



Arbeid og velferd

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Kven vart arbeidslause i den første bølga av koronakrisa og korleis har det gått med dei?

Supported employment ga flere i arbeid raskt, men etter tre år er forskjellen borte

Færre får opplæringstiltak, men mer til prioriterte grupper av arbeidssøkere
og mer formell kompetanse

Tid, tidsbruk og fremdrift i sakene til unge AAP-mottakere

Mulig samfunnsgevinst av arbeid fremfor uføretrygd

NAVs bedriftsundersøkelse 2021

REDAKSJON

Ansvarlig redaktør

Heidi Nicolaisen

Redaktør

Åshild Male Kalstø

Redaksjon

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

Redaksjonsråd

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

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid den 08.06.2021

EIER

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Postboks 5, St. Olavs plass

0130 Oslo

Arbeid og velferd er tilgjengelig på arbeidogvelferd.nav.no

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

ISSN 1504-6729

Innhold

Utviklingen på arbeidsmarkedet	5
Kven vart arbeidslause i den første bølga av koronakrisa og korleis har det gått med dei?	21
Supported employment ga flere i arbeid raskt, men etter tre år er forskjellen borte	39
Færre får opplæringstiltak, men mer til prioriterte grupper av arbeidssøkere og mer formell kompetanse	59
Tid, tidsbruk og fremdrift i sakene til unge AAP-mottakere	83
Mulig samfunnsgevinst av arbeid fremfor uføretrygd	95
NAVs bedriftsundersøkelse 2021	111

UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET

NAVs arbeidsmarkedsprognose

Av Audun Gjerde, Kristian Myklathun, Johannes Sørbo og Eugenia Vidal-Gil.¹

Sammendrag

Den siste smittebølgen denne vinteren bremsset gjeninnhentingene i norsk økonomi og på arbeidsmarkedet. Lettelser i de nasjonale smitteverntiltakene i mai, samt lettelse i lokale tiltak i Oslo og flere kommuner i Viken, førte raskt til en betydelig nedgang i den registrerte arbeidsledigheten. Framgang i vaksineringsen av befolkningen og fallende smittetall tyder på at den gradvise gjenåpningen av samfunnet kan fortsette. Vi forventer derfor at arbeidsmarkedet vil fortsette å bedre seg fram mot 2022. Vi anslår at det i gjennomsnitt vil være 95 000 helt ledige i år og 75 000 neste år. Dette tilsvarer en registrert arbeidsledighet på henholdsvis 3,3 og 2,6 prosent av arbeidsstyrken i 2021 og 2022.

Etter en nedgang i første kvartal i år, venter vi at aktiviteten i norsk økonomi vil ta seg markert opp resten av året og neste år. Økt konsum av tjenester, som under koronapandemien har vært kraftig begrenset av hensyn til smittevern, forventes å være det viktigste bidraget til veksten i fastlandsøkonomien i år og neste år.

Vi forventer også at den økonomiske aktiviteten blant Norges handelspartnere vil ta seg opp fram mot 2022 og med det etterspørselen etter norske varer og tjenester. Økt eksport vil dermed utgjøre et betydelig bidrag til veksten i norsk økonomi de to nærmeste årene. Den offentlige etterspørselen vil også bidra positivt, og vi venter i tillegg vekst i boliginvesteringene etter flere år med nedgang. En nedgang i oljeinvesteringene vil imidlertid dempe veksten noe, særlig i 2022, men i mindre grad enn i 2020.

.....
¹ NAVs arbeidsmarkedsprognoser er utarbeidet av prognosegruppen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Artikkelen er basert på informasjon tilgjengelig per 8. juni.

Gjenåpning og fallende ledighet

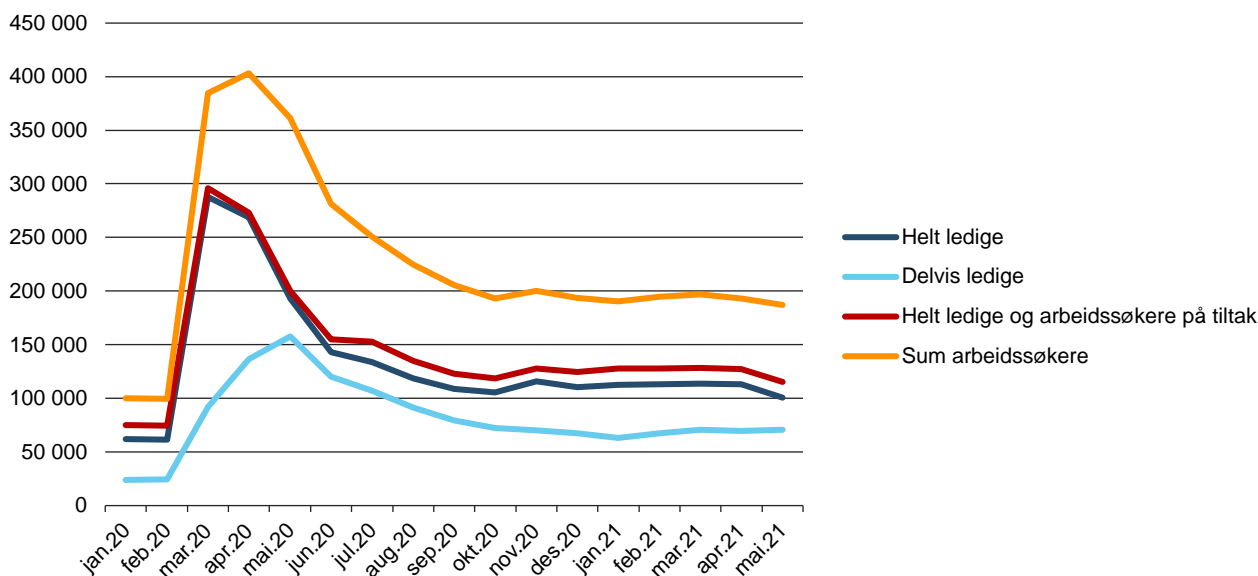
I første halvår 2021 har koronapandemien i stor grad preget arbeidsmarkedet. Vi gikk inn i 2021 med svært høy ledighet, og fram til påske var situasjonen preget av økt smittetrykk og innstramminger i smitteverntiltak. Det bidro også til at antallet arbeidssøkere igjen økte noe fra januar til mars, særlig i de næringene og geografiske områdene som ble direkte berørt av strengere smitteverntiltak. Etter påske har dette endret seg. En stadig større del av befolkningen er vaksinert, og smittetrykk og antall innleggelser som følge av korona har falt. Det har bidratt til at man har kunnet lette på smitteverntiltak, også i Oslo og Viken som lenge har hatt de strengeste restriksjonene. Dette har resultert i en betydelig nedgang i antallet arbeidssøkere etter påske. Justert for normale sesongvariasjoner falt antallet arbeidssøkere registrert hos NAV med om lag 10 000 personer fra utgangen av mars til utgangen av mai (figur 1). Ser vi kun på de som er helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak har nedgangen vært noe større, men en del av de som var helt ledige har blitt delvis ledige i stedet.

Ved utgangen av mai var det registrert 183 900 arbeidssøkere hos NAV, noe som utgjør 6,5 prosent

av arbeidsstyrken. 111 600 av disse var registrert som helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak, mens 72 300 var delvis ledige.

Det er i stor grad permitteringer som har drevet utviklingen i arbeidsledigheten gjennom pandemien. Vi gikk fra om lag 5 000 permitterte til 275 000 permitterte i løpet av noen uker våren 2020 (figur 2). Etter dette falt antallet permitterte kraftig utover våren og sommeren, før nye innstramminger i smitteverntiltakene igjen medførte flere permitteringer mot slutten av 2020 og de første månedene i 2021. Fra starten av november til midten av april gikk antallet permitterte fra om lag 54 000 til 80 000 (ikke sesongjustert), mens antallet arbeidssøkere som ikke var permittert holdt seg relativt stabilt i samme periode. Etter påske har en gradvis gjenåpning bidratt til at flere permitterte har kommet tilbake i jobb, og ved utgangen av mai var antallet permitterte kommet ned i 66 000. Dette er fortsatt et svært høyt nivå, men etter hvert som vaksinering og gjenåpning fortsetter er det grunn til å tro at mange av disse vil komme tilbake i jobb. Om lag 20 000 av de permitterte i mai har bakgrunn fra yrker innen reiseliv og transport, noe som utgjør 10,7 pro-

Figur 1. Utvikling i antall registrerte helt ledige, delvis ledige, summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak og summen av antall arbeidssøkere per måned. Justert for normale sesongvariasjoner. Januar 2020 – mai 2021



Kilde: NAV

sent av arbeidsstyrken for denne yrkesgruppen. Videre har nesten 11 000 bakgrunn fra butikk- og salgsarbeid, mens 8 000 kommer fra serviceyrker og annet arbeid. Mer enn halvparten av de permitterte har dermed bakgrunn fra en av disse tre yrkesgruppene.

Det har vært utstrakt bruk av delvis permitteringer i denne krisen, noe som kan være en god måte å holde flere ansatte i jobb. Ved utgangen av mai var 39 000 personer registrert som delvis permittert, mens 27 000 var helt permittert. Etter påske har vi også sett en tydelig dreining fra helt til delvis permitterte, i takt med at samfunnet gradvis har åpnet mer opp. Til sammen var 2,3 prosent av arbeidsstyrken permittert ved utgangen av mai.

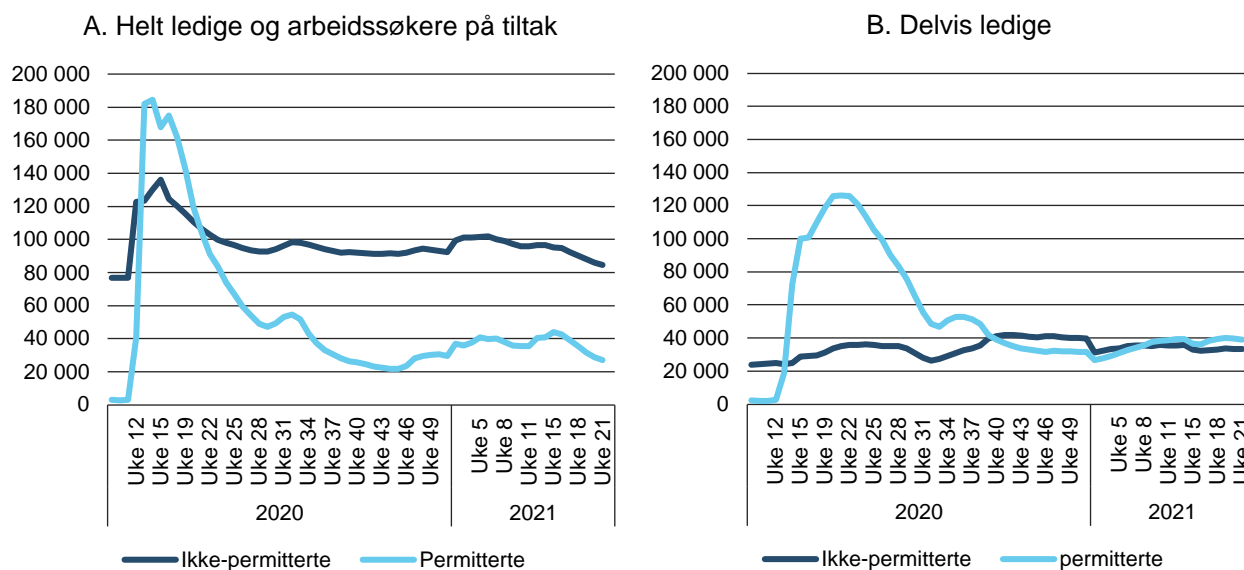
Selv om det er permitteringer som har vært drivende under pandemien, har vi også sett en kraftig økning i antallet arbeidssøkere som ikke er permittert. I første kvartal i år lå antallet arbeidssøkere som ikke var permittert rundt 130 000 – 135 000 personer, mot om lag 100 000 før pandemien inntraff i 2020. Etter påske har imidlertid også dette tallet falt, og ved utgangen av mai var 118 000 personer registrert som arbeidssøkere

hos NAV uten å være permittert. 85 000 av disse var helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak. Dette er fortsatt betydelig høyere enn før pandemien, og en del av nedgangen i april og mai skyldes normale sesongvariasjoner. Normalt vil ledigheten være på sitt laveste i mai, før flere melder seg ledig utover sommeren. I år kan det også være tilfellet at antallet nye ledige i sommer blir noe høyere enn normalt, siden en del valgte ytterligere studier i fjor på grunn av det krevende arbeidsmarkedet slik at det kommer flere nyutdannede ut på arbeidsmarkedet i år. Vi må regne med at vi også utover høsten vil ha langt flere ikke-permitterte arbeidssøkere enn vi hadde før pandemien.

Reiseliv fortsatt hardt rammet

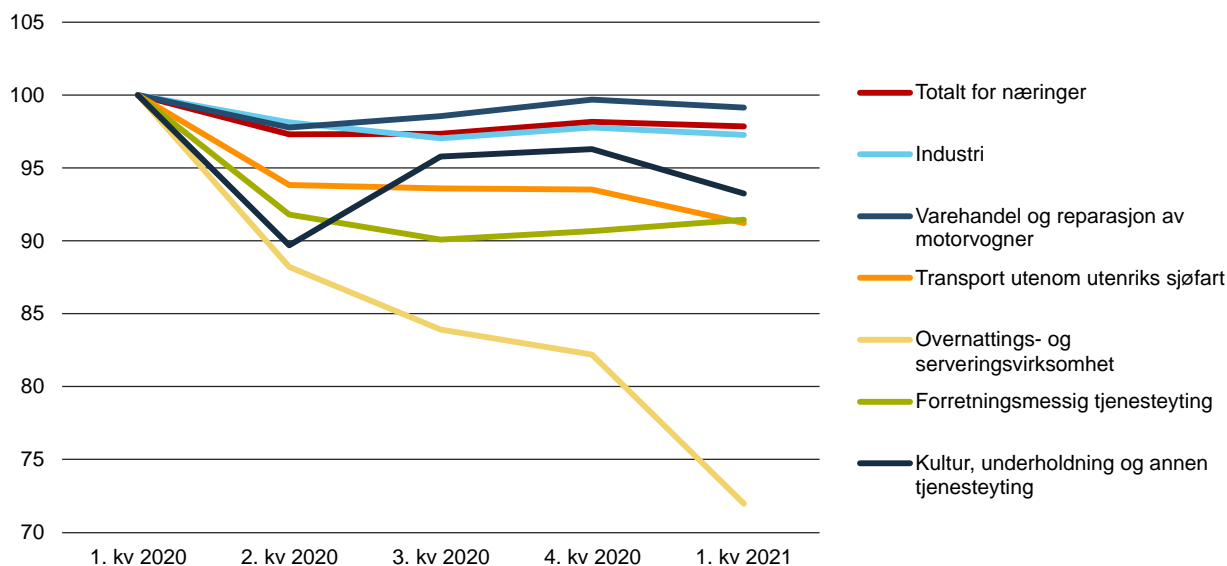
Krisen har rammet ulike bransjer og yrkesgrupper svært ulikt. I noen næringer, som for eksempel salg av byggevarer og internetthandel, har krisen ført til økt etterspørsel og behov for arbeidskraft. I andre, og særlig innen reiseliv, har utslagene vært store og negative. Ifølge tall fra nasjonalregnskapet falt sysselsettingen med om lag 60 000 personer fra første kvartal 2020 til første kvartal 2021. Halvparten av denne nedgangen kom innen overnattings- og serveringsvirk-

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 mai 2021



Kilde: NAV

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

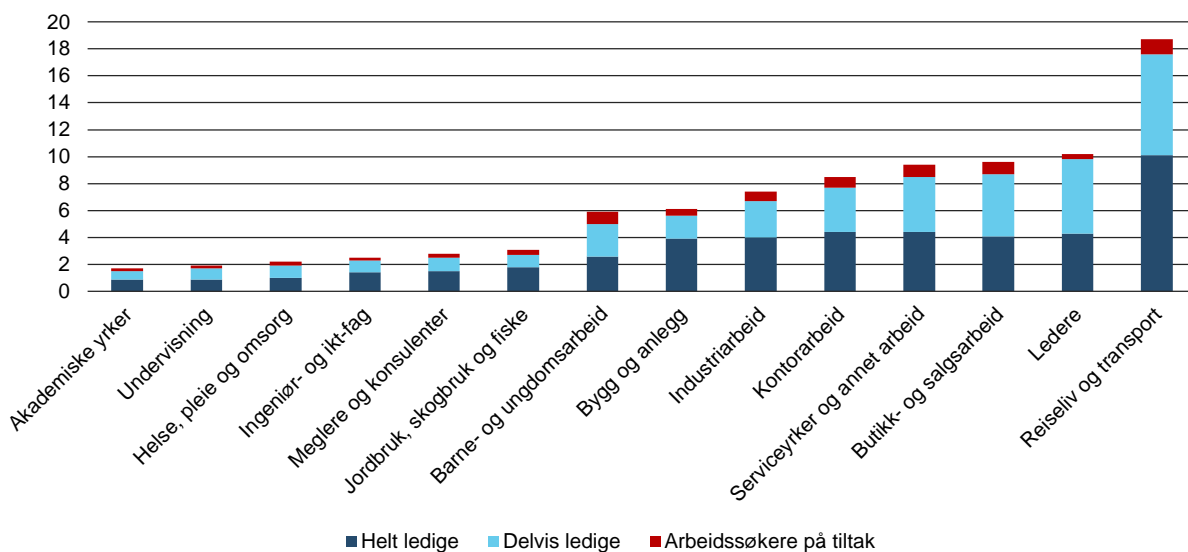


Kilde: SSB

somhet, hvor sysselsettingen i første kvartal i år var 28 prosent lavere enn i første kvartal 2020 (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 inntraff sist vår. En del av disse kom tilbake i jobb da man kunne åpne samfunnet noe mer i andre halvår i fjor, før nye innstramminger igjen medførte en nedgang i antall sysselsatte i første kvartal i år.

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



Kilde: NAV

NAVs statistikk over antall arbeidssøkere viser samme bilde. Ved utgangen av mai var 18,7 prosent av arbeidsstyrken innen yrkesgruppen reiseliv og transport registrert som arbeidssøkere hos NAV, det tilsvarer 35 000 personer (figur 4). Om lag 20 000 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.

Krisen har rammet unge, lavt utdannede og innvandrere

En analyse fra Frischsenteret (Bratsberg m.fl. 2021) viser at antall arbeidede timer falt mest blant unge, innvandrere fra nye EU-land og lavinntektsland og personer uten fullført videregående skole i 2020. Statistikk fra NAV viser også en kraftig økning i ledigheten for disse gruppene (figur 5). Krisen har rammet bransjer hvor disse gruppene i stor grad jobber, slik som overnatting og servering, serviceyrker og deler av varehandelen. For unge og personer uten videregående opplæring er utviklingen ganske lik den samlede utviklingen i antall arbeidssøkere. For

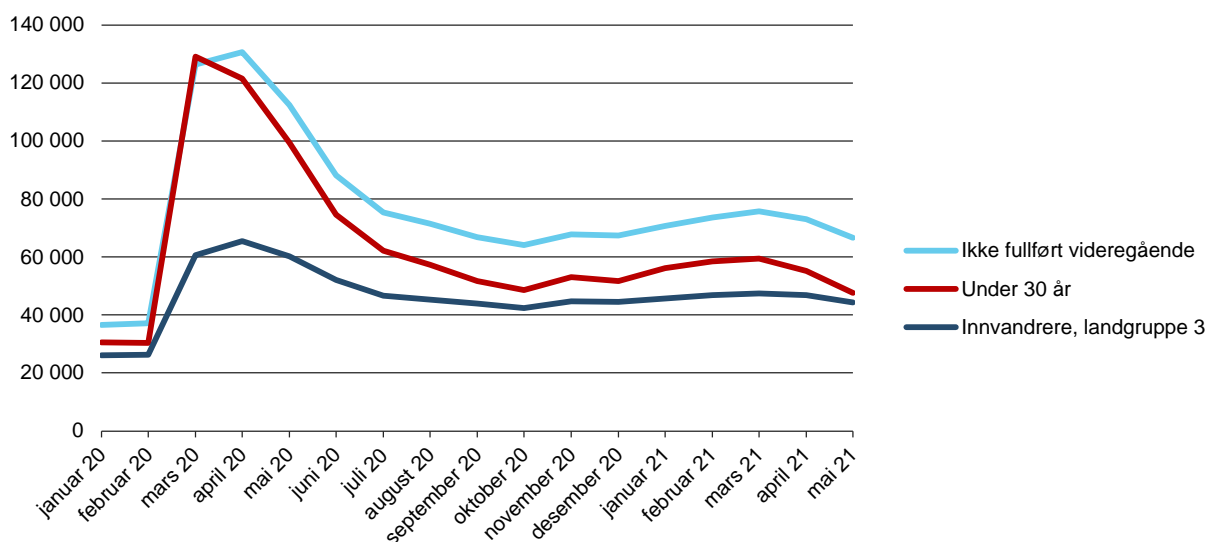
innvandrere fra landgruppe 3² økte ikke antallet arbeidssøkere like mye i fjor vår, men til gjengjeld har antallet holdt seg mer stabilt i etterkant. Alle disse gruppene er prioriterte grupper å følge opp for NAV, og erfaringsmessig kan dette være grupper som har større vanskeligheter med å komme inn i arbeidsmarkedet igjen når de blir arbeidsledige. I figur 5 kan en person være i flere av gruppene, for eksempel en ung person som ikke har fullført videregående opplæring. Til sammen var det ved utgangen av mai 113 000 personer som var i minst en av de tre gruppene. Det er dermed nå flere i en av disse tre gruppene enn det var arbeidssøkere til sammen før pandemien traff Norge.

Mange langtidsarbeidssøkere

I et arbeidsmarked med store ubalanser, slik vi har hatt det siste året, vil også flere bli langtidsarbeidssøkere. I og med at det nå er over ett år siden pandemien traff Norge, har vi også fått en stor gruppe som har

² Med landgruppe 3 menes Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika, samt Oseania (utenom Australia og New Zealand).

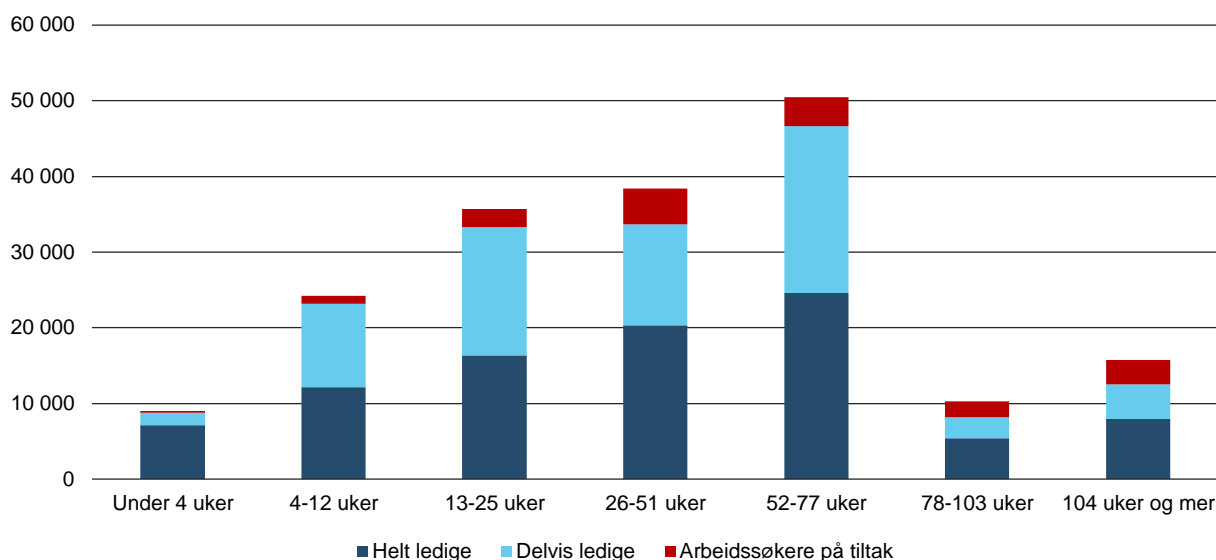
Figur 5. Utvikling i antall arbeidssøkere blant personer uten fullført videregående, personer under 30 år og innvandrere fra landgruppe 3 (Afrika, Asia mv.).



Kilde: NAV

Figurnote: En ung innvandrere fra landgruppe 3 uten fullført videregående vil være i alle tre gruppene i figuren. I mai 2021 var det til sammen 113 000 personer som var i minst en av gruppene.

Figur 6. Antall arbeidssøkere etter arbeidssøkerstatus og varighet som arbeidssøker. Mai 2021



Kilde: NAV

vært arbeidssøkere i mer enn ett år. Ved utgangen av mai gjaldt det 77 000 personer (figur 6). Hele 115 000 har vært arbeidssøkere i minst et halvt år, som er grensen for hva man vanligvis regner som langtidsarbeidssøkere. Mange er imidlertid delvis ledige, og jobber dermed fortsatt noe. Ser vi kun på de som er helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak, har 72 000 personer vært arbeidssøkere i minst et halvt år. 17 000 av disse er helt permittert.

Selv om mange av de som er permittert trolig kommer tilbake i jobb når samfunnet kan åpne mer opp, er det fortsatt en stor gruppe ledige som nå har vært arbeidssøkere lenge. Personer med bakgrunn fra reiseliv og transport er overrepresentert blant langtidsarbeidssøkere, det samme gjelder innvandrere fra EU-land i Øst-Europa og landgruppe 3, samt personer som ikke har fullført videregående opplæring.

Stor etterspørsel etter arbeidskraft

Til tross for pandemien viser både SSBs og NAVs statistikk at etterspørselen etter arbeidskraft er høy. Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå falt antall ledige stillinger fra 69 000 i første kvartal 2020 til 54 000 i andre kvartal, justert for normale sesongvariasjoner. Etter dette har antallet ledige stillinger tatt seg opp, og i første kvartal i år var det 72 000 ledige stillinger.

Dermed er det kun i første halvår 2019 at SSB har målt flere ledige stillinger enn i første kvartal 2021. NAVs statistikk viser også høy og økende etterspørsel etter arbeidskraft så langt i år.

Det er likevel stor forskjell mellom ulike næringer. Innen helse, pleie og omsorg, samt offentlig administrasjon var antallet ledige stillinger markert høyere i første kvartal 2021 enn ett år tidligere. Antallet stillinger innen overnattings- og serveringsvirksomhet var derimot mer enn halvert, ifølge SSB. NAVs statistikk indikerer imidlertid tegn til bedring også i denne næringen. I både april og mai ble det registrert flere ledige stillinger for yrker innen reiseliv og transport samt serviceyrker og annet arbeid, to yrkesgrupper hardt rammet av smitteverntiltak. Trolig vil etterspørselen her ta seg ytterligere opp utover sommeren, dersom gjenåpningen fortsetter.

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 og påvirker etterspørselen etter arbeidskraft direkte. I 2020 gikk 58 prosent av fastlandseksporten til EU og om lag 7 prosent til USA.

Den globale økonomien

I sine nyeste prognoser fra begynnelsen av april spår IMF en kraftig gjeninnhenting i verdensøkonomien. Etter en nedgang i det globale BNP på 3,3 prosent i fjor, venter IMF en BNP-vekst på 6 prosent i 2021 og på 4,4 prosent i 2022. De øker dermed sitt anslag for 2021 med 0,5 prosentpoeng. Kraftige smitteutbrudd siden den tid i blant annet India har imidlertid vist hvor usikre disse anslagene er.

Smitteutbruddene i blant annet India er også en påminnelse om at det vil være store forskjeller globalt i den økonomiske gjeninnhenting. Hurtig massevaksinering i høyinntektsland sørger for at mange av disse landene nå er godt i gang med gjenåpning av samfunnet og fjerning av restriktive smittevernstiltak. Samtidig står mange lavinntektsland i en svært krevende situasjon. Store smitteutbrudd vil forekomme jevnlig fram til en stor del av hele verdens befolkning er vaksinert. Ifølge IMF vil den økonomiske aktiviteten i lavinntektsland bli dempet av smittevernstiltak både i 2021 og i 2022. Dette medfører både fortsatt høy usikkerhet i verdensøkonomien, mindre turisme, og risiko for problemer med globale forsyningskjeder.

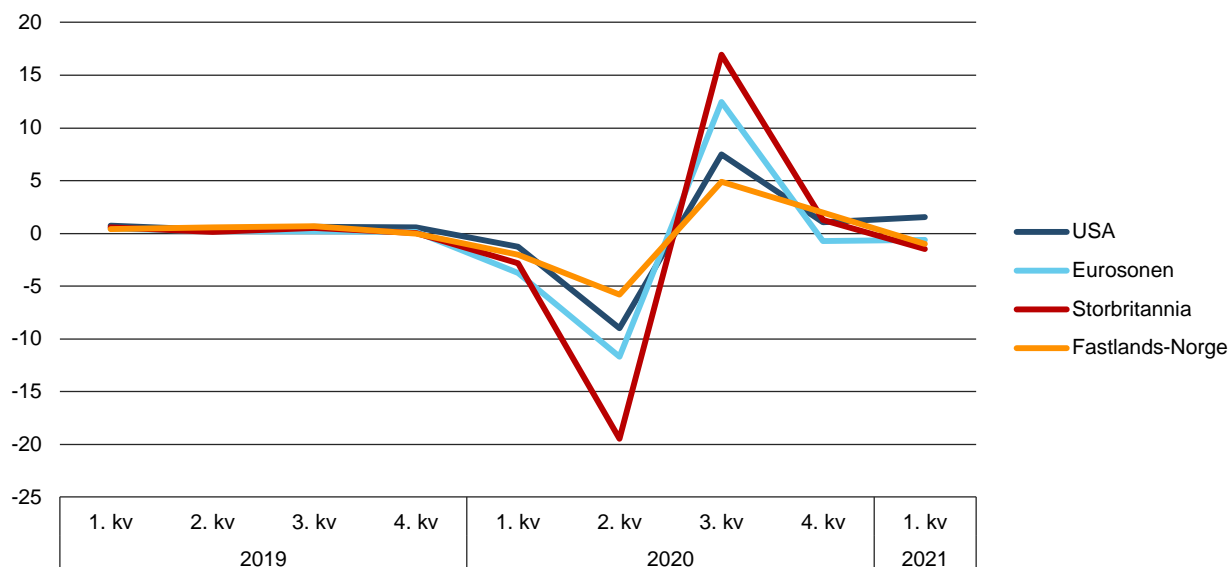
Den globale handelsaktiviteten har gradvis tatt seg opp etter et kraftig fall i april i fjor. Tall fra CPB World Trade Monitor, som lager statistikk på internasjonal handel og industriproduksjon, viser at handelsvolumet, det vil si summen av global eksport eller av global import, nådde samme nivå som før pandemien allerede i september i fjor. I mars i år var volumet høyere enn noen gang. Blant våre viktigste handelspartnere er Storbritannia et unntak, der både import og eksport gikk kraftig ned i januar i år, noe som må ses i sammenheng med landets fratredelse fra EU. Global industriproduksjon viser det samme mønsteret, og var 4 prosent høyere i mars i år enn i februar i fjor. Mye av denne oppgangen skyldes økt produksjon i Kina.

Europa

BNP i eurosonen gikk ned med 0,6 prosent i første kvartal i år, etter en nedgang på 0,7 prosent i det foregående kvartalet (figur 7). Det betyr at eurosonen på nytt er i en resesjon, da dette blir definert som to påfølgende kvartaler med nedgang. BNP i eurosonen er i årets første kvartal 1,8 prosent lavere enn samme kvartal i fjor.

Sysselsettingen gikk ned med 0,3 prosent i første kvartal i år, etter en oppgang på 0,4 prosent i fjerde

Figur 7. Kvartalsvis BNP-vekst blant Norges viktigste handelspartnere. Sesongjusterte tall. Prosent



Kilde: BEA, Eurostat, ONS og SSB

kvartal i fjor. Sysselsettingen var dermed 2,1 prosent lavere enn samme kvartal i fjor. Arbeidsledigheten var på 8,0 prosent av arbeidsstyrken i april. Dette er 0,7 prosentpoeng lavere enn toppen i august og september i fjor, men fortsatt klart høyere enn nivået før pandemien. Eurostat anslår at antallet arbeidsledige i eurosonen har økt med 1,6 millioner siden mars i fjor.

I Storbritannia falt BNP med 1,5 prosent i første kvartal i år, etter en oppgang på 1,3 prosent i fjerde kvartal i fjor. Det betyr at BNP var omtrent 8,8 prosent lavere enn i fjerde kvartal 2019. Arbeidsledigheten lå på 4,8 prosent i første kvartal, 0,2 prosentpoeng lavere enn foregående kvartal, og 0,8 prosentpoeng høyere enn siste måling før pandemien.

Det begynner nå å bli en stor andel vaksinerte i vår del av verden. Andelen voksne med minst én vaksinedose nærmet seg per midten av juni 50 prosent i EU/EØS, og landene som inngår i det EU-koordinerte vaksineprogrammet vil etter planen ha nok vaksiner tilgjengelig til å kunne vaksinere store deler av den voksne befolkningen i løpet av tredje kvartal i år. Det kan fremdeles komme smitteutbrudd, men sannsynligheten for at disse vil føre til langvarige nedstengninger blir mindre for hver uke som går.

Store deler av Europa har allerede, eller planlegger i løpet av kort tid, å fjerne de mest restriktive smittevernstiltakene. Selv om lokale smitteutbrudd kan føre til forsinkelser i planene, ser man nå lyset i enden av tunnelen. Vi forventer at den økonomiske aktiviteten i eurosonen vil ta seg betydelig opp i andre halvår og føre til en årsvekst i BNP på 4,4 prosent i 2021.

USA

I USA fortsatte den økonomiske gjenoppbyggingen også i første kvartal i år. Etter en stor nedgang i første halvår i 2020, har BNP i USA økt i tre kvartaler på rad. I første kvartal i år økte BNP med 1,6 prosent, etter en økning på 1,1 prosent i fjerde kvartal i fjor. Nivået var 0,9 prosent lavere enn før pandemien. Arbeidsledigheten gikk ned fra april til mai, fra 6,1 til 5,8 prosent. Selv om nedgangen i arbeidsledighet har gått noe treigere enn mange forventet de seneste månedene, ser det ut til at gjeninnhentingstakten nå har begynt å ta seg opp også på arbeidsmarkedet.

Svært ekspansiv finansiell stimuli kombinert med lav styringsrente har nok en gang vist seg å være effektive virkemidler for å få fart på økonomien. I det siste har høye inflasjonstall skapt noe frykt for at impulsene har vært for ekspansive, og at amerikansk økonomi står i fare for å bli overopphetet. Hurtig oppskalering av økonomisk aktivitet kan gi flaskehals i økonomien. Kombinert med blant annet internasjonal råvaremangel og forhøyede internasjonale fraktrater gir dette en forventning om høyere prisvekst. Dette kan tvinge den amerikanske sentralbanken til å sette opp styringsrenten tidligere enn de ellers ville ønsket, noe som kan bremse gjenoppbyggingen i den amerikanske økonomien.

USA var ikke spart for en kraftig nedgang i første halvår av 2020, men siden da har amerikansk BNP hatt god vekst, og vi forventer at økonomisk aktivitet er tilbake til nivået før pandemien allerede i andre kvartal i år, og at vi også vil se betydelig vekst i tredje kvartal. I sum venter vi en årsvekst i BNP i USA på 6,2 prosent i 2021.

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 %	6,2 %	4,0 %
Eurosonen	-6,6 %	4,4 %	4,2 %
Storbritannia	-9,8 %	6,4 %	5,5 %
Sverige	-3,1 %	3,4 %	3,5 %
Kina	2,3 %	8,3 %	5,4 %

Den makroøkonomiske utviklingen i Norge

Historisk nedgang i fastlandsøkonomien i 2020

Som følge av den omfattende nedstengningen av det norske samfunnet i fjor vår falt bruttonasjonalprodukt (BNP) for Fastlands-Norge med 2,5 prosent fra 2019 til 2020. Dette er den kraftigste nedgangen som er målt siden oppstarten av nasjonalregnskapet i 1970. Etter at de strengeste smittevernstiltakene ble lettet på, tok aktiviteten seg opp i løpet av andre halvår i 2020, men veksten avtok særlig mot slutten av fjerde kvartal (tabell 2). Veksten i norsk økonomi i fjor ble særlig dempet av lavere aktivitet i de private tjenestenæringene som ble hardt rammet av smittevernstiltak, men de fleste næringer bidro til den samlede nedgangen i fastlands-BNP.

I første kvartal i år gikk aktiviteten igjen ned som følge av nye innstramminger i smittevernstiltakene.

Igjen var det hovedsakelig tjenestenæringene som dempet den økonomiske veksten. Næringene overnattings- og serveringsvirksomhet, kultur, underholdning og annen tjenesteyting, samt transport utenom utenriks sjøfart sto for om lag halvparten av nedgangen i fastlands-BNP i første kvartal i år.

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. Både fastlandsinvesteringene og oljeinvesteringene falt betydelig i fjor, noe som gjorde at bruttoinvesteringene falt med 3,8 prosent i 2020. Både bruttoinvesteringene innen utvinning og rørtransport og bruttoinvesteringene i Fastlands-Norge falt med 4,1 prosent. Næringsinvesteringene, og da særlig innen industri og bergverk, og boliginvesteringene trakk fastlandsinvesteringene særlig ned. Bruttoinvesteringene innen offentlig forvaltning falt også, men i mye mindre grad. Bruttoinvesteringene viste imidlertid en positiv

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

	2019	2020	2. kv. 2020	3. kv. 2020	4. kv. 2020	1. kv. 2021
Bruttonasjonalprodukt	0,9	-0,8	-4,6	4,3	0,8	-0,6
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	2,3	-2,5	-5,8	4,9	2,0	-1,0
Konsum i husholdninger	1,3	-6,7	-9,7	9,3	0,1	-3,9
- Varekonsum	0,0	5,6	6,1	5,7	1,1	-3,4
- Tjenestekonsum	2,8	-10,2	-16,7	12,3	0,8	-5,0
Konsum i offentlig forvaltning	1,9	1,7	-2,2	3,1	2,4	-1,5
Bruttoinvestering i fast realkapital	2,8	-3,8	-2,1	-1,0	1,3	-1,7
- Utvinning og rørtransport	12,6	-4,1	-4,5	-4,1	3,4	-3,6
- Fastlands-Norge	4,0	-4,1	-0,6	-1	0,9	-1,6
- Næringer	5,6	-6,1	-6,0	0,3	2,5	-0,7
- Industri og bergverk	24,4	-11,1	-7,8	1,8	-3,8	4,8
- Boliger (husholdninger)	-1,7	-4,0	0,3	-1,2	4,6	-1,0
- Offentlig forvaltning	7,2	-1,0	6,9	-2,4	-4,5	-3,6
Eksport i alt	0,5	-0,5	-7,1	3,8	2,2	-2,9
- Tradisjonelle varer	4,6	-2,2	-7,8	8,2	3,1	2,1
- Tjenester	3,5	-12,9	-19,5	2,7	4,5	-0,7
Import i alt	4,7	-11,9	-17,2	9,7	0,4	-5,7
- Tradisjonelle varer	5,7	-2,6	-7,4	12,9	1,9	-5,5

Kilde: SSB (NR)

andre siden bidro økt produksjon innen næringsmiddelindustrien til å dempe nedgangen. Bruttoproduktet falt betydelig i første halvår i 2020, som følge av smittevernsrestriksjonene som ble satt i verk under koronapandemien. Etter hvert som tiltakene ble lettet på både i Norge og i utlandet har produksjonen tatt seg opp igjen gjennom andre halvår i fjor og første kvartal i år (figur 9). Flertallet av industrinæringene hadde økt produksjon i første kvartal i år, men næringsmiddelindustrien bidro mest til veksten.

SSBs konjunkturbarometer for industrien tyder på bedre utsikter for norske industribedrifter. Utsiktene for andre kvartal 2021 er klart bedre enn tilsvarende utsikter for første kvartal 2021 fra forrige undersøkelse. Produsentene av innsatsvarer og konsumvarer er mest positive, men også produsentene av investeringsvarer har en samlet positiv bedømmelse av utsiktene for neste kvartal. Det er ventet økt ordretilgang både fra hjemmemarkedet og eksportmarkedet, og sysselsettingen er også ventet å ta seg opp. Vi venter at industriproduksjonen vil øke betydelig i løpet av 2021 og 2022, hjulpet av høyere vekst i internasjonal økonomi, samt en fortsatt svak kronekurs som bidrar til økt konkurransevne for eksportrettet industri.

Kraftig vekst i privat konsum når samfunnet gjenåpner

Husholdningenes forbruk utgjør om lag halvparten av fastlands-BNP og har dermed stor betydning for veksten i norsk økonomi. Som følge av de strenge smittevernstiltakene som ble satt i verk i mars i fjor falt husholdningenes konsum med 6,7 prosent og var hovedårsaken til nedgangen i fastlands-BNP i 2020. Smittevernstiltakene rammet i størst grad tjenestenæringene, og til tross for en innhenting mot slutten av året ble tjenestekonsumet 10,2 prosent lavere i 2020 enn i 2019. På den andre siden vokste varekonsumet med solide 5,6 prosent som følge av en vridning i forbruket fra tjenester til varer. I første kvartal i år falt konsumet av både tjenester og varer betydelig som følge av strengere smittevernstiltak.

Husholdningenes sparing økte kraftig i fjor som følge av begrensede konsummuligheter under koronakrisen. Vi venter at spareraten vil falle gradvis mot 2022 og at dette vil bidra til sterk vekst i privat konsum

framover. I tillegg vil videre stigning i boligprisene og fremdeles lave renter bidra positivt til veksten i privat konsum, siden husholdningene også tar hensyn til sin formue når de bestemmer sitt forbruk. I takt med at gjenåpningen av samfunnet fortsetter og smittevernstiltakene blir lettet på forventer vi at husholdningenes konsum vil øke betydelig, hovedsakelig som følge av økt konsum av tjenester. Vi forventer derfor sterk vekst i privat konsum fra andre halvår i år og i 2022.

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 vært et viktig bidrag for å dempe nedgangen i fastlandsøkonomien. I tråd med revidert nasjonalbudsjett for 2021 har vi lagt til grunn at den offentlige etterspørselen vil vokse noe mer i år enn i fjor, og dermed utgjøre et større bidrag til veksten i fastlandsøkonomien enn i fjor.

Eksport av tradisjonelle varer tar seg opp

Som følge av koronapandemien som rammet Norges handelspartnere hardt, ble eksporten av tradisjonelle varer 2,2 prosent lavere i 2020 enn året før. Nedgangen var særlig stor i første halvår, men gjeninnhentningen i internasjonal økonomi bidro til betydelig vekst i eksporten i andre halvår. Veksten fortsatte også inn i første kvartal i år.

I takt med at veksten i internasjonal økonomi tar seg opp, venter vi at den utenlandske etterspørselen etter norske varer og tjenester vil øke gradvis i år og neste år. Til tross for at den norske kronen har styrket seg forventer vi at den holder seg på et svakt nivå historisk sett, 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 vil øke betydelig i 2021 og 2022.

Valutakurs og rente

De omfattende nedstengningene som ble satt i verk verden over for å begrense spredningen av koronaviruset førte til stor uro i de internasjonale finansmarkedene i fjor vår. Som følge av dette svekket den norske kronen seg dramatisk og nådde rekordsvake nivåer mot blant annet euro og amerikanske dollar i løpet av

mars. Som følge av at situasjonen i verdensøkonomien har bedret og stabilisert seg, samt en stigende oljepris, har den norske kronen styrket seg betydelig det siste drøye året. Imidlertid er det fremdeles svingninger i kronekursen som er vanskelige å fange i modellberegningene. I vår prognose har vi derfor valgt å holde eurokursen konstant på gjennomsnittlig kurs den siste måneden ut prognoseperioden. Det tilsvarer en kurs på 10,1 kroner i år, og 10 kroner neste år.

Norges Bank besluttet å holde styringsrenten på 0,0 prosent i mai. De begrunner beslutningen med at det fremdeles er usikkerhet knyttet til den videre gjeninnhenting i økonomien, og at det dermed er behov for en fortsatt ekspansiv pengepolitikk. Ifølge deres siste renteprognose vil styringsrenten etter all sannsynlighet øke gradvis fra andre halvår 2021, etter hvert som forholdene i økonomien normaliseres. I våre beregninger har vi lagt til grunn at pengemarkedsrenten vil utvikle seg i tråd med Norges Banks siste renteprognose.

Gjeninnhenting i norsk økonomi fortsetter

En tredje smittebølge flere steder i landet og strengere smittevernsrestriksjoner førte til en nedgang i fastlands-BNP i første kvartal i år, og et midlertidig opphold i gjeninnhenting i norsk økonomi. I løpet av andre kvartal har flere regionale og nasjonale smittevernsrestriksjoner blitt lettet på, og regjeringen valgte i slutten av mai å gå til steg to i sin gjenåpningsplan. Vi legger til grunn at vi unngår nye større nasjonale og regionale smittebølger, men at lokale smitteutbrudd fremdeles kan forekomme, og at regjeringen kan fortsette med sin gjenåpningsplan utover sommeren. Vi venter derfor en kraftig gjeninnhenting i norsk økonomi i løpet av de neste årene. Som årsgjennomsnitt venter vi en økning på 3,8 prosent i år og 3,7 prosent i 2022 i BNP for Fastlands-Norge. Vi venter at de fleste etterspørselskomponentene vil bidra til veksten i norsk økonomi i år og neste år. Særlig økt konsum av tjenester forventes å bli en sterk bidragsyter de to kommende årene. Vi forventer også at den økonomiske veksten blant Norges handelspartnere vil ta seg opp fram mot 2022. Dette vil gi økt etterspørsel etter norske varer og tjenester, og økt eksport vil også bidra betydelig til veksten i norsk økonomi de to nærmeste årene. En nedgang i oljeinvesteringene ventes imidlertid å dempe veksten noe, særlig i 2022, men i mindre grad enn i 2020.

Utviklingen av koronapandemien utgjør fremdeles den største usikkerhetsfaktoren i vurderingen av utsiktene framover. Vaksineringen har kommet godt i gang både i Norge og hos våre handelspartnere, og i Norge forventes det at alle som ønsker vil være fullvaksinerte i løpet av september. Vaksinene som er tilgjengelig har så langt vist seg å være effektive også mot ulike mutasjoner av koronaviruset, men så lenge store deler av verden ikke har kommet tilstrekkelig langt i vaksineringen eksisterer det en risiko for at det oppstår nye mutasjoner som dagens vaksiner ikke er effektive mot. Det vil kunne medføre nye smitteutbrudd, nedstengninger og senere gjeninnhenting i både norsk og internasjonal økonomi enn vi har lagt til grunn i denne prognosen.

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

	2021	2022
Arbeidsmarked		
Registrerte helt ledige	95 000	75 000
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	3,3	2,6
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	4,5	4,3
Sysselsettingsvekst (AKU)	0,4	0,9
Arbeidsstyrkevekst (AKU)	0,4	0,7
Sysselsettingsandel (AKU), nivå	67,0	67,7
Yrkesdeltakelse, nivå	70,5	70,8
Realøkonomi		
Konsum i husholdninger mm	4,3	6,8
Bruttoinvesteringer Fastlands-Norge	1,5	0,8
- Boliginvesteringer	2,5	5,3
Petroleumsinvesteringer	-0,2	-3,5
Eksport	2,7	6,8
- Tradisjonelle varer	8,0	2,8
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	3,8	3,7
Valutakurs og oljepris (nivå)		
NOK per euro	10,1	10,0
Råoljepris i dollar	64,7	63,0

Kilde: NAV

NAV's arbeidsmarkedsprognose

Innføringen av trinn to i regjeringens gjenåpningsplan³ ved utgangen av mai med lettelser i de nasjonale smitteverntiltakene, samt lettelser i lokale tiltak i Oslo og flere kommuner i Viken, førte raskt til en betydelig nedgang i den registrerte arbeidsledigheten. Etter å ha holdt seg stabil på 4 prosent av arbeidsstyrken siden januar, falt den registrerte arbeidsledigheten til 3,5 prosent i mai ifølge sesongjusterte tall. Det tilsvarer 100 400 helt ledige og en nedgang på nesten 13 000 fra april til mai. Uketallene fra NAV viser at antallet helt ledige har gått ytterligere ned i begynnelsen av juni. Som tidligere under koronapandemien, skyldes denne nedgangen hovedsakelig en nedgang i antall permitterte.

Framgang i vaksineringsen av befolkningen og en avtakende trend i smittetallene og innleggelser som følge av covid-19, tyder på at den gradvise gjenåpningen av samfunnet kan fortsette. Selv om det fortsatt knyttes usikkerhet til utbrudd av nye virusvarianter, og midlertidige, lokale innstramminger i smitteverntiltak kan forekomme, forventer vi at arbeidsmarkedet vil fortsette å bedre seg fram mot 2022. Vi anslår at det i gjennomsnitt vil være 95 000 helt ledige i år og 75 000 neste år. Dette innebærer en registrert arbeidsledighet på henholdsvis 3,3 og 2,6 prosent av arbeidsstyrken i 2021 og 2022.

Ifølge tall fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) holdt sysselsettingen seg stabil fra fjerde kvartal i fjor til første kvartal i år, mens antall personer i arbeidsstyrken falt og dermed også arbeidsledigheten. Disse tallene er sesongjusterte og justerte for bruddet som AKU-omleggingen fra januar 2021 av medfører. Det første estimatet på bruddet tyder på at både nivået på sysselsettingen, arbeidsledigheten og antall personer i arbeidsstyrken er høyere enn ved den gamle AKU.⁴ Både tall fra NAV og SSB på ledige stillinger viser at etterspørselen etter arbeidskraft har tatt seg opp siden andre halvår i fjor, og vi venter en moderat vekst i sysselsettingen fram mot 2022. Høyere yrkesdeltakelse etter hvert som

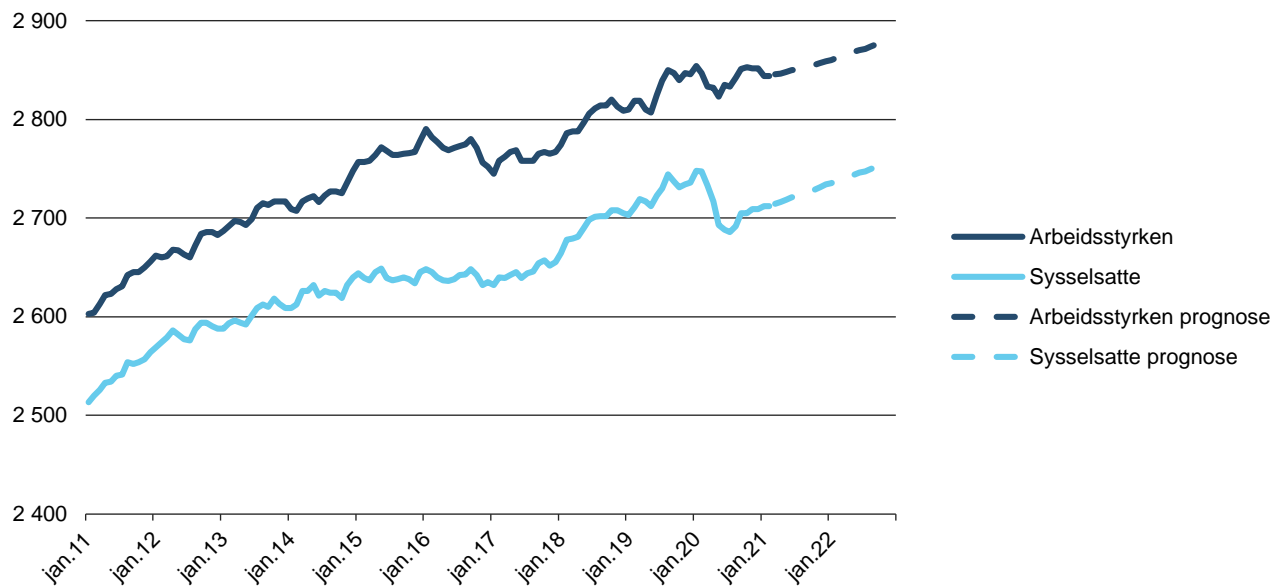
arbeidsmarkedet bedrer seg vil bidra til at antall personer i arbeidsstyrken også vil øke til tross for lav befolkningsvekst (figur 10). AKU-ledigheten har vist mindre endringer enn den registrerte arbeidsledigheten under koronapandemien. Det må sees i sammenheng med at permitterte er regnet som arbeidsledige 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. Derfor venter vi en mindre nedgang i arbeidsledigheten målt med AKU enn i den registrerte arbeidsledigheten (tabell 3). Vi har tatt hensyn til bruddet som følge av AKU-omleggingen i våre beregninger. Størrelsen på bruddet kan imidlertid bli revidert når det foreligger flere observasjoner etter omleggingen, av den grunn er anslagene på AKU-variablene i denne prognosen ekstra usikre.

Vi venter en større nedgang i antallet helt ledige de nærmeste månedene og at nedgangen avtar ut prognoseperioden (figur 11). Etter hvert som flere restriksjoner knyttet til servering, fritid og kultur lettes på, vil flere av de som fortsatt er permitterte komme tilbake til jobb, og behovet for arbeidskraft i disse næringene vil øke. Selv om vi antar at mange permitterte nå vil komme tilbake i jobb de neste månedene, vil det i noen næringer ta lang tid før etterspørselen er tilbake der den var før pandemien. Pandemien vil også føre til noen varige endringer, for eksempel i bruk av hjemmekontor, digitale møter og liknende, som også vil resultere i endringer i behovet for arbeidskraft. Antall konkurser kan også øke når støt-teordningene til bedrifter berørte av koronatiltak utfases. Noen permitterte kan derfor miste muligheten til å komme tilbake til tidligere arbeidsgiver. Vi venter også at flere vil melde seg i arbeidsmarkedet. Samtidig er andelen langtidsledige unormalt høy, og risikoen for at mange av disse vil fortsette å være ledige i lang tid framover er stor. Antallet registrerte helt ledige vil dermed fortsatt være høyere ved utgangen av 2022 enn det var i forkant av koronakrisen, men nærmere mer normale nivåer historisk sett. Til sammenlikning tilsvarer den registrerte arbeidsledigheten i 2022 på 2,6 prosent av arbeidsstyrken gjennomsnittet for perioden 2005 – 2019, de 15 årene før koronapandemien inntraff.

³ Se regjeringens plan for gradvis gjenåpning av samfunnet [her].

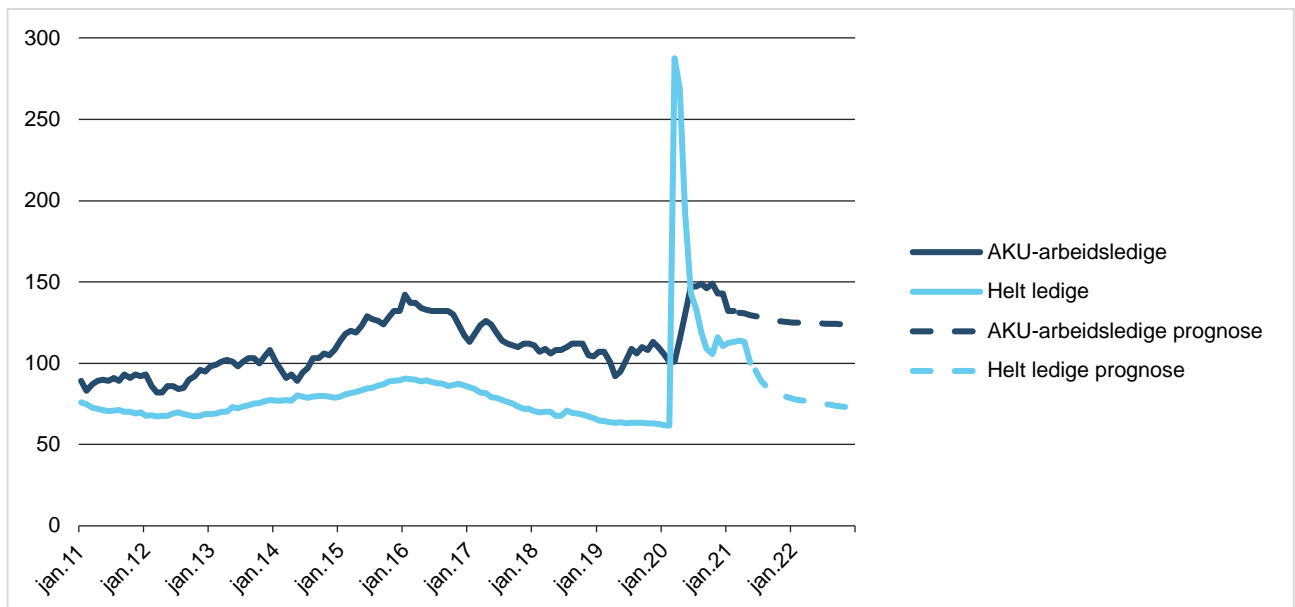
⁴ Se artikkelen <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/stabil-sysselsetting>

Figur 10. Antall personer i arbeidsstyrken og antall sysselsatte ifølge AKU. 1000 personer. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

Figur 11. 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

Bratsberg, Bernt, Simen Markussen, Oddbjørn Raaum, Knut Røed og Annette Alstadsæter (2021). *Sysselsettingsutviklingen 2020*. Lysarkserie publisert på Frischsenterets hjemmeside.

KVEN VART ARBEIDSLAUSE I DEN FØRSTE BØLGA AV KORONAKRISA OG KORLEIS HAR DET GÅTT MED DEI?¹

Av Jorunn Furuberg

Samandrag

Koronakrisa førte i løpet av kort tid til den største auken i arbeidsløysa som nokon gong har vore registrert i Noreg. I løpet av første halvår 2020 vart i underkant av 468 000 nye arbeidssøklarar registrert hos NAV, ein auke frå 86 400 i same periode i 2019. Ein langt større del av dei nye arbeidssøklarane første halvår 2020 var permitterte heilt eller delvis samanlikna med første halvår 2019. Fleire hadde utdanning ut over grunnskolen, og ein større prosentdel var født i Noreg. Særleg unge i alderen 20-29 år vart ramma av nedstenginga våren 2020, men den prosentvise auken i talet på nye arbeidssøklarar var sterkast for dei eldste i arbeidsstyrken. Samanlikna med dei siste «vanlege» nedgangskonjunkturane var det andre yrkesgrupper som blei råka. I yrkesgruppene butikk- og salsarbeid, reiseliv og transport og innan serviceyrke og anna arbeid var det flest nye arbeidssøklarar første halvår 2020.

Dei fleste som vart arbeidslause på grunn av smittevernstiltaka våren 2020 var arbeidslause i ein kort periode. Det kan likevel sjå ut som at dei som blir verande arbeidssøklarar over tid har mange av dei same kjenneteikna som dei som har blitt langtidsledige i andre periodar med høg arbeidsløyse. Eldre, personar utan utdanning ut over grunnskolen og innvandrarar frå ikkje-vestlege land skil seg ut med auka sannsyn for å bli verande arbeidssøklarar fem månader eller meir. Når vi ser på yrkesgrupper så har personar med bakgrunn frå reiseliv og transport høgast sannsyn for å bli langtidsarbeidssøklarar.

70 prosent av dei nye arbeidssøklarane første halvår 2020 er ute av NAV sine register og i jobb etter åtte månader. Dette er 21 prosentpoeng fleire enn blant dei nye arbeidssøklarane same periode året før. Når det gjeld yrkesbakgrunn har arbeidssøklarar med bakgrunn frå bygg -og anleggsarbeid høgast sannsyn for å vera i jobb medan personar utan yrkeserfaring har lågast sannsyn. Å vera født i Noreg, å ha høgare utdanning og det å vera busett i Nordland eller Møre og Romsdal er alle faktorar som gir høgt sannsyn for å vera ute av NAV sine register og i jobb etter åtte månader.

¹ Takk til Åshild Male Kalstø for hjelp til datauttrekk og Eugenia Vidal-Gil for nyttige innspel og kommentarar.

Innleiing

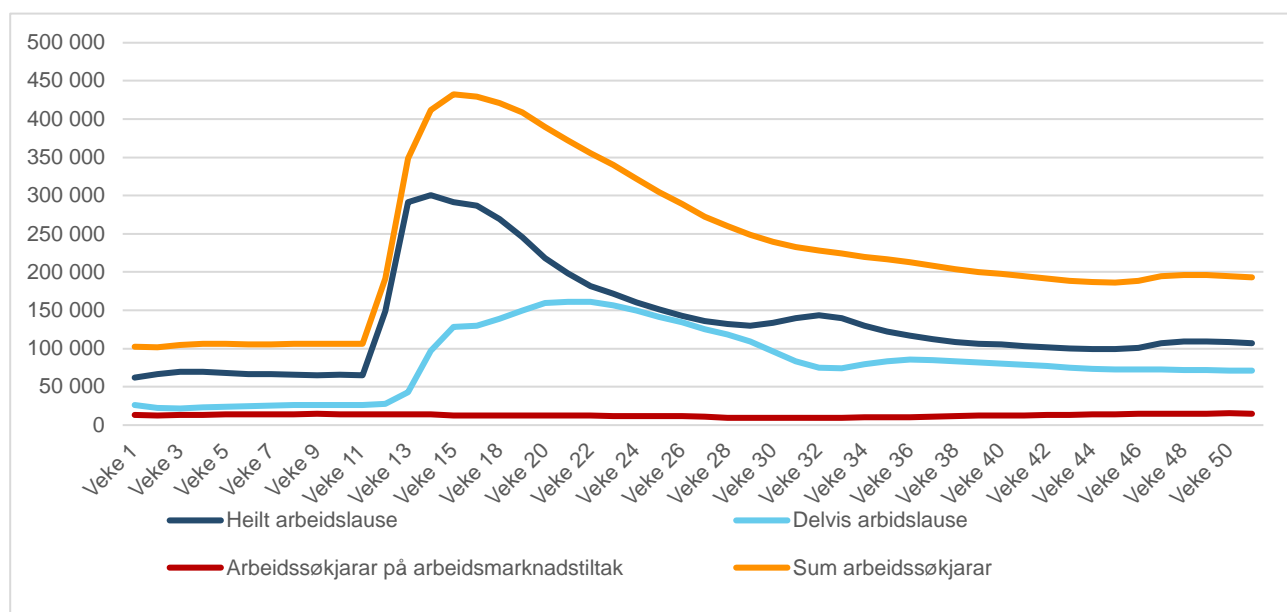
Ved utgangen av februar var koronakrisa enno ikkje eit faktum i Noreg, og det var til saman registrert 105 900 personar som anten var heilt arbeidslause, delvis arbeidslause eller arbeidssøkjjarar i tiltak hos NAV (figur 1). Den 12. mars 2020 innførte regjeringa omfattande tiltak for å hindra spreinga av viruset. Tiltaka førte til at svært mange arbeidsplassar blei stengde og mange vart permitterte heilt eller delvis. I løpet av dei siste vekene i mars eksploderte arbeidsløysetalta slik at det ved utgangen av mars var registrert i underkant av 412 000 ordinære arbeidssøkjjarar. Ein slik auke på så kort tid har aldri tidlegare vore observert i Noreg. Frå slutten av april blei nokon av restriksjonane oppheva eller mjuka opp, og arbeidsløysa fall ut over våren. Etter sommarferien auka smittetala igjen og det vart etter kvart innført nye restriksjonar, men ikkje like omfattande som i mars. Den samla arbeidsløysa fall utover hausten men held seg likevel på eit høgare nivå enn før koronakrisa.

Arbeidsløysa som følge av koronakrisa skil seg ut frå ein vanleg nedgangskonjunktur ved at smittevernstiltak var den direkte utløysande årsaka til at folk mista jobben eller blei permitterte. I kva grad påverka dette kven som

vart utan arbeid? I nedgangskonjunkturar er det gjerne unge menn innan dei konjunkturutsette næringane som bygg og anlegg og industriarbeid som først vert råka av mangelen på arbeid. Avhengig av kor lenge nedgangskonjunkturen varer, kan låg etterspurnad etter arbeidskraft føra til at grupper av arbeidssøkjjarar vert utstøyt frå arbeidsmarkanden og trekkjer seg permanent ut av arbeidsstyrken. Personar som er på veg inn i arbeidsmarknaden, som unge og nye innvandrarakar, kan få vanskar med å få ein fot innafør.

I denne artikkelen skal vi sjå på kven som vart arbeidslause då krisa ramma, og korleis det har gått med desse vidare. Korleis skil dei som vart arbeidslause på grunn av koronatiltak seg ut frå dei som vart arbeidslause i same periode året før? Vi ser på alle ordinære arbeidssøkjjarar, det vil seia heilt arbeidslause, delvis arbeidslause og arbeidssøkjjarar på tiltak, heller enn heilt arbeidslause sidan koronakrisa førte til ein kraftig auke også i talet på delvis arbeidslause. Mange som blei arbeidssøkjjarar våren 2020 var arbeidssøkjjarar berre ein kort periode. Kven avsluttar arbeidsløysperioden raskt og kven blir verande arbeidslause? Kva for kjenneteikn aukar sannsynet for å bli verande arbeidssøkjjar? Vi ser også på status i høve til arbeidsmarkanden for dei koronaleidige åtte

Figur 1. Talet på registrerte heilt arbeidslause og arbeidssøkjjarar på tiltak pr. veke. Veke 1-51 i 2020, bortsett frå veke 16



Kjelde: NAV

månader etter dei starta arbeidssøklarperioden. Kva for kjenneteikn aukar sannsynet for å vera ute av NAV sine register og i jobb åtte månader etter?

