0, eller var AAP mottaker i år 0 i år 1.

### Arbeidsledighet

Vi inkluderer alle arbeidssøkere som registrerer seg helt ledige, uavhengig av om de har rett til dagpenger i ledighetsperioden eller ikke. Vi bruker begrepene arbeidsledighet og ledighet når vi omtaler denne gruppen.

## Resultater

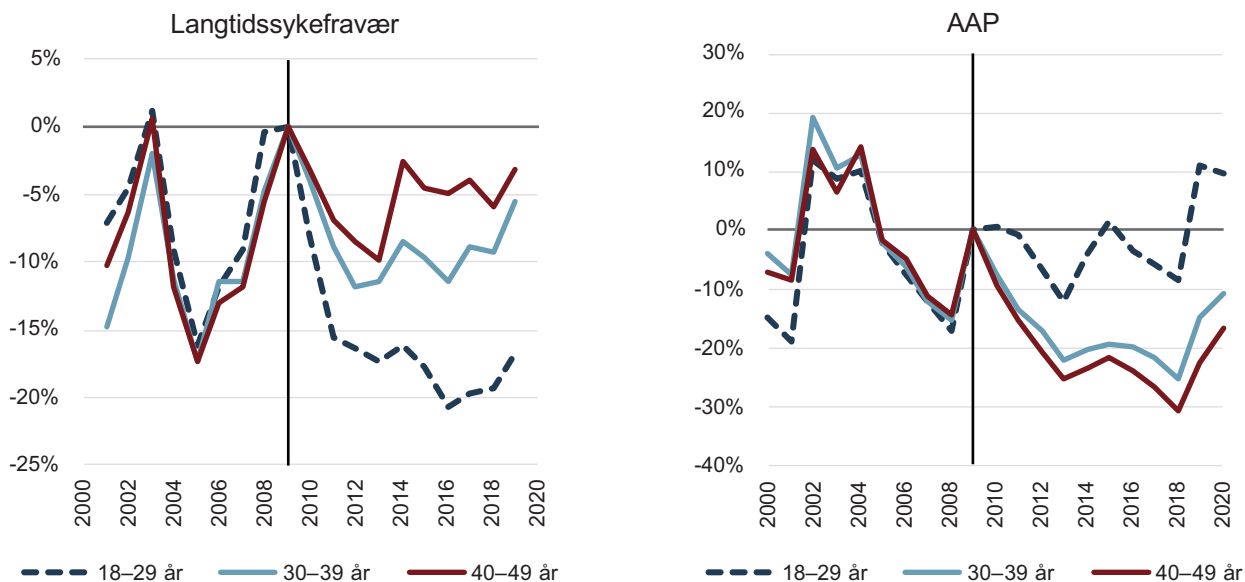
### AAP i stedet for langtidssykefravær for unge

VI ser at i perioden før 2010 utvikler alle aldersgruppene seg relativt likt. I 2010 reduseres andelen av befolkningen som starter et langtidssykefravær i aldersgruppen 18-29 år. Samtidig øker andelen av befolkningen som starter AAP i den samme aldersgruppen. For de over 30 ser vi ikke dette «bytte» fra AAP til sykepenger i 2010 (figur 2).

<sup>6</sup> Vi har også gjort analysene der vi definerer langtidssykefravær som 3 måneder eller mindre. Dette endrer ikke konklusjonene.

<sup>7</sup> I enkelte tilfeller vil en person som har mottatt AAP over tid og som er tilbake i jobb kunne innvilges AAP som sykepengeerstatning dersom den ikke har tjent opp ny rett til sykepenger. I denne artikkelen gjør vi ikke noe skille på om en person innvilges AAP som sykepengeerstatning. Sykepengeerstatning benyttes av svært få, og har ikke betydning for resultatene.

**Figur 2.** Indeks 2009=0. Andel av befolkningen i aldersgruppen som starter AAP/langtidssykefravær. Prosent. 2000-2019 (langtidssykefravær), 2000-2020 (AAP).

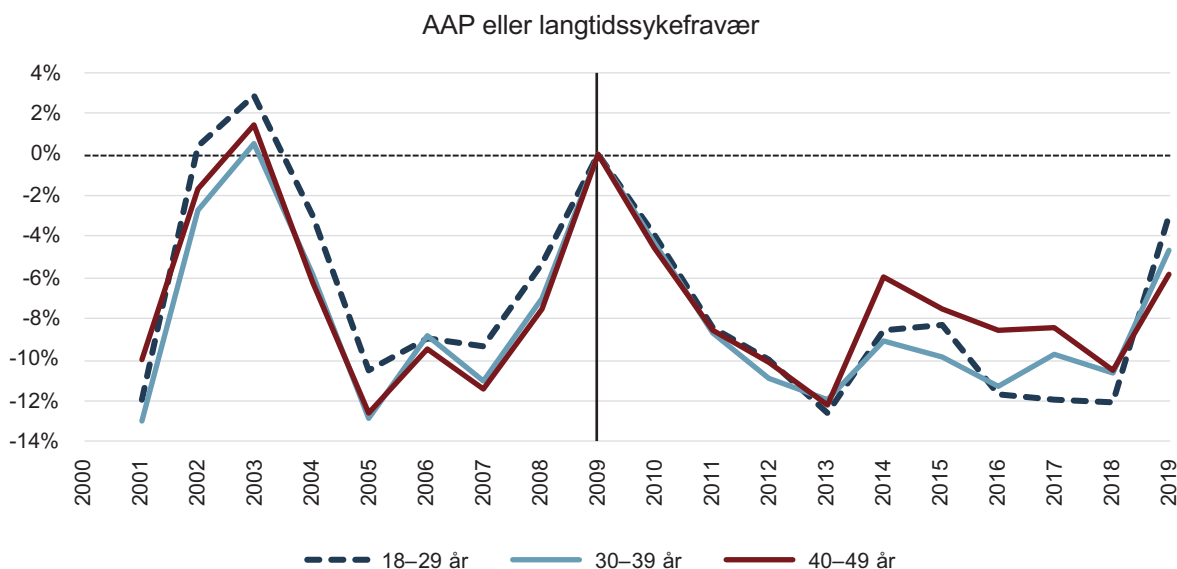


Kilde: Nav

Når vi ser på summen av AAP-ytelser og langtidssykefravær, og korrejerer for dobbelttelling skiller ikke de yngste seg spesielt ut. Det er faktisk litt større reduksjon for de under 30 år enn for de over 30 år fra 2010-2018 (figur 3).

Det er en kraftig økning i alle de tre aldersgruppene i 2019, og økningen er størst blant de yngste (figur 3). Dette skyldes i stor grad at det på AAP ble innført karenstid. Det betyr at mottakere som hadde brukt opp maksimal tid på AAP i 2018 (med eller uten forlen-

**Figur 3.** Indeks 2009=0. Andel av befolkningen i aldersgruppen som starter AAP eller langtidssykefravær. Prosent. 2000-2019.



Kilde: Nav

gelse), måtte vente ett år (hele 2018) før de kunne søke på nytt i 2019. Det kan også skyldes at det nye regelverket ble praktisert noe strengt i starten av 2018 og at enkelte søker på nytt mot slutten av 2018 og starten av 2019.

### Ulike trender for unge med ulik inntekt

Vi tror en mulig årsak til denne utviklingen er at innføringen av AAP i 2010 gjorde det mulig å få innvilget AAP uten at man først hadde vært sykemeldt i 52 uker, slik kravet var for den tidligere ytelsen *rehabiliteringspenger*.

Vi ser derfor på om det er ulike trender for unge med ulike inntektsgrunnlag. Vi finner at de som starter på AAP og har inntekt over 2 G, har en avtagende trend, mens de uten inntekt eller unge med inntekt under 2 G har en stigende trend. På sykefravær er det motsatt (figur 4). Vi mener at dette taler for at minimumssatsen på 2 G kan være en årsak til at unge i økende grad benytter AAP.

Det å ha inntekt under 2 G er vanligst blant de under 30. Denne gruppen dominerer derfor blant unge, noe som fører til at unge i gjennomsnitt har en annen utvikling enn andre aldersgrupper. Her har vi vist

hvordan det ser ut for unge (figur 4). Utviklingen for hele befolkningen i ulike aldersgrupper viser et lignende bilde.

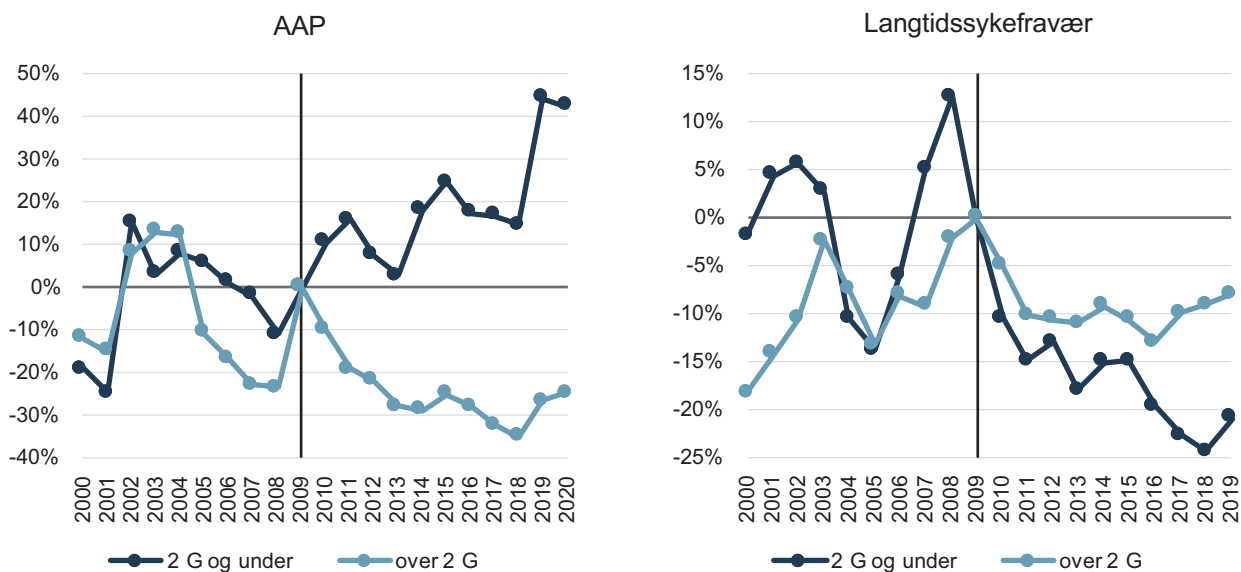
Et annet forhold som trekker i samme retning er at unge som gruppe endrer seg, der stadig flere er studenter, og i mindre grad i arbeid, og jobber i deltidsstillinger ved siden av studiene. Dette gjør at AAP oftere er den ytelsen som vil lønne seg.

Andelen sysselsatte gikk noe ned blant de unge relativt til eldre aldersgrupper etter 2009, som gjør at færre unge hadde rett til sykepenger. Men forskjellen mellom aldergruppene er liten. Og nedgangen i sysselsettingen kan skyldes det forholdet vi her beskriver, nemlig et bytte fra sykepenger til AAP blant unge, siden sykemeldte telles med blant sysselsatte, mens AAP mottakere ikke gjør det.

### Stadig færre innvilges helseytelser.

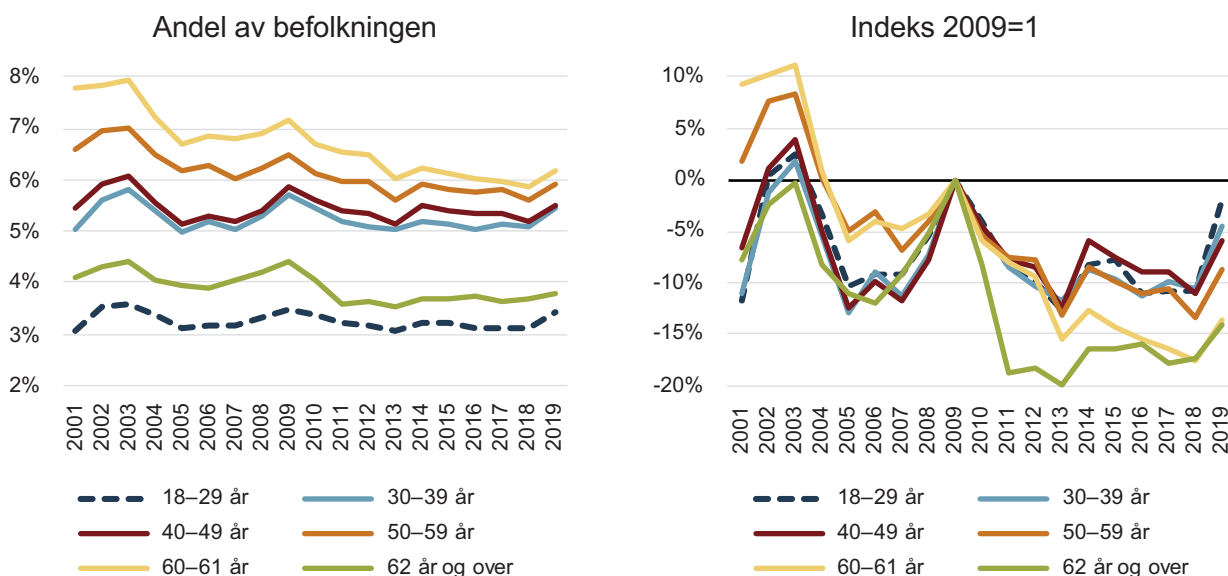
I dette avsnittet inkluderer vi også de som starter på uføretrygd. I alle aldersgrupper ser vi en nedadgående trend i tilstrømmingen til helseytelser fra 2000 tallet til i dag når vi ser bort fra de midlertidige økningene i forbindelse med høy arbeidsledighet (figur 5). Dette skyldes antagelig bedre helse, lengre levealder og høyere

**Figur 4. Nye AAP-mottakere og nye som starter et langtidssykefravær, som andel av befolkningen i hver inntektsgruppe 18-29 år. 2000-2019 (Indeks 2009=0 prosent).**



Kilde: Nav

**Figur 5.** Andel av befolkningen som starter med helseytelser etter alder, og indeks der 2009=0%. 2000-2019.



Kilde Nav

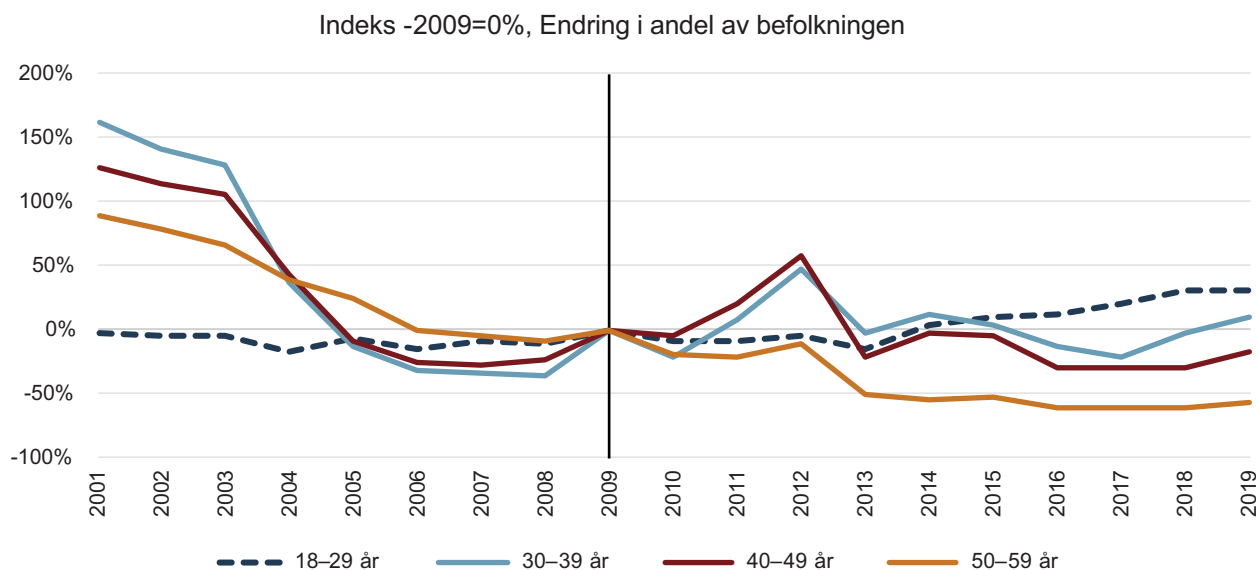
utdanningsnivå. Det er særlig i de eldste aldergruppene at det er nedgang. Det er også lavere nivå i perioden 2005-2007 blant unge, enn nivået 2016-2018.

### Flere unge direkte inn på uføretrygd

Uføretrygd skiller seg fra de midlertidige helseytelsene ved at det for de fleste gir en stønad som varer livet ut.

De fleste som innvilges uføretrygd har enten AAP eller langtidssykefravær eller begge deler først. Disse er derfor med i antall som vi har beskrevet over. Noen kommer imidlertid rett inn på uføretrygd. Dette vil være personer som er svært alvorlig syke og hvor det ikke er utsikt til bedring i inntektsevnen, og at de heller ikke har inntekt over 2 G slik at det lønner seg med

**Figur 6.** Indeks, 2009=0%. Andel av befolkningen som får innvilget uføretrygd direkte (uten veien om AAP eller sykefravær).



Kilde: Nav

sykepenger i ett år før uføretrygd.<sup>8</sup> Vi finner at antall unge som kommer rett inn på uføretrygd ligger 30 prosent høyere enn perioden 2000-2013 (se figur 6). Blant de under 30 utgjør de som har tilgang til uføretrygd uten å gå veien om sykepenger eller AAP om lag 34 prosent av de nye uføretrygdene i 2020 (Ellingsen 2020). At flere kommer direkte inn på uføretrygd samsvarer også med funn gjort av Bragstad (Bragstad 2018:2) som viser til at flere nå overlever med lidelser som anses som uforenelig med å kunne forsørge seg ved arbeid. Disse vil i liten grad ha arbeidstrening mv før uføretrygd kan innvilges.

### Helseytelsene er konjunkturavhengige

I dette avsnittet diskuterer vi kort samvariasjonen mellom arbeidsledighet, AAP og sykefravær. Både det å starte et langtidssykefravær eller en AAP periode øker når mange registrerer seg som arbeidsledige, og faller når antall som starter en ledighetsperiode reduseres (figur 6)<sup>9</sup>.

I flere undersøkelser er det funnet at økende arbeidsledighet også gir økt tilstrømming til AAP (Kann m fl, 2016 og Lima 2016, Lande 2019). Andersen m.fl. (2019) viser at etterspørsel etter arbeidskraft påvirker antall som søker om dagpenger og antall som søker AAP omtrent like mye.

Forskning om sykefravær fra flere land har vist at sykefraværet typisk er lavt når ledigheten er høy, og høy når ledigheten er lav (mulige årsaker til dette er oppsummert i Nossen 2009). Det antydes at økt ledighet har en disiplinerende effekt for tilgang til helserelaterte ytelser. Dette stemmer imidlertid dårlig med våre funn som antyder at langtidssykefraværet øker i perioder med høy ledighet. At langtidssykefraværet øker er i tråd med Nossen (2014) som viste at den gjennomsnittlige varigheten av de legemeldte sykefraværene økte med 10 prosent da antall nye arbeidssøkere ble doblet fra august til desember

2008. Det er også i tråd med Lima (2016), som viste at langt flere brukte opp sykepengerrettighetene sine i Rogaland, da oljeprisfallet ga høy arbeidsledighet i regionen. At dette mønsteret er mindre vanlig i andre land har kanskje å gjøre med hvordan trygdeordningene er utformet, og spesielt at dagpenger og sykepenger har svært ulik kompensasjonsgrad i Norge. Ved frykt for å bli permittert eller miste jobben kan det lønne seg å forlenge et sykefravær siden det gir bedre kompensasjon.

Under finanskrisen i 2009 ser vi at antall som registrerer seg som arbeidsledige når en topp, det samme gjør antall nye mottakere av AAP og langtidssykemeldte. Under lavkonjunkturen i 2003 ser vi det samme, men da har AAP<sup>10</sup> flere «topper». Vi tror toppen på AAP i 2004 kan skyldes at dagpengereguleringen ble endret fra januar 2003. Falck m.fl. (2011) finner at dagpengereformen<sup>11</sup> medførte at færre registrerte seg arbeidsledige, og noe flere kan da ha hadde overgang til AAP-ytelser (attføring/rehabiliteringspenger). De finner også at denne effekten var langt større for unge enn for de over 35 år. Den ekstra toppen til AAP i 2002 kan skyldes endringer i beregningsregler på rehabiliteringspenger (se f.eks. Fevang 2020). Tidsbegrenset uførestønad<sup>12</sup> ble innført i 2004, noe som førte til at mange kom inn på denne ytelsen i stedet for uføretrygd, men denne økningen skjedde over flere år.

Under oljeprisfallet i 2015, ser vi en tydelig topp på AAP og ledige, men ikke på sykefravær. Økningen av lange sykefravær i 2002-2003 og 2008-2009 hang sammen med en stor, plutselig nedbemanning, dvs. en kraftig økning i antall nye ledige. I 2015 var ledigheten allerede relativt høy, og økte ikke like brått. Det var også andre grupper som ble ledige enn i tidligere nedgangskonjunkturer. Mange som ble ledige som en

<sup>8</sup> I vedlegg kan du se figurer av antall som kommer rett inn på uføretrygd.

<sup>9</sup> Det er ikke tydelig samvariasjon når man ser på antall registrerte arbeidsledige, og heller ikke med antall ledige ifølge arbeidskraftsundersøkelsen til SSB. Dette er fordi ledigheten ofte varer i flere år. Antall som starter en ledighetsperiode, finnes ikke som offisiell statistikk hverken hos Nav eller SSB.

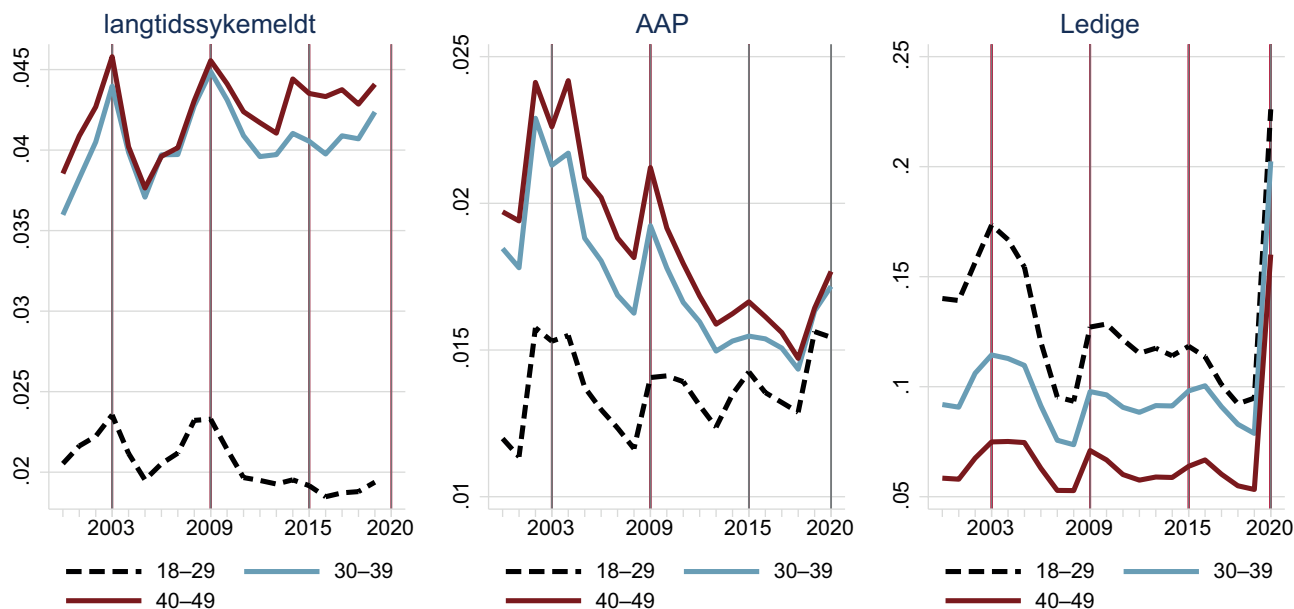
<sup>10</sup> Ytelsen het ikke AAP den gangen, men vi kaller det det for enkelhets skyld.

<sup>11</sup> Varigheten ble redusert, og de som hadde lønnsinntekt mellom 1,25 G og 1,5 G hadde ikke lenger hadde rett til dagpenger. Formålet med reformen var å avgrense dagpengeordningen til de som har en fast og reell tilknytning til arbeidslivet og som har hatt arbeidsinntekt som viktigste kilde til livsopphold (Ot.prop. nr. 15,2002-2003).

<sup>12</sup> en av de ytelsene vi har kalt AAP, se data og metode



**Figur 7. Nye AAP mottakere, nye langtidssykemeldte og nye registrerte ledige som andel av befolkningen i aldergruppen (2000-2020).**



Kilde: Nav

konsekvens av fall i oljeprisen var personer med høy inntekt og høy utdanning. Disse gruppene har som regel lavere sannsynlighet for sykefravær enn andre. Det var også store regionale forskjeller der ledigheten var høy i noen deler av landet, og lav i andre. Dette kan ha hatt ulik innvirkning på langtidssykefraværet i ulike deler av landet, og fører til at vi ikke ser like tydelige effekter på aggregert nivå.

Selv om de fleste som starter på sykepenges eller AAP avslutter relativt raskt, så er det en risiko for at arbeidsledighet kan medføre fremtidig uføretrygd. Bratsberg m.fl. (2013) viser at det å miste jobben som følge av konkurs omtrent dobler risikoen for å senere motta uføretrygd, og at dette kan forklare nærmere 25 prosent av alle innvilgelser av uføretrygd. Denne prosessen vil imidlertid ta flere år ettersom uføretrygd som regel først innvilges etter langvarig sykdomsforløp og arbeidsavklaring.

## Diskusjon

Da de midlertidige helseytelsene i 2010 ble samlet til AAP økte tilstrømmingen for de under 30 år, noe det har vært uttrykt bekymring for (se sysselsettingsutval-

gets rapport (NOU 2019:7), og problembeskrivelsene i forbindelse med regelverksendringene på AAP i 2018 (se Prop. 74 L (2016–2017)). Denne veksten i unge mottakere av AAP faller sammen med en nedgang i langtidssykefravær i samme aldersgruppe. Vi finner at dette kan skyldes at personer innvilges AAP i stedet for sykepenges når sykepengene gir lavere kompensasjon, slik som vil være tilfelle når personen har inntekt/beregningsgrunnlag under 2 G. Siden unge i stor grad har lav inntekt skal mange etter loven ha AAP og ikke sykepenges dersom de blir syke, ettersom dette gir høyere kompensasjon.

