



Arbeid og velferd

Kortere makstid på AAP ga flere i arbeid og raskere uføretrygd

Mottak av ytelser og veier til arbeid og utdanning for unge som søker arbeidsrettet bistand

Måling av brukeres erfaringer fra møter med veileder – muligheter og utfordringer

Markant nedgang i dialogmøter for langtidssykmeldte da NAV begynte å spørre om behov

Fører brukarprofilering til meir treffsikker arbeidsretta oppfølging?

Fedre mer fornøyd enn mødre – syn på og bruk av foreldrepengeordningen

Utviklingen på arbeidsmarkedet

REDAKSJON

Ansvarlig redaktør

Heidi Nicolaisen

Redaktør

Åshild Male Kalstø

Redaksjon

Ragnhild Ekelund, Åshild Male Kalstø, Ivar Lima, Kristian Myklathun, Heidi Nicolaisen

Redaksjonsråd

Lone Dahlin Arntsen, Espen Steinung Dahl, Ragnhild Ekelund, Åshild Male Kalstø, Ole Christian Lien, Ivar Lima, Nina Lysø, Andreas Myhre, Heidi Nicolaisen, Marianne Pedersen, Ida Frisak Ringnes, Helle Sundby, Johannes Sørbø, Anders Thorgersen

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid den 10.06.2022

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

Kortere makstid på AAP ga flere i arbeid og raskere uføretrygd	5
Mottak av ytelser og veier til arbeid og utdanning for unge som søker arbeidsrettet bistand	31
Måling av brukeres erfaringer fra møter med veileder - muligheter og utfordringer	51
Markant nedgang i dialogmøter for langtidssykmeldte da NAV begynte å spørre om behov.	67
Fører brukarprofilering til meir treffsikker arbeidsretta oppfølging?	91
Fedre mer fornøyd enn mødre – syn på og bruk av foreldrepengeordningen	109
Utviklingen på arbeidsmarkedet.	125

KORTERE MAKSTID PÅ AAP GA FLERE I ARBEID OG RASKERE UFØRETRYGD

Av Andreas Myhre og Inger Cathrine Kann¹

Sammendrag

Den 1. januar 2018 ble makstiden på arbeidsavklaringspenger (AAP) redusert fra fire til tre år. I denne analysen har vi undersøkt om dette har påvirket hvor raskt mottakerne kommer i gang med arbeid og aktivitet, hvor raskt de avslutter AAP og om de går over til arbeid eller uføretrygd. Vi sammenlikner en intervensjonsgruppe som fikk innvilget AAP i januar 2018 (makstid tre år) med en tilnærmet lik kontrollgruppe som fikk innvilget AAP i desember 2017 (makstid fire år).

Mottakere som kan motta AAP i inntil tre år er mer i arbeid etter at treårsgrensen passerer sammenlignet med gruppen med fire års makstid. Samtidig har en langt større andel av gruppen med makstid på tre år fått innvilget uføretrygd, og det er færre som fortsatt mottar AAP. Dette tolker vi som at reduksjonen i makstiden på AAP har ført til raskere avklaring til både arbeid og uføretrygd.

Forskjellene i arbeidsdeltakelsen mellom intervensjons- og kontrollgruppen er spesielt stor for mottakere 30-49 år som ikke kommer fra sykepenger. Effekten på overgang til uføretrygd er størst for unge mottakere 18-29 år. Til tross for at flere unge blir raskere avklart til uføretrygd, tyder funnene på at arbeidsdeltakelsen blant unge trolig også har økt.

Det har over lengre tid vært et mål for NAV å følge opp AAP-mottakere tettere. I en deskriptiv del av analysen har vi undersøkt hvor mye AAP-mottakere er i aktivitet i årene 2015-2020. Det er en tendens til litt mer aktivitet senere i perioden. Det ser også ut til at tiltak i større grad benyttes tidligere i AAP-løpet. Samtidig ser vi en tydelig økning i andelen mottakere som svarer at sykdom forhindrer de fra å delta på planlagt aktivitet. NAV bør følge med denne utviklingen, og se dette i sammenheng med fullføring og deltagelse på tiltak som er tildelt.

.....
¹ Takk til redaksjonsrådet for gode innspill og til Ida Bring Løberg som kommenterte artikkelen på vegne av redaksjonen. Takk til Eirik Grønlien for hjelp til å tilrettelegge data.

Introduksjon

Den 1. januar 2018 ble det innført omfattende endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger (AAP). Målet med regelverksendringene var raskere avklaring av arbeidsevnen og økt overgang til arbeid.

Endringene innebar en smalere inngang til ordningen, at det skulle legges til rette for et «strammere stønadsløp» og økte arbeidsinsentiver. Blant annet ble den ordinære maksimale varigheten (makstiden)² redusert fra fire til tre år (Prop. 74 L). Samtidig ble det langt strengere vilkår for forlengelse av AAP perioden.³ Det ble også innført en såkalt karensperiode, som innebar at man ikke kunne motta AAP på nytt før det hadde gått minst 52 uker etter at makstiden hadde utløpt.

For å understøtte mulige effekter av regelendringen, mente regjeringen at det var nødvendig med en hyppigere oppfølging av mottakerne gjennom stønadsløpet. Den arbeidsrettet aktiviteten skulle igangsettes tidligere, og gjennomføres samtidig med medisinsk behandling (Prop. 74 L (2017 – 2018)).

I denne artikkelen vil vi undersøke om redusert makstid (fra fire til tre år) påvirker andelen mottakere som deltar i aktivitet og hvor raskt de kommer i gang med dette. Vi vil også undersøke om redusert makstid påvirker varigheten og andelen mottakere som blir avklart til arbeid og uføretrygd.

For å undersøke dette sammenligner vi AAP-mottakere som fikk innvilget AAP i januar 2018 (behandlingsgruppen, makstid tre år) med mottakere som fikk innvilget AAP i desember 2017 (kontrollgruppen, makstid fire år). Vi følger begge gruppene i inntil 51 måneder etter at de fikk innvilget AAP, uavhengig av om de fortsatt mottar AAP eller ikke. Dermed sammenligner vi to

.....

² AAP kan innvilges i inntil tre år (tidligere fire), og den «den maksimale stønadperioden» er begrepet som brukes i lovteksten (folketrygdloven § 11-12 Varighet). Vi benytter makstid i artikkelen siden det er et ord som i økende grad benyttes i dagligtale.

³ De strengere unntaksreglene innebærer at man for å få unntak enten må ha vært forhindret fra å kombinere medisinsk behandling og arbeidsrettet tiltak, at man må kunne begynne med hensiktsmessig medisinsk behandling og/eller et arbeidsrettet tiltak etter langvarig utredning, eller for å fullføre opplæringstiltak som man deltar på.

grupper som vil være tilnærmet likt påvirket av forhold på arbeidsmarkedet og koronapandemien, men har forskjellig makstid på AAP.

Bakgrunn

Mål om tettere oppfølging

Bakgrunnen for ønsket om mer og tettere oppfølging av AAP-mottakere var blant annet at ordningen har blitt kritisert for at mange mottakere ble langvarige og passive trygdemottakere. Mandal mfl. (2015) peker for eksempel på at NAV-kontorene ikke har ressurser til å gi tett oppfølging. Riksrevisjonen har i sin årlige rapport om revisjon og kontroll av budsjettåret 2014 funnet vesentlige mangler i Arbeids- og velferdsetatsens oppfølging av de som mottar AAP (Dokument 1 (2015–2016), s. 28–29).

De fleste høringsinstansene understreker behovet for tett oppfølging. Flere høringsinstanser påpeker og kritiserer at det ikke er foreslått større endringer i oppfølgingsarbeidet (Prop. 74 I 2016–2017, kap. 5.6.3). Det ble ikke gitt flere ressurser til NAV, hverken i form av flere ansatte eller i form av flere arbeidsmarkedstiltak da regelendringene i januar 2018 trådte i kraft.

Som en del av digitaliseringsprosessen og for å nå målene om «effektivisering og brukerorientering»⁴ hadde NAV lenge arbeidet med en ny digital oppfølgingsplattform som inneholdt både en veileder for arbeidsrettet brukeroppløping, og en digital aktivitetsplan for alle NAV-mottakere. Digital aktivitetsplan ble (tilfeldigvis) innført omtrent samtidig med regelendringen på AAP (desember 2017). Opplæring i den nye digitale aktivitetsplanen ble gjennomført samtidig med opplæring i det nye regelverket i 2018. Dette var bevisst med tanke på at aktivitetsplanen ville være et sentralt samhandlingsverktøy for å nå målene med regelverksendringene. Eventuelle effekter av ny digital oppfølging er ikke evaluert i denne artikkelen. Ny digital aktivitetsplan ble benyttet for alle mottakere, og ikke bare nye, slik at dette vil ha

.....

⁴ Se f.eks. Meld. St. 27 (2015–2016) «Digital agenda for Norge» som kom allerede i 2016.

samme påvirkning på intervensjons- og kontrollgruppen som vi benytter i analysene.

Færre på arbeidsmarkedstiltak

Hvor mye som bevilges til tiltak bestemmes i statsbudsjettet årlig. Det er om lag 70 000 personer som årlig får arbeidsmarkedstiltak gjennom NAV. Av disse er 25–30 000 AAP-mottakere. Hvem som tilbys tiltak vil variere med hvor mange som har nedsatt arbeidsevne, antall arbeidssøkere og hvor mange som har et definert behov.

Andelen AAP-mottakerne som får tiltak har blitt kraftig redusert i perioden 2015-2020 (figur 1). Nedgangen er spesielt synlig mellom 2017-2018, noe som er litt overraskende med tanke på at intensjonen med regelendringen i 2018 var økt aktivitet for AAP-mottakerne.

Det kan være mange årsaker til nedgangen i tiltaksbruken. Endret sammensetning av brukergruppa er trolig den viktigste. Andelen mottakere på tiltak øker tydelig med varighet på AAP, og sammenliknet med tidligere perioder var det langt flere med lang varighet som avsluttet AAP i 2018 (se Lima og Kann 2021, Dokken og Kann 2019, Sohlman og Kann 2021).

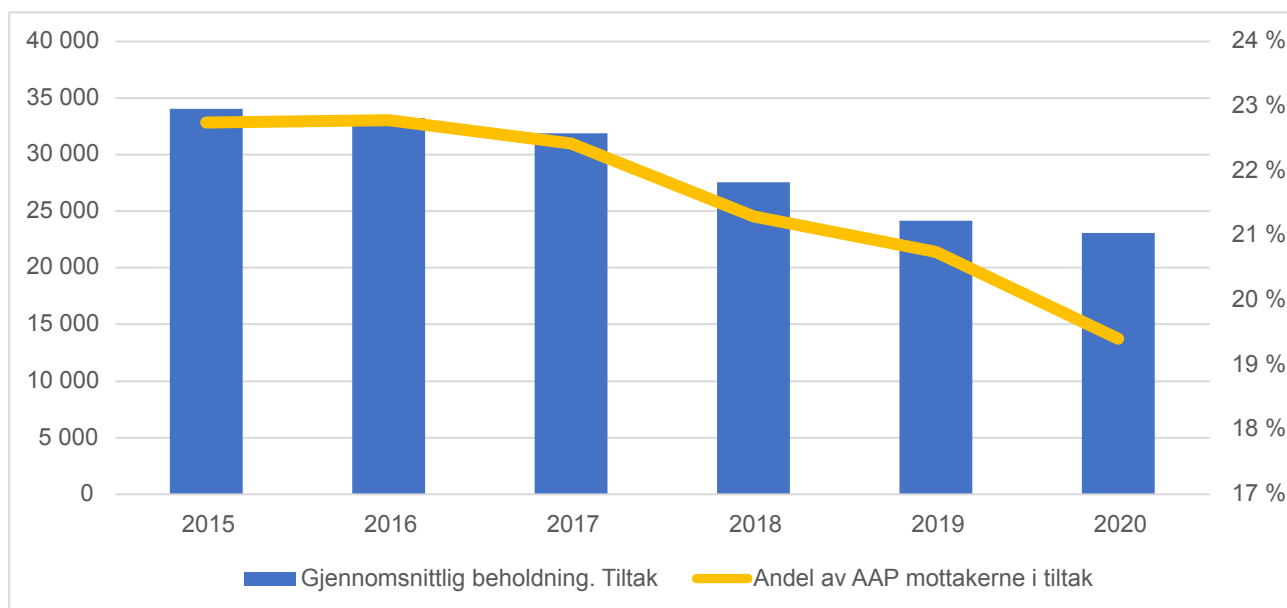
Eksisterende litteratur

Myhre (2021) undersøker effekter av at mottakere fikk forskjellig maksimal varighet da AAP ble innført, og finner at lengden på stønadperioden reduseres med omtrent 2,16 måneder i gjennomsnitt hvis ordinær maksimal varighet reduseres med ett år. Samtidig finner han noe støtte for at en redusert ordinær maksimal varighet på AAP øker sannsynligheten for varig uføretrygd for mottakere 19–29 år, men ikke for mottakere 30–50 år.