Tidlegare forskning

Ein studie frå Frisch-senteret (Bratsberg mfl. 2020b) har teke utgangspunkt i dei som søkte om dagpengar i perioden mars til medio august 2020 og ser på samansetninga av denne gruppa over tid. Dei finn at ettersom tida går, er det ein aukande del i denne gruppa som høyrer til den nedre halvdelan av inntektsfordelinga. Ein aukande del er også personar født utanfor Noreg, fleire eldre, fleire menn, og fleire utan fullført vidaregåande utdanning. Fleire av desse gruppene er personar som vanlegvis er utsette når arbeidsløysa aukar.

Ein studie har sett på situasjonen for dei som vart arbeidslause i februar 2020, rett før koronakrisa ramma, samanlikna med dei som vart arbeidslause i februar 2019 (Bratsberg mfl. 2020b). Medan det er lite variasjon mellom desse to gruppene med omsyn til bakgrunnskjenneitekn, så er lang færre av dei som vart arbeidslause i februar 2020 tilbake i jobb fire månader etter.

Gjerde mfl. (2020) har sett på korleis koronakrisa råka den norske arbeidsmarknaden i den aller første perioden av krisa, frå 10. mars og til og med 26. mai, ein periode då talet på registrerte arbeidssøklarar hos NAV meir enn firedobla seg. Dei finn at det meste av auken kjem av ein kraftig auke i talet på permitterte, og at mange av dei permitterte er tilbake att i jobb i løpet av kort tid. Likevel er det meir enn tre gonger fleire arbeidssøklarar registrert hos NAV i slutten av mai samanlikna med 10. mars.

Ein analyse av dei tre siste nedgangskonjunkturane før koronakrisa viste at arbeidsløysa då auka mest blant industriarbeidarar, bygge- og anleggsarbeidarar og ingeniørar og ikt-yrker (Vidal-Gil 2017). Dette er yrke som er mannsdominerte, og nedgangskonjunkturane har difor råka menn hardare enn kvinner. Menn i 20-åra har særleg vore utsett for konjunkturarbeidsløysa. Demografiske endringar over tid med ei sterk arbeidsinnvandring frå nye EU-land på 2000 talet har bidrege til at ein større del av dei arbeidslause over tid er innvandrarar.

Arbeidsløysa som følgje av koronakrisa ramma i utgangspunktet ikkje spesielt dei yrkesgruppene som vanlegvis er utsette for konjunktursvingingar. Nedstenginga førte til at nokon yrkesgrupper vart hardare ramma enn andre, særleg yrker innan reiseliv- og transport, butikk- og salsarbeid samt serviceyrke og anna arbeid (Gjerde mfl. 2020). Etter kvart vart også fleire næringar i privat sektor ramma av oppseiingar og permitteringar.

Ein studie av kven som vart ramma av nedstenginga dei første vekene av koronakrisa (Bratsberg mfl. 2020a) viste at risikoen for permittering eller oppseiing var høgare dess lågare utdanning, inntekt, timelønn og sosial klassebakgrunn ein lønstakar hadde.

Data og metode

Vi tar utgangspunkt i alle som hadde tilgang som ordinære arbeidssøklarar første halvår 2019 og første halvår 2020. Data er henta frå arbeidssøklarregisteret og NAV sine register over trygdemottakarar. Ved å sjå på alle som starta å registrera seg som arbeidssøklarar i første halvår 2020 får vi med alle som vart direkte råka av nedstenginga i den første bølga av pandemien. Samstundes får vi med dei som vart arbeidslause rett før krisa ramma og dermed møtte ein vanskeleg arbeidsmarkand.

Dei som framleis er arbeidssøklararar etter fem månader, er den gruppa av arbeidssøklararar som ikkje har hatt avgang som arbeidssøklar (jamfør faktaboks) i løpet av dei fem første månadene.

Datasettet vårt er månadlege observasjonar av arbeidssøklarane frå november 2018 til og med februar 2021. Det vil seia at den lengste perioden vi kan observera alle arbeidssøklarane er åtte månader, då det har gått åtte månader frå juni 2020 til februar 2021. For at alle skal observerast like lenge etter at dei starta arbeidssøklarperioden, har vi difor valt å sjå på kva status dei nye arbeidssøklarane har etter åtte månader.

Metoden vi brukar er deskriptiv statistikk og logistisk regresjon (sjå faktaboks). Ved hjelp av deskriptiv statistikk samanliknar vi dei nye arbeidssøklarane første halvår 2020 med tilsvarande gruppe for 2019. Vi ser

Definisjonar

Arbeidssøkjjar: Person som er registrert hos NAV som anten heilt arbeidslaus, delvis arbeidslaus eller deltakar i arbeidsmarknadstiltak.

Ny arbeidssøkjjar: Arbeidssøkjjar som er registrert som anten heilt arbeidslaus, delvis arbeidslaus eller som deltakar i arbeidsmarknadstiltak ved utgangen av ein måned, og som ikkje har vore registrert i nokon av desse statusane ved utgangen av dei to føregåande månadene.

Permittert: Permitterte kan vera heilt permitterte eller delvis permitterte (innskrenka arbeidstid). Heilt permitterte er inkludert i gruppa heilt arbeidslause og delvis permitterte i gruppa delvis arbeidslause. Definisjonen av permitterte blei endra i 2020 til å omfatta både arbeidssøkjjarar som har fått vedtak om dagpengar under permittering og dei som har søkt om dagpengar under permittering¹.

Avgang som arbeidssøkjjar: Ein person som er registrert som arbeidssøkjjar ved utgangen av ein måned, og som ikkje er registrert som arbeidssøkjjar ved utgangen av dei to påfølgjande månadene.

Langtidsarbeidssøkjjar: I artikkelen her er langtidsarbeidssøkjjar ein ny arbeidssøkjjar som har vore registrert som arbeidssøkjjar i minimum fem månader.

Søkt om dagpengar: Variabel som viser om ein arbeidssøkjjar har søkt om dagpengar. Vanlegvis brukar vi variabel over kven som mottar dagpengar etter innvilga vedtak. På grunn av lang saksbehandlingstid som følgje av den sterke tilstrøyminga av dagpengesøknader våren 2020 (og forskotsutbetaling av dagpengar) vil data over dagpengemottakarar bli misvisande for 2020. Vi bruker difor informasjon om ein har søkt om dagpengar, både for arbeidssøkjjarane i 2019 og i 2020, som indikator på at ein har rett på dagpengar, sjølv om ein må venta at ein del av søknadane ikkje vil bli innvilga.

¹ Meir informasjon på nav.no: https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/relatert-informasjon/om-statistikken-arbeidssokere/5.historikk-og-sammenlignbarhet-over-tid_kap

på bakgrunnskjenneiteikn og varigheit av arbeidssøkjjarperioden. Både deskriptiv statistikk og logistisk regresjon er brukt til å sjå på kva for faktorar som påverkar sannsynet for at dei nye arbeidssøkjjarane første halvår 2020 blei verande arbeidssøkarar i fem månader eller lengre. Vidare ser vi på kva for status arbeidssøkjjarane har i høve til arbeidsmarkanden åtte månader etter at dei starta som arbeidssøkarar. Vi samanliknar status for dei nye i 2020 med status for

Logistisk regresjon

Logistisk regresjon kan ein bruka for å estimera sannsynet for eit diskret utfall av den avhengige variabelen. Til dømes i analysen av kva for faktorar som påverkar sannsynet for å vera arbeidssøkjjar i 5 månader eller meir, er den avhengige variabelen $y = 1$ dersom ein framleis er registrert som arbeidssøkjjar 5 månader etter start på arbeidssøkjjarperioden, $Y=0$ dersom dette ikkje er tilfelle. Logistisk regresjon estimerer kor mykje av den naturlege logaritmen til oddsen for $Y=1$ endrar seg for kvar eining endring i forklaringsvariablane X_1, \dots, X_n . Variablane X_1, \dots, X_n kan vera kontinuerlege (som alder rekna i år) eller kategoriske som kva fylke ein er busett i.

Resultata frå regresjonsanalysen presenterer vi i en tabell med koeffisientar i form av oddsratere. Odds er sannsynet for at noko skal skje i forhold til sannsynet for at det ikkje skal skje ($\text{odds} = p/(1-p)$). Oddsraten er forholdet mellom to odds, til dømes forholdet mellom oddsen for framleis å vera arbeidssøkjjar etter fem månader dividert på oddsen for ikkje å vera arbeidssøkjjar etter fem månader. Oddsraten kan, når det gjeld kjenneteikn målt ved kategoriske variablar, tolkast som oddsen for å framleis vera arbeidssøkjjar etter fem månader ($Y=1$) med eit gitt kjenneteikn (X), sett opp mot oddsen for framleis å vera arbeidssøkjjar når verdien av X er lik basiskategorien. Til dømes er basiskategorien i variabelen bustadfylke Oslo. Oddsen for å framleis vera arbeidssøkjjar etter fem månader av å vera busett i eit anna fylke, t.d. Rogaland, vil då vera målt opp mot oddsen for å vere arbeidssøkjjar blant dei som bur i Oslo.

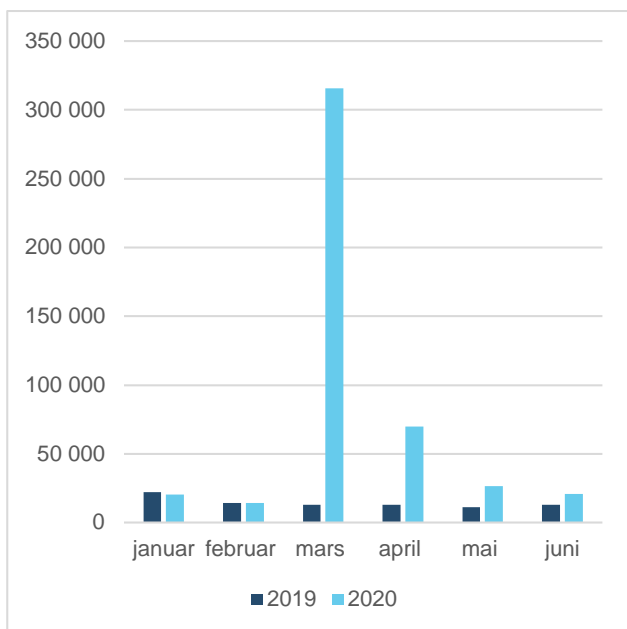
dei nye i 2019 ved hjelp av deskriptiv statistikk. Til slutt brukar vi deskriptiv statistikk og logistisk regresjon for å sjå på kva faktorar som påverkar sannsynet for at dei koronaledeige er ute av NAV sine register og i jobb åtte månader etter starten på arbeidssøkjjarperioden.

Kven blei arbeidslause som følgje av nedstenginga?

I første halvår 2020 vart i underkant av 468 000 nye arbeidssøkjjarar registrert hos NAV, mot 86 400 same periode i 2019 (figur 2). I løpet av mars 2020 registrerte heile 315 700 arbeidssøkjjarar seg hos NAV, dei aller fleste av desse frå 12 mars og utover.

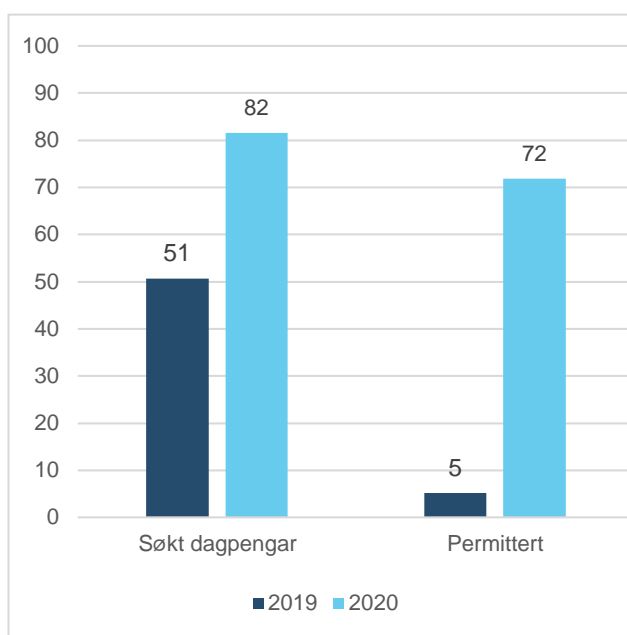
Dei første koronaledeige blei arbeidslause på grunn av offentlege vedtak om smittevern. Dei spesielle tilhøva som førte dei mange ut i arbeidsløyse gjorde at langt

Figur 2. Nye arbeidssøklarar første halvår etter månad, personar.



Kjelde: NAV

Figur 3. Nye arbeidssøklarar første halvår som søkte om dagpengar, samt nye arbeidssøklarar første halvår som var permittert i løpet av arbeidssøklarperioden. Prosent



Kjelde: NAV

fleire enn vanleg av dei arbeidslause vart permitterte, og ein større del av arbeidssøklarane var delvis ledige.

72 prosent av dei nye arbeidssøklarane i første halvår 2020 var registrert som permitterte i løpet av arbeidssøklarperioden, mot berre 5 prosent av dei som hadde tilgang same periode året før² (figur 3).

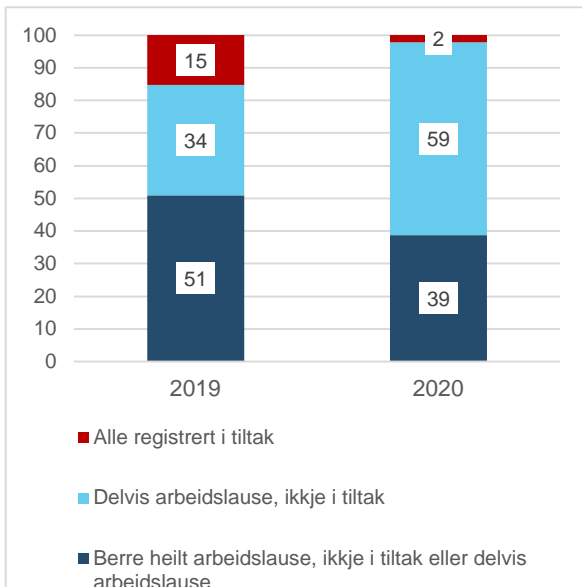
Talet på dagpengesøknader hos NAV auka kraftig i løpet av mars 2020, og det blei innført ei ordning med forskott på dagpengar slik at dei arbeidslause ikkje skulle stå utan inntekt medan NAV handsama søknadane om dagpengar. For å få eit betre bilete av kven som mottek dagpengar har vi valt å bruka tal over kven som søkte om dagpengar, sidan variabelen over dagpengemottakarar byggjer på vedtak som er innvilga, jamfør faktaboks. Blant dei nye arbeidssøklarane første halvår 2020 søkte heile 82 prosent om dagpengar, tilsvarande tal var 51 prosent for nye arbeidssøklarar same periode i 2019. At fleire av arbeidssøklarane søkte om dagpengar i 2020 kan truleg forklarast med at fleire av dei nye var personar som var i arbeid (færre nykomarar på arbeidsmarkanden) enn året før, og at kravet til storleiken på tidlegare arbeidsinntekt vart senka våren 2020.

Få av dei nye arbeidssøklarane første halvår 2020 var i tiltak medan dei var registrert som arbeidssøklarar (figur 4). I denne gruppa var 2 prosent i tiltak i perioden dei var arbeidssøklarar, medan dette gjaldt 15 prosent blant dei nye i første halvår 2019. Mange arbeidsmarknadstiltak blei innstilt den første tida etter koronakrisa slik at tiltak var lite aktuelt. Samanlikna med 2019 var ein langt større del av dei nye arbeidssøklarane i 2020 registrert som delvis arbeidslause i løpet av arbeidssøklarperioden. 59 prosent av dei var registrert som delvis ledige når vi baserer oss på observasjonar ved utgangen av kvar månad³. Medan over halvparten, 51 prosent, av dei nye arbeidssøkla-

² Endring av definisjonen av permittert frå 2019 til 2020 gjer at desse tala ikkje direkte kan samanliknast, jamfør faktaboks.

³ NAV bruker informasjon frå meldekorta for å skilja mellom heilt arbeidslause og delvis arbeidslause. Ved første registrering får alle status som heilt arbeidslause. Arbeidssøklarane sender inn meldekort kvar 14. dag, og etter kvart som meldekorta kjem inn blir statusen endra for dei som har jobba heilt eller delvis dei siste 14 dagane. Månadsobservasjonar kan difor underestimera kor mange som har vore delvis ledige i løpet av arbeidssøklarperioden.

Figur 4. Nye arbeidssøkjjarar første halvår som var registrert i ulike statusar i løpet av arbeidssøklarperioden. Prosent



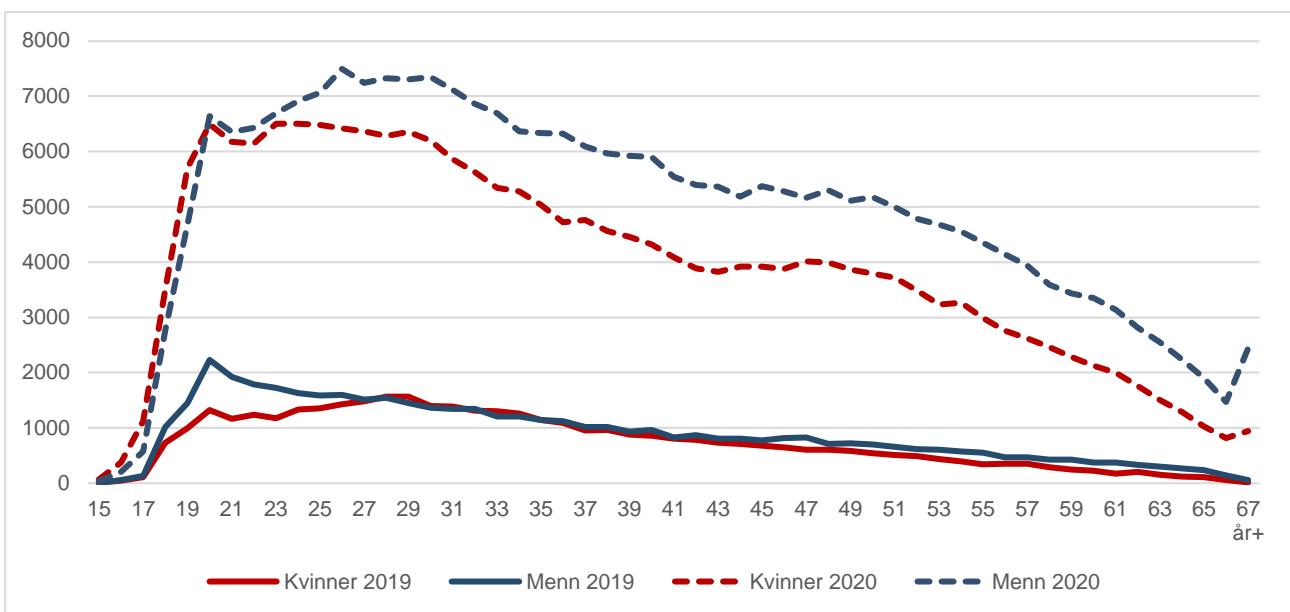
Kjelde: NAV

rane første halvår 2019 berre var registrert som heilt arbeidslause, og verken var i tiltak eller delvis i arbeid i løpet av arbeidssøklarperioden, gjaldt dette 39 prosent av dei nye arbeidssøklarane første halvår 2020.

Arbeidsløysa auka blant begge kjønn i alle aldersgrupper (figur 5). Størst auke i talet på nye arbeidssøkjjarar finn vi blant unge mellom 20 og 29 år. I denne aldersgruppa er mange sysselsett i næringar som er hardt ramma av smittevernstiltak. Mange unge har jobbar innan reiseliv og servering. I alderen 20-30 år er det også mange som fullfører utdanning og som skal inn på arbeidsmarknaden. Unge som er i arbeid har oftast mindre arbeidserfaring og lågare ansiennitet enn eldre arbeidstakarar og vil vera meir utsett for å mista jobben når verksemdene må innskrenka. Sjølv om det var flest nye arbeidssøkjjarar blant menn i alderen 25-30 år, så er den prosentvise auken størst blant eldre. Medan det i løpet av første halvår 2019 vart registrert i overkant av 3 100 nye arbeidssøkjjarar som var 60 år eller eldre, vart det i løpet av same periode 2020 registrert 31 400 nye i denne aldersgruppa, det vil seia at talet på arbeidslause blant dei eldste i arbeidsstyrken tidobla seg samanlikna med året før.

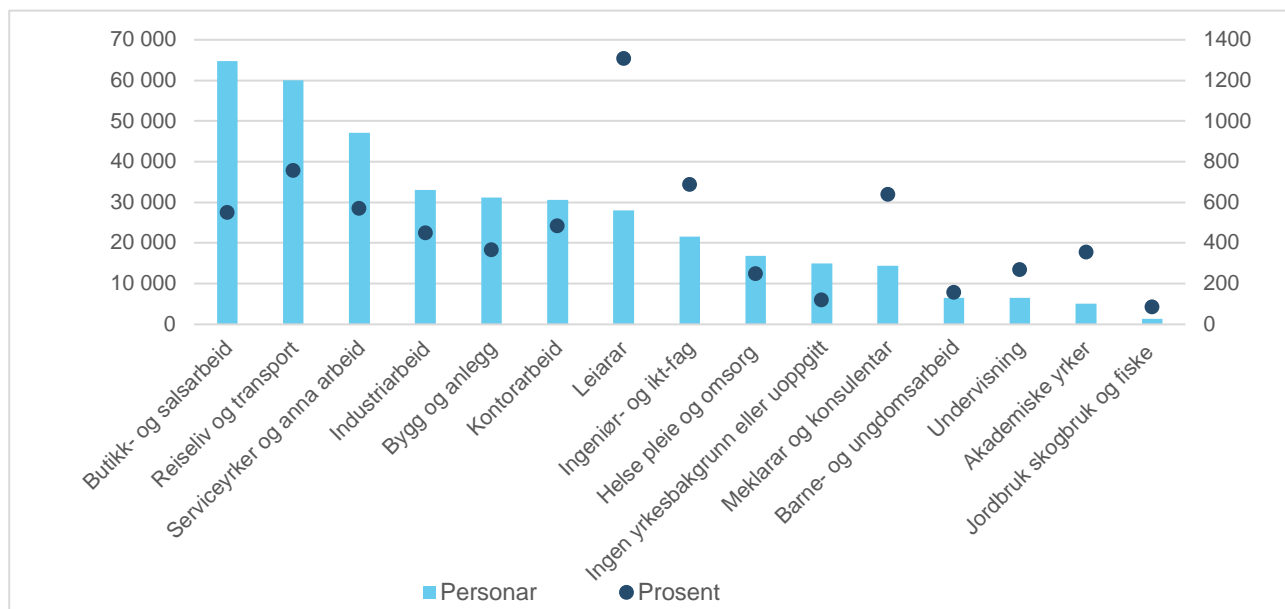
Det spesielle med arbeidsløysa under koronakrisa er at ho i utgangspunktet ikkje starta gjennom vanlege konjunkturbaserte mekanismar, men var eit direkte resultat av styresmaktene sine tiltak for å hindra smittespreiinga i samfunnet. I nedgangskonjunkturar

Figur 5. Nye arbeidssøkjjarar første halvår etter kjønn og alder. Personar



Kjelde: NAV

Figur 6. Nye arbeidssøkjjarar etter yrkesgruppe. Endring frå første halvår 2019 – første halvår 2020. Talet på arbeidssøkjjarar (venstre akse) og endring i prosent (høgre akse)



Kjelde: NAV

er det vanleg at arbeidsløysa aukar mest i yrka innan industriarbeid, bygg og anlegg og innan ingeniør- og ikt-yrke (Vidal-Gil 2017). Koronakrisa førte til fleire arbeidslause i alle yrkesgrupper, men det var flest nye arbeidslause i yrkesgruppene butikk- og salsarbeid, reiseliv og transport og serviceyrke og anna arbeid (figur 6). I første halvår 2020 vart det registrert 381 600 fleire nye arbeidssøkjjarar (slik vi har definert det her) samanlikna med same periode i 2019. 171 800 personar, eller 45 prosent, kom frå dei tre sistnemnde yrkesgruppene.

Innan næringsgruppa overnatting- og serveringsverksemd var det i følgje tal frå SSB (SSB2021b) ein nedgang i sysselsettinga på 17 prosent frå fjerde kvartal 2019 til fjerde kvartal 2020. Dette er ei næringsgruppe med mange sysselsette frå yrkesgruppene nemnd over. Over halvparten av sysselsettingsnedgangen i denne perioden kjem frå denne næringsgruppa. Også innan forretningsmessig tenesteyting, som mellom anna omfattar utleige av arbeidskraft, var det ein monaleg nedgang i sysselsettinga.

Nokon fleire av dei nye arbeidssøkjjarane i 2020 hadde utdanning ut over grunnskolen samanlikna med same

periode året før. Første halvår 2020 rapporterte 87 prosent av dei nye arbeidssøkjjarane til NAV at dei hadde utdanning ut over grunnskolenivå, mot 82 prosent første halvår 2019 (tabell 1).

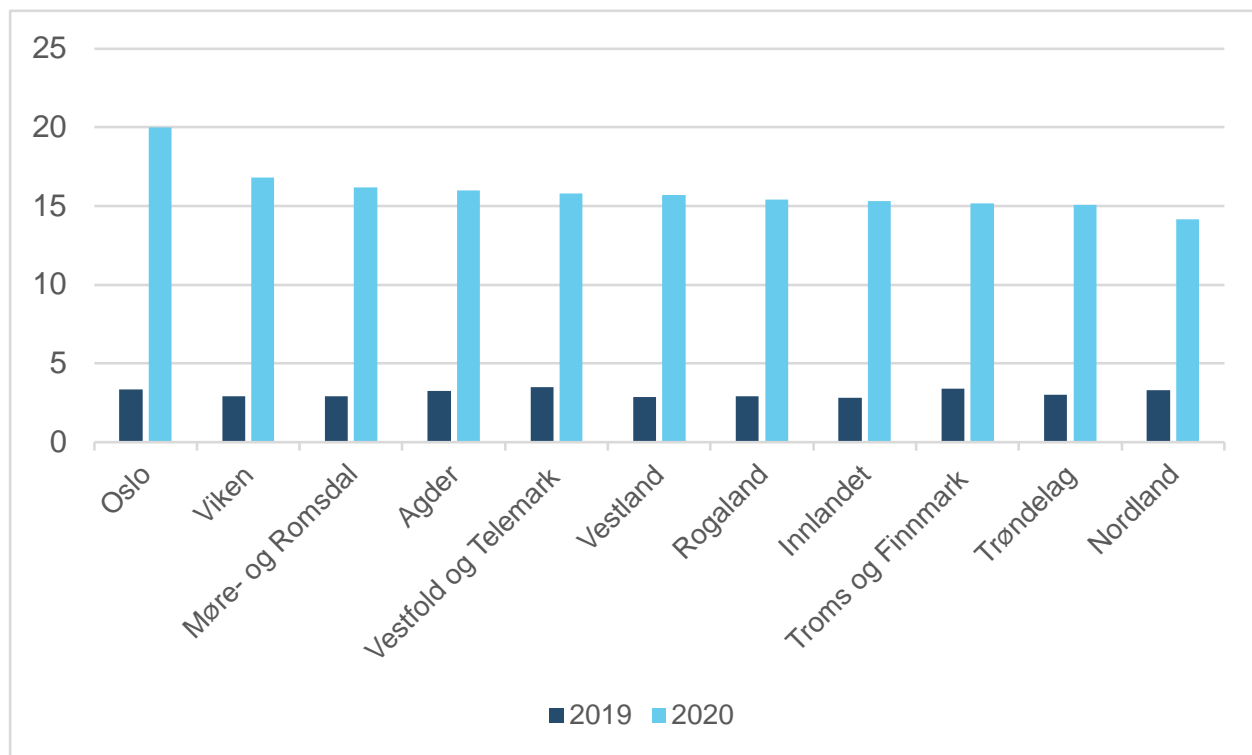
Ein større del av dei nye arbeidssøkjjarane i første halvår 2020 er født i Noreg samanlikna med året før, dette gjeld 69 prosent i 2020 mot 61 prosent i 2019. Det var ein auke i talet på arbeidssøkjjarar både blant personar født i Noreg og blant personar født i utlandet, men auken var sterkast blant personar født i Noreg. Seks gonger fleire nye arbeidssøkjjarar med Noreg som fødeland registrerte seg hos NAV i første halvår 2020, mot ei firedobling blant personar født i utlandet. Få nye kom til Noreg den første tida etter koronakrisa, og ein del arbeidssøkjjarar kan også ha reist heim. Nettoinnvandringa til Noreg var på 11 100 samla for 2020, det lågaste talet sidan 2002 (SSB 2021). I andre kvartal 2020 var det negativ netto innvandring til Noreg for første gong så langt data vises i statistikkbanken til SSB⁴.

⁴ Frå og med 4. kvartal 1997.

Tabell 1. Kjenneteikn ved nye arbeidssøklarar første halvår 2019 og 2020, prosent

	2019	2020		2019	2020
N	86392	467972		86392	467972
Tilgangsmånad:			Yrkesbakgrunn		
januar	25,5	4,4	Butikk- og salsarbeid	13,6	16,3
februar	16,4	3,0	Reiseliv og transport	9,2	14,5
mars	15,2	67,5	Serviceyrket og anna arbeid	9,5	11,8
april	14,9	14,9	Industriarbeid	8,5	8,6
mai	12,9	5,6	Bygg og anlegg	9,9	8,5
juni	15,0	4,5	Kontorarbeid	7,3	7,9
Kjønn:			Leiarar	2,5	6,4
Kvinne	45,5	44,5	Ingen yrkesbakgrunn/uoppgitt	14,6	5,9
Mann	54,5	55,5	Ingeniør- og ikt-fag	3,6	5,3
Aldersgruppe:			Helse, pleie og omsorg	7,8	5,0
under 20 år	5,3	4,1	Meklarar og konsulentar	2,6	3,6
20 - 29 år	35,5	28,5	Barne- og ungdomsarbeid	4,8	2,3
30 - 39 år	27,1	25,0	Undervisning	2,8	1,9
40 - 49 år	17,5	19,9	Akademiske yrker	1,7	1,4
50 - 61 år	12,3	18,1	Jordbruk, skogbruk og fiske	1,7	0,6
62 år og over	2,3	4,4	Fylke (inndeling frå 2020)		
Påbegynt utdanning			Viken	21,6	23,2
Ukjent	6,8	4,0	Oslo	15,1	17,0
Grunnskole	11,6	9,0	Innlandet	6,2	6,2
Vidaregåande skole	52,6	54,3	Vestfold og Telemark	8,4	7,1
Høgare utdanning, inntil fire år	20,5	24,2	Agder	5,7	5,2
Høgare utdanning, over fire år	8,6	8,6	Rogaland	8,6	8,4
Fødeland:			Vestland	11,2	11,4
Noreg	61,4	69,2	Møre- og Romsdal	4,7	4,8
Nord-Amerika og Oseania	4,7	5,5	Trøndelag	8,6	8,0
Øst-europeiske EU-land	9,8	8,1	Nordland	4,7	3,8
Øst-Europa utanfor EU	3,0	2,4	Troms og Finnmark	5,2	4,2
Afrika	6,7	2,9	Øvrige områder	0,0	0,7
Asia	11,0	7,8	Ukjent fylke	0,1	0,1
Sør- og Mellom-Amerika	1,5	1,1	I løpet av perioden som as:		
Ukjent	1,8	3,0	Heilt arbeidslaus	50,9	38,6
Sum født i utlandet	38,6	30,8	Delvis arbeidslaus	33,9	59,1
			Deltakar i tiltak	15,3	2,2
			Søkt om dagpengar	50,7	81,6
			Permittert	5,2	71,9

Kjelde: NAV

Figur 7. Nye arbeidssøkjjarar første halvår etter år og fylke, i prosent av arbeidsstyrken

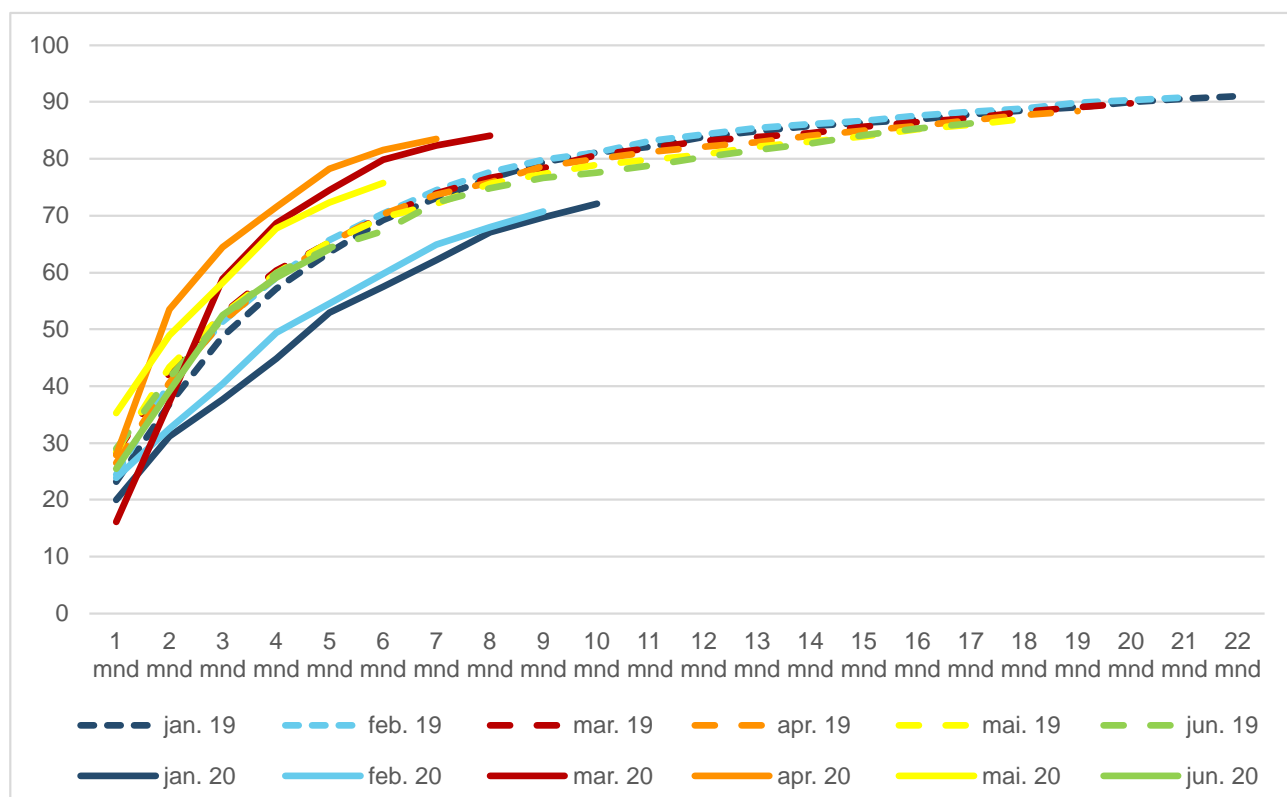
Kjelde: NAV

Alle fylka vart ramma av koronakrisa, men flest nye arbeidssøkjjarar kom til i Oslo (figur 7). I løpet av første halvår 2020 registrerte ein femdel av arbeidsstyrken i Oslo seg som arbeidssøkjjarar. Dette er 3,2 prosentpoeng høgare enn i Viken, fylket med nest høgast prosentdel. Færrest nye arbeidssøkjjarar kom til i Nordland med 14,2 prosent av arbeidsstyrken. Ei samanlikning av fylka som blei mest og minst ramma av koronakrisa dei første månadene viser at forskjellane i stor grad kan forklarast med forskjellar i næringsstruktur (Gjerde mfl. 2020). Ei samanlikning av dei sysselsette i Nordland og i Oslo viser at langt fleire i Nordland er sysselsett i offentleg sektor som vart lite ramma av koronatiltaka. I Oslo er det langt fleire sysselsett i personleg tenesteyting og i forretningsmessig tenesteyting, næringar som vart sterkt ramma av tiltaka.

Mange var ledige berre i kort tid

Vi har definert at ein arbeidssøkjjar har avgang når ein ikkje er registrert som arbeidssøkjjar i to påfølgjande månader. Ser vi på alle som registrerte seg som

arbeidssøkjjar i løpet av første halvår 2020 så er 73 prosent ute att etter 5 månader, 8 prosentpoeng fleire enn blant dei som vart arbeidslause i same periode året før. Blant dei som vart arbeidslause første halvår 2019 er det lite skilnader i varigheit som arbeidssøkjjar uansett kva månad ein starta arbeidsløyseperioden (figur 8). For nye arbeidssøkjjarane i første halvår 2020 har tidspunktet dei vart arbeidslause mykje å seia for varigheita. Dette heng saman med at smittevernstiltaka var mest omfattande i mars og starten av april, før det kom ei gradvis oppmjuking. Dei som starta arbeidssøkjjarperioden i januar og februar 2020, før koronakrisa ramma, skil seg ut med at langt færre har avslutta i løpet av dei fem første månadene. Dette gjeld både når vi samanliknar dei med dei som hadde tilgang same månader i 2019 og når vi samanliknar med dei som hadde tilgang i månadene mars – juni 2020. Dei møtte ein svært vanskeleg arbeidsmarknad dei første månadene av koronakrisa. Nedstenginga av økonomien gjekk ikkje berre ut over dei som blei arbeidslause som ein direkte følgje av tiltaka, men også dei som var utan arbeid då krisa råka.

Figur 8. Avgang som arbeidssøklar etter varigheit i månader frå tilgang, etter tilgangsmånad. Prosent

Kjelde: NAV

Kven blei verande ledige?

Av dei nye arbeidssøklarane i første halvår 2020 var 27 prosent framleis registrert som arbeidssøklar hos NAV fem månader etter start på arbeidssøklarperioden. I tillegg til å visa prosentdelen som var registrert hos NAV samanhengande i fem månader eller meir etter bakgrunnskjenneteikn, har vi brukt logistisk regresjon for å sjå kor stor effekt ulike variablar har på sannsynet for å bli verande registrert i minimum fem månader når vi kontrollerer for effekten av andre variablar (sjå faktaboks om logistisk regresjon). Vi rapporterer oddsraten for framleis å vera arbeidssøklar etter fem månader i forhold til basiskategorien for kvar variabel (tabell 2). Når oddsraten er høgare enn 1 aukar sannsynet for framleis å vera arbeidssøklar sett opp mot sannsynet for dei som er i basiskategorien. Ein oddsrate på 1 vil seia at sannsynet for framleis å vera arbeidssøklar er like høgt som i basiskategorien, medan ein oddsrate under 1 gir lågare sannsyn.

Månaden ein hadde tilgang som arbeidssøklar har innverknad på for kor stort sannsyn det er for at ein blir langtidsarbeidssøklar. Tilgangsmånad fangar opp effekten av tilhøva på arbeidsmarkanden heile perioden ein er arbeidslaus. Sannsynet for å bli langtidsarbeidssøklar er høgast for dei som starta arbeidssøklarperioden i januar og i februar, månaden før koronakrisa starta, sett i forhold til dei som starta opp i mars. Dette viser at koronakrisa også ramma dei som allereie var arbeidslause hardt. Dei som starta arbeidssøklarperioden i april har lågast sannsyn for å bli langtidsarbeidssøklar, medan sannsynet igjen aukar for dei som startar i mai og juni. Regresjonen viser også at kvinner har litt høgare sannsyn enn menn for å bli langtidsarbeidssøklar, alle andre ting likt.

Sannsynet for å bli langtidsarbeidssøklar aukar med aukande alder. Alle aldersgrupper over 30 år har høgare sannsyn for å bli langtidsarbeidssøklarar

samanlikna med dei som er i alderen 20 – 29 år, som er vår basiskategori i regresjonen. Sannsynet er høgast for dei som er 62 år og eldre. Ungdom under 20 år har lågare sannsyn for å bli langtidsarbeidssøkjjarar samanlikna med dei i alderen 20 – 29 år.

Alle utdanningsgrupper har lågare sannsyn for å verta langtidsarbeidssøkjjarar enn dei som har grunnskoleutdanning. Minst sannsyn for å bli langtidsarbeidssøkjjarar har dei med lang høgare utdanning. Resultata for dei ulike utdanningsgruppene må tolkast med varsemd sidan dei byggjer på sjølvrapportert utdanningsbakgrunn, då NAV ikkje har tilgang til fullstendige registerbaserte utdanningsdata. Personar født i utlandet har høgare sannsyn for å verta langtidsarbeidssøkjjarar samanlikna med norskfødde, uansett fødeland. Minst forskjell er det mellom norskfødde og personar som er født i Vest-Europa utanom Noreg. Personar som er født i Afrika har høgast sannsyn for å bli langtidsarbeidssøkjjarar med ein oddsrate på 2,077 sett opp mot arbeidssøkjjarar født i Noreg. Dette må sjåast i samanheng med at personar født i Afrika er dei som i fleire år har hatt høgast registrert arbeidsløyse, noko som truleg skuldast at det er mange flyktingar i denne innvandrargruppa (SSB 2021b).

Over 83 prosent av dei som var i arbeidsmarknadstiltak i løpet av arbeidssøkjjarperioden var framleis registrert etter fem månader. For mange arbeidslause er ikkje tiltak aktuelt før det har gått noko tid. Regresjonen viser at det å delta i tiltak er den einskildfaktoren som gir høgast oddsrate for å bli verande arbeidssøkjjar lenge, sett opp mot dei som berre er registrert som heilt arbeidslause i løpet av arbeidssøkjjarperioden. Årsaka til dette er nok ikkje sjølv tiltaket, men det at tiltak berre er aktuelt for arbeidssøkjjarar som har behov for ekstra innsats for å komma i arbeid. Truleg vil svært få som startar i tiltak ha ei samla tid som arbeidssøkjjar på mindre enn fem månader.

Dei som har søkt om dagpengar har klårt høgare sannsyn for å vera arbeidssøkjjar i minimum fem månader enn dei som ikkje har søkt, alle andre ting likt. Truleg har dei fleste av dei som har søkt om dagpengar rett på dagpengar. Det å motta dagpengar i løpet av arbeidssøkjjarperioden aukar i seg sjølv

sannsynet for å gå ledig til dagpengeperioden nærmar seg slutten (Røed og Zhang 2005, Furuberg og Kalstø 2017). Personar som har vore permittert har eit redusert sannsyn for å vera langtidsarbeidssøkjjar i forhold til dei som ikkje var permitterte. Mange som vart permitterte i starten av pandemien kom tilbake i jobb då den første bølga av pandemien var over og deler av samfunnet opna.

Berre arbeidssøkjjarar med bakgrunn frå helse, pleie og omsorg har lågare sannsyn for å bli langtidsarbeidssøkjjarar samanlikna med dei frå butikk- og salsarbeid. Arbeidssøkjjarar frå bygge- og anleggsarbeid, jordbruk, skogbruk og fiske og undervisningsarbeid skil seg ikkje ut frå butikk- og salsarbeid når det gjeld sannsynet for å bli langtidsarbeidssøkjjar. Dette er yrkesgrupper der få vart arbeidslause som følgjer av koronatiltaka. Arbeidssøkjjarar med bakgrunn frå reiseliv og transport har størst sannsyn for å bli langtidsarbeidssøkjjarar. Reiseliv og transport blei hardt råka av smittevernstiltaka. Mange yrker innan reiseliv og transport er knytt til turisme og arbeid innan restaurantar og servering. Dette er sektorar der det har vore mange smittevernstiltak som har påverka aktiviteten.

Uansett bustadfylke, har alle lågare sannsyn for å bli langtidsarbeidssøkjjarar enn dei som er busett i Oslo⁵. Personar registrert med ukjent bustadfylke har lågast sannsyn for å bli langtidsarbeidssøkjjarar. Truleg er mange i denne gruppa personar som står tilmeldt NAV i kort tid og difor ikkje får registrert bustadfylke. Dei som er busett i Møre- og Romsdal og i Nordland har lågast sannsyn for å bli langtidsarbeidssøkjjarar, medan dei som bur i Rogaland og i Viken berre har litt mindre sannsyn for å verta langtidsarbeidssøkjjarar samanlikna med Oslo. Forskjellar mellom fylka kan truleg forklarast både med ulik næringsstruktur og med ulikt smittetrykk og smittevernstiltak.

.....
⁵ Dette når vi ser bort i frå 400 nye arbeidssøkjjarar som er oppført med bustadfylke «Øvrige områder»

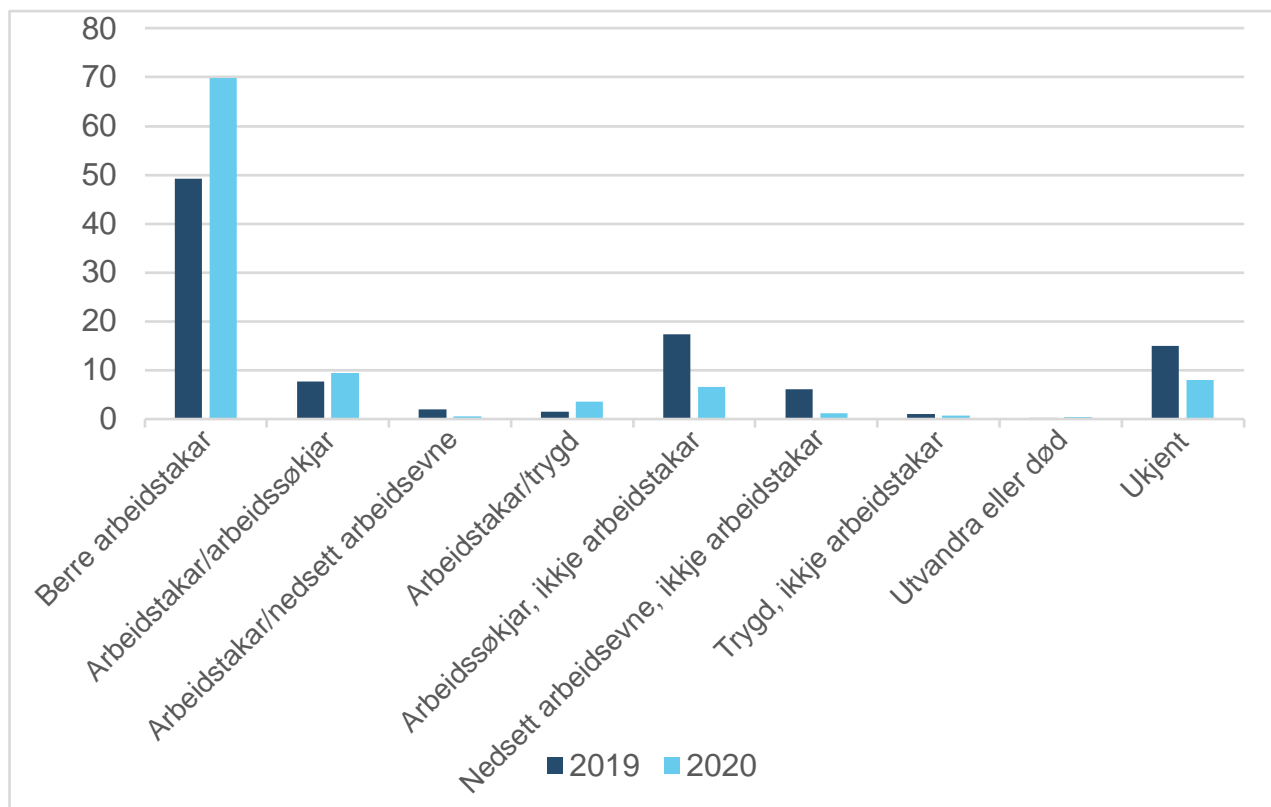
Tabell 2. Prosentdel langtidsarbeidssøkjjarar blant nye arbeidssøkjjarar 1. halvår 2020 etter bakgrunns-kjenneteikn (venstre kolonne). Resultat frå logistisk regresjon i form av oddsraten (høgre kolonne). Avhengig variabel: Arbeidssøkjjar minimum fem månader=1(arbeidssøkjjar fem månader eller kortare =0)

	Varigheit min. 5 mnd	OR		Varigheit min 5 mnd	OR
Tilgangsmånad:			Yrkesbakgrunn, forts.		
januar	47	2,423***	Ingen yrkesbakgr./uoppgitt	28	1,286***
februar	45	2,418***	Ingeniør- og ikt-fag	29	1,350***
mars	26	Basiskat.	Jordbr., skogbr. og fiske	24	0,967
april	22	0,811***	Kontorarbeid	32	1,579***
mai	28	1,267***	Leiarar	29	1,379***
juni	36	1,942***	Meklarar og konsulentar.	25	1,061**
Kjønns:			Reiseliv og transport	36	1,928***
Kvinne	28	1,072***	Serviceyrke og anna arbeid.	27	1,188***
Mann	27	Basiskat.	Undervisning	25	1,005
Aldersgruppe:			Fylke:		
under 20 år	12	0,555***	Viken	29	0,936***
20 - 29 år	23	Basiskat.	Oslo	31	Basiskat
30 - 39 år	30	1,282***	Innlandet	23	0,699***
50 - 61 år	30	1,502***	Agder	23	0,669***
62 år og over	27	1,647***	Rogaland	29	0,919***
Påbegynt utdanning			Vestland	27	0,861***
Ukjent	30	0,906***	Møre- og Romsdal	22	0,607***
Grunnskole	30	Basiskat.	Trøndelag	24	0,705***
Vidaregåande skole	26	0,930***	Nordland	22	0,625***
Høgre utd, inntil 4år	28	0,933***	Troms og Finnmark	25	0,742***
Høgre utd, over 4år	28	0,883***	Øvrige områder	15	1,540***
Fødeland:			Ukjent fylke	42	0,264***
Noreg	24	Basiskat.	I løpet av arbeidsperioden		
Nord-Amerika og Oseania	30	1,246***	Heilt arbeidslaus	16	Basiskat.
Aust -Europa i EU	35	1,669***	Delvis arbeidslaus	32	2,917***
Aust-Europa elles	36	1,615***	Deltakar i tiltak	83	22,683***
Afrika	41	2,077***	Ikkje søkt om dagpengar	22	Basiskat.
Asia	38	1,743***	Søkt om dagpengar	28	2,044***
Sør- og Mellom-Amerika	36	1,590***	Ikkje permittert	31	Basiskat.
Ukjent fødeland	24	1,596***	Permittert	26	0,556***
Yrkesbakgrunn					
Akademiske yrker	30	1,352***			
Barne- og ungdomsarb.	30	1,201***			
Butikk- og salsarb.	21	Basiskat.			
Bygg og anlegg	22	0,998			
Helse, pleie og omsorg	19	0,658***			
Industriarbeid	26	1,195***			
Totalt	27,1				

p<0,05 *p<0,01, N= 467 972

Kjelde: NAV

Figur 9. Status åtte månader etter start på arbeidssøklarperioden blant nye arbeidssøklarar første halvår. Prosent



Kjelde: NAV

Status åtte månader etter start på arbeidssøklarperioden

Vi har data som gjer at vi kan observera alle arbeidssøklarane i minimum åtte månader. Vi har difor valt å sjå på kva status dei nye arbeidssøklarane har åtte månader etter at dei starta arbeidssøklarperioden.

I statistikken over sysselsette blir permitterte rekna som mellombels fråverande frå jobb og difor sysselsette dei første tre månadane av permitteringsperioden, medan dei blir rekna som arbeidslause i NAV sin statistikk over arbeidslause frå det tidspunktet dei registrerer seg. For å finna ut om ein er i arbeid er det difor nødvendig å sjå på kven som er sysselsett utan samstundes å vera registrert som arbeidssøklar hos NAV.

70 prosent av dei nye arbeidssøklarane i løpet av første halvår 2020 var arbeidstakarar utan at dei samstundes var å finna i NAV sine register over

arbeidssøklarar eller trygdemottakarar åtte månader etterpå (figur 9). Dette er 21 prosentpoeng fleire enn dei som var nye arbeidssøklarar i same periode i 2019. Ni prosent av dei nye i 2020-gruppa er registrert som arbeidssøklarar samstundes med at dei er arbeidstakarar. I denne gruppa finn vi mange delvis ledige og personar som er permittert. Det er også nokon få som er arbeidstakarar og samstundes er registrert i gruppa nedsett arbeidsevne hos NAV. Fire prosent kombinerer det å vera arbeidstakar med mottak av ulike trygder, jamfør definisjon av trygder i faktaboks. Til saman er 83 prosent av dei nye arbeidssøklarane i første halvår 2020 i arbeid etter åtte månader, tilsvarande tal for dei nye første halvår 2019 er 60 prosent.

Samanlikna med dei nye arbeidssøklarane i første halvår 2019 er svært få av dei koronaledige å finna i gruppa med nedsett arbeidsevne etter åtte månader.

Blant dei som starta ein arbeidssøklarperiode i første halvår 2019 var 6 prosent registrert med nedsett arbeidsevne, det tilsvarande talet for dei koronaledige var 2 prosent. Ei forklaring her kan vera samansetjings-effektar. Ein del av arbeidsstyrken har dårleg helse eller andre utfordringar som gjer det vanskeleg å vera like produktive som det krevjast for å vera i jobb. Dette er personar som har større vanskar enn andre med å finna arbeid uavhengig av etterspørselen etter arbeidskraft. Når mange blir arbeidslause, slik som under koronakrisa, vil denne gruppa utgjera ein mindre del av dei som vert ledige.

Blant dei som vart arbeidssøklarar første halvår 2019 var 15 prosent å finna i gruppa med ukjent status etter åtte månader. Tilsvarande tal for dei koronaledige var 8 prosent. Ukjent status vil seia at dei ikkje var i arbeid eller registrert i nokon av statusane vi har opplysningar om her, jamfør faktaboks. I denne gruppa finn vi mellom anna personar som sluttar å senda meldekort fordi dei ikkje har rett på dagpengar. Personar som har starta opp i utdanning vil og vera registrert med ukjent status då vi ikkje har opplysningar om pågåande utdanning i datamaterialet vårt. Blant dei nye arbeidssøklarane i første halvår 2020 hadde fleire rett til dagpengar enn samanlikna med arbeidssøklarane året før. Dette er truleg forklaringa på at det er færre i gruppa ukjent blant dei koronaledige.

7 av 10 var i arbeid og ute av NAV sine register etter åtte månader

Blant dei nye arbeidssøklarane i 2020 var sju av ti registrert som arbeidstakarar utan samstundes å vera registrert hos NAV etter åtte månader (tabell 3).

Dei som vart arbeidssøklarar i januar og februar har lågare sannsyn for å vera i arbeid åtte månader etter at dei starta arbeidssøklarperioden samanlikna med dei som starta i mars. Månaden ein startar som arbeidssøklar fangar opp effekten av tilhøva på arbeidsmarknaden i heile perioden ein er arbeidssøklar, så vel som tilhøva månaden ein startar og åtte månader etter oppstart. Det er ingen forskjell mellom dei som vart arbeidssøklarar i mars og april, medan sannsynet for å vera i jobb åtte månader etter igjen minkar for dei som vart arbeidslause i mai og juni.

Status på arbeidsmarkanden åtte månader etter start på arbeidssøklarperioden

Personane er definert i følgjande prioriterte statusar:

Berre arbeidstakar: Personar registrert med eit aktivt arbeidstakarforhold i AA-ordninga ved utgangen av månaden, utan å vera registrert som arbeidssøklar, person med nedsett arbeidsevne, mottakar av overgangsstønad, mottakar av uføretrygd eller mottakar av alderstrygd.

Arbeidstakar/arbeidssøklarar: Personar som er arbeidstakarar og samstundes registrert som arbeidssøklarar.

Arbeidstakar/nedsett arbeidsevne: Personar som er arbeidstakarar og samstundes registrert med nedsett arbeidsevne.

Arbeidstakar/trygdemottakar: Personar som er arbeidstakarar og samstundes registrert som mottakar av overgangsstønad, mottakar av uføretrygd eller mottakar av alderstrygd.

Arbeidssøklarar: Personar som ikkje er definert som arbeidstakarar i ein av gruppene over og som er registrert som anten helt ledig, delvis ledig, arbeidssøklar i tiltak, eller annan arbeidssøklar, ved utgangen av månaden.

Nedsett arbeidsevne: Personar som ikkje er registrert i ein av statusane over, og som er registrert med status nedsett arbeidsevne ved utgangen av månaden.

Trygder: Personar som ikkje er registrert i ein av statusane over og som er registrert anten som mottakar av overgangsstønad, uføretrygd eller alderspensjon ved utgangen av månaden.

Utvandra eller død: Personar som er registrert i folkeregisteret som utvandra eller død, uavhengig av andre registreringar.

Ukjent: Alle personar som ikkje er registrert i nokon av statusane over.

Sett i forhold til menn har kvinner litt lågare sannsyn for å vera i arbeid. Medan det ikkje er forskjell i sannsynet for å vera i arbeid mellom unge under 20 år og dei i alderen 20 – 29 år som er basiskategorien, så minkar sannsynet for å vera i arbeid med aukande alder. For arbeidssøklarar 62 år og eldre er sannsynet for å vera i arbeid slik det er definert her klart lågast, med ein oddsrate på 0,082. Det at dei eldste i arbeidsstyrken har så lågt sannsyn for å vera i jobb utan samstundes å vera registrert hos NAV skuldast truleg at

Tabell 3. Prosentdel nye arbeidssøkjjarar første halvår 2020 som har status berre som arbeidstakarar etter åtte månader, etter bakgrunnskjenneitekn (venstre kolonne). Resultat frå logistisk regresjon i form av oddsraten (høgre kolonne). Avhengig variabel: Berre registrert som arbeidstakar åtte månader etter=1(alle andre statusar =0)

	Berre arbeidstakar	OR		Berre arbeidstakar	OR
Tilgangsmånad:			Yrkesbakgrunn, forts.		
januar	47	0,586***	Butikk- og salsarbeid	76	Basiskat.
februar	44	0,534***	Bygg og anlegg	76	1,259***
mars	74	Basiskat.	Helse, pleie og omsorg	71	1,098***
april	72	1,014	Industriarbeid	74	1,007
mai	62	0,759***	Ing. yrkesbgr/uoppgitt	47	0,433***
juni	50	0,578***	Ingeniør- og ikt-fag	77	1,063**
Kjønn:			Jordbr., skogbr. og fiske	62	0,816***
Kvinne	69	0,922***	Kontorarbeid	70	0,773***
Mann	71	Basiskat	Leiarar	74	0,849***
Aldersgruppe:			Meklarar og kons.	78	1,148***
under 20 år	69	0,987	Reiseliv og transport	65	0,556***
20 - 29 år	73	Basiskat.	serviceyrke og ann..	68	0,691***
30 - 39 år	72	0,901***	Undervisning	67	0,897***
40 - 49 år	73	0,826***	Fylke		
50 - 61 år	71	0,675***	Viken	70	1,087***
62 år og over	26	0,082***	Oslo	68	Basiskat.
Påbeg. utdanning			Innlandet	72	1,219***
Ukjent	55	1,001	Vestfold og Telemark	68	1,064***
Grunnskole	62	Basiskat.	Agder	71	1,171***
Vidareg. skole	71	1,140***	Rogaland	71	1,107***
Høgre utd, innt.4år	72	1,186***	Vestland	70	1,082***
Høgre utd, 4 år +	72	1,286***	Møre- og Romsdal	72	1,262***
Fødeland:			Trøndelag	72	1,169***
Noreg	72	Basiskat.	Nordland	72	1,264***
Vest- Europa m.m.	69	0,833***	Troms og Finnmark	70	1,102***
Aust -Europa i EU	69	0,785***	Øvrige områder	65	0,710**
Aust-Europa elles	67	0,830***	Ukjent fylke	56	0,755***
Afrika	55	0,711***	I løpet av arbs.perioden:		
Asia	62	0,765***	Berre heilt arbeidslaus	67	Basiskat
Sør- og Mel-Am.	64	0,780***	Delvis arbeidslaus	74	0,965***
Ukjent fødeland	63	0,659***	Deltakar i tiltak	25	0,255***
Yrkesbakgrunn			Ikkje søkt om dagp	54	Basiskat
Akademiske yrker	72	0,936	Søkt om dagpengar	74	0,962***
Barne- og ungd.arb	59	0,689***	Ikkje permittert	51	Basiskat
			Permittert	78	2,878***
Totalt	70				

p<0,05 *p<0,01, N= 467 972

Kjelde: NAV

mange i denne aldersgruppa kombinerer jobb og alderstrygd, både før og etter at dei vart arbeidssøkjjarar. Sannsynet for å vera i arbeid aukar med aukande utdanning, medan det ikkje er nokon forskjell mellom dei som har grunnskole som høgaste påbegynt utdanning og dei med ingen eller uoppgitt utdanning. Arbeidssøkjjarar med lang høgare utdanning har høgast sannsyn for å vera i arbeid åtte månader etter

Samanlikna med arbeidssøkjjarar som er født i Noreg så har alle andre arbeidssøkjjarar, uansett fødeland, lågare sannsyn for å vera i arbeid. Personar med ukjent fødeland har lågast sannsyn, dernest personar født i Afrika.

Når vi ser på yrkesbakgrunn så har arbeidssøkjjarar med bakgrunn frå bygg- og anleggsarbeid høgast sannsyn for å vera i jobb åtte månader etter samanlikna med arbeidssøkjjarar frå butikk- og salsarbeid. Også arbeidssøkjjarar frå helse, pleie og omsorg og ingeniør- og ikt-fag og meklarar og konsulentar har høgare sannsyn for å ver i jobb. Dette er yrkesgrupper som i mindre grad blei råka av nedstenginga som følgje av smittevernstiltak. Personar utan yrkeserfaring skil seg ut med å ha lågast sannsyn for å vera i jobb. Manglande yrkeserfaring er ei ulempe i konkurransen om arbeid i ein vanskeleg arbeidsmarknad. Etter personar utan yrkeserfaring er det dei med bakgrunn frå reiseliv og transport som har lågast sannsyn for å vera i jobb. Arbeidssøkjjarar med bakgrunn frå denne yrkesgruppa er dei som er aller mest råka av smittevernstiltaka.

Regresjonen stadfestar at Oslo er det fylket som er mest råka av koronakrisa, når vi ser bort frå dei små gruppene med ukjent fylke og kategorien øvrige områder. Arbeidssøkjjarar frå alle andre fylke har høgare sannsyn for å vera i jobb åtte månader etter samanlikna med Oslo. Dette skuldast truleg at Oslo har vore hardest ramma av koronakrisa gjennom heile det første året. Smittevernstiltaka har ført til store avgrensingar på næringslivet i Oslo også utover hausten 2020 og våren 2021. Arbeidssøkjjarar frå Vestfold og Telemark, Vestland og Viken har også lågare sannsyn for å vera i jobb samanlikna med arbeidssøkjjarar frå dei andre fylka. Arbeidssøkjjarar som er busette i Nordland og i Møre og Romsdal har høgast sannsyn for å vera i arbeid åtte månader etter alle andre ting likt.

Personar som har vore registrert som tiltaksdeltakarar i løpet av arbeidssøkjjarperioden har klart lågare sannsyn for å vera i jobb samanlikna med dei som bere har vore heilt arbeidslause i arbeidssøkjjarperioden. Dei som ikkje har vore i tiltak, men som har vore delvis ledige medan dei søkte arbeid har berre litt lågare sannsyn for å vera i jobb samanlikna med ei som berre har vore heilt arbeidslause. Alle andre ting likt, så er det liten forskjell mellom dei som har søkt om dagpengar og dei som ikkje har søkt om dagpengar i arbeidssøkjjarperioden. Dei som var permitterte har klart høgare sannsyn samanlikna med andre arbeidssøkjjar med same bakgrunnskjenneteikn som ikkje har vore permitterte.

Oppsummering

Sjølv om mange berre var ledige i kort tid og var tilbake i jobb att åtte månader etter tilgang så veit vi ikkje korleis det går på lang sikt med dei som mista jobben på grunn av koronakrisa. Mot slutten av 2020 og framover dei første månadene i 2021 har det komme fleire innstrammingar som har ramma mange av dei same næringane og regionane som vart ramma våren 2020.

Vi har også sett at dei gruppene som ofte har ekstra vanskar med å koma i arbeid når det er høg arbeidsløyse også er dei same som har blitt mest ramma av koronakrisa. Eldre, innvandrarar og personar utan fullført vidaregåande eller høgare utdanning er mest råka av arbeidsløysa som følgje av koronakrisa. Dette gjeld anten vi ser på varigheit av arbeidssøkjjarperioden eller kven som er i jobb åtte månader etter at dei vart arbeidssøkjjarar. Arbeidssøkjjarar utan arbeidserfaring skil seg ut med svært lågt sannsyn for å vera i jobb åtte månader etter. Koronakrisa ramma også dei som var arbeidslause før mars 2020, desse fekk ekstra vanskar med å finna nytt arbeid i ein tøff arbeidsmarknad.

Dersom pandemien varer ved og det tar tid før veksten i økonomien tar seg opp att, kan vi risikera at fleire kan bli varig utstøytt eller utestengt frå arbeidsmarknaden. Dette vil også stilla store krav til NAV og andre om ekstra innsats av ressursar og tiltak for å motverka dei negative verknadane for dei arbeidslause og for samfunnet.

Referansar

Bratsberg, Bernt, Gaute Eielsen, Simen Markussen, Oddbjørn Raaum, Knut Røed, Trond Vigtel (2020a) Koronakrisens første uker- hvem tok støytten i arbeidslivet? Nettartikkel lasta ned mars 2020. Henta frå: https://www.frisch.uio.no/om-oss/Nyheter/pdf/2020/artikkelpreprint_hvem_tok_stoyten_200408.pdf

Bratsberg, Bernt, Simen Markussen, Knut Røed, Oddbjørn Raaum, Gaute Eielsen, Annette Alstadsæter (2020b) «Koronaledige etter 22 uker – hvem er (ikke) tilbake i jobb?» Oslo: Frischsenteret.

Furuberg, Jorunn og Åshild Male Kalstø (2017) «Hvem går ut dagpengeperioden?» *Arbeid og velferd*, 2/2017.

Gjerde, Audun, Malin Charlotte Engel Jensen og Johannes Sørbo. «Den store nedstengingen». *Arbeid og Velferd*, 2/2020, s.3-24.