At unge i økende grad mottar AAP har vært omtalt i mange forskningsrapporter, og vært en av årsakene til at regelverket er endret. Vi finner at det å se på utviklingen for de ulike ytelsene isolert kan lede til at det blir konkludert på mangelfullt grunnlag. For enkelte grupper vil det være spesielt viktig å se på sammenhengene mellom regelverket for de ulike ytelsene og hvordan disse spiller sammen for å påvirke det totale antall mottakere av helserelaterte ytelser.

Våre resultater viser en tendens til en reduksjon i alle helseytelser i alle aldersgrupper. De under 30 år skil-

ler seg ikke ut (figur 4). Selv om vi inkluderer uføretrygd er det stadig færre unge som starter på en helse-relatert ytelse. Det er imidlertid en kraftig økning blant de yngste i 2019. Vi tror dette kan forklares ved at mange mistet retten til AAP i 2018 da varighetsreglene på AAP ble strammet inn (se faktaboks), og det ble innført en karenperiode før man kunne søke på nytt. Mange av de unge ser ut til å ha søkt på nytt i 2019. De vil da kunne innvilges AAP i tre nye år, gitt at helsesituasjonen ikke er forbedret, og øvrige vilkår for rett til AAP er oppfylt. Dersom de ikke fikk oppfølging da de mottok sosialhjelp eller var privat forsørget, kan dette være uheldig for deres rehabilitering til arbeid. Det er for eksempel en tendens til at de med nedsatt arbeidsevne uten AAP får tiltak i langt mindre grad enn de med AAP (Nicolaisen og Kann 2019).

### Går det bedre for de unge?

Våre funn er i tråd med flere undersøkelser som viser at det går stadig bedre med de unge. Kalstø og Kann (2018) finner for eksempel en avtagende tilstrømming og økende avgang også for unge på helseytelser, når man ser ytelsene, sykepenger, AAP og uføretrygd samlet. Kann og Sutterud (2017, a og b) ser på perioden fra 1992-2017 og finner at både varigheten som trygdemottaker og at andelen av unge som mottar ytelser er avtagende har helserelaterte ytelser overtatt i økende grad for arbeidsmarkedsrelaterte ytelser. Antall og varighet på helseytelser har vært relativt stabil siden 2000. En rapport fra SSB som ser på utviklingen fra 2015-2019 viser at det er stadig færre unge som står utenfor arbeid eller utdanning (SSB 2020), noe som også tyder på bedre helse og færre mottakere av Nav-ytelser.

Furuberg og Thune (2019) finner derimot en økning i unge med redusert arbeidsevne fra 2005 til 2018. De inkluderer personer på sykepenger, en gruppe som vanligvis ikke er med i statistikken over personer med nedsatt arbeidsevne. De ser på antall tapte dagsverk som beregnes ved at de teller både antall personer og hvor lenge de mottar en ytelse. Det at flere får AAP fremfor sykepenger, kan bidra til at varigheten på en midlertidig helseytelse øker for unge. Det bør uansett vurderes hvordan varigheten påvirkes av at unge i økende grad mottar AAP fremfor sykepenger.

### Insentiver for unge til helseytelser, likevel færre unge

Sysselsettingsutvalget beskriver i sin rapport fra 2019 hvordan unge som møter utfordringer på arbeidsmarkedet kan ha økonomiske insentiver til å søke om arbeidsavklaringspenger og at dette er uheldig fordi innvilgelse av arbeidsavklaringspenger kan redusere sannsynligheten for å være i jobb på et senere tidspunkt (NOU 2019:7 s 11). Endringen i regelverket på AAP i 2018 var ment å tydeliggjøre kravet til årsaksammenheng mellom sykdom og den nedsatte inntektsevnen. Hensikten var å hindre at personer uten klar sammenheng mellom sykdom og nedsatt arbeidsevne fikk innvilget AAP.

I dagens regelverk er det slik at en med inntekt under 1,5 G ikke har noen trygderettigheter ved arbeidsledighet<sup>13</sup>, mens samme person ved sykdom kan ha rett til en stønad på 2 G (ca. 200 000) (se figur 1). Sykdom «utløser» slik en trygderettighet som friske arbeidssøkere ikke har. Det betyr at personer uten eller med lav inntekt (som står uten arbeid) kun har rett til en trygdeytelse dersom Nav vurderer at inntektsevnen er nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom. Det er derfor økonomiske insentiver for unge og andre med lav eller ingen inntekt til å «velge» helseytelser, særlig på kort sikt<sup>14</sup>.

Våre funn tyder likevel på at unge i stadig mindre grad starter på en midlertidig helserelatert ytelse (figur 5). Det er også en fallende tendens i de andre aldergruppene, til tross for at helseproblemer ofte gir høyere og mer stabile ytelser enn ved arbeidsledighet, særlig for personer med lav eller ingen inntekt. Funn fra et pågående doktorgradsprosjekt gir lite støtte til forestillingen om at unge i stor utstrekning aktivt søker seg mot trygd på bekostning av arbeid. Gjennom samtaler med unge AAP-mottagere, deres leger og Nav-veiledere kommer det frem at unge har lite kunnskap om de ulike ytelsene fra Nav. De fleste gir uttrykk for at de ønsker å skaffe seg utdanning eller

<sup>13</sup> Dersom personen er i tiltak kan tiltakspenger ytes, men antall plasser begrenset og på et relativt lavt nivå.

<sup>14</sup> Alle kan søke om sosialhjelp. Det er en behovsbasert ytelse etter sosialtjenesteloven. Behovet vurderes ut fra husholdningens samlede inntekter og behov. Alle andre muligheter må være utprøvd.

jobb. Kombinasjonen av psykiske problemer og manglende utdanning og arbeidserfaring gjør imidlertid dette til en utfordring som de ikke greier å ta fatt på alene. De unge oppsøker derfor Nav for å få hjelp til å komme videre og få penger til å leve for skriver Bakken og Nicolaisens i Dagens Næringsliv (2017)

Det er viktig med god oppfølging fra Nav. Nav jobber også med å bedre oppfølgingen, særlig av de unge. Foreløpig er det liten dokumentasjon som viser at oppfølgingen har blitt bedre, men slike effekter kan være utfordrende å måle. Mye tyder på at det fortsatt er et stort forbedringspotensial, se for eksempel Ekelunds (2021) omtale av oppfølging av unge i dette nummeret av Arbeid og Velferd.

Særlig er situasjonen vanskelig for unge med lav utdanning (SSB 2018). Det må likevel nevnes at en stor andel av de unge som innvilges uføretrygd kommer direkte inn uten å ha vært på AAP eller sykepengen først. Dette skyldes alvorlighetsgrad av sykdommen, og at det ikke er utsikt til bedring av helsetilstanden<sup>15</sup>. I gruppen som kommer rett inn på uføretrygd, er det derfor antagelig ikke manglende oppfølging fra NAV som sykmeldt eller AAP mottaker, men alvorlig sykdom som ligger bak overgangen til uføretrygd.

### Implikasjoner av resultatene

Det er mulig at NAV på grunnlag av resultatene i denne artikkelen bør vurdere å samordne oppfølging på AAP og sykepenge i større grad. Det er f.eks. ikke faste oppfølgingspunkter eller dialogmøter de første ukene av AAP forløpet. Oppfølging på AAP avtales som regel gjennom aktivitetsplanen<sup>16</sup> og behovet vil vurderes individuelt.

Sysselsettingsutvalgets flertall foreslår at for personer under 30 år som ikke kommer fra maksimal sykepen-

.....  
<sup>15</sup> Etter loven kan ikke uføretrygd innvilges dersom det er utsikter til bedring i helsen. Ytelse som ung ufør gir en høyere ytelse enn AAP, og unge som har rett på begge skal etter loven da innvilges den høyeste ytelsen Se ellers §11-11

<sup>16</sup> Personer som er i kontakt med NAV og som har fått fastslått at de har et bistandsbehov, har rett til en aktivitetsplan. Gjennom aktivitetsplanen holder veileder og bruker oversikt over aktiviteter som gjennomføres eller skal gjennomføres. Som regel vil aktiviteter var rettet mot arbeid, men de kan også inneholde annen aktivitet som for eksempel behandling eller møter med NAV.

geperiode, og som ikke har opparbeidet et beregningsgrunnlag for arbeidsavklaringspenger på minst 1,5 G, skal ha en innsatsperiode på ett år før arbeidsavklaringspenger kan innvilges, (NOU 2021, side 15). Det betyr at regelverket vil ligne mer på det som gjaldt før AAP. Ut fra funnene i denne artikkelen vil nok det medføre at langtidssykefraværet i denne gruppen igjen vil øke. Det er da viktig at langtidssykmeldte ikke glemmes i oppfølgingsarbeidet. Det kan være lurt å knytte en eventuell endring til inntekt og ikke alder. Dette gjelder også eventuell innføring av midlertidig lønnstilskudd.

Sysselsettingsutvalget foreslår også at for å motvirke medikalisering er det ønskelig at flere unge som i dag mottar arbeidsavklaringspenger i stedet kan motta en ytelse som ikke krever en medisinsk diagnose. For eksempel nevnes kvalifiseringsprogrammet som de mener bør benyttes mer for unge med nedsatt arbeidsevne, og ansvarsfordelingen mellom stat og kommune for dette programmet må være ordnet på en måte som ikke begrenser bruken av det. Her retter også sysselsettingsutvalget søkelys på de unge, men det kan være at disse tiltakene i større grad bør rettes inn mot personer med nedsatt arbeidsevne i lavinntektsgrupper og ikke nødvendigvis være knyttet til aldersgrupper.

Vi tror på bakgrunn av våre funn at det er viktig å inkludere langtidssykefravær i forskning på unge på helseytelser. Dette gjelder både i kvalitative og kvantitative studer. I analyser av utviklingen på AAP har ikke det første året på sykefravær blitt inkludert i varigheten på de midlertidige helseytelsene. Det innebærer at for de som har vært på sykepenge i ett år først, og så kommer inn på AAP, telles varigheten først når de kommer inn på AAP. Sykefraværperioden holdes utenfor. De som kommer rett inn på AAP, sammenlignes dermed med personer som allerede har hatt ett år på å bli friske. Det er usikkert hva resultatet hadde blitt dersom sykemeldingsperioden ble inkludert for disse. Det bør også vurderes om det bør publiseres statistikk regelmessig over inn og utstrømming av helseytelser samlet, og alle Nav-ytelser samlet.

Hvordan den offisielle statistikken fremstilles påvirker hvordan utviklingen tolkes. Det er derfor viktig at de som publiserer statistikk og analyser er dette

bevisst. Ytelser og tiltak bør i større grad studeres i sammenheng. Dette er viktig for at beslutningstagere skal få best mulig informasjon. Når man studerer varigheten på AAP bør en eventuell sykefraværsperiode før AAP inkluderes. Dette er spesielt viktig når man ser på unge og andre med lav inntekt, slik at hele sykdomsperioden legges til grunn i vurdering av sannsynlighet for overgang til jobb. I mye av forskningen gjort på unge på helseytelser tidligere, har langtidssykefravær ikke vært trukket inn (se for eksempel Kann m.fl. 2016). Når noen grupper bytter fra sykefravær til AAP vil dette også påvirke sysselsettingstallene, siden sykemeldte er inkludert i sysselsatte, mens AAP mottakere ikke er det<sup>17</sup>.

Det kan tenkes at arbeidsavklaringspenger har en større «innlåsningseffekt» enn sykepenger, siden vedtak gjøres for et helt år av gangen på AAP. AAP har også potensielt lengre varighet. Mens sykepenger utbetales for maks ett år, kan AAP utbetales i inntil 3 år (4 år før 2018), med mulighet for forlengelse. Hvordan det går med de som får AAP i stedet for sykepenger første året de er syke, bør undersøkes nærmere, og vurderes opp mot økning i antall nye unge uføre.

## Referanser

Andersen, Asbjørn Goul, Simen Markussen og Knut Røed, (2019) «Local labor demand and participation in social insurance programs» *Labour Economics* 61 (2019) 101767

Bakken, Frøydis M. «Når sammensatte problemer blir til medisinske diagnoser-Unge på arbeidsavklaringspenger», *Nordisk tidsskrift for ungdomsforskning* 01/2020

Bakken, Frøydis og Heidi Nicolaisen (6 januar). «Drømmer ikke om å Nave». *Dagens Næringsliv*. Tilgjengelig fra: [https://www.dn.no/innlegg/nav/arbeidsavklaringspenger/velferd/drommer-ikke-om-a-nave/2-1-29724?\\_1](https://www.dn.no/innlegg/nav/arbeidsavklaringspenger/velferd/drommer-ikke-om-a-nave/2-1-29724?_1) (hentet 10-02.2020)

Bragstad, Torunn (2018). «Vekst i uføretrygding blant unge», *Arbeid og velferd* nr.2-2018. 69-77.

Bratsberg, Bernt, Elisabeth Fevang og Knut Røed (2013) «Job loss and disability insurance» *Labour Economics* 24 (2013) 137–150.

Ellingsen, Jostein (2021) «Utviklingen i uføretrygding per 31. desember 2020» Notat, Statistikkseksjonen, *Arbeids- Og Velferdsdirektoratet*,

Ekelund, Ragnhild (2021) «Utydelig til stede? Et innblikk i 80 unge AAP-mottakeres digitale aktivitetsplaner» *Arbeid og velferd* 1/2021.

Falch, Nina Skrove, Inés Hardoy og Knut Røed (2011). Mindre arbeidsledighet uten dagpengerettigheter? *Søkelys på arbeidslivet* 01-02/2011, 135-155

Fevang, Elisabeth, (2020) «Helseytelser og skjult arbeidsledighet – en diskusjon om mulige sammenhenger», *Søkelys på arbeidslivet* 03/2020 (Volum 37)

Furuberg, Jorunn og Ola Thune (2019) «674 000 tapte årsverk i 2018», *Arbeid og velferd*, 3/2019, 23-40.

Innst. 390 L (2016–2017) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.) *Prop. 74 L (2016–2017)*,

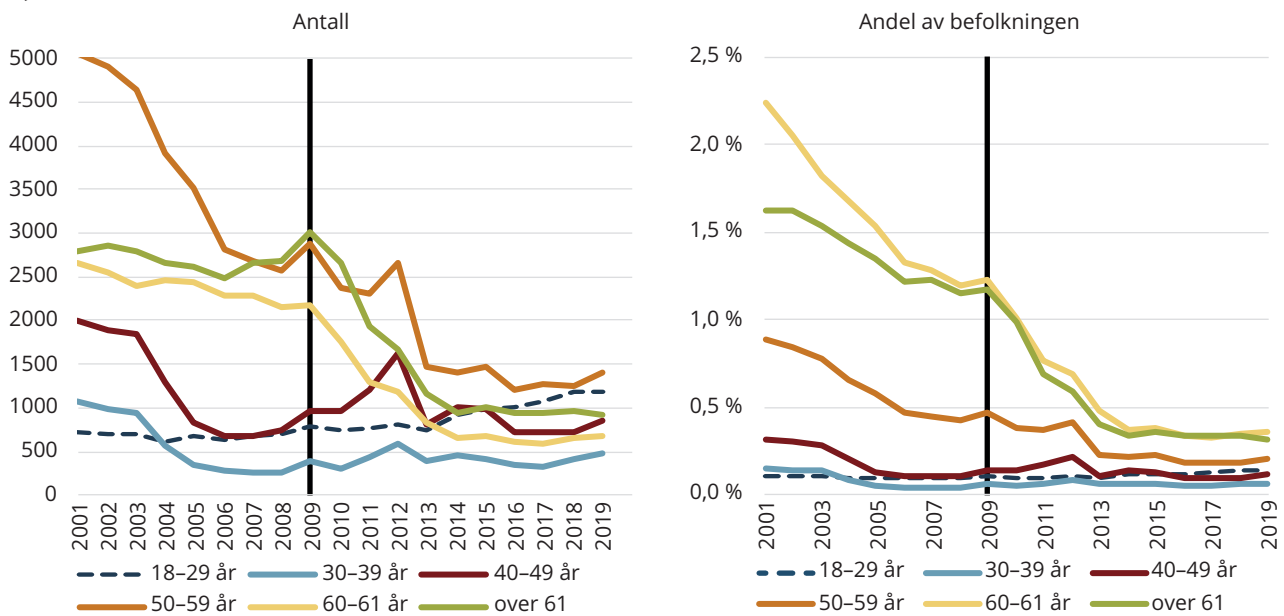
<sup>17</sup> Dette gjelder uavhengig av hvor lenge sykefraværet og perioden som AAP mottaker varer. Om lag 30 prosent av de som avslutter AAP hvert år, har vært mottakere under ett år. Dette gjelder også i aldersgruppen under 30 år.

- Utgiver: arbeids- og sosialkomiteen. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2016-2017/inns-201617-390l.pdf>
- Kalstø, Åshild Male og, Inger Cathrine Kann (2018) «Færre på helserelevante ytelser - friskere befolkning?» *Arbeid og velferd* 4/2018, 3-18
- Kann, Inger Cathrine og Per Kristoffersen (2015) «Arbeidsavklaringspenger - helt forskjellig fra forløperne?» *Arbeid og velferd* 3/2015, 105-122
- Kann, Inger Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen (2016) «Arbeidsavklaringspenger – utviklingen i hvem som kommer inn», *Arbeid og velferd* 2/2016, 66-76
- Kann, Inger Cathrine og Lars Sutterud (2017a) «Stadig færre på trygd?» *Arbeid og velferd* 3/2017, 41-56
- Kann, Inger Cathrine og Lars Sutterud (2017b) «Utenforskap og trygdeordningenes rolle: Sikkerhetsnett eller hvilepute?» *Arbeid og velferd* 3/2017, 59-79
- Lande, Sigrud (2019) «Færre får innvilget arbeidsavklaringspenger med nytt regelverk». *Arbeid og velferd*, 2/2019, 81-98.
- Lima, IvarAndreasÅsland (2016) «Hvordan har økt ledighet påvirket bruken av helseytelser og økonomisk sosialhjelp?» *Arbeid og velferd* 3/2016, 131-149
- Nicolaisen, Heidi og Inger Cathrine Kann. (2019) «Hvem får hva og hvorfor? Utdanning, opplæring og unge Nav-brukere» *Arbeid og velferd* 1/2019, 3-18.
- Nossen, Jon Petter (2014) «Utviklingen i sykefraværet: Betydningen av arbeidsmarkedet, gradering og regelendringer». *Arbeid og velferd* 2/2014, 75-88
- NOU 2019:7 «Arbeid og inntektssikring, Tiltak for økt sysselsetting» Utredning fra en ekspertgruppe oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. januar 2018. Avgitt til Arbeids- og sosialdepartementet 28. mars 2019.
- NOU 2021: 2 «Kompetanse, aktivitet og inntektssikring Tiltak for økt sysselsetting» Utredning fra Sysselsettingsutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. april 2019. Avgitt til Arbeids- og sosialdepartementet 11. februar 2021.
- Otrp-rnr-15 (2002-2003). Om lov om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (dagpenger under arbeidsløshet) og lov 6. mai 1988 nr. 22 om lønnsplikt under permittering, Arbeids og Sosialdepartementet. Tilråding fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 8. november 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II)
- Prop. 74 L (2016–2017) Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.) Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 31. mars 2017, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg).
- Mandal, Roland, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015) Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning? Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsrette rehabilitering. Sintef-rapport A26778. 328s.
- SSB (2018) «Tyngre vei inn på arbeidsmarkedet for unge med lav utdanning», SSB analyse 2018/19: sysselsetting blant unge. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/tyngre-vei-inn-pa-arbeidsmarkedet-for-unge-med-lav-utdanning>
- SSB (2020) «Færre unge utenfor i fjor», av Fedoryshyn, Nadiya. Rapportserie, *Tilknytning til arbeid, utdanning og velferdsordninger*,
- Yin, Jun, Therese Dokken og Inger Cathrine Kann, 2019. «Hvem går hvor, og når. Fra arbeidsledighet til jobb, helserelevante ytelser og utdanning» *Søkelys på arbeidslivet* 4/2019 (side 214-230)
- .....



## Vedlegg

**Figur V1.** Antall og andel av befolkningen som får innvilget uføretrygd direkte (uten veien om AAP og eller sykefravær).



Direkte inn på uføretrygd er definert som at personen har tilgang i år 1, -og har i år 0 ikke tilgang til AAP eller sykepenger, og heller ikke tilgang til AAP eller sykepenger i år 1.

Kilde: Nav



# KRITISKE DISKUSJONER GIR OPPLEVD MEDVIRKNING – EN ANALYSE AV NAVS BRUKERUTVALG

Av Tor Erik Nyberg, Sverre Friis-Petersen, Stine Renate Otterbekk, Anders Thorgersen

## Sammendrag

NAV har som ambisjon at brukerutvalgene skal bidra til å endre og forbedre NAV. I denne artikkelen undersøker vi om sammensetning av, og samarbeidsklima i, brukerutvalgene har sammenheng med den opplevde brukermedvirkningen blant deltakerne. Vi undersøker dette gjennom en spørreundersøkelse blant brukerrepresentanter og NAV-ansatte som deltar i brukerutvalgene.

Den opplevde brukermedvirkningen varierer både med kjennetegn ved brukerutvalget og med hvilken part i utvalget som svarer. Vi finner at den opplevde brukermedvirkningen rangeres høyere blant NAV-ansatte når utvalgene ledes av NAV, enn når de ledes av en brukerrepresentant. Kanskje kan brukerutvalgets arbeid knyttes tettere opp til NAVs drift når samme person leder begge, eller kanskje er det uttrykk for en skjevhet som skyldes positiv selvevaluering. Høy grad av åpenhet for saker på brukerutvalgenes agenda teller positivt for den opplevde brukermedvirkningen blant brukerrepresentanter, men negativt blant NAV-ansatte. Dette kan skyldes at mange saker hindrer utvalget i å prioritere eller at det tas opp saker som er mindre relevante for det nivået brukerutvalget er plassert i organisasjonen. Til slutt finner vi at et samarbeidsklima hvor deltakerne opplever at de tar seg tid til å kritisk diskutere løsninger, har tydelig positiv sammenheng med opplevd brukermedvirkning sett fra begge parters ståsted.

## Innledning

Brukermedvirkning i offentlig sektor har de siste årene fått økt oppmerksomhet både i praksisfeltet og i forskningen (f.eks. Osborne mfl. 2014; Osborne og Strokosch 2013; NAV 2017, 2018). Brukermedvirkning kan grovt sett forstås på to nivåer. På *individnivå* skjer brukermedvirkning i NAVs samhandling med den enkelte bruker og i ulike grader, for eksempel ved at bruker gjør enkle valg i en digital søknad, eller at bruker «samskaper» den offentlige tjenesten ved å være en aktiv deltaker i arbeidsmarkedstiltak (Osborne mfl. 2016). På *systemnivå* skjer medvirkningen ved at brukerne gir innspill til blant annet strategiske veivalg og utformingen av NAVs tjenester. Det skjer på ulike måter, både eksplisitt ved eksempelvis fokusgrupper, brukerundersøkelser og brukerutvalg, samt mer indirekte ved klaging, i medier, via politikken eller interessegrupper. Vi kan si at brukermedvirkning har en demokratisk funksjon og på den måten har en verdi i seg selv. Samtidig har brukermedvirkning ofte også en instrumentell funksjon på den måten at det kan bidra til å forbedre NAV (Alm Andreassen 2009, s. 34).

I denne artikkelen konsentrerer vi oss om den kanskje mest formelle og etablerte formen for brukermedvirkning på systemnivå, nemlig brukerutvalg. Brukerutvalg finner vi på lokalt, regionalt og sentralt nivå i NAV. Ambisjonen med brukerutvalgene er at de skal bidra til bedre møter mellom NAV og brukerne (NAV 2019), noe som kan knyttes direkte til NAVs virksomhetsstrategi om «bedre brukermøter» (NAV 2019). Brukerutvalgene har dermed en tydelig instrumentell hensikt.

Om brukerutvalgene faktisk bidrar til å forbedre NAV er avhengig av mange faktorer. Det kan tenkes at brukerutvalgets sammensetning, hvordan utvalget arbeider og hvilke saker som behandles, spiller inn. Forholdet mellom brukerrepresentantene og NAV-ansatte, hvordan og fra hvilket perspektiv en forstår «forbedring» er trolig også viktig. Brukermedvirkning kan dermed studeres på mange måter. I denne artikkelen undersøker vi forholdet mellom sammensetning, samarbeidsklima og deltakernes egne oppfatninger av om arbeidet i brukerutvalgene bidrar til å forbedre NAV. Vi stiller følgende hovedspørsmål:

- Påvirker sammensetning og samarbeidsklima i brukerutvalgene deltakernes opplevde brukermedvirkning?

Siden brukerutvalgene består av to parter, brukerrepresentanter og NAV-ansatte, spør vi i tillegg:

- Er det forskjeller mellom brukerrepresentanter og NAV i opplevd brukermedvirkning, og hva som påvirker dette?

Med *opplevd brukermedvirkning* mener vi om medlemmene av utvalgene mener at arbeidet deres bidrar til å forbedre NAV. Med *sammensetning* mener vi blant annet antall medlemmer i utvalget, hvem som leder utvalget, alderssammensetning og på hvilket nivå i virksomheten utvalget befinner seg. Med *samarbeidsklima* mener vi om samarbeidet mellom deltakere i utvalget er av en slik karakter at det kan stimulere til kritiske og konstruktive diskusjoner som kan forbedre NAV. Nærmere bestemt ser vi på betydningen av to aspekter: deltakertrygghet og innovasjonsstøtte (Anderson mfl. 2014; Anderson og West 1998; Hülshager mfl. 2009).

Datagrunnlaget er en spørreundersøkelse blant deltakere i NAVs brukerutvalg. Vi bruker svarene både til å måle den opplevde brukermedvirkningen, og til å måle det vi ser på som felles egenskaper ved det enkelte brukerutvalg som er knyttet til sammensetning og samarbeidsklima. Mens flere tidligere studier av brukerutvalg omhandler både sammensetning og samarbeidsklima, kjenner vi ikke til studier som bruker en slik kvantitativ tilnærming til å undersøke disse aspektene samtidig og fra begge parters perspektiver.

Artikkelen fortsetter som følger. Først gir vi en kort beskrivelse av bakgrunnen for arbeidet med brukerutvalgene i NAV, og de dokumenter som regulerer og veileder dette. Deretter viser vi til utvalgte tidligere studier av brukermedvirkning og brukerutvalg. I den tredje delen utdyper vi hvordan sammensetning og samarbeidsklima kan henge sammen med opplevd brukermedvirkning. I den fjerde delen presenterer vi den kvantitative metoden vi benytter for å operasjonalisere sammensetning, samarbeidsklima og opplevd brukermedvirkning, og hvordan vi analyserer sammenhengene mellom disse. I den femte delen gjengir vi resultatene fra analysene. Avslutningsvis diskuterer vi hva resultatene kan skyldes, og hvordan funnene kan brukes i det praktiske arbeidet i brukerutvalgene i NAV.