Kann mfl. (2016) ser på sannsynligheten for å avslutte stønadsløpet for mottakere av AAP og de tre ytelsene som AAP erstattet.⁵ De finner at sannsynligheten for overgang til arbeid øker markant når utløpet av stønadperioden nærmer seg. De finner også økt avgang knyttet til vedtakene som gjøres årlig dersom ytelsen forlenges.

Kaitz (1970) var en av de første til å dokumentere at jo lenger folk i USA var arbeidsledige, jo mindre sannsynlig var det å komme i jobb. Dette er senere bekreftet av blant annet Røed og Zhang (2005) i Norge. Falch mfl. (2012:187) finner at en reduksjon i varigheten på dagpenger fører til at arbeidsledige kommer raskere tilbake i jobb. Videre øker sannsyn-

Figur 1. Antall og andel AAP-mottakere på arbeidsmarkedstiltak.



Kilde: NAV

⁵ Rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad.

ligheten for overgang til jobb når retten til å motta dagpenger går mot slutten (Røed og Zhang 2005; Falch mfl. 2012).

En viktig forklaring på at det kan bli vanskeligere å komme i arbeid jo lenger man går arbeidsledig, kan være at humankapitalen forringes når man ikke er i arbeid. Dermed blir man mindre attraktiv som arbeidstaker. Dette støttes av for eksempel Eriksson og Rooth (2014) sine funn fra Sverige. Slike sammenhenger vil sannsynligvis også gjelde for personer som er lenge borte fra arbeid grunnet helseproblemer, samt personer som aldri har vært i arbeid eller utdanning.

Kann og Dokken (2019) finner en markant økning i sannsynligheten for å avslutte AAP etter regelverk-sendingene i 2018, også for de med varighet langt kortere enn makstiden. De finner at både avklaring til arbeid og uføretrygd gikk noe raskere etter 2018. Samlet sett bidro dette til at antall mottakere av AAP ble kraftig redusert. Det var forventet at antall mottakere ville gå ned, og at dette ville frigjøre ressurser til å følge opp de som fortsatt var AAP-mottakere. Dette slo ikke nødvendigvis til fordi mange av de som ikke fikk forlengelse av AAP-perioden fortsatt hadde nedsatt arbeidsevne, og dermed hadde samme rett til oppfølging som tidligere. I hvor stor grad reduksjonen i antall AAP-mottakere kunne allokere til nye mottakere, er derfor usikkert.

Data

Datamaterialet består av nye AAP-mottakere med første virkningsdato for AAP i perioden juli 2015 til desember 2019. Med virkningsdato menes det tidspunktet NAV mener at vilkårene for AAP er oppfylt. Dette kan for eksempel være når sykdommen oppstår, eller når den blir så alvorlig at den reduserer inntektsevnen med minst 50 prosent. For de som kommer fra sykepenge er virkningsdatoen ofte det tidspunktet sykepengeperioden avsluttes, dersom vilkårene for AAP ellers er oppfylt.

Det er virkningsdatoen som er grunnlag for beregning av makstid på AAP (se faktaboks om beregning av stønadperiode). Vi bruker derfor første observerte virkningsdato for hver person til å identifisere om de har fått innvilget AAP etter nytt eller gammelt regelverk med makstid på tre år eller fire år. Virknings-

Beregning av stønadperiode

Grunnlag for beregning av maksimal varighet på AAP går frem av folketrygdloven § 11-12 fjerde ledd:⁷

- beregning av stønadperiode:

«Det er etablert praksis at den enkelte stønadperioden beregnes ved å telle dager fra virkningstidspunktet og frem til utløpsdato i vedtaket. Hvorvidt ytelsen har kommet til utbetaling eller ikke, styrer ikke beregningen av stønadperioden. Perioder hvor medlemmet har et løpende vedtak, men hvor ytelsen ikke kommer til utbetaling (for eksempel på grunn av arbeid eller fravær), vil inngå i beregningen av stønadperiode.»

Mottakere med virkningstidspunkt før 1.1.2018 kunne som hovedregel motta AAP i inntil fire år, mens mottakere med virkningstidspunkt 1.1.2018 eller senere som hovedregel kunne motta AAP i inntil tre år. Begge gruppene kunne maksimalt få forlenget stønadsløpet med to år utover dette.

Under koronapandemien fikk personer som hadde mottatt AAP i perioden 16. mars til 31. oktober 2020 forlenget maksimal stønadperiode med seks måneder.

.....

⁷ https://lovdata.no/nav/rundskriv/r11-00#KAPITTEL_13-2

datoen kan være både før og etter vedtaket om AAP.⁶ Utbetalinger av AAP starter ofte litt etter virkningsdatoen. I slike tilfeller vil ytelsen etterbetales.

Vi kobler data på AAP-mottakere med data på søknader om AAP samt personkjenntegn, som alder, kjønn, fødeland og utdanning. Videre kobler vi også på data på utbetalinger av ytelser fra NAV (AAP, sykepenge, sosialhjelp og uføretrygd), data på arbeidsmarkedstiltak og svar på meldekortet til NAV. Til slutt kobler vi på data på arbeidstimer (fra A-ordningen). Vi følger mottakere i 48 måneder fra første virkningsdato for AAP for hvert individ, uavhengig om personen fortsatt mottar AAP eller ikke (51 måneder for uføretrygd og utbetalinger på AAP). Dermed kan vi undersøke effekter av reduksjonen i makstid i om lag ett år etter at gruppen med makstid på tre år når den opprinnelige grensen, eller om lag seks måneder medregnet forlengelser i stønadsløpet som følge av pandemien.

.....

⁶ De fleste mottakere som kommer direkte inn på AAP vil få en virkningsdato med tilbakevirkende kraft. De som kommer fra sykepenge, kan derimot søke og få innvilget AAP før sykepengeperioden utløper. Da vil virkningsdatoen være etter vedtaket om AAP.

Strengere inngangsvilkår

For å undersøke effekter av redusert makstid fra fire til tre år, vil en naturlig fremgangsmåte være å sammenlikne mottakere med virkningstidspunkt like før og like etter regelendringene i 2018. En mulig bekymring med denne fremgangsmåten er at inngangsvilkårene også ble strengere som følge av regelverksendringene. Dette førte til at en lavere andel søknader ble innvilget etter regelendringene (Lande 2021). Dersom færre fikk innvilget AAP på grunn av strengere inngangsvilkår, kan mottakere innvilget AAP etter regelendringene være systematisk forskjellige fra mottakere med innvilgelse før endringene. Gruppene vil dermed ikke være sammenliknbare.

For å undersøke denne mulige bekymringen, må vi ta høyde for at de strengere inngangsvilkårene kan ha påvirket hvem som fikk innvilget AAP med vedtaksdato etter regelendringene. Makstiden, derimot, bestemmes av virkningstidsdatoen. Vi foretar derfor en beregning av andelen som fikk innvilget AAP etter når virkningsdatoen ble gjeldende, som er det relevante for vår analyse (se faktaboks om beregning av andel innvilget AAP).

Det er litt flere søknader om AAP for personer som ville fått virkningsdato rett etter regelendringene sammenliknet med rett før regelendringene (venstre

Beregning av andel innvilget AAP

I de fleste tilfeller vil virkningsdatoen være like før eller like etter vedtaket fattes, som er av betydning for om man ble vurdert under de strengere inngangsvilkårene. For noen kan derimot virkningsdatoen være opptil flere måneder før eller etter vedtaket. Vi beregner andelen som fikk innvilget AAP etter når virkningstidspunktet ble gjeldende slik:

$$p_m = \sum \frac{n_{m,v}}{N_m} r_v$$

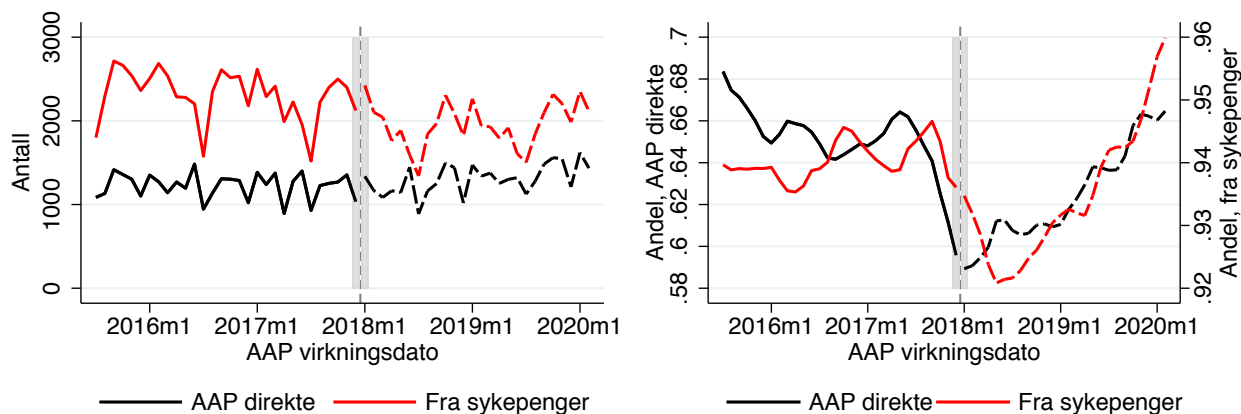
Der p_m er andel med virkningsdato i måned m og r_v er andel innvilgede vedtak i måned v . N_m er antall med virkningsdato i måned m og $n_{m,v}$ er antall med virkningsdato i måned m og vedtak i måned v .

Eksempel: 700 mottakere har virkningsdato fra oktober, og alle har vedtak i løpet av 2. halvår. 50 har vedtak i juli og desember, og halvparten av alle søknader ble innvilget. 100 har vedtak i august og november (60 prosent innvilget) og 200 har vedtak i september og oktober (70 prosent innvilget). Da er:

$$p_m = \frac{50}{700} 0.5 + \frac{100}{700} 0.6 + \frac{200}{700} 0.7 + \frac{200}{700} 0.7 + \frac{100}{700} 0.6 + \frac{50}{700} 0.5 = 0.64$$

figur 2, skravert i grått). Dette kan skyldes sesongvariasjoner, men er relativt sammenliknbart med andre år (tabell v2 i vedlegg). Dermed er det lite som tyder på at mottakere kunne påvirke hvorvidt de fikk makstid på tre eller fire år. Andelen som fikk innvilget AAP er nedadgående for mottakere som hadde vir-

Figur 2. Nye AAP-søknader etter virkningsdato. Antall søknader til venstre og andel av alle søknader innvilget til høyre.



Kilde: NAV

kningsdato rundt 2018 (høyre figur 2). Dette skyldes de strengere inngangsvilkårene. Nedgangen skjer gradvis. Dette skyldes at virkningsdatoen settes før vedtaket i noen tilfeller, mens det settes etter vedtaket i andre tilfeller. Når vi undersøker andelen innvilget etter når vedtaket fattes, ser vi et tydelig brudd i 2018, i likhet med Lande, 2021 (figur v2 i vedlegg).

At nedgangen i andelen innvilget AAP skjer gradvis i takt med virkningstidspunktet, gjør at vi kan sammenlikne mottakere med virkningsdato like før og like etter 2018. Når vi tester om mottakere med virkningsdato i desember 2017 og januar 2018 ble vurdert under forskjellige inngangsvilkår, er andelen som fikk innvilget AAP disse to månedene ikke signifikant forskjellige fra hverandre (se tabell v1 i vedlegg). Om vi inkluderer flere måneder før/etter, derimot, er det tydelig at de som hadde virkningsdato etter regelendringene ble vurdert under strengere inngangsvilkår fra de som hadde virkningsdato før regelendringene.

Utvalg

Hovedutvalget i analysen består av AAP-mottakere med virkningstidspunkt i januar 2018 (intervensjon) og desember 2017 (kontroll). Disse to gruppene fikk innvilget AAP med makstid på henholdsvis tre og fire år. Siden inngangsvilkårene for disse gruppene er relativt like (se forrige delkapittel om strengere inngangsvilkår), kan vi tilnærmet isolere effekten av kortere makstid. Vi velger å inkludere mottakere kun en måned før/etter 2018 basert på analysen i forrige delkapittel om strengere inngangsvilkår.

Vi ekskluderer personer som ikke er bosatte i Norge, er 62 år eller mer, eller er registrert som 100 prosent uføretrygd før de fikk innvilget AAP. Den siste restriksjonen foretar vi fordi man ikke kan motta 100 prosent uføretrygd og AAP samtidig. Dette er trolig en unøyaktighet i data, og gjelder kun om lag 0,1 prosent av utvalget. De som er uføretrygd før virkningstidspunktet i utvalget vårt, vil dermed ha gradert uføretrygd og AAP ved siden av.