Røed, Knut & Tao Zhang (2005) «Unemployment duration and economic incentives – a quasi random-assignment approach». *European Economic Review*, 49 (7), s.1799–1825.

SSB(2020a) «Tabell 01222: Befolkning og kvartalsvise endringar, etter kvartal og statistikkvariabel» . Tilgjengeleg frå <https://www.ssb.no/statbank/table/01222/> Lasta ned mars 2021.

SSB(2020b) «Litt over 9 prosent ledige blant innvandrere» Nettartikkel publisert 11. februar 2021. Tilgjengeleg frå <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/litt-over-9-prosent-ledige-blant-innvandrere>. Lasta ned mars 2021.

SSB(2020c) «Nedgang i sysselsettingen i alle fylker». Nettartikkel publisert 11.mars 2021. Tilgjengeleg frå <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/nedgang-i-sysselsettingen-i-alle-fylker>. Lasta ned mars 2021.

Vidal-Gil, Eugenia (2017) «Endringer i arbeidsledigheten over tid». *Arbeid og Velferd*, 1/2017, s.19-26.

SUPPORTED EMPLOYMENT GA FLERE I ARBEID RASKT, MEN ETTER TRE ÅR ER FORSKJELLEN BORTE¹

Av Espen S. Dahl og Ivar Lima

Sammendrag

I denne artikkelen undersøker vi effektene av et randomisert kontrollert forsøk med supported employment (SE) gjennomført ved fire NAV-kontor i perioden 2013 til 2017. SE, arbeid med bistand på norsk, blir regnet som en lovende tilnærming for å inkludere flere med nedsatt arbeidsevne i arbeidslivet. Tilnærmingen handler om rask utplassering i ordinært arbeid og tett oppfølging av deltaker og arbeidsgiver.

I alt 268 personer ble med i forsøket, hvorav 167 var i intervensjonsgruppen og ble fulgt opp etter SE-metodikken av jobbveiledere ved NAV-kontoret, mens 101 personer i kontrollgruppen fikk ordinær oppfølging. Omtrent 2 av 3 mottok arbeidsavklaringspenger da de ble rekruttert til forsøket, og få hadde et arbeidsforhold. Mange hadde vært utenfor arbeidslivet i en lengre periode. Alle de fire NAV-kontorene fikk tildelt friske midler til å ansette to jobbveiledere som kun skulle jobbe med å følge opp SE-deltakerne. Jobbveilederne hadde ansvar for færre brukere enn andre NAV-veiledere ved de samme kontorene.

Konklusjonen er at SE på sikt ikke hadde en større effekt på andel i arbeid enn ordinær oppfølging ved NAV-kontorene. I likhet med flere tidligere SE-forsøk finner vi positive effekter på andel i arbeid og utdanning mellom 12 og 24 måneder etter oppstart i forsøket. 24 måneder etter oppstart er det 12 prosentpoeng flere i arbeid i intervensjonsgruppen sammenlignet med kontrollgruppen. Etter dette avtar forskjellen mellom intervensjons- og kontrollgruppen ved at andelen som er i jobb øker mer i kontrollgruppen. Tre år etter start av oppfølgingen er det ingen signifikant forskjell i andelen som er i jobb mellom de to gruppene.

Vi finner at flertallet av SE-deltakerne mottok arbeidsmarkedstiltaket arbeidspraksis, og at de mottok dette langt oftere enn kontrollgruppen. Dette til tross for at det i forsøket var et uttalt mål om at intervensjonsgruppen skal hjelpes rett inn i ordinært arbeidsliv og gis oppfølging der, uten å først gå via NAVs vanlige arbeidsmarkedstiltak. Det viser at det i praksis var vanskelig å realisere målet om rask utplassering i arbeidslivet.

¹ Vi vil takke redaksjonens kontaktperson Inger Cathrine Kann for kvalitetssikring og grundige kommentarer til artikkelen. Takk også til Heidi Nicolaisen og Mia Sohlman fra redaksjonen for nyttige faglige innspill. Takk til Anne Høgetveit og Marthe Paulsen Kathrud i Arbeids- og velferdsgeneralsekretariatet for innspill til beskrivelsen av SE-KLAR. Takk til Erna Haug som har bidratt med informasjon om forsøket og som skaffet til veie samtykkeerklæringene for alle deltakerne i forsøket, og til professor Arnstein Mykletun som bidro med inspirerende idéer da vi begynte på artikkelen. Til slutt vil vi rette en stor takk til de fire NAV-kontorene Hurum, Rygge, Røyken og Moss ved Elisabeth Harder, Elisabeth Gripen Plomgren, Merete Nilsen og Elisabeth Vindløv. Det var de som gjorde denne artikkelen mulig ved å sende oss informasjon om deltakerne i forsøket. De har også bidratt med sin førstehåndskunnskap om gjennomføringen av forsøket.

Innledning og problemstilling

Ved utgangen av 2019 var det 180 000 personer med nedsatt arbeidsevne som stod utenfor arbeidslivet noe som utgjør over 5 prosent av befolkningen i alderen 18-66 år. Mange av disse trenger bistand for å komme i jobb. NAV har som mål å inkludere flest mulig med nedsatt arbeidsevne i arbeidslivet, gjennom oppfølging fra NAVs veiledere og ved å tilby brukerne gode og relevante tiltak. I 2020 bevilget Stortinget 9 milliarder kroner til arbeidsmarkedstiltak i NAV, tiltak som skal styrke deltakernes muligheter for å skaffe seg jobb eller beholde jobb. Det er imidlertid manglende kunnskap om hvilke typer oppfølging og tiltak som fungerer best for de med nedsatt arbeidsevne, og dermed om pengene går til de tiltakene som har best effekt. I NAVs kunnskapsstrategi er det en målsetting om at «utviklingen av tjenester og virkemidler i arbeids- og velferdsforvaltningen i størst mulig grad er kunnskapsbasert» (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2013, s. 3).

I denne artikkelen skal vi undersøke effektene av et randomisert kontrollert forsøk med supported employment (SE) i NAV. Forsøket blir kalt «SE-KLAR» (Kunnskap, Læring og Arbeidsinkludering). Metodikken innebærer at bruker raskt skal plasseres i arbeidslivet og få oppfølging der (place then train). SE, eller arbeid med bistand på norsk, er en tilnærming der ordinært arbeid både ses på som en viktig del av behandlingen og et mål for oppfølgingen. SE har fått økende innpass i NAV den senere tid, og i 2017 ble for eksempel NAV tildelt inntil 100 millioner kroner for å innføre utvidet oppfølging med team av jobbspesialister basert på SE-metodikken. En norsk kunnskapsoppsummering om SE indikerer at metoden har en positiv effekt på overgangen til arbeid, men sier også at mange av studiene er gjennomført i USA med små utvalg og at resultatene er usikre (Nøkleby mfl. 2017).

SE-KLAR er et av få forsøk i NAV med et design som kan gi pålitelige svar på om tiltaket har en positiv effekt på overgangen til arbeid sammenlignet med ordinær oppfølging (Haug mfl. 2017). Forsøket er også unikt ved at det er ansatte ved NAV-kontorene som selv står for oppfølgingen med bruk av SE. Det vanlige er at NAV kjøper denne type tiltak fra eksterne tiltaksleverandører. Formålet med prosjektet var å

Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor

SE-KLAR var en del av det større prosjektet «Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor» (2013-2017). Dette prosjektet ble initiert av daværende Arbeidsdepartementet. Arbeids- og velferdsdirektoratet fikk i oppdrag å planlegge, iverksette, og følge opp de lokale forsøkene.

Hovedformålet med «Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor» var å styrke kvaliteten og kompetansen på NAV-kontorenes arbeid med brukere med sammensatte behov/nedsatt arbeidsevne, og som har behov for tett individuell oppfølging med arbeid som mål. På bakgrunn av dette ble det gitt tilskudd til tre ulike prosjekt, som til sammen omfattet fire fylker, fire forskningsinstitusjoner og ti NAV-kontor. Fire av disse NAV-kontorene inngikk i det randomiserte kontrollerte SE-forsøket SE-KLAR som er tema for denne artikkelen.

Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor ble evaluert av Arbeidsforskningsinstituttet ved Breit mfl. (2017).

undersøke om tiltaket har positive effekter på overgang til arbeid og utdanning, samt positive effekter på brukernes inkludering i et sosialt fellesskap.

SE-KLAR-prosjektet ble gjennomført av Høgskolen i Østfold i samarbeid med NAV Buskerud, NAV Østfold, fylkesmann i Buskerud, fylkesmann i Østfold, NAV Hurum, NAV Røyken, NAV Rygge, og NAV Moss. Prosjektet inneholdt flere andre deler som blant annet omhandlet opplæring og kunnskapsoverføring blant ansatte i NAV-kontoret. Men i denne artikkelen skal vi avgrense oss til å undersøke om SE ga økt andel i jobb eller utdanning sammenlignet med ordinær oppfølging fra NAV. Vi vil også se om SE påvirker mottak av helseytelser.

Denne artikkelen er disponert som følger. Først vil vi gi en beskrivelse av SE og om hvordan forsøket ble gjennomført. Vi vil gi en beskrivelse av utviklingen for de to gruppene, for deretter å vise resultatene av hvilke effekter SE har gitt. Til slutt vil resultatene diskuteres.

Om supported employment

Målet med SE er at personer med funksjonsnedsettelse eller andre problemer skal inkluderes i ordinært arbeidsliv. Metoden ble utviklet i USA på 1970- og

80-tallet. Tankegangen om hvordan man lykkes med å få flere personer med psykiske lidelser i arbeidslivet snudde fra «først trening så jobb» («train-place») til «først jobb-så trening» (place-train) (Drake, mfl. 2012). Begrunnelsen for den førstnevnte tilnærmingen som kan kalles for rehabiliteringstankegangen, er at personer med nedsatt arbeidsevne har behov for en gradvis overgang til arbeidslivet gjennom medisinsk behandling, arbeidstrening, arbeid i skjermet sektor eller lignende, før man eventuelt prøver seg i ordinært arbeid. Med SE snur en på dette, og ser på rask utplassering i arbeidslivet som en behandling i seg selv, som den mest effektive formen for arbeidstrening og som det sentrale målet med oppfølgingen. Tanken er at de aller fleste, selv om de har nedsatt funksjonsevne, kan delta i ordinært arbeidsliv gitt at en finner en jobb som passer den enkeltes forutsetninger (Qvortrup og Spjelkavik 2013). SE kan også forstås som et menneskesyn og et verdisyn: «Alle voksne mennesker har en arbeidsevne og kan jobbe i det ordinære arbeidslivet, forutsatt at de mottar riktig type og mengde bistand» (Qvortrup og Spjelkavik 2013, s. 8).

En variant av SE kalles Individual Placement and Support/individuell jobbstøtte (IPS), og er spesielt rettet mot personer med psykiske lidelser. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet har samarbeidet tett om videreutvikling av IPS i Norge og det tilbys i dag som et tiltak for NAVs brukere². Antallet som deltar i IPS har økt de siste par årene, og i desember 2019 var 1099 personer som mottok tiltaket³.

Siden midten av 90-tallet har SE vært et arbeidsmarkedtiltak i NAV som heter «Arbeid med bistand». I desember 2012 var det for eksempel 6 700 deltakere i dette tiltaket (Qvortrup og Spjelkavik 2013, s. 11). Tidlige evalueringer av arbeid med bistand kunne vise til positive resultat. Deltakerne nådde ofte målet om å jobb i det ordinære arbeidslivet, mens de var i tiltaket, de oppga at de trivdes, og arbeidsgiverne mente stort

sett at tiltaksdeltakerne gjorde en tilfredsstillende jobb (Qvortrup og Spjelkavik 2013, s. 13).

I etterkant av SE-Klar forsøket er det flere NAV-kontor som har benyttet seg av SE-metodikken. I tillegg har prinsipper fra SE etter hvert blitt tatt inn i strategi- og styringsdokumenter for NAV (Nøklebye og Hernes 2017). Den senere tid har NAV utviklet et tiltak som heter «Utvidet oppfølging». I dette tiltaket gir NAVs egne jobbspesialister oppfølging som er basert på supported employment tilnærmingen⁴, og en kan dermed si at det som ble gjort som et forsøk i SE-KLAR nå er blitt en del av NAVs ordinære oppfølging. I desember 2019 var det 3 300 personer som mottok utvidet oppfølging fra NAV.

I 2017 intervjuet Bråthen (2020) flere NAV-veiledere om arbeidsrettede oppfølgingen av personer med psykiske helseproblemer. Selv om veilederne som Bråthen intervjuet sier at de ønsker å følge prinsipp som tydelig er inspirert av SE-metodikken, forteller de om utfordringer som gjør det vanskelig å få til i praksis. Han finner at NAV-veilederne har mange brukere og dermed ikke har kapasitet til å oppnå en så tett oppfølging av bruker og kontakt med arbeidslivet som SE-metodikken krever. Veilederne sier de har et mål om å plassere brukerne raskt ut i arbeidslivet i tråd med SE-tilnærmingen men det viser seg å være vanskelig å få til. Grunnen til det er blant annet at veilederne erfarer at flere av brukerne er for syke til å gå rett ut på en ordinær arbeidsplass. Det er også en oppfatning om at en for tidlig og feil plassering av en bruker på en arbeidsplass kan svekke samarbeidet med arbeidsgiver og svekke arbeidsgiverens tillit til NAV.

Tidligere forskning

I en systematisk oversikt over effektene av SE for arbeidssøkere med bistandsbehov er konklusjonen at metoden har positive effekter på arbeidstilknytningen til deltakerne (Nøklebye mfl. 2017). I oversikten har de kun inkludert randomiserte kontrollerte forsøk, og de har en overvekt av studier fra USA. Det er da spesielt SE-varianten IPS som er

² <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-akomme-i-jobb/psykiske-helseproblemer/individuell-jobbstotte-ips>

³ https://www.nav.no/_/attachment/download/37c4dde7-8025-4a9a-8776-6a4878e1b88b:fca8b7aa6ee61579f7e7f995f8724399b297afa1/201912_TILT010_Deltakere_i_arbeidsrettede_tiltak_Tiltak_Tidsserie_maaned.xlsx

⁴ <https://www.nav.no/no/lokalt/oslo/satsinger-og-aktiviteter/tett-oppfolging-av-jobbspesialist-for-a-na-malet-om-jobb>

rettet mot personer med moderate til alvorlige psykiske lidelser som ser ut til å gi positive utfall for deltakerne. Det var relativt få av studiene som var «ren» SE, men resultatene var også her at SE ga flere i arbeid enn vanlig oppfølging. Nøkleby mfl. (2017) har imidlertid lav tillit til dokumentasjonen SE-studiene, og forfatterne skriver at det er «usikkert om SE og forsterket SE har effekt» (Nøkleby mfl. 2017, s. 65).

I 2004 ble det gjennomført en beskrivende registeranalyse av deltakerne i Arbeid med bistand. Denne viste at omtrent 35 prosent var i jobb, men at få oppnådde mer enn 50 prosents stilling etter tiltaket. Mange som deltok i tiltaket fikk etter hvert full eller gradert uføretrygd (Qvortrup og Spjelkavik 2013, s. 13).

I en nylig publisert norsk studie ser Holmås mfl. (2021) på effektene av IPS sammenlignet med det å motta NAVs vanlige oppfølging og tiltak. Deltakerne til dette forsøket ble rekruttert gjennom primær- eller spesialisthelsetjenesten og var under behandling for moderate til alvorlige psykiske lidelser. De finner at IPS har positive effekter på overgangen til arbeid, også ordinært arbeid, og at effekten også gjelder når de observerer gruppene over tre år etter at forsøket startet. Blant de som mottok IPS var det opp mot 13 prosentpoeng flere som var i arbeid enn i kontrollgruppen. Det var likevel aldri flere enn omtrent 35 prosent av intervensjonsgruppen som var i jobb, og blant de som kom i jobb er det mange som jobber deltid. De fant ingen forskjeller mellom gruppene i mottak av ytelser. IPS virker å være spesielt virksom for dem med svakest utgangspunkt, de som ikke har fullført videregående skole og som har de tyngste psykiske lidelsene.

I år kom resultatene fra et stort randomisert forsøk med SE i NAV (Berg mfl. 2021). Det inkluderte 3737 deltakere, hvorav 1/3 ble trukket tilfeldig til å delta på SE, mens de resterende 2/3 mottok vanlige tiltak i form av oppfølgingstiltak eller arbeid med bistand. Begge de sistnevnte tiltakene bygger også på SE-tankegang, men uten at det er strenge krav til hvordan tiltakene gjennomføres. Forsøket ble gjennomført i forskjellige NAV-kontor i syv av landets

fylker. Deltakerne ble observert med registerdata i opp mot 6 år etter at de startet i forsøket. Konklusjonen er at SE ga 3 til 4 prosentpoeng høyere overgang til arbeid rundt 12 måneder etter oppstart i tiltaket, men at effekten deretter avtar og forsvinner. Den kortvarige effekten må sies å være ganske liten sammenlignet med det man har funnet i flere tidligere studier (Nøkleby og Hernes 2017). Konklusjonen er at det ikke er noen varige forskjeller i overgang til arbeid mellom deltakerne i SE og de som fikk annen og mindre kvalitetssikret SE-oppfølging.

Gjennomføring av forsøket

Det er utarbeidet en europeisk standard for SE som SE-KLAR la til grunn for sitt arbeid (EUSE 2010). Ifølge manualen er det tre faste elementer som alltid må oppfylles når en arbeider etter SE-standarden.

1. Når brukeren er plassert i bedrift skal det utbetales lønn fra arbeidsgiver.
2. Det skal være ordinært arbeid - målet er «ordinær ansettelse med de samme lønnsforhold og arbeidsvilkår som de øvrige ansatte i bedriften/organisasjonen».
3. Tidsbegrenset bistand - oppfølgingen stopper ikke opp når ordinært ansettelsesforhold er oppnådd, men skal fortsette så lenge det er behov for det (EUSE 2010: 14 og Haug mfl. 2017).

Målet er at brukeren skal gå direkte ut i ordinært lønnet arbeid uten å først gå veien via NAVs vanlige tiltak, og at opplæring og oppfølging foregår på arbeidsplassen. Dette innebærer også at SE legger opp til en tettere kontakt mellom NAV og arbeidsgivere enn det som har vært vanlig i NAV. De som har ansvar for SE i forsøket kalles for jobbveiledere⁵, og de skal ha muligheten til å gi tett oppfølging av deltakerne: «Med ansvar for et begrenset antall arbeidssøkere vil jobbveileder være mer tilgjengelig og kunne tilby mer direkte individuell veiledning og oppfølging overfor både arbeidstaker og arbeidsgiver» (Haug mfl. 2017, s.

⁵ Denne funksjonen kalles for jobbspesialist i NAV i dag, men her har vi valgt å bruke terminologien i prosjektets sluttrapport der det ganske konsekvent er «jobbveileder» som brukes.

24). Jobbveilederne skal ha god oversikt over arbeidsmarkedet, og gjennom kontakt med bedrifter finne egnede arbeidsplasser som deltakerne kan plasseres i. Et sentralt prinsipp i SE er selvbestemmelse og individrettede tjenester; NAV skal legge til grunn brukernes egne ønsker og preferanser for arbeid, og hver deltaker i forsøket skal gis en individuell oppfølging.

NAV-veiledere har ofte ansvar for å følge opp et høyt antall brukere, noe som vil gjøre det vanskelig å legge til grunn kriterier som tett kontakt med arbeidslivet og langvarig bistand slik det skal være i SE (se f.eks. Bråthen 2020). Jobbveilederne hadde ansvar for omtrent 20 brukere, mens andre NAV-veiledere kunne ha ansvar for opp mot 150 brukere (Haug mfl. 2017, s. 72). Hvert kontor fikk ekstra bevilgninger til å ansette to jobbveiledere i full stilling, i tillegg til at de forpliktet seg til å bruke egne midler til å ansette en tredje jobbveileder i full stilling. I praksis endte kontorene opp med å gjøre dette på litt forskjellige måter, men ved alle fire kontor var det i mesteparten av perioden to eller tre jobbveiledere som jobbet nesten bare med SE-forsøket. Ved hvert av de fire kontorene ble SE organisert som egne team med egne kontorer. Alle jobbveilederne fikk tilbud om å ta et kurs i SE ved Høgskolen i Oslo på 10 studiepoeng, samt at det ble gjennomført flere felles metodesamlinger etter at forsøket var startet opp for å lære av hverandres erfaringer.

Målgruppen for forsøket var personer med sammensatte bistandsbehov, med behov for tett individuell oppfølging, og et ønske om arbeid. «Sammensatte bistandsbehov» betyr her at brukernes utfordringer ikke bare gjelder sykdom, lyte eller skade som hindrer arbeidsdeltakelse, men at brukerne også har utfordringer med å mestre sitt eget liv i bredere forstand. Eksempler på dette er problemer knyttet til boforhold, økonomi, avbrutt skolegang, manglende basiskunnskaper, språk, rus, mangel på selvtillit, sosiale og psykiske problemer.» (Haug mfl. 2017, s. 15). Denne definisjonen av sammensatte bistandsbehov har prosjektet hentet fra NOU 2012:6 om «Arbeidsrettede tiltak». Som vi skal vise under mottok omtrent 2/3 deltakere i forsøket helseytelsen arbeidsavklaringspenger da forsøket startet, noe som

innebærer at en årsak til den nedsatte arbeidsevnen er sykdom, skade eller lyte. I SE er det et prinsipp om alle i målgruppen som ønsker å delta, skal få tilbud om deltakelse (ingen eksklusjon). Det er ingen som skal ekskluderes fordi de for eksempel anses å være for syke eller å stå for langt fra arbeidslivet. Dette ble bekreftet av kontaktpersoner for SE-forsøket som understreket da at de la stor vekt på følge prinsippet om at ingen skulle bli ekskludert, og dermed at alle som var motivert for å komme seg i jobb ble inkludert.

Erfaringer fra gjennomføringen

I sluttrapporten fra forsøket er det noen kapitler om erfaringer med gjennomføringen. Vi skal gjengi noen hovedpunkter fra disse.

Jobbveilederne var med på å utforme innholdet i eget arbeid og formulerte blant annet følgende punkter om jobbveilederens oppgaver (Haug mfl. 2017, s. 29). Disse bidrar til å gi en mer konkret beskrivelse av hva det vil si å jobbe etter SE-metodikken:

- Samarbeide med arbeidssøker om felles mål; raskest mulig ut i ordinært arbeid. å finne passende jobb. yrkeskartlegging, karriereveiledning og karriereplanlegging.
- Veilede på jobbsøk: CV, søknad, intervjuuttrening.
- En jobbveileder har avsatt tid til tett individuell oppfølging på arbeidsplassen.
- Samarbeide med aktuelle arbeidsgivere om å utvikle og vedlikeholde jobber.
- Følge opp arbeidssøkere, arbeidsgivere og kollegaer på aktuelle arbeidsplasser.
- Besøke arbeidsplasser, deltar på formelle og uformelle møter.
- Gjennomføre opplæring og trening på og / eller utenom arbeidsplassen.
- Forhandle om og registrere midlertidig lønns-tilskudd.
- Samarbeide med arbeidssøker om framdriftsplaner.

Det fremkommer at prosjektet har lyktes med å skjerme jobbveilederens arbeidstid slik at de kunne konsentrere seg om å gi intervensjonsgruppen den tette og arbeidsrettede oppfølgingen som beskrevet i disse punktene.

Deltakerne som ble rekruttert til forsøket beskrives som en gruppe med betydelig oppfølgingsbehov og der mange har «lang tiltakshistorie i NAV som preges av et stadig skifte av praksis eller andre tiltak uten at dette har ført til ansettelse i ordinært arbeid» (Haug mfl. 2017, s. 66). Mange hadde vært langvarig utenfor arbeid da de startet opp i forsøket. Som vi skal se bekreftes dette av registerdata om deltakerne.

Prosjektet hadde som mål at intervensjonsgruppen skulle plasseres ut i ordinært arbeidsliv senest innen 3 måneder etter at de startet i forsøket. Dette erfarte jobbveilederne raskt at var for optimistisk. Mange arbeidssøkere hadde ifølge rapporten behov for mer tid før det var aktuelt å plasseres ut på en ordinær arbeidsplass. Det tok tid å «lage faste avtaler, komme til avtaler, bli kjent med jobbveileder», før det var aktuelt å se på muligheter for utplassering i arbeidslivet (Haug mfl. 2017, s. 70). De erfarte også etter hvert at intervensjonsgruppen hadde behov for pauser fra tiltak og oppfølging, og at de like gjerne syntes at prosessen frem mot arbeid gikk for fort som for sakte. Jobbveilederne i forsøket hadde lite eller ingen erfaring med å jobbe etter SE-metodikken før de begynte å jobbe med forsøket og de erfarte at det tok tid å lære seg SE-metodikken i praksis. Blant annet tok det tid å bli kjent med lokalt arbeidsliv, og det tok mye tid «å finne sin nye rolle og plassere den i det enkelte NAV-kontor» (Haug mfl. s. 72).

Det var et uttalt mål at intervensjonsgruppen skulle plasseres i ordinært arbeidsliv uten å først delta i ordinære arbeidsmarkedstiltak. Av rapporten fremgår det at arbeidsmarkedstiltaket arbeidspraksis allikevel ble brukt en del i intervensjonsgruppen, og det oppgis flere grunner til at det ble slik. Et sted knyttes det til målet om å finne arbeidsoppgaver og arbeidsplass som er tilpasset brukeren: «I forhold til målet om treffsikkerhet og jobbmatch har flere arbeidstakere forsøkt seg i 2-3 perioder med arbeidstrening⁶ hos ulike arbeidsgivere» (Haug mfl. s. 73). Vi skal komme nærmere tilbake til bruken av tiltaket arbeidspraksis når vi bruker registerdata til å beskrive forskjeller i bruk av arbeidsmarkedstiltak.

Randomisert kontrollert forsøk med vanlig oppfølging som kontroll

For de som sa seg villige til å delta i prosjektet var det tilfeldig uttrekk av om personen skulle delta i forsøket med SE, eller om personen skulle få vanlig oppfølging av NAV-kontoret. Uttrekket skjedde ved at hver person som ble inkludert i forsøket ble gitt et nummer. NAV-kontoret sendte så dette nummeret til en ekstern forsker som brukte loddtrekning til å avgjøre om nummeret skulle være i intervensjonsgruppen eller kontrollgruppen. Nummeret var anonymisert slik at forskeren ikke hadde mulighet til å identifisere hvilken person som var knyttet til et gitt nummer. Ved å trekke de to gruppene tilfeldig sikrer en at de to gruppene er så like som mulig, og vi kan dermed beskrive effektene av SE-tiltaket ved å sammenligne utfallene i intervensjonsgruppen og kontrollgruppen. Dette betegnes som en randomisert kontrollert undersøkelse (RCT) og er et velegnet design for å kunne beskrive effektene av supported employment.

Selv om dette regnes som et pålitelig design, er det ikke uten svakheter. Gullstandarden innen medisinsk forskning er *dobbeltblindet* randomisert kontrollert forsøk. Dobbelblindet innebærer at verken de som gir en medisin eller pasienten skal kunne vite om de mottar placebo eller medisinen som prøves ut. Dette fordi det har vist seg at både forskernes og pasientenes informasjon om deltakelse i forsøket kan påvirke utfallene gjennom placebo-effekten. Det er åpenbart ikke mulig å utføre et dobbeltblindet eksperiment i dette tilfellet. Vi kan dermed ikke utelukke at deltakerne i SE-eksperimentet påvirkes av placebo-effekten, eller Hawthorne-effekten som den gjerne kalles i samfunnsfagene (Skog 1998, s. 98). Hawthorne-effekten handler om at en kan få en positiv effekt av et forsøk ved at deltakerne vet at de deltar i et eksperiment, fordi det å vite at en er med på det kan medføre at positive atferdsendringer. En annen mulig svakhet ved dette eksperimentet er at jobbveilederne har ansvar for færre brukere enn vanlige ansatte ved NAV-kontorene. Da kan det være at det vi finner av effekter kun skyldes at jobbveilederne kan bruke mer tid på hver bruker, og ikke at selve metodikken er mer effektiv enn NAVs vanlige oppfølging.

Et viktig spørsmål er hva en sammenligner SE med. Hvordan skiller «vanlig oppfølging i NAV» seg fra

.....
⁶ Arbeidstrening kalles i dag for arbeidspraksis.

SE oppfølgingen? Ordinær oppfølging kan være eksternt oppfølgingstiltak, avklaringstiltak, KVP eller individuelle tiltak som arbeidstrening. Vi skal komme nærmere inn på dette under når vi beskriver hva slags typer arbeidsmarkedstiltak de to gruppene deltok i.

Data og metode

Vi innhentet data om hvem som deltok i forsøket og når de startet opp. Vi har koblet på data fra våre registre med bakgrunnskjenne­tegn og utfallsvariabler. Vi skal se på følgende utfall: arbeid eller utdanning (om de er registrert i arbeid eller høyere utdanning), arbeidstid, AAP og uførhet. I tillegg skal vi se på kombinasjoner av mottak av ytelse og arbeid, hvor mange som kun er i arbeid, samt om det er forskjeller i hvor mange som hverken er i arbeid, høyere utdanning eller mottar en ytelse. Siden hovedmålet med SE er arbeid ordinært arbeidsliv og målgruppen for forsøket er dem som mottar AAP eller er i fare for det, kan SE også påvirke andelen som mottar helseytelser.

I tabell 1 gjengis bakgrunnskjenne­tegn for intervensjons- og kontrollgruppen. Mulige deltakere til forsøket ble identifisert av veilederne på NAV-kontoret, mens forskerne ved Høgskolen i Østfold tilfeldig fordelte dem på intervensjons- og kontrollgruppe. Vi har registrert 268 deltakere i forsøket, hvorav 167 er i intervensjonsgruppen. Dette utgjør et stort utvalg sammenlignet med mange andre tilsvarende studier (se Nøkleby og Hernes 2017) der det er vanlig med utvalg på rundt 100 personer. I motsetning til mange andre tilsvarende forsøk benytter vi dessuten registerdata til å måle utfall etter at forsøket har startet opp, noe som både gir mer pålitelige data og som medfører at vi kan følge dem i lengre tid enn de fleste andre studier. I et lignende forsøk gjennomført i Sverige (Bejerholm mfl. 2015) var for eksempel utvalget på 120 personer, og utvalget ble bare fulgt opp til 18 måneder etter at de ble inkludert i forsøket. Bruk av registerdata innebærer også at det ikke er noe frafall underveis, mens studier som måler overgang til arbeid ved hjelp av spørreskjema ofte har betydelig frafall underveis.

Tabell 1. Bakgrunnskjenne­tegn for intervensjons- og kontrollgruppen. Prosent om ikke annet oppgitt.

Variabel	Intervensjon	Kontroll	Forskjell	p-verdi
Personer (antall)	167	101		
Alder (år)	36,8	37,9	1,2	0,42
Andel menn	56,9	67,3	10,4	0,09
Født i Norge	82,6	82,2	-0,4	0,92
Gift	20,3	16,8	-3,5	0,48
Har barn	43,7	39,6	-4,1	0,51
Fullført videregående skole	46,7	49,5	2,8	0,66
I arbeid ved start	14,4	20,8	6,4	0,17
Arbeidstid ved start (i timer per uke)	4,4	5,4	1,0	0,52
Inntekt ved start (kr)	215 027	197 106	-17 921	0,23
AAP ved start	67,7	66,3	-1,3	0,82
Vurdert arbeidsevne				
Standard	1,8	4,0	2,2	0,28
Situasjonsbestemt	0,6	0	-0,6	0,44
Spesielt tilpasset	86,8	90,1	3,3	0,43
Varig tilpasset	0,6	0,0	-0,6	0,44
Ukjent	10,2	5,9	-4,2	0,23
Samlet F-test				0,19

Kilde: NAV

Deskriptiv statistikk

Vi skal først beskrive utviklingen i intervensjons- og kontrollgruppe før og etter at tiltaket ble innført, og deretter skal vi vise resultatene av regresjonsanalyser for å undersøke om det er effekter av SE.

Arbeidsmarkedstiltak er mye brukt både i intervensjons- og kontrollgruppe

I figur 1 ser vi på utviklingen i andeler med nedsatt arbeidsevne og deltakelse i statlige arbeidsmarkedstiltak. Dette er tiltak som blant annet benyttes av mottakere av AAP, og som skal styrke muligheten for deltakerne å skaffe seg arbeid. Personer med nedsatt arbeidsevne blir også omtalt som personer med behov for spesielt tilpasset innsats, det vil si brukere som NAV antar at trenger betydelig oppfølging for å komme seg i arbeid.

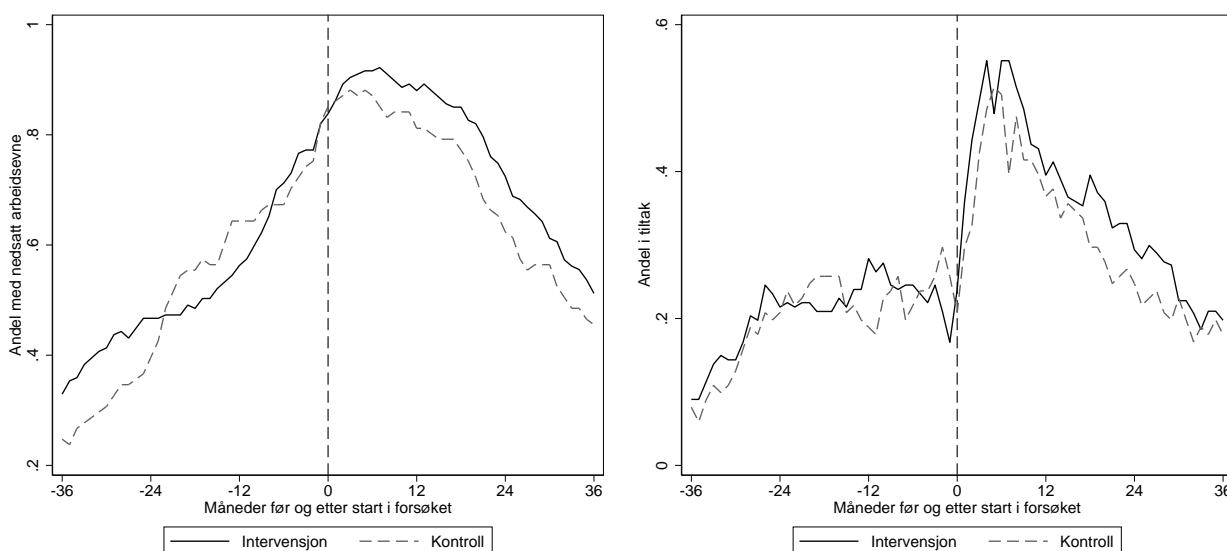
I både intervensjons- og kontrollgruppa er andelen som er registrert med nedsatt arbeidsevne på over 80 prosent ved oppstart, og det er tydelig økende andeler med nedsatt arbeidsevne fram til rundt ett år etter starten av forsøket. Deretter er andelen fallende. Etter starten av forsøket øker bruken av arbeidsmarkedstil-

tak brått i begge gruppene og frem til omtrent ett år etter, deretter faller andelen som er i tiltak jevnt for begge grupper. På alle tidspunkt er andelen i litt høyere i intervensjonsgruppen enn kontrollgruppen, men forskjellene er små.

I figur 2 viser vi hvilke typer tiltak de mottar og her er det klare forskjeller mellom intervensjons- og kontrollgruppen. Dette gir oss også informasjon om hva slags oppfølging kontrollgruppen fikk. I SE er det langt mer bruk av arbeidspraksis⁷ tidlig, og senere i perioden er det noe mer bruk av lønnstilskudd. Arbeidspraksis skal foregå på en ordinær arbeidsplass og deltakeren skal gis opplæring i å utføre vanlige arbeidsoppgaver. Arbeidsoppgavene være tilrettelagt deltakerens behov, og deltaker skal få oppfølging fra NAV. Målet med arbeidspraksis er at deltaker «skal få prøvd ut sine muligheter på arbeidsmarkedet»⁸. I sluttrapporten om forsøket står det at målet er at delta-

.....
⁷ Tiltaket heter i dag arbeidstrening.
⁸ <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/tiltak-for-a-komme-i-jobb/arbeidsutproving/arbeidstrening>

Figur 1. Andeler med nedsatt arbeidsevne og andel i tiltak for intervensjons- og kontrollgruppe. Måned.



Kilde: NAV

kerne skal gå «direkte ut i lønnet arbeid uten å gå veien om arbeidstrening eller andre virkemidler», og at arbeidstrening kun skal benyttes som målrettet virkemiddel; «primært med avtale om ordinært arbeid» (Haug mfl. 2017, s. 26). Arbeidspraksis er benyttet mye i intervensjonsgruppen, og langt mer enn i kontrollgruppen noe som viser at forsøket ikke lykkes med å få SE-deltakerne rett ut i ordinært arbeid.. Om bruken av arbeidspraksis har vært målrettet kan vi ikke svare på ut fra våre data.

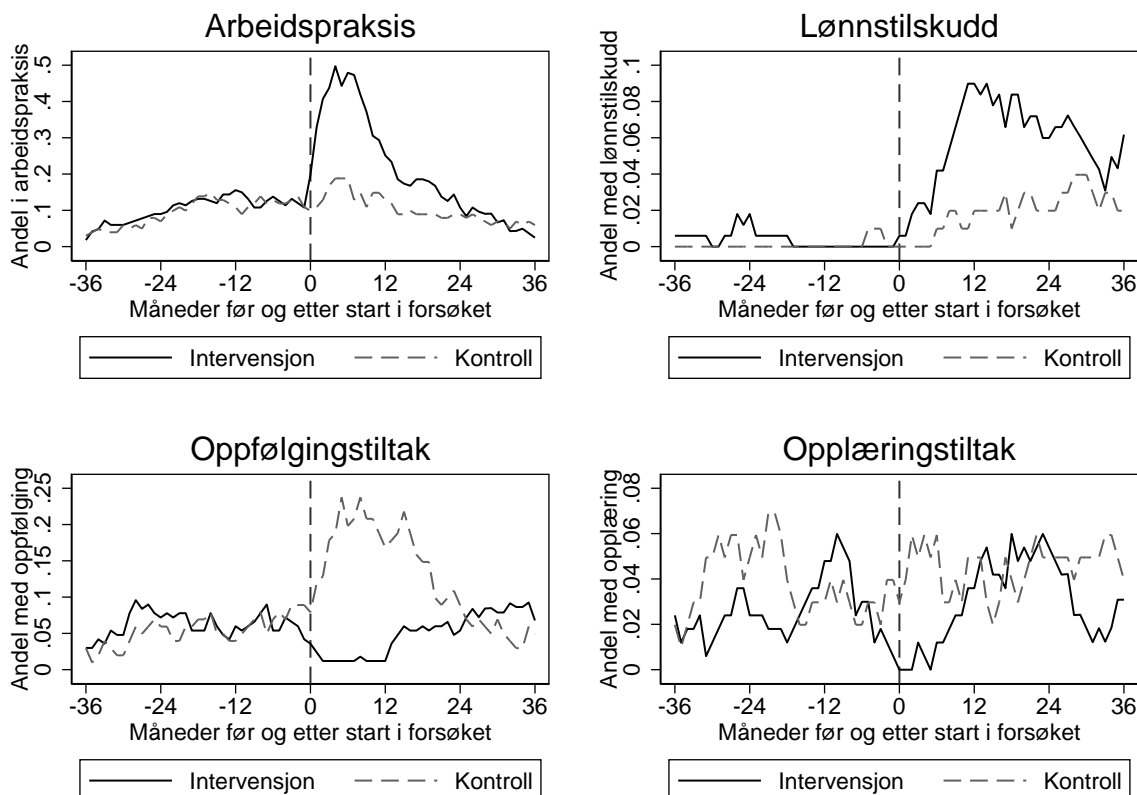
At arbeidstrening er mye benyttet blant SE-deltakerne er også kommentert i sluttrapporten, der det gis flere begrunnelser for dette. Det har blitt brukt i situasjoner der «eksempelvis CV-en har vært mangelfull og arbeidssøker har hatt vansker med å vite hva han egentlig ønsker», der «enten arbeidsgiver eller arbeidstaker har hatt et klart uttrykt ønske om en mål-

rettet prøveperiode for å kartlegge nærmere arbeidstakers videre muligheter på arbeidsmarkedet», samt at det har blitt brukt til å gi «nødvendig opplæring» (Haug mfl. 2017, s. 68).

Lønnskudd innebærer derimot at deltaker ansettes og får utbetalt ordinær lønn fra arbeidsgiver, og at NAV dekker noe av lønnen opp til en viss sum. Lønnskudd er i større grad i tråd med prinsippene for SE enn arbeidspraksis, men er lite brukt i forhold til arbeidspraksis.

I kontrollgruppen er det kort tid etter oppstart klart mer vanlig med oppfølgingstiltak, og på det meste er det opp mot 20 prosentpoeng flere med dette tiltaket i kontrollgruppen. I oppfølgingstiltaket kan deltakerne som ikke har jobb få bistand til å styrke kompetanse og motivasjon som arbeidssøker, samt få hjelp til å

Figur 2. Andeler i ulike typer arbeidsmarkedstiltak for intervensjons- og kontrollgruppe. Måned.



Kilde: NAV

søke jobb. De kan også få bistand til å «tilpasning og tilrettelegging av arbeid og arbeidssituasjon».⁹

Noen ganske få på 4-6 prosent får opplæringstiltak, og den type tiltak ser ut til å være noe mer brukt i kontrollgruppa den første tiden etter oppstart. Dette tiltaket brukes også litt i SE-gruppa, men ser ut til å være prøvd ut i forkant av starten av forsøket, og deretter senere ut i forsøksperioden.

Det benyttes også andre arbeidsmarkedstiltak. Dette er avklaringstiltak, tilrettelagt arbeid og «andre». Utviklingen i disse er vist i vedlegg. Av disse er avklaringstiltak brukt til en viss grad, og da spesielt i kontrollgruppen.

Flere i arbeid og utdanning etter tiltaket, men forskjellene små og avtagende

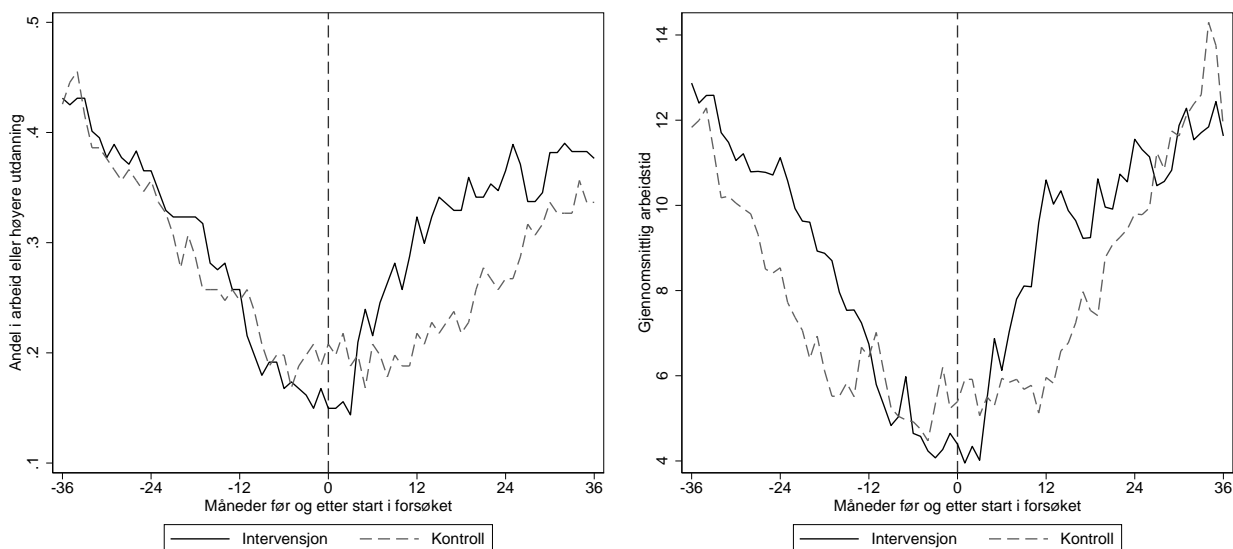
Formålet med forsøket var å se på om SE gjorde at flere av personene med sammensatte problemer kom

seg i jobb eller i utdanning. Hovedmålet vårt er derfor deltakelse i jobb eller høyere utdanning.¹⁰ Figur 3 viser andeler i arbeid eller i høyere utdanning, og gjennomsnittlig arbeidstid i perioden før og etter tiltaket fordelt på intervensjons- og kontrollgrupper. Gruppene er omtrent like før de starter i tiltaket (se tabell 1). Det er en sterkt fallende andel som er i arbeid og tilsvarende reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid i tiden før de blir inkludert i forsøket. Etter at de er blitt inkludert i forsøket øker andelen i arbeid og utdanning etter hvert for begge grupper, men det øker betydelig raskere for intervensjonsgruppen. Intervensjonsgruppen er noe oftere i arbeid i perioden 6-7 måneder etter oppstart og frem til omtrent 24 måneder, men deretter ser vi en betydelig økning i andelen som er i jobb i kontrollgruppen, og etter tre år er det omtrent like mange av kontrollgruppen som er i arbeid. Gjennomsnittlig arbeidstid følger samme mønster.

⁹ <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/tiltak-for-a-komme-i-jobb/oppfolging/oppfolging>

¹⁰ Vi har ikke tilgang til data om personene deltar i utdanning ved videregående skole, så dette målet er ikke undersøkt.

Figur 3. Andeler i arbeid og høyere utdanning, og gjennomsnittlig arbeidstid for intervensjons- og kontrollgruppe. Måned.



Kilde: NAV

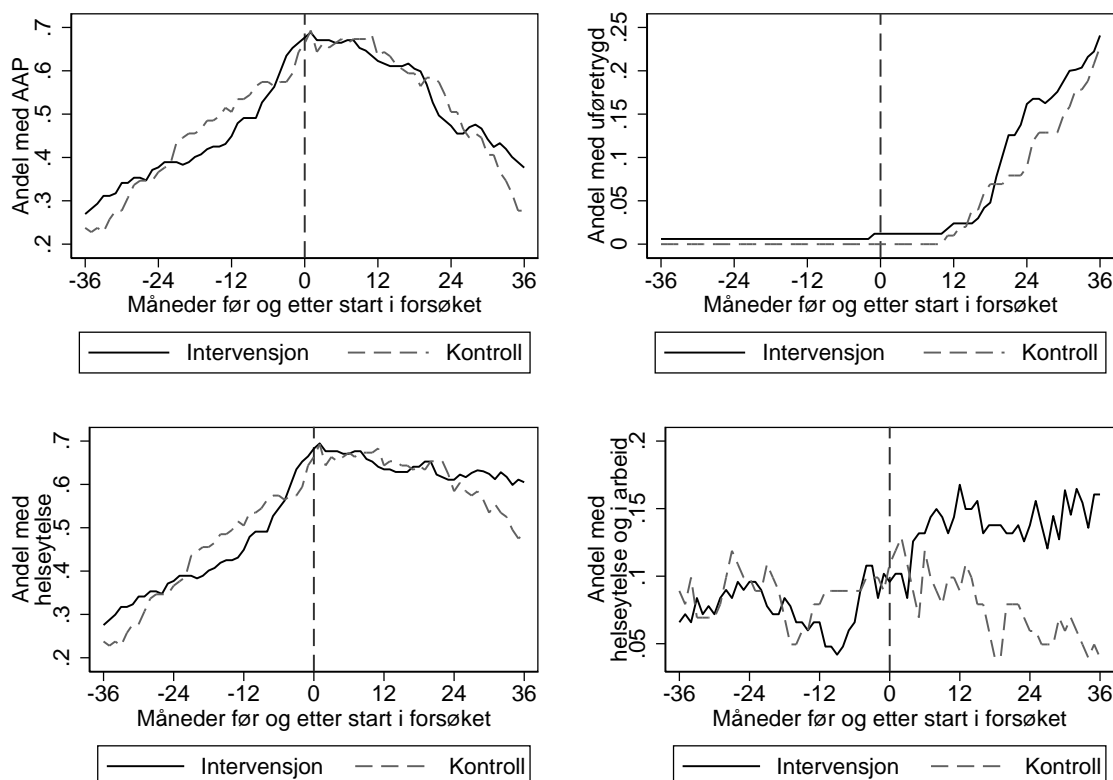
Litt flere mottakere av helserelaterte ytelser i intervensjonsgruppen

Et flertall av målgruppen for dette forsøket hadde AAP eller var mulige fremtidige mottakere av AAP. Derfor er det interessant å se på om SE har medført endringer i hvor mange som mottar AAP. Mange av dem som mottar AAP i en periode vil ikke få bedret arbeidsevnen sin og vil etter hvert få innvilget varig uføretrygd. I figur 4 ser vi på utviklingen i mottak av AAP og uføretrygd. I tiden før start i forsøket ser vi at det er en økende andel som mottar AAP. Andeler av intervensjons- og kontrollgruppe som fortsatt mottar AAP etter at de får SE eller vanlig oppfølging fra NAV-kontoret ser ut til å være relativt like. Før starten av forsøket er det ingen som mottar uføretrygd. Andelene vokser relativt likt i de to gruppene i etterkant av forsøksstart, og mot slutten av oppfølgingsperioden er over 20 prosent registrert med uføretrygd.

Nedgangen i bruken av helserelaterte ytelser totalt sett er liten på tross av at andelen som er i jobb øker betydelig over tid. Det ser videre ut som det å kombinere helseytelse med arbeid er noe mer vanlig i intervensjonsgruppen enn kontrollgruppen. I analysene skal vi se om forskjellene vi antyder her er signifikante.

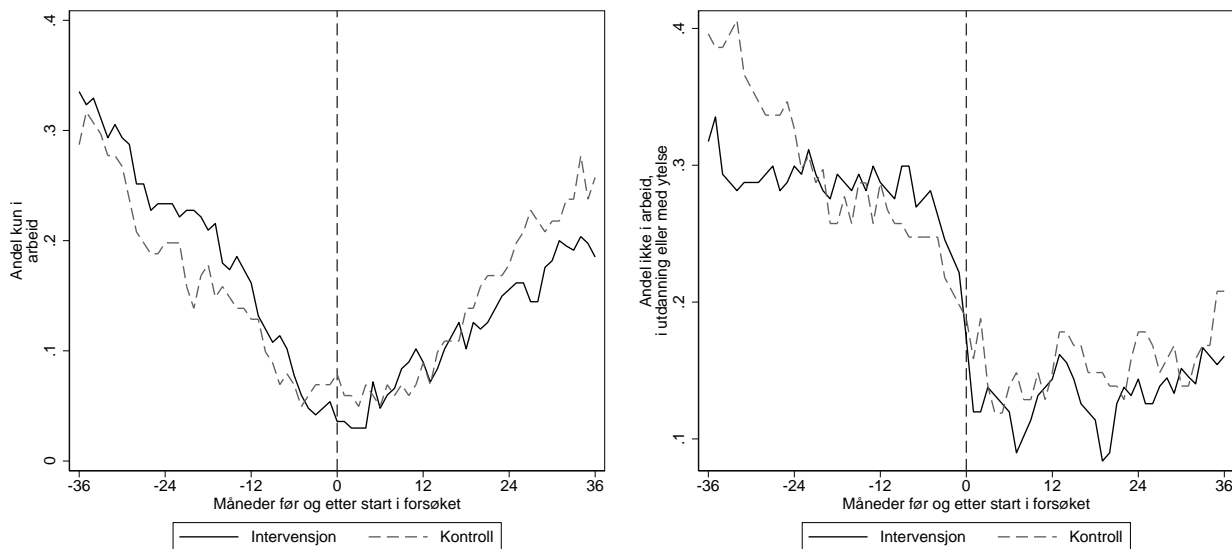
Hvis vi ser på andelene som kun er i arbeid uten mottak av ytelse eller deltakelse i tiltak, virker det ikke som det er noen forskjell på gruppene og utviklingen ser også ut til å være relativt lik (figur 5). Andelene som hverken er i arbeid, i tiltak, mottar en ytelse eller er i høyere utdanning er ser ut til å gjelde for rundt 30 prosent både i forsøks- og kontrollgruppen i forkant av starten av forsøket. Disse andelene faller til rundt 10 prosent etter start i forsøket, og heller ikke for dette målet ser det ikke ut til å være noen særlig forskjell på gruppene.

Figur 4. Andeler med AAP, uføreytelser, helseytelser totalt, og kombinasjon av helseytelse og arbeid for intervensjons- og kontrollgruppe. Måned.



Kilde: NAV

Figur 5. Andeler som kun er i arbeid, og som hverken mottar ytelse, er i arbeid, i tiltak eller i høyere utdanning for intervensjons- og kontrollgruppe. Måned.



Kilde: NAV

Metode

For å analysere effekten av å ha deltatt i forsøket med SE, sammenligner vi først summen av antall måneder i utfallene i løpet av tre år etter starten av forsøket i tiltaksintervensjons- og kontrollgruppene:

$$Y_i = \alpha_i + \delta D_i + \varepsilon_i$$

Y angir antall måneder for utfallsvariabel i , α angir konstantleddet, δ angir effekten av å delta i forsøket, mens ε er feilleddet. Siden forsøkspersonene ble tilfeldig fordelt i tiltaksintervensjons- og kontrollgrupper, så vi tidligere at det heller ikke var systematiske forskjeller mellom gruppene. Vi korrigerer derimot for kontorfaste effekter, for å ta hensyn til at effektene kan variere fra kontor til kontor.

Vi sammenligner også utfallene måned for måned etter starten av forsøket. Vi normaliserer data rundt starttidspunktet, og beregner:

$$Y_{i,t} = \alpha_{i,t} + \delta D_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

Her angir t måneden utfallet er målt i, og vi måler hver måned fra starten av tiltaket til tre år senere.

Abadie mfl. (2017) diskuterer hvorvidt man bør bruke clustring av standardfeil i randomiserte kontrollerte forsøk. De anbefaler da å clustre standardfeilene på nivået hvor randomiseringen har foregått. Siden randomiseringen i dette forsøket er på individnivå, er det ikke nødvendig med clustring av standardfeilene.

Resultater

Lite målbare effekter av SE

Tabell 2 viser forskjellene mellom antall måneder i arbeid, i høyere utdanning, med ytelse, og kombinasjoner i disse blant intervensjons- og kontrollpersonene i tre år etter starten av forsøkene. Det er for de fleste utfallsmålene ikke signifikante (målbare) effekter.

De som deltar i SE er i arbeid i elleve måneder, og ni måneder i kontrollgruppen. Forskjellene er ikke signifikante. Både gjennomsnittlig arbeidstid og total arbeidstid ser ut til å være noe høyere i intervensjonsgruppen enn i kontrollgruppen, men heller ikke disse er signifikante. Videre har de i gjennomsnitt fem til seks måneder hvor de hverken er i jobb, mottar ytelse, deltar i tiltak eller er i høyere utdanning.

Tabell 2. Effekter av SE. Totalt antall måneder med variablene i tre år etter start i forsøket. Gjennomsnitt for intervensjons- og kontrollgruppe, og forskjeller mellom dem. Prosent om ikke annet oppgitt.

Variabel	Intervensjon	Kontroll	Effekt	t-verdi
I arbeid	10,9	8,9	2,2	(1,43)
I arbeid eller høyere utdanning	11,2	9,1	2,2	(1,46)
Gjennomsnittlig arbeidstid (timer per uke)	8,4	7,0	1,4	(1,10)
Total arbeidstid (timer)	6 514	5 442	1 121	(1,10)
Med AAP	19,9	19,7	-0,02	(-0,01)
AAP og arbeid	4,1	2,6	1,5	(1,73)
Kun AAP	15,8	17,1	-1,5	(-0,90)
Med uføretrygd	3,4	2,7	0,5	(0,61)
Uføretrygd og arbeid	1,0	0,1	0,8*	(2,14)
Kun uføretrygd	2,4	2,5	-0,3	(-0,39)
Med helserelatert ytelse	23,2	22,4	0,5	(0,26)
Helserelatert ytelse og arbeid	5,0	2,7	2,3**	(2,24)
Kun helserelatert ytelse	17,9	19,5	-1,9	(-1,04)
Kun arbeid	4,3	5,1	-0,7	(-0,68)
Med tiltak	12,8	11,1	1,8	(1,46)
Ikke i arbeid, med ytelse, i tiltak eller i høyere utdanning	4,7	5,6	-0,7	(-0,68)

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$. Korrigeret for kontorfaste effekter.

Kilde: NAV

De eneste signifikante forskjellene mellom gruppene finner vi i kombinasjoner av mottak av ytelser og samtidig arbeid. I intervensjonsgruppen mottar de en helseytelse (AAP eller uføretrygd) og er i arbeid 2,3 måneder lengre enn i kontrollgruppen.

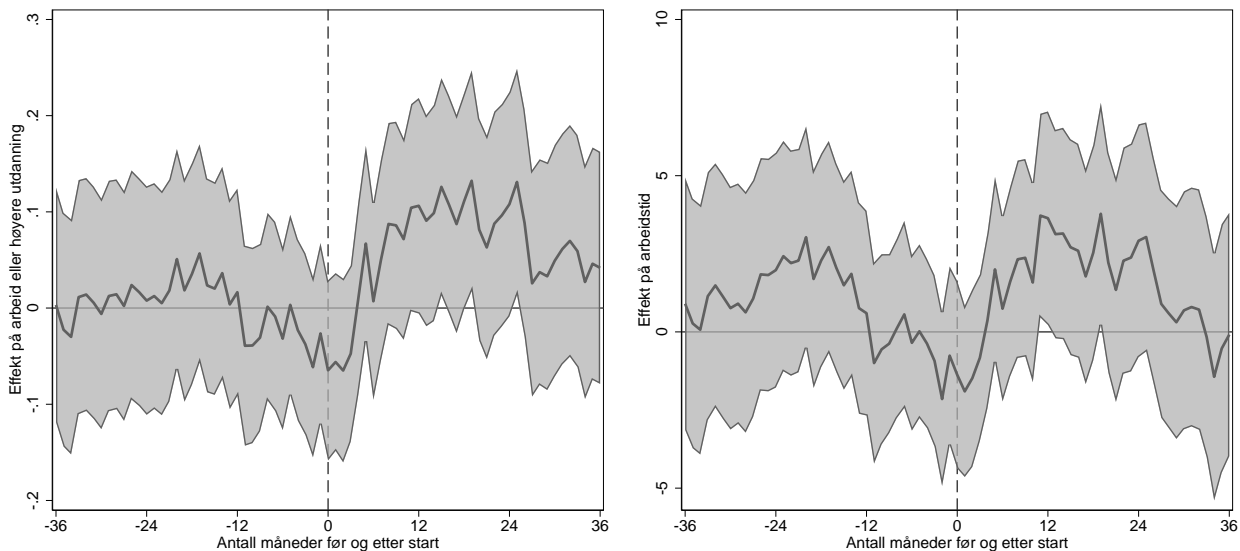
I gjennomsnitt mottar deltakerne AAP i nesten 20 av 36 måneder, både i intervensjons- og kontrollgruppene. De mottar uføretrygd i rundt tre måneder.

Flere i arbeid med SE de første årene, men ingen forskjell på sikt

I det følgende skal vi se på hvordan effektene fordeler seg måned for måned. Vi inkluderer da også perioden før forsøket starter for å se om gruppene har lik utvikling i forkant. Når differansen med konfidensintervallet er forskjellig fra null, betyr det at SE har en effekt sammenlignet med kontrollgruppa.

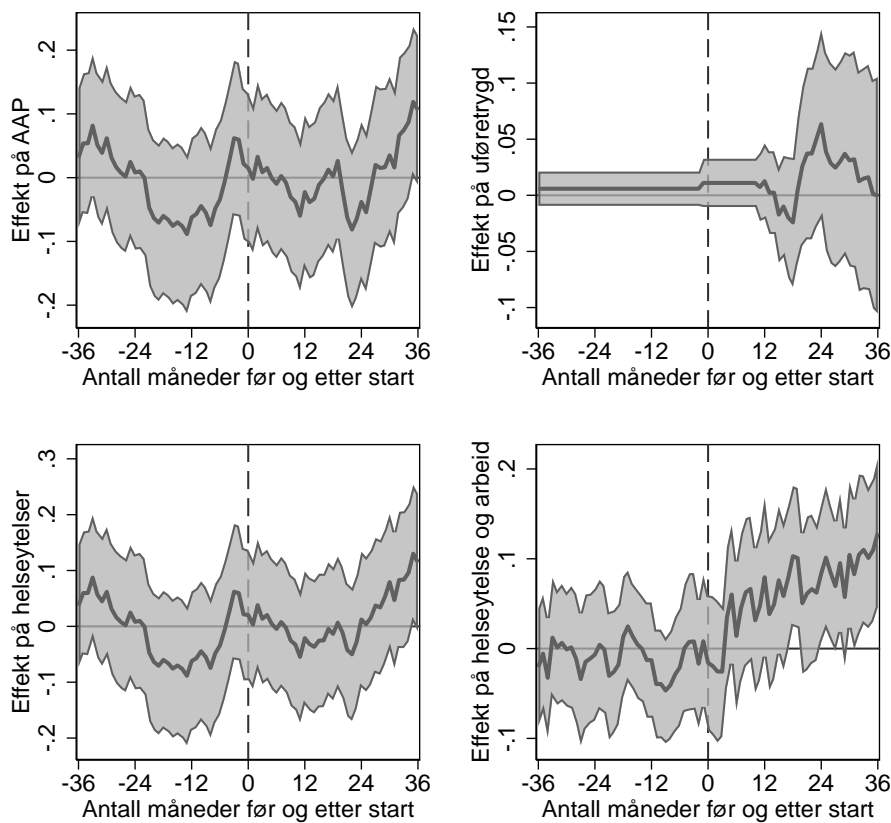
Når vi sammenligner andel i arbeid og utdanning i månedene før og etter at de startet med behandlingen i kontroll og intervensjonsgruppen finner vi at for enkelte måneder så er det noen flere i arbeid og høyere utdanning med SE enn uten i perioden mellom ett og to år etter starten av forsøket (figur 6). Dette er kanskje ikke overraskende, gitt at SE legger sterk vekt på å plassere personer inn i det ordinære arbeidsmarkedet så tidlig som mulig. Det er rundt ti prosentpoeng flere som er i arbeid fra rundt et til to år blant dem som fikk SE. Dette er en ganske betydelig effekt, og en effektstørrelse på nivå med det de finner i Holmås mfl. (2021). Men det som er av effekter ser ikke til å vare, og etter litt over 2 år er forskjellen blitt langt mindre og er ikke nærheten av å være statistisk signifikant. Det er tilsvarende resultater når vi ser på arbeidstid. Mot slutten av observert periode er forskjellen i arbeidstid 0.

Figur 6. Effekter på arbeid og høyere utdanning, og gjennomsnittlig arbeidstid av bruk av SE i måneder før og etter oppstart av forsøket. Skravert område angir 95 % konfidensintervall.



Kilde: NAV

Figur 7. Effekter på mottak av AAP, mottak av uføretrygd, mottak av AAP og uføretrygd totalt, og kombinasjon av helseytelse og arbeid av bruk av SE i måneder før og etter oppstart av tiltaket. Kommunefaste effekter. Skravert område angir 95 % konfidensintervall.



Kilde: NAV

Mer vanlig å kombinere ytelser med arbeid i SE

Rundt ti prosentpoeng flere av dem som deltok i SE mottar fortsatt AAP tre år etter starttidspunktet (figur 7). Vi finner ingen forskjeller i mottak av uføretrygd mellom gruppene. Forskjellene i mottak av AAP gjør også at det er noen flere i intervensjonsgruppen som mottar en helseytelse tre år etter starten av forsøket.

Vi ser videre at det er langt mer vanlig å kombinere en helseytelse med arbeid, men de jobber likevel like mange timer som de i intervensjonsgruppa (figur 7). Intervensjonsgruppen har da antagelig høyere samlet inntekt.

Vi finner ingen forskjeller på gruppene på det å kun være i arbeid uten ytelse av SE (figur 8). Videre ser vi på andelen som hverken er i arbeid, mottar en ytelse, er i tiltak eller i høyere utdanning. Da er det heller ingen forskjell på SE og vanlig oppfølging.

Betraktninger om kostnad og nytte av SE

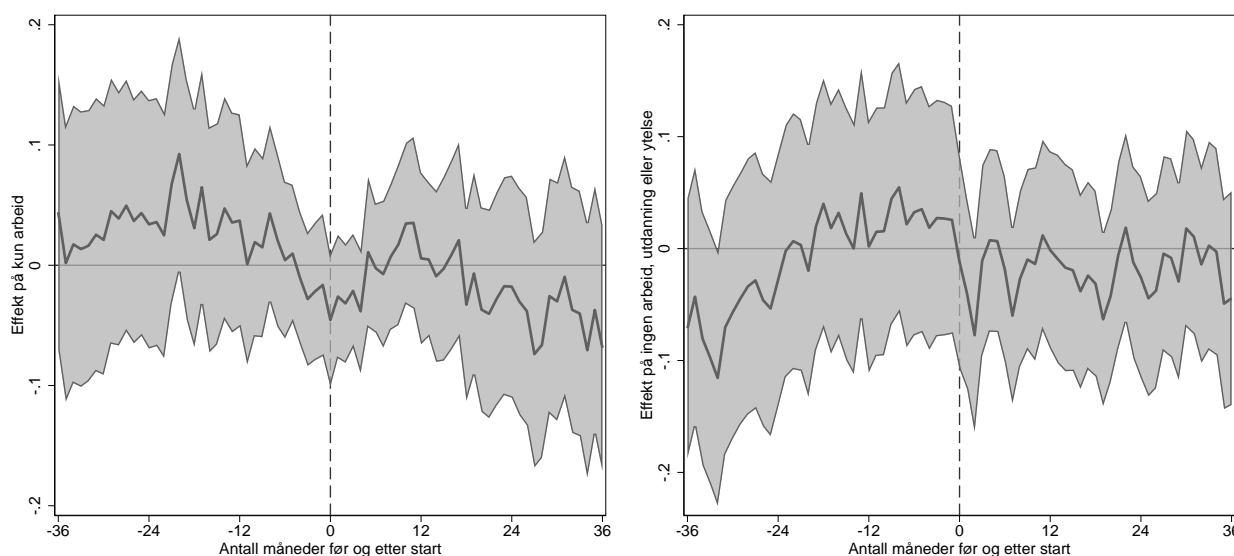
Vi har ikke tilstrekkelig informasjon om kostnadene og nytten ved supported employment versus ordinær oppfølging til at vi kan gjøre en nøyaktig kost/nytt

analyse. Vi vil imidlertid bruke den informasjonen vi har til å gjøre en vurdering av kostnadene versus nytten. Vi finner at det er nytte for den enkelte og for samfunnet ved at det er flere i arbeid og i høyere utdanning tidligere enn ved vanlig oppfølging ved NAV-kontoret. Men metoden krever mer oppfølging fra NAV-kontoret, med jobbspesialister som har færre brukere å følge opp enn vanlig oppfølging. De fire NAV-kontorene ble i alt tildelt midler til åtte fulltidsstillinger som hadde langt færre brukere i sin portefølje enn andre ansatte ved kontorene. Det ble også brukt en del ressurser på ekstra opplæring av jobbveilederne. Gitt den betydelig høyere ressursbruken i supported employment, er det grunn til å tro at nytten av metodikken ikke er høyere enn kostnadene.