## Brukerutvalgenes bakgrunn

Før etableringen av NAV i 2006 hadde både Trygdeetaten og Aetat brukerutvalg på fylkes- og nasjonalt nivå. For Aetat ble dette formalisert i 2002 da Stortinget ba Regjeringen legge frem forslag som sikret brukermedvirkning (i forbindelse med endringer i Sysselsettingsloven). Ved etableringen av NAV ble følgende bestemmelse tatt inn i arbeids- og velferdsforvaltningsloven: «Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at representanter for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester» (§6)<sup>1</sup>. Brukermedvirkning i NAV er også forankret gjennom flere internasjonale konvensjoner, blant annet Konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne<sup>2</sup>.

Ved etableringen av NAV hadde kommunene «Råd for funksjonshemmede», som også var på fylkesnivå og nasjonalt nivå, men det ble i begrenset grad brukt for sosiale tjenester i NAV. Råd for funksjonshemmede var ikke lovfestet. Etter etableringen av NAV er rådene endret til Råd for personer med funksjonsnedsettelse. Det er nå et krav i kommuneloven (§5-12)<sup>3</sup> at alle kommuner og fylkeskommuner skal ha eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd.

I forbindelse med opprettelsen av NAV skrev Alm Andreassen (2009) en bok med forskningsbaserte råd til brukerrepresentanter og NAV-ansatte. Hun vektlegger at brukermedvirkningens suksess hviler på den innsatsen og holdningene brukerrepresentanter og NAV har med seg til arbeidet. Brukerrepresentanter tillegges et ansvar for å sette seg inn i hvordan NAV fungerer, innhente informasjon fra de som de representerer, ha en agenda for hva en vil oppnå og komme med konstruktive innspill til NAVs arbeid. Fra NAVs side er det viktig at en går inn med et reelt ønske om å gjøre endringer i egen virksomhet, og at en tror at brukerne har noe å bidra med. Det å ha et brukerutvalg i seg selv er altså ikke godt nok – og trenger ikke være uttrykk for noe annet enn at en *må* eller *bør* ha det.

Ekspertgruppen, ledet av Sigrun Vågeng før hun ble Arbeids- og velferdsdirektør, ble bedt om å foreslå tiltak som sikrer bedre brukermedvirkning og gode brukeropplevelser (Ekspertgruppen 2014, 2015). De merket seg tidligere forskning og undersøkelser (se under) om både varierende utbredelse av brukerutvalg og spørsmål om i hvilken grad de har reell innflytelse. De var bekymret for at store deler av NAVs virksomhet ikke var tilknyttet et spesifikt brukerutvalg. Gruppen anbefalte også at sentralt brukerutvalg bør «ledes av en brukerrepresentant for å styrke brukermedvirkningen», og at NAV utarbeider brukermeldinger for å gi brukeren en «tydeligere stemme» (Ekspertgruppen 2014, s. 11; se NAV 2017; 2018 for eksempler på brukermeldinger).

I 2018 ble «Strategi for brukermedvirkning i NAV» lagt fram (NAV 2019). Strategien inneholder noen anbefalinger om arbeidet i brukerutvalget. Om sammensetning nevnes det at utvalget samlet sett bør representere bredden blant NAVs brukergrupper og at medvirkning fra ungdom er et satsingsområde. Det fremgår videre at «det skal være brukerutvalg på alle kontor og enheter, enten som eget utvalg eller i samarbeid» (noe som i begrenset grad synes å være på plass, se avsnitt om Datainnsamling under). Strategien tilrår også at det skal legges til rette for brukerdrevet tjenesteutvikling i NAV. Det er naturlig å tenke seg at brukerutvalgene er tiltenkt en betydelig rolle i dette, enten ved egne bidrag og prosesser, eller ved å sikre at brukerstemmen blir hørt på annen egnet måte.

## Tidligere studier om brukermedvirkning og brukerutvalg

Det er gjennomført et knippe studier om brukermedvirkning i NAV. Disse er ofte beskrivende kartlegginger, men noen få studier undersøker eller er inne på spørsmålet om arbeidet i utvalgene bidrar til å forbedre NAV (Alm Andreassen mfl. 2012; Andersen 2011; Haualand og Hilsen 2014; Hilsen og Skinnarland 2015). Her sammenfatter vi funn og tendenser fra noen utvalgte studier fordi de omtaler brukermedvirkning generelt, i NAV spesielt, eller fordi de indirekte omhandler graden av opplevd brukermedvirkning og innflytelse i brukerutvalgene. Vi konsentrerer oss om studier som er gjennomført etter at NAV ble etablert.

<sup>1</sup> <https://lovdata.no/lov/2006-06-16-20/§6>

<sup>2</sup> <https://lovdata.no/traktat/2006-12-13-34/a4>

<sup>3</sup> <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83/§5-12>

Andersen (2011), Alm Andreassen mfl. (2012), Haualand og Hilsen (2014) og Hilsen og Skinnarland (2015) er opptatt av sammensetning i brukerutvalgene og hvilken innflytelse utvalgene har. Studiene er sporadisk opptatt av spørsmål relatert til samarbeidsklima, men dette er ikke analysert i detalj. Hovedinntrykket er at brukermedvirkningen oppfattes som lav, og at det er vanskelig å gi konkrete eksempler på tilfeller hvor arbeidet i utvalgene har bidratt til å endre NAV (Andersen 2011; Hilsen og Skinnarland 2015). Utvalgene oppfattes primært som fora for gjensidig informasjon eller reaktiv samhandling. Flere av studiene forklarer dette delvis med at brukerutvalgene består av representanter for brukerorganisasjoner, slik som Norges Handikapforbund, men mangler brukerrepresentasjon fra store brukergrupper i NAV som ikke har en egen interesseorganisasjon (Alm Andreassen mfl. 2012; Andersen 2011; Haualand og Hilsen 2014; Hilsen og Skinnarland 2015). Den gruppen som er sterkest underrepresentert er trolig arbeidssøkerne, en gruppe som nevnes i mange av studiene. Det spekuleres videre i om brukerutvalgene kanskje ikke er relevante for sakene som tas opp, enten fordi sakene preges av informasjon om endringer som allerede har skjedd eller at sakenes innhold gjelder brukergrupper som ikke er representert (Hilsen og Skinnarland 2015). Det er oftest slik at virksomhetsrepresentantene forbereder og legger frem saker, og brukerrepresentantene reagerer på disse.

Riksrevisjonens (2012) undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunene i NAV, og en undersøkelse NAV har gjort i egenregi i samme periode (referert i Hilsen og Skinnarland 2015), illustrerer godt hovedinntrykket fra overnevnte studier. De finner at brukerutvalgene i begrenset grad bidrar til forbedring eller endring av NAV. Begge undersøkelsene finner at relativt få NAV-ledere oppfatter at brukerutvalgene bidrar til forbedring av NAVs tjenester. For eksempel svarer 54 prosent at samarbeidet med brukerutvalgene fungerer godt eller meget godt. Samtidig finner undersøkelsen at 58 prosent av lederne som har et brukerutvalg, mener at brukerorganisasjoner i liten eller meget liten grad har bidratt med innspill til utformingen av kontorets tjenester. Flere brukerorganisasjoner hevder at de lokale brukerutvalgene i liten grad fungerer, og utgjør et råd som primært mottar informasjon.

Vi kan dermed si at flere av studiene sår tvil om brukerutvalgene generelt sett fungerer etter hensikten, altså at de bidrar til å forbedre NAV. Samtidig ser det ut til at dette er preget av variasjon. Studiene undersøker imidlertid i liten grad systematisk hva som kjennetegner de utvalgene hvor deltakerne opplever at de bidrar til å forbedre NAV slik vi forsøker i denne artikkelen.

### **Sammenhengen mellom sammensetning, samarbeidsklima og evnen til å drive forbedringsarbeid**

Siden den uttalte hensikten med brukerutvalgene er å forbedre NAV, velger vi å trekke på litteratur fra innovasjonsstudiefeltet som tar opp spørsmål om hvordan sammensetning og samarbeidsklima kan ha sammenheng med forbedring. Selv om innovasjonsbegrepet ikke benyttes i den overnevnte litteraturen om brukerutvalg, er det mulig å tenke seg arbeidet i brukerutvalget som innovasjonsarbeid.

Innovasjon kan forstås som en prosess hvor organisasjoner omgjør ideer til nye eller forbedrede tjenester (Baregheh mfl. 2009), og brukerutvalgene er en mulig aktør i ulike faser i disse prosessene (Van de Ven mfl. 2008, s. 25). Eksempelvis kan det tenkes at brukerutvalgene både kan bidra i idéfaser og evalueringsfaser. Det er imidlertid ikke prosesser vi studerer her, men brukerutvalgene som en potensiell *ressurs* i disse prosessene (Froehle og Roth 2007). Nærmere bestemt er vi opptatt av om det er noen trekk ved utvalgene som kan knyttes til opplevd brukermedvirkning. Det enkelte medlem i et utvalg kan selvsagt forstås som en ressurs, men her er vi opptatt av brukerutvalget som en grupperessurs, med de egenskaper som ligger til denne gruppen i form av sammensetning og samarbeidsklima.

Tidligere innovasjonsforskning har vist blandede resultater knyttet til om gruppers sammensetning har sammenheng med innovasjon (Anderson mfl. 2014). I en metaanalyse fremgår det at noen kjennetegn har en mer solid sammenheng enn andre (Hülsheger mfl. 2009). Såkalt arbeidsrelevant mangfold, altså at gruppelemmene har ulik erfaring og fagbakgrunn, er vist å ha en positiv sammenheng med innovasjon, mens andre trekk ved deltakernes bakgrunn ikke har det (f.eks.

alder og landbakgrunn). Arbeidsrelevant mangfold innebærer at gruppen har ressurser til å se problemstillinger fra ulike perspektiver. Dette har en mulig parallell til kritikken om at noen brukergrupper er underrepresenterte i brukerutvalgene. Den samme metaanalysen viser også at gruppens størrelse har en positiv sammenheng med innovasjon, med det argument at gruppestørrelse er en indikator for gruppens samlede ressurser. Det kan imidlertid også tenkes at store grupper hindrer gruppedynamikken og tryggheten som trengs for å skape et godt innovasjonsklima (Darsø 2011). Vi kommer tilbake til disse aspektene i analysen i form av at vi ser på andelen ungdom i utvalgene, om deltakerne selv opplever at utvalgene er bredt sammensatt og på antallet deltakere. I tillegg ser vi blant annet på fartstiden i utvalget, hvem som leder utvalget og på hvilket nivå i organisasjonen utvalget befinner seg.

Samarbeidsklima begrenser vi til aspekter som tidligere har vist seg å ha positiv sammenheng med forbedring og innovasjon. Deltakertrygghet peker til at medlemmer i gruppen føler seg trygge, noe som kan bidra til at de i større grad stiller både «dumme» og kritiske spørsmål uten å bekymre seg på egne vegne. Denne typen spørsmål kan være viktige i innovasjonsprosesser (Darsø 2011). Studier viser også at et samarbeidsklima preget av at gruppen tar seg tid til å stille kritiske spørsmål og reflektere rundt bedre og alternative løsninger, har positiv sammenheng med innovasjon (Anderson mfl. 2014; Hülshager mfl. 2009).

Hovedinntrykket fra disse studiene er altså at sammensetning kan ha betydning, men at det først og fremst er samarbeidsklimaet i gruppen som har sammenheng med forbedring og innovasjon. I analysen ser vi nærmere på om vi kan finne liknende sammenhenger for brukerutvalgene i NAV.

## Metode

Vi benytter en kvantitativ tilnærming for å undersøke om sammensetning og samarbeidsklima i brukerutvalgene har sammenheng med opplevd brukermedvirkning. Dataene vi benytter i studien er hentet fra en spørreundersøkelse blant deltakerne i brukerutvalgene. Her beskriver vi datainnsamlingen, operasjonalisering av begrepene og hvordan disse analyseres.

## Datainnsamling

Siden det ikke foreligger et sentralt register over brukerutvalgsmedlemmer i NAV, skaffet vi først oversikt over denne «populasjonen». Populasjonen ble samlet inn ved å be direktoratet, NAV fylker og Hjelpemiddelsentraler om en komplett oversikt over brukerutvalg og brukerutvalgsmedlemmer på deres egen enhet og underliggende enheter. Med unntak av at et fylke ikke sendte inn eventuelle lokale brukerutvalg, fikk vi svar fra alle enheter. Vår vurdering er at den samlede oversikten er relativt komplett sentralt og regionalt, men trolig med en del mangler når det gjelder brukerutvalg på lokalt nivå. Det kan skyldes at mange NAV-kontorer nylig har vært igjennom omorganisering og sammenslåing, noe som kan ha medført at eksisterende brukerutvalg er oppløst, og eventuelt nye ennå ikke er opprettet.

Populasjonen består totalt av 658 deltakere, inkludert brukerrepresentanter og deltakere fra NAV som inngår i eller tiltrer utvalgene. Vararepresentanter teller også med for de som meldte inn dette. Disse fordeler seg på 61 brukerutvalg: 1 på sentralt nivå, 13 for hjelpemiddelsentralene (såkalte områdeutvalg), 10 for fylkene og 37 lokale utvalg (for NAV-kontorer eller utvalg for flere kontorer). I noen tilfeller har fylke og hjelpemiddelsentral det samme utvalget. Disse er ikke talt dobbelt. Samtidig kan det nevnes at en del NAV-kontorer har felles utvalg, eller benytter andre kommunale utvalg til å rådføre seg med. Dette omfanget er ikke kartlagt i denne studien. Vi har imidlertid inntrykk av at gapet er stort mellom faktisk tilknytning til brukerutvalg og ambisjonen om at hvert NAV-kontor skal ha en slik tilknytning (NAV 2019).

Spørreundersøkelsen ble sendt ut i begynnelsen av oktober 2020 til alle deltakere, totalt 584 siden det er 74 representanter i populasjonen som er medlemmer av flere utvalg. I disse sistnevnte tilfellene ba vi respondenten svare på hvilket utvalg svarene gjelder og vi knyttet svarene til riktig sted. Etter tre påminnelser oppnådde vi 320 svar, noe som tilsvarer en svarprosent på 55. Svarprosenten var høyest blant NAVs representanter/tiltredende (97 svar, 58 prosent), deretter representanter for personbrukere (200 svar, 47 prosent) og arbeidsgivere (23 svar, 37 prosent).



sent). For å korrigere for skjevheter, veker vi dataene i analysen opp mot populasjonen for undergrupper bestående av det enkelte utvalg, av antall NAV-representanter og antall brukerrepresentanter (varaer telles ikke). Selv om vi i datasettet har 320 svar, benyttes noe færre svar i analysene under. Årsaken er at vi har utelatt medlemmer av utvalg med færre enn tre respondenter i analysene og at noen har svart «vet ikke/ikke aktuelt» på noen av spørsmålene. Analysen inkluderer derfor utvalg hvor det er minst 3 respondenter. Maksimalt antall respondenter for et utvalg i datasettet er 16, mens gjennomsnittet er 6.

### Statistiske metoder

En del av begrepene i analysen operasjonaliseres ved hjelp av flere spørsmål i undersøkelsen, med den hensikt å kunne måle en mer latent/underliggende dimensjon og for å øke dataenes reliabilitet (f.eks. Hellevik 2002, s. 309). I praksis lager vi såkalte «sumskåre» basert på gjennomsnittet fra flere spørsmål. Vi validerer grunnlaget for sammenslåingen – altså at spørsmålene danner én dimensjon – ved hjelp av Cronbachs alpha (Mehmetoglu og Jakobsen 2017, s. 282). Tommelfingerregelen er at dimensjonen har en god reliabilitet når verdien er høyere enn 0,7.

En del av begrepene vi måler regner vi som egenskaper ved utvalget, og vi aggregerer derfor svarene fra individ- til utvalgsnivå ved å benytte gjennomsnitt for kontinuerlige variabler (f.eks. skalaer fra 1 til 6) og typetall for kategoriske variabler (f.eks. hvem som leder utvalget). Det gjelder også målingene av samarbeidsklima, som vi regner som egenskaper ved det enkelte utvalg (Kuenzi og Schminke 2009, s. 683).

Når vi aggregerer individvariabler til utvalgsnivå, må vi sannsynliggjøre at en slik aggregering kan forsvares. Det som måles må ha noe å gjøre med egenskaper som kan tillegges brukerutvalget og ikke kun individnivået (Skog 2004). Det gjelder spesielt de spørsmålene som er av høy subjektiv karakter, altså meninger og oppfatninger om hvordan arbeidet foregår. For det første bør det ha vært klart for respondenten at de spørsmålene som stilles gjelder dette bestemte brukerutvalget. Dette sannsynliggjorde vi i undersøkelsen både ved bruk av innledende tekst,

ved avklaring av hvilket utvalg svarene gjelder dersom respondenten er medlem av flere utvalg (se mer om datainnsamlingen over), og i selve formuleringen av spørsmålene (se tabell 1). For det andre, supplerer vi dette med en statistisk validering av om det gir mening å aggregere svarene til utvalgsnivå (se vedlegg 1).

I selve analysen benytter vi en vanlig lineær regresjonsmodell med den enkeltes opplevde grad av medvirkning som avhengig variabel, mens de øvrige begrepene inngår som uavhengige variabler (Skog 2004). Hensikten med denne fremgangsmåten er å avdekke om, og eventuelt hvordan, det enkelte aspekt knyttet til sammensetning og samarbeidsklima har sammenheng med opplevd medvirkning. I løpet av analysearbeidet avdekket vi at det både er en forskjell på hva brukerrepresentanter og NAV-ansatte mener om graden av medvirkning, og at det er vesentlig forskjell på hvilke aspekter som ser ut til å påvirke deres oppfatninger. For å løse dette, satte vi opp et samspillsledd for hver av de uavhengige variablene med indikator på om det er brukerrepresentanter eller NAV-ansatte som har svart. Det gjør imidlertid selve regresjonstabellen noe vanskeligere å tolke. Det løser vi ved å bruke estimatene til å predikere de gjennomsnittlige verdiene for avhengig variabel og utføre videre analyser på disse (Williams 2012). Vi utfører også test av forskjeller mellom utvalgte predikerte verdier; en såkalt Wald-test (Mize 2019; Williams 2012). På denne måten får vi frem flere nyanser og eventuelle forskjeller i effekter enn det som kommer frem i regresjonstabellen. Som tommelfingerregel regnes en  $p$ -verdi på under 0,05 (altså 5 prosent sannsynlighet for at resultat er tilfeldig) som at forskjellen er såkalt statistisk signifikant, men vi vil i noen tilfeller benevne høyere  $p$ -verdier som «tendenser» (Wasserstein mfl. 2019).

### Mulige metodiske svakheter

Vi vil nevne to metodiske svakheter knyttet til studiens interne validitet, altså gjennomføringen av studien (Skog 2004). Den første går på kausalitet, altså de teoretiske forutsetningene vi gjør om forholdet mellom årsak og virkning. I modellen tar vi eksempelvis utgangspunkt i at sammensetning og samarbeidsklima påvirker den opplevde brukermedvirkningen. Vi



mener dette er det mest sannsynlige når det gjelder kausalitet, men vi kan heller ikke utelukke at det er innslag av det motsatte, at opplevd brukermedvirkning påvirker sammensetning og samarbeidsklima. Vi kan heller ikke utelukke spuriøse effekter, altså at det er noe annet som påvirker begge forhold.

For det andre, kan vi ikke utelukke at utvalget er skjevt og ikke i god nok grad er representativt for alle brukerutvalgsdeltakere i NAV. Den relativt høye svarprosenten, samt vektingen vi gjør mot undergrupper, bør imidlertid tilsi at det er grunnlag for å forstå funnene som generaliserbare.

**Tabell 1. Variabler som inngår i analysen.**

Avhengig variabel	Skala*/ antall alternativer
<b>Avhengig variabel</b>	
Opplevd medvirkning (består av:)	1-6
«Arbeidet i utvalget bidrar til å forbedre NAV»	1-6
«NAV endrer praksis etter innspill fra brukerutvalget»	1-6
<b>Sammensetning</b>	
Erfaring (hvor lenge har du vært i dette utvalget?)	4
Mangfold (utvalget består av personer som representerer ulike brukergrupper).	1-6
Leder (hvem leder utvalget, brukerrepresentant eller NAV)	
Nivå (fra bakgrunnsdata:), sentralt, hjelpemiddelsentral, fylke eller lokalt	
Ungdom (hvor mange personer under 30 år i utvalget?)	4
Tiltredende (sum av leder i NAV, medarbeider i NAV, KS og andre)	4
Antall medlemmer (inkl. NAV-ansatte, ekskl. vara; bakgrunnsdata)	
Saksmangfold (sum av 9 ulike typer saker som behandles i utvalget)	9
Saksåpenhet (består av:)	1-6
«Vi tar opp de sakene vi ønsker i utvalget»	1-6
«Alle har mulighet til å få saker på dagsorden før møtene»	1-6
<b>Samarbeidsklima**</b>	
Deltakertrygghet (består av:)	1-6
«Vi (både medlemmer og tiltredende) har et sterkt samhold i brukerutvalget»	1-6
«Vi holder hverandre oppdaterte om saker som angår brukerutvalget»	1-6
«Vi forstår og respekterer hverandre»	1-6
«Vi kan ha ærlige diskusjoner om hvordan arbeidet i brukerutvalget fungerer»	1-6
Innovasjonsstøtte (består av:)	1-6
«Vi stiller kritiske spørsmål om hvordan NAV løser oppgavene sine»	1-6
«Vi i brukerutvalget søker etter nye måter å løse utfordringer på»	1-6
«Vi bruker nok tid til å diskutere og utvikle nye ideer/løsninger»	1-6
«Vi får bistand fra ledere og ansatte i NAV når vi ønsker det»	1-6
<b>Respondent: bruker eller NAV-ansatt (fra bakgrunnsdata)</b>	

\*sekspunktsskalaene går fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig)

\*\*inspirert av Anderson og West (1998)

## Operasjonalisering

I analysen benytter vi én avhengig og 11 uavhengige variabler. De uavhengige variablene er ved aggregering, eller ved hjelp av bakgrunnsdata, omgjort til egenskaper ved brukerutvalget, med ett unntak: om respondenten er brukerrepresentant eller NAV-ansatt. Vi estimerer altså sammenhengen mellom gjennomsnittssvaret for deltakerne i utvalget og den individuelle opplevde brukermidvirkningen. Andre vanlige sosiodemografiske variabler som kjønn og alder var, i tråd med andre funn (Hülshager mfl. 2009), ikke signifikante i de forberedende analysene og vi valgte derfor å ikke ta med disse i analysen. I tabell 1 gir vi en oversikt over variablene som inngår i analysen. En mer detaljert oversikt med beskrivende statistikk og aggresjonsmetoder gjengis i vedlegg 2.

Siden vi her er opptatt av opplevd brukermidvirkning som et utfall, vil vi kort reflektere rundt hva som er forholdet til en slags «faktisk» brukermidvirkning. De fleste studier av brukermidvirkning har et subjektivt element på den måten at deltakerne selv benyttes som kilder. Det finnes imidlertid ulike grader av subjektivitet, og kanskje, som vi kommer inn på i diskusjonen om ledelse av utvalget under, slår subjektiviteten inn på måter som skaper skjevheter og i verste fall forvrenger resultater. Det er en kjent problemstilling at respondenter i en spørreundersøkelse ofte tar med seg en overordnet oppfatning – et «lynne» – inn i undersøkelsen som kan prege svarene (Spector 2006) eller at mennesker generelt har en tendens til å forenkle kompliserte spørsmål til enklere spørsmål før en svarer (Kahneman og Tversky 1974; Kirkebøen 2013). Det er også kjent at ulik kontekst kan påvirke hvordan respondentene oppfatter spørsmålene (Grimen 2004, s. 256). Når vi stiller de to spørsmålene som brukes til å måle opplevd brukermidvirkning, kan vi derfor ikke utelukke at noen svarer på spørsmålene ut fra andre inntrykk og oppfatninger enn de vi forsøker å avdekke. Samtidig virker det urimelig å anta at de subjektive vurderingene er helt frakoblet de «faktiske». Vi antar derfor at aktørenes opplevde brukermidvirkning reflekterer den faktiske brukermidvirkningen og at aktørenes egne oppfatninger dermed er av interesse.

## Analyse

For å undersøke om egenskaper ved brukerutvalget knyttet til sammensetning (f.eks. erfaring og mangfold) og samarbeidsklima (deltakertrygghet og innovasjonsstøtte) påvirker den opplevde brukermidvirkningen, estimerte vi en vanlig lineær regresjonsmodell. I modellen er opplevd brukermidvirkning den avhengige variabelen, mens variablene nevnt i forrige avsnitt inngår som uavhengige variabler. Siden vi i forberedende analyser avdekket at en del variabler slår forskjellig ut avhengig av om respondenten er brukerrepresentant eller NAV-ansatt, valgte vi å legge inn dette som et samspill på hver enkelt variabel.

Modellen gjengir vi i tabell 2. Grunnet interaksjonsleddene og kategoriske variabler er det vanskelig å tolke modellen direkte. I det følgende benytter vi derfor predikerte verdier for å illustrere og teste forskjellen mellom effektene nærmere.

Det å være **brukerrepresentant og NAV-ansatt** ser i seg selv ut til å utgjøre en viss forskjell i vurderingen av brukermidvirkning (figur 1). Brukerrepresentantene opplever generelt noe mer brukermidvirkning enn NAV-ansatte, med henholdsvis 3,9 og 3,7 poeng på en sekspunkts skala. Forskjellen for de predikerte verdiene er signifikant ( $p=0,01$ ).

**Erfaring** er dengjennomsnittlige fartstiden til deltakerne i utvalget – som trolig også reflekterer selve utvalgets fartstid. Denne har sammenheng med den opplevde brukermidvirkningen, men på ulike måter for brukerrepresentanter og NAV-ansatte (figur 2, venstre). Brukerrepresentanter i utvalg med lengre erfaring oppgir lavere opplevd brukermidvirkning enn de med kortere fartstid. Samtidig ser vi tendens til det motsatte fra NAVs perspektiv ( $p=0,13$ ).

Når det gjelder effekten av hvem som **leder utvalget**, finner vi at dette kun har en viss sammenheng med opplevd brukermidvirkning for brukerrepresentantenes del. Det er en svak tendens til høyere opplevd brukermidvirkning når det er en brukerrepresentant som leder utvalget (figur 2, midt,  $p=0,13$ ). Det påvirker imidlertid de NAV-ansattes oppfatning i sterkere grad: når NAV selv leder utval-

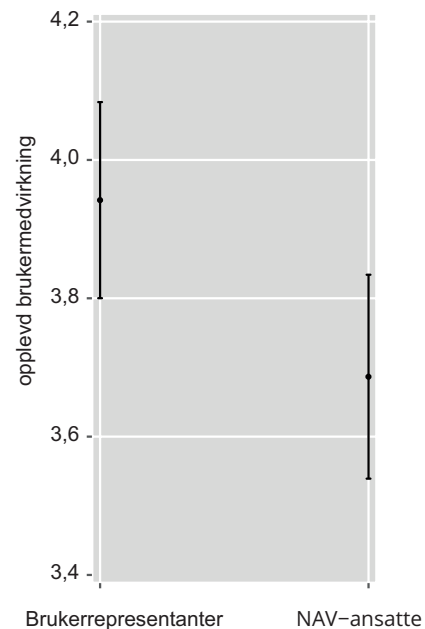
**Tabell 2.** Regresjonsmodell med opplevd brukermedvirkning som avhengig variabel.