Fra eksisterende forskning vet vi at de som kommer fra sykepengen og de som kommer direkte inn på AAP er svært forskjellige (se for eksempel Kann mfl. 2016).

Dette skyldes til dels at de som kommer fra sykepenge allerede har hatt ett år på å bli friske før de starter på AAP, mens de som kommer direkte inn på AAP kan ha behov for behandling og mer tid til å forbedre helsen før arbeidsmarkedstiltak kan igangsettes. Gruppene har også svært ulik tilknytning til arbeidsmarkedet.⁸ I analysen skiller vi derfor mellom de som kommer direkte inn på AAP og de som kommer fra sykepenge.⁹ Om lag 75 prosent av utvalget vårt kommer fra sykepenge (tabell 1).

Intervensjons- og kontrollgruppen vi bruker i analysen er relativt like (tabell 1). Det er likevel noen forskjeller. I intervensjonsgruppen er det noe færre mottakere som er født i utlandet og færre med høyere utdanning for de som kommer direkte inn på AAP. Det er også litt færre i arbeid for de som kommer fra sykepenge, og litt flere som er (gradert) uføretrygd. Dette kan tyde på intervensjonsgruppen har litt dårligere helse (flere uføre) og arbeider litt mindre enn kontrollgruppen. For å undersøke om intervensjons- og kontrollgruppen er forskjellige, utfører vi en statistisk test på om gruppene er systematisk forskjellige basert på individuelle kjennetegn (tabell v1 i vedlegg). Vi kan ikke forkaste nullhypotesen om at kjennetegn for gruppene er like, som er betryggende for analysen. Dette gjelder både de som kom direkte inn på AAP og fra sykepenge.

I tabellen inkluderer vi også en sammenligningsgruppe for å undersøke om utvalget vårt er representativt sammenliknet med andre perioder. Dette virker også å være tilfellet, da kjennetegn for vårt utvalg er relativt sammenliknbart med mottakere med virkningsdato de foregående to og et halvt årene (se også figur v3 i vedlegg der vi viser kjennetegn for alle måneder grafisk).

⁸ Personer med inntektsgrunnlag under 2 G kommer som regel direkte inn på AAP, mens de med inntekt over 2 G kommer som regel fra sykepenge (se Kann og Grønlien 2021).

⁹ Vi definerer å komme fra sykepenge som at man har mottatt sykepenge i løpet av de siste 6 månedene før virkningsdatoen for AAP. Ellers er man definert som å komme direkte inn på AAP.

Tabell 1. Deskriptiv statistikk. Kjennetegn måneden før virkningsdato.

	AAP direkte			Fra sykepenger		
	Gjennomsnitt hele perioden	Kontroll	Intervensjon	Gjennomsnitt hele perioden	Kontroll	Intervensjon
AAP virkningsdato	2015m7-2017m12	2017m12	2018m1	2015m7-2017m12	2017m12	2018m1
Alder	30,5	31,5	30,8	44,2	44,1	44,4
Kvinner (%)	51,1	48,8	51,1	59,2	60,3	58,9
Gift (%)	14	17,7	16,3	44,5	44,3	44,7
Født utenfor Norge (%)	20	24,5	19,7	17,9	18,6	18,3
Grunnskole (%)	8	7,8	7,6	6,8	5,7	6,7
Videregående utdanning (%)	33,9	31,2	31,2	39,8	39,5	39,8
Høyere utdanning (%)	8,7	11,5	7,7	20,2	21,5	19,5
Gradert ufør (%)	0,6	0,5	0,8	1,7	0,9	1,4
I arbeid siste 6 mnd (%)	24,6	30,9	30,2	83,1	86,9	84
Arbeidstimer per uke siste 6 mnd	2,8	3,8	3,8	24,9	26,7	25,7
Ledighet i arbeids-markedsregion (%)	4,8	4,2	4,2	4,8	4,2	4,2
Makstid 3 år (%)	0,7	4,4	91,4	0,2	1	93,9
Makstid 4 år (%)	98,3	94,5	7,6	97,5	96,5	3,3
Andel av alle AAP-søknader innvilget (%)	65,3	59,6	59	94	93,6	93,5
Antall	22 409	564	741	59 963	1 855	2 095

Kilde: NAV

Selv om de aller fleste i intervensjonsgruppen (kontrollgruppen) fikk innvilget AAP med makstid på tre (fire) år, er det ikke et perfekt samsvar (tabell 1, se også figur v1 i vedlegg). Dette kan skyldes flere forhold. Det kan være feilregistreringer, eller det kan være at saksbehandler har endret vedtaket i ettertid, som for eksempel som følge av klage på vedtaket. Andelen mottakere med «feil» virkningsdato og/eller makstid er uansett liten, og vil ha svært liten betydning for resultatene. Om noe vil effektene i analysen være en tanke underestimert.

Utfall

Utfall i analysen er om man er i arbeid, arbeidstimer per uke, om man er i aktivitet, deltagelse i arbeidsmarkedstiltak, om man mottar sosialhjelp, om man (fortsatt) mottar AAP og om man er uføretrygdet (se fakta-

boks om utfalls- og kontrollvariabler for detaljerte definisjoner av utfall).¹⁰

Vi undersøker også hva AAP-mottakere svarer på meldekortet som rapporteres til NAV hver 14. dag. Svarene utgjør grunnlaget for beregning av ytelsen, og uriktige opplysninger kan få konsekvenser i form av stans av ytelser og tilbakebetalingskrav, dersom dette avdekkes. Vi regner derfor med at rapporteringen er av god kvalitet. Den er også sammenlignbar over tid, siden spørsmålene som stilles ikke har vært endret i perioden vi ser på. Som utfall i analysen benytter vi at mottakere har svart at man har deltatt i aktivitet, kurs eller utdanning (spørsmål 2 på melde-

.....
¹⁰ Det finnes ikke data om annen oppfølging som møter, kontakt med NAV el. som er sammenlignbare over tid før 2019. Vi kan derfor ikke benytte slike aktivitetsutfall i analysen. I hvilken grad denne typen aktivitet har økt eller ikke, har NAV ikke statistikk på.

kortet) og om man har vært forhindret fra å ta arbeid eller gjennomføre avtalt aktivitet fordi man har vært for syk (spørsmål 3).

Utfallene undersøkes hver av de første 48 (51) månedene etter virkningsdatoen for AAP. Vi undersøker også de første tre årene samlet. Hvis for eksempel den reduserte makstiden førte til at mottakerne kom raskere i gang med aktivitet og arbeid, vil vi kunne undersøke om dette er tilfellet. Videre undersøker vi det fjerde året etter virkningsdato separat. Dette vil sammenfalle med at intervensjonsgruppen har nådd den opprinnelige makstiden på tre år, mens kontrollgruppen enda ikke har nådd den opprinnelige makstiden på fire år. Her vil vi spesielt undersøke overgang til arbeid. For utfallene AAP og uføretrygd tillater datamaterialet oss å undersøke utfall også 49-51 måneder etter virkningsdato.

Metode

For å belyse problemstillingen om effekter av redusert makstid sammenlikner vi to grupper: En intervensjonsgruppe med virkningsdato for AAP i januar 2018 mot en kontrollgruppe med virkningsdato i desember 2017. Disse gruppene følger dermed tilnærmet samme AAP-løp, og i tilnærmet samme tidsrom. Gruppene fikk derimot innvilget AAP med ulik makstid (henholdsvis tre og fire år). Denne tilnærmingen gjør at vi kan isolere effekten av reduksjonen i makstid. Vi refererer til denne metoden som regresjon diskontinuitet (RD) (se for eksempel Lee og Lemieux 2010). Regresjonsmodellen kan oppsummeres slik:

$$y_{it} = a + b_1 \text{intervensjon} + b_2 X_i + e_{it}$$

Der y er utfallsvariabelen (som for eksempel om man er i arbeid) for individ i og periode t , intervensjon er en indikatorvariabel om man har virkningsdato for AAP i januar 2018, X er individspesifikke kjennetegn og e er feilledet. Koeffisienten b_1 måler effekten av redusert makstid. Vi klusterer standardfeil på individnivå.

En mulig bekymring med denne tilnærmingen er at det kan være sesongvariasjoner i hvem som kommer inn på AAP, og at de som har virkningsdato i desember er forskjellige fra de med virkningsdato i januar.

Selv om vi kan kontrollere for observerbare forskjeller mellom gruppene, er det mulig at vi ikke fanger opp alle forhold. Vi implementerer derfor også et design som vil ta hensyn til sesongvariasjoner, og estimeres som en forskjell-i-forskjell-regresjonsmodell (DID) (se for eksempel Abadie, 2005) som kan oppsummeres slik:

$$y_{it} = a + b_1 \text{januar} + b_2 I + b_3 \text{januar} * I + b_4 X_i + e_{it}$$

Der januar er en indikatorvariabel lik 1 om virkningsdatoen for AAP er i januar, mens I er en indikator-

Utfalls- og kontrollvariabler

Aktivitet¹¹

1. Arbeid
 - Antall arbeidstimer per uke (fra a-ordningen)
 - I arbeid (minst 4 arbeidstimer i uka)
2. Aktivitetsindikator
 - ENTEN: Arbeid (fra a-ordningen), arbeidsmarkeds-tiltak, «ja» på spørsmål 1 på meldekortet om at man har vært i arbeid eller «ja» på spørsmål 2 på meldekortet om man har vært i aktivitet, kurs eller utdanning.
3. Arbeidsmarkedsiltak
4. Forhindret av sykdom
 - «Ja» på spørsmål 3 på meldekortet: «Har du vært forhindret fra å ta arbeid eller gjennomføre avtalt aktivitet fordi du har vært for syk?»

Trygd

1. Mottar AAP
2. Mottar uføretrygd
3. Mottar sosialhjelp

Kontrollvariabler

- Kjønn, om man er født utenfor Norge.
- Målt måneden før virkningsdato for AAP: Gift, (gradert) uføretrygdet, ledighet i arbeidsmarkeds-region, samt følgende kategoriske variabler:
 - Alder
 - Utdanningsnivå, rapportert fra CV (ukjent, grunnskole, videregående, høyere utdanning).
 - Gjennomsnittlig arbeidstimer per uke siste 6 måneder (0, 1-10, 10-20, 20-30, 30-37 og mer enn 37 arbeidstimer).

.....
¹¹ Vi har ikke sett hva mottakere er registrert med i Arena og aktivitetsplanen, kun svar på meldekortene. Grunnen er at disse dataene ikke fantes for perioden artikkelen omhandler.

variabel om virkningsdatoen er i januar 2018 eller desember 2017. Koeffisienten b_3 måler effekten av redusert makstid. Denne kan tolkes som forskjellen mellom å få AAP etter regelverksendringene relativt til før endringene, men der man også har tatt hensyn til at det også kan være forskjell mellom individer med virkningsdato i januar og desember i en normalsituasjon. I denne tilnærmingen benytter vi et utvalg av AAP mottakere med virkningsdato på AAP i desember 2015, 2016 og 2017 samt januar 2016, 2017 og 2018. Koeffisienten b_3 måler dermed forskjellen mellom virkningsdato i januar 2018 mot desember 2017, relativt til forskjellen mellom virkningsdato i januar mot desember de foregående to årene.

I hovedanalysen benytter vi den første tilnærmingen (RD) for mottakere som kom direkte inn på AAP, og den andre tilnærmingen (DID) for mottakere som kom inn på AAP fra sykepenger. Årsaken til dette, er at vi finner merkbare forskjeller mellom mottakere som kom inn på AAP i januar og desember i årene før regelverksendringen for de som kommer fra sykepenger (tabell v4 i vedlegg). Dette henger trolig sammen med sesongvariasjoner på sykepenger. For mottakere som kom direkte inn på AAP ser vi ingen klare tegn til slike forskjeller (tabell v3 i vedlegg).

Resultater

I regresjonsanalysene beregner vi effekter av å få innvilget AAP med makstid på tre år istedenfor makstid på fire år. Vi beregner først effekter i perioden hvor ingen av gruppene har nådd makstiden, altså de første tre årene av stønadsløpet. Deretter undersøker vi perioden tre til fire år etter virkningsdato. For utfallene AAP og uføretrygd¹² ser vi også på effekter etter det har gått fire år og så langt datamaterialet rekker (49-51 måneder etter virkningsdato). Vi undersøker både effekter for disse periodene samlet (tabell 2 og 3), og hvordan effekten utvikler seg måned for måned i stønadsløpet (figur 3-5).