Diskusjon og konklusjon

I denne studien finner vi begrensede effekter av SE tre år etter oppstart. De som deltar i SE kommer tidligere ut i arbeid enn de som får vanlig oppfølging fra NAV. På det meste er det omtrent 10 prosentpoeng flere i intervensjonsgruppen som er i jobb eller utdanning. Men tre år etter at de startet i forsøket er andelen som er i jobb eller høyere utdanning omtrent lik i de to

Figur 8. Effekter på kun være i arbeid, og andel som ikke er i arbeid, i tiltak, i høyere utdanning eller med helseytelse av bruk av SE i måneder før og etter oppstart av tiltaket. Kommunefaste effekter. Skravert område angir 95 % konfidensintervall.



Kilde: NAV

gruppene. Forskjellen mellom gruppene avtar etter hvert som stadig flere i kontrollgruppen kommer i arbeid uten at andelen øker ytterligere i intervensjonsgruppen. Mot slutten av oppfølgingsperioden finner vi at 36 prosent av deltakerne som har deltatt i SE er i jobb og rundt 33 prosent i kontrollgruppen.

Det er også noen flere av dem som deltar i SE som er mottakere av enten uføretrygd eller AAP i forhold til kontrollgruppen. Selv om andelen blir noe redusert etter oppstart av forsøket, er andelen mottakere av disse ytelsene på 60 prosent tre år etter oppstart.

En begrensning ved forsøket er at utvalget er lite, noe som medfører en betydelig statistisk usikkerhet og at vi ikke vil fange opp mindre effekter. Videre er det i dette forsøket brukt SE for en annen gruppe enn det SE har blitt brukt for tidligere. F.eks. ser Holmås mfl. (2021) på IPS for personer med moderate til alvorlige psykiske lidelser, og finner da størst effekter for dem med tyngst lidelse. Vi har informasjon om arbeidsmarkedstiltakene som intervensjonsgruppen mottok, men vi har lite informasjon om den personlige oppfølgingen og veiledningen som deltakerne og arbeidsgivere fikk fra NAVs veiledere. I den sammenheng vil vi peke på at både intervensjons- og kontrollgruppe fikk oppfølging fra de samme NAV-kontorene. SE-metodikken kan for eksempel ha inspirert andre veiledere ved NAV-kontoret til å prøve ut lignende fremgangsmåter for egne brukere. Dermed kan det ha vært «smitte» i metodebruk innad i NAV-kontoret, slik at sammenligningsgruppa ikke fikk det vi anser som «vanlig» oppfølging inn i arbeid.

NAV-kontorene var ikke kjent med metodene i særlig stor grad i forkant, og fikk prøve seg frem hvordan de praktisk kunne gjennomføre forsøket. De hadde støtte fra prosjektet i gjennomføringen. Men siden de ikke var eksperter i forkant, kan det være at de ville fått en større andel raskere i arbeid dersom de hadde mer erfaring med hva som virker og hvordan.

Samtidig har dette forsøket både større utvalg, mer pålitelige data og lengre oppfølgingstid enn mange tidligere SE-forsøk. Det kan også fremheves som en styrke at forsøket er gjennomført av veiledere ansatt ved NAV-kontor, noe som innebærer at resultatene vil

være mer realistiske for den arbeidssituasjonen NAVs-veiledere har. Det styrker konklusjonen at vi finner ganske like effekter som et annet forsøk med mye større utvalg som ble gjennomført omtrent samtidig som dette forsøket (Berg mfl. 2021). Også det andre forsøket er det en positiv effekt omtrent ett år etter oppstart, men effekten avtar deretter. Samlet sett styrker dette en konklusjon om at SE ikke gir varig høyere andel i arbeid enn NAVs ordinære oppfølging av gruppene med nedsatt arbeidsevne, men at metodikken har en viss effekt på kortere sikt.

At tilnærmingen har en viss positiv effekt på kort sikt er ikke uventet gitt den sterke vektleggingen av rask plassering i arbeidslivet, men det er noe uventet at en større andel raskere i arbeid tidlig ikke ser ut til å medføre mer positive resultat på lengre sikt. På sikt finner vi at andelen som er i jobb også øker en del i kontrollgruppen med ordinær oppfølging slik at de tar igjen intervensjonsgruppen etter tre år.

Intervensjons- og kontrollgruppen mottok arbeidsmarkedstiltak fra NAV i omtrent like ofte etter at de ble med i forsøket, men det var betydelige forskjeller i hvilke typer tiltak de mottok. Intervensjonsgruppen mottok langt oftere arbeidspraksis, mens kontrollgruppen oftere mottok tiltaket oppfølging. Tiltaket oppfølging ligner noe på SE, og det kan inneholde veiledning i jobbsøking og ekstra støtte og veiledning ved start i ny jobb. Også i et oppfølgingstiltak vil veileders kontakt med arbeidslivet være viktig, og veileder kan bruke sin kontakt til å bistå bruker med å skaffe seg jobb. Arbeidspraksis i ordinært arbeidsliv innebærer derimot å få opplæring i å utføre arbeidsoppgaver i en bedrift, uten at bedriften betaler lønn for arbeidet som utføres. Siden det er såpass stor forskjell i bruk av disse to tiltakene mellom kontroll- og intervensjonsgruppe, er dette også i noen grad et forsøk som sammenligner effektene av arbeidspraksis versus oppfølging. Og da er konklusjonen igjen at disse to typene tiltak på lengre sikt har omtrent samme effekt på arbeidsdeltagelse.

Når vi omtaler effekter i denne artikkelen handler det om forskjellen i andel i arbeid mellom de som mottar SE sammenlignet med en kontrollgruppe som mottar NAVs ordinære oppfølging. Når konklusjonen er at

SE ikke har en varig effekt på andel i arbeid betyr det at SE ikke medfører større andel i arbeid enn det vi ser for kontrollgruppen. Det kan dermed være at både NAVs ordinære oppfølging og arbeidsmarkedstiltak og SE har en betydelig positiv effekt på andel i arbeid, sammenlignet med det å ikke få noen oppfølging eller arbeidsmarkedstiltak.

Forsøkene som er gjennomført med SE i NAV gir også en grunn til å stille spørsmål om hvor store effekter en kan oppnå med tiltak og oppfølging alene for personer med nedsatt arbeidsevne som trenger bistand til å skaffe jobb. Berg mfl. (2021) finner at omtrent 25 prosent av deltakerne kommer i jobb på sikt, mens vi i dette forsøket finner at cirka 35 prosent kommer i jobb eller høyere utdanning. Selv om vi tror at tiltakene og oppfølgingen gir flere i arbeid sammenlignet med ingen oppfølging, er det et mindretall som kommer i jobb, mens flertallet fortsatt mottar en helseytelse. Innen SE-litteraturen er det en oppfatning om at 'alle' som ønsker det kan bli inkludert i ordinært arbeidsliv og bli ansatt på vanlige vilkår, gitt at en finner riktig arbeidsgiver og gir god individuell oppfølging. Den høye andelen i intervensjonsgruppen som

mottok arbeidspraksis, viser at jobbveilederne i NAV ikke lyktes med å få deltakerne rett ut i ordinært arbeid uten å gå via arbeidspraksis. Av dokumentasjonen fremgår det at både arbeidsgiver og bruker ønsker å benytte arbeidspraksis en periode (Haug mfl. 2017), selv om jobbveilederne hadde som hensikt å få SE-deltakerne rett inn på en ordinær arbeidsplass og kun unntaksvis bruke arbeidspraksis. Noe som viser at det er vanskelig og kanskje urealistisk å få flertallet i denne målgruppen rett inn i ordinært arbeid. Samt at det også kan være lite realistisk å få flertallet i målgruppen i fast ordinært arbeid på sikt. I den forbindelse vil vi vise til Sysselsettingsutvalget som påpeker at gode tiltak og høy motivasjon ikke er tilstrekkelig for å sikre høy yrkesdeltakelse hvis det samtidig er svake økonomiske incentiver til å stå i jobb, eller hvis en taper i konkurransen med andre om å skaffe seg jobb. Utvalget foreslår derfor å styrke de økonomiske incentivene til å stå i jobb, samt innføre ordninger som vil gjøre det «mer lønnsomt å ansette arbeidstakere med helseproblemer eller svak kompetanse, slik at flere får jobbe» (NOU 2019:7, s. 22).

Referanser

Abadie, Albert, Athey, Susan, Imbens, Guido W., og Wooldridge, Jeffrey (2017) «*When should you adjust standard errors for clustering?*» *NBER Working Paper Series*, Working paper 24003.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2013). «*Kunnskapsstrategi i NAV 2013 – 2020*». Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Bejerholm, Ulrika, Cecilia Areberg, Caisa Hofgren, Mikael Sandlund og Miles Rinaldi (2015). «*Individual placement and support in Sweden - a randomized controlled trial*». *Nordic Journal of Psychiatry*, 69(1): 57-66.

Berg, Helene, Hauge, Karen E., Markussen, Simen, og Zhang, Tao (2021) «*Supported Employment eller «vanlig» oppfølging? Resultater fra et stort randomisert forsøk i NAV*» *Frisch-rapport*, nr. 2/2021.

Breit, Eric, Knut Fossetøl, Eirin Pedersen og Trude Thorbjørnsrud (2017). «*Samarbeidsdrevet innovasjon i NAV. Sluttrapport fra evalueringen av «Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor*». AFI-rapport 2017:5. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet

Bråthen, Magne (2020) «*NAV-veileders dilemmaer i oppfølgingen av personer med psykiske helseproblemer*» *Søkelys på arbeidslivet*, årgang 37, nr. 1–2, 52–66.

Drake, Robert E., Bond, Gary R., og Becker, Deborah R. (2012) «*Individual Placement and Support: An Evidence-Based Approach to Supported Employment*» Oxford Scholarship Online.

EUSE (2012) «*Compendium of good Practice. Supported Employment for people with disabilities in the EU and EFTA-EEA*» EU Publications

Haug, Erna, Berit Eivi Nilsen, Elin Tangnæs og Kirsti Meum Paulsen (2017) «*Sluttrapport fra KLAR-prosjektet 2013–2016*». Revidert utgave 1.9.2017. Rapport fra Høgskolen i Østfold.

Holmås, Tor Helge, Monstad, Karin og Reme, Silje Endresen (2021) «*Regular Employment for People with Mental Illness – An Evaluation of the Individual Placement and Support Programme*», *Social Science & Medicine*, 270 (2021) 113691

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

Nøkleby, Heid, Nora Blaasvær og Rigmor C Berg (2017) «*Supported Employment for arbeidssøkere med bistandsbehov: en systematisk oversikt*» Rapport. Oslo: Folkehelseinstituttet, 2017.

Nøkleby, Heid og Hernæs, Thorgeir «*Effekter av Supported Employment*». *Arbeid og velferd*, 2/2017, 65-76.

Qvortrup, Jon og Spjelkavik, Øystein (2013) «*Hva er god Arbeid med bistand*». AFI Rapport 2013:2. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Skog, Ole Jørgen (1998). *Å forklare sosiale fenomener. En regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Ad Notam Gyldendal

Arbeidstrening. <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/tiltak-for-a-komme-i-jobb/arbeidsutproving/arbeidstrening>

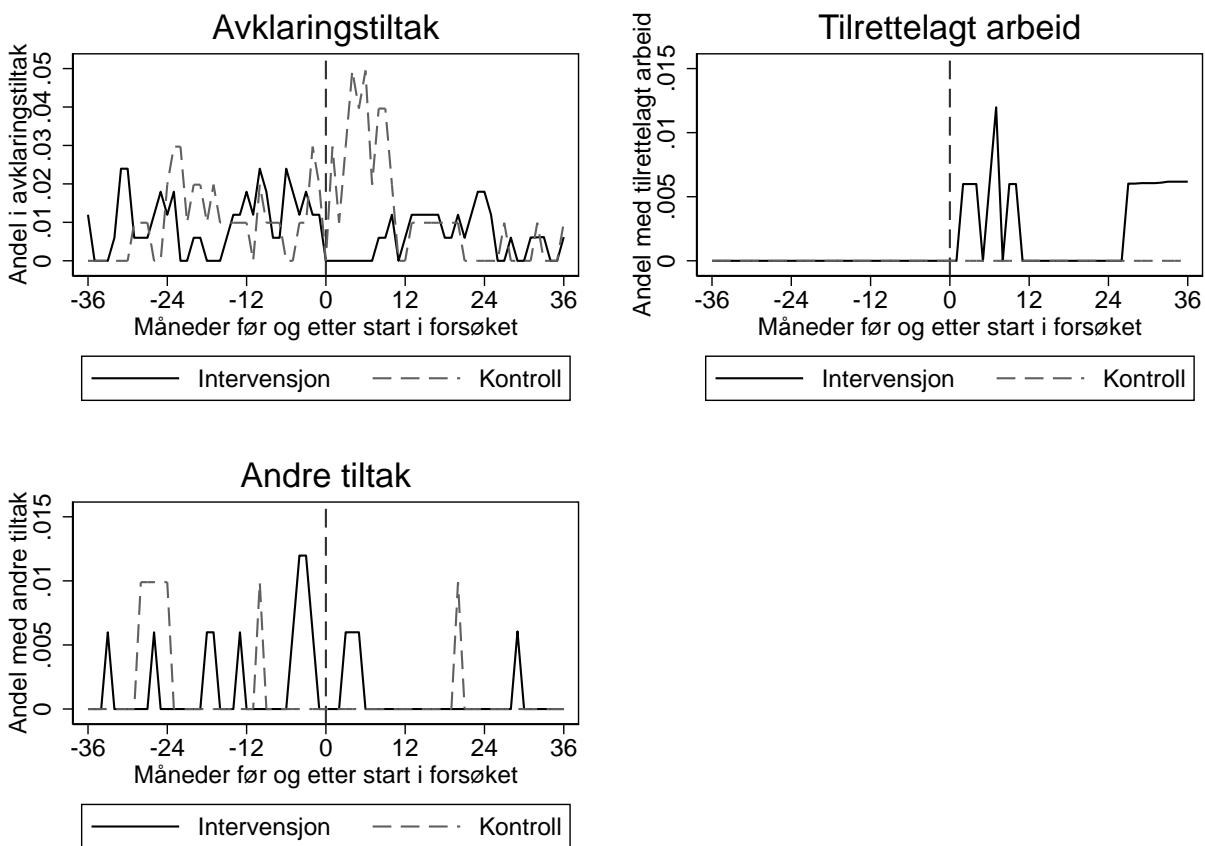
Oppfølgingstiltak. <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/tiltak-for-a-komme-i-jobb/oppfolging/oppfolging>

Tidsbegrenset lønnstilskudd. <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/tiltak-for-a-komme-i-jobb/tilskudd-til-lonnsutgifter/tidsbegrenset-lonnsstilskudd>

Vedlegg

Bruk av øvrige typer tiltak vises i figur V1.

Figur V1. Andeler i øvrige typer tiltak for intervensjons- og kontrollgruppe. Måned.



Kilde: NAV

FÆRRE FÅR OPPLÆRINGSTILTAK, MEN MER TIL PRIORITERTE GRUPPER AV ARBEIDSSØKERE OG MER FORMELL KOMPETANSE

Av Mia Sohlman og Inger Cathrine Kann

Sammendrag

Økt bruk av NAVs opplæringstiltak ses som viktig for å få flere ut i arbeid (Meld. St. 16, 2015-2016 og NOU 2021:2). Opplæringstiltakene består av arbeidsmarkedsopplæring (AMO) og utdanningstiltak i det ordinære utdanningssystemet.

I juli 2019 ble tiltaksforskriften endret slik at flere fikk tilgang til utdanning som arbeidsmarkedstiltak gjennom NAV. Opplæringstiltakene skulle også vris mot å gi formell kompetanse. Personer med lav utdanning, enkelte innvandrergupper, langtidsledige og andre grupper i inkluderingsdugnaden skulle prioriteres. Vi har undersøkt hvorvidt disse forskriftsendringene har påvirket praksis i ønsket retning.

Vi finner at bruk av opplæringstiltak samlet sett er redusert. Dette skyldes særlig at de med nedsatt arbeidsevne i stadig mindre grad får utdanningstiltak, og at arbeidssøkere stadig sjeldnere får AMO-kurs.

For arbeidssøkere finner vi en betydelig økning i bruken av utdanningstiltak i forbindelse med forskriftsendringen. Antall arbeidssøkere som deltar på utdanningstiltak øker fra 74 per måned i 2015 til 757 per måned i første kvartal 2021. Økningen gjelder først og fremst fag- og yrkesfaglig opplæring på videregående skole. Blant arbeidssøkere vris dessuten utdanningstiltak mer mot prioriterte grupper.

Blant de med nedsatt arbeidsevne er det de med høy utdanning, lav alder og norskfødte som i størst grad får utdanningstiltak. Hverken nedgangen i bruk av utdanningstiltak blant de med nedsatt arbeidsevne eller prioriteringene av hvilke grupper med nedsatt arbeidsevne som får utdanning er i tråd med intensjonene i inkluderingsdugnaden.

Vi finner en nedgang i bruken av AMO-kurs gjennom perioden, særlig for arbeidssøkere. Våre data tyder på at nedgangen i AMO-kurs skyldes avvikling av kurs som ikke gir formell kompetanse. Antall deltakere på kurs som gir formell kompetanse øker både for arbeidssøkere og de med nedsatt arbeidsevne. I begge grupper øker sannsynligheten for å få AMO-kurs som gir formell kompetanse mest blant de med lav utdanning og innvandrere fra utenfor EØS.

Innledning

Det har lenge vært et uttalt ønske fra regjeringen og offentlige utvalg om å øke NAVs samlede opplæringsinnsats, og tilpasse den bedre til arbeidssøkernes behov (Meld. St. 16 (2015-2016); NOU 2021:2). Etterspørselen etter arbeidskraft med yrkesfaglig utdanning på videregående nivå kommer til å øke de neste årene (Cappelen mfl. 2020). Det betyr at arbeidssøkere som fullfører yrkesfaglig opplæring vil være attraktive på arbeidsmarkedet i tiden som kommer. Forskning viser at fullføring av videregående skole har stor betydning for tilknytningen til arbeidsmarkedet. Imidlertid har Nicolaisen og Kann (2019) funnet at opplæringstiltakene er relativt lite brukt i Norge og at det har vært en nedgang i bruken i perioden 2010 – 2018.

Opplæringstiltak i NAV består av utdanning i det ordinære utdanningssystemet (utdanningstiltak) og arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs) (se faktaboks for definisjoner). AMO-kurs er tilgjengelig for både arbeidssøkere og de med nedsatt arbeidsevne som har behov for slike tiltak for å komme i arbeid. Utdanningstiltak har tidligere hovedsakelig vært forbeholdt de med nedsatt arbeidsevne (se faktaboks). Som en del av inkluderingsdugnaden¹ ble det fra 1. juli 2019 innført en endring i forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) som omfatter NAVs opplæringstiltak. Formålet med endringen var at det skulle bli lettere for arbeidssøkere å ta fag- og yrkesopplæring på videregående skoles nivå, noe som tidligere har vært forbeholdt de med nedsatt arbeidsevne. Tiltaket har ikke vært tilgjengelig for arbeidssøkere med mindre de ikke har rett på videregående opplæring etter opplæringsloven² eller introduksjonsloven. Høyere utdanning er fortsatt forbeholdt de med nedsatt arbeidsevne. I denne artikkelen undersøker vi utviklingen i bruken av opplæringstiltak over perioden 2015 til 2021. Vi undersøker både hvilke opplæringstiltak som blir brukt og om endringen i tiltaksforskriften har bidratt til å endre bruken av opplæringstiltak.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/sub/inkluderingsdugnad/inkluderingsdugnad/id2599965/>

² Mer informasjon om ungdomsrett og voksenrett til videregående skole i opplæringsloven https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61#KAPITTEL_3.

Det har vært en forståelse i organisasjonen at det å gi noen utdanning på NAVs regning skal «sitte langt inne» og det skal være bevist at de har ekstraordinære vansker på arbeidsmarkedet før dette kan innvilges for at det ikke skal bli urettferdig overfor alle dem som finansierer utdanningen gjennom studielån (Nicolaisen og Kann 2019). Når NAV tilbyr utdanning i form av opplæringstiltak gjelder det personer med svak formell kompetanse eller svake grunnleggende ferdigheter som har betydelige vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet.

Målgruppene for inkluderingsdugnaden er blant annet unge under 30 år og personer med innvanderbakgrunn som har behov for å komme i jobb, derfor har vi også sett på om det er endringer i hvilke grupper som får opplæringstiltak og hvordan de priorite-

Definisjoner av opplæringstiltak

Etter endringen i tiltaksforskriften i juli 2019 kan opplæringstiltak etter §7-2 gis som arbeidsmarkedsopplæring (AMO), fag- og yrkesopplæring på videregående skole eller høyere utdanning. I denne artikkelen har vi slått sammen de to sistnevnte til det vi omtaler som «utdanningstiltak»¹.

Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) er korte arbeidsrettede kurs. AMO-kurs foregår enten i form av enkeltplass hos ordinære kursarrangører/skoler, eller i form av gruppetiltak organisert av NAV i samarbeid med ordinære kursarrangører/skoler. Kursene er basert på lokale behov i arbeidsmarkedet. Hvilke kurs som tilbys i ulike fylker vil derfor variere.

Utdanningstiltak er grunnskole, fag- og yrkesrettet opplæring på videregående skoles nivå, høyere yrkesfaglig utdanning (fagskole) og høyere utdanning ved universitet eller høgskole.

Vi vil omtale de to typene av opplæringstiltak som Arbeidsmarkedsopplæring (forkortet til AMO-kurs) og utdanningstiltak.

Kilde: *nav.no*

¹ På grunn av endringer i definisjoner av utdanningstiltak i datasettet vårt har vi for å kunne sammenligne perioden før endringer i tiltaksforskriften med perioden etter, måttet slå sammen alle typer arbeidsmarkedstiltak som gis i det ordinære utdanningssystemet (ikke er AMO-kurs) til kategorien «utdanningstiltak». Vi beskriver utviklingen for utdanningstiltak etter opplæringsnivåene; grunnskole, videregående skole og høyere utdanning.

res. Vi har undersøkt alders-, innvandrings- og utdanningsgrupper (selvoppgitt utdanning). I tillegg har vi undersøkt varighet.

Stortingsmelding 16 (2015-2016) legger føringer om at NAVs opplæringsinnsats skal vektlegge opplæring som gir formell kompetanse. Derfor har vi også undersøkt om det har vært endringer i opplæringsnivået på opplæringstiltakene. Det betyr om utdanningstiltak gis oftere, og om AMO-kursene, som blir brukt i perioden, vises i retning av kurs som gir formell kompetanse.

Litteraturgjennomgang

Forskning viser at det å fullføre videregående skole har stor betydning for senere tilknytning til arbeidsmarkedet. I denne delen vil vi gå gjennom noe av forskningslitteraturen som belyser denne sammenhengen samt effektene av opplæring som arbeidsmarkedstiltak.

Lav formell kompetanse beskrives ofte som et av de viktigste hindrene for å få langtidsledige tilbake i jobb (Falch mfl. 2018). Arbeidsmarkedet lukker seg mer og mer for unge som ikke har fullført videregående opplæring, også i bransjer som for kort tid siden ansatte personer uten videregående (Nicolaisen og Kann 2019). Ved å sammenlikne personer som «nesten» fullfører videregående opplæring med personer som «bare så vidt» fullfører, finner Falch og Nyhus (2011) at sannsynligheten for å være inaktiv (verken i jobb eller utdanning) på høsten det året man fyller 22 år, reduseres betraktelig (med 12-15 prosentpoeng) når videregående opplæring fullføres innen 5 år etter avsluttet grunnskole. Albæk mfl. (2019) finner at det ikke er noen forskjell mellom å gjennomføre videregående tidlig (21 år) eller sent (28 år) for sannsynligheten for å senere ikke være NEET (not in employment, education or training), og viser til at tiltak for å oppfordre unge til å gå tilbake til utdanning, selv i «voksen» alder er en attraktiv måte å heve utdanningsnivået og øke mulighetene for arbeid.

Opplæringstiltak er et av tiltakene som er forbundet med størst positive effekter på sannsynligheten for sysselsetting, med sterkere og mer stabil tilknytning til arbeidslivet (von Simson, 2019). I denne litteraturen brukes begrepet innlåsingseffekt for å beskrive at

utdanning kan ses som negativt i et samfunnsøkonomisk perspektiv fordi sannsynligheten for å komme i arbeid er redusert mens man er under utdanning. Von Simson (2019) finner at lavt utdannede arbeidssøkere har spesielt god gevinst av å delta på opplæringstiltak. Lavt utdannede har større innlåsingseffekter enn høyt utdannede, men de har mer positive etter-tiltakseffekter. For de med nedsatt arbeidsevne er effekten av opplæringstiltak på sannsynligheten for arbeid mer usikker. Effekten av ordinær utdanning virker å ha positiv effekt, mens AMO-kurs i noen tilfeller kan virke mot sin hensikt. En av grunnene til at ordinær utdanning har en positiv effekt på de med nedsatt arbeidsevne kan være at det er de som er gjennomsnittlig mest «employable» som blir selektert inn i ordinær utdanning som tiltak (Westlie, 2008). Opplæring etterfulgt av lønnstilskudd viser seg i en sekvensanalyse å i stor grad være forbundet med løpebaner dominert av arbeid (Nossen mfl. 2021).

NAV har mange ulike arbeidsmarkedstiltak

NAV har mange ulike arbeidsmarkedstiltak³. Det er om lag 70 000 som årlig får arbeidsmarkedstiltak gjennom NAV, antallet er ganske stabilt over tid (figur 1). Opplæringstiltak er en type arbeidsmarkedstiltak i NAV og utgjør ca. 20 prosent av arbeidsmarkedstiltakene i perioden 2016-2020. Hvor mange som får tiltak er bestemt av hva som bevilges til tiltak i statsbudsjettet hvert år. Det totale antall som får slike tiltak, også opplæringstiltak, er derfor et begrenset gode, og hvem som prioriteres vil variere med antall som er i målgruppen, dvs. antall med nedsatt arbeidsevne og antall arbeidssøkere (figur 1). De med nedsatt arbeidsevne får de fleste av opplæringstiltakene (70-80 prosent).

Forskriftsendringen i juli 2019

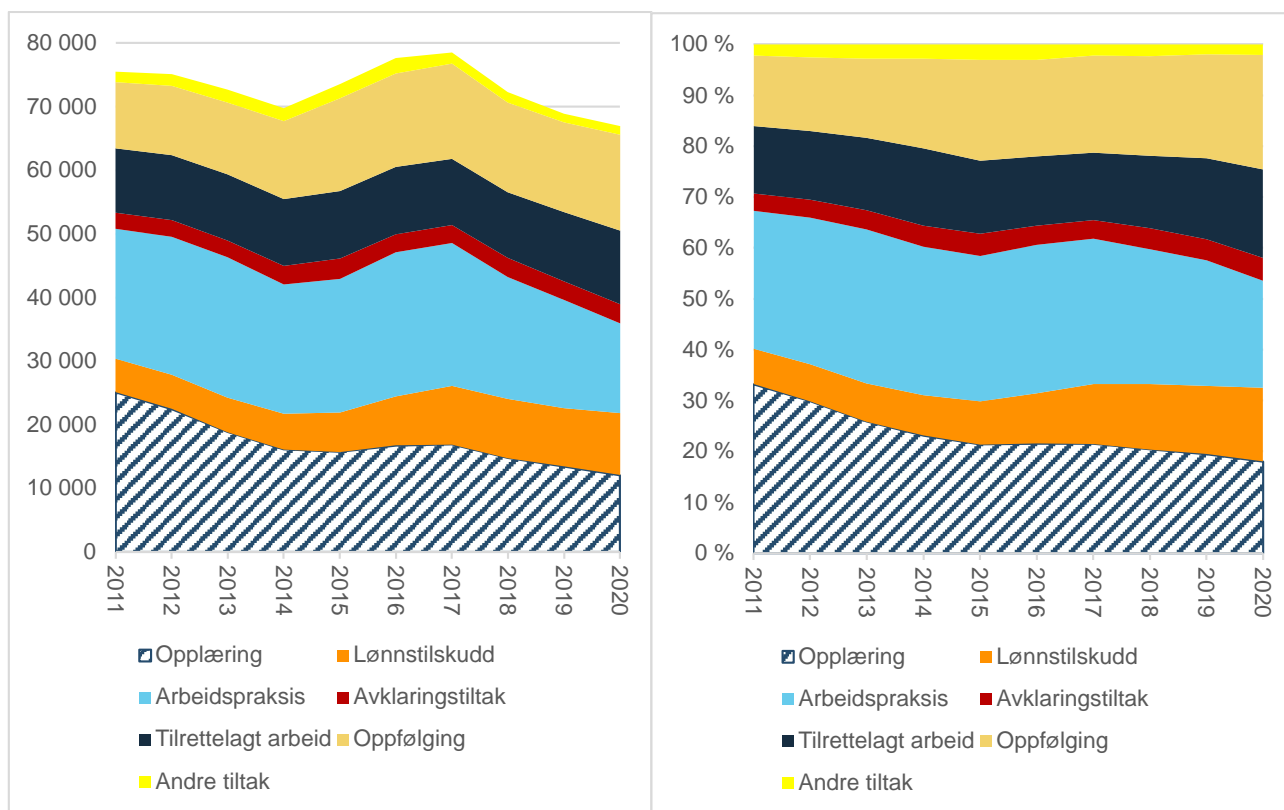
Fra 1. juli 2019 trådte det i kraft en endring i tiltaksforskriften. Regjeringen kaller endringen en «harmosnering og forenkling av NAVs opplæringstiltak».^{4,5}

³ <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/tiltak-for-a-komme-i-jobb>

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-lover-og-forskrifter-fra-1.-juli-2019-pa-arbeids--og-sosialdepartementets-omrader/id2662174/>

⁵ På samme tidspunkt ble det også gjort endringer i forskrift om arbeidsmarkedstiltak kapittel 9 som omhandler midlertidig lønnstilskudd. Denne endringen vil ikke bli omtalt i denne artikkelen.

Figur 1. Antall på tiltak (t.v.) og prosentandel av samlet tiltaksmengde (t.h.), etter type tiltak.



Kilde: NAV

Formålet med forskriftsendringen er at det skal bli lettere å ta fag- og yrkesopplæring via NAV med et nytt og fleksibelt opplæringstiltak, men de presiserer at «opplæringen som tilbys av Arbeids- og velferdsetaten skal være nødvendig for å komme i arbeid, men heller ikke mer».⁶ Hovedsakelig innebærer forskriftsendringen at det ikke lenger stilles krav om nedsatt arbeidsevne eller at personen står uten rett til videregående opplæring gjennom opplæringsloven eller introduksjonsloven for å få dette opplæringstiltaket. Det er fylkeskommunen som har ansvaret for videregående opplæring i Norge. I sitt høringsvar⁷ til forskriftsendringen pekte NAV på at det hadde vært vanskelig å håndtere avgrensningen mot rettigheter i

utdanningssektoren i den tidligere forskriften. Vanskene handlet om at brukere som hadde behov for opplæring ikke fikk tilbud om dette fra NAV, men heller ikke hadde insentiver til å nyttiggjøre seg av fylkeskommunens tilbud. En åpning for at NAV kan tilby utdanning også til arbeidssøkere, kan hindre at personer blir registrert med nedsatt arbeidsevne for å kunne få den formelle opplæringen de trenger for å få en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet (St. meld. 16 (2015-2016)).

Utdanning i Norge er i utgangspunktet gratis og livsoppholdet skal som prinsipp finansieres av privatpersoner gjennom oppsparte midler eller lån fra Lånekassen. Som nevnt over, er det ikke alle som tar utdanning, selv om det kan være nyttig både for dem selv og for samfunnet. Sjansen for å fullføre videregående opplæring er svært ulikt fordelt, og er for eksempel lavere for personer som vokste opp med foreldre med lav inntekt og/eller lav utdanning (Markussen og Røed 2016). Utfra et fordelingsper-

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-lover-og-forskrifter-fra-1.-juli-2019-pa-arbeids-og-sosialdepartementets-omrader/id2662174/>

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-forskrift-om-arbeidsmarkedstiltak/id2628412/?uid=e-5e4a503-4045-4cd6-906d-54270b1c1593>

spektiv er det derfor gode grunner til å bruke større ressurser til å støtte opplæring til utsatte grupper. Det gir avkasting for samfunnet både i form av direkte effekter (mer sysselsetting og skatteinntekter) og indirekte effekter (mindre kriminalitet og endret adferd). Det er av slike grunner at regelverket for bruk av tiltak i NAV som åpner opp for å kombinere ytelser med utdanning. Likevel må det balanseres opp mot prinsippet om at utdanning skal finansieres privat (se for eksempel diskusjon i NOU2018:13).

Etter forskriftsendringen skilles fag- og yrkesopplæring på videregående skoles nivå ut som et eget opplæringstiltak og kan gis til personer som på grunn av mangelfull formell kompetanse eller svake grunnleggende ferdigheter har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet. I tillegg endres forskriften slik at alle opplæringstiltak kan gis i inntil tre år. Denne endringen har størst betydning for AMO-kurs som før forskriftsendringen hadde en tidsbegrensning på inntil ett år. Se faktaboks for mer utfyllende informasjon om endringen i tiltaksforskriften.

Forskriftsendringen i juli 2019 Tiltaksforskriften kapittel 7

Endringene i forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) gjaldt hovedsakelig §7-2 (innhold), §7-3 (personkrets) og §7-4 (varighet).¹

Hvilken opplæring kan gis? (innhold):

Før 1. juli 2019 kan opplæring gis som:

- kortvarige arbeidsrettede kurs (arbeidsmarkedskurs), herunder tilbud om opplæring i grunnleggende ferdigheter og norskopplæring,
- yrkesrettet opplæring med vekt på formell kompetanse, eller,
- ordinær opplæring. Kurs som fører fram til formell kompetanse i form av offentlige prøvebevis, sertifikater mv., skal så langt som mulig prioriteres.

Etter 1. juli 2019 endres dette til at opplæring kan gis som:

- kortvarige kurs basert på behov i arbeidsmarkedet (arbeidsmarkedsopplæring). Arbeidsmarkedsopplæring skal som hovedregel gi formell kompetanse i form av offentlige prøvebevis, sertifikater o.l.,
- fag- og yrkesopplæring på videregående skoles nivå eller fagskoleutdanning, eller
- høyere utdanning.

Hvem kan få opplæring? (personkrets):

Før 1. juli 2019:

- Arbeidsmarkedskurs: skal tilpasses og avgrenses mot kommunens lovpålagte oppgaver iht. opplæringsloven og introduksjonsloven.²
- Yrkesrettet opplæring (YO): kan gis til personer med svake formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter som medfører betydelige vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet. Tilbud om yrkesrettet opplæring i form av videregående opplæring kan bare gis til personer som står uten rett etter opplæringsloven eller introduksjonsloven.
- Ordinær utdanning kan gis til personer over 22 år som

har fått sin arbeidsevne nedsatt slik at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.

Etter 1. juli 2019:

- Opplæring etter bokstav a) og b) kan gis til personer over 19 år som på grunn av mangelfulle formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet.
- Opplæring etter bokstav c) kan gis til personer over 22 år som på grunn av nedsatt arbeidsevne hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.

I rundskriv³ presiseres det for fag- og yrkesopplæring på videregående skoles nivå eller høyere yrkesfaglig utdanning, at «NAV kan etter en individuell vurdering innvilge opplæring til brukere med og uten opplæringsrett etter opplæringsloven og introduksjonsloven» etter endringen i tiltaksforskriften. Som det kommer frem av lovteksten kunne tilbud om yrkesrettet opplæring i form av videregående opplæring bare gis til personer som står uten rett etter opplæringsloven eller introduksjonsloven før denne endringen.

Hvor lang opplæring kan de få? (varighet):

Før 1. juli 2019:

- Varigheten av opplæringen skal tilpasses tiltaksdeltakerens individuelle behov. AMO: inntil ett år, YO: inntil to år, ordinær utdanning: inntil tre år. Varigheten kan forlenges med inntil ett år dersom tiltaksdeltakeren på grunn av sterke sosiale eller helsemessige problemer ikke kan gjennomføre utdanningen i løpet av tre år.

Etter 1. juli 2019:

- Opplæring kan gis i inntil tre år. Varigheten skal tilpasses tiltaksdeltakerens individuelle behov. Varigheten etter bokstav b) og c) kan forlenges med inntil ett år dersom tiltaksdeltakeren av særlige grunner ikke kan gjennomføre utdanningen i løpet av tre år.

¹ <https://lovdata.no/nav/forskrift/2015-12-11-1598/%C2%A71-3#%C2%A71-3>

² Fra 1. januar 2021, har introduksjonsloven blitt endret til integreringsloven.

³ https://lovdata.no/nav/rundskriv/r76-12-01#KAPITTEL_8-2

Data og metode

Hvilke grupper vi studerer

Det er bare arbeidssøkere som blir påvirket av endringen i tiltaksforskriften i 2019. De med nedsatt arbeidsevne kunne få utdanningstiltak også før forskriftsendringen. Vi ser derfor spesielt på arbeidssøkere, men vi undersøker i tillegg om det er endringer i hvor vanlig opplæringstiltak er for de med nedsatt arbeidsevne.

Målgrupper

Datasettet inkluderer alle med nedsatt arbeidsevne og arbeidssøkere (målgrupper). Med nedsatt arbeidsevne mener vi alle som er registrert med nedsatt arbeidsevne av NAV. Arbeidssøkere⁸ er alle som har registrert seg som arbeidssøkere, og som ikke er registrert med nedsatt arbeidsevne av NAV.

Det er også andre enn arbeidssøkere og nedsatt arbeidsevne som kan få tiltak av NAV, disse kalles i den offisielle statistikken «andre på tiltak» (tabell 1). Noen av disse er sykemeldte (ca. 60%), sosialhjelpsmottakere (ca. 20%) og personer uten ytelser som får tiltak fra NAV. Disse tar vi ikke med i analysen, fordi de utgjør under 1 prosent av de på opplæringstiltak, og fordi vi er usikre på hva vi skulle definert som nevner i denne gruppen. Disse omfattes likevel av endringene i tiltaksforskriften på samme måte som arbeidssøkere. Det er en markert økning i bruk av tiltak i denne gruppen, men antallet som får er lavt. Utviklingen i antall vises i vedlegg (figur v2).

⁸ Arbeidssøkere inkluderer både helt ledig, delvis ledige, arbeidssøkere på tiltak.

Innvandrere

Innvandrere er definert ut ifra fødeland. Vi deler fødeland i fire grupper. 1) Norge, 2) Vest-Europa (utenom Norge), USA, Canada, Australia og New Zealand 3) Østeuropeiske EU-land 4) Asia, Afrika, Amerika (utenom USA og Canada), Øst-Europa (utenfor EU), og Oseania (utenom Australia og New Zealand). Vi omtaler gruppe 2-4 som 2) Vest-Europa, 3) Østeuropeiske EU-land og 4) land utenfor EØS.

Utdanning

Personers utdanningsnivå er definert etter det de selv har registrert som høyeste påbegynte eller fullførte utdanning hos NAV. Utdanning er delt i kategoriene; grunnskole, videregående skole, høyere utdanning og ukjent.

Varighet

Vi beregner varighet for hver person hver måned. Det betyr at første måned en person er i datasettet, er varigheten en måned, måneden etter er varigheten to måneder osv. Dersom det er opphold i forløpet, starter varighetsberegningen på nytt.

De som har første observasjon i januar 2015 kan vi ikke beregne varighet for i vårt datasett, ettersom vi ikke vet når de først ble registrert hos NAV. På grunn av dette vil de med lang varighet være underrepresentert de første to og et halvt år. For å unngå at de med lang varighet er underrepresentert bruker vi bare data om varighet for de som starter etter juni 2017, og vi grupperer alle med varighet på mer enn to og et halvt år i samme gruppe.

Tabell 1. Oversikt over populasjonen. Antall i gjennomsnitt per måned i målgruppene (arbeidssøkere og nedsatt arbeidsevne) og andre på tiltak, 2015 - mars 2021.

	Arbeidssøkere	Nedsatt arbeidsevne	Andre på tiltak	SUM	Andel av alle på tiltak som er i gruppen «andre på tiltak»
På tiltak i alt	15 483	55 235	2 193	72 911	3,0 %
På opplæringstiltak i alt	3 753	10 846	99	14 698	0,7 %
Herav på AMO kurs	3 515	2 743	82	6 340	1,3 %
Herav utdanningstiltak	250	8 014	17	8 281	0,2 %
Antall i målgruppen	137 410	182 828	ukjent		

Kilde: NAV

Vurdering av hvilke grupper som prioriteres på tiltak

Sannsynlighet

Vi undersøker hvor stor sannsynlighet det er for å få opplæringstiltak i hver av målgruppene. Med sannsynlighet mener vi andel av alle som kan ha mulighet for dette tiltaket.

Når vi ser på sannsynlighet i gruppen, tar vi hensyn til at sammensetningen i populasjonen også endres over tid. For eksempel, det kan bli en større eller mindre andel av arbeidssøkere som har innvandringsbakgrunn. På den måten kan vi se på om sannsynligheten for å være deltaker på tiltak endres for en alders-, utdannings-, varighets- eller innvandrergruppe.

Utvikling i antall

På grunn av de store endringene i antall arbeidssøkere i forbindelse med koronapandemien ser vi også på utviklingen i antall deltakere på opplæringstiltak. De strenge smittevernstiltakene under koronapandemien kan også ha påvirket mulighetene for å gjennomføre opplæringstiltak. Ved å se på antall, har vi mulighet til å se på NAVs innsats, også i 2020.

Paneldata

Vi benytter et paneldatasett med månedsdata fra 2015 - mars 2021. Fordelen med dette er at vi beregner hvor stor sannsynlighet det er for at man er i opplæring en gitt måned siden vi har både teller (deltakere på opplæringstiltak) og nevner (totalt antall arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne) i datasettet.

Tiltaksdeltakere telles bare den måneden de er deltakere. Ved å beregne sannsynlighet per måned tar vi hensyn til varighet, slik at korte kurs ikke teller like mye som lange. Vi ser ikke på sannsynlighet for å starte på minst ett tiltak, men sannsynlighet/andel som er på et tiltak hver måned.

Gjennomsnitt per halvår

Fordi det er store sesongvariasjoner, og dette ikke er tema i artikkelen, så viser vi tall per halvår (kvartal for 2021), og tallene er da den gjennomsnittlige sannsynligheten for å være på tiltak en måned det halvåret/kvartalet.

Resultater

Liten andel på opplæringstiltak

Om lag 3-4 prosent av arbeidssøkerne og rundt 6 prosent av de med nedsatt arbeidsevne får opplæringstiltak en gitt måned (figur 2). Da koronapandemien traff Norge i mars 2020 økte antall arbeidssøkere kraftig, uten at antall på opplæringstiltak økte tilsvarende. Dermed falt andelen på opplæringstiltak til 0,6 prosent i mars 2020. Samtidig ble det gitt en midlertidig åpning for at alle kunne ta utdanning gjennom det ordinære utdanningssystemet mens de mottok dagpenger, noe som ble benyttet av flere (Dahl mfl. 2021 og figur v1 i vedlegg).

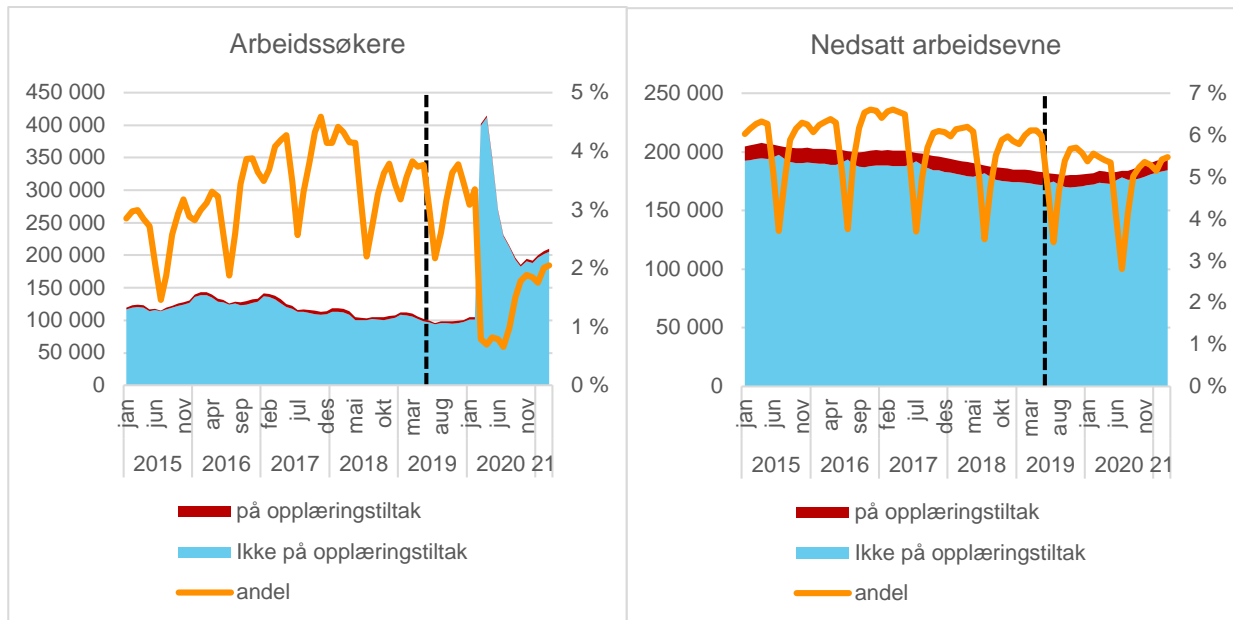
Det er svært ulikt hvilke typer opplæringstiltak som gis til de to målgruppene, noe som er i tråd med regelverket (se faktaboks). Arbeidssøkere gis i hovedsak kortvarige AMO-kurs, kun en svært liten andel får opplæring i mer langvarige utdanningstiltak. For de med nedsatt arbeidsevne er det motsatt. Der er utdanningstiltak det vanligste, og kortvarige AMO-kurs mindre vanlig (figur 3). For arbeidssøkere har andelen og antall som er på AMO-kurs variert over tid mellom 3000 - 5000 på tiltak i snitt per måned (figur 3). Spesielt er det stor reduksjon i andel på AMO-kurs blant arbeidssøkere i forbindelse med koronapandemien (figur 3). Det er også de som har vært arbeidsledige lenge som i størst grad får tiltak, og under koronapandemien var det mange arbeidsledige med kort varighet, selv om antall langtidsledige også økte.

Blant de med nedsatt arbeidsevne, har andelen og antall som deltar på AMO-kurs, holdt seg stabile også under koronapandemien. Det ser derfor ikke ut til at smittesituasjonen har redusert muligheten for AMO-kurs i vesentlig grad. At færre arbeidssøkere deltok på AMO-kurs under pandemien kan skyldes at NAV hadde mindre kapasitet til å følge dem opp når antallet økte så kraftig. Det kan også være at enkelte typer AMO-kurs, som er vanligere blant arbeidssøkere enn de med nedsatt arbeidsevne, måtte avlyses av smittevernhensyn.

Færre får utdanningstiltak

Målet med forskriftsendringen var at flere grupper skulle kunne få utdanningstiltak. Vi ser her på hvor

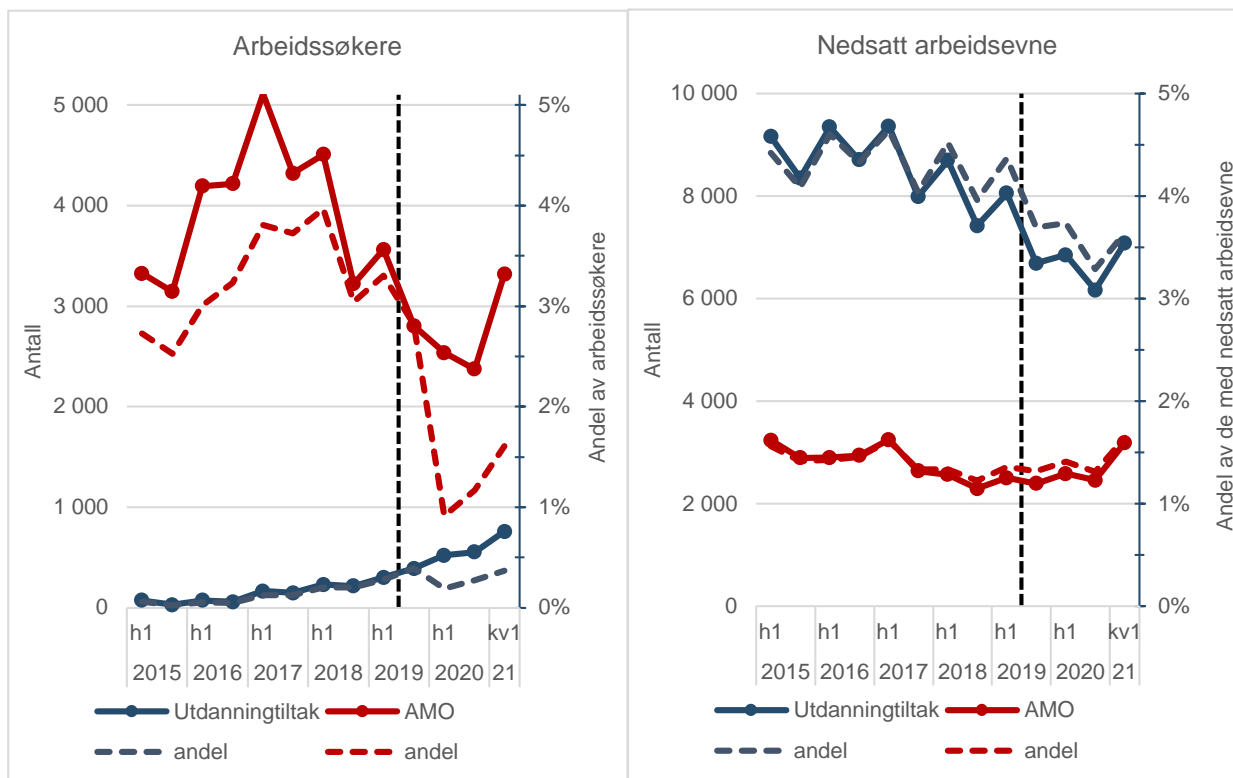
Figur 2. Antall arbeidssøkere og personer registrert med nedsatt arbeidsevne, etter om de er på opplæringstiltak eller ikke og andel på opplæringstiltak (høyre akse). Prosent.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiplede vertikal linje.

Kilde: NAV

Figur 3. Antall og andel av arbeidssøkere (t.v.) og personer med nedsatt arbeidsevne (t.h.) på opplæringstiltak, etter type opplæringstiltak.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiplede vertikal linje.

Kilde: NAV

mange som samlet sett får utdanningstiltak, og hvordan det fordeler seg mellom arbeidssøkere og de med nedsatt arbeidsevne.

Flere arbeidssøkere

For arbeidssøkere finner vi en økning i bruk av utdanningstiltak gjennom hele perioden fra 0,1 prosent av arbeidssøkerne (74 personer per måned) i 2015 til 0,4 prosent av arbeidssøkerne (757 personer per måned) i første kvartal 2021. Antallet mer enn dobles fra rundt 250 per måned før endringen i forskriften, til rundt 520 per måned andre halvår 2019. Økningen fortsetter også gjennom koronapandemien (figur 3).

Færre med nedsatt arbeidsevne

Andelen av de med nedsatt arbeidsevne på utdanningstiltak er relativt stabil på rundt 4,3 prosent i 2017 og til første halvår 2019, (mellom 8356 og 7400 personer per måned), da avtar andelen på utdanningstiltak til 3,7 prosent fra andre halvår 2019 (6700 personer). En reduksjon på 0,6 prosentpoeng (figur 3).

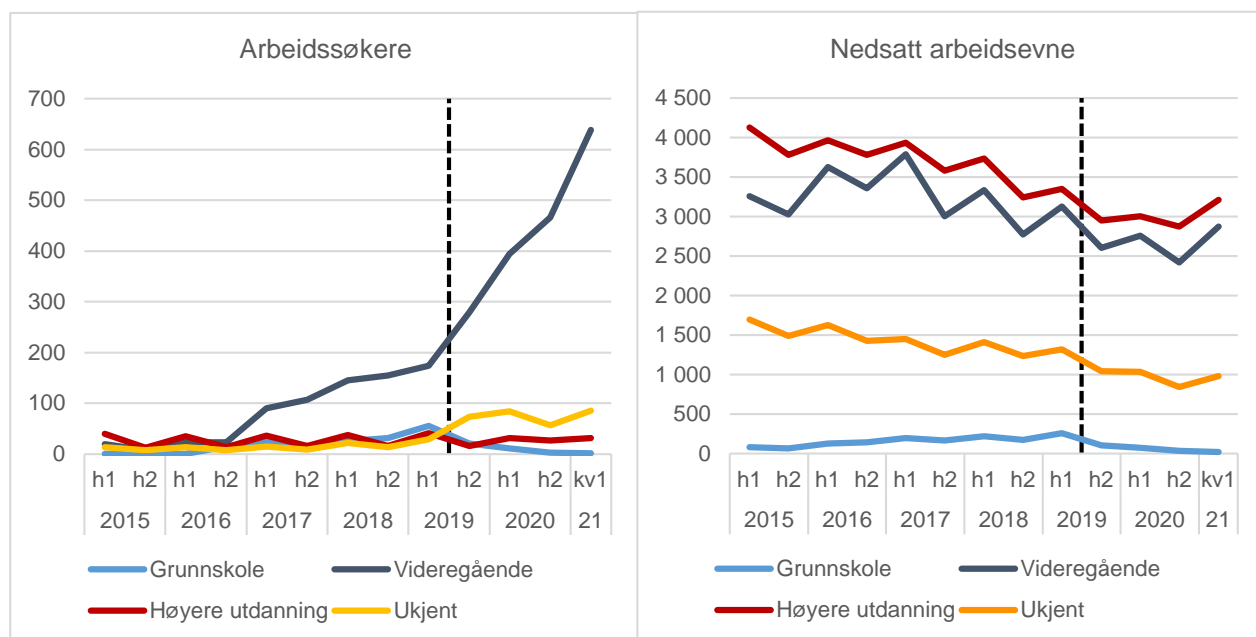
Målet om økt bruk av opplæringstiltak gjelder også de med nedsatt arbeidsevne. Siden budsjettene og

ressursene, både hos NAV og i utdanningssektoren, er begrenset, kan likevel vridninger mot en gruppe være en utilsiktet konsekvens av forskriftsendringen. Vi har derfor sett på om det er en reduksjon hos de med nedsatt arbeidsevne samtidig med økningen i utdanningstiltak blant arbeidssøkere. Reduksjonen i antall på utdanningstiltak blant de med nedsatt arbeidsevne er langt større enn økningen blant arbeidssøkere. Fra andre halvår 2018 til andre halvår 2019 falt antallet med nedsatt arbeidsevne på utdanningstiltak med 730, antall arbeidssøkere økte med 170 i samme periode (figur 3). Vi tror derfor ikke at hele reduksjonen blant de med nedsatt arbeidsevne kan forklares av økningen i utdanningstiltak blant arbeidssøkere alene, men det kan ha hatt noe betydning. Samlet sett er det en reduksjon i bruk av utdanningstiltak.

Flere arbeidssøkere i videregående utdanning når tiltaksforskriften endres

Økningen i utdanningstiltak blant arbeidssøkere består i all hovedsak av økning i antall som får videregående skole (figur 4). Dette er i tråd med intensjonene i forskriftsendringen. Allerede fra andre halvår

Figur 4. Antall arbeidssøkere (t.v.) og personer med nedsatt arbeidsevne (t.h.) på utdanningstiltak etter type utdanningstiltak.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiplede vertikale linje.

Kilde: NAV

2016 har det vært en liten økning i antall arbeidssøkere som får videregående skole som tiltak. Antallet økte fra rundt 20 i 2015 og 2016 til i underkant av 200 arbeidssøkere i første halvår 2019. Etter at tiltaksforskriften trådte i kraft har antallet nesten tredoblet seg. I første kvartal 2021 var det hele 638 arbeidssøkere som var på utdanningstiltak på videregående skoles nivå.

Nedgangen i utdanningstiltak blant de med nedsatt arbeidsevne ser ut til å være fordelt mellom alle typer utdanningstiltak (figur 4).

Endres sannsynligheten for utdanningstiltak i noen grupper?

Forskriftendringen hadde en målsetting om å dreie mer av opplæringstiltakene mot målgruppene i inkluderingsdugnaden. I dette avsnittet ser vi på hvilke grupper som får opplæringstiltak og om dette har endret seg over tid og i forbindelse med forskriftsendringen. Vi ser på innvandrings-, utdannings-, alders- og varighetsgrupper.

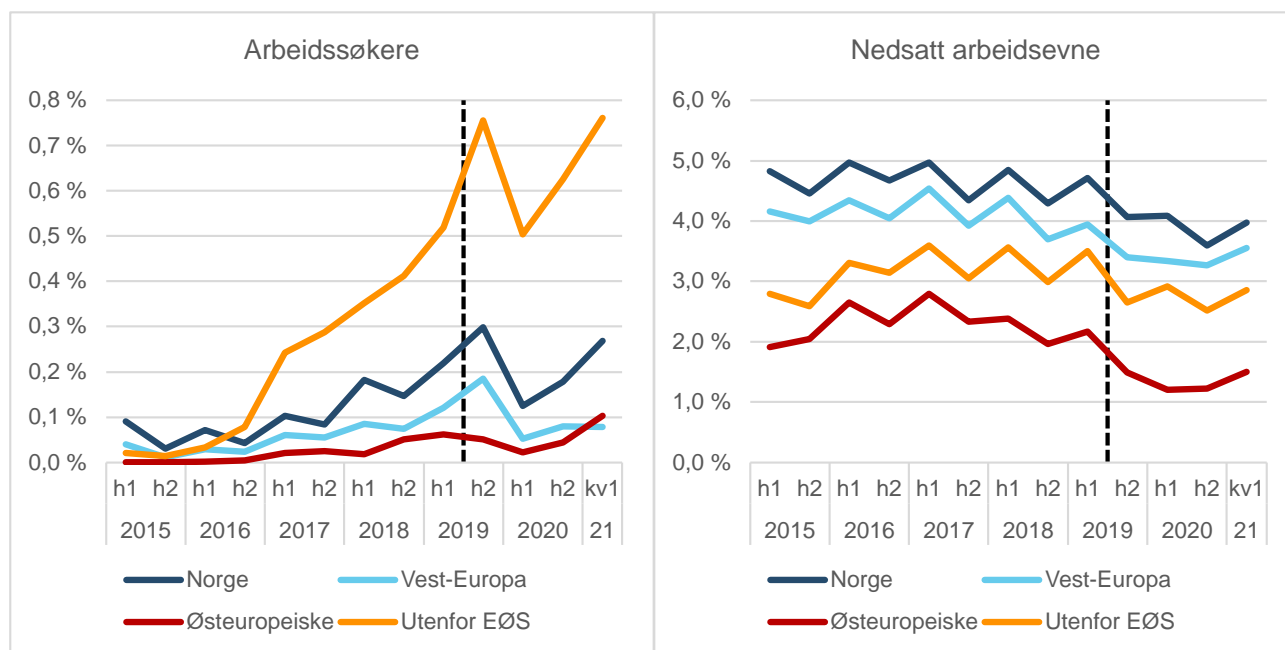
Økning i utdanningstiltak for innvandrere fra land utenfor EØS

Blant arbeidssøkere er det størst sannsynlighet for å være på utdanningstiltak blant de født utenfor EØS (figur 5). I denne landgruppen øker også sannsynligheten for å være på utdanningstiltak markert etter endringene i tiltaksforskriften, det kan tyde på at NAV prioriterer disse mer for utdanningstiltak i tråd med målene i inkluderingsdugnaden. Andelen på utdanningstiltak holder seg høyt også gjennom koronapandemien. Dette til tross for den økende arbeidsledigheten og at arbeidsledigheten øker særlig mye i denne landgruppen⁹.

Etter endringen i tiltaksforskriften er det også en økning i sannsynlighet for å være på utdanningstiltak blant arbeidssøkere som er norskfødte og innvandrere fra Vest-Europa, men økningen er mindre enn for innvandrere fra land utenfor EØS.

⁹ Se f.eks. https://www.frisch.uio.no/om-oss/Nyheter/pdf/2020/2020_06_16_presentasjon-korona-hvem-er-%28ikke%29-tilbake-i-jobb---nett.pdf

Figur 5. Andel av arbeidssøkere (t.v.) og personer med nedsatt arbeidsevne (t.h.) på utdanningstiltak, etter landbakgrunn. Prosent.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiplet vertikal linje.

Kilde: NAV

For de med nedsatt arbeidsevne er det de født i Norge som har størst sannsynlighet for å være på utdanningstiltak gjennom hele perioden (figur 5). Etter forskriftsendringen reduseres andel på utdanningstiltak i alle fødelandsgrupper. Det er ingen tydelige endringer i hvilke grupper som prioriteres.

Hjelp til å fullføre videregående skole

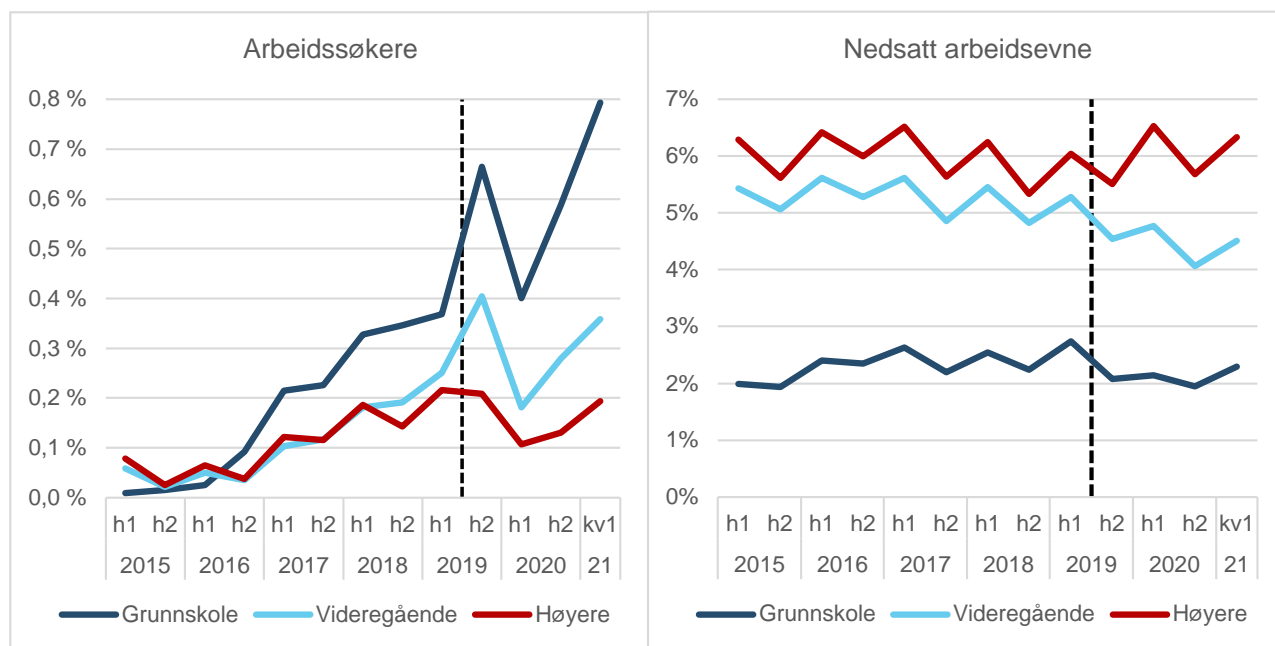
Blant arbeidssøkere, er det de som er registrert med utdanning på grunnskolenivå, som har størst sannsynlighet for å være på utdanningstiltak (figur 6). Det er også i denne gruppen vi ser størst økning i forbindelse med forskriftsendringen. Vi ser også en markert økning blant de med videregående skole som høyeste påbegynte utdanning på samme tidspunkt. Det kan se ut til at det er personer som er i gang med videregående som får hjelp til å fullføre, samt personer med grunnskole som får tilbud om videregående skole siden vi finner at de registrert med grunnskole og videregående skole oftest får utdanningstiltak på videregående nivå (ikke vist).