Variabel	Koeffisient
<b>Respondent er:</b>	
Brugerrepresentant	Base
NAV-ansatt	-1,38
<b>Erfaring</b>	
Erfaring X NAV-ansatt	0,81**
<b>Mangfold</b>	
Mangfold X NAV-ansatt	0,07
<b>Utvalget ledes av:</b>	
Brugerrepresentant	Base
NAV	-0,28
Ledes av NAV X NAV-ansatt	1,08**
<b>Nivå i virksomheten</b>	
Sentralt	Base
Hjelpemiddelsentral	0,11
Fylke	-0,22
Lokalt	-0,21
Hjelpemiddels. X NAV-ansatt	-0,76
Fylke X NAV-ansatt	-0,08
Lokalt X NAV-ansatt	-0,86
<b>Andel ungdom i utvalget</b>	
Ingen	Base
Noen ungdom	0,09
Noen ungdom X NAV-ansatt	0,02
<b>Tiltredende</b>	
Tiltredende	-0,04
Tiltredende X NAV-ansatt	-0,18
<b>Antall medlemmer</b>	
Antall X NAV-ansatt	-0,03
<b>Saksmangfold</b>	
Saksmangfold X NAV-ansatt	-0,01
<b>Saksåpenhet</b>	
Saksåpenhet	0,31*
Saksåpenhet X NAV-ansatt	-0,49*
<b>Deltakertrygghet</b>	
Deltakertrygghet	0,03
Deltakertrygghet X NAV-ansatt	0,64**
<b>Innovasjonsstøtte</b>	
Innovasjonsstøtte X NAV-ansatt	-0,21
Konstantledd	1,27
N	293
R <sup>2</sup>	0,29

\* p<0.10, \*\* p<0.05

Kilde: NAV

**Figur 1.** Predikerte verdier for opplevd brukermedvirkning fordelt på de to partene, med 95% konfidensintervall for gjennomsnittet.



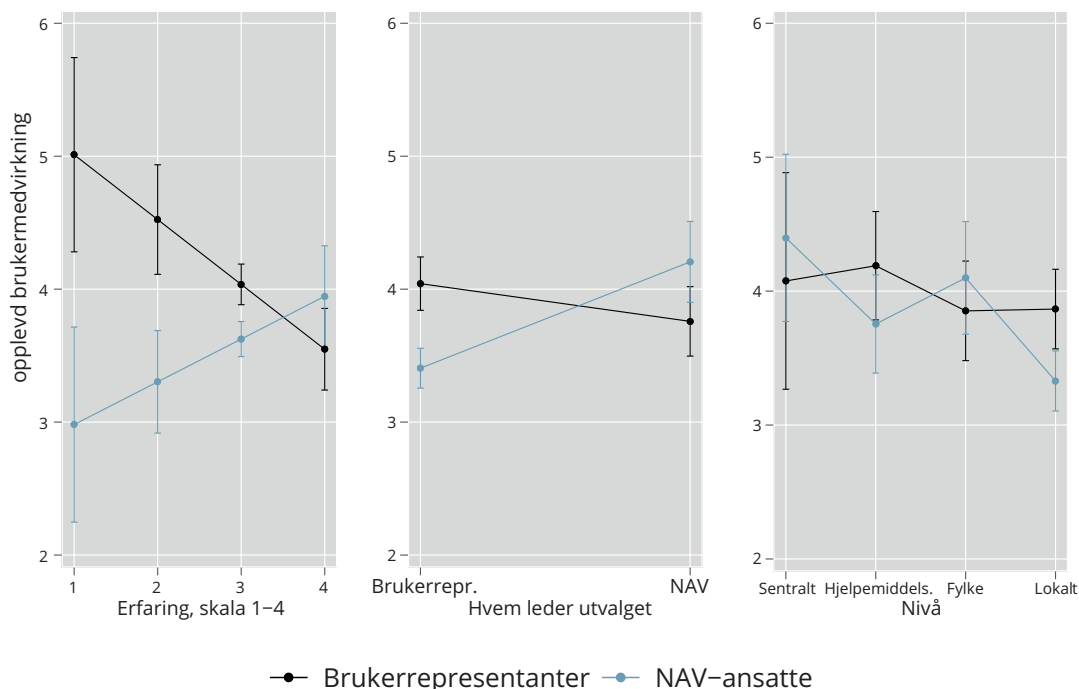
Kilde: NAV

get, har dette positiv sammenheng med den opplevde medvirkningen. Effekten her synes å være betydelig, med 0,7 poengs forskjell for opplevd brukermedvirkning.

Det er lite variasjon for opplevd brukermedvirkning på bakgrunn av hvilket **utvalgsnivå** respondenten deltar i (figur 2, høyre). Vi finner imidlertid at NAV-ansatte i lokale utvalg vurderer brukermedvirkningen til å være signifikant lavere både sammenlignet med brukerrepresentantene i denne typen utvalg ( $p<0,01$ ) og dersom de sammenlignes med NAV-ansatte i andre utvalg ( $p<0,01$ ).

Vi finner ingen variasjon i opplevd brukermedvirkning basert på andelen **ungdom** under 30 år i brukerutvalget. Det samme gjelder det vi kaller **mangfold**, som er en vurdering av i hvor stor grad

**Figur 2.** Predikerte verdier for opplevd brukermedvirkning, for erfaring, leder av utvalget og utvalgsnivå, med 95% konfidensintervall for gjennomsnittet.



Kilde: NAV

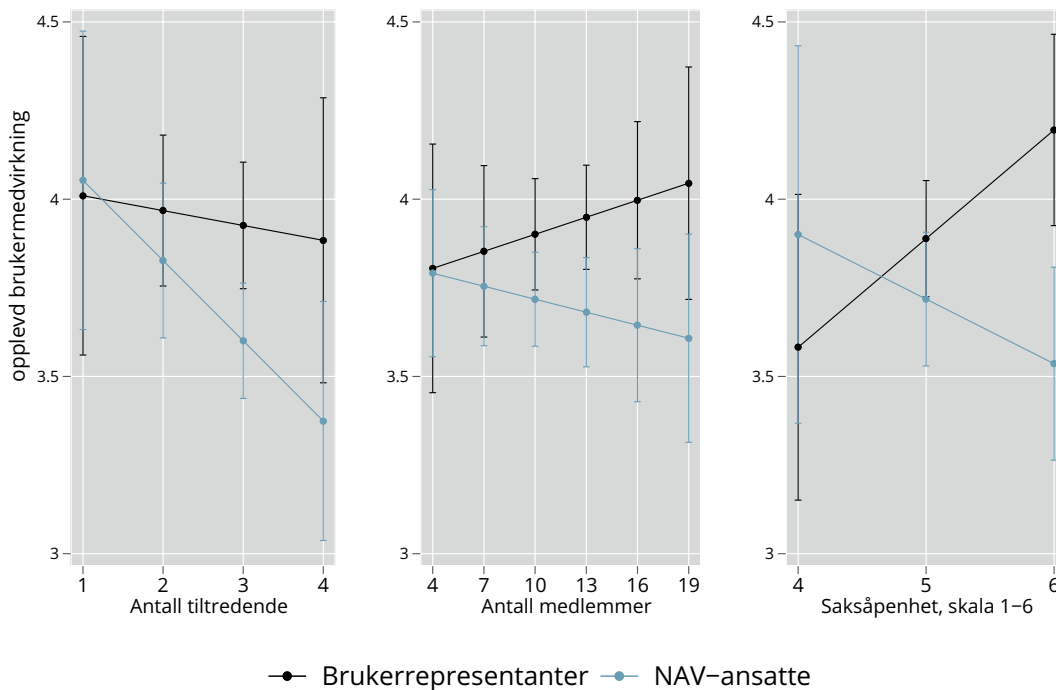
utvalget består av personer som representerer ulike brukergrupper. Det på tross av at smal representasjon har blitt trukket frem som negativt både i tidligere studier av brukerutvalg og i innovasjonsstudier. Det er altså vanskelig å finne tegn på at bredere representasjon, det vi kanskje kan sidestille med arbeidsrelevant mangfold (Hülshager mfl. 2009), har positiv sammenheng med opplevd brukermedvirkning. Det kan imidlertid hende at disse aspektene ikke varierer nok mellom utvalgene til at eventuelle effekter fanges opp.

Vi finner en viss negativ sammenheng mellom et økende antall **tiltredende** medlemmer (f.eks. KS og andre organisasjoner) og opplevd brukermedvirkning blant NAV-ansatte ( $p=0,06$ , figur 3, venstre), men effekten er ikke sterk nok til at vi kan påstå at dette skiller seg fra brukerrepresentantene ( $p=0,31$ ). Vi finner heller ikke at **antall medlemmer** i utvalget generelt sett har sammenheng med opplevd brukermedvirkning, eller at dette varierer mellom NAV-ansatte og brukerrepresentanter (figur

3, midt,  $p=0,28$ ). Når utvalget når en viss størrelse, ser det imidlertid ut til at brukerrepresentanter i større utvalg opplever mer medvirkning, mens NAV-ansatte opplever mindre medvirkning (den estimerte forskjellen for 13 utvalgsmedlemmer er 0,26 poeng,  $p=0,01$ ). Sammenhengen mellom størrelse på utvalgene og opplevd innovasjon er dermed tvetydig.

**Saksmangfold**, altså bredden i saker som er til behandling i utvalget, ser ikke ut til å påvirke opplevd brukermedvirkning. Det gjør imidlertid **saksåpenhet**, som er en indikasjon på om brukerrepresentanter har anledning til selv å fremme de saker de ønsker til utvalgets møter. Dette er en sekspunkts skala, hvor de fleste verdier på utvalgsnivå ligger på mellom 4 til 6. Altså ser det ut til at alle utvalg har en god grad av saksåpenhet. Det virker imidlertid til å være forskjell mellom brukerrepresentanter og NAV-ansatte når det gjelder hvordan saksåpenhet påvirker opplevd medvirkning på de høyeste nivåene. Blant brukerrepresentanter har saksåpenhet en

**Figur 3.** predikerte verdier for opplevd brukermedvirkning, for antall tiltredende, antall medlemmer og saksåpenhet, med 95% konfidensintervall for gjennomsnittet.

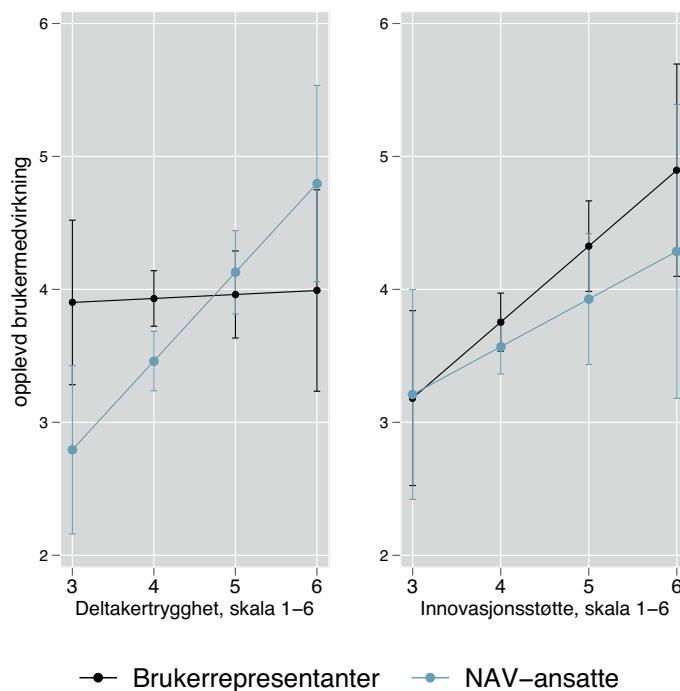


Kilde: NAV

positiv sammenheng med opplevd medvirkning, mens det motsatte er tilfellet blant NAV-ansatte (figur 3, høyre).

Til slutt ser vi på de to aspektene ved samarbeidsklima (figur 4). Deltakertrygghet indikerer at utvalget kjennetegnes av samhold, at deltakerne respekterer hverandre og at de kan ha ærlige diskusjoner. Deltakertrygghet ser ikke ut til å ha sammenheng med brukerrepresentantenes opplevde medvirkning, men det har en betydelig sammenheng med NAV-ansattes. Innovasjonsstøtte er en indikasjon på om deltakerne opplever at de tar seg tid til, og kan ha kritiske og konstruktive diskusjoner om de sakene som behandles i utvalget. Innovasjonsstøtte har en betydelig positiv effekt uavhengig av partene: den opplevde medvirkningen øker i gjennomsnitt med 0,5 poeng ved en enhets økning i innovasjonsstøtten. Begge disse indikatorene varierer relativt mye mellom utvalgene. Mens flesteparten av utvalgene har verdier på mellom 4 og 5 på en sekspunktsskala, har om lag en fjerdedel av utvalgene verdier mellom 3 og 4.

**Figur 4.** predikerte verdier for opplevd brukermedvirkning, for samarbeidsklima, med 95% konfidensintervall for gjennomsnittet.



Kilde: NAV

## Diskusjon

I analysen har vi forsøkt å avdekke om sammensetning og samarbeidsklima i brukerutvalgene har sammenheng med deltakernes opplevde brukermidvirkning, nærmere bestemt om de opplever at det arbeidet som foregår i brukerutvalgene bidrar til å endre NAV og gjøre NAV bedre. Motsatsen til dette er at brukerutvalgets arbeid stort sett dreier seg om mer passiv informasjonsutveksling, at en ikke nødvendigvis i utvalget tar opp utfordringer, eller bruker tid på å finne løsninger på disse. Tidligere analyser om brukerutvalg tilsier at en del utvalgsarbeid havner i denne sistnevnte kategorien. Det er derfor interessant å undersøke om det er noe ved utvalgenes sammensetning og samarbeidsklima som påvirker den opplevde brukermidvirkningen.

I utgangspunktet antok vi at de faktorene som har sammenheng med opplevd brukermidvirkning ville være relativt like mellom partene i utvalget, altså brukerrepresentanter og NAV-ansatte. Det er imidlertid både likheter og ulikheter, og vi benytter diskusjonen til å reflektere over noen av disse. Samtidig er det én ting å avdekke statistiske sammenhenger, og en annen sak å påstå at disse har et årsak-virkningsforhold. Vi benytter derfor også diskusjonen til å fremme mulige mekanismer og forbindelser mellom disse sammenhengene (Elster 1989). Vi deler diskusjonen om hovedfunnene inn i tre tema: ledelse, saksåpenhet og samarbeidsklima, for deretter å komme inn på hvordan disse funnene kan ha implikasjoner for NAV.

### Ledelse av utvalget – hva betyr det for brukermidvirkningen?

Kontrasten mellom partene kommer sterkest til syne når det er brukerrepresentantene som leder utvalget. For de NAV-ansattes del er den opplevde brukermidvirkningen sterkere når noen fra NAV (vanligvis leder/direktør) leder utvalget enn når brukerrepresentanter gjør det. Vi ser tendens til den motsatte effekten blant brukerrepresentantene.

Mens det tradisjonelle har vært at NAV både «eier» og leder utvalget, var altså et av forslagene fra Ekspertgruppen at det sentrale brukerutvalget skulle ledes av en brukerrepresentant (2014, s. 11). Denne praksisen er utbredt i og med at over halvparten av utvalgene

som inngår i denne undersøkelsen ledes av en brukerrepresentant (vedlegg 2). Dette er i tråd med en tankegang om at brukerne skal ta mer «kontroll» over utvalgets arbeid, altså at det representerer en slags maktforskyvning fra NAV til brukerrepresentantene. Vi må videre kunne anta at dette er mer enn symbolisk, men at det også får konsekvenser for hvordan utvalget arbeider, inkludert hvilke saker som tas opp og hvordan disse behandles.

Ut fra dette skulle vi kanskje kunne forvente at brukerutvalg ledet av brukerrepresentanter medfører høyere opplevd brukermidvirkning fra begge parter perspektiver. Hvorfor finner vi da det motsatte bildet fra de NAV-ansattes perspektiv? Vi kan tenke oss en del mekanismer som kan bidra til å forklare det. For det første, kan det hende at NAVs interne drifts- og utviklingsprosesser får en sterkere forbindelse til arbeidet i brukerutvalget når leder(e) i NAV er ansvarlig for begge aktiviteter. Det kan eksempelvis være at NAVs ledelse av utvalget bidrar til å gjøre utvalget til en mer aktiv aktør i utviklingsprosesser, ved at utvalget får relevante saker til riktig tid. Motsatt, kan NAVs ledelse kanskje redusere omfanget av saker som NAV kan gjøre lite med dersom ledelse av utvalget har sammenheng med hvilke saker som tas opp. Det at NAV-ansatte i lokalkontorene vurderer brukermidvirkningen som lavere enn for andre nivåer, kan være et uttrykk for at en diskuterer saker som det er lite handlingsrom for å gjøre noe med lokalt (Alm Andreassen 2009, s. 85).

For det andre, kan det være at ledere i NAV tar et større eierskap til brukerutvalgets hensikt og suksess når de selv leder utvalget, altså at de er mer oppmerksomme på brukerutvalgets arbeid enn når brukerrepresentantene selv har ledelsen. For det tredje, kan vi ikke utelukke at det å selv lede utvalget forsterker egen vurdering av utvalgets innflytelse, og at vi i tilfelle også ser en slik tendens blant brukerrepresentantene. Kanskje er det dermed et element av «positiv selvevaluering» i den opplevde brukermidvirkningen, uten at dette nødvendigvis reflekterer den reelle brukermidvirkningen.

Selv om det fra et demokratisk synspunkt er gode årsaker til at brukerrepresentanter bør lede utval-



gene, er det altså også mulig å argumentere for at NAVs ledelse kan være fordelaktig. Samtidig kan vi ikke utelukke at positiv selvevaluering medfører skjevheter i svarene.

### **Saksåpenhet – hva skal på agendaen?**

«Saksåpenhet» forstår vi som en pekepinn på i hvor stor grad brukerrepresentantene selv har anledning til å fremme de sakene de ønsker i utvalget. Sammenhengen mellom saksåpenhet og opplevd brukermedvirkning varierer også med hvem som svarer. Blant brukerrepresentantene har svært høy grad av saksåpenhet positiv sammenheng med opplevd brukermedvirkning, mens det motsatte synes å være tilfelle fra NAV-ansattes perspektiv. Er det dermed slik at saksåpenhet styrker brukermedvirkningen, slik som resultatene blant brukerrepresentantene tilsier, eller svekker den, slik resultatene blant NAV-ansatte tilsier?

Mekanismer som taler for brukerrepresentantenes synspunkt, er at en mer åpen tilgang til agendaen tillater brukerrepresentantene å ta opp saker som kanskje er ubehagelige for NAV, som kanskje NAV helst vil unngå, eller saker som har en sterkere brukerorientering. Slik sett har brukerrepresentantene en mulighet til å presse frem diskusjoner, og kanskje endring, på områder som kanskje ikke i utgangspunktet er en prioritet hos NAV. Brukerutvalgene vil i en slik setting fungere som en pressgruppe for å få gjennomslag for saker som brukerne mener er viktige. Spørsmålet er imidlertid om de når igjennom. Siden brukerutvalgene har en rådgivende funksjon, er det fortsatt opp til NAV å velge om slike saker hensyntas eller ikke.

På den andre siden, kan det være gode grunner for NAV til å ikke ville ha enkelte saker på agendaen. Kanskje er det lite NAV kan gjøre på det området hvor saken tas opp, altså at saken tas opp på eksempelvis feil nivå i organisasjonen (Alm Andreassen 2009, s. 85). Det er også mulig at stor grad av saksåpenhet fortrenger saker som NAV ønsker å diskutere, eller at mange saker hindrer utvalget i å sette seg grundig inn i saker; altså at informasjonen ikke følges av en diskusjon. Kanskje er det også et uttrykk for at utvalget ikke har en overordnet plan for sitt arbeid, men benytter tiden på de saker som måtte dukke opp.

Det er verdt å understreke at forskjellene mellom partene omhandler høye nivåer av saksåpenhet og at undersøkelsen indikerer at deltakerne i stort sett alle utvalg har gode muligheter til å få saker på agendaen. Funnene tilsier derfor at det først er ved høye nivåer av saksåpenhet at den opplevde brukermedvirkningen er forskjellig mellom partene.

### **Et samarbeidsklima som fremmer endring?**

Deltakertrygghet, altså at det er et visst samhold, takhøyde og rom for diskusjoner i utvalget, har positiv sammenheng med NAV-ansattes vurdering av brukermedvirkningen, men ingen sammenheng med brukerrepresentantenes. En kunne kanskje forvente det motsatte, at den opplevde brukermedvirkningen er bedre fra brukerrepresentantenes synspunkt når de i større grad er i et samarbeidsklima som oppleves trygt. Men det kan også være at sannsynligheten for at brukerutvalgene trekkes mer inn i NAVs innovasjonsprosesser er høyere når NAV-ansatte selv opplever deltakertrygghet i utvalget, og at dette er årsaken til at vi ser denne effekten fra NAVs side. Kanskje er også NAV generelt mer komfortable med å åpne seg opp for, og ta opp vanskelige saker i utvalget, når takhøyden er stor. I utvalg hvor flere NAV-ansatte deltar er ikke nødvendigvis disse mer samsnakket enn det brukerrepresentantene er, og NAV kan av den grunn også ha behov for høy grad av deltakertrygghet. Vi kan anta at rollene er noe forskjellig: brukerrepresentantene deltar som selvstendige representanter, mens de NAV ansatte jobber i en hierarkisk organisasjon.

Innovasjonsstøtte, altså at en i utvalget tar seg tid til å kritisk diskutere løsninger, ser samtidig ut til å ha positiv sammenheng med opplevd brukermedvirkning for begge parter. Jo sterkere deltakerne opplever støtte til kritiske diskusjoner som retter seg mot nye måter å løse utfordringene på, jo større blir opplevelsen av medvirkning. Ved situasjoner der innovasjonsstøtten er høy, erfarer begge parter at brukermedvirkningen er meget god. Dette funnet er i tråd med tilsvarende funn fra innovasjonsstudiefeltet (Anderson mfl. 2014; Hülshager mfl. 2009). På en måte er det ikke overraskende at et samarbeidsklima preget av at en bruker tid på å kritisk diskutere saker har sammenheng med opplevd brukermedvirkning. På den annen side, er motsatsen til innovasjonsstøtte trolig et arbeidsklima

mer preget av informasjonsutveksling enn drøfting. Det kan tyde på brukerutvalgenes påvirkningskraft blir større når en går grundigere inn i saker i form av en konstruktiv diskusjon.

### **Grunnlag for videre refleksjoner om utvalgsarbeidet**

Vi finner altså i en del tilfeller at brukerrepresentanter og NAV-ansattes vurdering av om utvalgene påvirker og bidrar til forbedring av NAV kan ha sammenheng med en del aspekter knyttet til sammensetning og samarbeidsklima. Det at den opplevde brukermedvirkningen varierer, og at det kan være ulike årsaker til dette, reflekterer funn fra tidligere undersøkelser. I vår analyse finner vi imidlertid at disse sammenhengene også varierer med hvilken part i utvalget vi spør. Det reflekterer kanskje Ekspertgruppens (2014, s. 86) påpekning om at det er behov for en sterkere felles forståelse for brukerutvalgenes arbeid.

Brukermedvirkning dreier seg blant annet om å gi innflytelse til brukerne, og slik sett skulle vi kanskje kunne forventet at trekk ved utvalgene som tilsier at brukerne har stor innflytelse teller positivt for den opplevde brukermedvirkningen. Vi finner imidlertid at både det at brukerrepresentanter selv leder utvalget og at det er høy grad av mulighet til å få saker på dagsordenen, ikke har positiv sammenheng med opplevd brukermedvirkning fra NAVs side.

Når det gjelder de to aspektene ved samarbeidsklima, ser det ut til at deltakertrygghet er viktigst for NAV-ansatte. Fra begge parters perspektiv ser det imidlertid ut til at innovasjonsstøtte har stor sammenheng med

opplevd brukermedvirkning. Dette dreier seg om at deltakerne i utvalget opplever at de har støtte til, og at utvalget tar seg tid, til kritiske og konstruktive diskusjoner. Det kan tyde på at det er samarbeidsklimaet i utvalget, mer enn sammensetning, som påvirker den opplevde brukermedvirkningen mest.

Vår analyse har forhåpentligvis belyst spørsmål som kan få implikasjoner for videre arbeid med strategien for brukermedvirkning i NAV og kanskje har vi reist spørsmål som bør ses nærmere på i andre studier og ved andre metoder. Vi ser også for oss at denne studien kan benyttes til fruktbare diskusjoner om brukermedvirkning i de enkelte brukerutvalg. Hovedspørsmålet bør være hvordan brukerutvalget gjennom sitt arbeid kan bidra til å forbedre NAV. Funnene våre tilsier at et godt samarbeidsklima, især det at en tar seg tid til kritiske og konstruktive diskusjoner, ser ut til å være et avgjørende aspekt – kanskje til og med en forutsetning – for brukermedvirkning. En viktig utfordring til utvalget er dermed hvordan de kan skape et godt samarbeidsklima. I tillegg til mellommenneskelig respekt og faktorer som møteledelse er det naturlig å også komme inn på hvordan en legger opp sakene, og om en skal fokusere mer på noen saker enn andre. Et annet viktig spørsmål er dermed hvordan sammensetning og organisering fremmer brukermedvirkning. På disse områdene er det få anbefalinger å hente fra denne studien. Men vi reiser flere spørsmål som vi med fordel mener kan diskuteres i brukerutvalget. Disse kan brukes til å blant annet reflektere rundt hvilken part som bør lede utvalget og om stor saksåpenhet kan ha sine uheldige sider.

## Referanser

Alm Andreassen, Tone (2009) *Brukermedvirkning i NAV: Når velferdsforvaltningen og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Alm Andreassen, Tone, Eric Breit og Sveinung Legard (2012) *Opplæringsprogram for brukerrepresentanter i NAV: En evaluering på oppdrag fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Andersen, Jan (2011) *Brukerrepresentasjon i råd og utvalg på lokalt og regionalt nivå* (Forskningsrapport nr. 143/2011). Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.

Anderson, Neil R., Kristina Potočnik og Jing Zhou (2014) «Innovation and creativity in organizations: A state-of-the-science review, prospective commentary, and guiding framework». *Journal of Management*, 40 (5), 1297-1333.

Anderson, Neil R. og Michael A. West (1998) «Measuring climate for work group innovation: development and validation of the team climate inventory». *Journal of Organizational Behavior*, 19, 235-258.

Baregheh, Anahita, Jennifer Rowley og Sally Sambrook (2009) «Towards a multidisciplinary definition of innovation». *Management Decision*, 47 (8), 1323-1339.