I tolkningen av resultatene er det viktig å huske på at vi observerer utfall for alle, uavhengig av om de fort-

satt er AAP-mottakere eller ikke.¹³ Effektene er dermed forskjellen mellom hele gruppen med makstid på tre år, sammenlignet med hele gruppen med makstid på fire år, uavhengig av hvor lenge de faktisk er mottakere av AAP. De to gruppene fikk innvilget AAP nesten samtidig (januar 2018 og desember 2017), og blir dermed observert i tilnærmet samme tidsrom. Dette innebærer at for eksempel koronapandemien vil påvirke begge gruppene tilnærmet likt. Pandemien vil trolig ha påvirkning på resultatene, av to grunner. For det første har arbeidsmarkedet vært tidvis sterkt preget av pandemien. Dermed ville effektene på arbeid trolig vært høyere i en normalsituasjon. For det andre fikk mange mottakere forlenget stønadsløpet på seks måneder som følge av pandemien. Dette vil trolig også bidra til at vi undervurderer enkelte effektstørrelser sammenliknet med en normalsituasjon, og da særlig når vi undersøker perioden tre til fire år etter at mottakerne startet på AAP.

Har kortere makstid betydning for arbeid og aktivitet?

Tendens til litt mer aktivitet de første tre årene

De som kommer fra sykepenger og har makstid på tre år er mer i aktivitet de første tre årene etter innvilget AAP (tabell 2). Aktivitetsmålet inkluderer arbeid, tiltak samt at mottakeren har svart på meldekortet at man har vært i arbeid, deltatt i avtalt aktivitet, kurs eller utdanning. Vi estimerer en effekt av redusert makstid på 2,6 prosentpoeng (4 prosent). Effekten er drevet av yngre mottakere 18-29 år, der 9,4 prosentpoeng (14 prosent) flere er i aktivitet (tabell 3). Dette kan være et resultat av at kortere makstid gjør at disse mottakerne kommer tidligere i gang med oppfølging og/eller aktivitet og arbeid. Videre estimerer vi en effekt av kortere makstid på andelen i arbeid på 2,8 prosentpoeng og 0,8 arbeidstimer (6 prosent økning). Disse estimatene er riktignok kun signifikant på 10 prosent nivå.

Når vi undersøker effektene måned for måned, er det en tendens til litt mer aktivitet de første tre årene for de med tre års makstid (figur 4). Effektene er ikke signifikante hver måned for seg, men signifikant for de

¹² Data for de øvrige utfallene er ikke tilgjengelige enda.

¹³ Kun døde tas ut av utvalget fra og med måneden etter de dør.

som kommer fra sykepengen når vi undersøker de første tre årene samlet (tabell 2). For hele gruppen mottakere som kommer direkte inn på AAP finner vi ingen signifikante forskjeller mellom mottakere med ulik makstid de tre første årene av stønadsløpet (tabell 2). Mottakere 30-49 år virker å være mer i arbeid (tabell 3). For denne gruppen estimerer vi at arbeidsdeltakelsen for gruppen med tre års makstid er 4,8 prosentpoeng (37 prosent) høyere enn for de med makstid på fire år. De jobber også 1,2 timer (41 prosent) mer per uke i gjennomsnitt. Også disse estimatene er kun signifikant på 10 prosent nivå.

Vi kan ikke konkludere hvorvidt makstiden har noen betydning for andelen mottakere på tiltak eller når i stønadsløpet tiltakene benyttes (figur 4). Selv om det kan se ut som det er færre som får tiltak blant de som kommer direkte inn på AAP og har tre års makstid, er effekten ikke signifikant når vi undersøker de første tre årene samlet (tabell 2). Blant mottakere som kommer fra sykepengen 50-61 år er 5,2 prosentpoeng (61 prosent) flere på tiltak (tabell 3). En naturlig forklaring på dette kunne vært at tiltakene i stor grad er avklaringstiltak til uføretrygd. Noe overraskende finner vi at dette ikke er tilfellet, og at effekten i hovedsak er drevet av tiltak om arbeidspraksis og opplæringstiltak. Vi finner ingen

Tabell 2. Gjennomsnittseffekter av redusert makstid.

	AAP direkte			Fra sykepengen		
	Effekt i prosentpoeng	Gj. snitt	Effekt i %	Effekt i prosentpoeng	Gj. snitt	Effekt i %
De første tre årene						
Arbeid	1,5	[14,2]	10	2,8*	[46,7]	6*
Arbeidstimer	0,4	[3,1]	14	0,8*	[12,4]	6*
Aktivitetsindikator	1,8	[48,2]	4	2,6**	[68,7]	4**
Tiltak	-1,3	[21,5]	-6	0,8	[11,5]	7
AAP	2,3	[72,5]	3	-0,6	[68,2]	-1
Uføretrygd	-0,1	[6,3]	-1	-0,7	[9,9]	-7
Sosialhjelp	-1,8	[12,1]	-15	0	[1,3]	-3
Det fjerde året						
Arbeid	4**	[19,4]	21**	4,6***	[47,6]	10***
Arbeidstimer	1,2**	[5]	24**	1,1**	[13,3]	8**
Aktivitetsindikator	1,5	[48,7]	3	2,1	[63]	3
Tiltak	1,1	[19,9]	5	-1,1	[9,8]	-11
AAP	-4,9**	[59]	-8**	-7,9***	[40,4]	-20***
Uføretrygd	5,9***	[18,8]	32***	4,7***	[29,3]	16***
Sosialhjelp	-1,4	[8,4]	-16	0	[1]	-4
Måned 49-51						
AAP	-11,3***	[51,1]	-22***	-14,9***	[33,2]	-45***
Uføretrygd	11,3***	[23,1]	49***	10,3***	[34,3]	30***
AAP og/eller uføretrygd	-1,1	[73,6]	-1	-4,9***	[66,1]	-7***
Individer	1 305			12 283		
Observasjoner	65 889			615 209		

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

Alle utfall måles i prosentandel med unntak av arbeidstimer som måles i timer per uke (inkluderer 0 timer).

Kilde: NAV

Tabell 3. Gjennomsnittseffekter av redusert makstid. Etter alder.

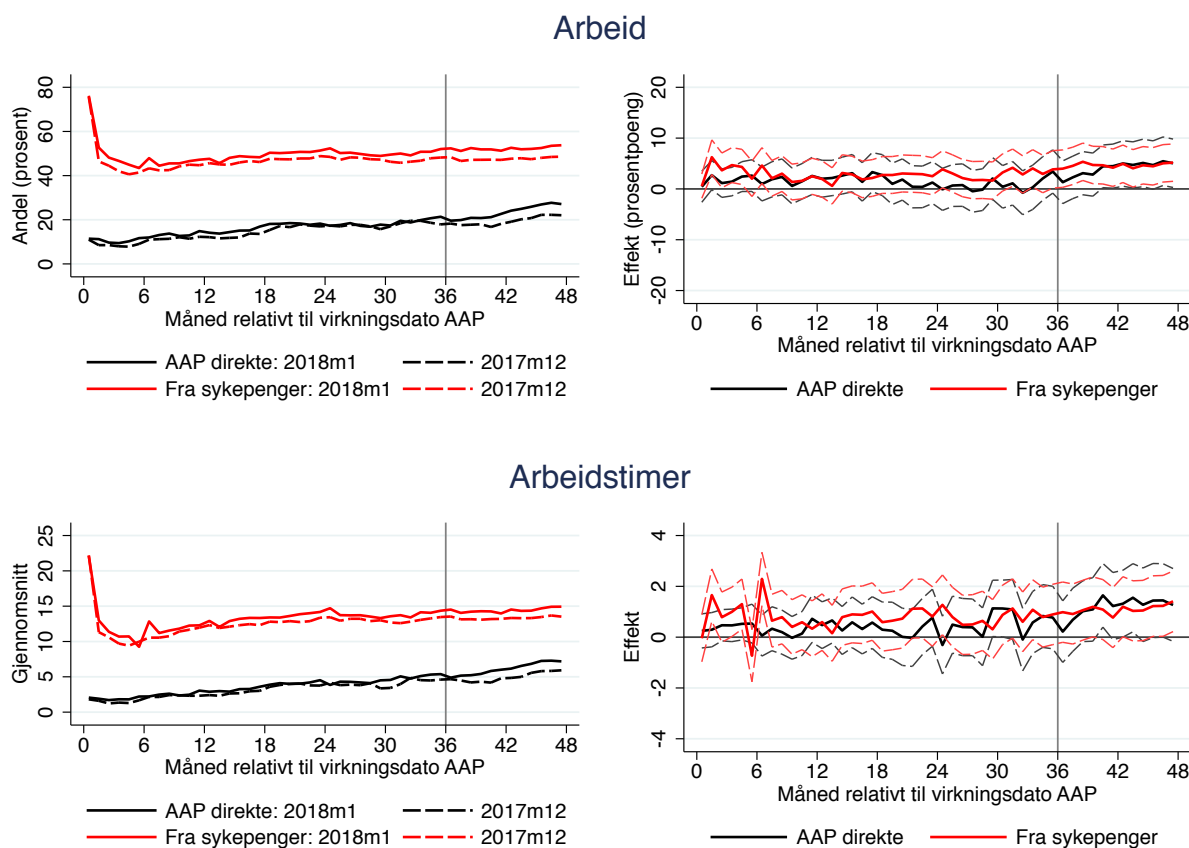
	18-29 år			30-49 år			50-61 år		
	Effekt	Gj. snitt	%	Effekt	Gj. snitt	%	Effekt	Gj. snitt	%
AAP direkte									
<i>De første tre årene</i>									
Arbeid	0,6	[13,5]	4	4,8*	[13,1]	37*	0,2	[19,1]	1
Arbeidstimer	0,2	[2,9]	7	1,2*	[3]	41*	0,3	[3,9]	7
Aktivitetsindikator	0,5	[52,6]	1	4,4	[42,4]	10	3,7	[41,3]	9
Tiltak	-2,2	[25,9]	-9	-2,1	[19,3]	-11	5,2**	[8,5]	61**
AAP	1,5	[72,4]	2	3,5	[74,5]	5	-0,2	[69,1]	0
Uføretrygd	0,4	[3,9]	10	-0,6	[6]	-10	-0,1	[16,1]	-1
Sosialhjelp	-1,3	[11,9]	-11	-3,2	[15,6]	-21	0,1	[6,6]	2
<i>Det fjerde året</i>									
Arbeid	3,1	[21,6]	14	7,7**	[16,9]	46**	4,3	[15,5]	28
Arbeidstimer	0,9	[5,5]	16	2,3*	[4,6]	50*	1	[3,5]	29
Aktivitetsindikator	1,6	[55,1]	3	4,5	[43,3]	10	-3,1	[33,3]	-9
Tiltak	2,9	[23,8]	12	-3,4	[18,2]	-19	-0,5	[7,6]	-7
AAP	-4,6	[60,6]	-7	-7,5	[63,3]	-12	-7,9	[44,4]	-18
Uføretrygd	6,9***	[12,1]	58***	5	[20,8]	24	6,9	[41,8]	17
Sosialhjelp	0,1	[7,8]	2	-5,1**	[11,8]	-43**	0,5	[4,9]	10
<i>Måned 49-51</i>									
AAP	-8,8***	[53,9]	-16***	-18,4***	[53,2]	-35***	-11,2	[36,2]	-31
Uføretrygd	11**	[14,9]	74**	13,5**	[26,4]	51**	9,9	[49,6]	20
AAP og/eller uføretrygd	1,3	[68,6]	2	-6,3	[78,4]	-8	-2,1	[84,6]	-2
Individer	762			350			176		
Observasjoner	9 114			4 181			2 109		
Fra sykepengene									
<i>De første tre årene</i>									
Arbeid	4,4	[37,1]	12	1,3	[49,3]	3	4,3*	[46,7]	9*
Arbeidstimer	1,6	[10]	16	0,4	[13,3]	3	0,9	[12,1]	8
Aktivitetsindikator	9,4***	[66,7]	14***	1,7	[71,7]	2	1,4	[65,5]	2
Tiltak	3,1	[20,7]	15	0,6	[12,7]	5	0,3	[6,7]	4
AAP	-1,9	[71]	-3	-0,7	[70,4]	-1	0,1	[64,4]	0
Uføretrygd	-0,4	[2,2]	-18	-0,4	[5,8]	-7	-1	[17,7]	-6
Sosialhjelp	-0,7	[3]	-25	0,2	[1,5]	15	-0,1	[0,5]	-5
<i>Det fjerde året</i>									
Arbeid	6,1	[43,2]	14	4,6*	[52,2]	9*	4	[43,2]	9
Arbeidstimer	2,6	[12,4]	21	0,8	[14,9]	5	0,8	[11,5]	7
Aktivitetsindikator	8,2***	[69]	12***	2	[68,1]	3	0	[54,3]	0
Tiltak	-2,3	[23,3]	-10	-1,5	[11,1]	-14	-0,2	[3,5]	-5
AAP	-5,1	[51,7]	-10	-8,6***	[45,8]	-19***	-7,9***	[29,1]	-27***
Uføretrygd	2	[7,9]	25	5,1**	[21,4]	24**	5,1*	[47,1]	11*
Sosialhjelp	-0,7	[2,4]	-32	-0,1	[1,2]	-8	0,3	[0,1]	189
<i>Måned 49-51</i>									
AAP	-11,5**	[44]	-26**	-17,1***	[38,8]	-44***	-12,8***	[22,1]	-58***
Uføretrygd	8,3**	[11,2]	74**	11,7***	[26,5]	44***	9,2**	[52,6]	17**
AAP eller uføretrygd	-3,3	[54,3]	-6	-6,3**	[64,1]	-10	-3,2	[72,9]	-4
Individer	1 512			5 915			4 542		
Observasjoner	18 140			70 793			54 294		

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

Alle utfall måles i prosentandel med unntak av arbeidstimer som måles i timer per uke (inkluderer 0 timer).