Blant de med nedsatt arbeidsevne så er det de som er registrert med høyere utdanning som har størst sannsynlighet for å være på utdanningstiltak (figur 6). Gruppen registrert med grunnskole er i liten grad på utdanningstiltak. Det kan skyldes både at de i mindre grad er motivert for utdanningstiltak, eller at de i mindre grad tilbys dette. Det kan for eksempel være fordi de vil ha vanskelig for å nyttiggjøre seg disse, på grunn av språkproblemer eller helseutfordringer. I gruppen med videregående som utdanningsbakgrunn, faller andelen på utdanningstiltak i andre halvår 2019.

Unge over 25 år får i økende grad utdanningstiltak

Blant arbeidssøkere har sannsynligheten for å være på utdanningstiltak økt i de fleste aldersgrupper fram til første halvår 2019 (figur 7). Veksten fortsetter også i andre halvår 2019 uten noen tydelig endring i trenden for de fleste aldersgrupper, bortsett fra i aldersgruppen 22-24 år. I denne aldersgruppen gikk andelen på utdanningstiltak litt ned fra første til andre halvår 2019. Forskjellen i sannsynlighet for å være på utdanningstiltak mellom aldersgruppene har

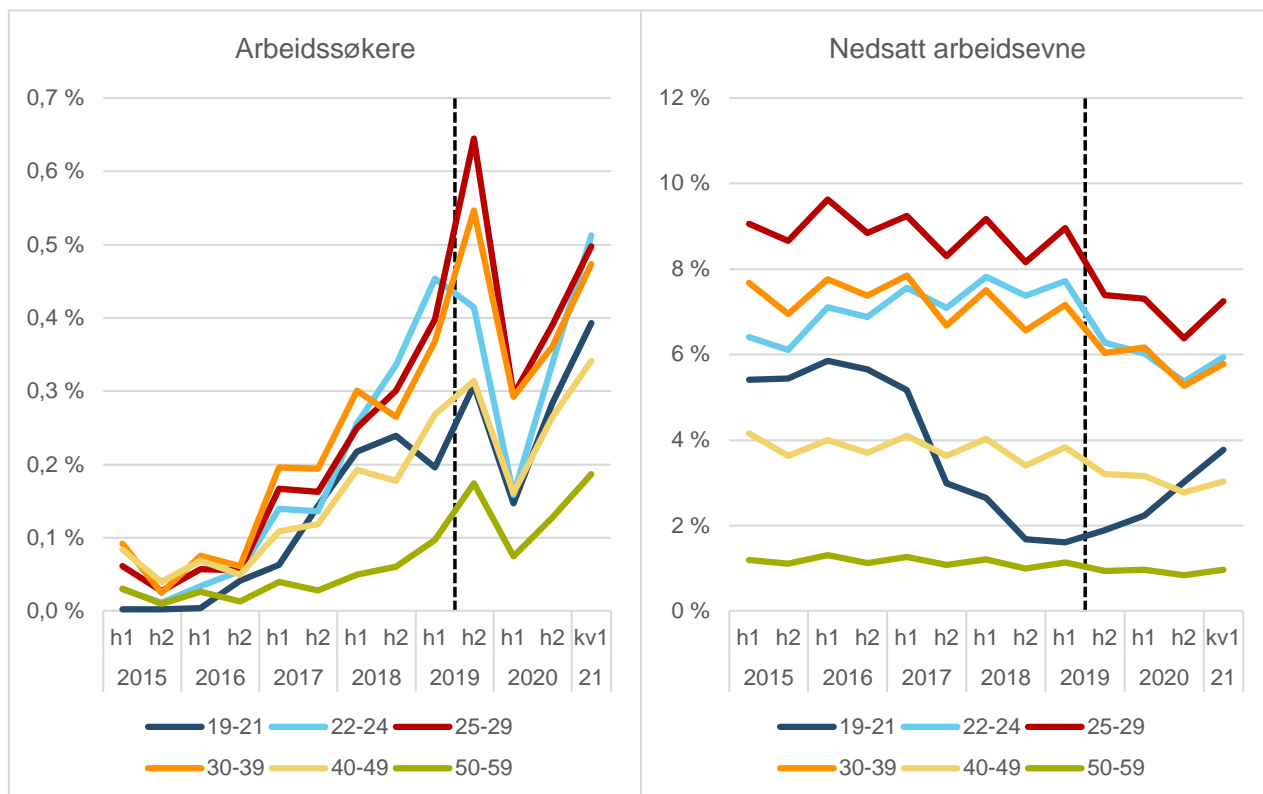
Figur 6. Andel av arbeidssøkere (t.v.) og personer med nedsatt arbeidsevne (t.h.) på utdanningstiltak etter utdanningsbakgrunn. Prosent.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiptet vertikal linje.

Kilde: NAV

Figur 7. Andel av arbeidssøkere (t.v.) og personer med nedsatt arbeidsevne (t.h.) på utdanningstiltak etter alder. Prosent.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiptet vertikal linje.

Kilde: NAV

endret seg betydelig fra 2016. Da var forskjellen liten, men etter 2019 er det tydelig større sannsynlighet for å være på utdanningstiltak for de mellom 25-29 og 30-39 enn i de andre aldersgruppene. Det kan slik sett se ut som disse aldersgruppene prioriteres i større grad enn de andre aldersgruppene etter 2016, og at denne forskjellen øker betydelig etter at tiltaksforskriften endres i 2019. Men fra andre halvår 2018 til andre halvår 2019 øker også sannsynligheten for å være på utdanningstiltak i aldersgruppen 50-59 år.

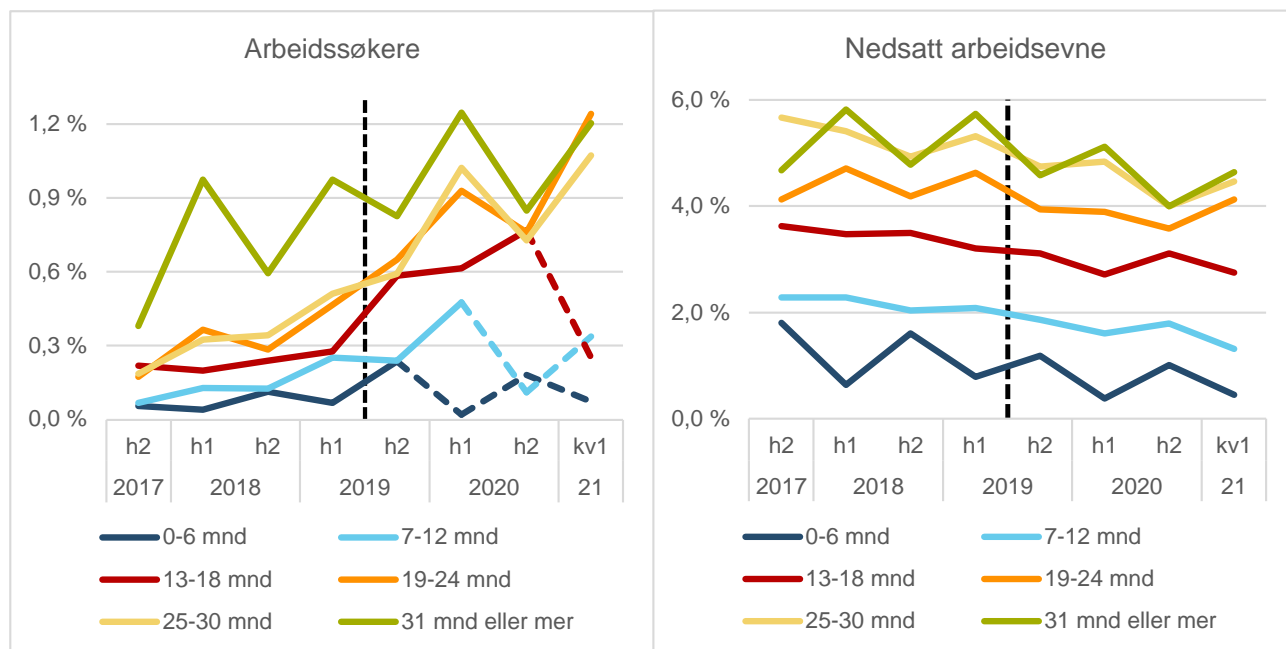
For de med nedsatt arbeidsevne har aldersgruppen 25-29 størst sannsynlighet for å være på utdanningstiltak gjennom hele perioden (figur 7). Deretter følger aldersgruppen 22-24 og 30-39 år. Også her reduseres sannsynligheten for å være på utdanningstiltak blant 22-24 åringene fra andre halvår 2018 til andre halvår 2019.

Størst sannsynlighet for utdanningstiltak for langtidsledige

Blant arbeidssøkere er det lavest sannsynlighet for å være på utdanningstiltak når man har vært arbeidsledig i kort tid, og størst for de med lang varighet (figur 8). Vi har sett på hvordan dette har utviklet seg i perioden og finner at sannsynligheten for å få utdanningstiltak har økt i alle varighetsgrupper, men mest for langtidsledige. Vi finner også at andelen på opplæringstiltak er høyere enn tidligere for varighetsgruppene med varighet over 1,5 år er, også under koronapandemien (figur 8). De med kort varighet, der antallet har økt kraftig under koronapandemien, får i langt mindre grad tiltak enn før pandemien, noe som skyldes at antall arbeidssøkere har økt kraftig, og at tiltaksbudsjettene ikke har økt (se figur 1).

Blant de med nedsatt arbeidsevne er det også langtidsledige som har størst sannsynlighet for å få utdan-

Figur 8. Andel av arbeidssøkere (t.v.) og personer med nedsatt arbeidsevne (t.h.) på utdanningstiltak, etter varighet. Prosent.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiplede vertikale linje. Stiplede kurver angir når varighetsgruppen inkluderer de som ble arbeidsløse under pandemien. Heltrukne kurver viser perioder som ikke er påvirket av koronapandemien.

Kilde: NAV

ningstiltak. Det er en nedgang i bruk av utdanningstiltak i alle varighetsgrupper (figur 8).

Endres sannsynligheten for å få formell kompetanse?

Arbeidsmarkedsopplæringen skal etter forskriftsendringen i juli 2019 som hovedregel gi formell kompetanse i form av offentlige prøvebevis, sertifikater o.l., fag- og yrkesopplæring på videregående skole- eller fagskolenivå, eller høyere utdanning. Vi har til nå sett på både endring i andel og antall på utdanningstiltak. Utdanningstiltak vil alltid gi formell kompetanse. I avsnittene over har vi vist at det for arbeidssøkere er økt sannsynlighet for å få utdanningstiltak etter endringen i tiltaksforskriften. For de med nedsatt arbeidsevne så er det en avtagende andel som får utdanningstiltak (figur 3). Med andre ord går utviklingen i gal retning for de med nedsatt arbeidsevne, og i riktig retning for arbeidssøkere når det gjelder deltakelse på utdanningstiltak.

Med AMO-kurs er det annerledes. De gir ikke alltid formell kompetanse. AMO-kurs registreres enten som

«bevis/sertifikat», «opplæring på videregående skoles nivå»¹⁰ eller «annet/ukjent». AMO-kurs som gir formell kompetanse, definerer vi som summen av «bevis/sertifikat» og «opplæring på videregående skoles nivå».

I avsnittene nedenfor skal vi se på utviklingen i ulike typer AMO-kurs, samt om det er endring i sannsynlighet for å være på AMO-kurs som gir formell kompetanse, og om endringen er forskjellig for ulike innvandrings-, utdannings-, alders- og varighetsgrupper.

Nedgang i AMO-kurs i kategorien «annet/ukjent»

Både for de med nedsatt arbeidsevne og arbeidssøkere er det vanligst å få AMO-kurs som er i en statistisk kategori kalt «annet/ukjent» (figur 9). Det betyr at det er vanskelig å forstå hva kursene inneholder og å lage gode statistiske kategorier for de fleste som deltar på

.....

¹⁰ Grunnkurs, videregående kurs 1 og videregående kurs 2.

AMO-kurs¹¹. Det er likevel en avtagende andel av både arbeidssøkere og nedsatt arbeidsevne som får kurs i kategorien «annet/ukjent». Det kan være en tendens til at kategoriseringen av AMO-kurs blir stadig bedre, men det kan også være avvikling av kurs som ikke gir formell kompetanse, noe som i tilfelle er i tråd med retningslinjer gitt fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i opplæring av NAV-ansatte i forbindelse med endringene i tiltaksforskriften.

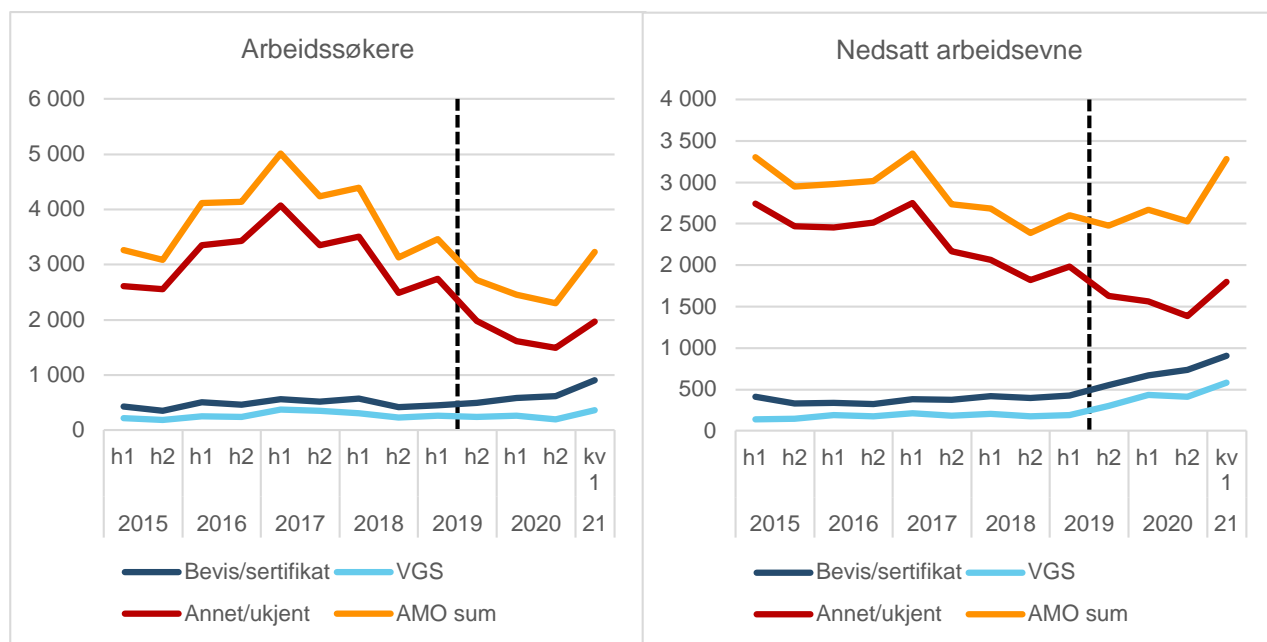
Andelen av arbeidssøkerne som får AMO-kurs som gir formell kompetanse er ganske stabil over tid (fram til 2020). Den store nedgangen i AMO-kurs

etter 2017, ser ut til å være drevet av avvikling av kursene i kategoriene «annet/ukjent». For arbeidssøkere ser vi ikke at nedgang i «annet/ukjent» motsvares av en økning i kurs som gir formelle kompetanse. Vi tror derfor ikke at nedgangen skyldes endring i kategorisering, men et reelt skifte i hvilke typer kurs som tilbys.

For de med nedsatt arbeidsevne er både andelen og antallet som får AMO-kurs stabil. Antallet som får kurs som gir formell kompetanse er også stabil frem til 2019, og det er mindre vanlig å få kurs som er i kategorien «annet/ukjent» (figur 9). Når sannsynligheten for å få AMO-kurs som gir formell kompetanse går opp, samtidig som «annet/ukjent» går ned, kan det skyldes at registreringen er bedret, og ikke nødvendigvis endring i innholdet i kursene. Men sett sammen med utviklingen for arbeidssøkere, som til dels deltar på de samme AMO-kursene, så kan utviklingen like gjerne skyldes at det er en reel endring i hvilke kurs som tilbys - også for de med nedsatt arbeidsevne. Vi kan hverken fastslå det ene eller det andre med sikkerhet.

¹¹ AMO-kurs varierer både mellom fylker og over tid, noe som gjør standardisering av kurs i stabile kategorier utfordrende, dette kompliseres kanskje ytterligere av mangel på entydige formuleringer knyttet til målsetninger og innhold i kursene. Det betyr at enkelte kurs i «annet/ukjent» kategorien også kan gi formell kompetanse, f.eks. i form av språkopplæring eller andre kurs som er nødvendig for å kunne nyttiggjøre seg opplæring som gir formell kompetanse, men dette har vi ikke hatt kapasitet til å se på i denne artikkelen, det vil være et svært omfattende arbeid på grunn av store forskjeller i beskrivelser av kurs og kurs mellom fylker (se f. eks. Oxford Research 2015)

Figur 9. Antall av arbeidssøkere (t.v.) og personer nedsatt arbeidsevne (t.h.) på AMO-kurs etter type arbeidsmarkedskurs.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiplet vertikal linje.

Kilde: NAV

Hvilke grupper får AMO-kurs som gir formell kompetanse?

I avsnittene nedenfor skal vi beskrive hvilke grupper som har hatt størst sannsynlighet for å delta på AMO-kurs som gir formell kompetanse og om dette har endret seg i forbindelse med endringen i tiltaksforskriften. I tillegg vil vi undersøke om det er endringer i hvilke grupper som får slike AMO-kurs. Vi vil igjen undersøke innvandrings-, utdannings-, alders- og varighetsgrupper.

Innvandrere får oftest, og i økende grad, AMO-kurs som gir formell kompetanse

Det er mer enn dobbelt så vanlig å være på AMO-kurs som gir formell kompetanse hvis du er innvandrer i fra land utenfor EØS sammenlignet med hvis du er født i Norge (figur 10). Dette kan skyldes at innvandrere oftere er langtidsledige, og at tiltak ofte settes inn når ledigheten har vart lenge. Det kan også skyldes at manglende formell kompetanse er et viktig hinder for at de kommer i arbeid, og derfor er det ekstra viktig å tilby denne gruppen slike kurs. Innvandrere fra utenfor EØS er også oftest på AMO-kurs som ikke

gir formell kompetanse (ikke vist). Dette kan også være viktige kurs i form av språkopplæring eller andre kurs som kan være nødvendig for å komme i jobb, eller videre i opplæring og utdanning.

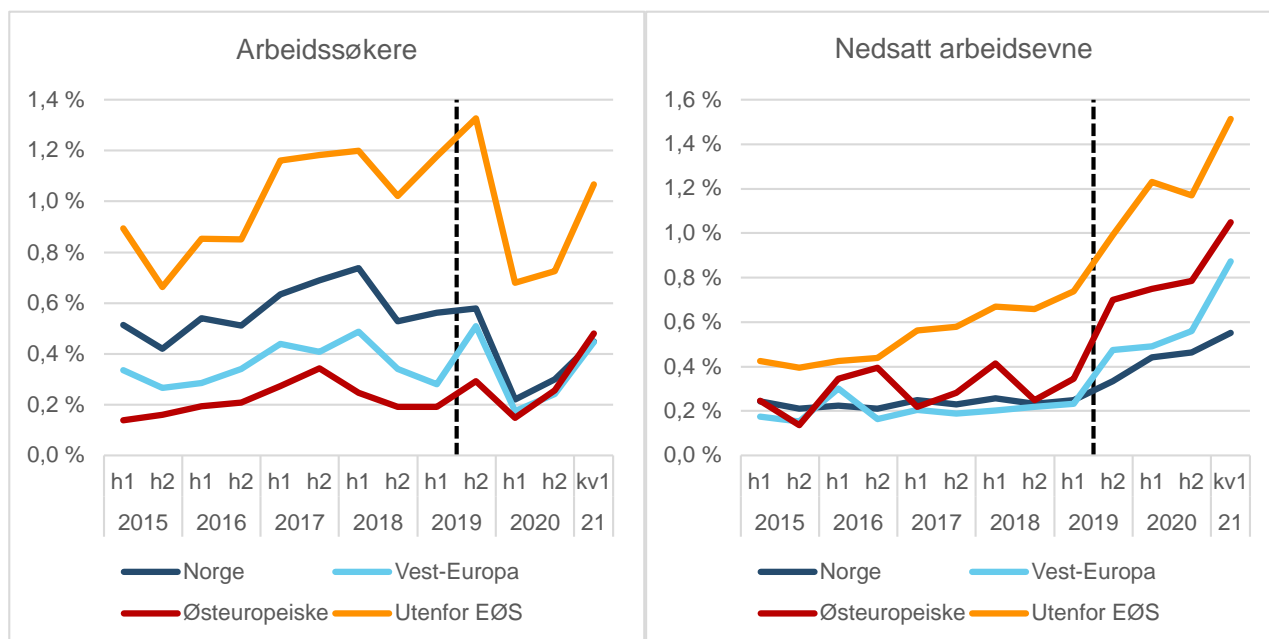
I forbindelse med forskriftsendringen (fra andre halvår 2018 til andre halvår 2019) så øker sannsynligheten for å få kurs for arbeidssøkere som er innvandrere. Spesielt er økningen stor for innvandrere fra land utenfor EØS. For norskfødte arbeidssøkere, er utviklingen stabil i samme periode.

For de med nedsatt arbeidsevne er det også innvandrere fra utenfor EØS som i størst grad får AMO-kurs som gir formell kompetanse. I forbindelse med forskriftsendringen øker sannsynligheten i alle fødelandsgrupper, men mest for innvandrere fra Øst-Europa og de fra land utenfor EØS.

De med lav utdanning får oftest, og i økende grad, AMO-kurs som gir formell kompetanse

Når vi ser på utdanningsbakgrunnen til de som er på AMO-kurs, så er det de som er registrert med grunn-

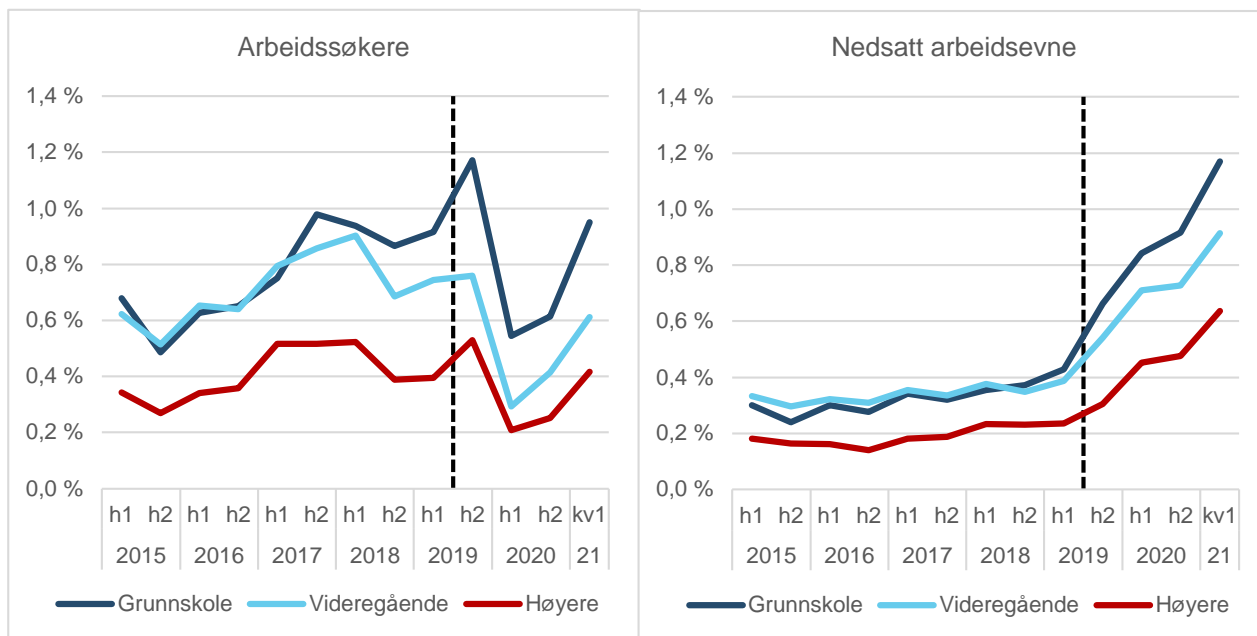
Figur 10. Andel av arbeidssøkere (t.v.) og personer nedsatt arbeidsevne (t.h.) på AMO-kurs som gir formell kompetanse etter landbakgrunn. Prosent.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiplede vertikale linje.

Kilde: NAV

Figur 11. Andel av arbeidssøkere (t.v.) og personer med nedsatt arbeidsevne (t.h.) på AMO-kurs med formell kompetanse etter utdanningsbakgrunn. Prosent.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiplede vertikale linje.

Kilde: NAV

skole som oftest får AMO-kurs som gir formell kompetanse (figur 11). Dette gjelder både arbeidssøkere og de med nedsatt arbeidsevne. Økningen er større for de med grunnskole, enn for de med høyere utdanning. Vi ser altså en vridning mot at de med lavest utdanning prioriteres til kurs som gir formell kompetanse. Det er lite trolig at denne vridningen skyldes bedre registrering, siden det er samme registrering for alle utdanningsgrupper.

De mellom 25 og 29 år er oftest på AMO-kurs som gir formell kompetanse

Blant arbeidssøkere i alle aldre er det flere som får AMO-kurs som gir formell kompetanse etter forskriftsendringen (fra andre halvår 2018 til andre halvår 2019). Likevel er det ingen tydelige endringer i hvilke aldersgrupper som får AMO-kurs som gir formell kompetanse fra før til etter forskriftsendringen¹² (figur 12). Selv om andelen på AMO-kurs som gir for-

mell kompetanse faller under koronapandemien, så øker antall i alle aldersgrupper (ikke vist). For de med nedsatt arbeidsevne mer enn dobles andelen som er på AMO-kurs som gir formell kompetanse fra før forskriftsendringen fram til 2021. At utviklingen ser så forskjellig ut i de to målgruppene etter endringen i tiltaksforskriften, skyldes at antall arbeidssøkere øker, og antall med nedsatt arbeidsevne er stabilt.

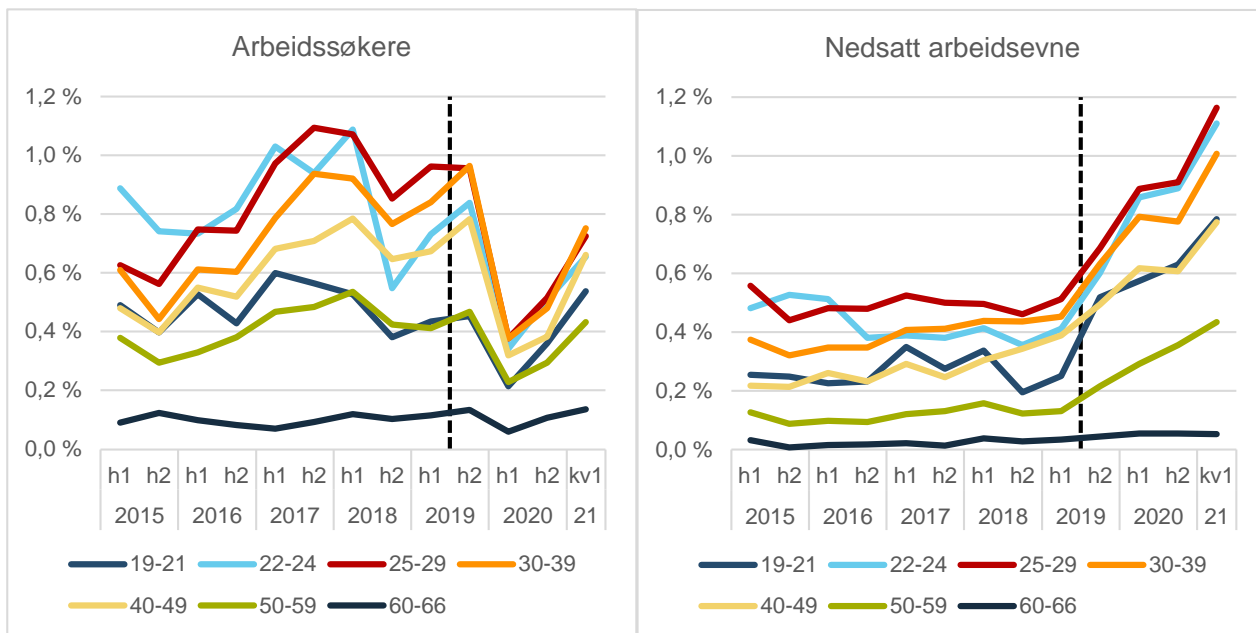
Det er i aldersgruppen 25-29 år at det er størst sannsynlighet for å delta på AMO-kurs som gir formell kompetanse både for arbeidssøkere og de med nedsatt arbeidsevne. Det er aldersgruppene under 22 år og over 50 år som i minst grad deltar på AMO-kurs som gir formell kompetanse. Dette gjelder både arbeidssøkere og de med nedsatt arbeidsevne.

Aktivitetsnivået for langtidsledige opprettholdt under koronapandemien

Blant arbeidssøkere er det størst sannsynlighet for å delta på AMO-kurs når man har vært arbeidsledig lenge (figur 13). Sannsynligheten for å få AMO-kurs som gir formell kompetanse har økt i alle grupper,

¹² I 2020 faller andelen i formell utdanning i alle grupper for arbeidssøkere, noe som må ses i sammenheng med veksten i antall arbeidssøkere.

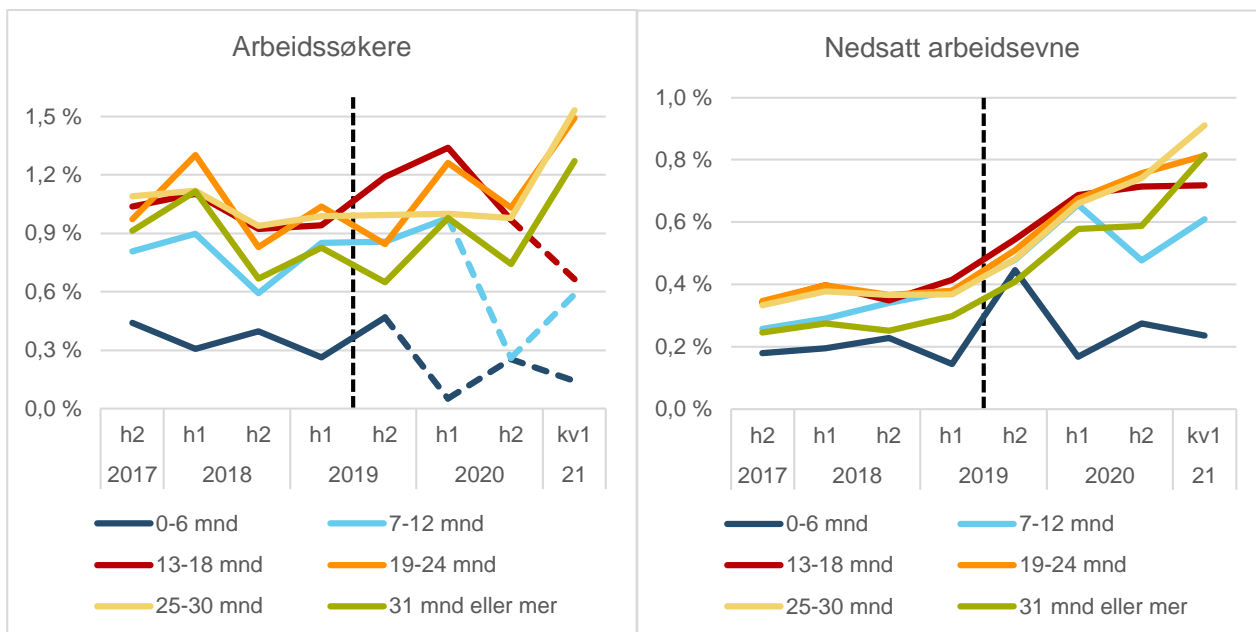
Figur 12. Andel av arbeidssøkere (t.v.) og personer med nedsatt arbeidsevne (t.h.) på AMO-kurs som gir formell kompetanse etter alder. Prosent.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiplet vertikal linje. Formell kompetanse er enten «bevis/sertifikat» eller opplæring på videregående skole nivå.

Kilde: NAV

Figur 13. Andel av arbeidssøkere (t.v.) og personer med nedsatt arbeidsevne (t.h.) i AMO kurs som gir formell kompetanse, etter varighet. Prosent.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiplet vertikal linje. Stiplede kurver angir når varighetsgruppen inkluderer de som ble arbeidsledige under pandemien

Kilde: NAV

men mest for langtidsledige. Vi finner også at de langtidsledige (som var arbeidsledige før koronapandemien) har fått AMO-kurs som gir formell kompetanse i større grad enn tidligere også under koronapandemien.

Blant de med nedsatt arbeidsevne er det også størst sannsynlighet for å få AMO-kurs blant langtidsledige. Vi finner en kraftig økning i sannsynlighet for å få AMO-kurs som gir formell kompetanse blant de med varighet på over ett halvt år (figur 13). For begge grupper er aktivitetsnivået på opplæring for langtidsledige opprettholdt under koronapandemien.

Oppsummering og diskusjon

Redusert bruk av opplæringstiltak

I denne artikkelen har vi undersøkt om det er endringer i hvilke grupper som får opplæringstiltak og hvilke opplæringstiltak som gis til ulike grupper i perioden 2015 – 2021. I likhet med Nicolaisen og Kann (2019) finner vi at bruken av opplæringstiltak reduseres samlet sett over perioden. Dette skyldes særlig at de med nedsatt arbeidsevne i mindre grad får utdanningstiltak, og at arbeidssøkere langt sjeldnere får AMO-kurs.

Nedgangen i AMO-kurs for arbeidssøkere ser ut til å henge sammen med avvikling av mange typer kurs som ikke er kategorisert i statistikken. Samtidig opprettholdes AMO-kursene som er kategorisert som undervisning på videregående skoles nivå, eller andre formelle kompetansebevis (eksempelvis sertifikater), på samme nivå som tidligere.

Flere arbeidssøkere på utdanningstiltak og AMO-kurs som gir formell kompetanse

Flere på utdanningstiltak

For arbeidssøkere finner vi en betydelig økning i bruken av utdanningstiltak i forbindelse med endringen i tiltaksforskriften. Antall arbeidssøkere som deltar på utdanningstiltak øker fra 74 per måned i 2015 til 757 per måned i første kvartal 2021. Økningen skjer først og fremst for fag- og yrkesfaglig opplæring på videregående skoles nivå.

Lavt utdannede, innvandrere fra land utenfor EØS og langtidsledige prioriteres

Blant arbeidssøkere finner vi at sannsynligheten for å være på utdanningstiltak øker mer for de med lavt utdanningsnivå, arbeidssøkere fra land utenfor EØS og langtidsledige. Dette er gruppene som man ønsket å prioritere i inkluderingsdugnaden.

Slake grupper med nedsatt arbeidsevne får minst utdanningstiltak

Det har lenge vært en nedgang i bruk av utdanningstiltak blant de med nedsatt arbeidsevne. En slik nedgang er ikke i tråd med intensjonene i inkluderingsdugnaden som tilsier at de med funksjonsnedsettelse skal prioriteres. Blant de med nedsatt arbeidsevne er det en tendens til at utdanningstiltak i størst grad gis til personer født i Norge, som har høy utdanning, og alder 25-39 år. Dette endres ikke med endringen i tiltaksforskriften. Dreiningen mot at prioriterte grupper i større grad får tiltak, skjer altså kun blant arbeidssøkerne, og ikke blant personer med nedsatt arbeidsevne.

Større sannsynlighet for AMO-kurs som gir formell kompetanse

Til grunn for forskriftsendringen lå også en intensjon om å vri opplæringen mot at denne skulle gi formell kompetanse. Vi viser at denne intensjonen oppfylles. Flere arbeidssøkere får utdanningstiltak. Flere får også AMO-kurs som gir formell kompetanse. Både blant arbeidssøkere, og personer med nedsatt arbeidsevne er sannsynligheten for å få AMO-kurs som gir formell kompetanse langt høyere, og har økt mer for de med lav utdanning, fra land utenfor EØS og langtidsledige enn for andre grupper.

Ikke tegn til strategiske bytter

Det er reist spørsmål om noen tiltak er så attraktive at personer prøver å bli kategorisert med nedsatt arbeidsevne for å få tilgang til disse tiltakene selv om de neppe fyller kriteriene for «nedsatt arbeidsevne». Det kommer fram av høringsnotatet av 6. februar 2019¹³ at endringen i tiltaksforskriften er gjort ettersom «kravet

¹³ <https://www.regjeringen.no/contentassets/0cd1bdd8a1b45bc98e6fab1a90f9c48/horingsnotat-06022019.pdf>

om nedsatt arbeidsevne kan skape uheldige føringer i retning av at flere velger å søke helse relaterte ytelser, samtidig som det kan stenge arbeidssøkere ute fra opplæringsopplegg som er nødvendige for å komme i arbeid. Dette kan være arbeidssøkere som tilhører inkluderingsdugnadens målgruppe». Dersom slike bytter ble gjort tidligere, er det ingenting som tyder på at dette skjer i mindre grad etter endringene i tiltaksforskriften, slik høringsnotatet, sitert over, antyder at kunne være en konsekvens av forskriftsendringen. Det er hverken færre som blir registrert med nedsatt arbeidsevne, eller færre som har overgang fra å være arbeidssøker til å bli registrert med nedsatt arbeidsevne. Begge disse indikatorene har en stigende trend (se vedlegg, figur v3).

Mye opplæring også under koronapandemien

Endringen i tiltaksforskriften trådte i kraft knappe ni måneder før koronapandemien resulterte i rekordhøy ledighet. Utviklingen etter mars 2020 er påvirket av pandemien, både ved at arbeidsbelastningen i NAV var svært høy, og ved at strenge smittevernstiltak antagelig gjorde det vanskeligere å tilby et fullverdig opplæringstilbud. I lys av dette er det overraskende at NAV har klart å opprettholde opplæringstiltak under pandemien. Selv om andelen går ned, så er antallet høyt, og enkelte grupper (innvandrere fra utenfor EØS, unge, de med lav utdanning og langtidsledige), har hatt en større andel på opplæringstiltak sammenlignet med nivået før pandemien. Dette til tross for at disse gruppene har vært ekstra hardt rammet av den økte arbeidsledigheten.

Nav har prioritert innenfor rammen

Vi har i denne artikkelen sett at omfanget av opplæringstiltakene (og andre arbeidsmarkedstiltak (figur1)), endres lite over tid og at de også påvirkes lite av konjunktursvingninger. Hvor mange som får tiltak er politisk styrt, og følger årlige bevilgninger fra Stortinget. NAV ser imidlertid ut til å vri tiltakene i retning av mer kompetansehevende tiltak samt å prioritere svake grupper, selv om antall i opplæringstiltak i alt har gått ned. Sysselsettingsutvalget anbefaler å styrke bevilgning til arbeidsmarkedstiltak og å trappe opp bruken av opplæringstiltak og lønnstilskudd. Årsaken er at empiriske studier tyder på at disse arbeidsmarkedstiltakene er blant de mest effektive for

å øke sysselsettingen (NOU 2012:2 (2021)). Dette har i liten grad vært gjort hittil, og endringene vi har beskrevet her er kommet som et resultat av endrede prioriteringer i NAV.

Fylkeskommunen hovedansvar for opplæring - samarbeid med NAV bør styrkes

Utfordringene i NAVs samarbeid med fylkeskommunen er særlig knyttet til at voksne som skal benytte fylkeskommunens tilbud sikres fleksibilitet knyttet til opptak og gjennomføring.¹⁴ Manglede fleksibilitet kan både bidra til at brukere får mindre hensiktsmessig tilbud mens de venter på opptak, og at tiden brukere har til rådighet mens de mottar tidsbegrensede livsoppholdsytelser ikke benyttes på en effektiv måte. Ansvar for dette ligger både hos NAV og hos fylkeskommunen. Bedre tilrettelegging av ordinære utdanningstilbud kan bidra til at flere får den kompetansen de trenger for å komme i arbeid både med og uten hjelp fra NAV.

I det tidligere regelverket var det en utfordring for NAV at nesten ingen, utenom de med betydelige helseproblemer, var i målgruppen for utdanningstiltak. Personer med rettigheter etter opplærings- og introduksjonsloven var utelukket fra utdanningstiltak etter gammelt regelverk. En konsekvens av dette er at noen brukere har falt mellom to stoler. Disse har ikke helseproblemer i så stor grad at de kvalifiserer til å få opplæringstiltak gjennom NAV, men kan likevel ha store og sammensatte bistandsbehov og utfordringer med å mestre sitt eget liv. Samtidig har de behov for opplæring for å komme ut i arbeid, men kunne etter gammelt regelverk ikke få tilbud om dette fra NAV fordi de har rett på utdanning fra fylkeskommunen. Det å åpne opp for en bredere målgruppe, til å inkludere brukere som har rett på utdanning gjennom kommune eller fylkeskommune, men som er vurdert til at de ikke kan nyttiggjøre seg av dette tilbudet, har gjort at flere har fått nødvendig utdanning av NAV gjennom det nye regelverket. Samtidig ser det ikke ut til å ha eksplodert bruk av opplæringstiltak i NAV, noe som heller ikke er

.....
¹⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-forskrift-om-arbeidsmarkedstiltak/id2628412/?uid=e-5e4a503-4045-4cd6-906d-54270b1c1593>

mulig siden dette er styrt gjennom begrensede bevilgninger. Det viser seg at de som har fått opplæringstilbud i stor grad er de prioriterte gruppene.

Dersom det ønskes at arbeidsledige i større grad skal ta utdanning kan løsningen ligge i mer ressurser til opplæringstiltak i NAV, eller i at fylkeskommunen får økt ansvar og mulighet til å drive tilrettelegging og ved at samarbeidet mellom etatene forbedres. Forslaget om å innføre en fullføringsrett i videregående skole¹⁵ vil også påvirke hvor mange som vil trenge utdanning som arbeidsmarkedstiltak fra NAV, ettersom det offentlige i større grad har ansvar for at

alle elever, også de med betydelige tilretteleggingsbehov, fullfører videregående skole gjennom det ordinære utdanningssystemet.

For å bidra til at flere arbeidsledige tar utdanning, er en annen mulighet å øke muligheten til å studere mens man mottar dagpenger. Under koronapandemien har det vært mulig og er foreslått å bli videreført permanent.¹⁶

.....
¹⁵ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-innfore-fullforingsrett-i-videregaende/id2837083/>

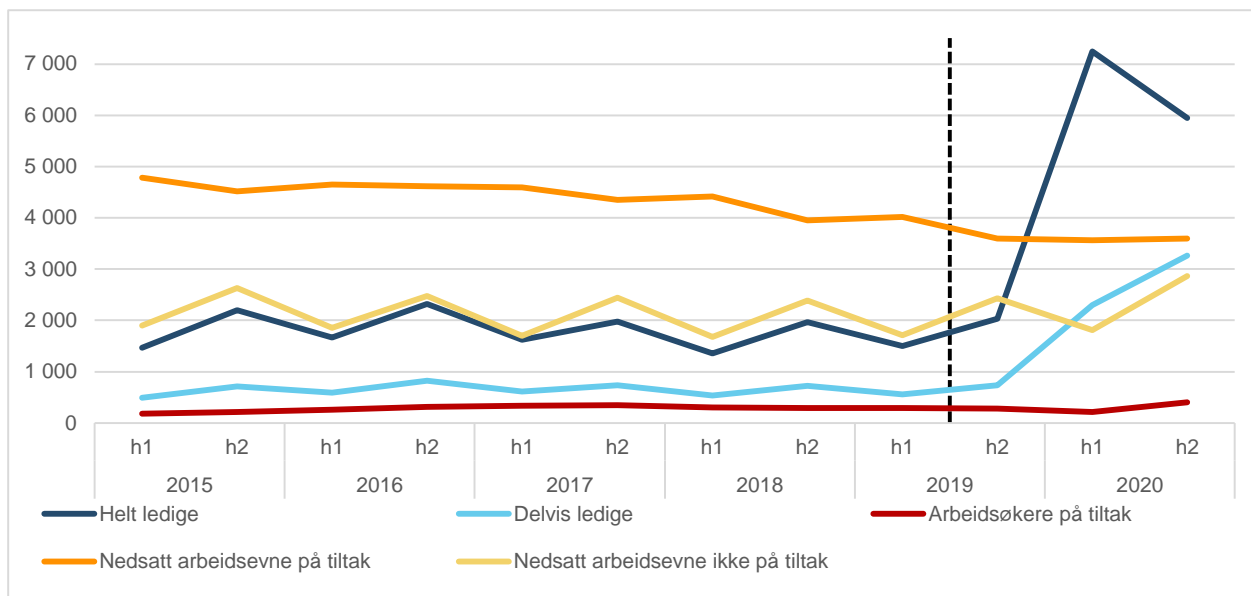
.....
¹⁶ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-gjore-det-enklere-a-kombinere-dagpenger-og-utdanning/id2843362/>

Referanser

- Albæk, K., R. Asplund, E. Barth, L. Lindahl, M. Storm og P. Vanhala (2019) «Better Late Than Never? Hoe Late Completion Affects the Early Careers of Dropouts». *IZA Discussion Paper Series*.
- Cappelen, Å., B. Dapi, H. M. Gjefsen og N. M. Stølen (2020) «Framskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040». SSB-rapport 2020/41.
- Card, D., J. Kluve og A. Weber (2018) «What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations». *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931.
- Dahl, Espen Steinung, Jorunn Furuberg, Ingunn Helde, Åshild Male Kalstø, Inger Cathrine Kann, Andreas Myhre, Heidi Nicolaisen, Jon Petter Nossen og Mia Sohlman (2021) «Ett år med korona: Utvikling og utsikter for NAVs ytelser og brukere». *Arbeid og velferd*, 1/2021.
- Falch, N. S., R. C. Haugen, M. V. Knutsen og K. Røed (2018). «Arbeids- og velferdsetatens arbeid med langtidsledige». Oslo: Oslo Economics og Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.
- Falch, T og O. H. Nyhus (2011). «Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting og inaktivitet blant unge voksne». *Søkelys på arbeidslivet*, 28(4), 285-301.
- 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.
- Meld. St. 16 (2015-2016) «Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring».
- Nicolaisen, H og I. C. Kann (2019) «Hvem får hva og hvorfor? Utdanning, opplæring og unge NAV-brukere». *Arbeid og velferd* 1/2019.
- Nossen, J. P., A. Gjerde, Å. M. Kalstø og T. Lorentzen (2021) «Kort vei fra tiltak til jobb? Løpebaner for arbeidssøkere som deltar i tiltak». *Arbeid og velferd*, 1/2021.
- NOU 2018:13 (2018) «Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold». Livsoppholdsutvalget.
- NOU 2021:2 (2021) «Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting». Sysselsetningsutvalget andre del.
- Oxford Research (2015) «AMO i syv norske fylker – Kartlegging av arbeidsmarkedsopplæring (AMO) i NAV».
- Von Simson, K. (2019) «Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer». Utarbeidet på oppdrag for Sysselsetningsutvalgets ekspertgruppe.
- Westlie, L. (2008) «The Long-Term Impacts of Vocational Rehabilitation». *Memorandum* 25/2008.

Vedlegg

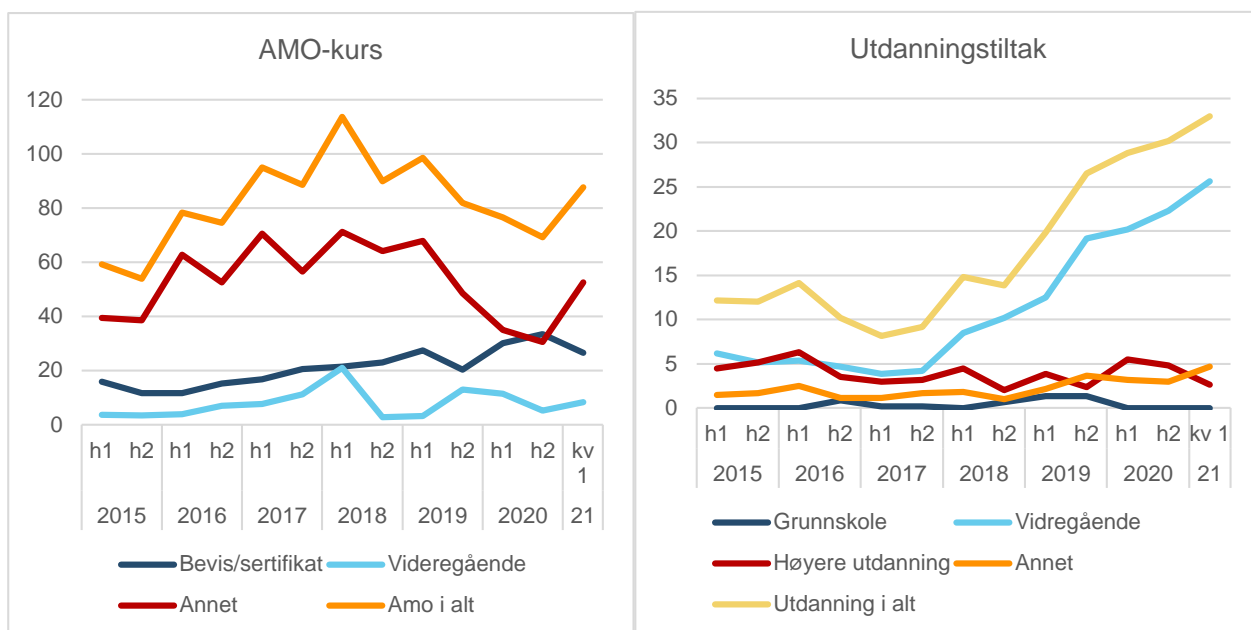
Figur v1. Antall registrert som i ordinær utdanning. Arbeidssøkere og personer registrert med nedsatt arbeidsevne, etter om de er på tiltak i NAV eller ikke (2015-2020).



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiplet vertikal linje.

Kilde: NAV

Figur v2. Antall på opplæringstiltak i gruppen «andre på tiltak», etter type opplæring.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiplet vertikal linje.

Kilde: NAV

Ikke tegn til strategiske bytter

Det er reist spørsmål om noen tiltak er så attraktive at personer prøver å bli kategorisert med nedsatt arbeidsevne for å få tilgang til disse tiltakene selv om de neppe fyller kriteriene for «nedsatt arbeidsevne». Dersom slike bytter ble gjort tidligere, er det ingenting som tyder på at dette skjer i mindre grad etter endingene i tiltaksforskriften.

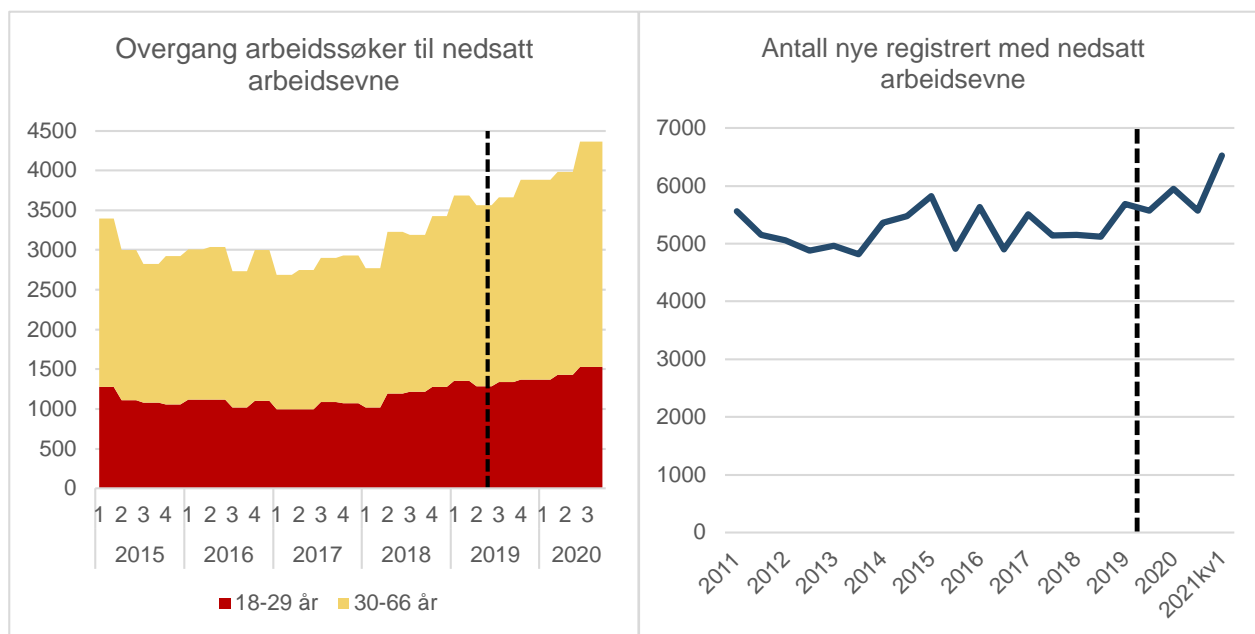
Vi har sett på om det er endring i antall med overgang fra arbeidssøker til nedsatt arbeidsevne. Vi definerer overgang som at de i løpet av tre måneder fra de avslutter ledighet har overgang til nedsatt arbeidsevne.

Vi har også sett på antall nyregistreringer av nedsatt arbeidsevne. Vi finner en *økning* fra andre halvår 2018 for begge indikatorer, ikke en reduksjon, slik det ble

antatt i høringsuttalelsen, kunne skje som følge av forskriftsendringen. Vi er usikre på hva dette skyldes, men det kan ha sammenheng med innstramningen av AAP ordningen i 2018, der mange gikk ut av AAP, noen delvis i jobb, andre uten jobb. Kanskje ble noen av disse registrert å ikke ha nedsatt arbeidsevne i en periode, og at økningen vi ser kan skyldes at de blir registrert med nedsatt arbeidsevne på nytt. Vi så at tilstrømmingen til AAP økte fra omtrent samme tidspunkt (Kann og Dokken 2019). Koronapandemien førte også til økt tilstrømming til AAP (Dahl m.fl. 2021).

Det kan selvfølgelig være at det likevel er en underliggende avtagende trend, som maskeres av andre forhold. Men vi har ikke funnet grunnlag i data for å anta dette.

Figur v3. Antall med overgang fra arbeidssøker til nedsatt arbeidsevne (t.v.) og antall nye registrert med nedsatt arbeidsevne (t.h.).



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiptet vertikal linje.

Kilde: NAV

TID, TIDSBRUK OG FREMDRIFT I SAKENE TIL UNGE AAP-MOTTAKERE

En studie av oppfølging sett gjennom digital aktivitetsplan

Av Ragnhild Ekelund¹

Sammendrag

1. januar 2018 ble reglene for arbeidsavklaringspenger (AAP) endret. Målet var blant annet at stønadsløpet skulle bli «strammere». Konkret skulle en raskere avklaring av brukere oppnås ved hjelp av tett og tidlig oppfølging. I tillegg ble maksimal varighet man kan motta AAP redusert fra fire til tre år. Det er videre et mål for NAV at unge brukere som mottar AAP skal komme i gang med arbeidsrettet aktivitet tidlig i stønadsløpet, og at medisinsk behandling skal benyttes samtidig som arbeidsretting dersom det er nødvendig.

Digital aktivitetsplan er et verktøy som brukes i arbeidsrettet oppfølging i NAV. Her kan brukeren kommunisere med veilederen sin, og de aktivitetene brukeren gjør for å komme i arbeid føres inn i planen. I tillegg referatføres samtaler og møter med NAV hvor brukeren deltar. Aktivitetsplanene fanger ikke opp alt som skjer i den arbeidsrettede oppfølgingen, men samhandlingen mellom brukeren og veilederen skal være godt dekket.

Ved å gå gjennom 80 digitale aktivitetsplaner undersøker jeg hvordan unge AAP-mottakere og NAV-veiledere bruker tiden de har til rådighet. Spesielt fokuserer jeg på hvordan fremdriften er i oppfølgingen, og hvordan NAV kommuniserer og rettleder knyttet til tidshorisont og fremdrift.

Analysen viser at veilederne i liten grad bevisstgjør AAP-mottakerne om tidshorisonten i stønadsløpet, og det fremstår som at det i flertallet av sakene mangler en helhetlig tidsplan eller fremdrift i oppfølgingen. I oppstarten av AAP-perioden er det lite snakk om tidshorisonten. Kanskje mer overraskende er det ikke mye tematisert mot slutten av løpet heller.

Veilederne snakker ofte om aktivitet tidlig i løpet. Til tross for dette, er det ikke uvanlig at det tar om lag ett år før brukerne kommer ut i arbeidsrettet aktivitet, og at det er mest medisinsk behandling til å begynne med. Det er ulike grunner til at det går det som mange vil mene er lang tid. Ofte er det helseutfordringer, eller en kombinasjon av mindre hendelser som til sammen blir barrierer for fremdrift i sakene.

.....
¹ Tusen takk til Kari-Anne Eriksen for innhenting av data og til Heidi Nicolaisen for gode diskusjoner og faglige innspill underveis. Jeg takker Arbeids- og tjenesteavdelingen for flere gjennomlesinger og spesielt Laila Hove og Christine Selnes som har vært involvert gjennom hele prosessen. Takk også til Ivar Lima og Johannes Sørbo for gjennomlesing og kommentarer på utkast.

Innledning

1. januar 2018 ble det gjort en rekke endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger (AAP). Noen av endringene skulle medføre at stønadsløpet ble «strammere», som blant annet innebærer at maksimal lengde på stønadsperioden ble forkortet fra fire til tre år, og at muligheten til å få forlenget perioden med AAP ut over maksimal periode ble innskrenket (Prop. 74 L (2016-2017)). Regelendringene medfører altså at NAV og brukeren har kortere tid på seg enn tidligere for å avklare brukernes arbeidsevne, og at dersom dette ikke er gjort innen tre år, er mulighetene for å få forlenget perioden med AAP betydelig innskrenket.

Et grep som ble gjort i NAV for å møte disse regelendringene var å understreke viktigheten av at aktivitet og medisinsk behandling kan kombineres. Slik kan man unngå «passive» stønadsløp hvor brukeren kun mottar medisinsk behandling, før aktivitet kommer inn i bildet. I Mål- og disponeringsbrevet til fylkene for 2018 står det: *Det skal være et «strammere stønadsløp», og NAV må i større grad motivere til mer arbeidsrettet aktivitet/arbeid i kombinasjon med medisinsk behandling* (Mål- og disponeringsbrev til fylkene 2018). Denne prioriteringen er gjentatt i Mål- og disponeringsbrevet til fylkene for 2019 og 2020.

Ungdomsinnsatsen som ble innført i NAV i 2017 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. 1 2016-2017). Fra 1. februar 2020 er det i tillegg satt av ekstra midler til en forsterket innsats mot unge mottakere av AAP, hvor målet er færre unge på helse relaterte ytelser. «Forsterket ungdomsinnsats» skal føre til raskere og bedre avklaring og tettere oppfølging gjennom hele stønadsløpet (Mål- og disponeringsbrev til fylkene 2020). Ungdom som mottar AAP er altså en høyt prioritert gruppe i NAV, og det har i flere år vært et tydelig mål at denne brukergruppen skal komme ut i aktivitet tidlig i stønadsløpet. For brukere under 30 år som mottok AAP tok det i 1. tertial 2020 i gjennomsnitt 334 dager fra de fikk et vedtak om rett til oppføl-

ging fra NAV, til de var registrert som deltaker i arbeidsrettet tiltak² (NOU 2021: 2). Det kan likevel skje arbeidsrettet oppfølging³ før man deltar i et arbeidsrettet tiltak, for eksempel gjennom veiledning, kartlegging og samtaler.

Tema for denne artikkelen er fremdrift i oppfølgingen. Hvordan bruker NAV og de unge AAP-mottakerne tiden de har tid rådighet? På hvilke måter drives saken fremover av veilederen og brukeren? Hvordan snakkes det om tidsrammen for stønadsløpet? I hvilken grad gjøres brukerne bevisst på hvor lang tid man har til å avklare arbeidsevnen?

Jeg undersøker også hva digitale aktivitetsplaner kan fortelle om i hvilken grad og hvordan brukerne oppfordres til å delta i aktivitet samtidig som de deltar i medisinsk behandling. Hva ser ut til å fremme eller hindre aktivitet i oppfølging av unge mottakere av arbeidsavklaringspenger?

Digital aktivitetsplan består primært av tre deler; mål, dialogtjeneste og aktiviteter, i tillegg til at det skal skrives referat fra alle telefonsamtaler og møter som bruker er involvert i, og disse legges også legges inn i aktivitetsplanen. I en tidligere artikkel (Ekelund 2021) undersøkte jeg hvordan dialogtjenesten brukes og hva som var innholdet i meldingene som brukerne og NAV sender til hverandre i denne kanalen. For det andre ble det analysert i hvilken grad brukerne hadde satt seg mål for oppfølgingen, samt hvilken type mål de hadde satt seg.

I denne artikkelen vil jeg gå dypere inn i hva som fremmer og hva som forhindrer fremdrift i sakene. Mot slutten av artikkelen vil jeg samle trådene og diskutere hvilke typer konklusjoner vi kan trekke knyttet til oppfølging av unge AAP-mottakere på bakgrunn av disse to artiklene.

² Ikke alle skal ha arbeidsrettede tiltak. NAV-kontorene har blant annet kommunale tiltak mm. Enkelte grupper, som for eksempel studenter som mottar AAP etter studentbestemmelsen, skal utelukkende ha medisinsk behandling.

³ Med «arbeidsrettet oppfølging» menes all samhandling mellom brukeren og NAV som har til formål å understøtte fremdriften mot målet om å komme i arbeid.

Aktivitetsplikt og digital 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
- 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

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).

En digital aktivitetsplan skal inneholde både formulering av målet med oppfølgingen, og beskrivelser av aktiviteter brukeren skal gjennomføre for å avklare eller forbedre arbeidsevnen. Aktivitetsplanen skal i tillegg vise samhandling mellom NAV og bruker, både i form av telefon- og møtereferater og i skriftlig kommunikasjon mellom bruker og NAV dialogtjenesten.

Arbeidsavklaringspenger

AAP 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 AAP¹. 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 minstepytelse 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 minstepytelsen 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, og for andre utløper AAP-perioden uten at de er ferdig avklart.

Fra 01.01.18 ble det blant annet strengere vilkår for å få innvilget AAP, og maksimal stønadsperiode ble endret fra fire til tre år. I tillegg ble muligheten for forlengelse ut over maksimal stønadsperiode strammet inn. Det ble også innført en karenperiode på ett år før det kan innvilges en ny periode med AAP etter utløpet av maksimal stønadsperiode, 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 stønadmottakernes arbeidsevne, samt økt overgang til arbeid (Prop. 74 L (2016-2017)).

¹ Dersom et gjennomsnitt av inntekten de siste tre år gir et høyere grunnlag, skal dette legges til grunn.

Tidligere forskning

Flere studier indikerer at AAP kan ha hatt uheldige konsekvenser for unges arbeidstilknytning. Schreiner (2019) fant at det å få AAP i stedet for dagpenger eller økonomisk sosialhjelp bidro til å redusere senere deltakelse i arbeidslivet. Vogt m.fl. (2020) fulgte tre kohorter som ikke hadde fullført videregående opplæring da de var 21 år. I kohorten som opplevde innføring av AAP, finner de en markert økning i andelen som mottar en helse relatert ytelse og ikke er i jobb eller utdanning når de er 26 år. Se også Sysselsettingsutvalgets rapport (NOU 2021: 2) for en gjennomgang

av forskning om dette. Samtidig er det forsket mindre på hva som skjer i oppfølgingen mens man mottar AAP, som eventuelt kan bidra til å forklare at arbeidstilknytningen ikke er optimal blant de som har mottatt AAP. Noe av den forskningen som likevel finnes av oppfølging kritiserer AAP-ordningen for at mange mottakere blir langvarige og passive mottakere av ytelsen. Dette knyttes til at NAV-kontorene ikke hadde ressurser til å gi tett oppfølging (Mandal m. fl. 2015). Andre har vist at det ofte tar lang tid før arbeidsrettet aktivitet kommer i gang (Bragstad 2017), og at det i liten grad foregår medisinsk behandling og arbeidsrettet aktivitet samtidig (Galaasen m. fl. 2017). Den digitale dialogen mellom brukeren og veilederen i aktivitetsplanen handler i liten grad om arbeid, til tross for at dette er hensikten, og brukerne har få tydelige mål for oppfølgingen (Ekelund 2021).

For personer med blant annet psykiske lidelser, kan arbeid og aktivitet i mange tilfeller være helsefremmende. Sysselsettingsutvalget skriver: «det antas at en stor del av de unge som i dag mottar AAP har lidelser som kan behandles kombinert med arbeid eller utdanning. Arbeid og aktivitet kan i mange tilfeller være helsefremmende, blant annet når det gjelder rygg- og skjelettplager og psykiske lidelser» (NOU 2021: 2: 269). Forsøk med bruk av metodikken «Individual Placement and Support» (IPS) viser også positiv effekt på arbeidsdeltakelsen av å kombinere arbeid, medisinsk behandling og tett oppfølging fra jobbspesialister for personer med moderate og alvorlige psykiske lidelser (NOU 2021: 2).

Data og metode⁴

Datamaterialet består av utskrift⁵ av 80 digitale aktivitetsplaner med tilhørende CV for hver bruker. I tillegg til aktivitetsplan og CV, ble brukernes diagnoser registrert. Utvalgsriteriene for hvilke saker som skulle hentes ut var størrelse på NAV-kontor, tids-

punkt for innvilgelse, og brukers alder ved innvilgelsestidspunkt. De fire ulike innvilgelsestidspunktene var første kvartal 2016 (28 saker), første kvartal 2018 (32 saker), tredje kvartal 2019 (10 saker) og første kvartal 2020 (10 saker).

Alle brukerne var under 30 år på innvilgelsestidspunktet. 41 av personene var 18-24 år, og 39 var 25-29 år. Det ble hentet saker fra 34 ulike NAV-kontor, og sakene er hentet fra kontorer med tre ulike størrelseskategorier. En del av brukerne flyttet i løpet av perioden og tilhørte derfor flere NAV-kontor på ulike tidspunkt i oppfølgingsløpet.