Burke, Michael J. og William P. Dunlap (2016) «Estimating Interrater Agreement with the Average Deviation Index: A User's Guide». *Organizational Research Methods*, 5 (2), 159-172.

Darsø, Lotte (2011) *Innovationspædagogik: kunsten at fremelske innovationskompetence*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Ekspertgruppen (2014) *Brukernes møte med NAV: delrapport fra ekspertgruppen som gjennomgår NAV*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Ekspertgruppen (2015) *Et NAV med muligheter*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Elster, Jon (1989) *Nuts and bolts for the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

Froehle, Craig M og Aleda V Roth (2007) «A Resource-Process Framework of New Service Development». *Productions and Operations Management*, 16 (2), 169-188.

González-Romá, Vicente, José M. Peiró og Núria Tordera (2002) «An examination of the antecedents and moderator influences of climate strength». *Journal of Applied Psychology*, 87 (3), 465-473.

Grimen, Harald (2004) *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter*. Oslo: Universitetsforlaget.

Haualand, Hilde og Anne Inga Hilsen (2014) *Brukermedvirkning i NAV - hvor er vi nå? Evaluering og videreutvikling. Første intervjurunde og refleksjons-samling*. Oslo: Fafo.

Hellevik, Ottar (2002) *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* (7. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Hilsen, Anne Inga og Sol Skinnarland (2015) *Et bedre NAV for brukerne: Modell for brukermedvirkning i NAV*. Oslo: Fafo.

Hülshager, Ute R., Neil Anderson og Jesus F. Salgado (2009) «Team-level predictors of innovation at work: A comprehensive meta-analysis spanning three decades of research». *Journal of Applied Psychology*, 94 (5), 1128-1145.

Kahneman, Daniel og Amos Tversky (1974) «Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases». *Science*, 185 (4157), 1124-1131.

Kirkebøen, Geir (2013) «Kan vi stole på fagfolks skjønn?». I Anders Molander og Jens-Christian Smeby (red.) *Profesjonsstudier II* (s. 27-43). Oslo: Universitetsforlaget.

Kuenzi, Maribeth og Marshall Schminke (2009) «Assembling Fragments Into a Lens: A Review, Critique, and Proposed Research Agenda for the Organizational Work Climate Literature». *Journal of Management*, 35 (3), 634-717.

Mehmetoglu, Mehmet og Tor Georg Jakobsen (2017) *Applied Statistics in Stata*. London: Sage.

Mize, Trenton (2019) «Best Practices for Estimating, Interpreting, and Presenting Nonlinear Interaction Effects». *Sociological Science*, 6, 81-117.

NAV (2017) *Brukermelding 2017*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV (2018) *Brukermelding 2018*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV (2019) *Strategi for brukermedvirkning i NAV*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Osborne, Stephen P., Zoe Radnor, Tony Kinder og Isabel Vidal (2014) «Sustainable Public Service Organisations: A Public Service-Dominant Approach». *Society and Economy*, 36 (3), 313-338.

Osborne, Stephen P., Zoe Radnor og Kirsty Strokosch (2016) «Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment?». *Public Management Review*, 18 (5), 639-653.

Osborne, Stephen P. og K Strokosch (2013) «It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives». *British Journal of Management*, 24, S31-S47.

Riksrevisjonen (2012) *Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV. Dokument 3-serien (2011–2012)*.

Skog, Ole-Jørgen (2004) *Å forklare sosiale fenomener: en regresjonsbasert tilnærming* (2. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.

Spector, Paul E. (2006) «Method Variance in Organizational Research: Truth or Urban Legend?». *Organizational Research Methods*, 9 (2), 221-232.

Van de Ven, Andrew H., Douglas E. Poleey, Raghu Garud og Sankaran Venkataraman (2008) *The Innovation Journey*. New York: Oxford University Press.

Wasserstein, Ronald L., Allen L. Schirm og Nicole A. Lazar (2019) «Moving to a World Beyond «p < 0.05»». *The American Statistician*, 73, 1-19.

Williams, Richard (2012) «Using the margins command to estimate and interpret adjusted predictions and marginal effects». *Stata Journal*, 12 (2), 308-331.

### Vedlegg 1: validering av aggregering til utvalgsnivå

Som nevnt i «Statistiske metoder» validerer vi grunnlaget for aggregering fra individ- til utvalgsnivå med statistiske indikatorer. Dette kan forstås som tester på om det er tilstrekkelig systematisk variasjon i svarene på utvalgsnivå til at en aggregering kan forsvares, altså at svarene er noe mer enn tilfeldigheter på individnivå. Det finnes flere slike tester. I vedlegg 2 rapporterer vi  $AD_{(M)}$ , «average deviation index», som er en indikator for gruppeenighet (Burke og Dunlap 2016; f.eks. benyttet i González-Romá mfl. 2002). Enkelt sagt sier indikatoren noe om i hvor stor grad svarene som tilhører utvalgsnivået avviker fra gjennomsnittet. Tommelfingerregelen er at verdien bør være mindre enn 1 (dersom svarene ligger på en sekspunktsskala) for at vi skal kunne påstå at en variabel uttrykker en egenskap ved brukerutvalget. Vi har også fulgt med på (men ikke rapportert) en annen indikator med tilsvarende formål, den såkalte  $r_{wg}$ , som er en mye brukt indikator for gruppeenighet. Her er tommelfingerregelen at den bør være større enn 0,7 (Anderson og West 1998, s. 238). Resultatene tilsier at disse kravene er oppfylt (se vedlegg 2).

## Vedlegg 2: beskrivende statistikk for variabler som inngår i analysen

	Individnivå			Aggregeringsmetode	Gruppenivå		
	gj.snitt / prosent	st.avvik	Cronbachs alpha		gj.snitt / prosent	st.avvik	ADM(j)
<b>Avhengig variabel</b>							
Opplevd medvirkning (består av:)	3,9	1,2	0,7				
«Arbeidet i utvalget bidrar til å forbedre NAV»	4,4	1,4					
«NAV endrer praksis etter innspill fra brukerutvalget»	3,2	1,1					
<b>Sammensetning</b>							
Erfaring (hvor lenge har du vært i dette utvalget?)	3,3	1,0		gj.snitt	3,1	0,7	
Mangfold (utv. består av personer som repr. ulike brukergr.)	4,6	4,6		gj.snitt	4,5	0,9	0,9
<b>Leder (hvem leder utvalget:)</b>							
				typetall			
Brukerrepresentant					60,0	7,0	
Leder fra NAV					40,0		
<b>Nivå (fra bakgrunnsdata:), %</b>							
Sentralt					2	0,3	
Hjelpemiddelsentraler					24	14,0	
Fylker					20	11,0	
Lokalt					54	40,0	
<b>Ungdom (hvor mange personer under 30 år i utvalget?)</b>							
				typetall			
Ingen					64		
Noen					36		
Tiltredende (sum av leder i NAV, medarb. i NAV, KS og andre)	2,7	0,7		gj.snitt	2,5	0,8	
Antall medlemmer (inkl NAV-ansatte, ekskl. vara; bakgrunnsdata)					10,1	5,3	
<b>Saksmengde og åpenhet</b>							
Saksmangfold (sum av 9 ulike typer saker som behandles i utvalget)				typetall	4,8	2,2	
Saksåpenhet (består av:)	5,2	0,9	0,8	gj.snitt	5,2	0,5	0,5

	Individnivå			Aggregeringsmetode	Gruppenivå		
	gj.snitt / prosent	st.avvik	Cronbachs alpha		gj.snitt / prosent	st.avvik	ADM(j)
«Vi tar opp de sakene vi ønsker i utvalget»	5,1	1,1					
«Alle har mulighet til å få saker på dagsorden før møtene»	5,4	0,9					
<b>Samarbeidsklima</b>							
Deltakertrygghet (består av:)	4,4	1,0	0,9	gj.snitt	4,4	0,6	0,6
«Vi (både medlemmer og tiltredende) har et sterkt samhold i brukerutvalget»	3,9	1,3					
«Vi holder hverandre oppdaterte om saker som angår brukerutvalget»	3,8	1,4					
«Vi forstår og respekterer hverandre»	5,0	1,1					
«Vi kan ha ærlige diskusjoner om hvordan arbeidet i brukerutvalget fungerer»	4,8	1,2					
Innovasjonsstøtte (består av:)	4,4	1,04	0,8	gj.snitt	4,3	0,6	0,8
«Vi stiller kritiske spørsmål om hvordan NAV løser oppgavene sine»	4,7	1,2					
«Vi i brukerutvalget søker etter nye måter å løse utfordringer på»	4,2	1,4					
«Vi bruker nok tid til å diskutere og utvikle nye ideer/løsninger»	3,8	1,4					
«Vi får bistand fra ledere og ansatte i NAV når vi ønsker det»	4,9	1,2					
<b>Respondent: bruker eller NAV-ansatt, %</b>							
Bruckerrepresentant	68	2,7					
NAV-ansatt	32	2,7					
Antall observasjoner (n)	293				50		



# JOBBSØKINGS- OG REKRUTTERINGSPROSESSEN – VARIASJONER OG SAMMENHENG MELLOM JOBBSØKERES OG ARBEIDSGIVERES KANALVALG

Av Sverre Friis-Petersen, Tor Erik Nyberg, Anders Thorgersen, Stine Renate Otterbekk

## Sammendrag

*En av NAVs hovedoppgaver er å bistå jobbsøkere og arbeidsgivere med å finne hverandre i arbeidsmarkedet. Hvilke kanaler partene bruker for å finne og dele informasjon om hverandre er et aspekt ved prosessen. Vi undersøker hvor mange og hvilke kanaler som brukes av begge parter, og hvordan bruken varierer ut fra kjennetegn ved aktørene.*

*Jobbsøkerne har stort sett høyere søkeintensitet enn arbeidsgivere. Det vil si at de bruker flere kanaler. Blant jobbsøkerne varierer dessuten søkeintensiteten i stor grad med deres digitale kompetanse og status på arbeidsmarkedet. Vi ser altså konturer av et digitalt skille blant jobbsøkerne.*

*Både jobbsøkere og arbeidsgivere oppgir nettstedet som finn.no og arbeidsplassen.no som de mest brukte kanalene. Når det gjelder uformelle kanaler, for eksempel sosiale nettverk, bruker jobbsøkerne disse som et supplement til nettstedene, mens de for arbeidsgiverne i større grad fungerer som en erstatning for nettstedene. Kontakt med familie, venner og bekjente er den mest brukte uformelle kanalen for jobbsøkerne, mens sosiale medier er den mest brukte blant arbeidsgivere. Dette kan tyde på at jobbsøkerne har potensiale for økt bruk av sosiale medier i sin jobbsøking. I underkant av en femtedel av arbeidsgiverne bruker kun uformelle kanaler i sin rekruttering. Andelen er særlig høy i virksomheter innen bygg- og anlegg, varehandelen og transport- og lager.*

*To av ti jobbsøkere og en av ti arbeidsgivere oppgir at de samarbeider med NAV. Til forskjell fra de andre kanalene er det jobbsøkere med lav digital kompetanse som i størst grad samarbeider med NAV for å komme i kontakt med arbeidsgivere. Jobbsøkergruppene som i størst grad samarbeider med NAV bruker i mindre grad andre kanaler. Jobbsøkere med nedsatt arbeidsevne uten AAP har langt høyere søkeintensitet enn de med AAP, og bruker mer nettsøk og uformelle kanaler. Bruk av bemanningsbyråer i jobbsøking øker med jobbsøkernes digitale kompetanse og utdanningsnivå. Det kan tyde på at NAV og bemanningsbyråer dekker forskjellige behov hos jobbsøkerne.*

## Innledning

En av NAVs hovedoppgaver er å bistå med at jobbsøkere og arbeidsgivere finner hverandre i arbeidsmarkedet. Ett aspekt som spiller inn, er hvilke kanaler partene bruker for å finne og dele informasjon om hverandre. Med kanaler mener vi for eksempel nettsteder for stillingsutlysninger og jobbsøking, sosiale medier og direkte kontakt. I de senere årene har møtearenaene endret seg vesentlig fra noen få kanaler som utlysning i avis og påfølgende søknad på papir, til situasjonen vi har i dag med økt tilgang til bruk av mange digitale medier. Bruk av kanaler varierer både mellom jobbsøkere og arbeidsgivere, og ut fra kjennetegn ved disse. Variasjonene kan skyldes mange ting, for eksempel vurderinger av kost og nytte, skjevhet i arbeidsmarkedet, regelverk og normer, samt preferanser og kjennetegn ved den enkelte aktør. I denne artikkelen er vi spesielt opptatt av hvordan bruken varierer ut fra visse kjennetegn ved aktørene.

Kartlegginger av søke- og rekrutteringsprosesser har ofte blitt gjennomført i lys av den ene parten, enten fra jobbsøkernes (Mussida og Zanin 2020) eller arbeidsgivernes perspektiv (Kalstø 2019). Her ser vi nærmere på hvilke kanaler som brukes av begge parter i disse prosessene. Datamaterialet består av spørreundersøkelser blant både jobbsøkere og arbeidsgivere.

Vi tar for oss to hovedspørsmål:

- Hvor mange, og hvilke kanaler bruker jobbsøkere ved jobbsøking og arbeidsgivere ved rekruttering?
- Har kanalbruk sammenheng med kjennetegn ved jobbsøkere og arbeidsgivere?

I første del av artikkelen viser vi til relevant litteratur på området. I andre del beskriver vi metode og datamaterialet som benyttes i analysen. I tredje del presenteres resultatene fra de statistiske analysene av kanalbruken ved jobbsøking og rekruttering, samt hvilke kjennetegn blant jobbsøkere og arbeidsgivere som har sammenheng med variasjonen i kanalbruken. Til slutt diskuterer vi hvilke implikasjoner funnene kan ha for NAV og for NAVs rådgivning ved jobbsøking og rekruttering.

## Hva påvirker kanalbruk?

Det er fire momenter som kan tenkes å være spesielt viktige i jobbsøkeres og arbeidsgiveres kanalvalg: kost/nytte-perspektiv, skjevhet i arbeidsmarkedet, regelverk og normer i arbeidsmarkedet, og kjennetegn ved den enkelte aktør.

Innhenting av informasjon er et viktig moment i valg av kanaler, både for mye og for lite informasjon kan få uheldige konsekvenser. Kanalbruk berører spørsmålet om hvordan aktørene på arbeidsmarkedet skaffer seg informasjon om hverandre. På arbeidsmarkedet, som i andre markeder, er *mangel* på informasjon forbundet med kostnader (Green mfl. 2011; Autor 2001). Jobbsøkere som ikke har informasjon om mulige arbeidsgivere risikerer å stå lengre ledige, og arbeidsgivere som ikke har informasjon om mulige jobbsøkere risikerer ikke å finne egnede jobbsøkere. Slike informasjonsproblemer bidrar til at arbeidsledigheten er større enn den kunne vært, såkalt friksjonsledighet, og at virksomheters produktivitet kanskje er lavere enn den kunne vært (Bachmann og Baumgarten 2013).

For mye informasjon kan også medføre kostnader, eksempelvis om en arbeidsgiver får inn flere jobbsøknader enn det er mulig å håndtere, eller at mengden jobbsøknader en jobbsøker sender går på bekostning av kvalitet og dermed reduserer mulighetene for jobb. Et første moment er dermed at mengden ulike kanaler, og hvilke kanaler, en velger for å tilegne seg informasjon, kan forstås i et kost/nytte-perspektiv fra markedssaktørenes side (Bjørklund 2011; Cardon og Stevens 2004). Det kan for eksempel tale for at aktørene først og fremst benytter de enkleste og mest dekkende kanalene for eventuelt å supplere dette med andre kanaler.

Et beslektet moment som kan påvirke kanalbruk, er at arbeidsmarkedet som oftest er «skjevt» i favør av arbeidsgiver. De fleste ansettelser er en følge av at arbeidsgivere velger blant en mengde jobbsøkere, ikke motsatt (Barron, Bishop og Dunkelberg 1985; sitert i Behrenz 2001). Denne skjevheten varierer imidlertid med delarbeidsmarkeder: I enkelte bransjer kan det for eksempel være vanskelig for arbeidsgivere å finne egnede kandidater (såkalt stramt arbeidsmar-

ked). Det taler isolert sett for bruk av flere kanaler. På samme måte kan faktorer som geografisk nedslagsfelt for virksomheten og mobilitet for jobbsøkerne spille inn (Kalleberg 2008). I tillegg kan det være en utfordring, og en kilde til mismatch, at jobbsøkere og arbeidsgivere velger å bruke ulike kanaler ved jobbsøking og rekruttering (Mussida og Zanin 2020; Bachmann og Baumgarten 2013).

Et tredje moment som har betydning for kanalbruk er regelverk, normer og symbolikk. Jobbsøkere som er under oppfølging hos NAV bes om å registrere CV på arbeidsplassen.no, og ledige stillinger i det offentlige må i all hovedsak utlyses eksternt (unntatt mindre varighet enn 6 måneder). I praksis betyr dette at offentlig sektor nær uten unntak lyser ut stillinger av en viss varighet på de store nettstedene, mens det kan være mer varierende praksis hos private. Utover regelverk, kan også normer slå inn, på den måten at enkelte bransjer eller virksomheter har «sin» måte å gjøre det på. Samtidig kan kanalbruk trolig også inneha momenter av symbolikk eller ha andre formål: eksempelvis når en jobbannonse også tjener som reklame for virksomheten.

Et fjerde og siste moment er at egenskaper ved aktørene selv kan påvirke bruk av søkekanaler (Mussida og Zanin 2020). Når internett er blitt sentral del av jobbsøkingen, oppstår et «digitalt skille» blant jobbsøkere ved at de med liten digital kompetanse eller lite tilgang til internett i mindre grad bruker nettsteder eller sosiale medier til jobbsøking (Green mfl. 2011). Det kan være lite aktuelt for en liten bedrift å lyse ut stillinger på en måte som gjør at søknader blir vanskelige å håndtere, om det eksempelvis utløser henvendelser i mange ulike kanaler. I denne artikkelen er vi spesielt opptatt av dette siste momentet, men vi kommer også inn på bransjevariasjoner. Samtidig kan de overnevnte momentene påvirke kanalvalg på måter vi ikke tar høyde for i våre analyser.

## Ulike typer kanaler

Når det gjelder kanalene i seg selv, omtaler vi disse i tre grove kategorier: nettsteder, uformelle kanaler og samarbeid med NAV og bemanningsbyråer. Vi har nettbaserte plattformer for utlysning av stillinger og

jobbsøking, hvor de største i Norge er arbeidsplassen.no drevet av NAV og privat nettstedet som finn.no, Jobbnorge.no og amedia.no. Disse har vi i noen av analysene i artikkelen slått sammen til «nettsteder». Arbeidsplassen.no og finn.no samarbeider, blant annet ved at finn.no-annonsene gjenfinnes på arbeidsplassen.no. Slike nettsteder utgjør kanaler som er spesifikt innrettet mot jobbutlysning og har til dels også støtteverktøy for selve jobbsøkerprosessen. De har et stort nedslagsfelt og er vanligvis enkle å bruke (Autor 2001). Slik sett vil disse plattformene ofte vurderes positivt i et kost/nytte-perspektiv. Studier fra fasen når slike plattformer var i ferd med å bli store, tyder på at de økte sjansen for å få jobb for de jobbsøkerne som tok dem i bruk (Green mfl. 2011; Gordon 1998, sitert i Autor 2001). Selv om denne typen kanal har utviklet seg til å bli nær en standard, viser senere undersøkelser også positive effekter (Kuhn og Mansour 2013). Det har å gjøre med at nettstedenes funksjonalitet stadig utvikles for å understøtte effektivisering av jobbsøker- og rekrutteringsprosessene.

Uformelle kanaler, slik som sosiale medier, sosiale nettverk og direkte henvendelser mellom jobbsøkere og arbeidsgivere, er ofte et supplement til bruk av nettsider. Nyten av sosiale nettverk avhenger både av egenskapene ved nettverkene og hvordan de brukes (Green mfl. 2011). Sosiale nettverk kan være et kraftig verktøy for å få informasjon om ledige jobber eller ledige personer (Granovetter 1973). Tillitsforholdene i et nettverk kan også være både risikoreduserende og kostnadsdempende for arbeidsgiverne, ved at bekjente kan «gå god» for kandidaten. Samtidig kan sosiale nettverk medføre at arbeidsgivere legger for stor vekt på relasjoner fremfor kompetanse. Fra jobbsøkernes side betyr det at begrenset nettverk kan føre til at de ikke har informasjon om stillinger hos enkelte arbeidsgivere. Nyere forskning tyder på at familie og venner (såkalte sterke bånd) kan være viktigere hjelpere for de arbeidsledige enn «venners venner» fordi familie og venner er mer til stede i de arbeidslediges liv enn andre kontakter (Mussida 2020; Kramarz og Nordström Skans 2014).

Samarbeid med NAV og bemanningsbyråer innebærer til dels at partene på arbeidsmarkedet møtes via

en tredjepart. Samarbeid med NAV kan innebære formidling, altså at NAV setter jobbsøkere og arbeidsgivere i kontakt med hverandre, eventuelt i kombinasjon med oppfølging fra NAV. Men det kan også innebære arbeidstrening, hvor formålet ofte er at jobbsøker skal styrke arbeidserfaring og nettverk snarere enn å få jobb hos arbeidsgiveren hvor treningen foregår. Kontakt med bemanningsbyråer dreier seg for arbeidsgivers del ofte om å få ekstra personell i forbindelse med sesongvariasjoner eller sykefravær. Det kan imidlertid tenkes at også dette er en måte for jobbsøkere å styrke arbeidserfaring og nettverk på, noe som kan bedre sjansene for å få fast jobb. Denne typen samarbeid kan altså bidra til økt arbeidserfaring, noe som vanligvis er en fordel for jobbsøkere. De kan imidlertid også hjelpe partene til å bli kjent med hverandre, selv om dette ikke nødvendigvis blir en fullgod kompensasjon for de som har begrensede sosiale nettverk (Liechti 2019).

Som vi skal se i analysen, bruker de fleste jobbsøkere og arbeidsgivere flere kanaler samtidig. Eksempelvis kan utlysning av stilling og system for jobbsøking foregå på ett nettsted, mens stillingen spres på andre nettsteder og i sosiale medier. Samtidig kan arbeidsgiverne bli kontaktet direkte av jobbsøkerne, eksempelvis først ved en telefonsamtale og deretter ettersending av CV (Kuhn og Skutterud 2000). Samtidig kan bruk av én kanal medføre at en i mindre grad vektlegger en annen kanal. Eksempelvis viser studier at bruk av en tredjepart som NAV ofte medfører at en i mindre grad bruker andre kanaler (Bachmann og Baumgarten 2013).

Det virker til å være få undersøkelser av jobbsøkeres og arbeidsgiveres kanalbruk i Norge de siste årene. NAVs årlige bedriftsundersøkelser har imidlertid i en årrekke hatt spørsmål om hvilke kanaler arbeidsgiverne benytter for å lyse ut stillinger (f.eks. Sørbø og Ørbog 2013; Kalstø 2019). Den viser blant annet at bruken av nettsider har økt, mens trykte medier har blitt mindre vanlige de siste årene. Undersøkelsene viser også at kanalbruk har sammenheng med bedriftsstørrelse og næring. Vi har ikke funnet tilsvarende studier fra jobbsøkernes perspektiv.

## Data og metode

### Data

For å belyse jobbsøkernes og arbeidsgiverens bruk av kanaler benytter vi data fra NAVs Personbrugerundersøkelse og NAVs Arbeidsgiverundersøkelse. Undersøkelsene ble gjennomført mai-juni 2020. Siden undersøkelsene ble gjennomført i koronaperioden, kan både jobbsøkeres og arbeidsgiveres svar om jobbsøking og rekruttering være påvirket av dette. I arbeidsgiverundersøkelsen svarte f.eks. 59 prosent av de private virksomhetene at de hadde økonomiske utfordringer i koronasituasjonen og 48 prosent at de hadde permittert eller skulle permittere.

I begge undersøkelser stilte vi omtrent likelydende spørsmål om kanalbruk. I tillegg inneholder undersøkelsene ulike kjennetegn ved de to gruppene. Detaljer om undersøkelsene, datainnsamlingen og vekting kan ses i Nyberg mfl. (2020).

Utvalget i begge undersøkelser er brukere av NAVs tjenester og ytelser. Sammensetningen av utvalget for Arbeidsgiverundersøkelsen er såpass bredt at det trolig kan ses som representativt for arbeidsgivere totalt sett. Årsaken er at arbeidsgivere generelt sett benytter ulike tjenester fra NAV, eksempelvis knyttet til sykefraværsoppfølging og sykepengene. Spørsmålsettet i Personbrugerundersøkelsen er filtrert på de som selv oppgir at de søker jobb. Dette er hovedsakelig arbeidsledige, sykmeldte eller personer med nedsatt arbeidsevne. Med andre ord utgjør de kun en del av jobbsøkerne totalt sett. Nykommere på arbeidsmarkedet er trolig delvis inkludert, forutsatt at de registrerer seg som jobbsøkere hos NAV. De som bytter jobb uten å gå ledige (jobbskiftere) inngår i svært liten grad i undersøkelsen.

I vedlegg 1 gjengir vi de variablene som inngår i analysene. For å forenkle framstillingen er likelydende kanaler i de to undersøkelsene endret til samme formulering i figurene. Eksempelvis har vi brukt «samarbeid med NAV» som felles betegnelse for det som i arbeidsgiverundersøkelsen kalles «NAVs tjenester og virkemidler» og i personbrugerundersøkelsen «kontakt med arbeidsgivere i samarbeid med NAV». Jobbmesser er lagt inn under «samarbeid med NAV». For

arbeidsgivere har vi også slått sammen «lyse ut stillinger på arbeidsplassen.no» med «finne kandidater på arbeidsplassen.no» til «arbeidsplassen.no», som også brukes for jobbsøkerne.

For jobbsøkerne trekker vi inn kjennetegn som arbeidsmarkedsstatus og digital kompetanse. For arbeidsmarkedsstatus bruker vi kategoriene arbeidssøker (permittert og vanlig), nedsatt arbeidsevne (med og uten AAP) og sykmeldte. Digital kompetanse er en konstruert indikator som beskriver konkrete digitale ferdigheter på en skala fra 0 til 5, der 5 er høyeste nivå. Vi har forenklet variabelen til en tredeling der «lav» er 0 og 1, «middels» er 2 og 3, og «høy» er 4 og 5. For arbeidsgiverne trekker vi inn kjennetegn som sektor (offentlig eller privat), næring (7 utvalgte kategorier) og antall ansatte. Det er en begrensning at vi ikke har informasjon om jobbsøkernes arbeidserfaring eller jobbønsker etter eksempelvis næring og sektor.

### Statistisk analyse

For å gi en oversikt over hvilke, og hvor mange, kanaler jobbsøkere og arbeidsgivere bruker ved henholdsvis jobbsøking og rekruttering benytter vi først deskriptiv statistikk (gjennomsnitt, andeler).