Kilde: NAV

Figur 3. Arbeidsdeltakelse 1-48 måneder etter virkningstidspunkt for AAP. Venstre figurer viser gjennomsnitt for kontrollgruppen (virkningsdato i desember 2017), mens intervensjonsgruppen (virkningsdato i januar 2018) måles som gjennomsnitt for kontrollgruppen pluss effekttestimatet. Høyre figurer viser effektene med 95 % konfidensintervall.



Kilde: NAV

tydelige forskjeller i hva mottakere med ulik makstid svarer på meldekortet (figur v4 i vedlegg).

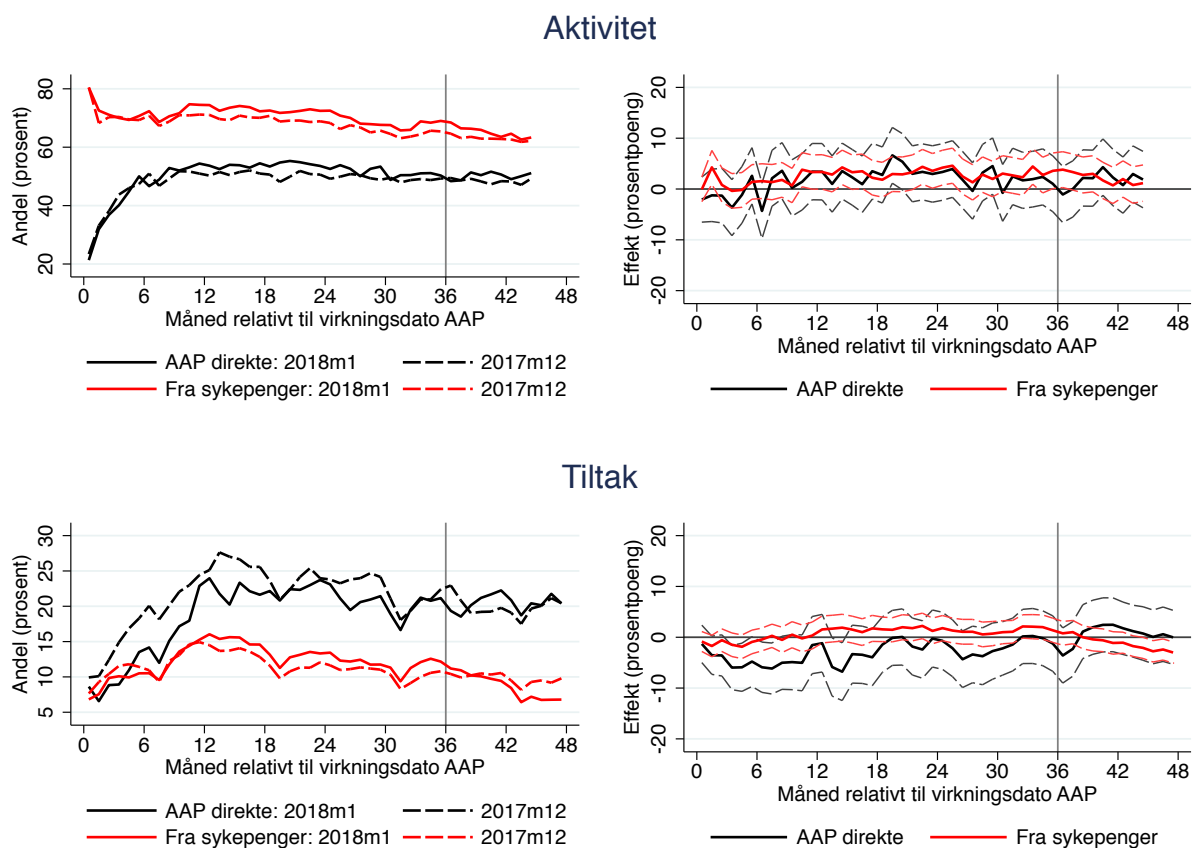
Høyere arbeidsdeltagelse det fjerde året

Arbeidsdeltagelsen er høyere blant gruppen med kortere makstid det fjerde året etter innvilget AAP (tabell 2). Dette gjelder både for de som kommer direkte inn på AAP, og de som kommer fra sykepenger. Det er flere i arbeid. For de som kommer direkte inn på AAP er 4 prosentpoeng (21 prosent) flere i arbeid, mens for de som kommer fra sykepenger er 4,6 prosentpoeng (10 prosent) flere i arbeid. De arbeider også flere timer per uke i gjennomsnitt. Mottakere som kommer direkte inn på AAP arbeider 1,2 timer (24 prosent) mer, mens mottakere fra sykepenger arbeider 1,1 timer (8 prosent) mer i gjennomsnitt.

Når vi undersøker effekter av redusert makstid på arbeid, skiller mottakere 30-49 år seg spesielt ut blant de som kom direkte inn på AAP (tabell 3). For denne gruppen er arbeidsdeltagelsen 8 prosentpoeng (45 prosent) høyere for mottakere med makstid på tre år sammenliknet med mottakere med makstid på fire år. Det er også en betydelig lavere andel på 5 prosentpoeng (43 prosent) som mottar sosialhjelp. Vi tolker dette som at langt flere mottakere 30-49 år har blitt raskere avklart til arbeid som følge av redusert makstid. For de som kommer fra sykepenger finner vi ingen tydelige forskjeller i effekter mellom mottakere med forskjellig alder.

Når vi undersøker effektene måned for måned ser vi mye av det samme bildet (figur 3). Dette har trolig

Figur 4. Aktivitet 1-48 måneder etter virkningstidspunkt for AAP. Venstre figurer viser gjennomsnitt for kontrollgruppen (virkningsdato i desember 2017), mens intervensjonsgruppen (virkningsdato i januar 2018) måles som gjennomsnitt for kontrollgruppen pluss effektestimater. Høyre figurer viser effektene med 95 % konfidensintervall. Utfallet «aktivitet» måles som deltakelse i arbeid, tiltak eller at mottakeren har svart «ja» på spørsmål 1 og/eller 2 på meldekortet.



Kilde: NAV

sammenheng med at mange mottakere fikk forlenget stønadperioden på seks måneder som følge av pandemien, samt gjenåpningen våren 2021. Det er lite forskjell i arbeidsdeltagelse før cirka 40 måneder etter virkningsdatoen for AAP. Deretter øker arbeidsdeltakelsen til mottakere med makstid på tre år relativt til de med makstid på fire år.

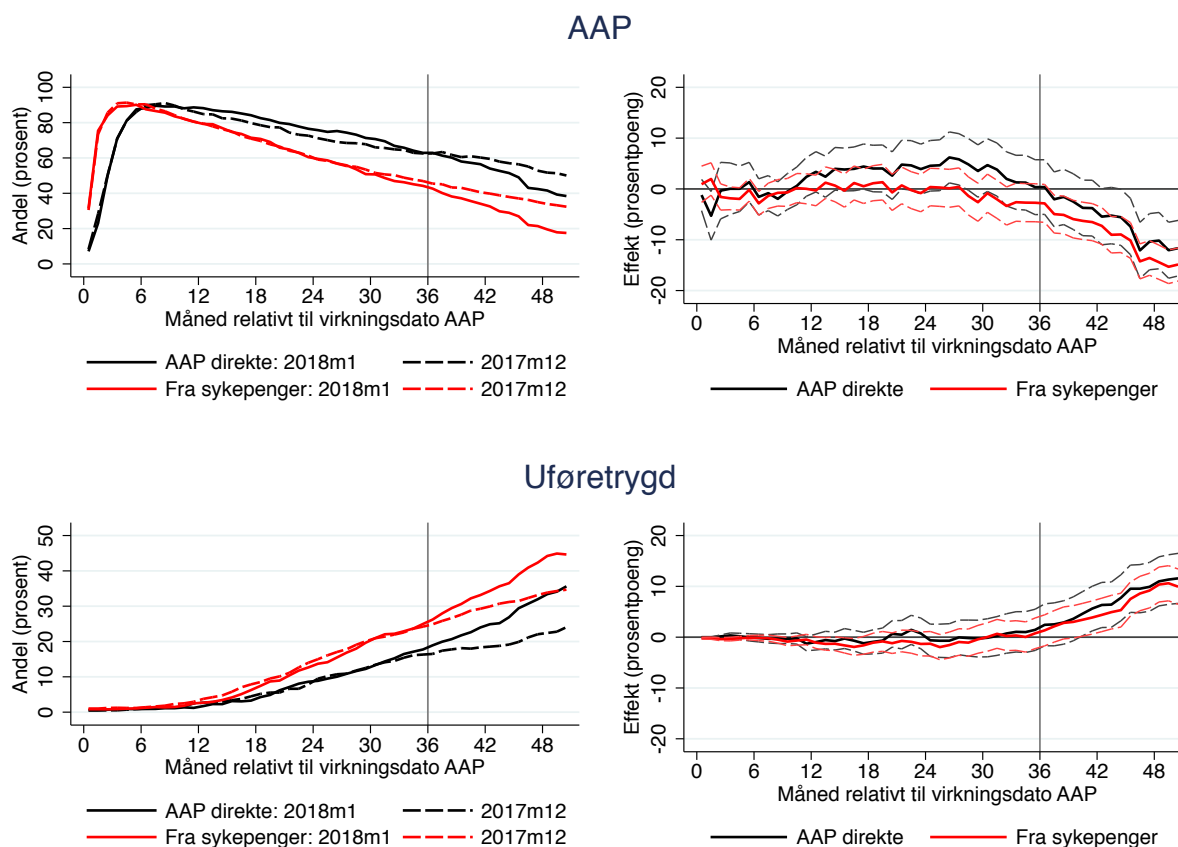
Raskere avklaring til uføretrygd

De første tre årene etter virkningsdatoen på AAP, er det ingen tydelige forskjeller i andelen som blir uføretrygd mellom de som fikk innvilget AAP med makstid på tre eller fire år (figur 5). Det er heller ingen tydelige forskjeller i andelen som fortsatt mottar AAP. Det er først det fjerde året, dvs. når mange med makstid på tre år ikke lenger har rett til AAP, at vi ser en

tydelig endring. De med makstid på tre år blir da i langt større grad innvilget uføretrygd, og færre fortsetter å motta AAP. Det kan være at en like stor andel av de med makstid på fire år vil bli uføretrygd noen år senere, men vi kan ikke observere utvalget lenge nok til å konkludere noe sikkert rundt dette. Vi kan derimot slå fast at de med makstid på tre år blir raskere avklart til uføretrygd.

Det er svært strenge vilkår som skal være oppfylt for at uføretrygd innvilges – at man mister AAP-ytelsen er for eksempel ikke en tilstrekkelig grunn. Personer som ikke har annen inntekt når de mister AAP, vil kunne ha rett på sosialhjelp. Vi ser ingen tydelig effekt av kortere makstid på andelen som mottar sosialhjelp (figur v5 i vedlegg). Det er mulig at midlertidige forlengelser av AAP-

Figur 5. Andel som mottar AAP og uføretrygd 1-51 måneder etter virkningstidspunkt for AAP. Venstre figurer viser gjennomsnitt for kontrollgruppen (virkningsdato i desember 2017), mens intervensjonsgruppen (virkningsdato i januar 2018) måles som gjennomsnitt for kontrollgruppen pluss effektestimater. Høyre figurer viser effektene med 95 % konfidensintervall.



Kilde: NAV

perioden under koronapandemien har redusert behovet for sosialhjelp i perioden vi har hatt mulighet til å undersøke, og at kortere makstid ville ført til økt behov for sosialhjelp i en normalsituasjon.