Det kan ha skjedd oppfølging i saken som ikke fremkommer i digital aktivitetsplan. For eksempel kan bruker ha deltatt i kommunale tiltak som er registrert i andre fagsystemer. Kommunikasjon mellom NAV og bruker skal registreres i digital aktivitetsplan, men samtale mellom NAV og andre aktører, for eksempel legen, kan ligge i andre fagsystemer. Disse kan være nevnt i digital aktivitetsplan, men det er ikke krav om det. Legeerklæringer ligger i andre fagsystemer, og er ikke inkludert her. Aktivitetsplanen viser først og fremst den dialogen og samhandlingen som skjer mellom brukeren og NAV og det er denne kommunikasjonen som er det sentrale i denne analysen.

Metode

Metoden som benyttes i denne analysen er kvalitativ innholdsanalyse. Dette betegner en systematisk gjennomgang av dokumenter, hvor målet er å kategorisere innholdet og registrere data som er relevant for å belyse studiens problemstillinger (Grønmo 2004:189). I kvalitative analyser er man ute etter å analysere innhold, prosesser og meningssammenhenger. Hensikten er ikke å finne generaliserbare sammenhenger i statistisk forstand, men å komme frem til analyser eller forståelser som kan være overførbare til sammenlignbare kontekster (Skilbrei 2019: 11-21). I tillegg er det viktig å tolke tekstenes mening i lys av konteksten tekstene er produsert i, og konteksten som tekstene formidles i. Man kan spørre: hva var intensjonen med teksten, hvilket budskap hadde den til hensikt å formidle, hvordan kan den ha blitt oppfattet av mottakeren? For å forstå tekstenes

⁴ Se Ekelund (2021) for en mer detaljert redegjørelse for kjennetegn ved datamaterialet og begrunnelser for utvalget.

⁵ 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.

mening må man vurdere de ulike rollene til de som produserte tekstene, hvilken bakgrunn de ulike aktørene har, og i hvilken situasjon teksten ble skrevet, formidlet og lest av en mottaker (Grønmo 2004:

190-191). I kvalitative studier kontekstualiserer forskeren tekstene i den konteksten de er skapt. Tekstene må altså ses i den konteksten de befinner seg innenfor.

Koding, kategorisering og systematisering

Analyse av kvalitative data består i å avdekke generelle eller typiske mønstre i materialet. Man forsøker å forstå større sammenhenger ved å studere en mindre gruppe individer eller som i dette tilfellet, tekster (Skilbrei 2019: 179). Som regel er datamaterialet i kvalitative analyser uoversiktlig, komplekst og omfattende, og det gjelder også for materialet denne analysen bygger på. For å finne mønstre som er generelle og typiske, er det nødvendig å forenkle og sammenfatte innholdet i tekstene. En vanlig fremgangsmåte er å *kode* materialet. Dette innebærer at man lager en forkortelse, et enkelt ord, eller bruker et symbol om deler av teksten (Grønmo 2004: 246-247). Koding handler om å se nyanser og detaljer i materialet, og gjennom det ideelt sett finne mønstre som bidrar til å se det større bildet. Koding er nyttig for å løfte blikket og å abstrahere (Skilbrei 2019: 182-186).

Datamaterialet ble kodet og kategorisert i flere omganger. Først gikk jeg gjennom hele datamaterialet en gang fordi dataene måtte anonymiseres for hånd. Det innebar at jeg da leste hele datamaterialet, og strøk over sensitiv informasjon. I de tilfellene den anonymiserte informasjonen var nødvendig for å forstå innholdet i teksten, skrev jeg inn erstatninger for det som var anonymisert. For eksempel ble navnet på leger erstattet med «legen», eller navnet på veiledere erstattet med «veileder». Som følge av anonymiseringen, ble bakgrunnsinformasjonen om brukeren borte. For å ikke miste

denne informasjonen, for eksempel brukerens alder, skrev jeg på første side i hver av utskriftene informasjon om brukers kjønn, alder, størrelse på NAV-kontor og innvilgelsestidspunkt. I tillegg nummererte jeg alle sakene fra 1 til 80.

I denne første runden med gjennomlesing og anonymisering gjorde jeg meg opp en mening om helheten i datamaterialet, skrev noen stikkord og skrev sammendrag på helt overordnet nivå, i tråd med prosedyrer beskrevet i metodelitteraturen (Skilbrei 2019: 183). Jeg noterte også temaer som kunne være verdt å se nærmere på, og vurderte hva som var mest nyttig å gå videre med. I tillegg var det noen forhåndsbestemte temaer jeg så etter, for eksempel markerte jeg dialog og referater som handlet om helse med en farge, og det som handlet om aktivitet med en annen farge.

På bakgrunn av dette gikk jeg videre mer systematisk til verks, og fargekodet aktuelle temaer i materialet. Å finne tilbake til disse fargekodningene innebærer i praksis at jeg må bla gjennom dataene på nytt, så for å finne tilbake til det jeg hadde kodet, laget jeg ulike matriser og dokumenter med notater hvor jeg skrev ned i hvilke deler av materialet det stod om hvilke temaer. Mot slutten av arbeidet slo jeg sammen noen av matrisene, og et eksempel på hvordan en sak kunne fremstilles i matrisen er vist nedenfor.

Tabell 1: Utdrag fra matrise

Nr.	Type kontor, innvilget, alder, kjønn	Sammendrag: hva skjer, hva fremmer, hva forhindrer arbeid	Avklaring/tid igjen AAP – bevisstgjøring og tidshorisont	Parallellitet	Tid fra innvilgelse til aktivitet	Mål
6	Stort, 2018, 18-24, M	Veileder skriver i slutten av referatene: plan videre. Skaper fremdrift ved at de hele tiden blir enige om neste skritt.	Bruker spør selv hvordan det blir med AAP videre når han skal bytte kontor på grunn av flytting.	Behandling 01.03.18-30.06.20. Rehabilitering 01.01.20-31.05.20. Veileder snakker om aktivitet i kombinasjon med behandling på møte 24.04.19	1 år og 8 mnd. Arbeidsforberedende tiltak: juni 18 (deltakelse i kulturgruppe). 04.11.19: starter i arbeidstrening, registrert med 50 % deltakelse	Ja

Ikke alle sakene er kodet like detaljert. For eksempel var det vanskelig å få oversikt over hva som skjedde på hvilket tidspunkt i de ulike sakene, siden sakene ikke er sortert kronologisk. I sakene fra 2018 markerte jeg det som skjedde i 2018 med en farge, og det som skjedde i 2019 og 2020 med andre farger. Det vil si at ved ny gjennomgang ser jeg raskt

ut fra hvilken farge teksten er markert med, omtrent hvor i oppfølgingen det ene eller det andre skjer. Denne fremgangsmåten brukte jeg ikke på 2019- og 2020- sakene, fordi disse representerer så pass korte oppfølgingsløp. I 2019- og 2020-sakene skrev jeg derfor et kort referat av hele saken i alle de 20 sakene.

Resultater

Tidshorisont, retning og fremdrift

Informasjon om hvor lenge AAP er innvilget og øvrige vilkår for ytelsen, får brukerne gjennom vedtaket fra NAV Arbeid og ytelse. Selv om oppfølgingen ikke styres av ytelsen, setter ytelsen en viktig ramme for oppfølgingen i form av økonomisk sikkerhet og forutsigbarhet for brukeren. Jeg vil nå gå gjennom hvordan, og i hvilken grad, tidshorisonten for AAP-løpet er tematisert i sakene på ulike tidspunkt i oppfølgingen.

Ikke tema i starten av AAP-løp

Tidshorisonten er ikke tema i begynnelsen av sakene, og det snakkes svært sjeldent om at det er en maksimal tidsramme for mottak av AAP i løpet av oppfølgingsløpet. Siden AAP innvilges for ett år om gangen, er det av og til noen brukere som for eksempel spør om hva som vil skje med utbetalingene når det første året har gått. Veilederne responderer som regel med å informere om hvor lenge AAP er innvilget per nå. I det følgende eksemplet har brukeren hatt AAP i ni måneder (siden juli 2019), og den eneste kontakten som er registrert før denne dialogen er et informasjonsmøte om AAP som hun deltok på i september 2019. Brukeren og veilederen har snakket litt frem og tilbake om hva som er status i saken, og brukeren har fortalt at hun for tiden har dårlig helse, og at hun skal vurdere mulighet for noe arbeid senere i dialog med behandler. Dialogen går videre som følger:

BRUKER – 2. APR. 2020:

«Jeg lurer på hva som skjer etter juni i år? Vil jeg fremdeles få arbeidsavklaringspenger?»

VEILEDER – 3. APR. 2020:

«Hei. Du har bare hatt AAP under ett år, så de vil bli forlengt. Vi må bare holde aktivitetsplanen din oppdatert. Hilsen [Veileder]» (Innvilget 2019, 25-29 år, kvinne).

Her ser vi at det er brukeren som bringer dette på banen, og at veilederen svarer med at AAP forlenges så lenge aktivitetsplanen holdes gyldig. En mulig årsak til å ikke legge vekt på treårsregelen tidlig i oppfølgingsløpet kan være at målet er *raskest mulig* avklaring, ikke at alle mottakerne skal bruke tre år.

Det å snakke om treårsregelen tidlig i løpet, vil kunne bli oppfattet som at det er den tiden man *skal* bruke, fremfor den tiden man *kan* bruke på avklaring mot arbeid eller uføretrygd.

Samtidig er dette et svar som ikke driver saken fremover. Svaret signaliserer at de har god tid. Alternativt kunne veilederen her i tillegg til å svare på spørsmålet, forklart brukeren hensikten med AAP, hva hun bør ha gjort og gjennomført i løpet av AAP-perioden, og hvordan NAV kan bidra til å hjelpe henne med tanke på å styrke mulighetene for å komme ut i arbeid.

Sjeldent tema mot slutten av AAP-løp

Sakene som hadde oppstart i 2016 nærmet seg maksimal stønadperiode på det tidspunktet de ble hentet ut. Jeg forventet derfor å finne at tidsrammen skulle komme tydelig frem i oppfølgingen i disse sakene, og at NAV ville bevisstgjøre brukerne om at tiden man mottar AAP vil ta slutt i nær fremtid. Jeg forventet også at brukerne skulle være mer opptatt av dette. Det jeg finner i sakene fra 2016 er derimot at det er lite snakk om at det nærmer seg slutten på AAP-løpet.

I om lag halvparten av sakene med oppstart i 2016, var det ikke spor av at de snakket om at den ordinære stønadperioden nærmet seg slutten. Både brukerne og veilederne snakket lite om dette. Når det er et halvt år igjen av maksimal AAP-periode, får brukerne et brev fra NAV Arbeid og ytelse hvor de informeres om at perioden nærmer seg slutten. En del tar kontakt med sin veileder når de får beskjed om dette, fordi de er usikre på hva som skjer når utbetalingene stopper.

I en fjerdedel av sakene ble det eksplisitt nevnt av en av partene, slik som i eksempelet under hvor veilederen forsøker å avtale et møte med brukeren:

VEILEDER - 19. NOVEMBER 2019:

«Det er viktig at vi får hatt et møte fordi det er ikke så lenge igjen av din periode med arbeidsavklaringspenger.»

På dette tidspunktet var det i underkant av fem måneder igjen av den AAP-perioden. Det var ikke uvanlig at brukeren ble overrasket og stresset over at perioden de kan motta AAP nærmet seg slutten da temaet kom opp.

Flere uttrykte bekymring for de økonomiske konsekvensene dette ville få for dem, fordi de var et stykke unna å være avklart mot arbeid eller uføretrygd.

Tydelige avtaler kan skape retning og fremdrift

Ofte var det slik at brukeren og veilederen kunne ha møter uten å bli enige om en tydelig vei videre. Møtene bar mer preg av å være en statusoppdatering enn å bidra til fremdrift i saken. I utdraget nedenfor er det motsatte tilfelle. Veilederen avslutter de fleste møtereferatene ved helt tydelig å skrive hva som er planen videre. Utdraget under er hentet fra slutten av et møtereferat datert 6. september 2019, halvannet år inn i oppfølgingsløpet:

«Videre plan: Du tar kontakt med fastlege og behandler slik at du får dokumentasjon på at du har tatt [nødvendige prøver]. Jeg tar kontakt med [mulige arbeids-givere] i løpet av de to neste ukene» (18-24 år, mann, innvilget 2018, stort kontor).

Her definerer veilederen tydelige oppgaver som må gjøres for at brukeren skal komme nærmere arbeid. Å gi tydelig og definert ansvar og oppgaver til brukerne på denne måten var ikke så vanlig i sakene i datamaterialet, men er kanskje en fin måte å bevisstgjøre brukeren om ansvar og å oppfordre til medvirkning fra brukers side. Det blir også tydelig at saken går fremover, og at de har et klart mål som skal gjøres innen en bestemt tidsfrist.

Hva er det som gjør at tiden går?

Det er, som nevnt, et mål at aktivitet og behandling skal kombineres i AAP-løp. I de neste avsnittene vil jeg gå gjennom eksempler på hvordan NAV og brukerne kommuniserer om dette ved oppstarten av oppfølgingsløp, og 1-2 år inn i løpet.

Aktivitetsplanen ble digitalisert i desember 2017, og det er derfor ikke mulig å undersøke oppstarten av oppfølgingsløpene i sakene fra 2016 med disse dataene. Av samme grunn kan jeg ikke si noe om eventuell endring i hvordan brukerne følges opp i starten av oppfølgingsløp før og etter regelendringen i 2018. I det kommende avsnittet vil det derfor kun være sakene med oppstart i 2018, 2019 og 2020 som er representert. Dette utgjør 52 saker.

Tidlig snakk om aktivitet

Noe som går igjen i mange av sakene er at ganske tidlig i oppfølgingsløpet knyttet til AAP, har brukeren og veilederen det første møtet på NAV-kontoret. Her er det vanlig at de snakker litt om brukerens situasjon, og i referatene fra disse møtene kommer det ofte frem at veilederen har vært inne på temaet arbeidsrettet aktivitet. Likevel er det ikke uvanlig at det tar om lag ett år fra innvilgelse av AAP, til brukeren første gang er registrert med arbeidsrettet aktivitet. Det er ulike årsaker til at det tar tid å komme i gang med aktivitet. Jeg vil nå gå gjennom noen av de vanligste.

Brukeren er for syk

For å få innvilget AAP er det et krav om at arbeidsnivået er nedsatt med minst 50 prosent. Til tross for målet om tidlig aktivitet, er dette av helsemessige årsaker ikke realistisk for alle. Det er ikke uvanlig at brukeren oppgir å være for syk til å delta i, eller i det hele tatt tenke på, aktivitet parallelt med behandling. Noen har dokumentasjon fra lege, eller blir frarådet av sin behandler å være i jobb.

Brukeren det handler om under er eksempel på at sykdom er til hinder for å delta i arbeid. Brukeren er diagnostisert med en lettere psykisk lidelse i tillegg til slapphet/tretthet. I referatet fra første møte etter innvilgelse har veileder skrevet:

«Du vet ikke om helsearbeid er riktig yrke for deg, men du er ikke klar for å tenke på arbeid akkurat nå. Vi blir enige om å snakke om dette om dette senere når du har gjennomført flere utredninger og behandling».

(Brukeren er 18-24 år, kvinne, innvilget 2020)

Selv om det for noen kan være helsemessige årsaker som hindrer arbeidsrettet aktivitet, har flertallet av unge AAP-mottakere diagnoser hvor forskning viser at arbeid og aktivitet faktisk kan være helsefremmende (NOU 2021:2). Det er derfor viktig at NAV oppmuntrer til *noe* aktivitet ved siden av behandling, så lenge det er helsemessig forsvarlig. Samtidig står NAV-veiledere overfor flere dilemma når de skal veie hensynet til at brukeren skal komme raskt ut i arbeid opp mot hensynet til brukers helse. Bråthen (2020) finner for eksempel at NAV-veiledere har erfart at det å sende for syke personer ut i arbeid kan ødelegge forholdet mellom NAV og

den aktuelle arbeidsgiveren, dersom brukeren for eksempel trenger mer oppfølging på arbeidsplassen enn det er lagt til rette for. Ifølge veilederne kan også det å starte opp med arbeidsrettede tiltak for raskt i noen tilfeller gjøre brukerne sykere (Bråthen 2020: 59-60).

I aktivitetsplanene virker det som at enkelte brukere opplever det som vanskelig å forholde seg til kravene fra NAV og å oppfylle aktivitetsplikten. Disse brukerne oppgir for eksempel at de har telefonangst, de tar ikke telefonen når veileder ringer, møter ikke til avtaler, avlyser avtaler, og møter ikke til behandling. De svarer sjeldent på henvendelser i dialogtjenesten. Utdraget nedenfor er hentet fra en sak hvor brukeren fikk innvilget AAP i første kvartal 2018. Hun er altså om lag et halvt år inn i oppfølgingen på det tidspunktet denne dialogen finner sted:

VEILEDER – 3. SEP. 2018:

«Jeg har sendt deg en møteinnkalling.»

BRUKER – 11. SEP. 2018:

«Hei. Vi skulle egentlig ha møte i dag. Jeg må dessverre melde avbud pga sykdom. Kan jeg få en ny avtale?»

VEILEDER – 11. SEP. 2018:

«Hei. Da har jeg satt av ny tid mandag 17. september kl. 13.00. God bedring.»

VEILEDER – 17. SEP. 2018:

«Hei. Du kom ikke i dag.»

BRUKER – 20. SEP. 2018:

«Hei. Jeg fikk dessverre ikke møtt pga jeg hadde så angst, så jeg greide ikke å komme meg lengre enn ut døra og til postkassa mi, før jeg måtte gå inn igjen. Greide heller ikke å ringe for å si at jeg ikke kom. Kan vi ta det igjen?»

VEILEDER – 21. SEP. 2018:

«Skjønner at det kan være vanskelig. Klarer du å møte på DPS⁶? Vi kan i og for seg vente med møte her, hvis du møter opp på DPS. Vi snakket jo litt om å kombinere behandling og tiltak. Vi snakket blant annet om

[tiltak]. Har du tenkt noe mer på det? Eller er det nok med behandling? Du kan jo også snakke med behandleren din om dette. Gi meg tilbakemelding.»

VEILEDER – 1. OKT. 2018:

«Hei igjen. Kan du gi meg tilbakemelding på forrige melding?»

VEILEDER – 8. OKT. 2018:

«Hei. Du må nesten gi meg en tilbakemelding. Jeg ser at du leser meldingene jeg sender.»

Utdraget fra dialogen viser at brukeren ikke besvarer veilederens forespørsler og ikke møter opp til avtaler. Utdraget illustrerer også at sykdommen i seg selv ser ut til å være en hindring for å motta oppfølging fra NAV. I denne typen saker er det ekstra viktig at NAV og helsevesenet har god dialog. Det kan tenkes at det i denne konkrete saken er direkte dialog mellom NAV og helsevesenet uten at det fremkommer i digital aktivitetsplan. Ut fra det veileder skriver virker det imidlertid som om mye av dialogen om hvorvidt det er mulig å kombinere behandling med tiltak, går via brukeren. Det var også vanlig i sakene at veiledere spurte brukere om detaljer om behandlingen de skulle gjennomføre, for eksempel om de gikk til behandling, navnet på behandleren og hvor ofte de gikk til behandling. Det virker derfor som at det også er vanlig at kommunikasjon om dette ofte går via brukeren.

Lang ventetid for behandling

I andre tilfeller er det mer uklart hva som egentlig er årsaken til at det tar lang tid å få i gang aktivitet, og det er tilsynelatende summen av flere møter som utsettes, at brukeren venter på behandling eller annet som medfører at det fort går en del tid før aktivitet kommer i gang, eller før man kommer videre i dialogen omkring hva som kan være passende aktivitet. Det kan noen ganger være at brukeren venter på behandling eller at det er vanskelig å få planlagt et samarbeidsmøte med flere aktører. Men i noen tilfeller er det NAV som utsetter møter, uten at det virker å være noen annen grunn enn at brukeren er under utredning.

Utdraget under er hentet fra en sak hvor bruker har en diagnose knyttet til lettere psykisk sykdom, i tillegg til slapphet/tretthet.

.....
⁶ Distriktpspsykiatrisk senter.

VEILEDER – 4. MAI 2020:

«Hvordan er det med deg? Får du gjort noen behandlinger nå? Jeg tenkte at vi kunne flytte møtet vårt i morgen om det ikke er noe du har behov for å prate om akkurat nå?»

BRUKER – 4. MAI 2020:

«Hei! Er i kontakt med DPS, skal dit på torsdag, andre behandlinger som foregår på sykehus er satt på vent, til juli... Formen er middels, litt varierende, så det er ikke så mye nytt. Vi kan ta et nytt møte etter hvert.»

VEILEDER – 4. MAI 2020:

«Ja det skjønner jeg. Jeg flytter møtet til 16. juni kl. 14, så ser vi nærmere om møtet blir på telefon. Bare ta kontakt med meg hvis det er noe :)»

BRUKER – 4. MAI 2020:

«Det er ok :)»

VEILEDER – 12. JUN. 2020:

«Hei. Hvordan er det med deg? Jeg tenker at vi flytter møtet til over sommeren, eller er det noe du vil snakke om før det?»

BRUKER – 12. JUN. 2020:

«Hei, er fortsatt under utredning, har vært på revmatisk undersøkelse, var ikke noe funn der, bortsett fra vanlig utmattelse. Skal videre på undersøkelse for ryggen, og er fortsatt under utredning på DPS. Vi kan godt flytte møtet til over sommeren :)»

VEILEDER – 12. JUN. 2020:

«Ok, da setter jeg opp et møte over sommeren. Kjempefint at du gir beskjed i aktivitetsplanen når du er ferdig med utredningene. Er det noe du lurer på før det så bare ta kontakt her :)»

Nytt møte settes opp 14. august.

I denne dialogen ser vi at det er NAV som utsetter møtet. Det er ikke begrunnet med noe annet enn at brukeren venter på utredninger. Selv om brukeren ikke er ferdig utredet, kunne det trolig vært nyttig med noe aktivitet. Og om det ikke var aktuelt med aktivitet med en gang, kunne det vært nyttig å snakke om

hvilke typer aktiviteter brukeren kunne gå videre med etter utredningene. Uten å vurdere om dette er en god eller dårlig måte å innlede et oppfølgingsløp, kan det forklare hvorfor det ofte tar lang tid før en bruker kommer ut i aktivitet.

Oppsummering og diskusjon

I denne artikkelen har jeg undersøkt hvordan veileder og bruker snakker om tidshorizonten for AAP-løpet, hvordan tiden brukes og hva som eventuelt bidrar til å skape fremdrift i sakene. Jeg beskriver også mulige årsaker til at det ofte tar lang tid fra en bruker får innvilget AAP til brukeren starter i arbeidsrettet aktivitet.

Funnene viser at det sjelden er snakk om tidshorizonten når digital aktivitetsplan opprettes i starten av oppfølgingsløpene. Startpunktet er gjerne et møte mellom veileder og bruker. Dette er kanskje ikke så overraskende, og det kunne trolig virket mot sin hensikt, dersom man snakket om et potensielt treårig løp fra starten av. Målet er tross alt at avklaringen skal skje så raskt som mulig, innen tre år. Det som er mer overraskende, er at det i liten grad snakkes om tidsperspektivet når brukerne nærmer seg slutten av stønadsløpet. Dette er særlig overraskende i lys av regelverksendringene fra 2018 som har redusert muligheten for å få forlenget ytelsen, samt legger opp til raskere avklaringer og «strammere stønadsløp». Dersom brukeren ikke er avklart når AAP-perioden er brukt opp, har det etter regelendringene fra 2018 blitt mindre mulighet for å få forlenget ytelsen. For brukeren kan det derfor være uheldig at det ikke kommuniseres tydelig hva som er det maksimale tidsrommet man har til rådighet i forbindelse med AAP. NAV-kontoret skal ikke konsentrere seg om ytelser, men om oppfølging. Informasjon som omhandler ytelsens størrelse og varighet, får brukerne fra NAV Arbeid og ytelser. Samtidig vil det å miste den inntektssikringen AAP innebærer før arbeidsevnen er avklart, trolig kunne føre til mye støy og utfordringer for brukerne. Det kan være negativt med tanke på å komme ut i aktivitet. Det kan derfor være nyttig å bevisstgjøre brukerne om denne tidsrammen også i oppfølgingen.

Mange saker bar også preg av å mangle en overordnet plan for oppfølging og aktiviteter frem i tid, og det ble

i liten grad definert tydelige oppgaver som brukeren og veilederen skulle gjøre. Jeg viste til et eksempel fra en sak hvor veilederen avsluttet møtereferatene med å konkretisere hva han og brukeren skulle gjøre til neste gang de møttes. Denne måten å drive saken fremover og å legge små mål for fremdriften, er et relativt enkelt grep som trolig kunne vært brukt mer. Med manglende mål (beskrevet i Ekelund 2021) og utydelig tidshorisont kan oppfølgingen fremstå litt retningsløs. Det kommer ikke tydelig frem hvilket mål man jobber mot å oppnå, hva konkret brukeren skal gjøre for å oppnå dette, og hvor lang tid man kan bruke på å oppnå det. I andre studier er det påpekt at årsaken til dette kan være at veiledere som jobber på NAV-kontor må gjøre en rekke prioriteringer i sitt daglige arbeid, og jobber under rammebetingelser som i mange tilfeller gjør det vanskelig å skulle gi alle brukerne i porteføljen tett oppfølging til enhver tid (se for eksempel Bråthen 2020). Etter å ha intervjuet NAV-veiledere fant Bråthen at veiledere opplever at selv om de er klar over idealene for brukeroppfølging, er det vanskelig å følge dem i praksis. Veilederne opplevde blant annet at de hadde utilstrekkelige ressurser og tid.

I mange av sakene ser det ut til å være sykdom som er det største hinder for aktivitet. Flere tidligere analyser har vist at unges sykdom ofte kan utgjøre en større hindring for aktivitet enn for syke voksne. Forklaringen er gjerne at sykdom for de unge er innvevd i mer komplekse problemer, for eksempel lav utdanning, gjeldsproblemer, rus og/eller erfaringer med mobbing (Bakken 2020). I og med at mange unge mangler arbeidsgiver, arbeidserfaring og fullført videregående utdanning, kan det være ekstra vanskelig å finne ut hvor syke de er, og hva slags tiltak som kan være egnet (Mandal m. fl. 2015, Nicolaisen og Kann 2019). Kann og Gønlien (2021) påpeker dessuten at i analyser av unge som mottar AAP, sammenlignes som regel de unge som i stor grad har kommet rett inn på AAP uten å gå veien om sykepengen, med de eldre som ofte har hatt sykepenge i et år før de får innvilget AAP. Dette kan være uheldig for unge fordi de sammenlignes med personer som allerede har hatt et år på å bli friskere. Samtidig er de som kommer inn på AAP etter å ha mottatt sykepenge, etter ett år fremdeles så syke at de oppfyller kravet for å få AAP.

En kanskje viktigere forskjell mellom eldre og yngre er at eldre brukere oftere har arbeidserfaring, og det gjør det lettere å fastslå hvordan arbeidsevnen er påvirket av sykdom og hva som kan være aktuelle tiltak. De som kommer inn på AAP etter å ha mottatt sykepenge som regel også en arbeidsgiver å gå tilbake til, mens unge på AAP i mindre grad har det. I tillegg er det en del blant de unge som har lav formell kompetanse og lite arbeidserfaring, og det kan derfor antakelig være vanskelig å finne egnede tiltak og å avklare arbeidsevnen.

I de digitale aktivitetsplanene er det vanlig at det på et tidlig tidspunkt snakkes om aktivitet, gjerne i første møte mellom bruker og veileder, men så oppstår ulike hendelser som likevel får tiden til å gå uten at brukeren kommer i gang med aktivitet. I mange saker er det en kombinasjon av mindre hendelser som hindrer fremdrift, for eksempel at brukeren flytter, at møter utsettes eller at det er ventetid for behandling eller tiltak. Dette viser noe av kompleksiteten som NAV-veiledere og brukere forholder seg til i avklaringsløpet. Det er mange ulike parter involvert, og det kan i mange tilfeller være faktorer som brukere og veiledere har liten mulighet til å påvirke som gjør at det er vanskelig å oppfylle idealet.

Hva kan dette prosjektet si om oppfølging av unge AAP-mottakere gjennom digital aktivitetsplan?

80 utskrifter av digitale aktivitetsplaner danner grunnlaget for denne analysen og en tidligere artikkel (Ekelund 2021). Aktivitetsplanen speiler relativt godt hva som skjer i oppfølgingen, spesielt kommunikasjon mellom NAV og brukerne, samt ulike aktiviteter brukeren gjør. I dataene kan man se hva som faktisk skjer mellom NAV og bruker på ulike tidspunkt i oppfølgingen, og hvem som gjør hva. Dokumentene er skrevet på en nøytral måte, og i referatene skriver veilederne nøkternt om hva som har skjedd i et møte, noen ganger om hva som er neste steg i oppfølgingen, og på en måte som er ment å være forståelig for brukeren. Dataene egner seg derfor i større grad enn mange andre typer kvalitative data til å analysere hva som faktisk skjer, i motsetning til hva informantene sier at skjer. Denne typen data gir imidlertid ikke tilgang til informantenes forklaringer og fortolkninger av det som skjer.

Aktivitetsplanene viser ikke alle kilder som ligger til grunn i sakene. Legeerklæringene ligger ikke der, og det kan mangle referater fra møter mellom NAV og tredjeparter som for eksempel ansvarsgruppemøter eller andre dialoger mellom NAV og helsevesen, som kan være lagret i andre fagsystemer. Selv om aktivitetsplanene ikke gir detaljert informasjon om sykdom, kommer det frem om helse er en barriere for aktivitet. I flere saker spør veilederen bruker om hva behandler sier om mulighet for aktivitet tross helseproblemene. Det er også svært vanlig at veilederen spør brukeren om informasjon om hvem som her behandler. Selv om det er mest nærliggende å tolke dette som at det ikke har vært direkte dialog mellom NAV-veileder og behandler, *vet vi* ikke sikkert om det er slik. Det kan også være et uttrykk for at veileder prøver å få bruker til å ta en aktiv rolle i dialogen med behandler. Dog tyder annen forskning på at mangelfull dialog mellom NAV og helsevesen er en generell utfordring i oppfølgingen av brukere som mottar AAP (Mandal m. fl. 2015).

Den første artikkelen i dette prosjektet rettet søkelys mot brukernes målsettinger og hvordan den digitale dialogen blir brukt av brukere og veiledere. Hovedfunnene var at brukerne og veilederne snakker lite om arbeid og aktivitet i dialogen, at brukerne stiller spørsmål som tyder på at de har bistandsbehov som går langt ut over det å skaffe seg arbeid, og at brukerne i liten grad setter seg mål for oppfølgingen.

Digital aktivitetsplan er et verktøy skal synliggjøre brukerens ansvar og legger til rette for brukermedvirkning. I denne artikkelen har jeg vist at rammene rundt oppfølgingen i liten grad formidles fra NAV til brukerne. Samlet sett fremstår derfor oppfølgingen litt retningsløs når man ser den gjennom aktivitetsplanen. Å ta initiativ i saken og å fullt ut nyttiggjøre seg av et slikt verktøy fremstår vanskelig hvis hva det ikke er tydelig hva man skal bruke det til.

For andre grupper kan digital aktivitetsplan som verktøy tenkes å fungere bedre. For brukere som skal tilbake til en arbeidsgiver etter sykdom, og som dermed har et klart mål og en tydelig plan for veien videre, er planen og dialogtjenesten trolig et nyttig verktøy. For brukere som står nærmere arbeidsmarkedet kan dialogtjenesten fungere som et godt verktøy for å oppdatere NAV om saken, eller for at NAV kan sende tips til brukeren om stillingsutlysninger. Oppfølging gjennom digital aktivitetsplan ser imidlertid ikke til å fungere godt nok for brukere kjennetegnet av helseproblemer innvevd i mer komplekse utfordringer og svak tilknytning til arbeidsmarkedet.

Referanser

- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2010). «Retningslinjer for oppfølgingsvedtak. Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan etter Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a» (11.08.10).
- Bakken, Frøydis M. (2020). «Når sammensatte problemer blir medisinske diagnoser. Unge på arbeidsavklaringspenger». *Nordisk tidsskrift for ungdomsforskning*, 01/2020.
- Bragstad, Torunn (2017). Arbeidsavklaringspenger - om aktivitet i ytelsesforløpet. NAV-rapport nr. 2-2017. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Bråthen, Magne (2020). «Nav-veilederes dilemmaer i oppfølgingen av personer med psykiske helseproblemer». *Søkelys på arbeidslivet*, 01/2020, 52-66
- Ekelund, Ragnhild (2021). «Utydelig til stede? Et innblikk i 80 unge AAP-mottakeres digitale aktivitetsplaner». *Arbeid og velferd*, 01/2021.
- 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.
- Gønmo, Sigmund (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget
- Kann, Inger Cathrine og Eirik Grønlien (2021). «Midlertidige helserelevante ytelser til unge – har vi misforstått utviklingen?». *Arbeid og velferd*, 01/2021.
- 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 til fylkene 2018-2020 (Arbeids- og tjenestedirektør i NAV)
- NOU 2021: 2. (2021). «Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting». Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet
- Nicolaisen, Heidi og Inger Cathrine Kann (2019). «Hvem får hva og hvorfor? Utdanning, opplæring og unge NAV-brukere». *Arbeid og velferd*, 01/2019
- Prop. 74 L (2016-2017) Proposisjon til Stortinget. Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.). Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet
- Schreiner, Ragnhild C. (2019). «Unemployed or disabled? Disability screening and labor market outcomes of youths». Memorandum 2019:5. Oslo: Department of Economics. University of Oslo.
- Skilbrei, May-Len (2019). *Kvalitative metoder. Planlegging, gjennomføring og etisk refleksjon*. Bergen: Fagbokforlaget
- St.meld. nr. 1 (2016-2017) Nasjonalbudsjettet 2017. Oslo: Finansdepartementet
- Styringsdokument for Forenklet oppfølging (06.09.18). Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Vogt, Kristoffer Chelsom, Thomas Lorentzen og Hans-Tore Hansen (2020). «Are low-skilled young people increasingly useless, and are men the losers among them?». *Journal of Education and work*, 392-409.

MULIG SAMFUNNSGEVINST AV ARBEID FREMFOR UFØRETRYGD

Av Eirik Lamøy og Andreas Myhre¹

Sammendrag

NAV mottar av og til spørsmål om hva som er samfunnsgevinsten av at en person unngår uføretrygd. Ettersom det er strenge helsemessige vilkår for å få innvilget uføretrygd, er det for de fleste vanskelig å se for seg noe realistisk alternativ. Samtidig vet vi at det ikke bare er helse som påvirker hvor mange som blir uføretrygdet. Forhold på arbeidsmarkedet spiller også inn. Flere studier viser videre at oppfølging og arbeidsrettede tiltak kan føre til at flere som står utenfor kommer i arbeid. Målet med denne analysen er å anslå de samfunnsøkonomiske gevinstene av at mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) kommer i arbeid, fremfor å falle varig ut av arbeidslivet og motta uføretrygd. Ettersom slike beregninger ligger til grunn for prioriteringer i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken, vil dette være nyttig kunnskap når det skal vurderes hvor mye som skal investeres i oppfølging og tiltak fra NAV.

For å anslå effekten av at AAP-mottakere kommer i arbeid, benytter vi forskjell-i-forskjell-metoden til å sammenlikne AAP-mottakere med overgang til arbeid med mottakere som har overgang til uføretrygd. På grunn av at mottakere med overgang til arbeid vil ha bedre helse og arbeidsevne, vil anslaget vårt overvurdere effekten av at AAP-mottakere kommer i arbeid istedenfor å motta uføretrygd. Anslaget vårt bør derfor forstås som en øvre grense av den sanne effekten. Samfunnsgevinsten anslår vi med standard prinsipper for samfunnsøkonomisk analyse, der vi beregner de prissatte gevinstene av arbeid fremfor uføretrygd frem til personene vil nå pensjonsalder.

Vi beregner en øvre samfunnsgevinst av at en AAP-mottaker kommer i arbeid, fremfor å motta uføretrygd, på i gjennomsnitt 4,7 millioner kroner per person. Samfunnsgevinsten er størst for unge mottakere, siden de har potensielt flere år igjen i arbeidslivet enn eldre. Blant mottakere 20-29 år beregner vi en øvre samfunnsgevinst på i gjennomsnitt 6,4 millioner kroner per person. Anslagene må tolkes med varsomhet, da slike beregninger alltid vil være forbundet med betydelig usikkerhet.

.....
¹ Takk til Ingebjørg Bærø, Espen Steinung Dahl, Eirik Grønlien, Åshild Kalstø, Ole Christian Lien og redaksjonsrådet til Arbeid og Velferd for verdifulle innspill og kommentarer.

Innledning

NAV mottar av og til spørsmål om hva det koster samfunnet at en person blir mottaker av uføretrygd. Det er et hypotetisk spørsmål som avhenger av hva som kunne ha vært alternativet til uføretrygd. Ettersom det er strenge helsemessige vilkår for å få innvilget uføretrygd, er det for de fleste vanskelig å se for seg noe realistisk alternativ der den enkelte for eksempel kunne ha vært i arbeid i stedet.

Samtidig vet vi at det ikke bare er helsemessige forhold som påvirker hvor mange som blir uføretrygdet. Bratsberg mfl. (2013) viser for eksempel at å miste jobben som følge av konkurs øker sannsynligheten for å motta uføretrygd på et senere tidspunkt. Fevang mfl. (2020) peker på at det er en gråsoner mellom arbeidsmarkedsrelaterte og helserelaterte årsaker til å stå utenfor arbeidslivet, og at dette blant annet viser seg ved at høyere lokal etterspørsel etter arbeidskraft bidrar til å redusere bruken av helserelaterte trygdeytelser. Kann mfl. (2016) viser at færre AAP-mottakere kommer i arbeid i kommuner med høy ledighet. Omtrent tre av fire uføretrygdede har mottatt AAP før de har overgang til uføretrygd (NAV 2021). Forhold på arbeidsmarkedet vil derfor ha betydning for hvor mange som mottar AAP og senere får innvilget uføretrygd.

Arbeidsavklaringspenger er rettet mot personer med redusert arbeidsevne på grunn av sykdom eller skade, og der det er mulighet for at arbeidsevnen kan bli bedre gjennom behandling, arbeidsrettede tiltak eller oppfølging fra NAV. Målet med ordningen er å skaffe eller beholde arbeid og dermed unngå overgang til uføretrygd. Hvilke typer oppfølging eller arbeidsrettede tiltak som fungerer for å nå dette målet, forskes det aktivt på både nasjonalt og internasjonalt. Det finnes en rekke effektstudier som viser at ulike typer oppfølging og tiltak kan føre til at flere kommer i arbeid (se kapittel om tidligere forskning).

Tiltak og oppfølging vil ofte ha en effekt kun for en begrenset del av AAP-mottakerne. Noen hadde kommet i arbeid også uten tiltak, mens noen ville hatt overgang til uføretrygd til tross for deltakelse på tiltak. For enkelte mottakere kan imidlertid tiltak og oppfølging være avgjørende for at personen kommer i arbeid i stedet for å falle varig ut av arbeidslivet og motta uføretrygd.

Det er den siste gruppen som er motivasjonen for artikkelen. Hensikten med analysen er å bidra til kunnskapsgrunnlaget om hva som kan være verdien av tiltak og oppfølging fra NAV. Ettersom slike beregninger ligger til grunn for prioriteringer i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken, vil dette være verdifull kunnskap. Vi beregner den samfunnsøkonomiske gevinsten av at en person kommer i arbeid istedenfor å motta uføretrygd ut fra: 1) verdiskapningen som følge av økt sysselsetting og 2) reduserte skattefinansieringskostnader som følge av reduserte utbetalinger til uføretrygd.

Det finnes få norske empiriske studier på dette, og vi tror analysen kan være verdifull når man skal tallfeste nytteverdien av NAVs oppfølgingsinnsats og av ulike

Arbeidsavklaringspenger og uføretrygd

Arbeidsavklaringspenger (AAP) skal sikre inntekt i perioder hvor man på grunn av sykdom eller skade har behov for bistand fra NAV for å komme i arbeid. Som hovedregel må arbeidsevnen være nedsatt med minst 50 prosent. Bistanden kan bestå av medisinsk behandling, arbeidsrettede tiltak eller annen oppfølging.

AAP utgjør som hovedregel 66 prosent av inntektsgrunnlaget, men man er sikret en minimumsyttelse på 2 G¹ (omtrent 200 000 kroner i 2020) per år. Hvor lenge man kan motta AAP vil avhenge av behovet for å være i arbeidsrettet aktivitet, men som hovedregel kunne man ikke motta AAP i mer enn fire år (tre år fra 1.1.2018).

Uføretrygd skal sikre inntekt til livsopphold for personer som har fått inntektsevnen varig nedsatt på grunn av sykdom eller skade. Inntektsevnen må som hovedregel være nedsatt med minst 50 prosent. Ytelsen kan kun innvilges når det ikke er utsikt til bedring av arbeidsevnen, og nødvendige tiltak har blitt iverksatt. Om lag tre av fire personer som får innvilget uføretrygd mottar AAP før innvilgelse.

I likhet med AAP utgjør uføretrygd som hovedregel 66 prosent av inntektsgrunnlaget, men man er sikret en minsteyttelse på 2,28 G (2,48 G for enslige). Hvis sykdommen inntraff før fylte 26 år har man også krav på en høyere minsteyttelse som ung ufør. Det er også mulig å få gradert ytelse hvis den varige arbeidsevnen bare er delvis nedsatt.

¹ G er grunnbeløpet i folketrygden og utgjorde 100 853 kroner i 2020. Grunnbeløpet reguleres hvert år med gjennomsnittlig lønnsvekst.

typer arbeidsrettede tiltak. Våre beregninger kan for eksempel ses i sammenheng med effektstudier på området, og hva som er kostnaden ved ulike typer oppfølging og tiltak.

Problemstillingen for artikkelen er følgende:

Hva er samfunnsgevinsten av at en mottaker av arbeidsavklaringspenger (AAP) kommer i arbeid, og unngår overgang til uføretrygd?

Tidligere forskning

Det finnes mye forskningslitteratur som undersøker arbeidstilknytning blant personer med nedsatt arbeidsevne. De fleste bidragene tar utgangspunkt i å måle effekter av ulike arbeidsmarkedstiltak med økt sysselsetting som mål. I en litteraturstudie viser von Simson (2019) til tolv norske studier i perioden 2003-2018. Selv om ulike studier tar for seg ulike tiltak for ulike målgrupper i forskjellige tidsperioder, virker hovedkonklusjonen å være at arbeidsmarkedstiltak har en positiv effekt på sysselsetting. Studiene sier ikke nødvendigvis noe om gevinsten av tiltakene opp mot kostnadene, og studerer ofte kun kortsiktige effekter.

Av studier som tar opp det samme spørsmålet som vi gjør i denne artikkelen, finnes det noen analyser som forsøker å beregne samfunnsøkonomiske virkninger av økt sysselsetting for ulike grupper med nedsatt arbeidsevne (Rasmussen mfl. 2010, Steen mfl. 2012, Falkum mfl. 2015, Remme mfl. 2016, Gran mfl. 2020). Vi beskriver disse studiene nærmere i tabell v1 i vedlegg. Analysene skiller seg noe fra hverandre når det gjelder målgruppen som analyseres og hvilket tiltak som evalueres. Felles for analysene er at de konkluderer med at å få personer med nedsatt arbeidsevne i jobb har stor samfunnsøkonomisk nytteverdi.

Vår studie er også knyttet opp til en større forskningslitteratur som forsøker å estimere restarbeidsevnen til uføretrygdede. Flere studier bruker personer som har fått avslag på søknad om uføretrygd som kontrollgruppe, og tolker deres sysselsetting som en øvre grense på restarbeidsevnen til uføretrygdede (Bound 1989, Von Wachter mfl. 2011, Singleton 2012, Kostøl og Mogstad 2015). Felles for studiene er at de konkluderer med at uføretrygdede har restarbeidsevne, men

at den er høyst begrenset. Vi tar utgangspunkt i denne litteraturen når vi beregner et øvre anslag for arbeidstilbudet til AAP-mottakere som er i en situasjon der både overgang til arbeid og uføretrygd er mulige utfall.

Data og utvalg

Datamaterialet omfatter AAP-mottakere i perioden 2011-2014. Vi kobler dette sammen med data fra Arbeidstaker- og arbeidsgiverregistret som inneholder informasjon om arbeidstilknytning i perioden 2000-2019. Datamaterialet omfatter også forløp på uføretrygd, og inneholder månedlig informasjon om innvilgelse og avgang. Vi benytter også data om personer som har fått avslag på søknad om uføretrygd i perioden 2008-2020. Til slutt har vi kombinert dette med informasjon om personlige kjennetegn fra folkeregistret, som alder, kjønn, fødeland og antall barn.

For å måle den samfunnsøkonomiske gevinsten av overgang til jobb ville vi ideelt sett benyttet individdata på arbeidsinntekt. Datamaterialet vi benytter fra inntektsregisteret inneholder kun informasjon om pensjonsgivende inntekt for hvert år i perioden 2000-2019. Pensjonsgivende inntekt inkluderer også enkelte trygdeytelser som blant annet dagpenger, foreldrepenge, sykepenge og AAP, i tillegg til arbeidsinntekt. Uføretrygd defineres ikke som pensjonsgivende inntekt. Som et bedre mål på arbeidsinntekt bruker vi derfor pensjonsgivende inntekt fratrukket utbetalinger av AAP.² Denne definisjonen av inntekt vil likevel kunne inneholde enkelte andre trygdeytelser. I forskjell-i-forskjell-analysen vil dette kun medføre skjevheter i estimatene våre dersom det er (betydelige) forskjeller i mottak av trygdeytelser (ekskludert AAP) som inngår i pensjonsgivende inntekt mellom de ulike gruppene vi sammenlikner. Vi justerer inntektsvariabelen med grunnbeløpet i folketrygden slik at vi måler inntekt i faste kroner over tid.

.....
² Datamaterialet vårt inneholder også flere år før AAP ble innført i mars 2010. Vi kobler derfor på utbetalinger av de tidligere ytelsene rehabiliteringspenge, attføringspenge og tidsbegrenset uførestønad som vi trekker fra inntektsvariabelen i perioden før AAP ble innført.

Utvalget i analysen består av personer med registrert avgang fra AAP i perioden 2011-2014. Med registrert avgang fra AAP mener vi at man mottar AAP i inneværende måned, men ikke den neste. Overgang fra AAP til annen status måles seks måneder etter avgang. De ulike statusene vi undersøker er i hovedsak overgang til jobb, definert som at man har et arbeidsforhold (men ikke AAP eller uføretrygd), om man har fått innvilget uføretrygd eller om man har fått avslag på søknad om uføretrygd.³ Vi har også en status for «annen overgang». Dette er personer som er registrert som arbeidssøker eller med nedsatt arbeidsevne hos NAV (men ingen av de overnevnte statusene eller AAP), eller som vi ikke finner igjen i våre registre. Vi ekskluderer personer som er eldre enn 62 år ved avgang fra AAP, slik at personer som når pensjonsalder i analyseperioden ikke er med. Analyseperioden

strekker seg mellom 2003-2019, som gjør at vi kan undersøke utfall inntil åtte år før og etter overgang fra AAP.⁴

For å undersøke forskjeller mellom de ulike gruppene basert på status seks måneder etter avgang fra AAP, har vi samlet beskrivende statistikk om gruppene (tabell 1). Gruppen med overgang til jobb har i større grad hatt et arbeidsforhold, og hatt høyere inntekt før avgang fra AAP, sammenliknet med gruppene som har fått innvilget uføretrygd eller fått avslag på søknad om uføretrygd. De er også yngre og har hatt kortere varighet på AAP, som indikerer at gruppen med overgang til jobb har bedre helse og/eller tettere tilknytning til arbeidsmarkedet. Det er verdt å merke seg, at gruppen med overgang til uføretrygd har mange likhetstrekk med gruppen som har fått avslag

³ I likhet med andre studier ekskluderer vi personer som søker uføretrygd på nytt etter de har fått avslag på søknad om uføretrygd.

⁴ Om en person som for eksempel har overgang til jobb basert på status seks måneder etter avgang fra AAP, vil denne personen ikke bytte status hvis for eksempel personen senere skulle motta uføretrygd når vi sammenlikner de ulike gruppene over tid.

Tabell 1. Beskrivende statistikk

Status 6 mnd etter avgang fra AAP:	Hovedutvalg:				Annen overgang:		
	Alle	Jobb	Uføretrygd	Avslag uføresøknad	Nedsatt arbeidsevne	Arbeidssøker	Ukjent
Varighet på AAP (mnd)	45,5	30,4	59,6	45,1	41,8	35,0	38,4
Alder	43,8	41,9	48,6	42,7	39,0	38,7	39,8
Andel over 45 år	0,49	0,40	0,68	0,44	0,32	0,30	0,32
Andel kvinner	0,57	0,59	0,61	0,52	0,51	0,51	0,45
Andel gift	0,39	0,40	0,44	0,36	0,29	0,31	0,27
Antall barn	0,74	0,91	0,52	0,87	0,88	0,92	0,90
Andel født i Norge	0,87	0,88	0,88	0,70	0,84	0,82	0,79
Andel utvandret eller død 5 år etter avgang	0,05	0,02	0,05	0,07	0,04	0,14	0,03
Inntekt 3 år før (G)	2,77	3,67	2,42	2,16	2,53	2,54	2,47
Inntekt 1 år før (G)	1,42	2,58	0,79	1,27	1,37	1,26	1,20
Andel arbeid 3 år før	0,37	0,58	0,26	0,28	0,37	0,40	0,33
Andel arbeid 1 år før	0,32	0,63	0,16	0,21	0,33	0,35	0,22
Andel psykiske lidelser	0,35	0,30	0,34	0,35	0,44	0,40	0,36
Andel Muskel/skjelett	0,32	0,36	0,33	0,32	0,26	0,26	0,32
Antall	188 487	48 628	79 681	2 922	30 401	22 909	6 868

Kilde: NAV

på søknad om uføretrygd. De som får innvilget uføretrygd er likevel noe eldre, har mottatt AAP i lengre tid, består av en høyere andel kvinner og en høyere andel er født i Norge enn blant de som har fått avslag. Gruppen med «annen overgang» er noe yngre, og en større andel har psykiske lidelser sammenliknet med gruppene i hovedutvalget.

Metode

I den empiriske analysen sammenlikner vi AAP-mottakere med overgang til jobb med mottakere som har overgang til uføretrygd. De to gruppene er relativt forskjellige basert på individuelle kjennetegn (tabell 1). Gruppen med overgang til jobb er for eksempel i gjennomsnitt yngre og har sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet. Det virker også rimelig å anta at gruppen med overgang til jobb har bedre helse og større arbeidsevne. En direkte sammenlikning av de to gruppene vil derfor overestimere den samfunnsøkonomiske gevinsten av at en AAP-mottaker kommer i arbeid fremfor å få innvilget uføretrygd. For å ta høyde for dette benytter vi derfor metoden forskjell-i-forskjell (FiF). Når vi beregner forskjellen i inntekt mellom de to gruppene etter avgang fra AAP, trekker vi fra forskjellen i inntekt før avgang. Metoden tar dermed høyde for at det kan være forskjeller i inntekt mellom gruppene før avgang fra AAP, som for eksempel kan skyldes at gruppene har forskjellig arbeidstilknytning og helse.

En sentral antakelse ved FiF-metoden er at trenden i inntekt for behandlingsgruppen ville vært parallell med kontrollgruppen, dersom denne gruppen ikke hadde overgang til jobb. I vårt tilfelle vil dette være en høyst urealistisk antakelse ettersom det er sannsynlig at gruppen med overgang til jobb har kommet i jobb delvis på grunn av bedre helse, mens gruppen med overgang til uføretrygd har fått innvilget uføretrygd på bakgrunn av at arbeidsevnen ikke har blitt bedre. Vårt estimat vil dermed overestimere effekten av at AAP-mottakere kommer i arbeid, og må derfor tolkes som en øvre grense av den sanne effekten.

For å få en mer realistisk sammenligningsgruppe for uføretrygdede, følger vi forskningslitteraturen og benytter også gruppen som har fått avslag på søknad

Regresjonsmodell

Den økonometriske modellen er vist i (1), der *inntekt* er utfallsvariabelen. Vi benytter fem år med inntekt før avgang fra AAP og fem år med inntekt etter avgang. Variabelen *jobb* tar verdien 1 om personen har overgang til jobb (behandlingsgruppen), og 0 hvis personen har overgang til uføretrygd (kontrollgruppen). Variabelen *etter* indikerer tidsperioden etter avgang fra AAP (med verdien 1 etter avgang, og 0 før), og *jobb*etter* tar verdien 1 hvis personen har overgang til jobb og tidsperioden for observasjonen er etter avgang. Notasjonen *i* er person *i*, mens *t* er tidspunkt (år relativt til avgang).

$$(1) \text{inntekt}_{it} = \beta_0 + \beta_1 * \text{jobb}_{it} + \beta_2 * \text{etter} + \beta_3 * \text{etter} * \text{jobb}_{it} + \varepsilon_{it}$$

Tolkning av koeffisientene er som følger:¹

β_0 : Gjennomsnittlig inntekt til uføretrygdede, før avgang fra AAP.

β_1 : Forskjell mellom gruppen med overgang til jobb og uføretrygd før avgang fra AAP.

β_2 : Forskjell i inntekt før og etter avgang fra AAP (gjennomsnitt for begge gruppene).

β_3 : Forskjell-i-forskjell-estimatet som beregner merinntekten fra overgang til jobb.

Regresjonen inkluderer flere observasjoner per person, og vi klusterer derfor standardavvik på individnivå.

¹ I analysen benytter vi også andre grupper som kontrollgruppe (personer som har fått avslag på søknad om uføretrygd og personer med «annen overgang», definert som personer som ikke har overgang til jobb og ikke søkt uføretrygd). Tolkningen for β_3 vil dermed være merinntekt ved overgang til jobb for disse gruppene.

om uføretrygd som sammenligningsgruppe. Denne gruppen er mer sammenliknbar med gruppen som har fått innvilget uføretrygd basert på individuelle kjennetegn, og særlig inntekt før avgang fra AAP (tabell 1). Det virker likevel rimelig å anta at denne gruppen har bedre helse og en høyere arbeidsevne enn gruppen som får innvilget uføretrygd. FiF-estimatet kan derfor tolkes som et øvre anslag på mulig merinntekt for mottakere av uføretrygd.

Beregning av samfunnsgevinst

For å beregne vårt øvre anslag på samfunnsgevinsten av at en AAP-mottaker kommer i arbeid istedenfor å motta uføretrygd, benytter vi standard prinsipper for samfunnsøkonomisk analyse formalisert i Finansdepartementets rundskriv (R-109/14) og Veileder for

samfunnsøkonomisk analyse (DFØ 2018). Vi tar først utgangspunkt i FiF-estimatet som et øvre anslag på effekten av at AAP-mottakere kommer i arbeid istedenfor at de får innvilget uføretrygd. Dette estimatet har en tidshorisont på inntil fem år etter avgang fra AAP, og vi må derfor gjøre en antakelse om fremtidig inntekt. I vår primære beregning antar vi at effekten vil være konstant frem til pensjonsalder, eller mer presist at den gjennomsnittlige effekten frem til pensjonsalder vil være den samme som den gjennomsnittlige effekten fra avgang fra AAP og fem år frem i tid.⁵ Hvorvidt denne antakelsen er holdbar er vanskelig å undersøke, men vi kan undersøke om trendene i inntekt mellom gruppene som har overgang til jobb og uføretrygd er parallelle de første åtte årene etter avgang. Vi gjør også alternative beregninger der vi endrer denne antakelsen i en usikkerhetsanalyse. I beregningene benytter vi en diskonteringsrate på fire prosent (R-109/14).⁶

Ifølge Finansdepartementet skal samfunnsgevinsten av arbeidskraft verdsettes lik brutto reallønn, altså lønn før skatt, og inkludert arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader (FIN 2014:3). I beregningene våre anslår vi derfor merinntekten til gruppen med overgang til jobb pluss arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader som samfunnsgevinsten. Arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader anslår vi samlet til 20 prosent av arbeidsinntekten.⁷ I tillegg kommer en eventuell besparelse av utgifter til uføretrygd. I seg selv er ikke dette en samfunnsgevinst, men en overføring. Lavere utbetalt uføretrygd vil likevel innebære lavere skattevridningskostnader. Dette skal reflektere kostnadene som oppstår i form av vridninger og effektivitetstap for å skattefinansiere overføringer (NOU 2012:16). Vi følger anbefalingene fra DFØ (2018) og antar at denne er 20 prosent av utbetalt

uføretrygd. Alle priser i analysen, som i praksis gjelder lønnsvekst og utviklingen i grunnbeløpet, er holdt uendret gjennom analyseperioden (i faste 2020-kroner).

Resultater

Vi begynner analysen med en deskriptiv fremstilling av inntektsutviklingen til AAP-mottakerne før og etter avgang. Deretter presenterer vi resultatene fra den empiriske analysen. Videre vil vi presentere beregningene av den samfunnsøkonomiske gevinsten av at AAP-mottakere kommer i arbeid fremfor uføretrygd. Her undersøker vi også samfunnsgevinsten nærmere for ulike grupper AAP-mottakere. Til slutt vil vi ta for oss svakheter og begrensninger ved studien, og gjennomgå usikkerhetsberegninger.

Stor forskjell i inntekt mellom ulike AAP-mottakere

Det er relativt stor forskjell i inntekt mellom mottakere av AAP når vi grupperer dem etter status etter de har avsluttet AAP (figur 1). I figuren indikerer år 0 året for overgang fra AAP, som vi har målt seks måneder etter avgang. Personene vil derfor ha avsluttet AAP-perioden i år 0 eller -1 i figuren. Selve AAP-løpet er dermed i perioden før dette, avhengig av lengden på AAP-løpet for hvert individ. Siden forskjellige mottakere vil ha forskjellig varighet, vil vi ikke kunne observere tidspunktet for når AAP-løpet begynner. Perioden før overgang blir derfor et gjennomsnitt mellom personer som mottar AAP og personer som senere vil få innvilget AAP. Året før avgang vil de aller fleste motta AAP. Desto flere år vi går tilbake i figuren, jo mindre andel av gruppen vil motta AAP. I utvalget vårt er lengden på AAP-løpet i gjennomsnitt litt under fire år.

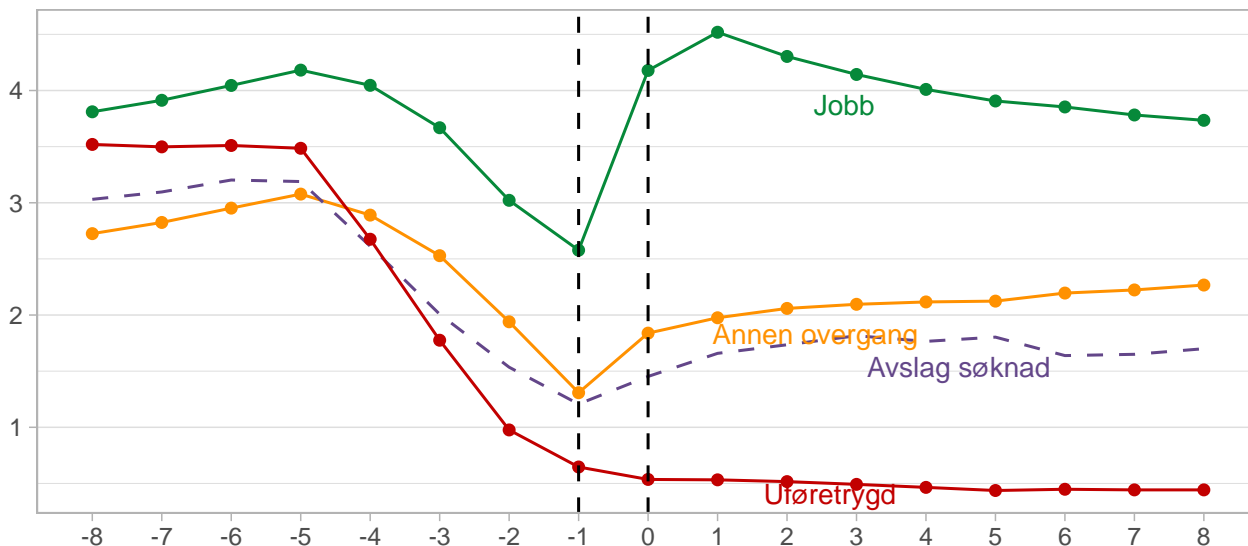
Det er spesielt stor forskjell i inntekt mellom gruppen som har overgang til jobb og gruppen som har overgang til uføretrygd, både før og etter overgang. Dette er som forventet, da det er større sannsynlighet for at personer med overgang til jobb har en sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet og bedre helse. Dette understrekes spesielt av forskjellen i inntekt mellom gruppene før overgang, og tyder på at gruppene i utgangspunktet har forskjellig inntektspotensial. Denne forskjellen vil vi imidlertid ta høyde for med FiF-metoden.

.....
⁵ Vi antar en gjennomsnittlig pensjonsalder (avgangsalder fra arbeidslivet) på rundt 65 år (Bjørnstad 2019).

⁶ Dette innebærer for eksempel at en samfunnsgevinst på 100 kroner om et år vil verdsettes til 100/1,04 eller omtrent 96 kroner i dag (nåverdi). Om ti år vil en samfunnsgevinst på 100 kroner beregnes til omtrent 67 kroner i nåverdi. En slik diskontering er standard i samfunnsøkonomiske analyser, og begrunnes gjerne med at verdier som oppstår tidligere skal regnes som mer verdifulle enn de som oppstår senere, blant annet fordi de er mer sikre.

⁷ Finansdepartementet anslår i statsbudsjettet for 2018 gjennomsnittlig arbeidsgiveravgift i 2018 til rundt 13 prosent. Sosiale kostnader vil variere med blant annet tjenstepensjonsordninger og andre goder. Samlet sats på 20 prosent er derfor trolig en beskjeden antagelse.

Figur 1. AAP-mottakernes inntekt (målt i G) etter året de hadde overgang fra AAP (markert med 0), fordelt på status ved overgang. Status ved overgang er målt seks måneder etter avgang fra AAP



Kilde: NAV

Felles for samtlige grupper er at inntekten er fallende fra omtrent fem år før overgang. Dette henger sammen med forverrende helse og at en betydelig andel begynner å motta AAP på dette tidspunktet. Gruppen med overgang til uføretrygd har et større inntektsfall i årene før overgang, som tyder på at denne gruppen i gjennomsnitt har lengre stønadsløp på AAP, og en mer redusert arbeidsevne sammenliknet med gruppen med overgang til jobb. Etter overgang til uføretrygd er inntekten relativt stabil. For gruppen med overgang til jobb er inntekten derimot fallende etter overgang, selv om trenden flater ut over tid. Dette kan skyldes at en andel igjen får redusert helse, og faller ut av arbeidsmarkedet på et senere tidspunkt.

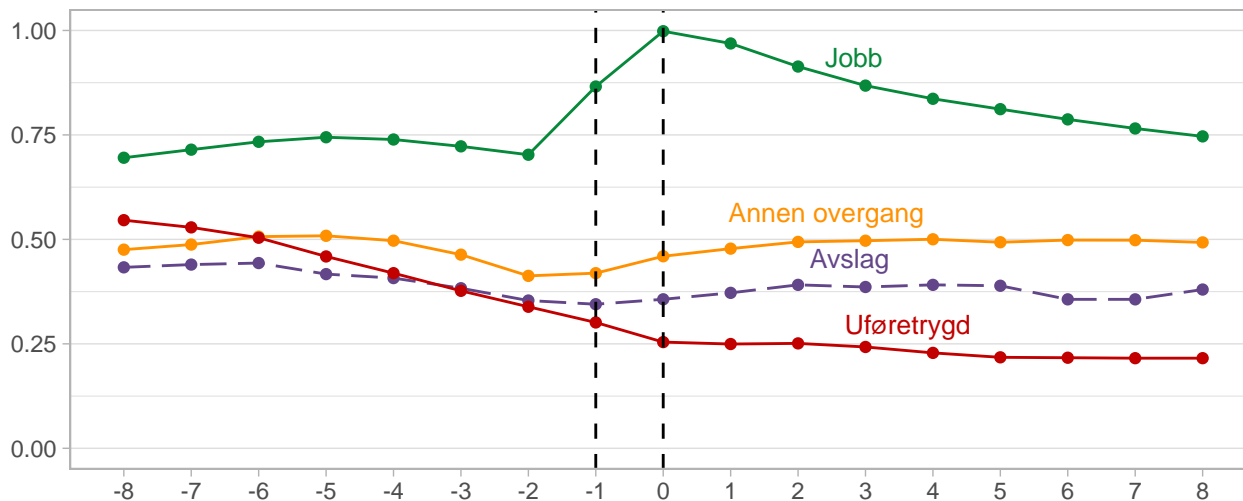
Blant gruppene som får avslag på uføresøknad og personer med «annen overgang» (hverken overgang til jobb, uføretrygd eller avslag på uføresøknad), er inntekten før overgang mer lik med gruppen som har overgang til uføretrygd, selv om inntektsfallet er noe mindre. Personer med avslag på uføresøknad og annen overgang har en svak oppgang i inntekt etter overgang. Samtidig har mange sannsynligvis redusert arbeidskapasitet, siden inntekten etter overgang i gjennomsnitt er rundt 2 G eller lavere. Vi undersøker disse gruppene nærmere ved å skille mellom personer

med overgang til status arbeidssøker, nedsatt arbeidsevne, overgangsstønning eller «ukjent» (ingen av de overnevnte) i vedlegg (figur v1). Gruppen med overgang til overgangsstønning har klart lavest inntekt både før og etter overgang fra AAP, ellers er utviklingen i inntekt veldig lik mellom de øvrige gruppene.