Deretter bruker vi lineær regresjon for å undersøke om kanalbruken har sammenheng med kjennetegn ved jobbsøkerne og arbeidsgiverne. I datamaterialet ser vi at noen jobbsøkere benytter få kanaler mens andre tar i bruk mange. Det samme mønsteret ser vi hos arbeidsgivere som ønsker å rekruttere. Det vil være interessant å se hvilke faktorer som kan forklare noen av disse valgene hos partene. Først ser vi på hva som påvirker antall ulike kanaler som benyttes, deretter ser vi på hvilke kjennetegn ved jobbsøkerne og arbeidsgiverne som har sammenheng med bruk av den enkelte kanal. Vi presenterer kanalene innenfor tre grove grupperinger: kanaler for nettsøk, uformelle kanaler, og samarbeid med NAV/bemanningsbyråer. Kanaler for nettsøk omfatter plattformen for utlysning av stillinger som arbeidsplassen.no og private nettsteder som finn.no, jobbnorge.no eller amedia.no. De uformelle kanalene vi undersøker er sosiale medier som LinkedIn og Facebook, kontakt med venner, familie og andre bekjente og direkte

kontakt mellom arbeidsgivere og jobbsøkere. For arbeidsgivere inkluderer vi også kontakt med andre arbeidsgivere. I tillegg omtaler vi rekruttering internt for arbeidsgiverne.

### Analyse

I denne delen starter vi med å sammenligne kanalbruken for jobbsøkere og arbeidsgivere. Deretter går vi nærmere inn i kanalbruken for de to aktørene - både ved å se på antall kanaler som brukes og hvilke kjennetegn som har sammenheng med variasjoner i bruk av kanaler for nettsøk, uformelle kanaler og samarbeid med NAV og bemanningsbyrå.

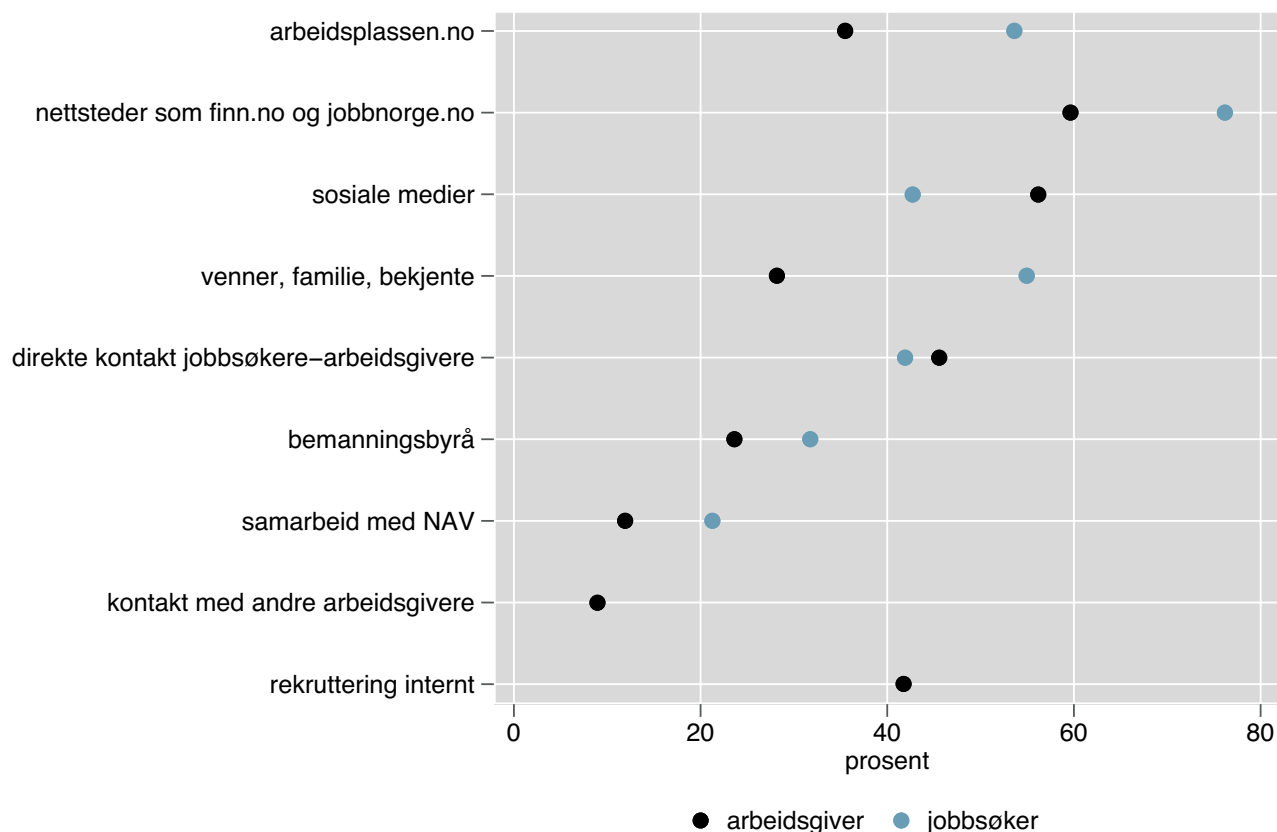
### Nettsteder er mest brukt blant jobbsøkere og arbeidsgivere

Ulike *nettsteder* er de arenaene som både arbeidsgivere og jobbsøkere i størst grad benytter til jobbsøking og rekruttering (figur 1). Begge parter bruker nettsteder som finn.no, jobbnorge.no eller amedia.no i høyere grad enn arbeidsplassen.no. Arbeidsplassen.no ble lansert av NAV våren 2019, som en videreutvikling av søkesidene på nav.no. Den relativt høye andelen som bruker denne nettsiden kan skyldes at arbeidsplassen.no ikke bare er et sted for søk og matching ved rekruttering/jobbsøking, men også en vei inn i NAVs innloggede tjenester med mulighet for samhandling med NAVs veiledere. Jobbsøkerne oppgir at de bruker begge nettsteder i klart høyere grad enn arbeidsgiverne: 54 prosent av jobbsøkerne bruker arbeidsplassen.no og 76 prosent bruker andre nettsteder. For arbeidsgiverne er andelene henholdsvis 36 og 60 prosent. 83 prosent av jobbsøkerne og 73 prosent av arbeidsgiverne svarer minst en av de to variantene (ikke vist i figur). At forskjellene mellom jobbsøkere og arbeidsgivere blir mindre når en ser på begge nettsteder samlet, skyldes at jobbsøkerne i større grad bruker begge variantene.

Jobbsøkerne sier i langt høyere grad enn arbeidsgiverne at de bruker *sosiale nettverk* (venner, bekjente og familie) (55 og 28 prosent), mens arbeidsgiverne i større grad enn jobbsøkerne bruker *sosiale medier* (56 og 43 prosent). Andelen arbeidsgivere og jobbsøkere som tar *direkte kontakt* med den andre parten er om lag like stor.



**Figur 1: Bruk av kanaler (prosent) for jobbsøking (jobbsøkere) og rekruttering (arbeidsgivere), flere alternativer mulig, med 95% konfidensintervall for gjennomsnittet**



Kilde: NAV

Jobbsøkerne har høyere andel enn arbeidsgivere på både samarbeid med bemanningsbyråer (32 og 24 prosent) og med NAV (21 og 12 prosent).

### Særlig jobbsøkernes digitale kompetanse og arbeidsgivernes sektor påvirker variasjoner i kanalbruk

I denne delen undersøker vi om ulike kanalbruk henger sammen med kjennetegn blant arbeidsgivere og jobbsøkere. Først ser vi på antall kanaler, deretter på bruk av de enkelte kanalene.

Tabell 1 viser resultatene fra separate lineære regresjonsmodeller for antall kanaler og de ulike kanalene for jobbsøking for jobbsøkere, mens tabell 2 viser samme resultat for arbeidsgivere. I det følgende benytter vi predikerte gjennomsnittsverdier for de avhengige variablene til å nærmere illustrere hvordan disse varierer med ulike kjennetegn (Williams 2012).

Vi vil komme tilbake til detaljene i påfølgende avsnitt. Nå oppsummerer vi noen hovedtrekk som går på tvers av den enkelte kanal. For jobbsøkerne øker antall kanaler som brukes (søkeintensitet) med deres digitale kompetanse. Det samme gjør bruken av de fleste kanalene for jobbsøking, særlig når digital kompetanse øker fra lav til middels. Vi finner, med et unntak, ikke sammenheng mellom utdanningsnivå og kanalbruk. Kanalbruken ser også ut til å henge sammen med jobbsøkernes alder ved at den i store trekk er høyest i de mest yrkesaktive aldersgruppene, unntatt for arbeidsplassen.no. Jobbsøkernes arbeidsmarkedsstatus har også sammenheng med kanalbruken. Hovedbildet er at de gruppene som en kan anta er nærmest arbeid også har høyest søkeintensitet, og dermed høyest bruk av de enkelte kanalene. Samtidig er søkeintensiteten noe høyere blant menn, og disse tar også i større grad direkte kontakt med arbeidsgivere.



**Tabell 1.** Lineære regresjonsmodeller med antall kanaler og de ulike kanaler som avhengige variabler for jobbsøkere.

	Antall kanaler	Arbeids- plassen	Andre nettsteder	Sosiale medier	Venner, familie+	Jobbsøker/ arbeidsgiver	Bemanning	Samarbeid NAV
Alder	0,12**	-0,01	0,02**	0,04**	0,02**	0,02**	0,01**	0,01
Alder X Alder	-0,00**	0	-0,00**	-0,00**	-0,00**	-0,00**	-0,00*	0
<b>Grunnskole</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>
Videregående utd.	0,01	-0,04	0,02	0	0	-0,01	0,02	0,01
Høyere utdanning	0,13	0,04	0,04	0,06	-0,01	-0,07*	0,07**	-0,01
<b>Lite digital</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>
Middels digital	0,61**	0,14**	0,17**	0,15**	0,09**	0,03	0,07**	-0,05
Mest digital	0,88**	0,16**	0,22**	0,17**	0,13**	0,12**	0,16**	-0,08**
<b>Kvinne</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>
Mann	0,20**	0,02	0,04*	0,02	0,03	0,07**	0,04	-0,01
<b>Arbeidssøker-ikke permittert</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>
Permittert arbeidssøker	-0,37**	-0,07*	0,04	-0,07	-0,08*	-0,06	-0,06	-0,08**
Nedsatt arbeidsevne-ikke AAP	-0,34**	-0,05	-0,08**	-0,19**	-0,16**	-0,07*	-0,04	0,25**
Sykmeldt	-0,69**	-0,19**	-0,11**	-0,10**	-0,10**	-0,06	-0,13**	0
Nedsatt arbeidsevne- AAP	-0,92**	-0,19**	-0,16**	-0,22**	-0,22**	-0,15**	-0,20**	0,22**
<i>Konstantledd</i>	<i>0,52</i>	<i>0,65**</i>	<i>0,29**</i>	<i>-0,44**</i>	<i>0,05</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,06</i>	<i>0,13</i>
<i>R<sup>2</sup></i>	<i>0,106</i>	<i>0,051</i>	<i>0,084</i>	<i>0,086</i>	<i>0,043</i>	<i>0,036</i>	<i>0,050</i>	<i>0,086</i>

\* p<0.10, \*\* p<0.05

N=2109

**Tabell 2.** Lineære regresjonsmodeller med antall kanaler og de ulike kanaler som avhengige variabler for arbeidsgivere.

	Antall kanaler	Arbeids- plassen	Andre nettsteder	Sosiale medier	Venner, familie+	Jobbsøker/ arbeidsgiver	Andre arbeidsg	Samarbeid NAV	Bemanning	Intern rekr.
Antall ansatte	0	0	0	0,00**	0	0	0	0	0,00*	0
<b>Offentlig sektor</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>
Privat sektor	0,62**	-0,08	-0,06	0,11**	0,26**	0,25**	0,07**	0,02	0,11**	-0,17**
<b>Offentlig sektor X ant.ansatt</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>
Privat sektor X ant. ansatt	0,00**	0,00**	0,00**	0	0	0	0	0	0	0,00**
<b>Off.adm., forsvar</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>	<b>base</b>
Industri	-0,50**	-0,29**	-0,20**	-0,18**	0,04	0,11	-0,02	0,02	-0,01	0,07
Helse- og sosialtj.	-0,61**	0	-0,24**	-0,19**	0,04	0,05	0,05	-0,06	-0,22**	0,03
Varehandel	-0,82**	-0,34**	-0,23**	-0,19**	0	0,07	0	0,02	-0,15**	0,14*
Transport og lagring	-0,76**	-0,37**	-0,14	-0,20**	-0,08	0,06	-0,10**	-0,01	-0,03	0,09
Bygg- og anleggsv.	-0,74**	-0,34**	-0,28**	-0,16*	0,07	0,18**	-0,04	-0,05	-0,16**	-0,12
Undervisning	-0,91**	-0,13*	-0,23**	-0,22**	-0,04	0,03	0,04	-0,08*	-0,25**	-0,09
<i>Konstantledd</i>	<i>2,65**</i>	<i>0,62**</i>	<i>0,80**</i>	<i>0,62**</i>	<i>0,07**</i>	<i>0,18**</i>	<i>0,04</i>	<i>0,11**</i>	<i>0,25**</i>	<i>0,48**</i>
<i>R<sup>2</sup></i>	<i>0,090</i>	<i>0,126</i>	<i>0,068</i>	<i>0,034</i>	<i>0,092</i>	<i>0,107</i>	<i>0,023</i>	<i>0,035</i>	<i>0,108</i>	<i>0,064</i>

\* p<0.10, \*\* p<0.05

N=1343

Arbeidsgivere i privat sektor bruker flere kanaler, og i større grad uformelle kanaler og bemanningsbyrå, sammenlignet med virksomheter i det offentlige. Bruk av nettstedet øker med antall ansatte kun for virksomheter i privat sektor. Offentlig sektor har høyere bruk av intern ansettelse enn privat sektor, mens denne andelen øker med antall ansatte blant virksomheter i privat sektor.

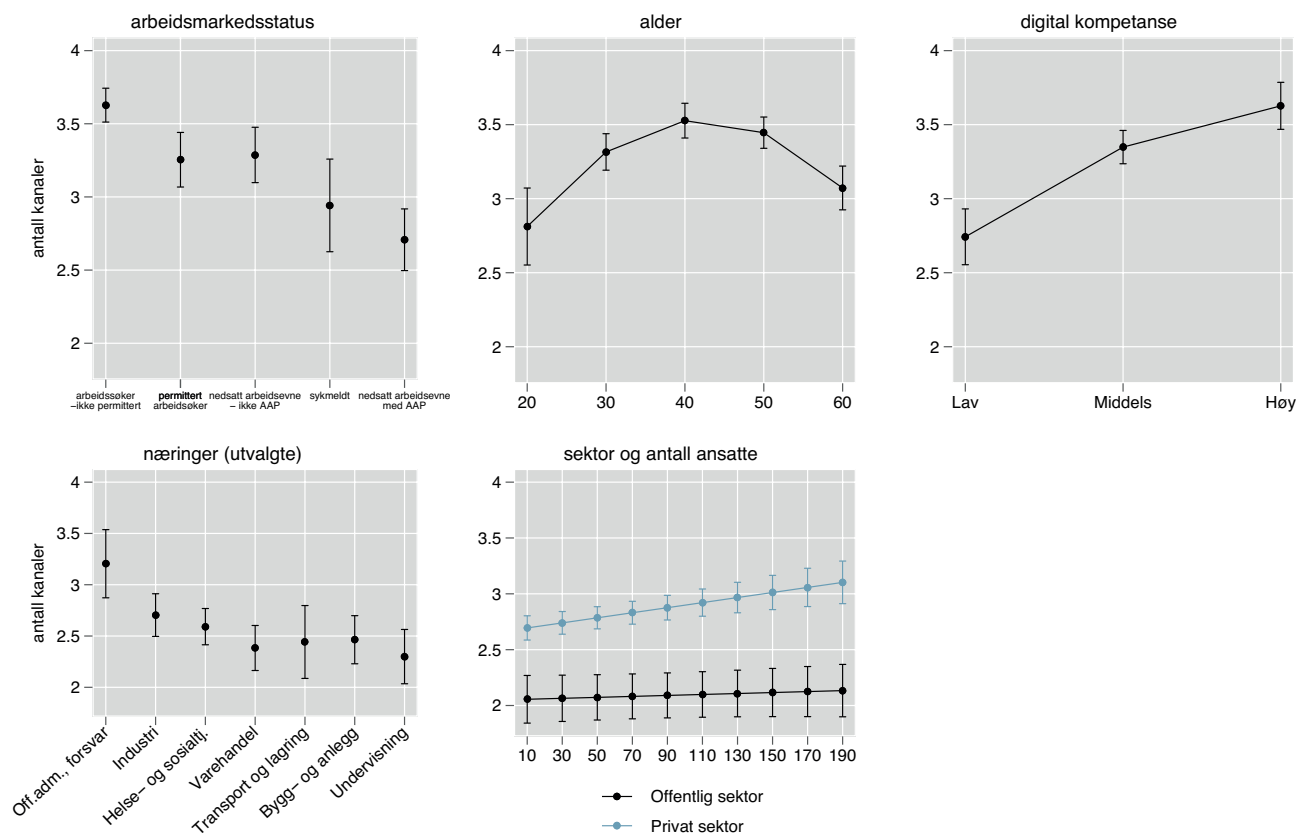
### Store forskjeller i antall kanaler brukt ved jobbsøking og rekruttering

Antall kanaler som brukes ved jobbsøking, ved siden av tid brukt til jobbsøking og antall søknader, er en vanlig tilnærming for å kartlegge «søkeintensitet» (Green mfl. 2011). For å ivareta sammenlignbarhet benytter vi de syv kategoriene for kanaler som er felles for jobbsøkere og arbeidsgivere (se figur 1) for å sammenligne jobbsøkeres og arbeidsgiveres søkeintensitet. Ut fra dette bruker arbeidsgivere gjennomsnitt-

lig 2,6 ulike kanaler, mens jobbsøkere benytter 3,3 kanaler (ikke vist i figur). Forskjellen kan avspeile at de to partene har ulike roller, og at det er arbeidsgiver som til slutt velger mellom jobbsøkerne. Det er også mulig at koronasituasjonen bidrar til å dempe arbeidsgiverens søkeintensitet og muligens øke jobbsøkernes aktivitet.

Søkeintensiteten for jobbsøkere varierer betydelig med arbeidsmarkedsstatus (figur 2). Arbeidssøkere som ikke er permitterte (helt/delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak) har høyest estimert søkeintensitet (3,6). Permitterte arbeidssøkere, en gruppe som har økt mye i løpet av koronasituasjonen, har noe lavere søkeintensitet (3,3). De er fortsatt ansatt, men kan samtidig ha behov for å finne annet arbeid. Søkeintensiteten er den samme (3,3) for de med nedsatt arbeidsevne uten arbeidsavklaringspenger (AAP). Dette er en gruppe som ofte har svak tilknytning til

**Figur 2:** Estimert antall kanaler ved jobbsøking for jobbsøkere (øverste rad) og rekruttering for arbeidsgivere (nederste rad), med 95% konfidensintervall for gjennomsnittet



Kilde: NAV

arbeidslivet, men som samtidig ikke har krav på arbeidsavklaringspenger. Dette kan blant annet være personer med sosiale problemer, rusproblemer eller svake norskkunnskaper (Sutterud og Sørbo 2018). Sykmeldte og personer med nedsatt arbeidsevne med AAP, har lavest estimert søkeintensitet, henholdsvis 2,9 og 2,7. Dette er grupper med helsemessige utfordringer; noe som kan bety at de avventer eller er under behandling. Det er derfor ikke uventet at de har lavere søkeintensitet. Lavere søkeintensitet blant mottakere av AAP kan også ha sammenheng med at de i betydelig grad deltar i arbeidsrettede tiltak. For mottakere av sykepenger antar vi at jobbsøkingen også begrenses fordi mange fortsatt er ansatt – og vurderer det som aktuelt å fortsette - i den jobben der de ble sykmeldt.

Søkeintensiteten er høyest i de aldersgruppene der deltakelse i arbeidslivet vanligvis er høyest. Den er lavest blant de yngste og blant de over 50 år. Årsakene kan være flere og sammensatt, og vi vil komme tilbake til dette under. I motsetning til en del av litteraturen på området, finner vi ikke signifikante forskjeller ut fra jobbsøkernes utdanning. Vi ser imidlertid en betydelig endring i søkeintensiteten ut fra brukernes digitale kompetanse. Økningen er størst fra lite til middels digital kompetanse, fra 2,7 til 3,3 kanaler. At digital kompetanse ser ut til å bety mer enn utdanning for søkeintensiteten kan ha sammenheng med at digitale løsninger er blitt en del av de fleste kanaler for jobbsøking, og at den digitale kompetansen som trengs avhenger lite av utdanningsnivå. Det er også forskjell i antall kanaler og kjønn: Menn har signifikant høyere søkeintensitet enn kvinner, med et gjennomsnitt på henholdsvis 3,4 og 3,2. Kanskje skyldes det at menn i større grad orienterer seg mot næringer og sektorer hvor det er vanligere å bruke uformelle kanaler i rekrutteringsprosessen (Wagner mfl 2020).

Blant arbeidsgiverne er den estimerte søkeintensiteten 2,8 for virksomheter i privat sektor og 2,2 i offentlig sektor (ikke vist i figur). I figur 2 (nederste rad) vises antall kanaler ved rekruttering for en del større næringer. En næring i offentlig sektor, «offentlig administrasjon og forsvar», skiller seg ut med høyest søkeintensitet, mens «undervisning» har lavest. Samlet for undervisning brukes gjennomsnittlig 2,3 kanaler, men ser en bare på offentlige virksomheter innenfor under-

visning bruker de 1,8 kanaler (ikke i figur). I privat sektor er søkeintensiteten høyest i industrien (2,7) og lavest i varehandelen (2,4).

For privat sektor øker estimert søkeintensitet med antall ansatte, men ikke i offentlig sektor. Det kan skyldes mer standardiserte rekrutteringsrutiner i offentlig sektor, både på grunn av regelverk og normer. Dessuten er en betydelig del av de offentlige arbeidsgiverne enheter i kommuner som er underlagt regelverk og rutiner for hele kommunen.

### Bruk av de enkelte kanaler

I denne delen undersøker vi hvordan bruken av de enkelte kanalene henger sammen med kjennetegn blant arbeidsgivere og jobbsøkere. Først ser vi på bruken av nettstedene, deretter de uformelle kanalene og samarbeid med NAV/bemanningsbyråer. Avslutningsvis ser vi på arbeidsgiveres bruk av intern rekruttering.

### Nettsteder – mest brukte kanaler av begge parter

54 prosent av jobbsøkerne oppgir at de har brukt «arbeidsplassen.no» og 76 prosent andre nettsteder som finn.no og jobbnorge.no (se vedlegg 1). Disse høye andelene antar vi blant annet henger sammen med at en stor del av befolkningen har digitale ferdigheter på et tilstrekkelig nivå og at disse nettsidene gjør det enkelt å søke og utveksle informasjon mellom partene. Slik sett vil nettsteder trolig som oftest anses positive også i et kost/nytte-perspektiv på informasjon, hvor målet er å kunne dele informasjon på arbeidsmarkedet på en måte som ikke krever mye ressurser.

Det er relativt små forskjeller i bruk av nettstedene ut fra aldersgrupper (se figur 3). Bruken av arbeidsplassen.no varierer lite med alder. De andre nettstedene brukes i størst grad av de midtre aldersgrupper. Forskjellene i bruk av nettsteder mellom de ulike arbeidsmarkedsgruppene reflekterer også i store trekk bildet fra søkeintensiteten. Permitterte har høyest andel som bruker nettsteder som finn.no og jobbnorge.no, mens jobbsøkere som ikke er permitterte har høyest andel på arbeidsplassen.no. De med nedsatt arbeidsevne uten AAP har høy andel på bruk av arbeidsplassen.no.

Jobbsøkernes bruk av nettsteder øker signifikant når den digitale kompetansen øker fra lav til middels, men øker mindre mellom de med middels og høy digital kompetanse. Det er samtidig en relativt høy andel som bruker arbeidsplassen.no og andre nettsteder blant jobbsøkere med lav digital kompetanse (henholdsvis 43 og 63 prosent). Samlet viser materialet at om lag 73 prosent av jobbsøkerne med lav digital kompetanse og 86 prosent for de med middels digital kompetanse bruker en eller begge varianter av nettsteder (ikke vist i figur).

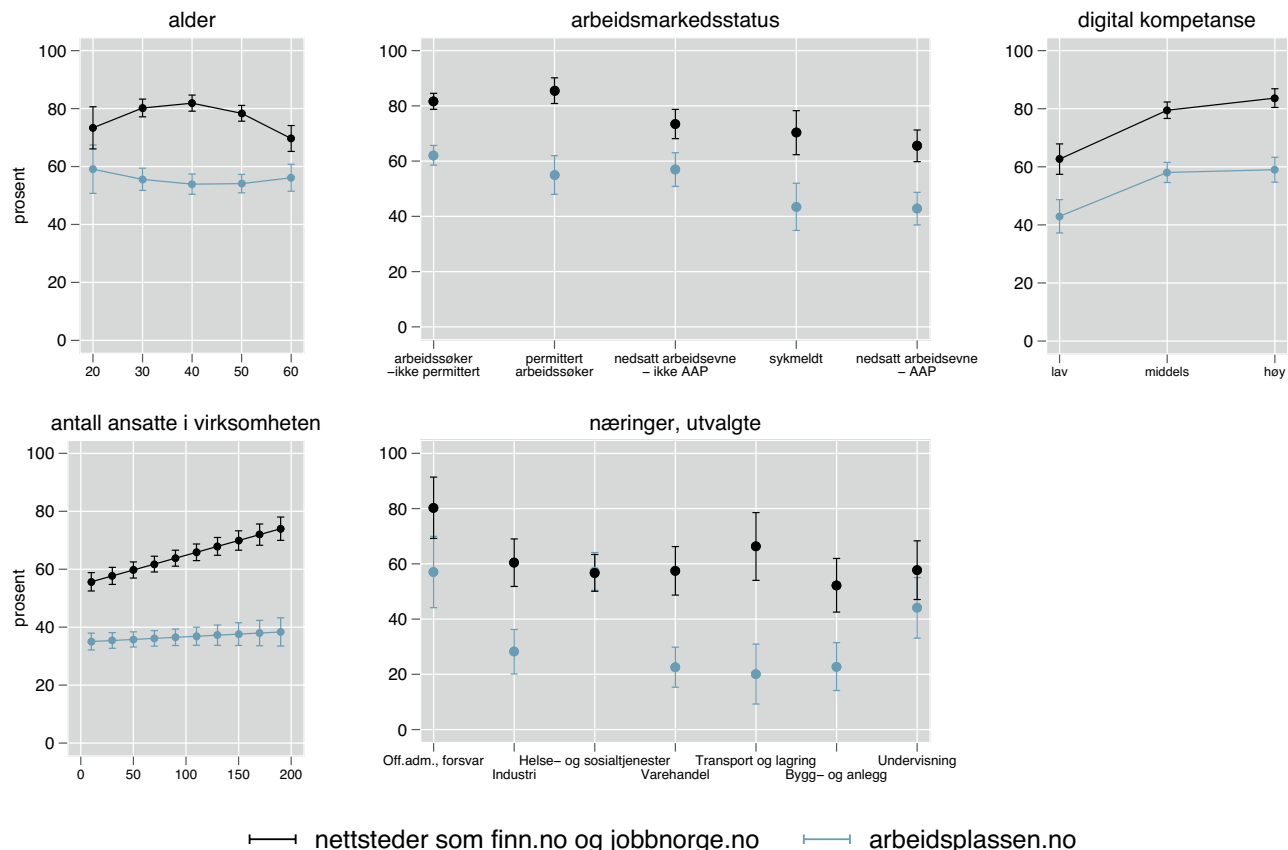
I nedre del av figur 3 ser vi andelen arbeidsgiverne som bruker arbeidsplassen.no og andre nettsteder ved rekruttering. Mens bruken av arbeidsplassen.no ikke endres med antall ansatte i virksomheten (litt under 40 prosent), øker andelen som bruker andre nettsteder med antall ansatte. Estimerte andeler som bruker de andre nettstedene er 56 prosent for en virksomhet med

10 ansatte og 74 prosent for en virksomhet med 190 ansatte. Samlet viser materialet at om lag 70 prosent for de minste virksomhetene og 84 prosent for de største virksomhetene bruker en eller begge varianter av nettsteder (ikke i figur).