Den relative økningen i andelen som blir avklart til uføretrygd som følge av redusert makstid er klart størst blant unge mottakere 18-29 år (tabell 3). Etter drøyt fire år er 74 prosent flere mottakere av uføretrygd blant de med makstid på tre år, sammenliknet med de med fire års makstid. Målt i andelen av det totale utvalget, er effektene (målt i prosentpoeng) nokså like på tvers av personer med forskjellig alder. Dette gjelder både de som kommer direkte inn på AAP og fra sykepenger. Vi observerer også at perso-

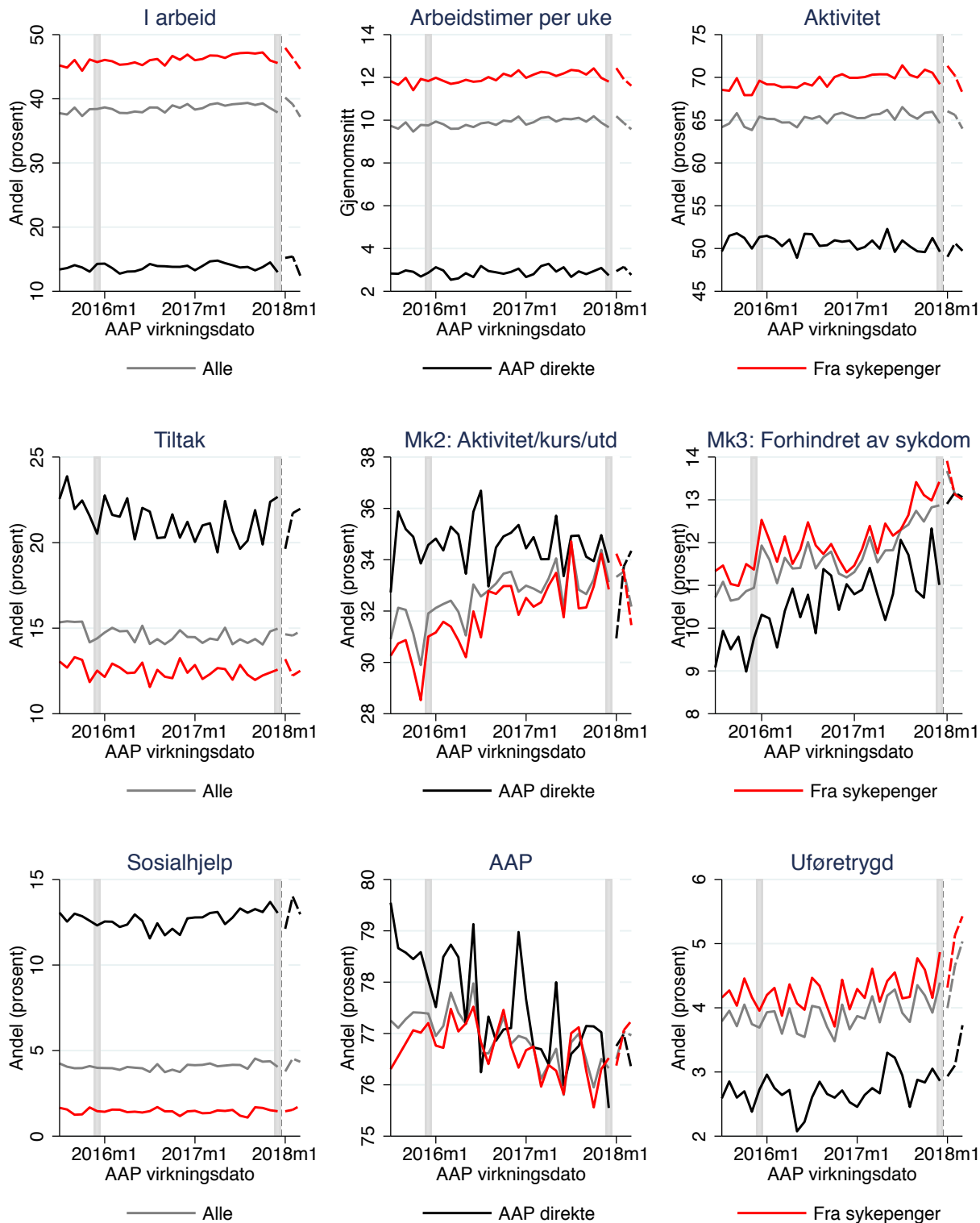
ner 30-49 år med tre års makstid i mindre grad fortsatt mottar en ytelse (AAP og/eller uføretrygd).

Robusthet

I dette avsnittet ser vi på alternative modellspesifikasjoner for effektanalysene. Dette for å vurdere om valg av modell kan være utslagsgivende for resultatene. Vi finner relativt stor grad av stabilitet i resultatene med ulike modellspesifikasjoner, selv om noen av utfallene ikke blir signifikante i alle spesifikasjonene.

Vi finner at resultatene er relativt like med og uten kontrollvariabler i regresjonsmodellene (kolonne 1 og 2 i tabell v3 og v4), noe som er forventet siden intervensjon- og kontrollgruppene er relativt like (tabell v1). Effektene

Figur 6. Aktivitet etter virkningsdato for AAP. Gjennomsnitt første to år av AAP-løpet. Sesongjustert og kontrollert for kjennetegn.



Kilde: NAV

blir litt sterkere når vi kontrollerer for forskjeller i kjennetegn. Når vi utvider utvalget til AAP-mottakere med virkningsdato tre måneder før/etter, og ikke bare en måned, er resultatene også ganske like (kolonne 3 i tabell v3 og v4). I denne spesifikasjonen har vi også kontrollert for andel innvilget AAP for hver måned, ettersom strengere inngangsvilkår kan ha påvirket hvem som fikk innvilget AAP før og etter regelendringene.

Mer aktivitet og oppfølging fra NAV enn tidligere?

I avsnittene over har vi sett på effekten av å redusere makstiden fra fire til tre år. I dette avsnittet vil vi undersøke om det også har vært andre endringer over tid som ikke kan knyttes til regelverksendringene i 2018.

Det har lenge vært et mål for NAV å komme tidlig i gang med arbeidsrettete tiltak for AAP-mottakere, og et mål om at dette skjer samtidig med medisinsk behandling. I dette avsnittet vil vi undersøke om mottakere er mer i arbeid og/eller aktivitet enn tidligere, muligens som et resultat av tettere oppfølging fra NAV. Dette undersøker vi ved en deskriptiv analyse der vi undersøker utfall de to første årene etter at mottakerne starter på AAP. Vi baserer analysen på regresjoner, der vi kontrollerer for de samme kjennetegnene som i hovedanalysen (se delkapittel om metode). I tillegg tar vi hensyn til sesongvariasjoner i en tottrinnsregresjon, der vi først estimerer gjennomsnittet av å starte på AAP i hver kalendermåned (betinget på kjennetegn), og deretter trekker fra de estimerte månedsfaste effektene fra gjennomsnittet for hver måned.

Arbeidsdeltakelsen, og andelen i aktivitet og tiltak er relativt stabil for mottakere med virkningsdato mellom 2015 og 2017, selv om det kanskje er en litt økende tendens i arbeidsdeltakelsen samt aktivitet blant de som kommer fra sykepengen (figur 6).¹⁴ Samtidig er andelen på tiltak svakt avtakende over tid (i tråd med figur 1). De som kommer fra sykepengen rapporterer likevel i økende grad at de har deltatt i planlagt aktivitet på meldekortet. Dette kan tyde på økt oppfølging fra NAV, selv om andelen på tiltak avtar.

¹⁴ Siden vi ser to år frem har vi inkludert mottakere med virkningsdato til og med mars 2018, som er den siste måneden før utfallene kan bli påvirket av koronapandemien.

For de som kommer direkte inn på AAP ser vi ikke en slik trend.

Det er samtidig en tydelig økning i andelen som på meldekortet krysser av for at de *ikke* har deltatt i planlagt aktivitet fordi de er forhindret av sykdom. Dette ser vi både for de som kommer direkte inn på AAP og fra sykepengen. Andelen som mottar AAP er avtagende, noe som betyr at økningen i andelen som svarer at de er forhindret av sykdom er enda større enn vi får inntrykk av fra figuren.¹⁵ Dette, i kombinasjon med at flere svarer på meldekortet at de har gjennomført planlagt aktivitet, tolker vi som et resultat av mer oppfølging fra NAV og/eller at NAV tar mer initiativ enn tidligere.

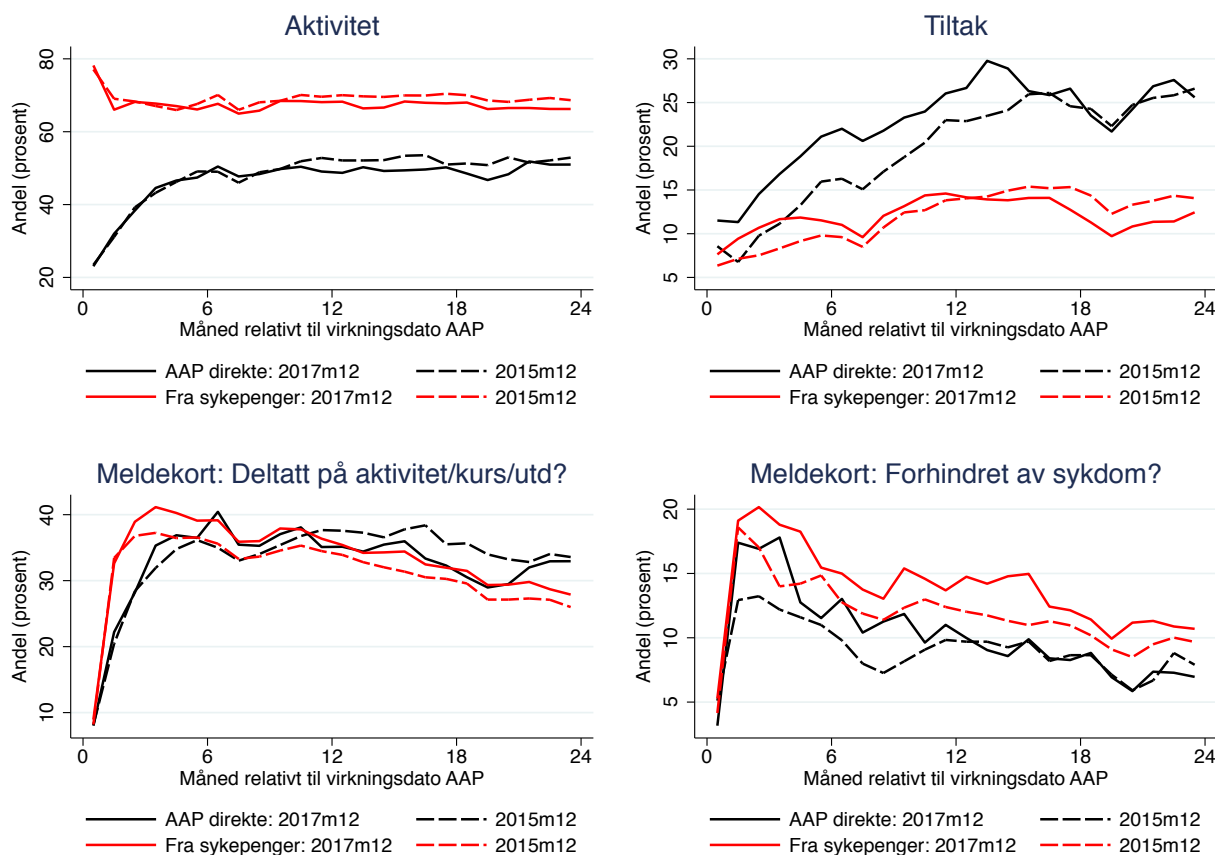
For å få et bedre bilde av når i AAP-løpet eventuelle endringer forekommer, undersøker vi også to måneder som eksempler. Vi sammenlikner mottakere med virkningsdato for AAP i desember 2015 med mottakere med virkningsdato i desember 2017 (markert i grått i figur 6). Begge disse to gruppene fikk innvilget AAP med fire års makstid. De er også relativt representative. Når vi sammenlikner personer som fikk innvilget AAP i andre måneder, endres ikke hovedkonklusjonene (ikke vist). Siden vi undersøker utfall to år frem i tid, vil den første gruppen ha blitt fulgt opp i sin helhet før regelverksendringene i 2018, mens den andre gruppen vil ha blitt fulgt opp etter regelverksendringene med bla. digital aktivitetsplan.

Det kan være at de som kom direkte inn på AAP i desember 2017 ble vurdert under strengere inngangsvilkår, ettersom mange vil ha hatt vedtak om AAP etter regelverksendringene. Når man tolker figurene, bør man derfor ha i bakhodet at 2017-populasjonen som kommer direkte inn på AAP kan ha noe dårligere helse. For de som kommer fra sykepengen er andelen som fikk innvilget AAP nærmest identisk mellom de to månedene vi sammenlikner.

Andelen i aktivitet er relativt lik for mottakere med virkningsdato i henholdsvis desember 2015 og 2017 (figur 7). Det ser ut til å være en vridning mot at tiltak iverk-

¹⁵ Det er kun de som mottar AAP eller er arbeidsledige som skal svare på meldekortet.

Figur 7. Aktivitet 1-24 måneder etter virkningsdato for AAP.



Kilde: NAV

settes tidligere i stønadsløpet. Dette gjelder både de som kommer direkte inn på AAP og fra sykepengen. Selv om andelen på tiltak er høyere blant de som kommer direkte inn på AAP det første året av stønadsløpet, kan dette delvis skyldes at 2017-populasjonen ble vurdert under strengere inngangsvilkår, og kan derfor ha noe dårligere helse. Når vi undersøker andre eksempel måneder, er det ikke flere på tiltak de to første årene samlet (ikke vist). Det er riktignok fortsatt en vridning mot at tiltak iverksettes tidligere i AAP-løpet.