For å undersøke arbeidstilknytning for de ulike gruppene, og ikke bare gjennomsnittlig inntekt, har vi undersøkt hvor stor andel av gruppene som er i arbeid (figur 2).⁸ Det fremgår tydelig at gruppen med overgang til arbeid har en sterkere arbeidstilknytning før overgang sammenliknet med de andre gruppene, også mens de mottar AAP. Etter overgang er andelen i arbeid fallende, som tyder på at enkelte personer igjen faller utenfor arbeidslivet. Gruppene med overgang til uføretrygd, avslag uføresøknad og «annen overgang» fremstår mer like før overgang når vi ser på arbeidstilknytning fremfor inntekt. Etter overgang er det derimot en høyere andel i arbeid blant gruppene som får avslag på uføresøknad og «annen overgang» sammenliknet med gruppen som får innvilget uføretrygd.

⁸ Arbeid er definert som at man har hatt et arbeidsforhold med minst fire arbeidstimer i uken i løpet av kalenderåret.

Figur 2. Andel i arbeid for AAP-mottakere etter året de hadde overgang fra AAP (markert med 0), fordelt på status ved overgang. Status ved overgang er målt seks måneder etter avgang fra AAP.



Kilde: NAV

Regresjonsanalyser

Videre gjør vi rede for den empiriske analysen og resultatene fra FiF-analysen. Det er stor forskjell mellom gruppen med overgang til uføretrygd og gruppene med andre typer overgang (kolonne 1.1 i tabell 2). Vi beregner en årlig forskjell i inntekt mellom gruppen med overgang til jobb og gruppen med overgang til uføretrygd på 3,66 G (ca. 366 000 kroner

i 2020).⁹ Når vi tar høyde for forskjellen i inntekt før avgang fra AAP, blir forskjellen mellom gruppene markant mindre (kolonne 1.2). Dette er FiF-estimatet, som vi beregner til 2,52 G (ca. 250 000 kroner). Dette

⁹ Vi bruker her gjennomsnittet av de fem årene som følger etter avgang fra AAP.

Tabell 2. Forskjell-i-forskjell-analyse med inntekt (målt i G) som utfall. Standardavvik i parentes.

	Forskjell mellom uføretrygd og andre overganger		Forskjell før og etter AAP	
	(1.1)	(1.2)	(2.1)	(2.2)
Utvalg (status 6 mnd etter avgang fra AAP):	Etter avgang fra AAP	Forskjell-i-forskjell	Før innvilget AAP og etter avgang fra AAP	Før og etter avgang fra AAP
Uføretrygd			-2,56	-1,94
Jobb	3,66 (0,01)	2,52 (0,01)	-0,68	0,59
Avslag uføresøknad	0,85 (0,01)	1,10 (0,05)	0,57	-0,59
Annen overgang	1,53 (0,01)	1,52 (0,01)	0,97	-0,41

Kilde: NAV

tolker vi som en øvre årlig merinntekt av at en AAP-mottaker kommer i arbeid fremfor å motta uføretrygd.

For å få et mer realistisk anslag på mulig merinntekt til uføretrygdede, følger vi forskningslitteraturen og beregner forskjellen mellom gruppen med overgang til uføretrygd og gruppen med avslag på søknad om uføretrygd. I tråd med litteraturen antar vi at arbeidsevnen til de som får avslag er bedre enn hos dem som får innvilget uføretrygd. FiF-estimatet kan dermed tolkes som en øvre grense på mulig merinntekt til mottakere av uføretrygd. Vi beregner en øvre årlig merinntekt på omtrent 1,1 G, eller 110 000 kroner i gjennomsnitt per år. FiF-estimatet er noe høyere enn den reelle forskjellen i inntekt etter avgang fra AAP. Dette skyldes at gruppen med overgang til uføretrygd i gjennomsnitt har høyere inntekt enn gruppen som får avslag før avgang. For gruppen med annen overgang beregner vi en forskjell i inntekt på i overkant av 150 000 kroner, mens FiF-estimatet er tilnærmet det samme.

For å sammenlikne, samt tallfeste, inntektsutviklingen for de ulike gruppene beregner vi også forskjellen i inntekt (fem år) før og etter AAP. Som i den deskriptive analysen fremkommer det at gruppen med overgang til uføretrygd har klart størst inntektsfall. Når vi sammenlikner med perioden før AAP ble innvilget har også gruppen med overgang til jobb et lite fall i inntekt. Gruppene med avslag på søknad om uføretrygd og «annen overgang» har derimot en liten økning i inntekt sammenliknet med før AAP ble innvilget, som tyder på at de også hadde svak arbeidstilknypning før de fikk innvilget AAP.

Arbeid har stor samfunnsgevinst

I denne delen presenterer vi hovedresultatene våre, altså beregningen av den øvre samfunnsgevinsten av at en AAP-mottaker kommer i arbeid istedenfor å motta uføretrygd. Som i alle samfunnsøkonomiske analyser, vil vårt anslag også være preget av enkelte svakheter og usikkerhet. Dette omtaler vi i en senere del.

Vi bruker FiF-estimatet som anslag på merinntekten av arbeid fremfor uføretrygd, som vi beregner til i gjennomsnitt 252 000 kroner per person, per år. Arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader beregner vi til 20 pro-

sent av dette, altså omtrent 50 000 kroner. I tillegg kommer reduserte skattevridningskostnader som følge av reduserte utbetalinger til uføretrygd. Vi tar utgangspunkt i gjennomsnittlig utbetalt uføretrygd som er omtrent 280 000 kroner. Samfunnsgevinsten av reduserte skattevridninger beregner vi som 20 prosent av dette, altså 56 000 kroner. For å beregne total samfunnsgevinst av alle år i arbeidsfør alder ganger vi den årlige samfunnsgevinsten med antall år til pensjonsalder (alderen ved avgang fra arbeidslivet), der hvert år frem i tid diskonteres med fire prosent. Vårt anslag på øvre samfunnsgevinst av at en AAP-mottaker kommer i arbeid fremfor uføretrygd beregner vi dermed til i gjennomsnitt 4,7 millioner kroner per person (i 2020-kroner). For en mer detaljert utregning, se faktaboks.

Videre undersøker vi nærmere de ulike komponentene som inngår i den beregnede samfunnsgevinsten (figur 3). Av den totale samfunnsgevinsten på 47 G, beregner vi at bruttogeinsten av arbeid utgjør omtrent 38 G, eller 3,8 millioner kroner per person (venstre figur). Siden uføretrygdede også har noe arbeidstilbud kommer inntekten til denne gruppen i fratrekk. Vi beregner denne til i gjennomsnitt 700 000 kroner per person, slik at nettogeinsten av arbeid fremfor uføretrygd utgjør omtrent 3,1 millioner kroner. I tillegg kommer arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader på omtrent 800 000 kroner, og reduserte skattevridningskostnader på rundt 700 000 kroner per person.

Regneeksempel på samfunnsgevinst av at en AAP-mottaker kommer i arbeid fremfor uføretrygd:

Forskjell-i-forskjell-estimat på inntekt mellom gruppene med overgang til jobb og overgang til uføretrygd: 2,52 G

Arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader, beregnet som 20 prosent av FiF-estimatet: $0,2 * 2,52 = 0,5$ G

Skattefinansieringskostnad, beregnet som 20 prosent av utbetalt uføretrygd (gjennomsnitt): $0,2 * 2,8 = 0,56$ G

Antall år til pensjonsalder (gjennomsnitt): 18 år

Diskontering (gjennomsnitt): 0,72

Vi beregner dermed en øvre samfunnsgevinst av at en AAP-mottaker kommer i arbeid fremfor uføretrygd slik:

$(2,52 + 0,5 + 0,56) * 18 * 0,72 = 47$ G eller omtrent 4,7 millioner kroner (i 2020-kroner).

Siden det trolig er høy grad av seleksjon mellom gruppen med overgang fra AAP til jobb og gruppen med overgang til uføretrygd, argumenterer vi for at samfunnsgevinsten vi beregner vil være høyere enn den «sanne» samfunnsgevinsten av at en AAP-mottaker kommer i arbeid fremfor å motta uføretrygd. Vi følger derfor tidligere forskning og bruker gruppen som får avslag på søknad om uføretrygd som sammenligningsgruppe. Vi beregner da en samfunnsgevinst på omtrent 2,9 millioner kroner per person (figur 3, tredje fra venstre).

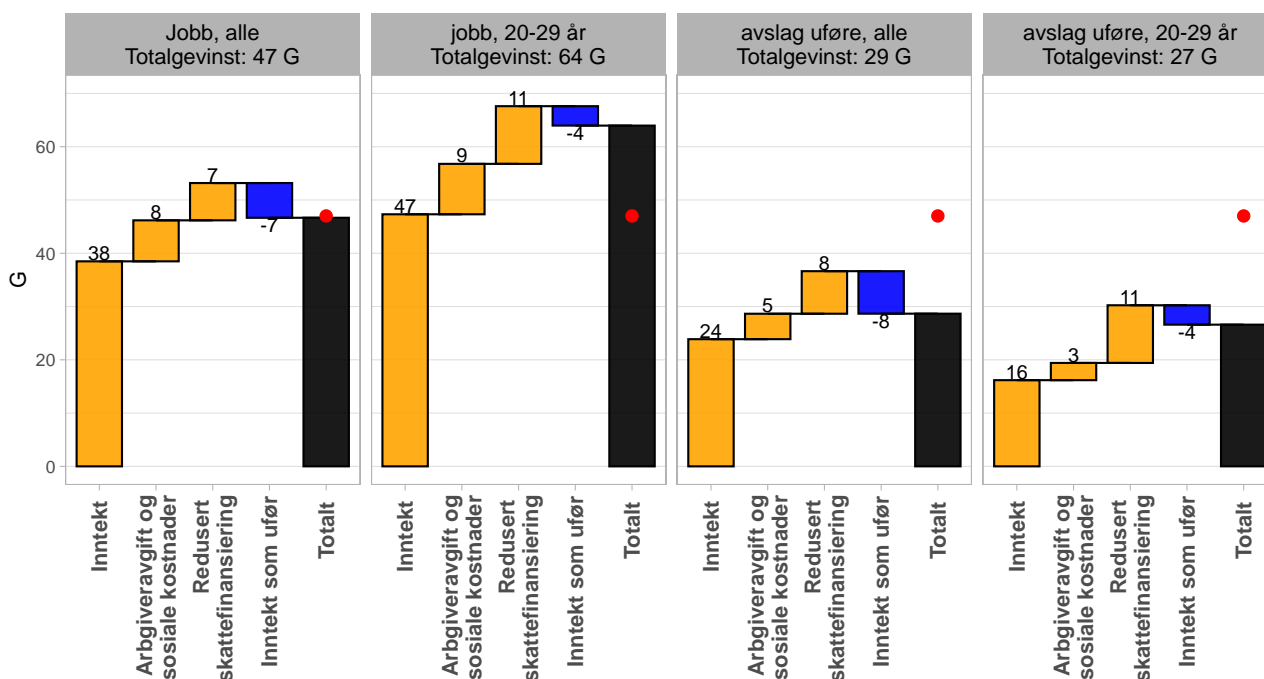
Hvorvidt dette er et bedre anslag på den «sanne» samfunnsgevinsten, er noe uklart. De som får avslag på søknad om uføretrygd, har sannsynligvis bedre helse og/eller arbeidsevne enn de som får innvilget uføretrygd, og dette estimatet vil derfor representere en øvre samfunnsgevinst av at en AAP-mottaker unngår uføretrygd. Samtidig kan det være at arbeidsevnen er bedre blant AAP-mottakere som kan komme i jobb som følge av oppfølging og tiltak, som er gruppen som er motivasjonen for artikkelen. Om denne gruppen har bedre arbeidsevne enn de som får avslag på

søknad om uføretrygd, en gruppe som typisk har lavere tilknytning til arbeidsmarkedet, er det ikke sikkert at dette anslaget representerer en øvre grense for samfunnsgevinsten av at denne gruppen kommer i arbeid fremfor uføretrygd.

Å få unge i jobb gir størst samfunnsgevinst

Siden unge har flere år igjen til pensjonsalder vil samfunnsgevinsten av at unge AAP-mottakere kommer i arbeid istedenfor uføretrygd, alt annet likt, være høyere enn for alle AAP-mottakere samlet. Unge er derfor en særlig prioritert gruppe for tiltak og oppfølging i NAV. Vi foretar derfor en egen beregning av AAP-mottakere som var 20-29 år ved avgang fra AAP (figur 3, andre fra venstre). Konsistent med antakelsen beregner vi en høyere samfunnsgevinst for unge mottakere, nærmere bestemt 6,4 millioner kroner per person. Av disse utgjør samfunnsgevinsten av merinntekten av arbeid omtrent 4,3 millioner. Skattevridningskostnadene er også noe høyere siden utgifter til uføretrygd vil måtte skattefinansieres over lengre tid. Dette utgjør i gjennomsnitt omtrent 1,1 millioner kroner per person.

Figur 3. Dekomponering av prissatte samfunnsgevinster (målt i G). Komponenter farget gult (blått) angir positive (negative) gevinster. Sort søyle angir total gevinst. Rød prikk angir estimatet for hovedspesifikasjonen.



Kilde: NAV

Når vi beregner samfunnsgevinsten for mottakere som er 30 år eller mer, beregner vi en lavere samfunnsgevinst jo eldre mottakerne er (tabell 3). Den årlige merinntekten av arbeid, som vi estimerer med forskjell-i-forskjell, er relativt lik på tvers av alder. Samfunnsgevinsten er derfor høyere for de yngre mottakerne, ettersom de har flere år igjen til pensjonsalder.

Når vi benytter gruppen som fikk avslag på søknad om uføretrygd som sammenligningsgruppe, beregner vi en samfunnsgevinst på omtrent 2,7 millioner kroner for mottakere 20-29 år (høyre figur 3). Anslaget er lavere enn for det fulle utvalget, til tross for at unge mottakere har lenger igjen til pensjonsalder. Dette skyldes at unge personer som har fått avslag på søknad om uføretrygd har lav inntekt etter avgang fra

AAP, og anslaget vårt på merinntekten for denne gruppen er derfor en god del lavere enn for eldre mottakere (tabell 3).

Vi beregner en noe høyere samfunnsgevinst for menn enn kvinner (tabell 3). Dette skyldes i hovedsak at menn i gjennomsnitt har høyere inntekt. Videre undersøker vi om beregningene avhenger av lengden på AAP-løpet. Det kan for eksempel tenkes at mottakere som blir raskt avklart til arbeid eller uføretrygd er mer forskjellig enn mottakere med lengre AAP-løp som senere kommer i arbeid eller mottar uføretrygd. Vi beregner en litt lavere merinntekt av arbeid, og en litt lavere samfunnsgevinst for mottakere med lengre varighet på AAP, men resultatene er relativt like på tvers av ulike varighetsgrupper. Til slutt undersøker vi

Tabell 3. Samfunnsgevinst (målt i G) for ulike grupper.

Sammenligningsgruppe	Jobb		Avslag uføresøknad	
	(1.1)	(1.2)	(2.1)	(2.2)
Utvalg:	Forskjell-i-forskjell estimat	Samfunnsgevinst (øvre grense)	Forskjell-i-forskjell estimat	Samfunnsgevinst (øvre grense)
Alle	2,52	46,6	1,10	29,0
Alder:				
20-29 år	2,23	64,0	0,64	26,8
30-39 år	2,37	60,0	1,08	32,9
40-49 år	2,29	46,4	1,07	26,6
Kjønn:				
Menn	2,92	54,4	1,21	25,5
Kvinner	2,27	42,9	1,11	24,4
Varighet på AAP:				
0-2 år	3,04	54,8	1,72	29,2
2-4 år	2,87	53,5	1,09	23,1
Mer enn 4 år	2,84	51,2	1,13	25,3
Arbeid status før AAP:				
I arbeid	2,60	48,3	1,24	24,4
Ikke i arbeid	2,90	52,3	0,86	29,2

Kilde: NAV

om samfunnsgevinsten avhenger av om mottakerne har vært i arbeid tidligere, som vi definerer som at man var registrert med et arbeidsforhold året før man fikk innvilget AAP. Vi beregner en litt høyere samfunnsgevinst blant mottakere som ikke var i arbeid før de fikk innvilget AAP. Fordi denne gruppen har lavere inntekt i utgangspunktet, er gevinsten av at denne gruppen kommer i arbeid høyere.

Begrensninger ved studien

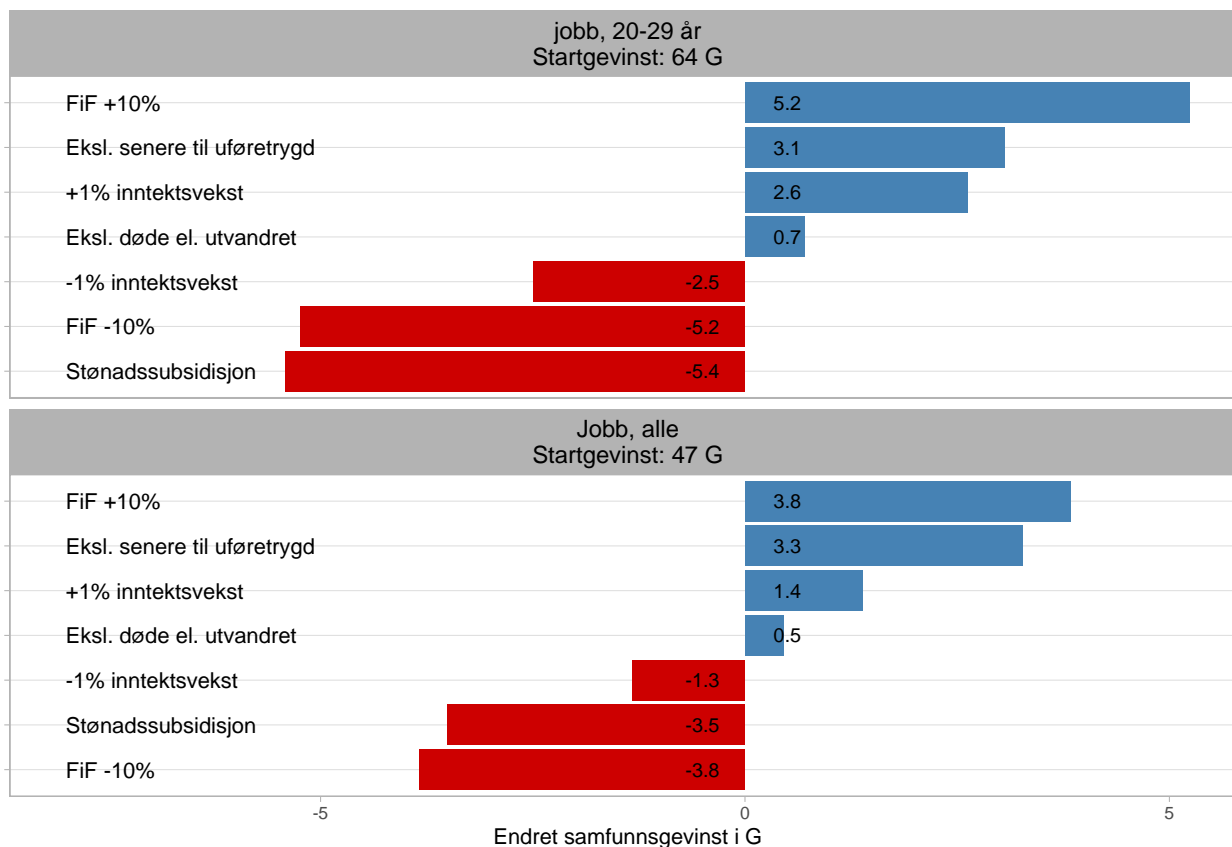
Som i de fleste samfunnsøkonomiske analyser vil våre beregninger være basert på en rekke antakelser og ha enkelte svakheter. Dette gjør at beregningene er usikre, og må derfor tolkes varsomt. Vi utfører derfor en usikkerhetsanalyse der vi ser hvordan beregningene av samfunnsgevinsten endrer seg når vi endrer ulike forutsetninger og antakelser.

Betydelig usikkerhet

Samfunnsgevinsten vil være betydelig lavere hvis merinntekten av arbeid er lavere enn det vi estimerer (figur 4). For å illustrere dette, legger vi som et eksempel til grunn et anslag for merinntekten av arbeid som er ti prosent lavere enn det vi estimerer. Samfunnsgevinsten blir da omtrent 3,8 G lavere (380 000 kroner) enn vårt anslag på 47 G (4,7 millioner kroner). Samfunnsgevinsten vil være tilsvarende høyere hvis vi legger til grunn et estimat som er ti prosent høyere.

I beregningene våre har vi antatt at den gjennomsnittlige årlige effekten av overgang til arbeid inntil fem år etter avgang, vil være den samme frem til pensjonsalder. Det kan imidlertid virke som om AAP-mottakere med overgang til jobb har en negativ utvikling i inntekt etter avgang, trolig på grunn av at en del igjen faller utenfor arbeidsmarkedet på et

Figur 4. Påvirkning av endrede forutsetninger for beregning av prissatte samfunnsgevinster (målt i G). Forutsetninger som påvirker samfunnsgevinsten positivt (negativt), er farget blått (rødt).



Kilde: NAV

senere tidspunkt (figur 1). Om vi legger til grunn en nedgang i gjennomsnittlig inntekt, eller eventuelt et frafall fra arbeidslivet på en prosent årlig, vil samfunnsgevinsten reduseres med 130 000 kroner. For unge mottakere 20-29 år ser vi en positiv utvikling i inntekt etter overgang til jobb, trolig på grunn av reallønnsvekst. Om vi legger til grunn en inntektsvekst på en prosent, vil samfunnsgevinsten bli 260 000 kroner høyere enn anslaget vårt på 64 G (6,4 millioner kroner) for unge mottakere. En nærliggende konklusjon blir dermed at forutsetningen om inntektsutvikling er av mindre betydning for regnestykket, i alle fall sammenliknet med beregningen av merinntekten av arbeid. At effekten av dette ikke blir større, skyldes at gevinster langt frem i tid blir neddiskontert og derfor verdsatt relativt lavt.

I analysen har vi ikke ekskludert personer med overgang til jobb som senere mottar uføretrygd, men latt dette være en del av utfallet. Samfunnsgevinsten av arbeid vil derfor, isolert sett, være høyere enn den vi beregner. Om vi ekskluderer de som senere mottar uføretrygd, vil samfunnsgevinsten øke med rundt 330 000 kroner. I realiteten vil dette være en urealistisk forutsetning, da det alltid vil være noen med overgang til jobb som senere vil få redusert helse og motta uføretrygd. Om vi ekskluderer personer som utvandrer eller dør, vil samfunnsgevinsten bli litt høyere enn det vi beregner. Dette har imidlertid mindre betydning for regnestykket.

Et annet moment vi ikke har tatt høyde for i beregningene våre er stønadssubstitusjon.¹⁰ Selv om en AAP-mottaker kommer i arbeid, betyr det ikke nødvendigvis at personen ikke mottar stønader fra NAV, som for eksempel sykepenger. Det er også mulig at man senere vil motta andre ytelser som overgangsstønad, dagpenger eller sosialhjelp, eller begynne et nytt løp på AAP. Om vi legger til grunn at mottakere med overgang til jobb vil motta andre stønader fra NAV, tilsvarende 50 prosent av det man ville mottatt som uføretrygdet, blir samfunnsgevinsten om lag en halv million kroner lavere.

.....
¹⁰ Kostøl og Mogstad (2015) påpeker for eksempel at personer som får avslag på uføretrygd i stor grad blir mottakere av andre stønader.

Med usikkerhetsanalysen tatt i betraktning, er den største svakheten med måten vi beregner de prissatte samfunnsgevinstene på trolig at anslaget er for høyt, på grunn av seleksjon mellom gruppene vi sammenlikner. Selv om forskjell-i-forskjell-metoden tar høyde for forskjeller i inntekt før overgang, vil den ikke kunne korrigere for at gruppen med overgang til jobb vil ha en bedring av inntektsevnen, mens gruppen med overgang til uføretrygd vil ha en nedgang i inntektsevnen. I realiteten vil AAP-mottakere som kan komme i arbeid med treffsikker oppfølging fra NAV, men som ville blitt uføretrygdet uten bistand, trolig ha lavere inntektsevne enn den gjennomsnittlige mottaker med overgang til jobb, og høyere inntektsevne enn den gjennomsnittlige mottaker med overgang til uføretrygd. Hvor mye for høyt vårt anslag er i forhold til den «sanne» samfunnsgevinsten er høyst usikkert, men trolig vil anslaget vårt være betydelig høyere.

Mulige effekter av arbeid som ikke kan prises

En svakhet med analysen er at vi bare kan ta høyde for prissatte gevinster og kostnader. Det kan imidlertid tenkes at arbeid kan ha positive effekter utover dette. Arbeid kan for eksempel ha positive helseeffekter (van der Noordt mfl. 2014). Det kan også tenkes at arbeid kan ha negative effekter, da arbeid vil føre til redusert fritid og i noen tilfeller vil kunne ha en negativ effekt på helse. Slike effekter er vanskelig å verdsette i et samfunnsøkonomisk regnestykke. Det vil også være store individuelle forskjeller når det kommer til preferanser, arbeidsevne og helsetilstand.

Konklusjon

I denne studien har vi forsøkt å beregne de samfunnsøkonomiske gevinstene av at AAP-mottakere kommer i arbeid, fremfor å falle varig ut av arbeidslivet og motta uføretrygd. Ettersom slike beregninger ligger til grunn for arbeids- og velferdspolitikken, vil dette være nyttig kunnskap når det skal vurderes hvor mye som skal investeres i oppfølging og tiltak til AAP-mottakere, og andre som står i fare for å falle varig ut av arbeidslivet.

For å anslå effekten av at AAP-mottakere kommer i arbeid, har vi benyttet en forskjell-i-forskjell-analyse til å sammenlikne mottakere som kommer i jobb med

mottakere som får innvilget uføretrygd. Vi benytter så dette anslaget til å beregne samfunnsgevinsten av arbeid fremfor uføretrygd frem til pensjonsalder, som vi beregner ved bruk av standard prinsipper for samfunnsøkonomisk analyse. På grunn av at AAP-mottakere med overgang til jobb vil ha en bedre arbeidsevne enn mottakere med overgang til uføretrygd, vil anslaget vårt trolig være langt høyere enn den sanne effekten av at AAP-mottakere kommer i arbeid istedenfor å motta uføretrygd. Vi betrakter derfor anslaget vårt på samfunnsgevinsten som en øvre grense av den sanne effekten.

Vi beregner en øvre samfunnsgevinst av at en AAP-mottakere kommer i arbeid fremfor uføretrygd til i gjennomsnitt 4,7 millioner kroner (i 2020-kroner) per person. Samfunnsgevinsten er størst for unge mottakere 20-29 år, der vi beregner en øvre samfunnsgevinst på i gjennomsnitt 6,4 millioner kroner per person. Når vi benytter personer som får avslag på søknad om uføretrygd som kontrollgruppe, beregner vi en betydelig lavere samfunnsgevinst på om lag 2,9 millioner kroner per person.

Anslagene må tolkes varsomt av flere grunner. For det første vil et slikt samfunnsøkonomisk regnestykke all-

tid være forbundet med betydelig usikkerhet. I vår analyse er det stor usikkerhet om fremtidige forhold som fremtidig arbeidsinntekt, senere frafall fra arbeidslivet og stønadssubstitusjon. Hvilke antakelser vi gjør om slike forhold har derfor relativt stor betydning for anslagene.

For det andre vil anslaget vårt være langt høyere enn den «sanne» samfunnsgevinsten, ettersom vi har sammenliknet mottakere med forskjellig arbeidsevne. Anslaget kan likevel være nyttig når man skal vurdere hvor mye ressurser som skal brukes på oppfølging og tiltak. Som et eksempel kan et arbeidsmarkedstiltak vurderes som ulønnsomt hvis effekten av tiltaket krever en høyere samfunnsgevinst for å være lønnsomt enn anslagene vi legger til grunn.

For det tredje kan arbeid og uføretrygd ha andre effekter (positive eller negative) som det er vanskelig å sette en verdi på, og som er vanskelige å ta hensyn til i et samfunnsøkonomisk regnestykke. Vi vil derfor avslutningsvis presisere at analysen ikke alene er nok som et beslutningsverktøy for hvor mye som skal investeres i oppfølging og tiltak, men er ment å kunne være en del av kunnskapsgrunnlaget.

Referanser

Bound, John (1989) «The Health and Earnings of Rejected Disability Insurance Applicants». *American Economic Review*, 79 (3), 482-503.

Bjørnstad, Atle Fremming (2019) «Utviklingen i sysselsetting og pensjonering blant seniorer». *Arbeid og velferd*, 2/2019, 43-55.

Bratsberg, Bernt, Elisabeth Fevang og Knut Røed (2013) «Job loss and disability insurance». *Labour Economics*, 24/2013, 137-150.

Finansdepartementet (2014) *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.* (Rundskriv R-109/14).

Direktoratet for Økonomistyring (2018) *Veileder i samfunnsøkonomisk analyser*. Hentet fra <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Utreddninger/Veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser.pdf> (lest 26. mai 2021).

Falkum, Erik, Stig Evensen, Torill Ueland og Helen Bull (2015) *Effektevaluering av Jobbmestrende Oppfølging (JMO). Kognitiv atferdsterapi og kognitiv trening i arbeidsrehabilitering for personer med psykoselidelser*. Sluttrapport, Arbeid og psykisk helse.

Fevang, Elisabeth, Simen Markussen og Knut Røed (2020) *Gråsoner i arbeidsmarkedet og størrelser på arbeidskraftreserven*. Rapport 1/2020. Oslo: Frischsenteret.

Gran, Bjørn, Amund Kordt og Vegard S. Flatval (2020) *Samfunnsøkonomiske virkninger av å få personer med nedsatt arbeidsevne i jobb*. Rapport nr. 22-2020, Samfunnsøkonomisk analyse AS.

Kann, Inger Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen (2016) «Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid». *Arbeid og velferd*, 2/2016, 77-92.

Kostøl, Andreas og Magne Mogstad (2015) «Earnings, Disposable Income, and Consumption of Allowed and Rejected Disability Insurance Applicants». *American Economic Review* 105 (5), 137-141.

NAV (2021) *Utviklingen i uføretrygd per 31. desember 2020*. Statistikknotat publisert 12. Februar 2021. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/uforetrygd-uforetrygd-statistikknotater> (lest 26. mai 2021).

Rasmussen, Ingeborg, Vivian A. Dyb, Nicolai Heldal og Steinar Strøm (2010) *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom*. Vista Analyse rapport nr. 2010/07.

Reme, Silje Endresen, Karin Monstad, Tonje Fyhn, Simon Øverland, Kari Ludvigsen, Vigdis Sveinsdottir, Camilla Løvvik og Stein Atle Lie (2016) *Effektevaluering av Individuell Jobbstøtte (IPS): Sluttrapport*. Hentet fra <https://evalueringsportalen.no/evaluering/effektevaluering-av-individuell-jobbstotte-ips-sluttrapport/Effektevaluering%20av%20IPS.pdf.pdf/@@inline> (lest 26. mai 2021).

Singleton, Perry (2012) «Earnings of Rejected Applicants to the Social Security Disability Insurance Program». *Economic Letters*, 116 (2), 147-150.

Steen, Arild H., Sveinung Legard, Jes E. Jessen, Niels Anker og Peter G. Madsen (2012) *Samfunnsøkonomisk analyse av økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne*. AFI Rapport 2012:5.

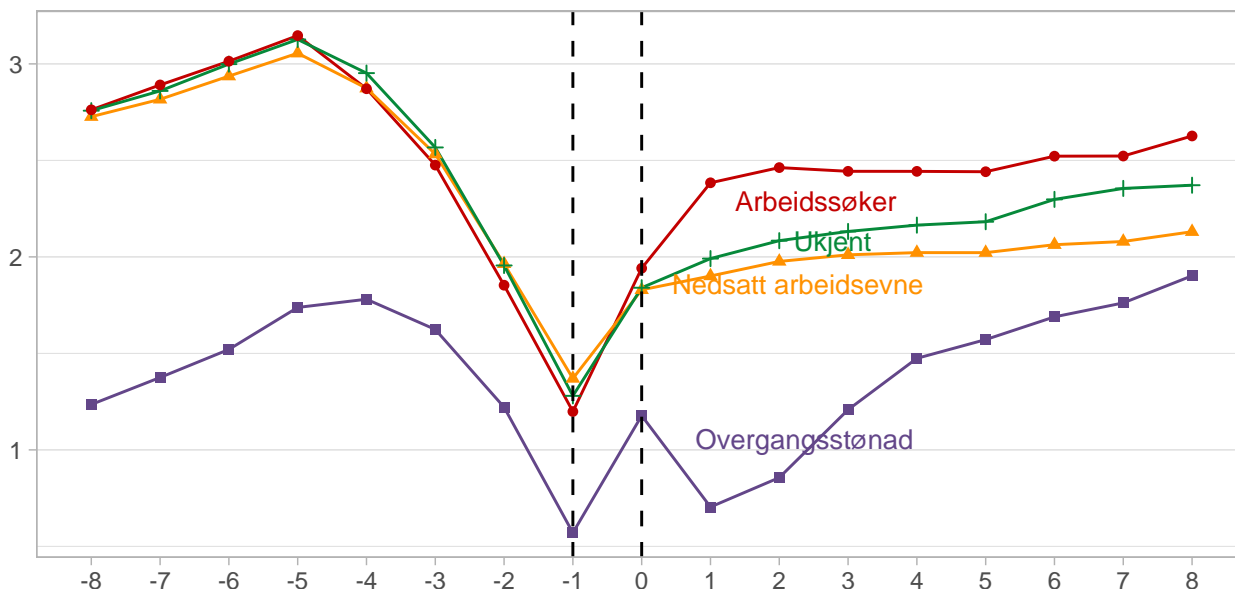
van der Noordt, Maaïke, Helma IJzelenberg, Mariël Droomers og Karin I Proper (2014) «Health effects of employment: a systematic review of prospective studies». *Occupational and Environmental Medicine*, 71, 730-736.

von Simson, Kristine (2019) *Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/b9ac9f756f21467f8a3230e9a8cdafa4/no/sved/9_von_simson_kunnskapsoversikt.pdf (lest 26. mai 2021).

Von Wachter, Till, Jae Song og Joyce Manchester (2011) «Trends in Employment and Earnings of Allowed and Rejected Applicants to the Social Security Disability Insurance program». *American Economic Review* 101 (December 2011), 3308-3329.

Vedlegg

Figur v1. AAP-mottakernes inntekt (målt i G) med «annen overgang», etter året de hadde overgang fra AAP (markert med 0), fordelt på status ved overgang. Status ved overgang er målt seks måneder etter avgang fra AAP.



Kilde: NAV

Tabell v1. Samfunnsøkonomiske analyser av personer med nedsatt arbeidsevne

Studie	Tiltak og deltakere	Forutsetninger	Usikkerhet	Resultat
Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom (Rasmussen mfl. 2010)	Kostnaden fra varig utenforskap blant unge (16-25 år) fra marginalisering. Et av utfallene som antas er uføretrygd.	Generell lønnsstatistikk for lavinntektsgrupper. Scenariet er 100 prosent sysselsatt, 19-62 år. Skattefinansieringskostnader på 20 %.	Regneeksempler, scenarier (6 ulike livsløp, hvor det brukes ulike forutsetninger som inntekt og antall yrkesaktive år).	For et yrkesaktivt liv på 43 år, anslås et samfunnstap på 11,8 mill. kr (2010-kroner).
Samfunnsøkonomisk analyse av økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne (Steen mfl. 2012)	Vurdering av 5 % økning i sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne.	Gjennomsnittlig inntekt for personer med nedsatt arbeidsevne. Skattefinansieringskostnader på 20 %, satsen for arbeidsgiveravgift er ikke oppgitt, gevinster medregnes i 10 år.	Scenarioanalyser (test av forutsetninger) og break-even analyse.	5 prosent økt arbeidsdeltagelse (for gruppen som helhet) gir stor samfunnsgevinster. Per person anslås gevinsten rundt 900 000 kroner.
Effektevaluering av Jobbmestrende Oppfølging (Falkum mfl. 2015)	Effektevaluering av arbeidsrehabilitering for personer med psykoselidelser.	Generell lønnsstatistikk basert på de som kommer i arbeid etter tiltaket.	Kort tidshorison, få deltagere og liten andel som kom i arbeid.	Samfunnsgevinst sammenliknes med kostnaden av tiltaket. Anslår stor gevinst.
Effektevaluering av Individuell jobbstøtte (IPS), sluttrapport (Reme mfl. 2016)	Evaluering av IPS-tiltak. Kontrollert randomisering av deltagere med moderate til alvorlige psykiske lidelser.	Lønnsstatistikk til og med 18 måneder etter tiltak. Arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader på 25 % av brutto lønn. Skattefinansieringskostnader på 20 %.	Scenarioanalyser med utgangspunkt i at sysselsettingen vil vare i 2 til 5 år. Lønnsomhet drøftes for ulike utfall.	Lønnsomt ved 10 prosent økt sysselsetting i 2 år. Etter 5 år trengs kun halve effekten.
Samfunnsøkonomiske virkninger av å få personer med nedsatt arbeidsevne i jobb (Gran mfl. 2020)	Arbeidsforberedende trening (AFT) rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne.	Generell lønnsstatistikk. Arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader på 25 % av brutto lønn. Skattefinansieringskostnader på 20 %.	Regneeksempler på ulike utfall (jobb fulltid, deltid) for deltagere.	Utfall illustrert med regneeksempler med ulike forutsetninger for andel til jobb og inntekt.

NAVS BEDRIFTSUNDERSØKELSE 2021

Nedbemanning og lavere mangel på arbeidskraft under koronakrisen

Av Audun Gjerde¹

Sammendrag

NAV's bedriftsundersøkelse kartlegger etterspørselen etter og mangel på arbeidskraft, både fylkesvis, innenfor den enkelte næring, og for enkeltyrker. I årets undersøkelse har vi også spurt om i hvilken grad koronakrisen har påvirket bemanningen.

Overnattings- og serveringsvirksomhet har i størst grad fått sin bemanningssituasjon negativt påvirket av koronakrisen, i form av permitteringer og oppsigelser. Samtidig har virksomheter innen helse- og sosialtjeneste og undervisning i størst grad oppbemannet som følge av korona-situasjonen. Andelen virksomheter som har måttet permittere og/eller si opp ansatte som følge av koronakrisen er høyest i Oslo. Nordland har høyest andel virksomheter som ikke har fått bemanningssituasjonen direkte påvirket på grunn av koronakrisen.

Våren 2021, om lag ett år etter starten av koronakrisen, har vi på bakgrunn av virksomhetenes svar estimert mangelen på arbeidskraft til 46 000 personer. Målt i antall personer er mangelen på arbeidskraft 4 750 lavere enn i 2020, og 13 450 lavere enn i 2019. Mangelen på arbeidskraft er størst innen helse- og sosialtjeneste, etterfulgt av bygge- og anleggsvirksomhet og eiendomsdrift, forretningsmessig og faglig tjenesteyting. Bygge- og anleggsvirksomhet og informasjon og kommunikasjon har det strammeste arbeidsmarkedet, målt som forholdet mellom mangelen på arbeidskraft og ønsket sysselsetting.

Ser vi på enkeltyrker er det som tidligere år størst mangel innen ulike helseyrker som sykepleiere, helsefagarbeidere og spesialsykepleiere. I tillegg er det stor mangel på blant annet tømrere og snekkere, betongarbeidere, rørleggere og VVS-montører, serviceelektronikere, sveisere og elektrikere, samt programvareutviklere.

Andelen bedrifter med alvorlige rekrutteringsproblemer er størst innen helse- og sosialtjeneste, etterfulgt av bygge- og anleggsvirksomhet. Det er høyest andel virksomheter med alvorlige rekrutteringsproblemer i Møre og Romsdal, etterfulgt av Vestland. Samtidig er andelen lavest i Agder.

Nettoandelen virksomheter som forventer økt sysselsetting det neste året er størst innen informasjon og kommunikasjon, etterfulgt av bygge- og anleggsvirksomhet og bergverksdrift og utvinning. Det er høyest nettoandel i Nordland, Vest-Viken og Øst-Viken, mens nettoandelen er lavest i Møre og Romsdal.

.....
¹ Takk til analyse- og statistikk-kontaktene ved alle NAVs fylkeskontor for bidraget til gjennomføring av datainnsamlingen for undersøkelsen.
.....

Innledning

Det siste året har arbeidsmarkedet vært preget av nedstenginger og smittevernstiltak. Etter en rekordhøy arbeidsledighet i fjor vår har situasjonen bedret seg betydelig, men koronakrisens effekter på arbeidsmarkedet gjør seg i aller største grad fremdeles gjeldende. Fjorårets undersøkelse ga et øyeblikksbilde av situasjonen på arbeidsmarkedet rett før koronakrisen for alvor gjorde seg gjeldende i Norge.² Årets undersøkelse gir dermed en indikasjon på hvordan koronakrisen har påvirket etterspørselen og mangelen på arbeidskraft, og hvordan virksomhetene vurderer framtidsutsiktene etter hvert som smittevernsrestriksjonene lettes.

Bedriftsundersøkelsen kartlegger etterspørselssiden av arbeidsmarkedet. Undersøkelsen gir et øyeblikksbilde av virksomhetenes etterspørsel etter arbeidskraft, og gir innsikt i eventuelle vansker med å skaffe den etterspurte kompetansen. Kunnskap om hvilke typer kompetanse arbeidsgivere har problemer med å få tak i er viktig for at NAV skal kunne yte god service overfor arbeidssøkere og arbeidsgivere. Informasjonen om bedriftenes behov for ulike typer arbeidskraft, og hvilke stillinger det er vanskelig å få kvalifiserte søkere til, bruker vi for å estimere mangel på arbeidskraft.

I tillegg gir undersøkelsen innsikt i virksomhetenes bemanningsbehov framover. NAVs sysselsettingsbarometer viser om bedriftene venter å øke, redusere eller å ha samme antall ansatte det kommende året. Virksomhetenes forventninger til fremtidig sysselsetting tar temperaturen i arbeidsmarkedet og gir en pekepinn på hvilken utvikling vi kan vente oss i månedene som kommer. I årets undersøkelse har vi i tillegg kartlagt hvordan virksomhetenes bemanningssituasjon har blitt påvirket av koronasituasjonen.

Undersøkelsen gjennomføres blant et representativt utvalg av alle landets offentlige og private virksomheter. Utvalget er trukket fra Bedrifts- og foretaksregisteret. 11 143 virksomheter svarte på undersøkelsen, og

det gir en svarprosent på 70. Svarene samles inn fylkesvis. Undersøkelsen ble gjennomført fra 2. februar til 26. mars i år. Resultatene presenteres både nasjonalt og region/fylkesvis, samt etter næring. Regionene følger den nye regionstrukturen i NAV, som stort sett følger de nye regionstrukturene som tredde i kraft 01.01.2020. Unntaket er Viken som i NAV er delt i to områder; Vest- og Øst-Viken. Vest-Viken består av Buskerud samt Asker og Bærum, mens Øst-Viken består av Østfold og de resterende kommunene i Akershus. Lunner kommune inngår i NAV Hadeland som tilhører NAV Innlandet. Selv om Lunner kommune geografisk sett tilhører Viken, inngår Lunner derfor i de fylkesvise resultatene for Innlandet.

Hovedtendenser

Rekrutteringsproblemer

I alt svarer 17 prosent av virksomhetene at de har hatt problemer med å få tak i rett kompetanse de siste tre månedene (figur 1). Dette er noe lavere enn i fjor. 11 prosent oppgir at de ikke fikk ansatt noen, mens 6 prosent oppgir at de ansatte noen med lavere eller annen formell kompetanse enn det de søkte etter. Virksomhetene med rekrutteringsproblemer blir bedt om å oppgi om rekrutteringsproblemene skyldes for få kvalifiserte søkere på stillingen(e), eller om det skyldtes andre årsaker. 14 prosent av bedriftene oppgir at de hadde rekrutteringsproblemer på grunn av for få kvalifiserte søkere, mens 3 prosent oppgir at det skyldtes andre årsaker (figur 2).

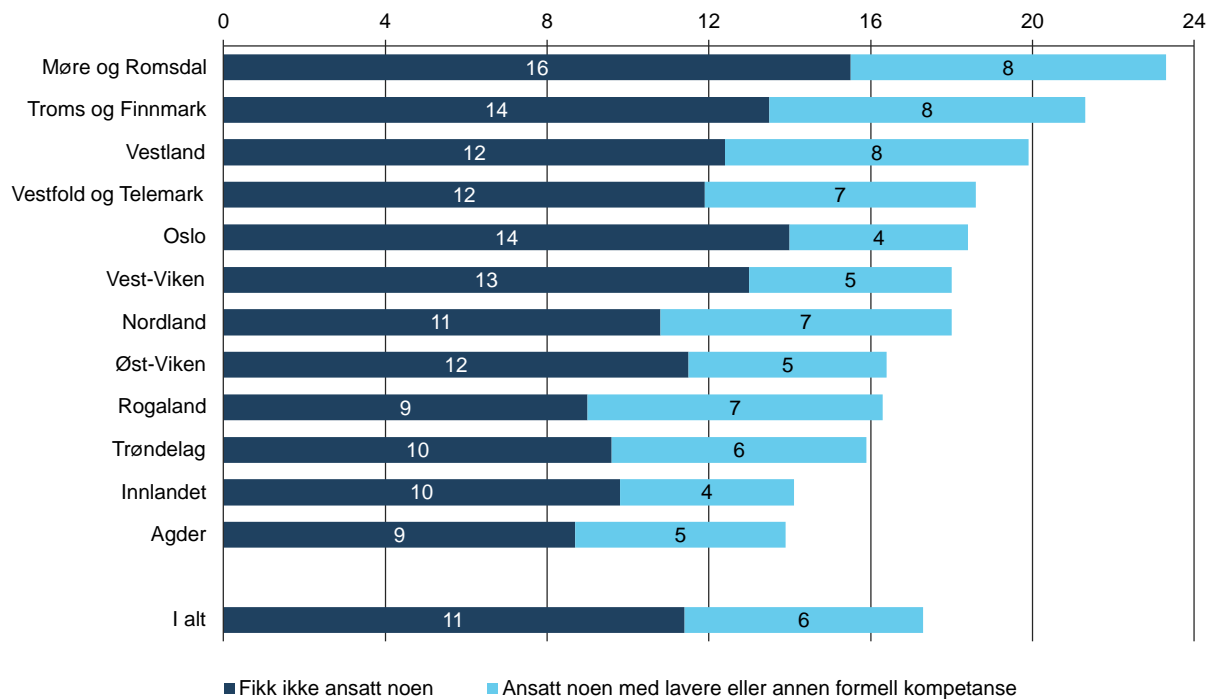
Virksomhetene i Møre og Romsdal, Troms og Finnmark, samt Vestland oppgir i størst grad å ha hatt rekrutteringsvansker de siste tre månedene (figur 1). Virksomhetene i Agder og Innlandet melder om minst problemer. Andelen med alvorlige rekrutteringsproblemer er størst i Møre og Romsdal, etterfulgt av Vestland (figur 2).

Mangel på arbeidskraft

På bakgrunn av virksomhetenes besvarelser har vi estimert mangelen på arbeidskraft våren 2021 til 46 000 personer (tabell 1). Dette er 4 750 færre enn på samme tid i fjor, og 13 450 færre enn i 2019. Siden dette er en utvalgsundersøkelse, er det usikkerhet

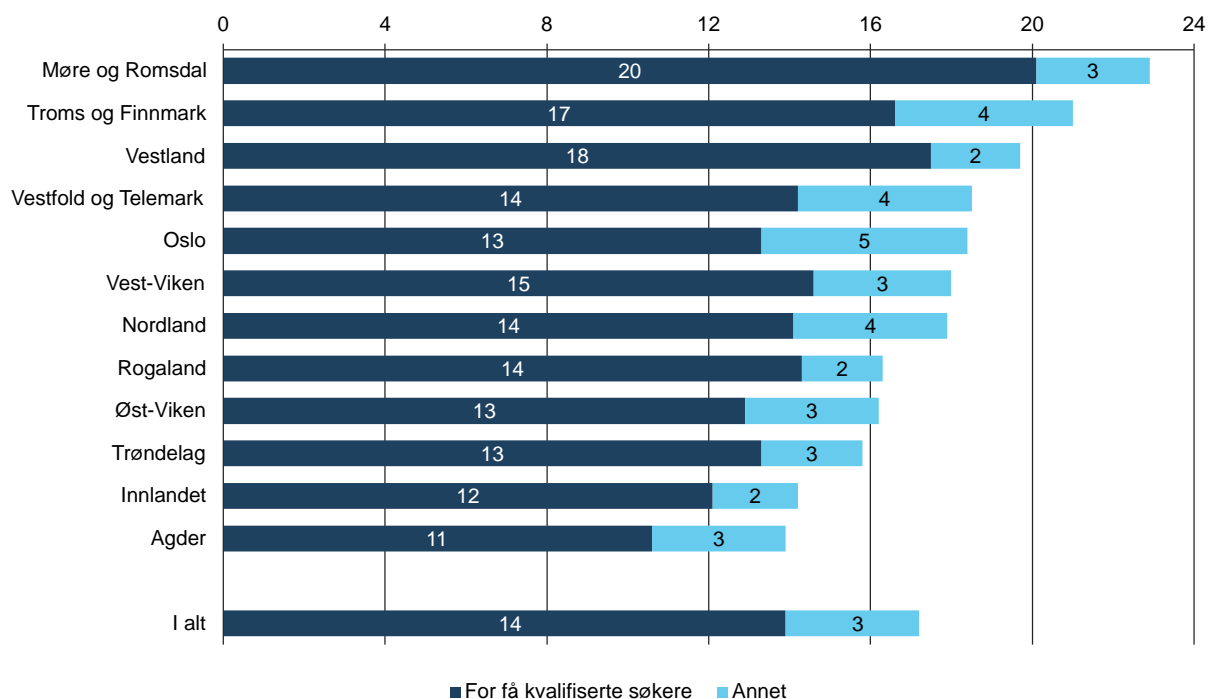
² Datainnsamlingen for fjorårets undersøkelse ble avsluttet to dager før pressekonferansen der Erna Solberg varslet de mest inngripende tiltakene i Norge i fredstid.

Figur 1. Antall Virksomheter som har mislyktes i å rekruttere arbeidskraft eller har måttet ansette noen med annen eller lavere formell kompetanse enn man søkte etter, etter region/fylke. Prosent.



Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse 2021

Figur 2. Virksomheter med rekrutteringsproblemer som skyldes for få/ingen kvalifiserte søkere eller om det er andre årsaker, etter region/fylke. Prosent.



Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse 2021

Tabell 1. Estimert mangel på arbeidskraft etter fylke/region. 2021

	Mangel på arbeidskraft i antall personer	95 % konfidensintervall for estimert mangel, nedre grense	95 % konfidensintervall for estimert mangel, øvre grense	NAVs stramhetsindikator	Prosentvis andel virksomheter med alvorlige rekrutteringsproblemer
Øst-Viken	3 300	2 392	4 257	0,9	13
Vest-Viken	3 350	2 637	4 343	1,4	15
Oslo	6 650	3 977	12 278	1,8	13
Innlandet	1 950	1 582	2 283	1,0	12
Vestfold og Telemark	3 450	2 671	4 268	1,7	14
Agder	1 850	1 367	2 333	1,3	11
Rogaland	4 700	3 487	6 031	1,9	14
Vestland	5 700	4 336	7 731	1,8	18
Møre og Romsdal	3 800	2 843	4 747	2,8	20
Trøndelag	4 150	3 234	5 461	1,7	13
Nordland	2 900	2 313	3 457	2,4	14
Troms og Finnmark	4 250	3 020	6 259	3,4	17
Totalt	46 000	40 688	52 472	1,7	14

Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse 2021

knyttet til estimatene på mangel av arbeidskraft. Vi har beregnet at det med 95 prosent sannsynlighet mangler mellom 40 700 og 52 450 personer. Størrelsen på usikkerheten i estimatene for de ulike næringene og fylkene presenteres i figur 11 og 12 i metodevedlegget.

Målt i antall personer, er mangelen på arbeidskraft høyest i Oslo³, med 6 650 personer, fulgt av Vestland, med 5 700 personer (tabell 1). Målt ved stramhetsindikatoren er mangelen høyest i Troms og Finnmark, fulgt av Møre og Romsdal. Sammenlignet med fjoråret er den estimerte mangelen på arbeidskraft lavere i de fleste fylkene. Øst-Viken har størst nedgang i mangel på arbeidskraft sammenlignet med i fjor, fra en mangel på 5 500 personer i 2020 til 3 300 i 2021. Mangelen har økt i Rogaland (1 000), Troms og Finnmark (550) og Møre og Romsdal (400).

Når vi fordeler mangelen etter samme yrkesgruppeinndeling som NAV benytter i ledighetsstatistikken finner vi at det er høyest mangel innen helse, pleie og omsorg, estimert til 13 450 personer, 2 250 flere enn i fjor (tabell 2). Det er særlig stor mangel på sykepleiere (5 350) (tabell 9), andre helseyrker⁴ (2 100), helsefagarbeidere (1 900), samt spesialsykepleiere (1 400). Mangelen innen denne yrkesgruppen har vært høy over flere år, og pandemien har bidratt til å forsterke behovet for arbeidskraft i helsesektoren. Bruttoledigheten, altså summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak, er noe høyere enn i fjor, men er blant de laveste av alle yrkesgrupper (1,5 prosent av arbeidsstyrken i februar 2021).

Mangelen innen bygg og anlegg har også økt betydelig det siste året, og er nå estimert til totalt 9 000. Dette er 2 400 flere enn i fjor. Det er særlig mangel på tøm-

³ Svarprosenten i Oslo er noe lavere enn i de andre fylkene, og usikkerheten knyttet til mangelestimater er derfor større enn for de andre fylkene.

⁴ «Andre helseyrker» må ses som en samlepost for helseyrker respondentene ikke finner i yrkestitlene de kan velge mellom. Det samme gjelder for andre yrkestitler som inneholder «andre».

Mangel på arbeidskraft - Definisjon

For å kartlegge omfanget av virksomhetenes rekrutteringsproblemer, er det nyttig å måle mangel på arbeidskraft i antall personer. Mangel på arbeidskraft blir i NAVs bedriftsundersøkelse definert av en sekvens bestående av tre spørsmål. Virksomhetene blir bedt om 1) å besvare om de har mislyktes med å rekruttere arbeidskraft de siste tre månedene, eller om de har måttet ansette noen med lavere eller annen formell kompetanse enn det de søkte etter. Dersom svaret er ja, bes virksomhetene om 2) å oppgi om dette skyldes for få kvalifiserte søkere. Dersom dette er tilfelle, bes virksomhetene om 3) å oppgi hvor mange stillinger det gjelder, og innenfor hvilke yrker. Mangel på arbeidskraft hos den enkelte virksomheten er likt antall personer bedriften velger å oppgi i det siste spørsmålet. Ved hjelp av svarene på det tredje spørsmålet estimeres mangelen på arbeidskraft innenfor de enkelte yrkene. Det skilles ikke på heltids- og deltidsstillinger i den estimerte mangelen.

Det kan være mangel på arbeidskraft innen yrkesgrupper som vi ikke fanger opp i vår undersøkelse. Eksempelvis kan det være yrker hvor kun én bedrift har oppgitt mangel på én person, og som dermed får en estimert mangel på tilnærmet null. Det kan også være yrker vi ikke får fangt opp blant bedriftene som har svart.

På grunn av endringer i estimeringsmodellen og spørreskjema fra og med 2012, kan mangelen på arbeidskraft kun sammenliknes med resultatene fra og med 2012.

rere og snekkere (2 750), betongarbeidere (1 150) og rørleggere og VVS-montører (1 050). Bygge- og anleggsnæringen benytter normalt en del innleid arbeidskraft fra utlandet. En mulig forklaring på den økte mangelen kan dermed være restriksjoner på arbeidsinnvandring som har gjort det vanskeligere å få tak i kvalifisert arbeidskraft fra utlandet.

Reiseliv og transport har blitt særlig hardt rammet av smittevernsrestriksjonene det siste året, og bruttoledigheten er mer enn tredoblet siden i fjor (13,6 prosent i februar 2021). Det er dermed yrkesgruppen med klart høyest bruttoledighet. Det er derfor ingen overraskelse at mangelen på arbeidskraft har blitt kraftig redusert, fra 5 900 i 2020 til 2 550 i 2021. Det er rapportert om størst mangel på lastebil- og trailersjåfører (700), kokker (500), samt servitører (500).

Mangelen på arbeidskraft innen industrien har blitt redusert noe siden i fjor, men det der fremdeles en av yrkesgruppene som rapporterer om størst mangel på arbeidskraft med 6 550. Det er størst mangel på ser-

Stramhetsindikatoren

Stramhetsindikatoren er forholdstallet mellom mangelen på arbeidskraft og ønsket sysselsetting, hvor ønsket sysselsetting er lik den faktiske sysselsettingen pluss mangelen. Stramhetsindikatoren uttrykker dermed hvor stor andel av den ønskede sysselsettingen den estimerte mangelen utgjør. Et høyt forholdstall indikerer et stramt arbeidsmarked, noe som isolert sett indikerer et problem med å rekruttere arbeidskraft til virksomhetene. Den estimerte mangelen på arbeidskraft i antall personer vil ha sammenheng med hvor stor yrkesgruppen er, mens den relative mangelen, målt ved stramhetsindikatoren, vil ta hensyn til ulik størrelse på yrkesgruppene.

Det presenteres to stramhetsindikatorer. Én for yrker (STYRK-08) og én for næringsgrupper (SN2007). I stramhetsindikatorerne er antall personer virksomhetene mangler basert på resultater fra NAVs bedriftsundersøkelse våren 2021. Sysselsettingstallene er hentet fra Statistisk sentralbyrås registerbaserte sysselsettingsstatistikk fra fjerde kvartal 2020. Statistikken gis ut en gang per år, slik at dette er den siste sysselsettingsstatistikken som foreligger.

Stramhetsindikatoren er ikke nødvendigvis direkte sammenliknbar mellom virksomheter som i hovedsak befinner seg i næringer innen offentlig sektor og virksomheter som i hovedsak befinner seg i næringer innen privat sektor. Mens private bedrifter trolig uttaler seg om mangelen på arbeidskraft ut fra faktisk behov, vil offentlige virksomheter i større grad forholde seg til budsjettmidler og rammevilkår når de svarer på hvor mange personer de mangler. Denne forskjellen mellom offentlig og privat sektor gjelder også for de enkelte yrkesgruppene.

viceelektronikere (1 000), sveisere (950), samt andre håndverkere (900).

Sysselsettingsforventninger

Nettoandelen virksomheter som venter sysselsettingsvekst i vårens undersøkelse er på 15 prosent. Dette er ett prosentpoeng høyere enn i fjor, og om lag på samme nivå som de siste årene. 26 prosent av virksomhetene forventer å øke bemanningen de kommende året, 11 prosent venter nedgang, mens 63 prosent ikke forventer noen endring (tabell 3).

I figur 3 vises nettoandelen virksomheter som venter oppbemanning de neste tolv månedene (venstre akse), samt årlig sysselsettingsvekst ifølge Arbeidskraftsundersøkelsen (AKU) og nasjonalregnskapet fra 2002 til 2020 (høyre akse). Nettoandelen virksomheter som venter å øke bemanningen har vist seg å korrelere godt med den faktiske sysselsettingsveksten samme

Tabell 2. Mangel på arbeidskraft våren 2021 etter yrkesgruppe, sammenlignet med antall helt ledige og arbeidssøkere på tiltak februar 2021.

	Mangel på arbeidskraft i antall personer	Helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i februar 2021
Ledere	700	5 350
Ingeniør- og ikt-fag	5 450	5 600
Undervisning	1 900	2 550
Akademiske yrker	950	1 800
Helse, pleie og omsorg	13 450	6 200
Barne- og ungdomsarbeid	100	4 250
Meglere og konsulenter	650	3 300
Kontorarbeid	850	11 450
Butikk- og salgsarbeid	1 150	19 450
Jordbruk, skogbruk og fiske	1 200	1 900
Bygg og anlegg	9 000	12 950
Industriarbeid	6 550	10 750
Reiseliv og transport	2 550	25 050
Serviceyrker og annet arbeid	1 500	15 800
Ingen yrkesbakgrunn eller uoppgitt		10 700
I alt	46 000	137 100

Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse 2021

år, selv om det i enkelte år har oppstått et avvik. Avviket var særlig stort i fjor, da datainnsamlingen ble gjort i de to månedene rett før koronakrisen ble et faktum. Sysselsettingsforventningene har vanligvis falt betydelig i etterkant av kriser (figur 3), men dette er ikke tilfellet i årets undersøkelse. Dette må sees i sammenheng med at sysselsettingen er på et lavere nivå enn normalt på grunn av strenge smittevernstiltak. Etter hvert som smittevernstiltakene lettes på, vil trolig derfor også sysselsettingen vende tilbake til mer normale nivåer.

I alle regioner/fylker er det klart flere bedrifter som forventer at de skal oppbemanne enn nedbemanne, men det er noen endringer fra i fjor. I Nordland, Vest-Viken og Øst Viken finner vi den høyeste nettoandelen virksomheter som forventer økt bemanning,

Tabell 3. NAVs sysselsettingsbarometer. Prosentandel virksomheter som venter redusert, uendret eller økt sysselsetting.

	Nedgang	Uendret	Økning	Nettoandel
2003	13	65	21	8
2004	12	64	24	12
2005	10	65	24	14
2006	8	61	31	22
2007	7	57	36	29
2008	7	56	36	29
2009	13	64	23	10
2010	12	63	25	12
2011	11	62	27	16
2012	11	65	24	14
2013	11	65	25	14
2014	11	68	21	10
2015	11	69	20	8
2016	12	67	21	10
2017	10	66	24	14
2018	10	66	24	14
2019	11	64	25	15
2020	12	63	25	14
2021	11	63	26	15

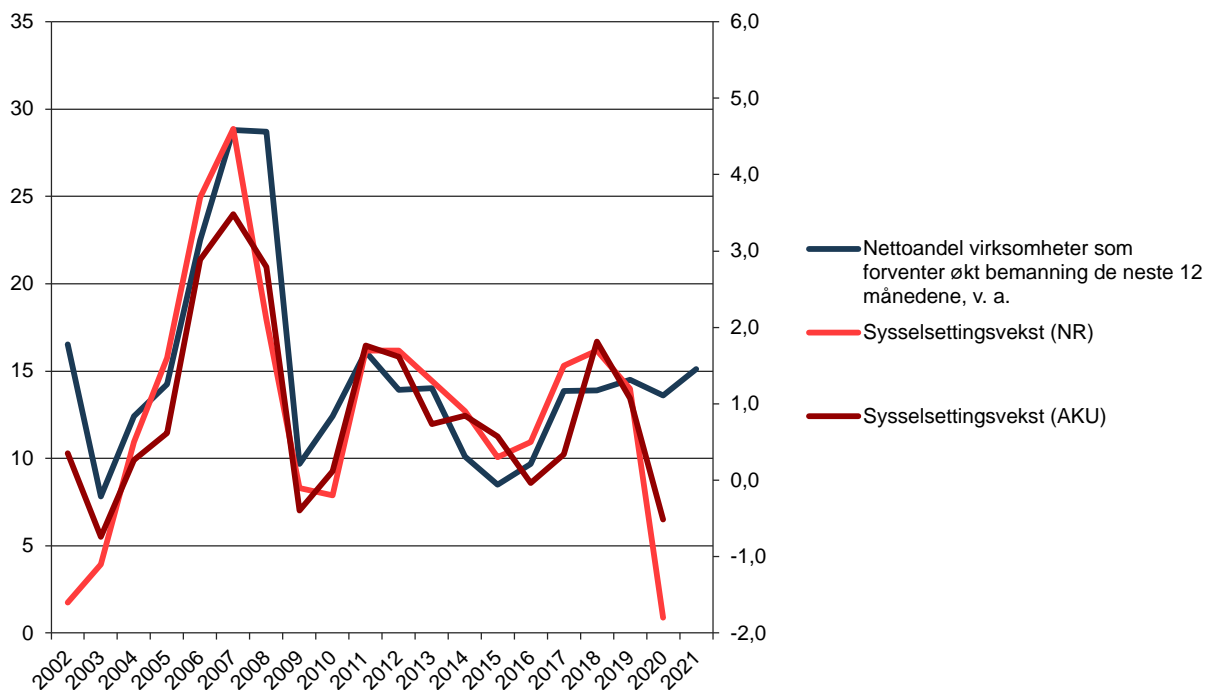
Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse 2021

alle med 19 prosent (figur 4). Nettoandelen er lavest i Møre og Romsdal og Vestfold og Telemark, med henholdsvis 9 og 11 prosent. Sammenlignet med fjoråret er det størst endringer i forventningene i Rogaland og i Oslo. I Rogaland er nettoandelen virksomheter som forventer økt bemanning 6 prosentpoeng høyere enn i fjorårets undersøkelse, mens i Oslo, som hadde høyest nettoandel i fjorårets undersøkelse, er nettoandelen 6 prosentpoeng lavere enn i fjor.

Mer enn 1 av 4 virksomheter har måttet permitterte

I årets undersøkelse har vi også undersøkt i hvor stor grad bemanningssituasjonen i virksomhetene har blitt direkte påvirket av koronasituasjonen. De har blitt spurt om de har sagt opp ansatte, permittert ansatte, eller oppbemannet. Man kunne også velge flere alternativer. Totalt har 28 prosent av virksomhetene permittert ansatte, 5 prosent har sagt opp ansatte, mens 10 prosent har oppbemannet (tabell 4). 60 prosent oppgir

Figur 3. Nettoandel virksomheter som forventer økning i bemanningen de neste 12 månedene (venstre akse). Årlig sysselsettingsvekst ifølge nasjonalregnskapet og AKU (høyre akse). Prosent.



Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse, SSBs nasjonalregnskap, SSBs arbeidskraftundersøkelse

NAV's sysselsettingsbarometer

Sysselsettingsbarometeret utarbeides basert på resultatene fra bedriftsundersøkelsen. Tallverdien i sysselsettingsbarometeret viser differansen mellom prosentvis andel virksomheter som oppgir at de forventer økning i sysselsettingen og prosentvis andel virksomheter som forventer nedgang. Dette gir en indikasjon på virksomhetenes forventning for det kommende året. En høy verdi på sysselsettingsbarometeret er et tegn på høy etterspørsel etter arbeidskraft i den gitte næringen.

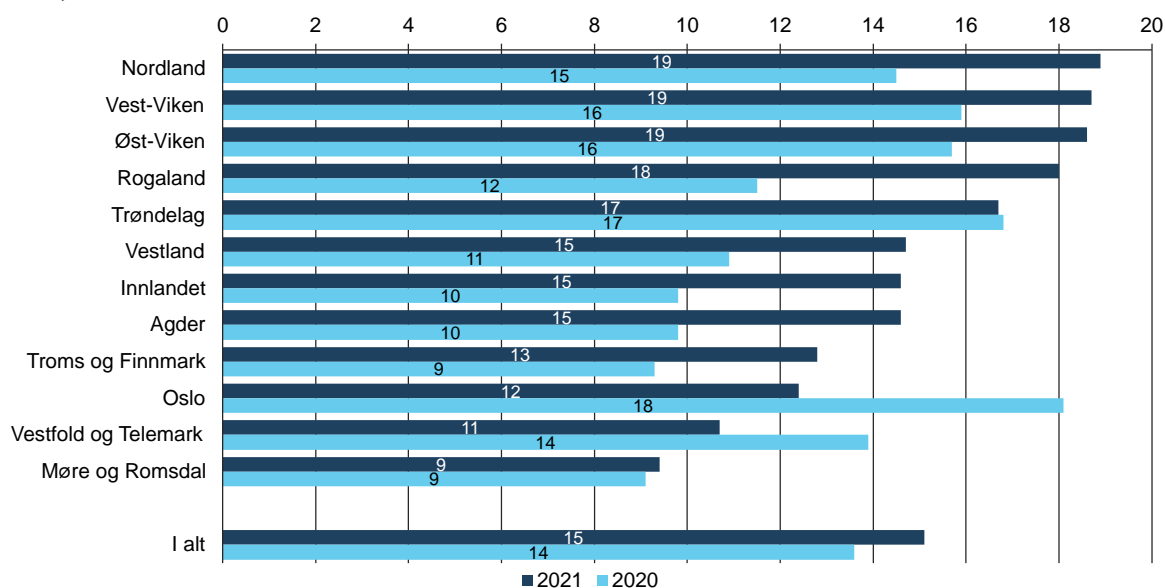
at bemanningssituasjonen ikke har blitt påvirket av koronasituasjonen.

Som følge av at det tidvis har vært store forskjeller i de regionale smittevernstiltakene er det også store regionale forskjeller i hvor stor grad virksomhetenes bemanningssituasjon har blitt påvirket av koronakrisen. Både andelen som har permittert ansatte og sagt opp ansatte er høyest i Oslo, med henholdsvis 36 og 9 prosent. Her er andelen som er upåvirket lavest med 52 prosent. Samtidig er andelen som er upåvirket av koronasituasjonen størst i Nordland med 66 prosent.

Virksomhetene som oppgir å ha permittert ansatte, har også blitt bedt om å opplyse om hvorvidt det er sannsynlig at de må si opp noen av de permitterte i løpet av det neste halvåret. Totalt 5 prosent oppgir at de har permittert og at de sannsynligvis må si opp noen av de permitterte, 13 prosent oppgir at de ikke kommer til å måtte si opp noen av de permitterte, mens 9 prosent oppgir at alle de permitterte allerede er tilbake i arbeid (figur 5).

I Oslo er det størst andel virksomheter som har permittert ansatte og ser på det som sannsynlig at de må si opp noen av dem innen 6 måneder, med 9 prosent. Trøndelag har høyest andel virksomheter som har permittert ansatte, men der alle de permitterte har kommet tilbake i arbeid (13 prosent), og Øst-Viken har høyest andel virksomheter som har permittert ansatte uten at det er sannsynlig at de blir oppsagt (18 prosent).

Figur 4. NAVs sysselsettingsbarometer. Nettoandel virksomheter som forventer økning i sysselsettingen, etter region/fylke. Prosent.



Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse 2020 og 2021

Tabell 4. Andelen virksomheter som har fått endret bemanningssituasjonen som en konsekvens av koronasituasjonen, etter region/fylke. Flere svar mulig. Prosent.

	Har sagt opp ansatte	Har permittert ansatte	Har oppbemannet	Ikke påvirket
Oslo	9	36	10	52
Vest-Viken	7	29	10	59
Rogaland	6	28	9	60
Øst-Viken	3	28	12	60
Trøndelag	3	27	10	62
Innlandet	3	27	12	61
Vestland	4	25	11	63
Agder	4	25	10	64
Vestfold og Telemark	4	24	13	61
Møre og Romsdal	5	24	9	64
Nordland	4	24	8	66
Troms og Finnmark	5	23	10	64
Totalt	5	28	10	60

Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse 2021

Noen utvalgte næringer

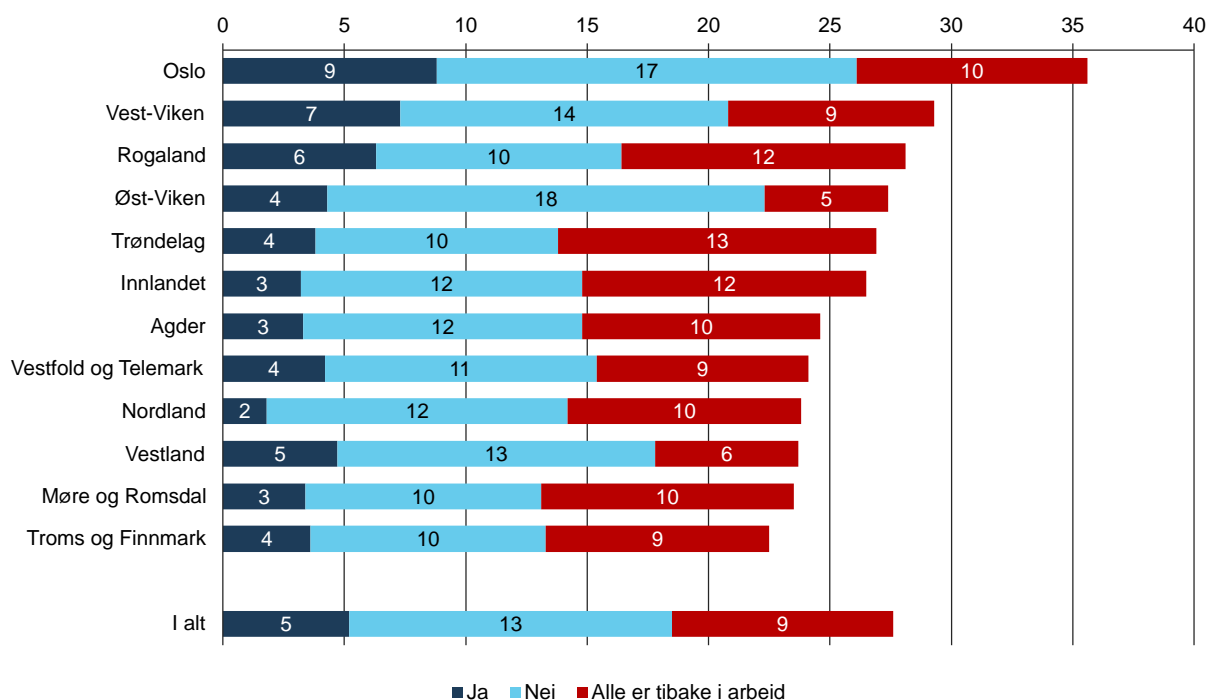
Vi vil her se nærmere på resultater for ulike yrker og næringer. Inndelingen i yrker og næringer bygger på forskjellige klassifiseringsprinsipper. Næring viser hva slags produksjon som hovedsakelig foregår i virksomheten, mens yrkesbetegnelsen viser hva slags arbeidsoppgaver som utføres av en ansatt. Innenfor

den enkelte næringen vil det finnes et bredt spekter av yrker.

Størst optimisme innen informasjon og kommunikasjon

Informasjon og kommunikasjon er næringen som har størst nettoandel virksomheter som forventer økt

Figur 5. Andelen virksomheter som har permittert ansatte som følge av koronasituasjonen etter hvorvidt det er sannsynlig at de må si opp noen av de permitterte, etter region/fylke. Prosent.



Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse 2021

bemanning det kommende året også i årets undersøkelse, selv om nettoandelen er marginalt lavere enn i fjor (39 mot 41 prosent) (figur 6). Bruttoproduktet innen denne næringen falt med 1,0 prosent i fjor, etter sterk vekst de to foregående årene på henholdsvis 5,0 prosent i 2019 og 8,4 prosent i 2020. Sysselsettingen falt ifølge nasjonalregnskapet med 1,5 prosent i fjor, etter å ha vokst med 5,2 prosent i 2019.

Den estimerte mangelen på kvalifisert arbeidskraft har også økt kraftig fra 1 200 i fjor til 3 800 personer i årets undersøkelse (tabell 7). Det er også den næringen som har det strammeste arbeidsmarkedet, sammen med bygg og anlegg.

Det er en noe lavere andel virksomheter som oppgir at de har hatt rekrutteringsproblemer i årets undersøkelse (20 prosent) sammenlignet med fjorårets undersøkelse (22 prosent) (figur 8). Andelen som har hatt rekrutteringsproblemer grunnet for få kvalifiserte søkere har derimot økt fra 15 prosent i fjor til 17 prosent i år (figur 9).

37 prosent av virksomhetene innen informasjon og kommunikasjon har permittert ansatte som følge av koronasituasjonen (tabell 6), og 7 prosent ser på det som sannsynlig at de må si opp noen av de permitterte de neste 6 månedene (figur 10). Samtidig har 7 prosent sagt opp ansatte, og 7 prosent har oppbemannet.

Store rekrutteringsproblemer innen bygge og anleggsnæringen

Virksomhetene innen bygge- og anleggsvirksomhet rapporterer om høyere sysselsetningsforventninger i årets undersøkelse (30 prosent) enn i fjor (25 prosent), og det er en av næringene med høyest nettoandel virksomheter som forventer økning i sysselsettingen det kommende året (figur 6).

Bruttoproduktet innen bygge- og anleggsvirksomhet falt med 3 prosent i 2020, etter å ha økt med 3,8 prosent i 2019. Boliginvesteringene økte kraftig i perioden 2015 – 2017, men har siden falt betydelig. I fjor falt boliginvesteringene med 4 prosent, til tross for en sterk avslutning på året. Utviklingen i boliginvesteringene følger igangsettingen av nye boliger. Etter en

Tabell 5. NAVs sysselsettingsbarometer, etter næring. Prosentandel virksomheter som venter redusert, uendret eller økt sysselsetting.

	Nedgang	Uendret	Økning	Nettoandel
Jordbruk, skogbruk og fiske	9	70	21	12
Bergverksdrift og utvinning	6	58	36	30
Industrien totalt	8	61	31	23
-Nærings- og nytelsemidler	6	65	29	23
-Tekstil- og lærvarer	10	67	23	14
-Trevarer	4	65	30	26
-Treforedling og grafisk prod.	27	61	12	-15
-Petroleum og kjemisk prod.	8	63	29	20
-Prod. av annen industri	6	63	31	24
-Prod. av metallvarer	12	57	31	19
-Prod. av maskiner og utstyr	6	57	37	31
-Prod. av elektriske og optiske produkter	5	55	41	36
Elektrisitet, vann og renovasjon	4	71	26	22
Bygge- og anleggsvirksomhet	7	55	38	30
Varehandel, motorvognreparasjoner	8	70	22	14
Transport og lagring	14	63	24	10
Overnattings- og serveringsvirksomhet	12	52	37	25
Informasjon og kommunikasjon	9	44	47	39
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	8	60	33	25
Eiendomsdrift, forretningsmessig og faglig tjenesteyting	10	54	36	26
Offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning	19	61	20	1
Undervisning	19	61	20	1
Helse- og sosialtjeneste	14	68	17	3
Personlig tjenesteyting	7	71	23	17

Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse 2021

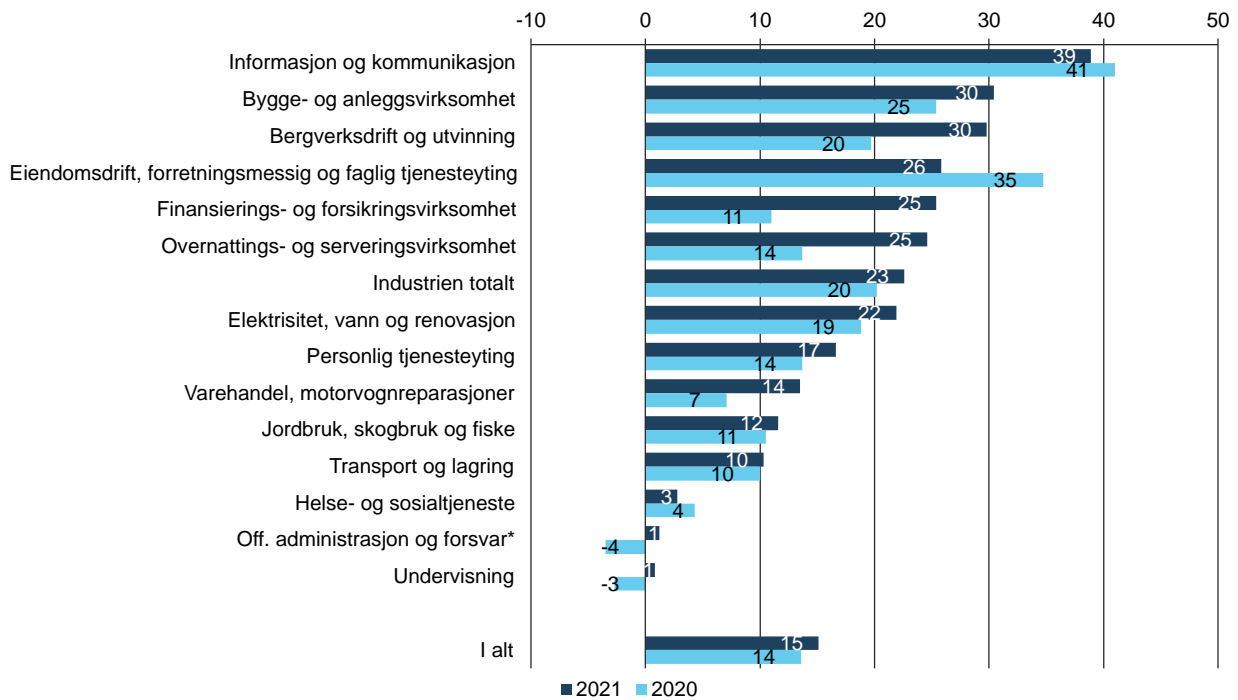
svak utvikling gjennom 2019 viste antallet igangsettelser en økende trend gjennom fjoråret, men trenden har flatet ut ved begynnelsen av 2021. Sysselsettingen har ifølge nasjonalregnskapet økt betydelig det siste tiåret, men i likhet med de fleste andre næringer falt sysselsettingen noe i fjor. Nedgangen var imidlertid på beskjedne 0,2 prosent.

Andelen virksomheter som melder om rekrutteringsproblemer har økt fra 20 prosent i fjor til 25 prosent i år (figur 8). 21 prosent av virksomhetene har hatt rekrutteringsproblemer som følge av for få kvalifiserte søkere (figur 9), mot 17 prosent i fjorårets undersøkelse. Dette er nest høyest av alle næringer.

Mangelen på arbeidskraft innen bygge- og anleggsvirksomhet har økt fra 6 700 personer i fjor til 8 500 personer i år (tabell 7). Målt med stramhetsindikatoren er dette den relativt høyeste mangelen, sammen med næringen informasjon og kommunikasjon. Mangelen innen bygge- og anleggsvirksomhet er høyest i Møre og Romsdal, Vestfold og Telemark, og Vestland, alle med en estimert mangel på 900 personer.

28 prosent av virksomhetene innen bygge- og anleggsvirksomhet har måttet permittere ansatte på grunn av koronasituasjonen, 8 prosent har sagt opp ansatte, og 6 prosent har oppbemannet (tabell 6). Dette er omtrent på linje med de nasjonale gjennomsnittene.

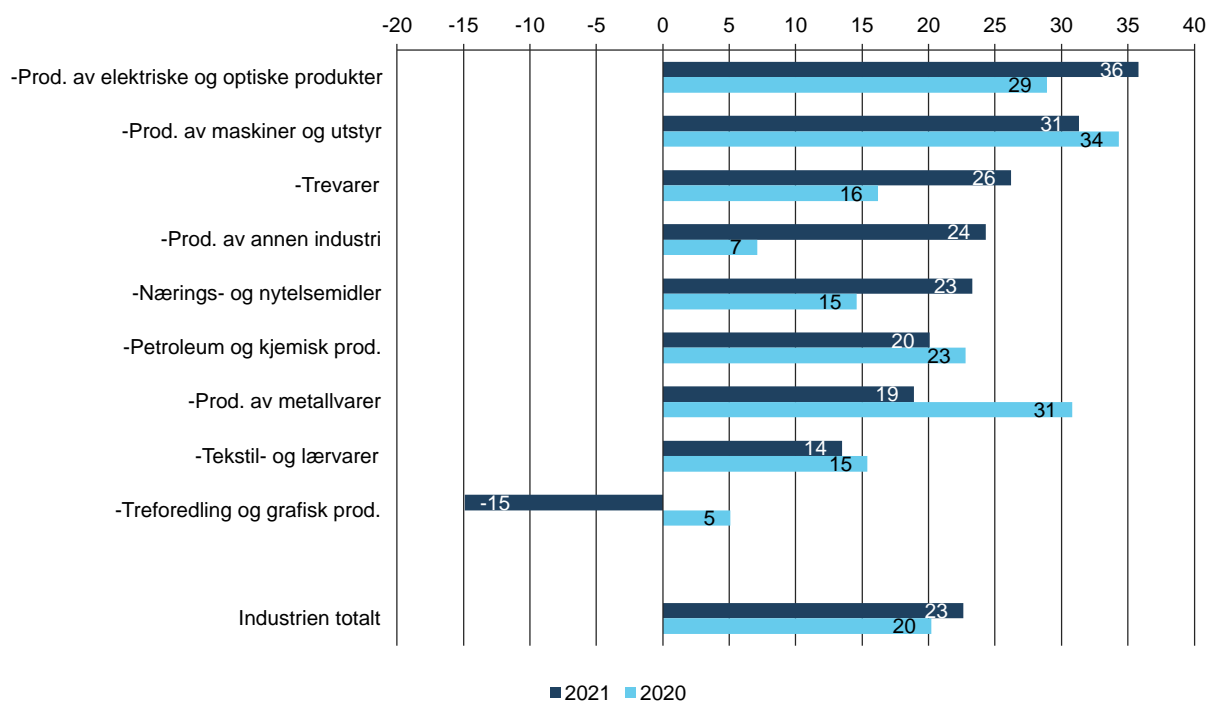
Figur 6. NAVs sysselsettingsbarometer. Nettoandel virksomheter som forventer økning i sysselsettingen, etter næring. Prosent.



Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse 2020 og 2021

* Offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning

Figur 7. NAVs sysselsettingsbarometer. Nettoandel virksomheter som forventer økning i sysselsettingen, etter industrinæring.



Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse 2020 og 2021

Høyere forventninger innen industrien

Nettoandelen bedrifter som forventer økt sysselsettingen innen industrien er på 23 prosent i år, opp fra 20 prosent i fjor (figur 7). Det er imidlertid store forskjeller for de forskjellige industrinæringene. Mest optimisme er det innen produksjon av elektriske og optiske produkter, der 36 prosent av virksomhetene forventer økning i sysselsettingen, mens det er stor pessimisme innen treforedling og grafisk produksjon, der nettoandelen er på minus 15 prosent. Etter en solid vekst på 2,7 prosent i 2019, falt bruttoproduktet innen industrien med 2,5 prosent i fjor. Det var imidlertid god vekst i flere av industrinæringene, blant annet næringsmiddelindustrien, trevareindustrien, og annen industri. Disse næringene har også en stor økning i sysselsettingsforventningene sammenlignet med fjoråret.

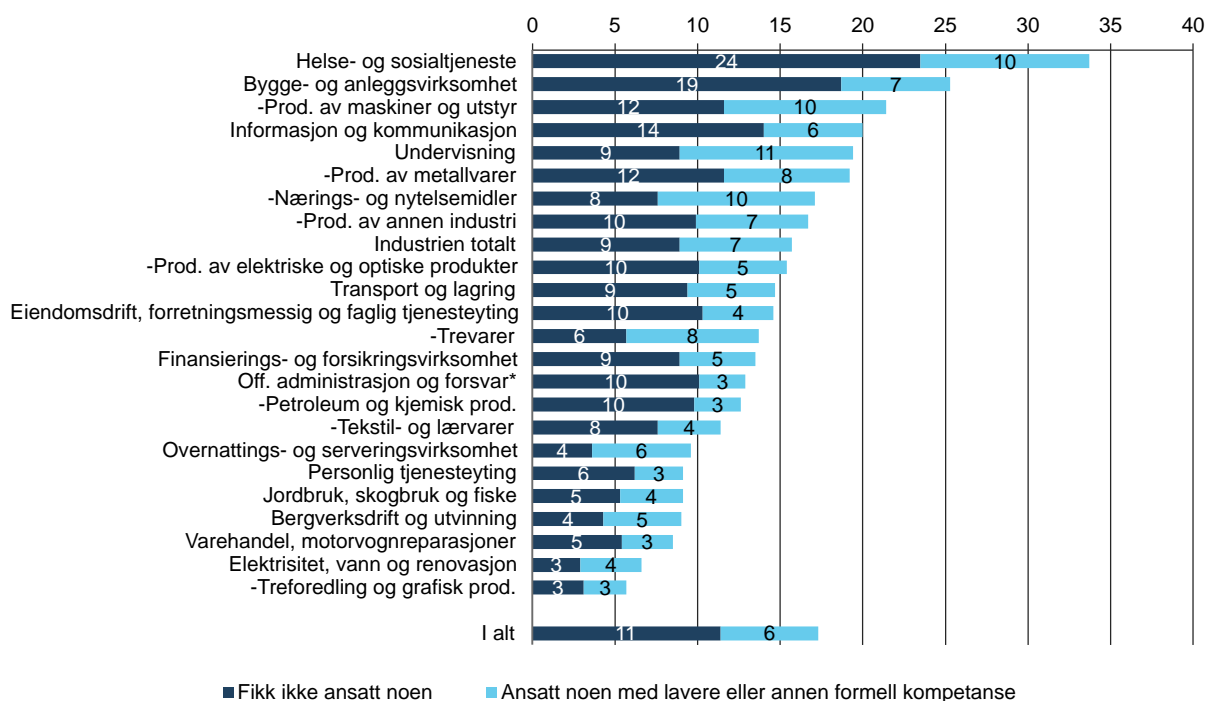
Sysselsettingen innen industrien falt med 1,9 prosent i fjor, etter at sysselsettingen gradvis hadde hentet seg inn de siste årene etter den oljedrevne nedgangen i perioden 2015 – 2017. De påløpte investeringene innen industrien falt med hele 15 prosent fra 2019 til

2020. Det var imidlertid fremdeles det nest høyeste siden finanskrisen i 2008. De nyeste investeringsanslagene fra SSB indikerer at investeringene innen industrien vil fortsette å falle betydelig også i 2021.

Den rapporterte mangelen på arbeidskraft innen industrien har holdt seg ganske stabil fra i fjor, med en estimert mangel på 3 000 (tabell 7). Dette er 200 flere enn i fjor, og økningen kommer hovedsakelig på grunn av økt mangel innen nærings- og nytelsesmidler. Det er rapportert om størst mangel innen produksjon av maskiner og utstyr (1 100), produksjon av metallvarer (700) og nærings- og nytelsesmidler (600).

16 prosent av virksomhetene har rapportert om rekrutteringsproblemer, mot 17 prosent i forrige års undersøkelse (figur 8). Her er det også store forskjeller i de ulike industrinæringene. Størst rekrutteringsproblemer var det blant virksomheter innen produksjon av maskiner og utstyr, der 20 prosent av virksomhetene har hatt problemer med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft, mens innen treforedling og grafisk produksjon

Figur 8. Virksomheter som har mislyktes i å rekruttere arbeidskraft eller måttet ansette noen med annen formell kompetanse enn man søkte etter, etter næring. Prosent.



Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse 2021

var det bare 6 prosent av virksomhetene som mislyktes i å rekruttere arbeidskraft eller måtte ansette noen med lavere formell kompetanse enn man søkte etter.

Nesten halvparten av industrivirksomhetene har fått endret bemanningssituasjonen som en direkte konsekvens av koronasituasjonen (tabell 6). 37 prosent har permittert ansatte, 7 prosent har sagt opp ansatte, mens 6 prosent har økt bemanningen. Verst har det vært for virksomhetene innen treforedling og grafisk produksjon, der 68 prosent av virksomhetene har permittert ansatte, 15 prosent har sagt opp ansatte, og bare 2 prosent har oppbemannet. I tillegg står 24 prosent av virksomhetene i fare for å måtte si opp noen av de permitterte innen det neste halvåret (figur 10). Virksomheter innen trevareindustri har i minst grad blitt negativt påvirket av koronasituasjonen. Der har bare 20 prosent sett seg nødt til å permittere ansatte, 2 prosent har sagt opp ansatte, mens 7 prosent har økt bemanningen.

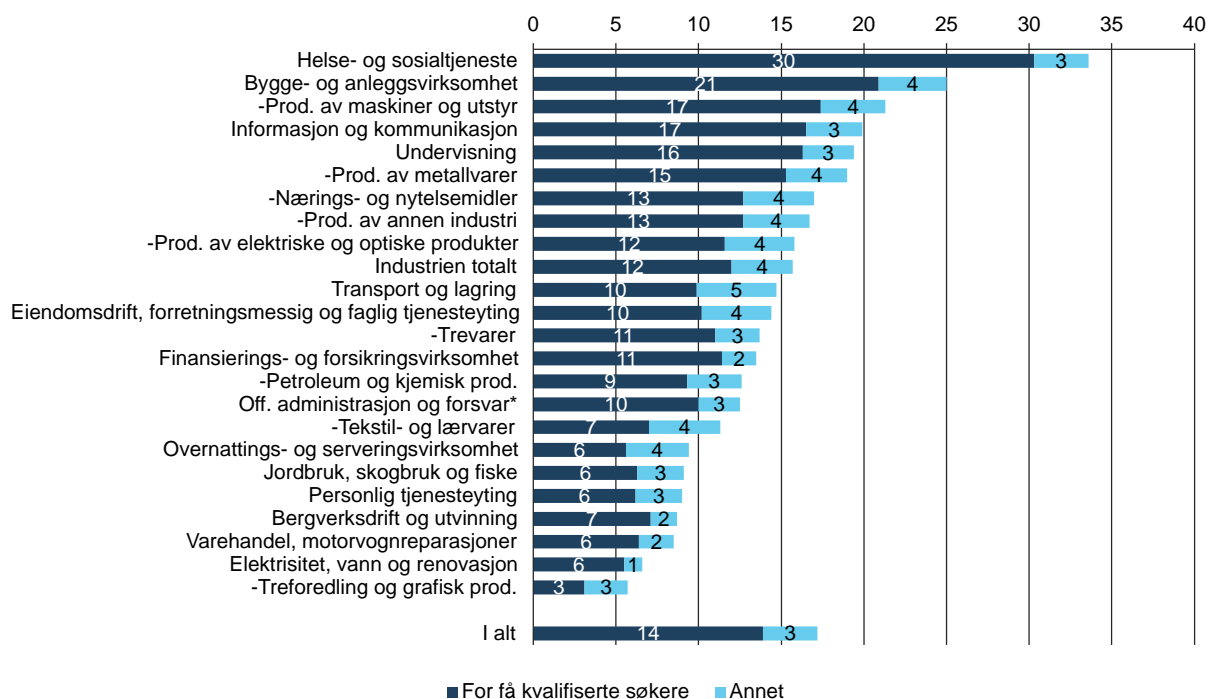
3 av 4 virksomheter innen overnattings- og serveringsvirksomhet har permittert ansatte

Etter flere år med gode tider og et stramt arbeidsmarked har virksomheter innen overnattings- og serveringsvirksomhet blitt hardt rammet av koronakrisen. Strengt smittevernstiltak har gjort at bruttoproduktet innen overnattings- og serveringsvirksomhet i 2020 falt med hele 30 prosent sammenlignet med 2019. Sysselsettingen falt ifølge nasjonalregnskapet med 10 prosent, etter flere år med sterk sysselsettingsvekst.

Den estimerte mangelen på arbeidskraft innen denne næringen falt fra 5 000 i 2020 til 2 200 i år (tabell 7). Samtidig har andelen virksomheter med rekrutteringsproblemer falt fra 23 prosent i fjor til 10 prosent i årets undersøkelse (figur 8).

Hele 75 prosent av virksomhetene innen overnattings- og serveringsvirksomhet har permittert ansatte som følge av koronasituasjonen (tabell 6), og 25 prosent av virksomhetene ser på det som sannsynlig at de må si opp noen av de permitterte det neste halvåret (figur

Figur 9. Virksomheter med rekrutteringsproblemer som skyldes for få/ingen kvalifiserte søkere eller om det er andre årsaker, etter næring. Prosent.



Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse 2021

10). 16 prosent av virksomhetene har allerede måttet si opp ansatte.

Likevel er sysselsettingsforventningene klart høyere i årets undersøkelse sammenlignet med fjoråret (25 mot 14 prosent) (figur 6). Dette må sees i sammenheng med de strenge smittevernsrestriksjonene som gjør at sysselsettingen blant virksomheter i denne næringen er på et unormalt lavt nivå.

Økende forventninger innen bergverksdrift og utvinning av råolje og naturgass

Nettoandelen virksomheter som forventer økt syssel-

setting har økt betydelig fra 20 prosent i 2020 til 30 prosent i år (figur 6), og bergverksdrift og utvinning av råolje og naturgass er en av de næringene som har høyest forventinger til sysselsettingsutviklingen det kommende året. Sysselsettingen har økt kraftig siden bunnpunktet i 2017, særlig innen utvinning av råolje og naturgass, men sysselsettingen er fremdeles betraktelig lavere enn før den oljedrevne nedgangskonjunkturen. Sysselsettingsveksten i 2020 var på 3,7 prosent. Bruttoproduktet innen utvinning av råolje og naturgass økte også kraftig i 2020, med en vekst på 8,1 prosent, etter flere år med betydelig nedgang.

Tabell 6. Andelen virksomheter som har fått endret bemannings situasjonen som en konsekvens av koronasituasjonen, etter næring. Flere svar mulig. Prosent.

	Har sagt opp ansatte	Har permittert ansatte	Har oppbemannet	Ikke påvirket
Jordbruk, skogbruk og fiske	2	13	4	82
Bergverksdrift og utvinning	8	26	2	70
Industrien totalt	7	37	6	55
-Nærings- og nytelsemidler	7	38	7	54
-Tekstil- og lærvarer	6	39	5	52
-Trevarer	2	20	7	72
-Treforedling og grafisk prod.	15	68	2	25
-Petroleum og kjemisk prod.	7	23	7	69
-Prod. av annen industri	6	35	4	58
-Prod. av metallvarer	8	36	4	57
-Prod. av maskiner og utstyr	8	38	5	56
-Prod. av elektriske og optiske produkter	8	37	3	56
Elektrisitet, vann og renovasjon	2	9	2	89
Bygge- og anleggsvirksomhet	8	28	6	63
Varehandel, motorvognreparasjoner	4	38	9	52
Transport og lagring	9	36	6	54
Overnattings- og serveringsvirksomhet	16	75	3	18
Informasjon og kommunikasjon	7	37	7	53
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	3	9	4	88
Eiendomsdrift, forretningsmessig og faglig tjenesteyting	9	36	7	55
Offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning	0	0	15	85
Undervisning	1	9	20	71
Helse- og sosialtjeneste	1	7	23	69
Personlig tjenesteyting	6	42	2	54

Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse 2021

Investeringsnivået innen utvinning og rørtransport økte med 1 prosent fra i fjor, målt i løpende priser. Justert for økte investeringspriser ble det dermed en klar nedgang i den reelle investeringsaktiviteten fra 2019 til 2020. De nyeste investeringsanslagene antyder en videre nedgang i investeringsnivået både i 2021 og 2022, selv om regjeringens skattepakke og en høyere oljepris har bidratt til å trekke opp investeringsanslagene.

Andelen virksomheter med rekrutteringsproblemer har falt fra 17 prosent i fjorårets undersøkelse til 9 prosent i årets undersøkelse (figur 8). Mangelen på arbeidskraft har blitt halvert fra 300 i fjor til 150 personer i år (tabell 7).

Denne næringen har i mindre grad blitt negativt påvirket av koronasituasjonen enn de fleste andre næringer, og 70 prosent oppgir at bemanningssituasjonen ikke har blitt påvirket av koronakrisen (tabell 6). 26 prosent av virksomhetene har permittert ansatte, 8 prosent har sagt opp ansatte, og 2 prosent har oppbemannet.

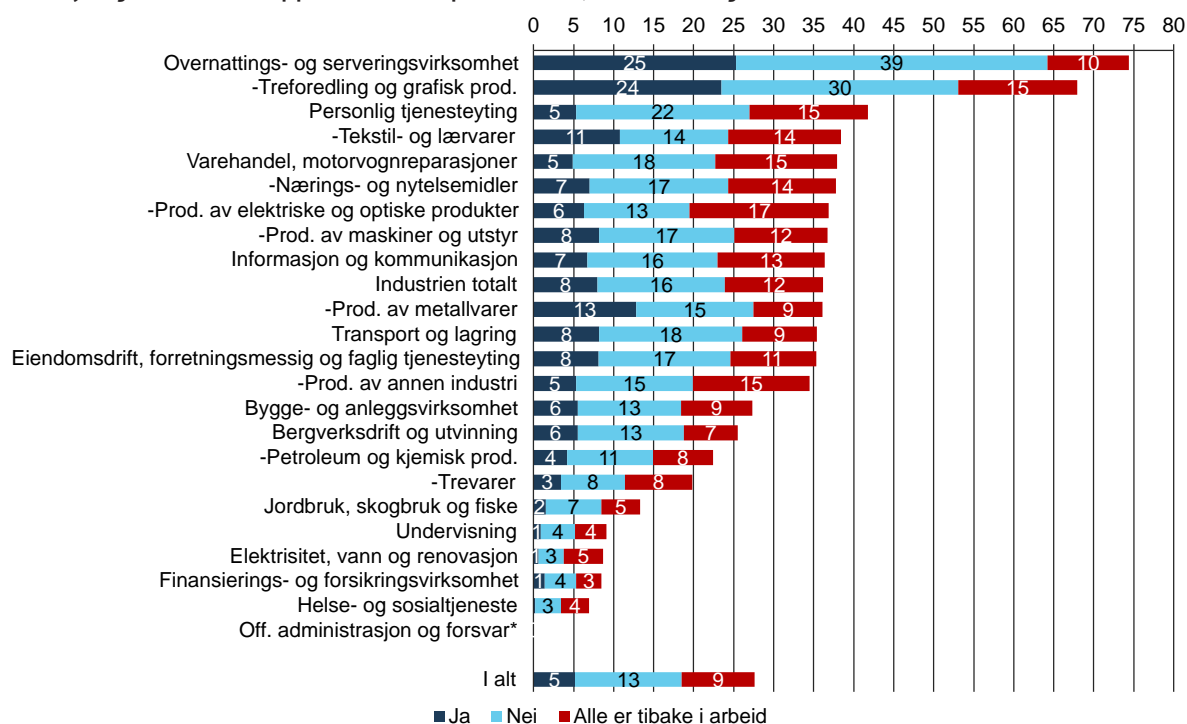
Offentlig sektor

Offentlig sektor består blant annet av offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning, offentlig finansiert undervisning, samt helse- og sosialtjenester. Sektoren står for over en tredjedel av sysselsettingen i Norge. Offentlig sektor skiller seg klart fra de fleste andre næringene både når det kommer til sysselsettingsforventninger og hvor påvirket de har blitt av koronasituasjonen. Ettersom sysselsettingsutviklingen i stor grad styres av budsjetter og bevilgninger er sysselsettingsforventningene stort sett beskjedne. Offentlig sektor har i stor grad også unngått permitteringer og oppsigelser gjennom koronakrisen, og økt arbeidsmengde innen flere sektorer gjør at det gjennomgående er en større andel virksomheter som har måttet oppbemanne enn som har måttet permittere eller si opp ansatte (tabell 6).

Størst mangel innen helse- og sosialtjenestene

Helse- og sosialtjenestene sysselsetter om lag 1 av 5 i Norge, og er også den næringen som rapporterer om størst mangel på arbeidskraft. Mangelen i årets undersøkelse er estimert til 11 550 personer, 50 lavere enn i

Figur 10. Andelen virksomheter som har permittert ansatte som følge av koronasituasjonen etter hvorvidt det er sannsynlig at de må si opp noen av de permitterte, etter næring. Prosent.



Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse 2021

fjor. Det er særlig stor mangel på sykepleiere (5 350), og dette er også i år det enkeltyrket som det rapporteres om størst mangel på (tabell 9). Mangelen på arbeidskraft innen helse- og sosialtjeneste er betydelig over hele landet, men aller størst i Troms og Finnmark (1 550) og Vestland (1 400) (tabell 8).

Denne næringen har også den klart høyeste andelen virksomheter som oppgir å ha hatt rekrutteringsproblemer, med 34 prosent (figur 8), og 30 prosent har hatt rekrutteringsproblemer på grunn av for få kvalifiserte søkere (figur 9). Dette er noe lavere enn i fjorårets undersøkelse, da 36 prosent oppga at de hadde hatt

rekrutteringsproblemer, og 33 prosent oppga rekrutteringsproblemer på grunn av for få kvalifiserte søkere.

Ifølge tall fra nasjonalregnskapet økte sysselsettingen innenfor helse- og omsorgstjenester med 0,4 prosent i 2020, noe som er noe lavere vekst enn de siste årene.

Nettoandelen virksomheter som venter vekst i sysselsettingen det kommende året er om lag på samme nivå i fjor (figur 6). Helse- og sosialtjenester er den næringen som har klart høyest andel virksomheter som har økt bemanningen som en konsekvens av koronasituasjonen med 23 prosent (tabell 6).

Tabellvedlegg

Tabell 7. Estimert mangel på arbeidskraft fordelt på næringer. 2021.

	Mangel på arbeidskraft i antall personer	95 % konfidensintervall for estimert mangel, nedre grense	95 % konfidensintervall for estimert mangel, øvre grense	NAV's stramhetsindikator	Prosentvis andel bedrifter med alvorlige rekrutteringsproblemer
Jordbruk, skogbruk og fiske	1 000	376	2 018	1,5	6
Bergverksdrift og utvinning	150	91	195	0,2	7
Industrien totalt	3 000	2 513	3 305	1,4	12
-Nærings- og nytelsemidler	600	423	760	1,2	13
-Tekstil- og lærvarer	50	25	43	0,7	7
-Trevarer	150	107	172	1,1	11
-Treforedling og grafisk prod.	0	11	25	0,2	3
-Petroleum og kjemisk prod.	50	43	68	0,3	9
-Prod. av annen industri	250	223	342	1,5	13
-Prod. av metallvarer	700	506	991	2,2	15
-Prod. av maskiner og utstyr	1 100	808	1 282	2,0	17
-Prod. av elektriske og optiske produkter	100	80	120	0,6	12
Elektrisitet, vann og renovasjon	150	79	177	0,4	6
Bygge- og anleggsvirksomhet	8 500	6 888	10 598	3,6	21
Varehandel, motorvognreparasjoner	4 500	2 625	7 152	1,3	6
Transport og lagring	1 350	846	1 846	1,0	10
Overnattings- og serveringsvirksomhet	2 200	1 163	3 587	2,7	6
Informasjon og kommunikasjon	3 800	1 700	8 987	3,6	17
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	400	281	547	0,9	11
Eiendomsdrift, forretningsmessig og faglig tjenesteyting	6 100	3 953	8 964	2,0	10
Offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning	650	502	841	0,4	10
Undervisning	1 600	1 363	1 854	0,7	16
Helse- og sosialtjeneste	11 550	10 282	13 329	2,0	30
Personlig tjenesteyting	950	566	1 547	0,9	6
Totalt	46 000	40 688	52 472	1,7	14

Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse 2021

Tabell 8. Estimert mangel på arbeidskraft fordelt på næringer og fylker/regioner. 2021.

	Øst-Viken	Vest-Viken	Oslo	Innlandet	Vestfold og Telemark	Agder
Jordbruk, skogbruk og fiske	50	0	0	0	50	50
Bergverksdrift og utvinning	0	0	0	0	0	0
Industrien	200	150	100	100	250	150
Nærings- og nytelsemidler	50	50	50	0	50	0
Tekstil- og lærvarer	0	0	0	0	0	0
Trevarer	0	0	0	0	0	0
Treforedling og grafisk prod.	0	0	0	0	0	0
Petroleum og kjemiske prod.	0	0	0	0	0	0
Prod. av annen industri	0	50	0	0	0	0
Prod. av metallvarer	50	0	0	0	50	50
Prod. av maskiner og utstyr	50	50	50	50	100	50
Prod. av elektriske og optiske produkter	0	0	0	0	0	0
Elektrisitet, vann og renovasjon	0	0	0	0	0	0
Bygge- og anleggsvirksomhet	600	700	850	350	900	450
Varehandel, motorvognreparasjoner	300	500	500	200	400	200
Transport og lagring	150	50	50	100	100	100
Overnattings- og serveringsvirksomhet	50	200	400	100	200	100
Informasjon og kommunikasjon	100	350	2 050	50	150	50
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	0	50	150	0	0	0
Eiendomsdrift, forretningsmessig og faglig tjenesteyting	450	400	1 150	200	400	200
Offentlig administrasjon og forsvar, og trykdeordninger underlagt offentlig forvaltning	50	50	150	50	50	0
Undervisning	100	100	150	150	50	50
Helse- og sosialtjeneste	1 250	750	900	600	800	450
Personlig tjenesteyting	0	50	150	50	50	50
I alt	3 300	3 350	6 650	1 950	3 450	1 850

	Rogaland	Vestland	Møre og Romsdal	Trøndelag	Nordland	Troms og Finnmark
Jordbruk, skogbruk og fiske	250	400	100	50	100	0
Bergverksdrift og utvinning	50	0	0	0	0	0
Industrien	400	550	500	200	200	150
Nærings- og nytelsemidler	50	150	100	50	50	50
Tekstil- og lærvarer	0	0	0	0	0	0
Trevarer	0	0	0	0	0	0
Treforedling og grafisk prod.	0	0	0	0	0	0
Petroleum og kjemiske prod.	0	0	0	0	0	0
Prod. av annen industri	50	50	50	50	0	50
Prod. av metallvarer	100	100	150	50	50	0
Prod. av maskiner og utstyr	150	250	200	50	50	50
Prod. av elektriske og optiske produkter	0	0	0	0	0	0
Elektrisitet, vann og renovasjon	0	0	0	0	0	0
Bygge- og anleggsvirksomhet	850	900	900	800	500	850
Varehandel, motorvognreparasjoner	600	600	350	400	250	300

Transport og lagring	100	100	150	150	150	200
Overnattings- og serveringsvirksomhet	150	250	150	250	150	200
Informasjon og kommunikasjon	350	150	100	250	50	100
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	0	50	0	50	0	0
Eiendomsdrift, forretningsmessig og faglig tjenesteyting	700	700	350	650	300	600
Offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning	50	100	50	50	50	50
Undervisning	100	350	100	200	100	150
Helse- og sosialtjeneste	1 000	1 400	1 000	950	900	1 550
Personlig tjenesteyting	100	200	100	100	50	100
I alt	4 700	5 700	3 800	4 150	2 900	4 250

Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse 2021

Tabell 9. Estimert mangel på arbeidskraft for utvalgte yrker. Sortert etter antall personer bedriftene mangler. 2021.

	Mangel på arbeidskraft i antall personer	95 % konfidensintervall for estimert mangel, nedre grense	95 % konfidensintervall for estimert mangel, øvre grense	NAV's stramhetsindikator
Sykepleiere	5 350	4 075	7 029	8,3
Tømrere og snekkere	2 750	1 762	3 770	5,9
Andre helseyrker	2 100	1 564	2 657	
Helsefagarbeidere	1 900	1 375	2 500	2,0
Spesialsykepleiere	1 450	987	2 030	4,9
Legespesialister	1 300	867	1 885	7,9
Betongarbeidere	1 150	653	1 853	11,7
Rørleggere og VVS-montører	1 050	427	2 303	5,7
Serviceelektronikere	1 000	105	3 999	41,1
Sveisere	950	555	1 454	15,7
Programvareutviklere	900	437	1 322	14,5
Elektrikere	900	576	1 443	2,8
Andre håndverkere	900	460	1 686	
Gartnere	750	107	1 742	13,0
Lastebil- og trailersjåfører	700	395	1 046	2,8
Vernepleiere	600	356	943	3,0
Andre salgsmedarbeidere	550	306	890	
Andre administrative ledere	500	174	1 271	
Kokker	500	278	817	2,8
Servitører	500	145	1 134	3,1
Andre bygningsarbeidere	500	160	948	
Isolatører mv.	500	101	889	32,7
Universitets og høyskolelektorer/-lærere	450	245	653	1,5

Grunnskolelærere	450	314	649	0,6
Systemanalytikere/-arkitekter	450	212	721	1,7
Andre ingeniører	450	305	742	
Overflatebehandlere og lakkerere	450	81	962	14,6
Anleggsmaskinførere	450	259	683	2,2
Renholdere i bedrifter	450	234	706	0,8
Psykologer	400	268	567	5,0
Telefon- og nettselgere	400	99	732	7,4
Malere og byggtapetsere	400	166	747	5,8
Anleggsmaskin- og industrimekanikere	400	238	515	1,8
Andre programvare- og applikasjonsutviklere	350	93	1 023	
Bygningsingeniører	350	129	917	2,1
Platearbeidere	350	193	503	8,0
Sikkerhetsanalytikere mv.	300	114	524	13,8
Andre personlige tjenesteytere	300	114	456	
Andre montører	300	97	482	
Sivilingeniører (bygg og anlegg)	250	132	429	1,1
Kundesentermedarbeidere	250	31	946	5,5
Bilmekanikere	250	141	368	1,2
Automatikere	250	134	437	4,4
Montører av elektriske og elektroniske produkter	250	89	415	7,0
Andre sivilingeniører (unntatt elektroteknologi)	200	30	493	2,9
Yrkesfaglærere	200	111	324	21,3
Førskolelærere	200	135	293	0,5
Andre lærere	200	82	323	
Bibliotekarer og andre informasjonsarbeidere	200	36	628	7,1
Elkraftingeniører	200	72	302	3,9
Bioingeniører	200	79	375	2,9
Driftsteknikere, IKT	200	87	348	1,4
Nettverks- og systemteknikere, IKT	200	111	361	25,9
Regnskapsmedarbeidere	200	100	376	1,1
Kopper- og blikkenslagere	200	78	291	3,7
Slaktere, fiskehandlere mv.	200	42	430	8,5
Montører av mekaniske produkter	200	48	406	10,9
Bil-, drosje- og varebilførere	200	97	324	1,5
Kjøkkenassistenter	200	50	535	1,2
Ledere av bygge- og	150	61	234	1,0
Jordmødre	150	43	212	4,9
Spesiallærere / spesialpedagoger	150	68	217	4,9

Revisorer, regnskapsrådgivere	150	42	262	1,0
Forsikrings- og finansmedarbeidere	150	20	242	23,2
Frisører	150	93	289	1,8
Butikkmedarbeidere	150	70	332	0,1
Melke og husdyrprodusenter	150	43	273	3,6
Murere	150	17	329	3,5
Bakere, konditorer mv.	150	62	222	7,5
Operatører innen næringsmiddelproduksjon	150	73	256	0,6
Ledere av industriproduksjon mv.	100	30	135	0,7
Ledere av helsetjenester	100	23	179	0,9
Andre ledere av produksjon og tjenesteyting	100	33	126	
Sivilingeniører (elektronikk)	100	31	246	2,6
Allmennpraktiserende leger	100	35	138	1,2
Helse- og miljørådgivere	100	18	195	62,0
Høyere saksbehandlere i offentlig og privat virksomhet	100	43	251	0,2
Nett- og multimediautviklere	100	22	246	21,9
Systemadministratorer	100	27	159	6,4
Jurister og advokater	100	46	169	1,1
Maskiningeniører	100	47	204	1,7
Ingeniører innen petroleum, bergverk og metallurgi	100	44	206	1,0
Arbeidsleder, bygg og anlegg	100	20	247	0,7
Kundebehandlere lån og kreditt	100	9	176	0,8
Forsikringsagenter	100	20	230	1,1
Innkjøpere	100	18	193	1,5
Andre yrker innen offentlig forvaltning	100	9	285	
Kontormedarbeidere	100	34	156	0,1
Bartendere	100	7	183	1,7
Kjøreskolelærere	100	29	159	4,0
Brannkonstabler	100	7	186	2,2
Vektene	100	9	368	1,2
Plante- og husdyrprodusenter	100	8	185	1,8
Taktekkere	100	5	201	5,8
Kuldemonter mv.	100	6	235	7,7
Metalldreiere mv.	100	22	247	3,6
Energimontører	100	16	236	1,7
Tele- og IKT-installerere	100	9	198	2,4
Møbelsnekkere	100	44	176	5,1
Dekks- og maskinmannskap (skip)	100	8	198	1,7

Administrerende direktører	50	3	51	0,1
Finans- og økonomisjefer	50	28	141	0,8
Strategi- og planleggingssjefer	50	8	78	0,9
Salgs- og markedssjefer	50	4	65	0,2
Forsknings- og utviklingsledere	50	3	59	0,9
Ledere av olje- og gassutvinning mv.	50	3	58	0,4
Ledere av logistikk og transport mv.	50	4	73	0,4
Ledere av IKT-enheter	50	5	103	0,8
Ledere av eldreomsorg	50	4	69	1,6
Ledere av utdanning og undervisning	50	23	131	0,6
Restaurantsjefer	50	6	121	2,0
Sivilingeniører (industri og produksjon)	50	11	67	3,2
Sivilingeniører (miljøteknikk)	50	3	62	9,1
Sivilingeniører (elkraftteknikk)	50	16	171	2,3
Sivilingeniører (telekommunikasjon)	50	6	129	10,6
Sivilarkitekter	50	15	126	1,1
Arealplanleggere	50	3	56	1,9
Lektorer mv. (videregående skole)	50	18	78	0,2
Andre språklærere	50	22	84	19,5
Finans- og investeringsrådgivere	50	2	65	0,4
Reklame- og markedsføringsrådgivere	50	17	134	0,7
Salgskonsulenter innen tekniske og medisinske produkter	50	2	82	0,9
Salgskonsulenter innen IKT-produkter	50	2	77	4,7
Applikasjonsprogrammerere	50	21	148	26,4
Nettverksansvarlige	50	10	139	95,3
Rådgivere/forskere, samfunns-vitenskap	50	7	85	3,8
Rådgivere innen sosiale fagfelt	50	10	71	0,3
Journalister	50	10	64	0,4
Elektronikkingeniører	50	20	126	0,5
Arbeidsleder, industri	50	3	67	0,8
Bioteknikere (ikke-medisinske laboratorier)	50	5	108	3,2
Helsesekretærer	50	13	99	0,5
Regnskapsførere	50	12	112	0,3
Saksbehandlere innen sosiale ytelser	50	5	146	1,0
Religiøse yrker	50	4	109	1,4
Fotografer og filmfotografer	50	5	155	4,6
Sjefskokker	50	5	109	2,0
Internett-teknikere	50	5	102	17,1

Teknikere innen telekom	50	4	102	2,9
Barnehage- og skolefritidsassistenter mv.	50	27	126	0,1
Andre pleiemedarbeidere	50	3	102	
Skogbrukere	50	3	76	4,4
Havbruksarbeidere	50	6	160	1,0
Gulv- og flisleggere	50	4	147	3,2
Mekanikere innen flytekniske fag	50	3	74	2,2
Operatører innen produksjon av betong mv.	50	20	150	3,6
Operatører innen metallflatebehandling	50	7	66	100,0
Operatører innen plastprodukter	50	15	68	1,6
Operatører innen treforedling	50	8	57	1,0
Andre stasjonære maskinoperatører	50	22	111	
Jernbanetraffikkoperatører	50	3	72	25,2
Bussjåførere og trikkeførere	50	14	127	0,4
Kran- og heisførere mv.	50	14	117	3,3
Truckførere	50	3	80	3,9
Renholdere i private hjem	50	3	108	13,0
Bilvaskere	50	2	81	1,0
Vinduspussere	50	3	145	31,9
Hjelpearbeidere i husdyrproduksjon	50	2	84	4,1
Hjelpearbeidere i gartneri mv.	50	4	167	5,2
Hjelpearbeidere i bygg	50	3	154	0,7
Andre hjelpearbeidere i industri	50	2	104	

Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse 2021

Metodisk vedlegg

Utvalg

I bedriftsundersøkelsen trekkes et utvalg av virksomheter fra Bedrifts- og foretaksregisteret (Enhetsregisteret). Utvalget trekkes tilfeldig, men alle virksomheter med mer enn 400 ansatte er med i utvalget. I tillegg er alle virksomheter med mer enn 100 ansatte i næringene offentlig forvaltning, undervisning, helse- og sosialtjenester og personlig tjenesteyting med i utvalget. De er med fordi dette ofte er virksomheter som skiller seg fra andre, som for eksempel sykehus, når det gjelder hvilke yrker de etterspør. Størrelsen på utvalget er bestemt slik at det skal sikres representativitet på alle næringer (2-sifret NACE).

Innsamling av data

Det stilles i alt åtte spørsmål i undersøkelsen, hvorav de syv første benyttes i denne artikkelen, se spørreskjema i slutten av vedlegget. De utvalgte bedriftene blir bedt om å svare på internett eller postalt. I undersøkelsen har NAVs fylkeskontorer ansvaret for datainnsamlingen.

Analyse

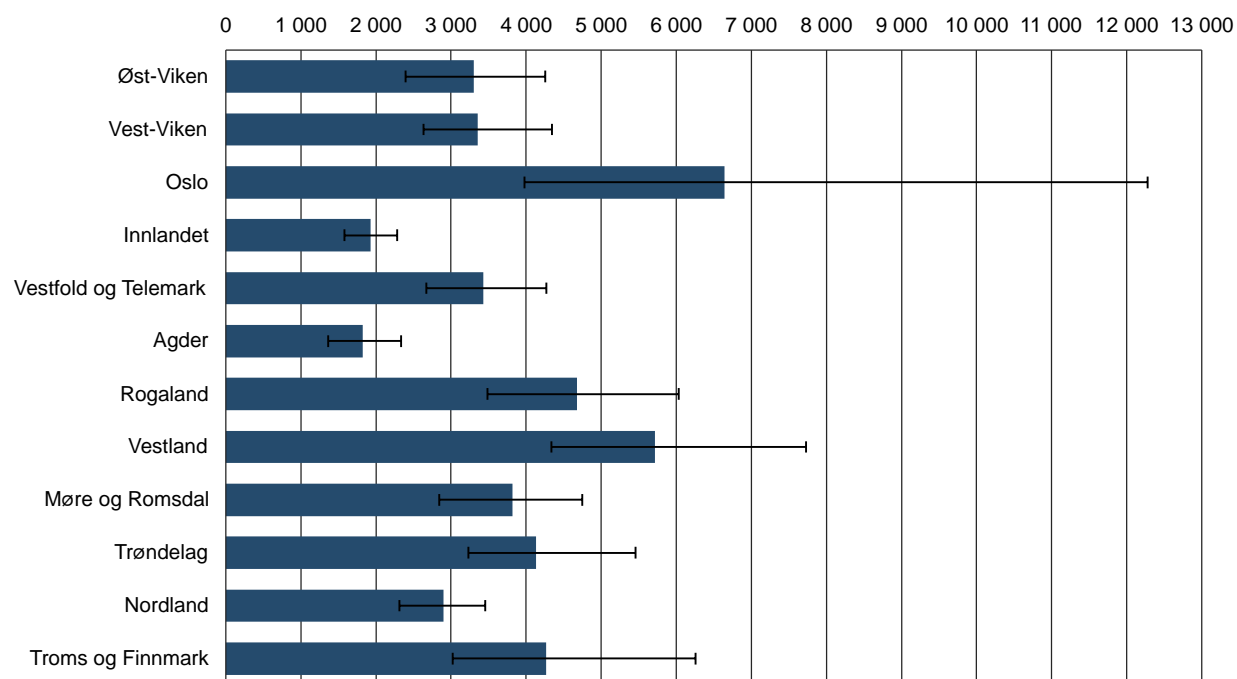
I de tilfellene der resultatene på landsbasis skal presenteres i form av andeler, og ikke absoluttverdier, vektet resultatene. Et eksempel på en slik problemstilling er kartlegging av andel virksomheter som forventer sysselsettingsvekst i det kommende år. Ettersom næringene varierer i størrelse, er det nødvendig å tildele de store næringene mer vekt enn de små. Vektningen konstrueres ut fra forholdet mellom antall virksomheter i næringen og antall virksomheter totalt. Ettersom utvalget har en overrepresentasjon av store virksomheter, må resultatene innenfor hver næring også vektet i forhold til andelen små og store virksomheter i populasjonen.

Mangel på arbeidskraft estimeres ved hjelp av en modell som tar hensyn til virksomhetenes geografiske kjennetegn, næringsvise kjennetegn, antall ansatte og observert mangel. Resultatet brukes til å predikere mangelen på arbeidskraft i de bedriftene som ikke ble tatt inn i utvalget.

Usikkerhet

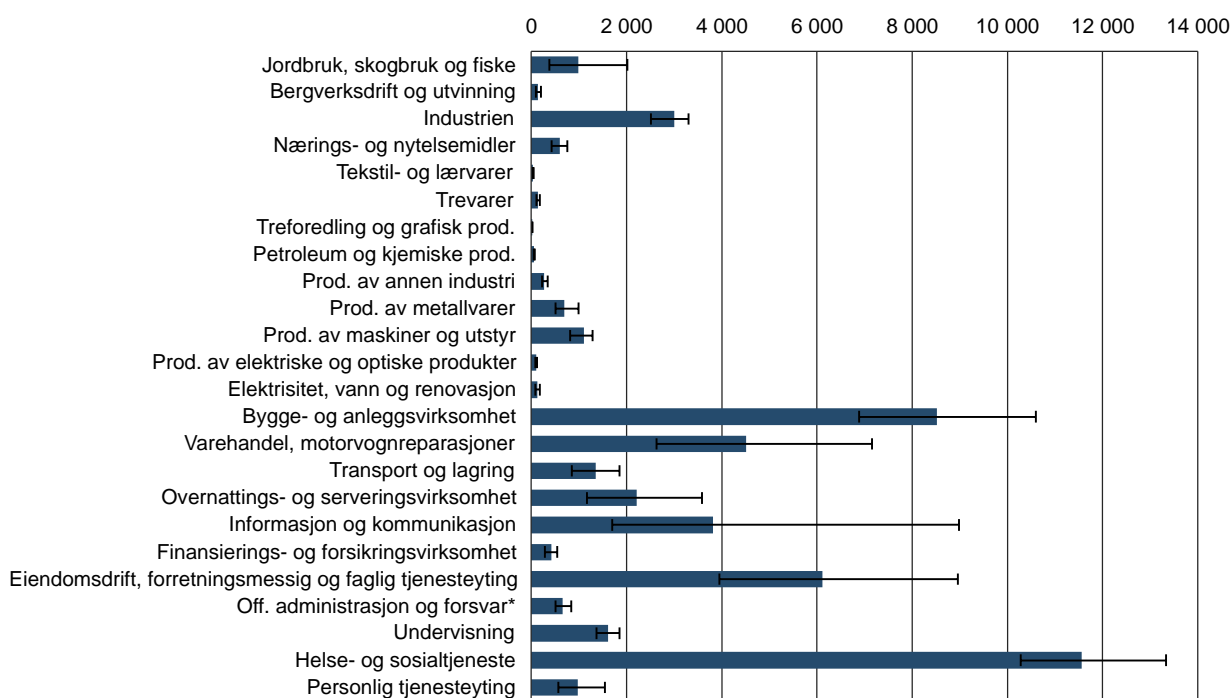
Det vil knytte seg usikkerhet til disse estimatene. Jo

Figur 11. Estimert mangel på arbeidskraft med konfidensintervaller. Etter fylke.



Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse 2021

Figur 12. Estimert mangel på arbeidskraft med konfidensintervaller. Etter næring.



Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse 2021

mer detaljert kjennetegn det søkes på, desto større er usikkerheten knyttet til estimatet. For eksempel er det større usikkerhet knyttet til estimatene for yrker enn det vil være for estimatene for næringer. Dette fordi det er færre virksomheter som har oppgitt mangel på et yrke enn innen en næring, og estimatet blir dermed mer følsomt dersom en bedrift oppgir svært høy mangel sammenliknet med andre.

NAV har beregnet konfidensintervall for estimert mangel på arbeidskraft. Den faktiske mangelen vil

med 95 prosent sannsynlighet ligge innenfor de respektive konfidensintervallene som er presentert i figurene. Nederste mulige grense for et konfidensintervall kan ikke være lavere enn observert mangel i utvalget. Arbeids- og velferdsdirektoratet kan kontaktes dersom det ønskes mer utdypende informasjon om estimering av mangel på arbeidskraft og beregning av konfidensintervaller.

Spørreskjema

1. Hvor mange ansatte er det i bedriften i dag

Ta med disse gruppene: Fast ansatte, midlertidig ansatte, lærlinger, permitterte, personer på arbeidsmarkedstiltak som dere har lønnsutgifter for og personer som er utleid til andre virksomheter, men som er ansatt hos dere.

Følgende tas ikke med: Innleid arbeidskraft.

Antall ansatte i dag:

2. Hvor mange ansatte venter dere å ha om ett år?

Ta med de samme gruppene som i spørsmål 1. Gi en vurdering ut fra bedriftens forventninger i dag.

Sett kun ett kryss.

Flere enn i dag

Like mange som i dag

Færre enn i dag

3. Har bedriften de siste tre månedene forsøkt å rekruttere inn personer uten å få tak i rett/ønsket kompetanse?

Vi ønsker svar selv om dere ikke venter en økning i antall ansatte det kommende året. Med forsøkt å rekruttere menes her at bedriften aktivt har forsøkt å rekruttere ny(e) medarbeider(e) ved å lyse ut stilling, headhunte eller lignende, uten å lykkes.

Ja, vi fikk ikke ansatt noen → *Gå til spørsmål 4.*

Vi fikk ikke ansatt noen med de kvalifikasjonene vi søkte etter, men har ansatt noen med lavere eller annen formell kompetanse → *Gå til spørsmål 4.*

Nei → *Gå til spørsmål 6.*

4. Hva skyldes dette:

Ingen/for få kvalifiserte søkere (*Gå til spørsmål 5*)

Annet (*Gå til spørsmål 6*)

5. Innen hvilke yrker har dere forsøkt å rekruttere inn personer uten å få tak i rett/ønsket kompetanse, og hvor mange stillinger dreier det seg om?

Spesifiser hvilke yrker det gjelder. Ta både med stillinger hvor dere ikke har fått ansatt noen og stillinger hvor dere har måttet ansette personer med lavere eller andre kvalifikasjoner enn dere søkte etter. Hvis dere for eksempel har søkt etter en førskolelærer, men i stedet har måttet ansette en assistent, skal dere føre opp én førskolelærer. Korttidsengasjement på under 4 uker skal ikke tas med.

6. Har bemanningen i din virksomhet blitt direkte påvirket av koronasituasjonen?

(Flere kryss mulig)

- Ja, har sagt opp ansatte
- Ja, har permittert ansatte *(Hvis ja, skal også spørsmål 7 besvares. Hvis nei, gå til spørsmål 8)*
- Ja, har oppbemannet
- Nei

7. Er det sannsynlig at din virksomhet må si opp noen av de permitterte i løpet av de neste 6 månedene?

(Bare om man har svart «Ja, har permittert ansatte» under spørsmål 6)

- Ja
- Nei
- Alle de permitterte er tilbake i arbeid

8. For den siste personen dere rekrutterte, hvilke rekrutteringskanaler ble benyttet for denne stillingen? Oppgi her samtlige kanaler som ble brukt i rekrutteringsprosessen. Huk av på siste alternativ hvis dere ikke har rekruttert personer de tre siste årene.

(Flere kryss mulig)

- Aviser, tidsskrifter eller andre trykte medier
- Arbeidsplassen.no
- Andre stillingsdatabaser på internett (f.eksn finn.no)
- Egen hjemmeside
- Rekrutteringsbistand fra NAV
- Via NAV-tiltak (arbeidspraksis, lønnstilskudd mv.)

- Sosiale medier (LinkedIn, Facebook, Twitter o.l.)
- Rekrutteringsfirma, vikarbyrå eller lignende
- Intern rekruttering
- Eget nettverk/bekjentskapskrets
- CV-database på internett
- Personen som ble rekruttert tok selv kontakt, uten at stillingen ble gjort kjent gjennom andre rekrutteringskanaler
- Annet: _____
- Har ikke rekruttert noen personer de tre siste årene

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

TRYKK: 07 Media AS
ISSN: 1504-6729