Ser vi på bruk av de to variantene av nettsteder opp mot virksomhetenes næring, er det interessant at det for «helse- og sosialtjenester» er like høy andel som bruker arbeidsplassen.no som andre nettsteder. For undervisningstjenester er også forskjellen i bruk av de to nettstedene relativt liten. En mulig forklaring kan være at det i større grad er etablert samarbeid mellom kommunene og NAV om rekruttering innenfor disse næringene enn for andre.

Ut fra virksomhetens sektor er det ingen signifikant forskjell mellom private og offentlige virksomheter for begge varianter av nettsteder (ikke vist i figur).

**Figur 3:** Andeler for bruk av nettsteder ved jobbsøking (øverste rad) og rekruttering (nederste rad), med 95% konfidensintervall for gjennomsnittet



Kilde: NAV

Sett fra jobbsøkeres ståsted indikerer dette at bruk av nettstedet er en like egnet kanal enten en søker jobb i private eller offentlige virksomheter.

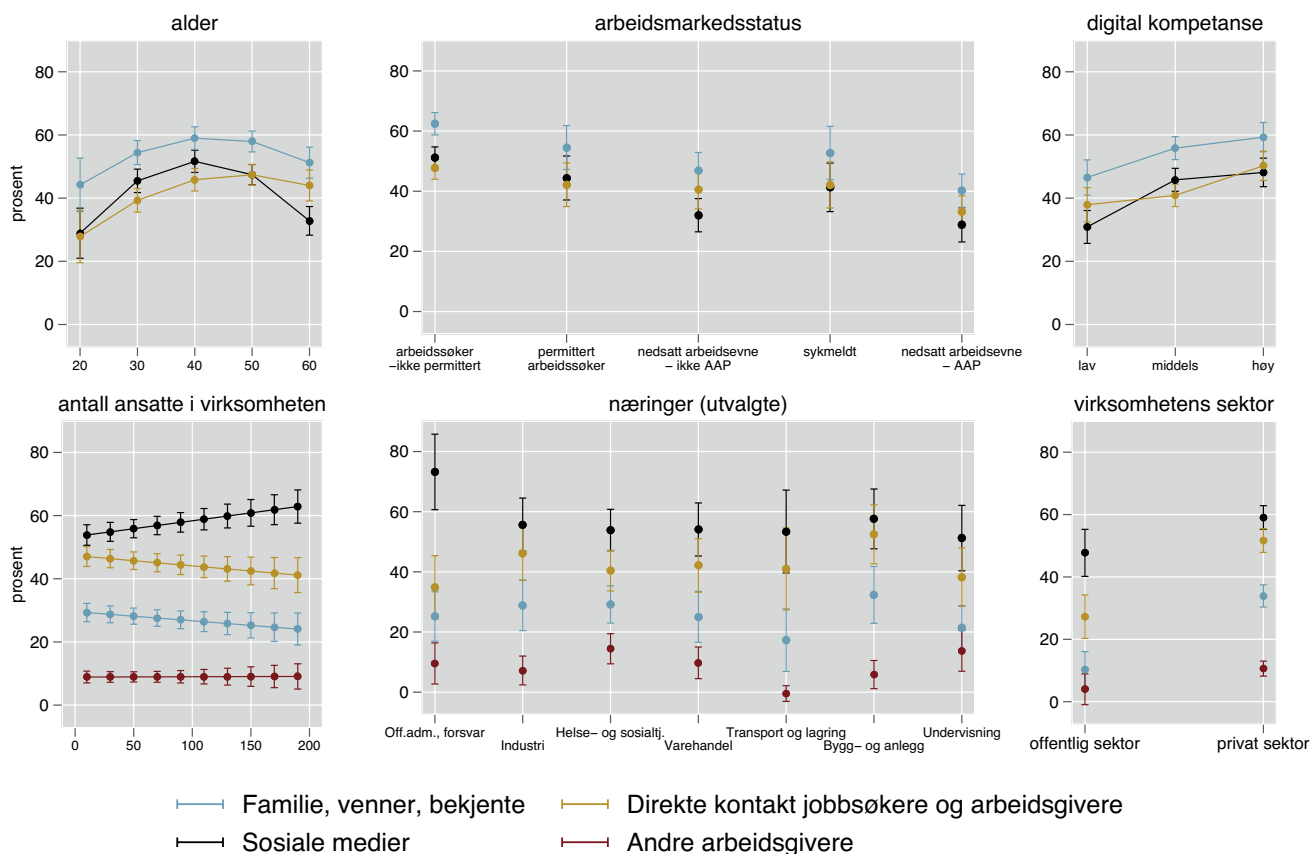
### Bruk av uformelle kanaler

Kontakt med familie, venner og bekjente er mest brukt blant jobbsøkerne, mens sosiale medier (som facebook og linkedin) er den mest brukte uformelle kanalen blant arbeidsgivere (figur 4). Totalt oppgir 43 prosent av jobbsøkerne og 56 prosent av arbeidsgiverne at de bruker sosiale medier i jobbsøkingen og rekrutteringen (se vedlegg 1). Mens de to andre uformelle kanalene ikke er knyttet til hvordan kontakten foregår, kan sosiale medier kun brukes via digitale løsninger. Bruken av sosiale medier øker markant når jobbsøkernes digitale kompetanse øker fra lav til middels, men også blant de med lav digital kompetanse brukes sosiale medier av om lag 30 prosent. Blant jobbsøkerne brukes sosiale medier i minst grad blant

de med nedsatt arbeidsevne uten AAP og blant mottakere av AAP. Sett i forhold til bruk av andre kanaler og søkeintensiteten, har de med nedsatt arbeidsevne uten AAP lav andel på uformelle kanaler og særlig sosiale medier. Dette kan ha sammenheng med svaker sosiale nettverk. En annen mulig faktor – også for jobbsøkere med AAP – er at disse i større grad samarbeider med NAV om jobbsøkingen og at andre kanaler vektlegges mer i NAVs veiledning.

Blant arbeidsgiverne øker andelen som bruker sosiale medier i rekrutteringen med antall ansatte i virksomhetene. For kanalene familie, venner og bekjente og direkte kontakt jobbsøkere/arbeidsgivere er det en tendens til at andelen synker med antall ansatte i virksomhetene (figur 4). Andelen arbeidsgivere som kontakter andre arbeidsgivere i rekrutteringen er 9 prosent og endres ikke ut fra antall ansatte. Arbeidsgiveres kontakt med hverandre i rekrutteringsprosessen

**Figur 4:** Andeler for bruk av uformelle kanaler ved jobbsøking (øverste rad) og rekruttering (nederste rad), lineær regresjon, med 95% konfidensintervall for gjennomsnittet



Kilde: NAV

kan ses som et supplement til kontakt med familie, venner og bekjente. Offentlig sektor har som ventet signifikant lavere andeler på bruk av alle de uformelle kanaler enn blant private virksomheter. For kanalen kontakt med familie, venner og bekjente er forskjellen mellom sektorene størst, med over 20 prosentpoeng. Forskjellen mellom sektorene er minst når det gjelder bruk av sosiale medier til rekruttering, med en fordeling på 48 prosent av de offentlige virksomhetene og 59 prosent av de private.

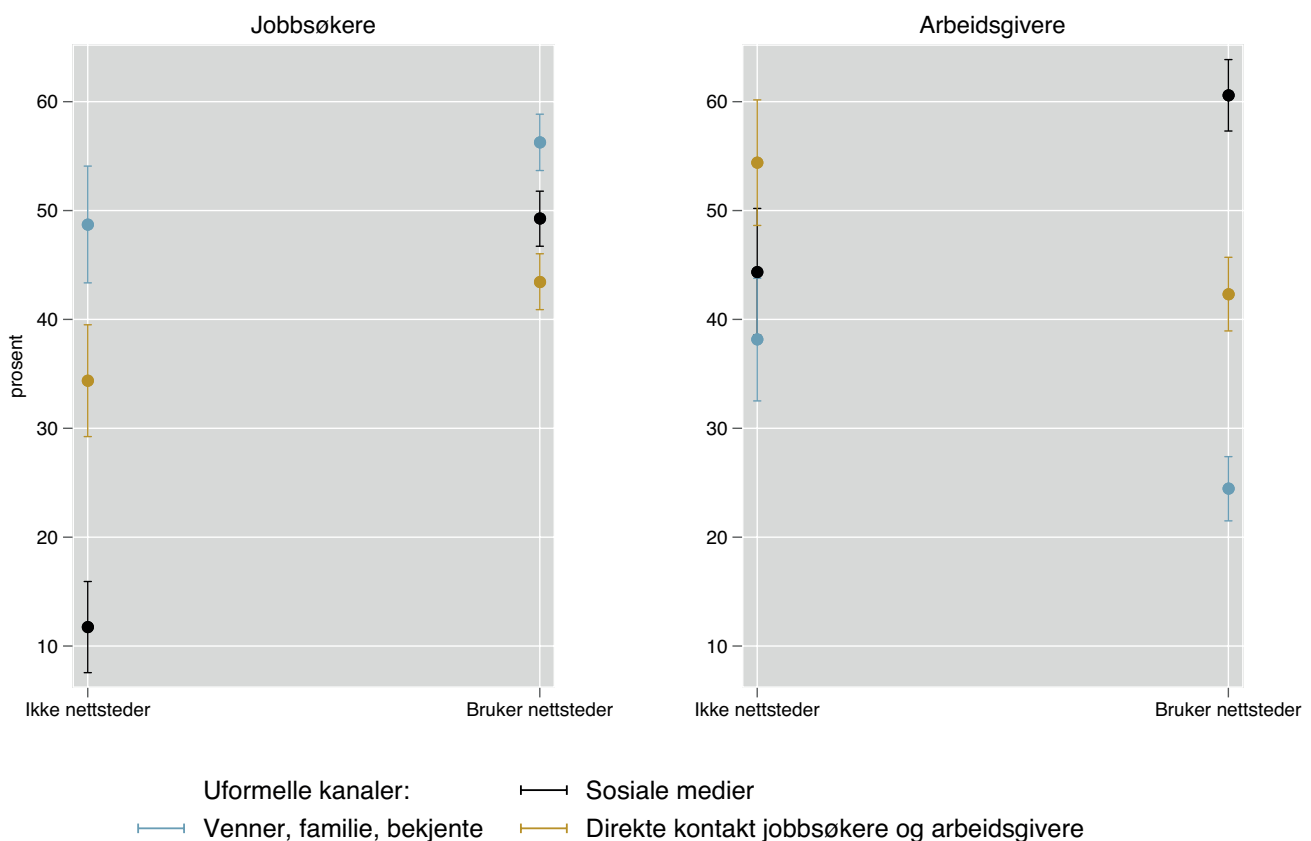
Bruken av de uformelle kanalene varierer delvis ut fra virksomhetenes næring. Offentlig administrasjon og forsvar ligger klart høyest på bruk av sosiale medier. Denne næringen har, som tidligere vist, høyest søkeintensitet og høyest andel for bruk av nettsteder. Bygg- og anleggsvirksomhet har høye estimerte andeler på kontakt med familie, venner og bekjente og direkte kontakt mellom jobbsøkere og arbeidsgivere. Dette kan

ses i sammenheng med at denne næringen har lavest søkeintensitet og lavest andel på nettsteder for søk.

### Uformelle kanaler – supplement eller erstatning?

Ut fra tidligere undersøkelser (f.eks. Green mfl. 2011) kan det tenkes at uformelle kanaler benyttes enten som et supplement til, eller substitutt for, nettsteder. Dersom det kun brukes uformelle kanaler kan dette være ekskluderende fordi disse kanalene ikke er åpent tilgjengelige for informasjonsutveksling. I figur 5 viser vi andeler for bruken av de ulike uformelle kanalene fordelt på om partene samtidig benytter seg av nettsteder (som finn.no eller arbeidsplassen.no) eller ikke. Her ser vi altså på sammenhengen mellom én type kanalbruk opp mot bruken av andre kanaltyper. Jobbsøkere som bruker nettsteder har klart høyest andel i bruk av alle de tre uformelle kanalene. Forskjellen er som ventet særlig stor for bruk av sosiale medier (49 vs 12 prosent) ettersom sosiale medier

**Figur 5:** Andeler som bruker uformelle kanaler for jobbsøkere og arbeidsgivere blant de som bruker og ikke bruker nettsteder for jobbsøking og rekruttering, med 95% konfidensintervall for gjennomsnittet



Kilde: NAV

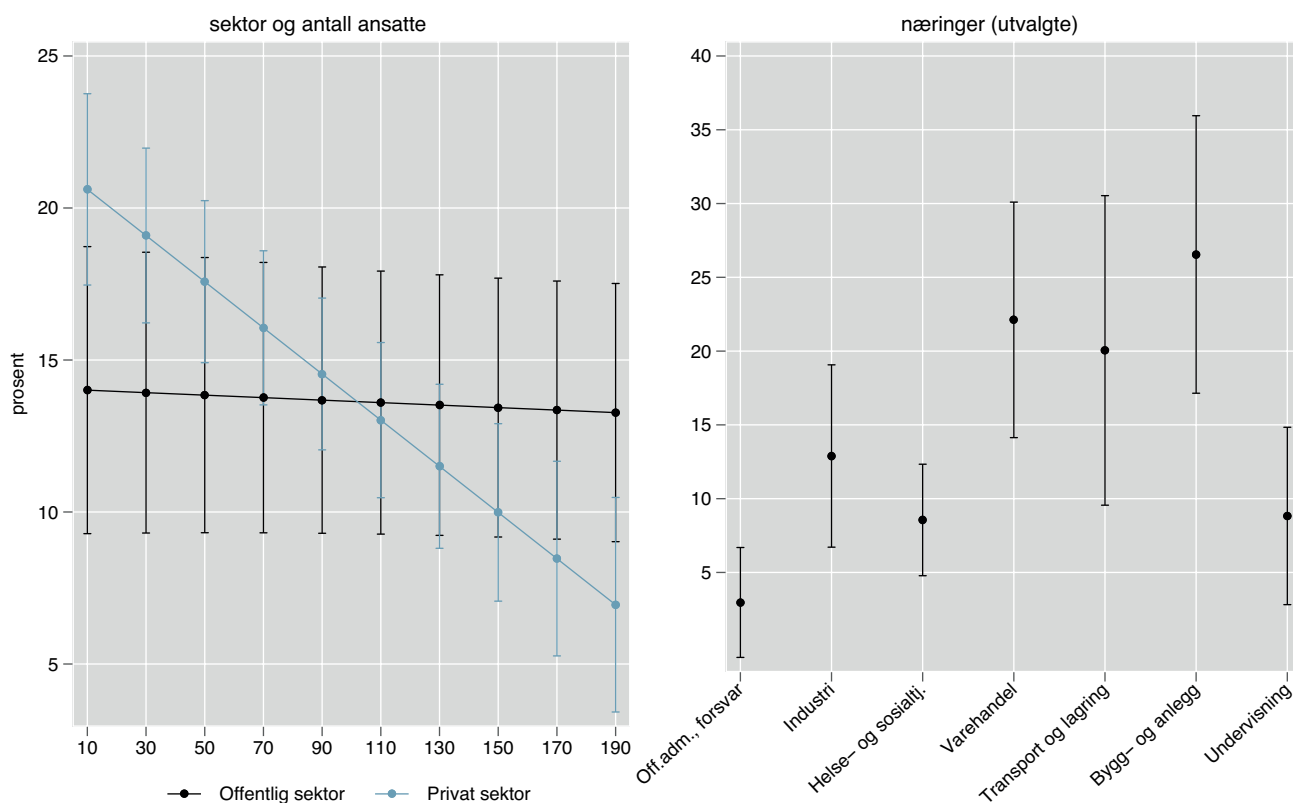


også er en nettbasert tjeneste. Jobbsøkere som bruker nettstedet bruker altså i større grad også uformelle kanaler, sammenlignet med de som ikke bruker nettstedene. Dette kan ses i sammenheng med at søkeintensiteten øker med digital kompetanse.

Vi finner tilsvarende mønster hos arbeidsgiverne når det gjelder bruk av sosiale medier. Men ser vi på «kontakt med venner, bekjente og familie» og «direkte kontakt mellom arbeidsgiver og jobbsøker», er mønsteret et annet for arbeidsgiverne enn for jobbsøkerne. De virksomhetene som bruker nettsteder ved rekruttering bruker i mindre grad disse uformelle kanalene. Bruksmønsteret for arbeidsgivere viser derfor en mer «enten eller» bruk av digitale og ikke-digitale kanaler enn jobbsøkerne. I store trekk er dermed bildet at jobbsøkerne bruker uformelle kanaler som et *supplement* til nettstedene, mens de uformelle kanalene for arbeidsgiverne *erstatte* bruk av nettstedene.

Våre estimater indikerer at 6 prosent av jobbsøkerne bruker *kun* uformelle kanaler for jobbsøking, mens tilsvarende er 17 prosent blant arbeidsgiverne (ikke vist i figur). Den høye andelen blant arbeidsgivere kan medføre at en del jobbsøkere ikke får informasjon om stillingene. Vi ser derfor nærmere på bruk av uformelle kanaler blant arbeidsgivere. Sektor og virksomhetsstørrelse betyr mye for om virksomhetene kun benytter uformelle kanaler eller ikke (figur 6, estimatene bygger på en regresjonsmodell gjengitt i vedlegg 2). For privat sektor avtar andelen som kun bruker uformelle kanaler med økende antall ansatte. For en privat virksomhet med 10 ansatte er den estimerte andelen på 21 prosent, og for virksomheter med 190 ansatte er den estimerte andelen på 7 prosent. De offentlige virksomhetene har samme andel, om lag 14 prosent, uavhengig av antall ansatte. Denne relativt høye andelen kan ha sammenheng med at midlertidige stillinger brukes mye i en del kommunale virksomheter, eksempelvis

**Figur 6:** Andel arbeidsgivere som kun bruker uformelle kanaler, utvalgte næringer og sektor/antall ansatte, med 95% konfidensintervall for gjennomsnittet



Kilde: NAV

innen helse- og omsorg. Bygg- og anleggsvirksomheter har klart høyest estimert andel som kun bruker uformelle ansettelse, 27 prosent. Denne næringen har overvekt av virksomheter med færre enn 20 ansatte. Som tidligere vist har næringen høye andeler på kontakt med familie, venner og bekjente og direkte kontakt mellom jobbsøkere og arbeidsgivere, lavest søkeintensitet og lavest andel på nettsted for søk. Både varehandel og virksomheter innen transport og lager har også høy estimert andel som bare bruker uformelle kanaler (22 og 20 prosent).

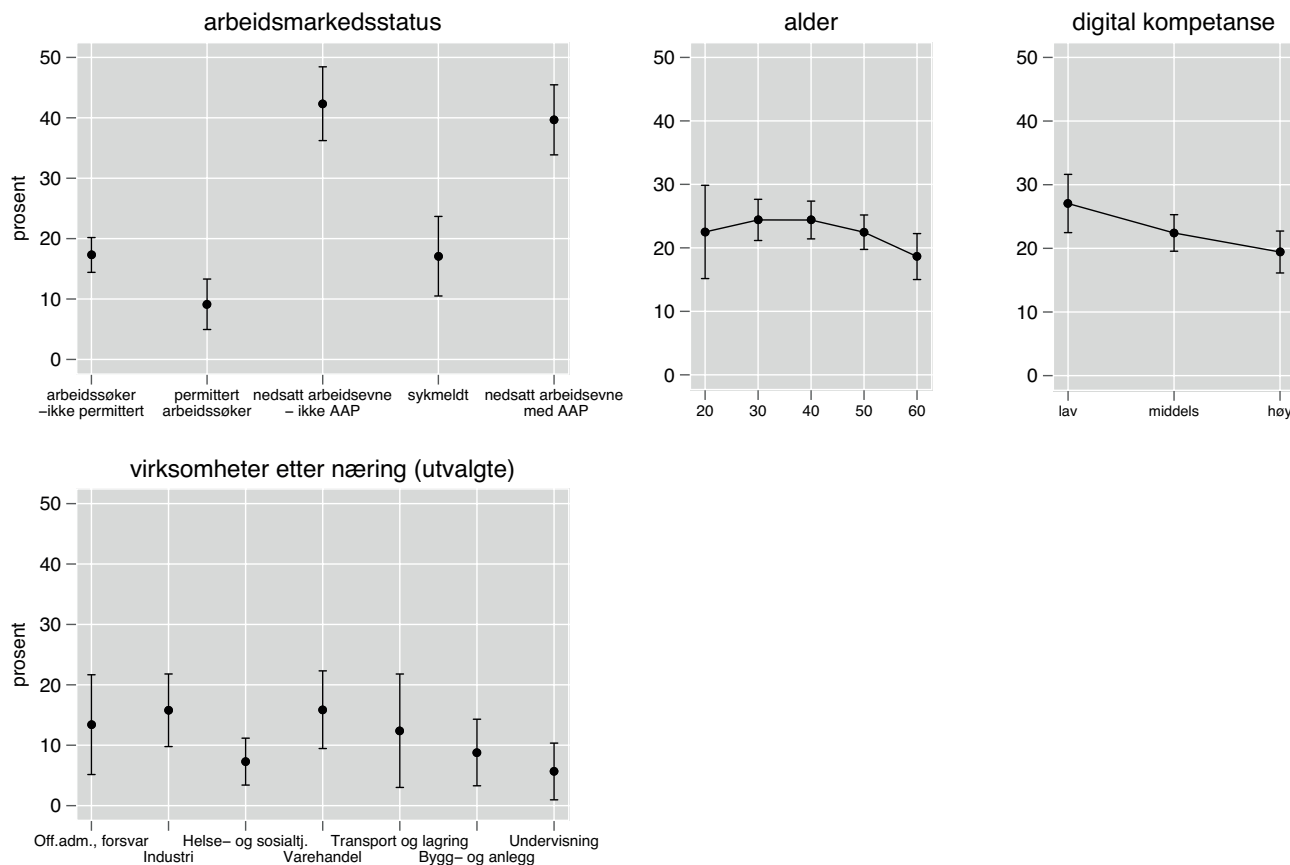
### Samarbeid med NAV og med bemanningsbyrå – nesten motsatt bilde ut fra kjennetegn

For NAV er det en hovedoppgave å bistå jobbsøkere og arbeidsgivere med å finne hverandre i arbeidsmarkedet. Dette skjer gjennom samarbeid om formidling og rekruttering, inkludert samarbeid om arbeidsrettede til-

tak. Totalt oppgir 12 prosent av arbeidsgiverne at de samarbeider med NAV om rekruttering (formuleringen i undersøkelsen er «kontakt med arbeidsgivere i samarbeid med NAV»), mens 21 prosent av jobbsøkerne samarbeider med NAV ved jobbsøking (se vedlegg 1).

Vi kan forvente at samarbeid med NAV i jobbsøkingen varierer vesentlig med jobbsøkernes arbeidsmarkedsstatus da disse også sier noe om hvor tett oppfølging jobbsøkerne får fra NAV. Om lag 40 prosent av jobbsøkere med nedsatt arbeidsevne uten AAP og nedsatt arbeidsevne med AAP oppgir samarbeid med NAV som en av kanalene når de søker jobb (figur 7). Som vi tidligere har omtalt, har imidlertid de med nedsatt arbeidsevne uten AAP langt høyere søkeintensitet enn de med AAP, og bruker i større grad nettsøk og uformelle kanaler. Andelen som oppgir samarbeid med NAV som en kanal i jobbsøkingen er 17 prosent blant

**Figur 7:** Andel som samarbeider med NAV ved jobbsøking (øverste rad) og ved rekruttering (nederste rad), lineær regresjon, med 95% konfidensintervall for gjennomsnittet



Kilde: NAV

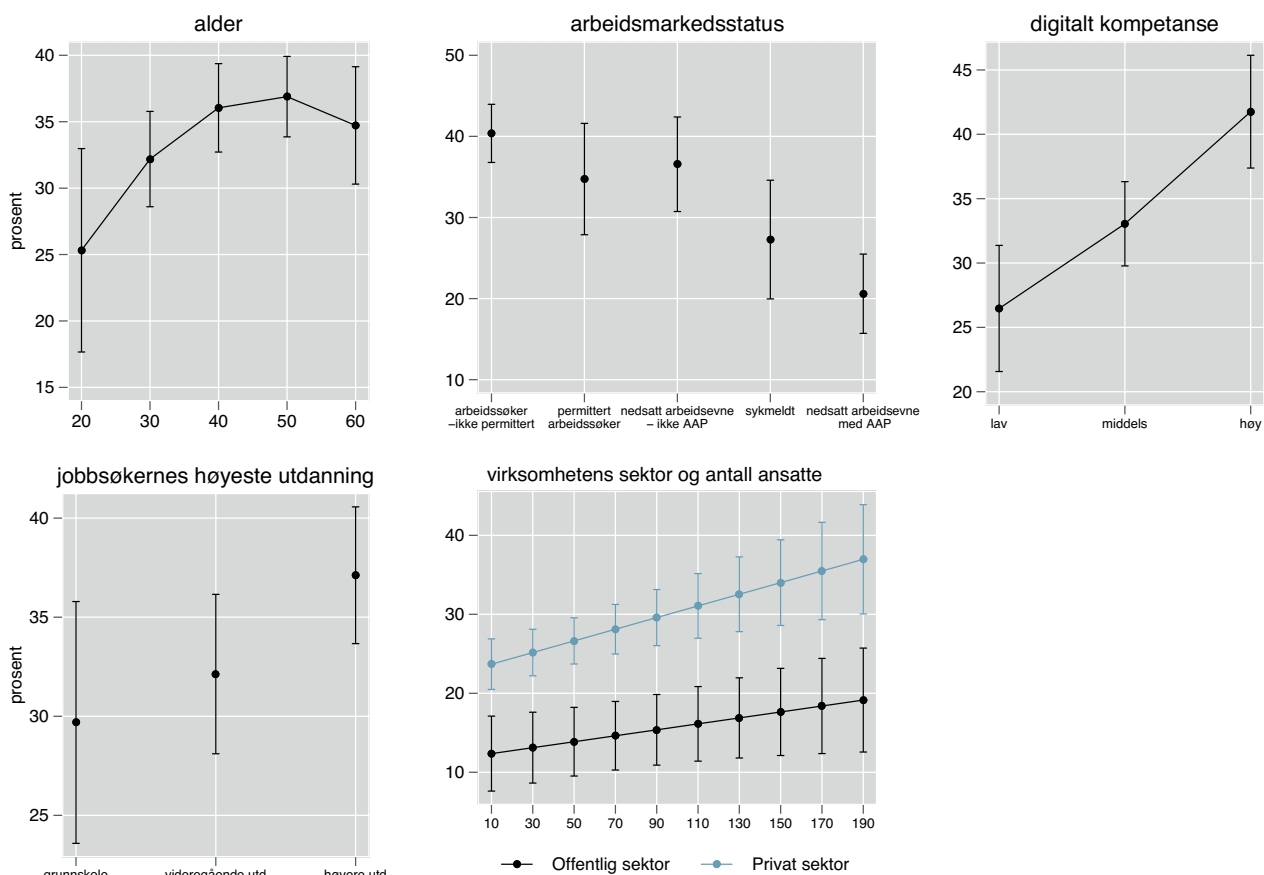
arbeidssøkere (ikke permitterte), noe som henger sammen med at mange i denne gruppen ikke får spesiell oppfølging. Blant de permitterte oppgir 10 prosent at de samarbeider med NAV. Andelen jobbsøkere som samarbeider med NAV om jobbsøkingen er høyest for de med lav digital kompetanse, mens det ikke er signifikante forskjeller ut fra utdanningsnivå. Videre er det også for denne kanalen tendens til lavest andel blant de yngste og eldste. Samlet sett får vi bekreftet at de jobbsøkergruppene som i størst grad samarbeider med NAV for å få kontakt med arbeidsgivere i mindre grad bruker andre kanaler (Bachmann og Baumgarten 2013).