Det er flere mottakere som rapporterer at sykdom har forhindret dem i å delta på planlagt aktivitet for 2017-populasjonen sammenliknet med 2015-populasjonen (figur 7). For de som kommer direkte inn på AAP sammenfaller dette med at andelen på tiltak er høyere det første året av AAP-løpet. Samtidig er andelen som mottar AAP litt lavere for 2017-populasjonen

(figur 6), noe som isolert sett skulle tilsi at færre personer skal svare på meldekortet. Vi tolker derfor dette som at flere enn tidligere ikke kan delta på den aktiviteten eller de tiltakene som de tilbys.

Oppsummering og diskusjon

I denne analysen har vi undersøkt om reduksjonen i makstiden på AAP fra fire til tre år har påvirket hvor raskt mottakerne kommer i gang med arbeid og aktivitet, hvor raskt de avslutter AAP og eventuelt innvilges uføretrygd. For å undersøke problemstillingen har vi sammenliknet en intervensjonsgruppe som fikk innvilget AAP i januar 2018 (makstid tre år) med en tilnærmet lik kontrollgruppe som fikk innvilget AAP i desember 2017 (makstid fire år). Vi har også undersøkt om det har vært endringer i aktivitet over tid som ikke kan knyttes til reduksjonen i makstiden, men

muligens kan knyttes til endringer i oppfølgingen fra NAV.

Raskere avklaring av arbeidsevnen

Arbeidsdeltagelsen er høyere blant gruppen med kortere makstid det fjerde året etter innvilget AAP. Dette gjelder både for de som kommer direkte inn på AAP, og de som kommer fra sykepenges. For de som kommer direkte inn på AAP er 21 prosent flere i arbeid, mens for de som kommer fra sykepenges er 10 prosent flere i arbeid. Effekten av redusert makstid på arbeidsdeltakelsen er spesielt stor blant de som kommer direkte inn på AAP og er 30-49 år. Drøyt fire år etter innvilget AAP er det henholdsvis 22 og 45 prosent færre som fortsatt mottar AAP blant de med tre års makstid, mens 49 og 30 prosent flere mottar uføretrygd. Effekten på overgang til uføretrygd er størst for unge mottakere 18-29 år. Til tross for dette, tyder funnene våre på at arbeidsdeltakelsen også har økt blant unge. Vi finner ingenting som tyder på at redusert makstid har økt behovet for sosialhjelp på kort sikt. Samlet sett tolker vi funnene som at redusert makstid har ført til raskere avklaring til både arbeid og uføretrygd.

Vi vil presisere at hovedresultatene våre er basert på funn i 2021 til og med mars 2022. I denne perioden var arbeidsmarkedet tidvis sterkt preget av koronapandemien. Under pandemien ble også maksimal stønadperiode forlenget med seks måneder for mange mottakere i utvalget vårt. Derfor virker det sannsynlig at funnene våre, og spesielt på arbeid og sosialhjelp trolig ville vært høyere i en normalsituasjon.

Politikimplikasjoner

Da det ble satt en maksgrænse på fire år ved innføringen av AAP, var det etter en avveining av to hensyn; at en for lang maksimal varighet kan medføre at en person blir gående lenger enn nødvendig på en midlertidig ytelse, samtidig som en for kort varighet kan presse personer som kunne hatt mulighet for å komme i arbeid over på uføretrygd eller sosialhjelp (Ot. Prop. nr. 4 (2008-2009, s. 26).

Våre funn bekrefter at gjennomsnittlig varighet på AAP ble redusert, og at flere ble raskere avklart til

arbeid og uføretrygd som følge av kortere makstid. Funnene våre er også konsistente med funnene til Myhre (2021), som fant at kortere maksimal varighet på AAP reduserte lengden på stønadsløpet og førte til raskere avklaring av arbeidsevnen.¹⁶ De er også konsistente med funn fra Kann mfl. (2016), som viste at sannsynligheten for overgang til arbeid økte akkurat i forkant av makstiden på de ytelsene som AAP erstattet i 2010. Flere analyser på andre stønader peker også på at varighetsbestemmelser har betydning for overgang til arbeid. Sannsynligheten for friskmelding blant sykmeldte øker når makstiden nærmer seg (Nossen og Brage, 2016). Falch mfl. (2012:187) finner i en effektanalyse at en reduksjon i varigheten på dagpenger fører til at arbeidsledige kommer raskere tilbake i jobb.

Selv om raskere avklaring av arbeidsevnen kan være fordelaktig for mange, kan det være at flere som blir avklart til uføretrygd kunne gjenvunnet arbeidsevnen dersom de hadde hatt anledning til å motta AAP i en lengre periode. Dermed kan det tenkes at kortere makstid kan føre til flere mottakere av uføretrygd. Dette kan imidlertid analysen vår ikke si noe om, da vi ikke har kunnet følge mottakere i mer en litt over fire år etter at de startet på AAP. Basert på funn fra Myhre (2021) kan det virke som at en kortere stønadperiode på AAP øker sannsynligheten for varig uføretrygd for unge mottakere 19-29 år, men ikke for mottakere 30-50 år. Disse funnene er riktignok usikre.

Holgensen (2017) problematiserte at det ikke var utredet hva som ville skje med de som ikke lenger hadde rett til AAP, men som fremdeles hadde nedsatt arbeidsevne uten at vilkår for uføretrygd var oppfylt. Dette var også et problem før regelverksendringene i 2018, men omfanget har økt siden vilkårene for forlengelse utover makstiden er skjerpet inn samtidig som karenstid på 52 uker har blitt innført. Karenstid innebærer at man ikke kan innvilges AAP på nytt før det har gått 52 uker, selv om vilkår for AAP ellers er oppfylt.

Både Kann og Dokken (2019) og Lima og Grønlien

.....
¹⁶ Denne artikkelen utnytter at mottakere som fikk innvilget AAP eller dens forløpere fikk forskjellige varighetsbegrensninger som følge av innføringen av AAP i 2010.

(2020) undersøker hva som skjer med de som overskrider makstiden etter regelendringene i 2018 da strengere regler for forlengelse og karenstid ble innført. De finner en markant økning i bruk av sosialhjelp, og økning i antall som hverken har inntekt eller ytelse blant de som passerer fireårsgrensen. For de som risikerer å stå uten inntekt og ha behov for sosialhjelp vil det være vel så viktig med en avklaring om hva som vil skje etter utløpet av stønadperioden, uavhengig av lengden på makstiden. I vår analyse finner vi ingen tegn til at redusert makstid har økt behovet for sosialhjelp gjennom fireårsperioden etter innvilgelse som vi undersøker.

Lima og Grønlien (2020) undersøker også arbeidsdeltakelsen til de som overskrider fireårsgrensen etter regelendringene i 2018. De klarer ikke å påvise at innstramningene i vilkårene for forlengelse førte til økt arbeidsdeltakelse. Basert på denne studien, samt våre funn, virker derfor en kortere makstid å være et langt mer effektivt tiltak om man ønsker å øke arbeidsdeltakelsen.

Per juni 2022 vurderes det om reglene for maksimal varighet på AAP, samt om regler for forlengelse og karenstid, skal endres. I høringsnotatet foreslår Departementet *ikke* å endre maksimal varighet tilbake til fire år (Arbeids og velferdsdirektoratet 2022:6). Dette begrunnes med at gruppen som mottar AAP er svært sammensatt, og bistandsbehovet med hensyn til både omfang og varighet vil variere betydelig. Sannsynligheten for frafall og varig utenforskap øker med lengden av fraværet. Det er derfor spesielt viktig at stønadsløpet ikke er lenger enn det som er nødvendig for å avklare arbeidsevnen.

Basert på våre funn, samt eksisterende litteratur, kan vi støtte direktoratets anbefaling om relativt kort

makstid. Om man ønsker å forhindre at kort makstid fører til at flere personer som kunne gjenvunnet arbeidsevnen blir avklart til uføretrygd, samt at flere personer blir stående uten inntekt, fremstår det mer hensiktsmessig å vurdere reglene for forlengelse samt karenstiden, fremfor å utvide makstiden for alle. Hva som er optimal lengde på makstid og forlengelsesperiode kan vi derimot ikke si noe om ut fra denne forskningen.

Sykdom forhindrer planlagt aktivitet

For mange med helseutfordringer kan det å komme i arbeid eller tiltak være helsefremmende (Waddell og Burton, 2006). Sysselsettingsutvalget viser også til at mange har diagnoser hvor arbeid og aktivitet har vist seg helsefremmende (side 269-270 i NOU 2021: 2). Vurderinger av når og hvilke tiltak som bør iverksettes, er derimot langt mer komplekse enn for arbeidsledige.

Våre funn indikerer at en lavere andel AAP-mottakere deltar i tiltak enn tidligere. Det er imidlertid en tendens til at mottakere starter tidligere på tiltakene. Samtidig ser vi en tydelig økning i andelen mottakere som på meldekortet krysser av for at sykdom forhindrer de fra å delta på planlagt aktivitet mellom 2015-2020. NAV bør følge denne utviklingen, og se dette i sammenheng med fullføring av og deltagelse i tiltak som er tildelt. Tiltak er et begrenset gode. Derfor er det viktig at de som tilbys tiltak er i stand til å nyttiggjøre seg disse. Dersom mottakere i større grad enn tidligere må melde avbud kan dette være dårlig utnyttelse av ressurser. God samhandling mellom NAV, helsetjenesten og mottaker kan sikre bedre vurderinger av hva som er mest hensiktsmessig for den enkelte og når.

Referanser

Abadie, Alberto (2005). "Semiparametric Difference-in-Differences Estimators". *The Review of Economic Studies*, Volume 72, Issue 1, January 2005, pages 1-19.

Dahl, Espen Steinung og Ivar Andreas Åsland Lima (2016). «Krav om å stå opp om morra'n: virker det?». *Arbeid og Velferd*, nr. 3/2016, 115-130.

Eriksson, Stefan og Dan-Olof Rooth (2014). «Do Employers Use Unemployment as a Sorting Criterion When Hiring? Evidence from a Field Experiment». *American Economic Review*, 104(3):1014-39.

Falch, Nina Skrove, Inés Hardoy og Knut Røed (2012). «Analyse av en dagpengereform: Virkninger av forkortet dagpengeperiode». *Søkelys på arbeidslivet*, 29(3), 181-197.

Hernæs, Øystein (2018). «Hvordan påvirker økt bruk av vilkår for sosialhjelp sysselsetting og lønnsfordeling?» *Søkelys på arbeidslivet*, 35, 1-2.

Holgersen, Gudrun (2017). «Arbeidsavklaringspenger: om varighet, forlengelse og forholdet til uføretrygden». *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett*, 14 (3-4), 204-240.

Kaitz, Hyman B.(1970). «Analyzing the length of spells of unemployment». *Monthly Labor Review*, 93(11), 11-20. Hentet fra <https://www.jstor.org/stable/41837841>.

Kann, Inger Cathrine og Therese Dokken (2019). «Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018 - de fleste til uføretrygd eller jobb». *Arbeid og velferd* nr. 3/2019,41-61.

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

Lande, Sigrid, Johannes Sørbo og Jun Yin (2016). «Håndheving av aktivitetskrav gir færre ledige i Hedmark». *Arbeid og Velferd* nr. 1/2016, 63-78.

Lee, David S.og Thomas Lemieux (2010). «Regression Discontinuity Designs in Economics». *Journal of Economic Literature* 48 (June 2010), 281-355.

Lima, Ivar og Eirik Grønlien (2020). «Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP-regelverket». *Arbeid og Velferd* nr. 2/2020, 61-79.

Mandal, Roland, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015). «Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?». SINTEF Rapport A26778. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/2498179>

Meld. St. 27 (2015-2016). Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet. Tiltråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 15. april 2016.

Myhre, Andreas (2021). «Hvordan påvirker en kortere varighetsbegrensning på AAP avklaring til arbeid og uføretrygd?». *Arbeid og velferd* nr.1/2021, 77-94.

Nossen, Jon Petter og Søren Brage (2016). «Forløpsanalyse av sykefravær: Når blir folk friskmeldt?». *Arbeid og velferd* nr.3/2016, 75-100.

Prop. 74 L (2016 – 2017). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.). Oslo:Arbeids- og sosialdepartementet mars 2017.

Dokument 1 (2015-2016). Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2014, Oslo 2016. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2015-2016/dok1-201516.pdf>

Røed, Knut og Tao Zhang (2005). «Unemployment duration and economic incentives - A quasi random-assignment approach». *European Economic Review*, 49(7), 1799-1825. Hentet fra <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2004.04.001>

Waddell, Gordon, and A. Kim Burton (2006). «Is work good for your health and well-being?». London: TSO, 2006.

Vedlegg

Tabell v1. Test av kjennetegn mellom intervensjon og kontroll før innvilget AAP. P-verdier.