Arbeidsgivernes samarbeid med NAV varierer i liten grad etter antall ansatte og sektor, selv om det er en tendens til at andelen øker noe med antall ansatte og at privat sektor har noe høyere andel enn offentlig sektor (se tabell 1). Virksomheter innen industri og varehan-

del samarbeider i størst grad med NAV (16 prosent). Andelen som oppgir at de samarbeider med NAV er lavest for undervisning og helse- og sosialtjenester (6 og 7 prosent).

Samarbeid med bemanningsbyråer i jobbsøking er bortimot motsatt av samarbeid med NAV når vi ser på bakgrunnsvariablene (figur 8). Det kan tyde på at disse to kanalene dekker relativt forskjellige behov hos jobbsøkere. Bruken av denne kanalen øker med jobbsøkernes digitale kompetanse og i noe svakere grad med utdanningsnivå. Sett ut fra arbeidsmarkedsstatus er andelen som samarbeider med bemanningsbyråer lavest blant de sykmeldt og mottakere av AAP, altså blant de med større helseutfordringer. Tilsvarende ser vi at arbeidssøkerne, også de permitterte, benytter bemanningsbyråene i langt større grad. Overraskende er det kanskje at dette også gjelder personer

**Figur 8:** Andel som samarbeider med bemanningsbyråer ved jobbsøking og rekruttering (siste figur på nederste linje), lineær regresjon, med 95% konfidensintervall for gjennomsnittet



Kilde: NAV

med nedsatt arbeidsevne uten AAP. Blant arbeidsgiverne er det privat sektor som bruker bemanningsbyråer mest, mens tendensen med at andelen øker med antall ansatte gjelder for begge sektorene.

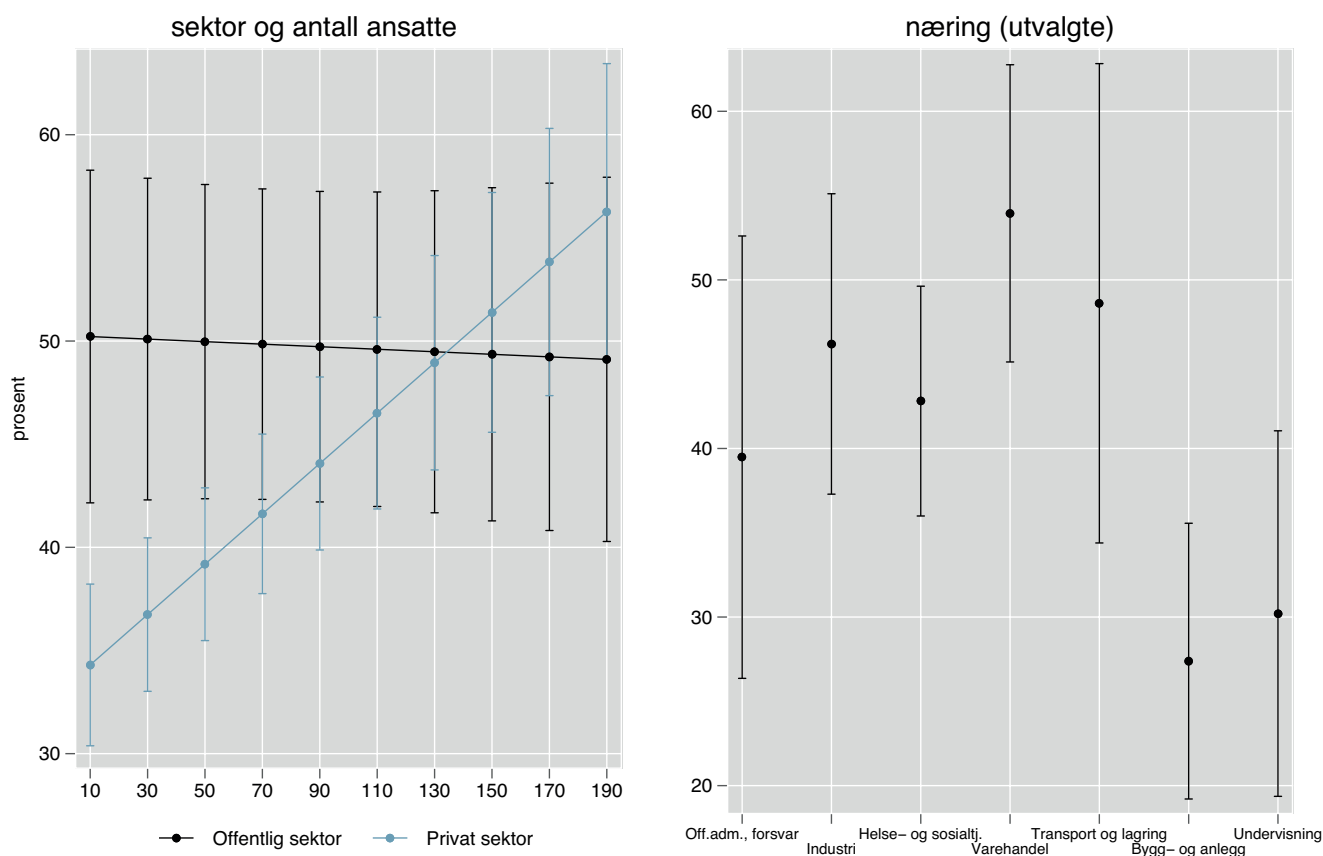
### Intern rekruttering – høyest i offentlig sektor og i større private virksomheter

Blant arbeidsgiverne brukes intern rekruttering kun som et supplement til andre kanaler. Så godt som ingen oppgir kun denne kanalen. Intern rekruttering kan enten være at stillinger kun utlyses internt, at de ikke utlyses og at ansatte får stillingen eller at stillinger utlyses internt i tillegg til eksternt. Intern rekruttering kan bidra til å styrke jobb- og karrieremuligheter for de som allerede er ansatt i virksomheten, mens eksterne jobbsøkeres muligheter begrenses. Blant de private virksomhetene varierer andelen som bruker intern rekruttering fra 34 prosent for de med 10 ansatte til 56 prosent for de

med 190 ansatte (figur 9). En forklaring kan være at større virksomheter både rekrutterer oftere og har et større «internt arbeidsmarked». Om lag halvparten av de offentlige arbeidsgiverne oppgir at de rekrutterer internt, uten at det er forskjell ut fra antall ansatte. Dette kan ha sammenheng med regelverk og avtaler i offentlig sektor. Eksempelvis kan planlagt nedbemannede få forrang til stillinger andre steder i virksomheten.

Det er betydelige forskjeller mellom næringer i bruk av intern rekruttering. Høyest ligger varehandelen med 55 prosent, mens bygg og anleggsvirksomhet har lavest andel, 27 prosent. For varehandelen kan forklaringen være muligheter for jobbmessig mobilitet innad i kjedene og at det er betydelig bruk av midlertidige deltidsstillinger som det kan rekrutteres fra. Innenfor «undervisning» er det lav andel intern rekruttering, noe vi antar har sammenheng med at rekruttering av lærere er forbundet med flere for-

**Figur 9:** Andel arbeidsgivere som bruker intern rekruttering, lineær regresjon, med 95% konfidensintervall for gjennomsnittet



Kilde: NAV

maliteter, men også mer begrenset internt arbeidsmarked. For en skole, hvor store deler av de ansatte er lærere, vil det trolig være lite hensiktsmessig å lete etter flere lærere internt. Når andelen likevel er 30 prosent, kan det ha sammenheng med vikariater og midlertidighet.

## Oppsummering og drøfting

I denne artikkelen har vi undersøkt variasjoner i kanalbruk i jobbsøking- og rekrutteringsprosessen. Hvor mange kanaler som er tatt i bruk, den såkalte søkeintensiteten, har vist seg å være viktig for å forklare hvordan kanalbruken varierer med ulike kjennetegn blant både jobbsøkere og arbeidsgivere. Jobbsøkerne oppgir stort sett høyere andel på bruken av de ulike kanalene for jobbsøking enn arbeidsgivere gjør ved rekruttering. Dette har sammenheng med at jobbsøkerne har høyere søkeintensitet, noe som trolig skyldes deres ståsted i arbeidsmarkedet. Det er stort sett slik at arbeidsgivere velger mellom jobbsøkere, ikke jobbsøkere som velger mellom flere jobbtillbud. Fra et kost/nytte-perspektiv kan vi også anta at arbeidsgiverne i større grad legger vekt på kostnadseffektivitet både som direkte økonomisk kostnad og tidsbruk.

Blant jobbsøkerne varierer søkeintensiteten i stor grad med deres digitale kompetanse og status på arbeidsmarkedet. Digital kompetanse ser ut til å bety mer enn utdanning for søkeintensiteten. Dette kan ha sammenheng med at digitale løsninger er blitt en større del av de fleste kanaler for jobbsøking, og at den digitale kompetansen som trengs avhenger lite av utdanningsnivå. Et annet aspekt er at de minst digitale jobbsøkerne i gjennomsnitt har lavest søkeintensitet. Dessuten er andelen som bruker både nettstedene (arbeidsplassen.no og andre nettsteder) og de uformelle kanalene lavere enn blant de med høyere digital kompetanse. De minst digitale samarbeider imidlertid i størst grad med NAV i jobbsøkingen. Bildet er dermed at det går et «digitalt skille» blant jobbsøkerne. Samtidig har personer med lite digital kompetanse også utfordringer med å bruke NAVs andre digitale løsninger (Nyberg mfl. 2020), samt at digitale ferdigheter på et visst nivå både er viktig i arbeidslivet og i forholdet til andre offentlige og private aktører.

Hvilke implikasjoner har digitale skillet for NAV? Selv om den digitale kompetansen i befolkningen tro-

lig blir stadig bedre, kan det være behov for at NAV bidrar til at lav digital kompetanse i mindre grad blir en hindring ved jobbsøking. En innfallsvinkel kan være å se nærmere på hvor godt tilrettelagt NAVs digitale løsninger (som arbeidsplassen.no) er for de mindre digitale brukerne. Dessuten kan det være aktuelt å gjøre mer for å styrke de digitale ferdighetene hos jobbsøkerne med minst digital kompetanse.

Både jobbsøkere og arbeidsgivere oppgir nettstedene som finn.no, jobbnorge.no og arbeidsplassen.no som de mest brukte kanalene. I tillegg er de uformelle kanalene en viktig del av søkingen for begge parter. Kontakt med familie, venner og bekjente er mest brukt av jobbsøkerne, mens sosiale medier er den mest brukte uformelle kanalen blant arbeidsgivere. I store trekk bruker jobbsøkerne uformelle kanaler som et *supplement* til nettstedene, mens de uformelle kanalene for arbeidsgiverne *erstatte* bruk av nettstedene. Jobbsøkere som bruker nettstedene bruker i større grad også uformelle kanaler, sammenlignet med de som ikke bruker nettstedene, noe som kan ha sammenheng med at søkeintensiteten øker med digital kompetanse. Mønsteret er et annet for arbeidsgiverne: de virksomhetene som bruker nettstedene ved rekruttering bruker i mindre grad uformelle kanaler - med unntak av de sosiale mediene som er relativt tett relatert til bruk av nettsteder.

6 prosent av jobbsøkerne bruker *kun* uformelle kanaler for jobbsøking, mens tilsvarende er 17 prosent blant arbeidsgiverne. Den høye andelen blant arbeidsgivere kan blant annet medføre at en del jobbsøkere ikke får informasjon om stillingene. For private virksomheter avtar andelen som kun bruker uformelle kanaler med økende antall ansatte. For virksomheter med 10 ansatte er den estimerte andelen på 21 prosent, og for 190 ansatte 7 prosent. Bygg- og anlegg har klart høyest andel som kun bruker uformelle ansettelser, 27 prosent. Denne næringen bruker også i stor grad uformelle kanaler, har lavest søkeintensitet og lavest andel på nettsteder for søk. Både varehandel og virksomheter innen transport og lagring har også høy andel som bare bruker uformelle kanaler.

I teorien kan ensidig bruk av uformelle kanaler for arbeidsgivere gi mindre tilgang til kvalifiserte søkere. På den annen side kan bruk av uformelle kanaler være en kostnadsbesparende strategi, særlig for private arbeids-

givere. Dette kan ha sammenheng med at andre kanaler gir *for mye informasjon*: bruk av uformelle kanaler kan redusere mengden søknader og ansettelsesprosessene vil kunne forenkles, noe som særlig kan være gunstig for mindre private arbeidsgiverne med lite administrative ressurser. En annen fordel for arbeidsgivere ved bruk av uformelle kanaler er at disse kanalene har et tillitsmoment ved at bekjentskap reduserer risiko ved ansettelse, noe som kan redusere kostnader i rekrutteringsprosesser. Med andre ord at bruk av andre, mer formelle, kanaler også kan gi for *lite relevant informasjon*.

Varehandelen er som nevnt et eksempel på en næring som i betydelig grad bruker uformelle kanaler ved rekruttering. Dette kan ha sammenheng med at det er god tilgang på jobbsøkere som tar direkte kontakt. Varehandelen er samtidig en næring som samarbeider mye med NAV om rekruttering. NAV understreker i sin informasjon til arbeidssøkerne, blant annet på nav.no, at det er viktig å bruke uformelle kanaler som del av jobbsøkingen. Samtidig ser vi at jobbsøkerne i betydelig større grad enn arbeidsgiverne benytter venner, familie og bekjente, mens arbeidsgiverne i større grad sosiale medier. Dette kan tyde på at jobbsøkerne har potensiale for økt bruk av sosiale medier i sin jobbsøking, noe som igjen understreker betydningen av jobbsøkernes digitale kompetanse. En implikasjon for NAV, utover å se hvordan en kan heve den digitale kompetansen blant de lite digitale, kan være at en tydeliggjør viktigheten av bruk av sosiale medier i råd og veiledning til jobbsøkerne.

Sett i forhold til bruk av andre kanaler og søkeintensiteten, har de med nedsatt arbeidsevne uten AAP lav andel på uformelle kanaler, og særlig sosiale medier. Dette kan ha sammenheng med svakere sosiale nettverk. En annen mulig faktor – også for jobbsøkere med AAP – er at disse i større grad samarbeider med NAV om jobbsøkingen og at andre kanaler vektlegges mer i NAVs veiledning. Med andre ord kan det være potensiale for at NAV bidrar til å øke disse jobbsøkernes bruk av uformelle kanaler.

For NAV er det en hovedoppgave å bistå jobbsøkere og arbeidsgivere med å finne hverandre i arbeidsmarkedet. Dette skjer gjennom samarbeid om formidling og rekruttering, inkludert samarbeid om arbeidsrettede tiltak. Totalt oppgir 12 prosent av arbeidsgiverne at de

samarbeider med NAV om rekruttering, mens 21 prosent av jobbsøkerne samarbeider med NAV. Jobbsøkere med nedsatt arbeidsevne samarbeider i størst grad med NAV i jobbsøkingen (om lag 40 prosent). Mens bruk av de fleste kanalene øker med digital kompetanse, er andelen som samarbeider med NAV høyest blant de med lav digital kompetanse. Samlet sett får vi bekreftet at de jobbsøkergruppene som i størst grad samarbeider med NAV for å få kontakt med arbeidsgivere i mindre grad bruker andre kanaler (Bachmann og Baumgarten 2013). Men bildet er samtidig mer nyansert: de med nedsatt arbeidsevne uten AAP har langt høyere søkeintensitet enn de med AAP og bruker i større grad nettsøk og uformelle kanaler. Blant arbeidssøkerne, som i større grad selv håndterer jobbsøkingen, er det under en femtedel som oppgir samarbeid med NAV som en kanal.

Arbeidsgivernes samarbeid med NAV varierer i liten grad etter antall ansatte og sektor, selv om det er en tendens til at andelen øker noe med antall ansatte og at privat sektor har noe høyere andel enn offentlig sektor. Virksomheter innen industri og varehandel samarbeider i størst grad med NAV, og de innen undervisning og helse- og sosialtjenester i minst grad.

Samarbeid med bemanningsbyråer i rekruttering og jobbsøking er bortimot motsatt av samarbeid med NAV når vi ser på bakgrunnsvariablene. Det kan tyde på at disse to kanalene dekker relativt forskjellige behov hos jobbsøkere. Bruken av bemanningsbyråer øker med jobbsøkernes digitale kompetanse og i noe svakere grad med utdanningsnivå. Sett ut fra arbeidsmarkedsstatus er andelen som samarbeider med bemanningsbyråer lavest blant de sykmeldt og mottakere av AAP, altså blant de med større helseutfordringer. Tilsvarende ser vi at arbeidssøkerne, også de permitterte, benytter bemanningsbyråene i langt større grad. Kanskje litt overraskende bruker de med nedsatt arbeidsevne uten AAP i vesentlig grad bemanningsbyråer. Blant arbeidsgiverne er det privat sektor som bruker bemanningsbyråer mest.

Halvparten av de offentlige arbeidsgiverne oppgir at de rekrutterer internt. For private virksomheter varierer den interne rekrutteringen med størrelse, fra 34 prosent for de minste til 56 prosent for de største. Ser vi på næringer er andelen høyest i varehandelen og lavest innen bygg- og anleggsvirksomhet.



## Referanser

- Autor, David H. (2001) «Wiring the Labor Market». *Journal of Economic Perspectives*, 15, number 1, 25-40.
- Bachmann, Ronald og Daniel Baumgarten (2013) «How do the unemployed search for a job? – Evidence from the EU Labour Force Survey». *IZA Journal of European Labor Studies*, 2:22.
- Behrenz, Lars (2001) «Who Gets the Job and Why? an Explorative Study of Employers' recruitment Behavior». *Journal of Applied Economics*, Vol. IV, No. 2, 255-278.
- Bjørklund, Robert (2011). *Rekrutterings- og bemaningsutfordringer i entreprenørbedrifter - en casestudie* (Master). Norges handelshøyskole
- Cardon, Melissa S. og Christopher E. Stevens (2004) «Managing human resources in small organizations: What do we know?». *Human Resource Management Review*, 14, 295–323.
- Granovetter, Mark (1973) «The Strength of Weak Ties». *American Journal of Sociology*, 78 (6), 1360-1380.
- Green, Anna E., Maria de Hoyes, Yuxin Li og David Owen (2011) *Job Search Study: Literature review and analysis of the Labour Force Survey* (Research Report). Department for Work and Pensions: Employment Research, University of Warwick.
- Kalleberg, Arne L. (2008) «The Mismatched Worker: When People Don't Fit Their Jobs». *Academy of Management Perspectives*, Vol. 22, No. 1, 24-40.
- Kalstø, Åshild Male (2019) *Hvilke rekrutteringskanaler benytter virksomhetene?* (NAV-notater 1/2019): Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Kramarz, Francis og Oskar Nordström Skans (2014) «When Strong Ties are Strong: Networks and Youth Labour Market Entry». *The Review of Economic Studies*, Volume 81, Issue 3, July 2014, Volume 81 (3), 1164–1200.
- Kuhn, Peter og Hani Mansour (2013) «Is Internet Job Search Still Ineffective?». *The Economic Journal*.
- Kuhn, Peter og Mikal Skuterud (2000) «Job search methods: Internet versus traditional». *Monthly labor review*, Vol. 123, No. 10, 3-11.
- Liechti, Fabienne (2019) «Connecting employers and workers: Can recommendations from the public employment service act as a substitute for social contacts?». *Work, Employment and Society*.
- Mussida, Chiara og Luca Zanin (2020) «Determinants of the Choice of Job Search Channels by the Unemployed Using a Multivariate Probit Model»: Springer Nature B.V.
- Nyberg, Tor Erik, Sverre Friis-Petersen, Anders Thorgersen, Stine Renate Otterbekk og Jørgen Holbæk-Johansen (2020) *Brukertilfredshet og tillit i koronasituasjonen: NAVs Personbrukerundersøkelse og Arbeidsgiverundersøkelse 2020* (Rapport-serie 1/2020). Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Sutterud, Lars og Johannes Sørbo (2018) «Hvem har nedsatt arbeidsevne, men ikke rett til arbeidsavklaringspenger?». *Arbeid og velferd*, 2.
- Sørbo, Johannes og Kari-Mette Ørbog (2013) «Hvilke rekrutteringskanaler benytter bedriftene?». *Arbeid og velferd*, 2.
- Wagner, Ines, Live Kjos Fjell, Marte Marie Frisell og Kjersti Misje Østbakken (2020) *Likelønn og det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Individuelle preferanser eller strukturelle begrensninger?*: Institutt for samfunnsforskning.
- Williams, Richard (2012) «Using the margins command to estimate and interpret adjusted predictions and marginal effects». *Stata Journal*, 12 (2), 308-331.

## Vedlegg

**Tabell V1.** Beskrivende statistikk for variabler som inngår i analysen.

Jobbsøkere					
Kanaler for å skaffe ny jobb n=2174					
Kanaler	Pst/ gj.snitt*	St.avvik	Kanaler	Pst/ gj.snitt*	St.avvik
arbeidsplassen.no	53,6	1,14	arbeidsplassen.no	35,5	1,42
Andre nettstedet som finn.no og jobbnorge.no	76,2	1,02	Andre nettstedet som finn.no og jobbnorge.no	59,6	1,48
Sosiale medier (Facebook, LinkedIn osv)	42,7	1,16	Sosiale medier (Facebook, LinkedIn osv)	56,2	1,48
Kontakt med venner, familie, bekjente	55,0	1,20	Kontakt med venner, familie, bekjente	28,2	1,35
Direkte kontakt arbeidsgiver/arbeidssøker	41,9	1,16	Direkte kontakt arbeidsgiver/arbeidssøker	45,6	1,50
Bemanningsbyråer	31,8	1,09	Bemanningsbyråer	23,6	1,22
Samarbeid med NAV (tjenester og virkemidler)	21,3	0,92	Samarbeid med NAV (tjenester og virkemidler)	11,9	0,98
			Kontakt med andre arbeidsgivere	9,0	0,83
			Rekruttering internt	41,7	1,47
<b>Antall kanaler brukt</b>	<b>3,3*</b>	<b>,04</b>	<b>Antall kanaler brukt</b>	<b>3,1*</b>	<b>,05</b>
<b>Kjønn</b>			<b>Sektor</b>		
Kvinne	53,1	1,13	Offentlig sektor	25,3	1,21
Mann	46,9	1,13	Privat sektor	74,7	1,21
<b>Alder</b>	<b>42,8*</b>	<b>0,29</b>	<b>Antall ansatte</b>	<b>56,7*</b>	<b>2,66</b>
<b>Høyeste utdanning</b>			<b>Næring</b>		
Grunnskole	11,8	0,74	Helse- og sosialtjenester	20,5	1,15
Videregående utdanning	34,0	1,18	Varehandel	14,1	1,12
Høyere utdanning	54,2	1,19	Industri	12,9	1,06
			Bygg- og anleggsvirksomhet	9,9	0,95
			Undervisning	7,1	0,68
<b>Digital kompetanse</b>			Eiendomsdrift	5,5	0,67
Lite digital	20,3	0,92	Off.adm., forsvar	5,2	0,58
Middels digital	48,8	1,17	Transport og lager	4,8	0,64
Mest digital	30,8	1,09	Private tjenester ellers	4,6	0,60
			Overnattings- og servering	3,6	0,54
<b>Arbeidsmarkedsstatus</b>			Forretningsmessig tjenesteyting	3,4	0,52
Arbeidssøker-ikke permittert	47,7	0,84	Informasjon og kommunikasjon	2,5	0,50
Permittert arbeidssøker	13,0	0,84	Jordbruk, skogbruk, fiske	1,5	0,35
Nedsatt arbeidsevne uten AAP	10,6	0,00	Elektrisitet, vann og renovasjon	1,3	0,36
Sykmeldt	12,7	0,00	Finansiering og forsikring	1,2	0,30
Nedsatt arbeidsevne med AAP	16,1	0,00	Bergverk	0,7	0,28

Kilde: NAV

**Tabell V2.** Lineære regresjonsmodell med kun bruk av uformelle kanaler som avhengige variabel, for arbeidsgivere.

	Kun uformelle kanaler ved rekruttering
Antall ansatte	0
Offentlig sektor	base
Privat sektor	0,07**
Offentlig sektor X ant.ansatt	base
Privat sektor X ant. ansatt	-0,00**
Off.adm., forsvar	base
Industri	0,10**
Helse- og sosialtj.	0,06**
Varehandel	0,19**
Transport og lager	0,17**
Bygg- og anleggsv.	0,24**
Undervisning	0,06**
Konstantledd	0,004
R <sup>2</sup>	0,0925

\* p<0.10, \*\* p<0.05

N=1291

---

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

TRYKK: 07 Media AS  
ISSN: 1504-6729