	AAP direkte	Fra sykepenger
Innvilget AAP: Intervensjonsgruppe	2018m1	2018m1
Innvilget AAP: Kontrollgruppe	2017m12	2017m12
Alder	0,338	0,32
Andel kvinner	0,393	0,399
Andel gift	0,506	0,794
Andel født i Norge	0,041**	0,828
Andel grunnskole	0,870	0,182
Andel videregående utdanning	0,990	0,823
Andel høyere utdanning	0,021**	0,124
Andel uføre	0,537	0,131
Andel i arbeid siste 6 måneder	0,809	0,009***
Arbeidstimer siste 6 måneder	0,887	0,028**
Ledighet i arbeidsmarkedsregion	0,812	0,517
Individuelle kjennetegn: Samlet test	0,417	0,238
Antall innvilget AAP	<0,001	<0,001
Andel av AAP-søknader innvilget	0,077*	0,567
Antall observasjoner	1 305	3 950

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

Kilde: NAV

Tabell v2. Andel med virkningstidspunkt i januar relativt til desember året før.

	2016	2017	2018	2019
Alle	52,4	55,7	54,1	56,6
AAP direkte	55,7	59,2	57,1	60,8
Fra sykepenger	51,2	54,4	53,1	55,0

Kilde: NAV

Tabell v3. Robusthet, AAP direkte.

	Hovedspesifisering (RD)	Utvidet utvalg (RD)	Alternativ spesifisering (DID)	Placebo-utvalg (RD)	
Intervensjonsgruppe: Virkningsdato AAP	2018m1	2018kv1	2018m1 - 2016&17m1	2016&17m1	
Kontrollgruppe: Virkningsdato AAP	2017m12	2017kv4	2017m12 - 2015&16m12	2015&16m12	
De første tre årene					
I arbeid	1,5	1,2	0,7	1,8	-0,6
Arbeidstimer per uke	0,4	0,3	0,3	0,2	0,1
I aktivitet	1,8	2,1	1,4	0,4	1,6
Tiltak	-1,3	-1,1	-1,8	-2,9*	1,8**
AAP	2,3	2,1	0,5	3,1*	-0,8
Uføretrygd	-0,1	0	0	0	0
Det fjerde året					
I arbeid	4**	3,5*	3*	3,4	0
Arbeidstimer per uke	1,2**	1	0,9*	1	-0,1
I aktivitet	1,5	2	3,4	0,3	1,5
Tiltak	1,1	1,2	-0,4	0,5	0,7
AAP	-4,9**	-4,3*	-5,7**	-4,6	-0,4
Uføretrygd	5,9***	5,1**	3,9**	7,2***	-1,5
Modell med kontrollvariabler	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja
Antall individer	1 305	4 037	4 264	2 959	
Antall observasjoner	62 046	191 582	202 734	140 688	

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

For utvidet utvalg er også andel innvilget AAP inkludert som kontrollvariabel.

Kilde: NAV

Tabell v4. Robusthet, fra sykepenger.

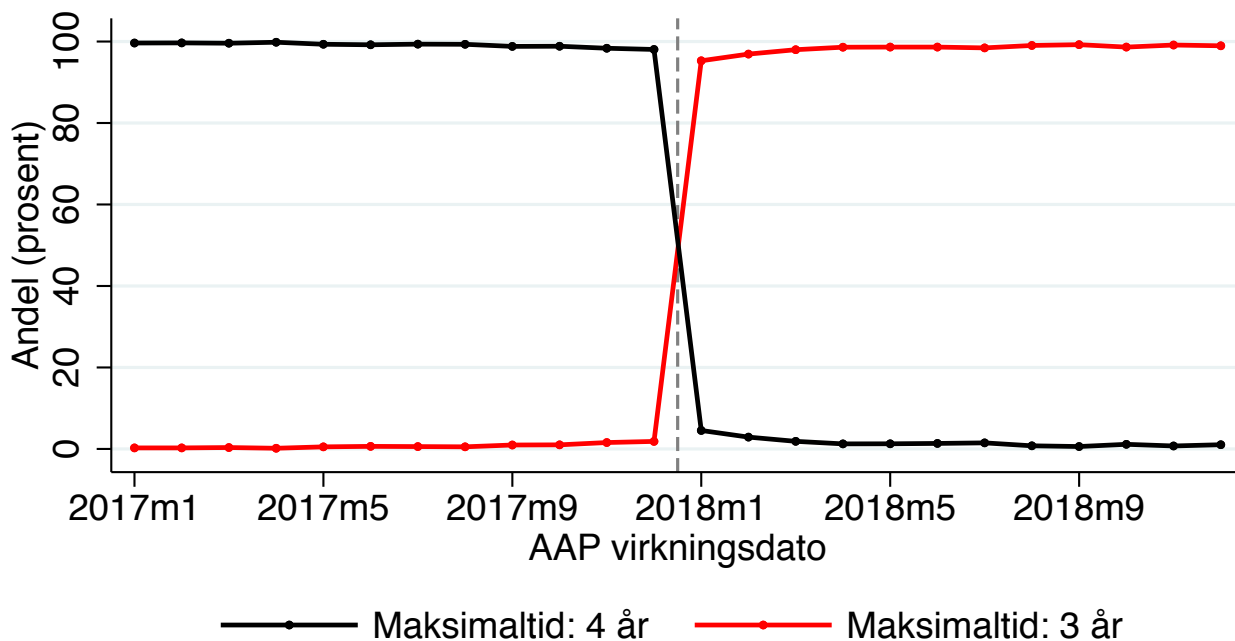
	Hovedspesifikasjon (DID)		Utvidet utvalg (DID)	Alternativ spesifisering (RD)	Placebo-utvalg (RD)
Intervensjonsgruppe: Virkningsdato AAP	2018m1 - 2016&17m1		2018kv1 - 2016&17kv1	2018m1	2016&17m1
Kontrollgruppe: Virkningsdato AAP	2017m12 - 2015&16m12		2017kv4 - 2015&16kv4	2017m12	2015&16m12
<i>De første tre årene</i>					
I arbeid	2,8*	2,6*	-0,4	0,5	-2,3***
Arbeidstimer per uke	0,8*	0,7	-0,3	0,3	-0,5**
I aktivitet	2,6**	2,2	-0,3	1	-1,7**
Tiltak	0,8	0,4	0,7*	1,1*	0,2
AAP	-0,6	-0,5	0,7	0,4	1
Uføretrygd	-0,7	-0,2	1,2***	-0,7	-0,1
<i>Det fjerde året</i>					
I arbeid	4,6***	4,2**	-0,5	1,4	-3,1***
Arbeidstimer per uke	1,1**	0,9	-0,4	0,4	-0,6**
I aktivitet	2,1	1,3	-1,2	-0,3	-2,4***
Tiltak	-1,1	-1,6*	-0,8	-0,7	0,3
AAP	-7,9***	-8,3***	-5,3***	-6,5***	1,6*
Uføretrygd	4,7***	5,8***	7,6***	4,7***	-0,1
Modell med kontrollvariabler	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja
Antall individer	12 283		48 347	3 950	8 333
Antall observasjoner	579 509		2 283 476	186 718	392 791

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

For utvidet utvalg er også andel innvilget AAP inkludert som kontrollvariabel.

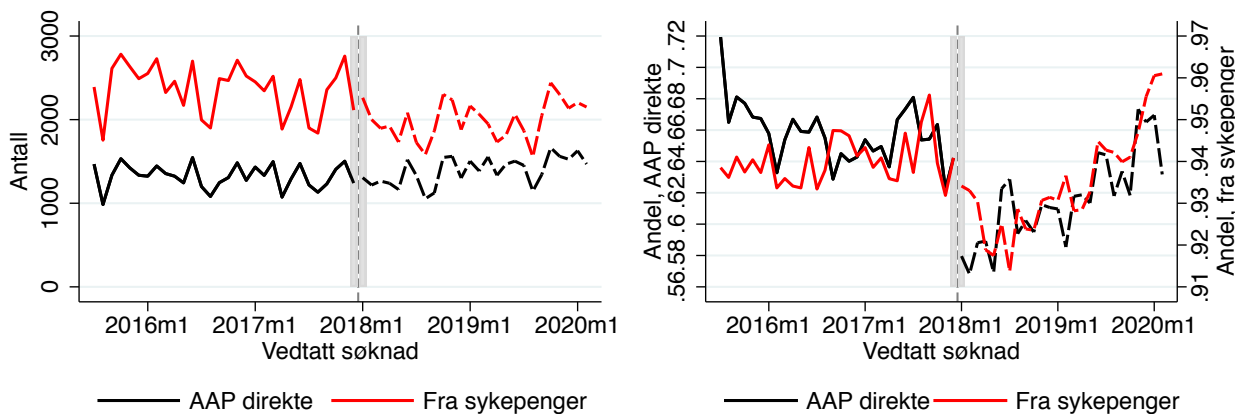
Kilde: NAV

Figur v1. Makstid etter virkningsdato.



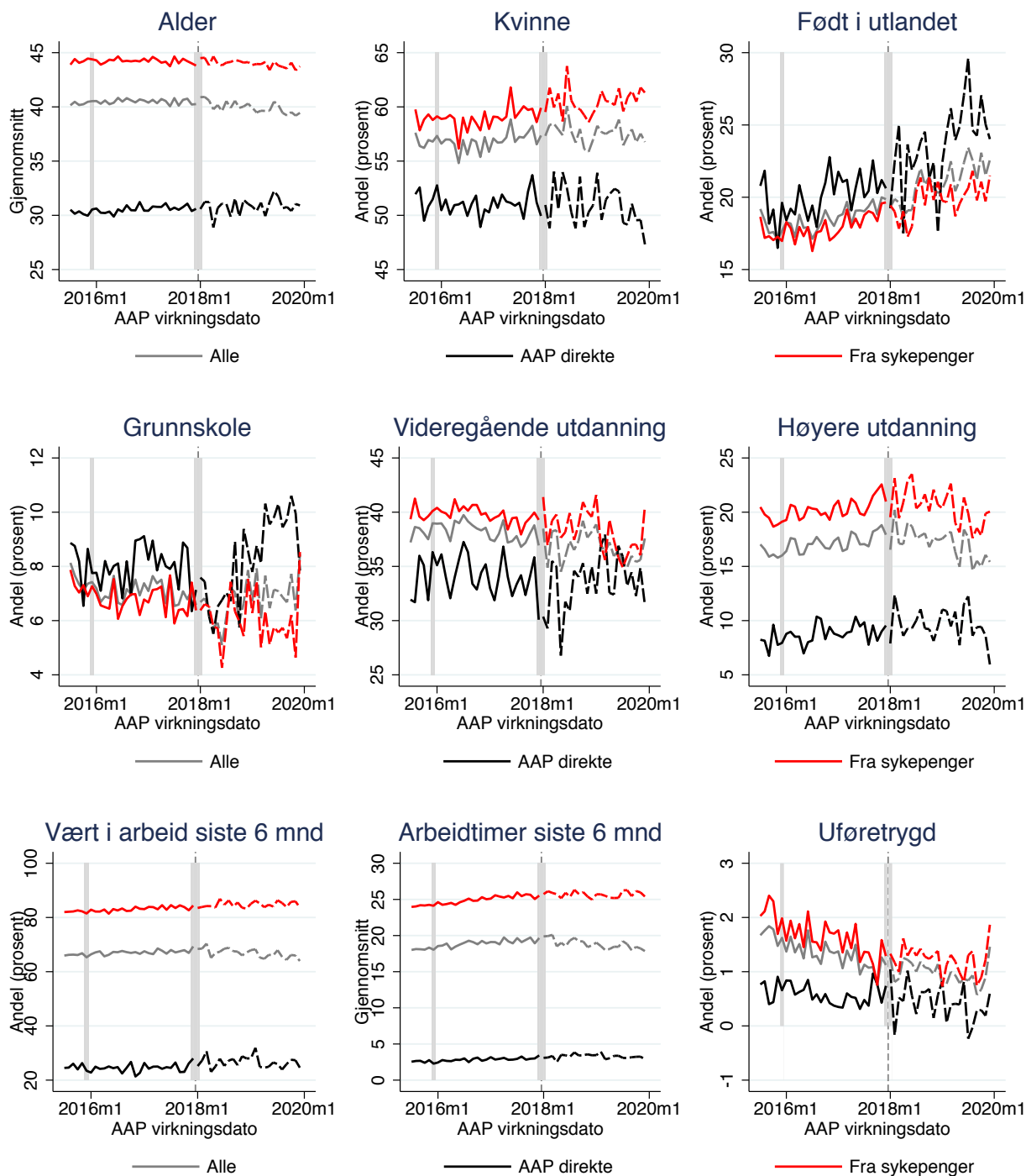
Kilde: NAV

Figur v2. Nye AAP-søknader etter vedtaksdato. Antall søknader til venstre og andel av alle søknader innvilget til høyre.



Kilde: NAV

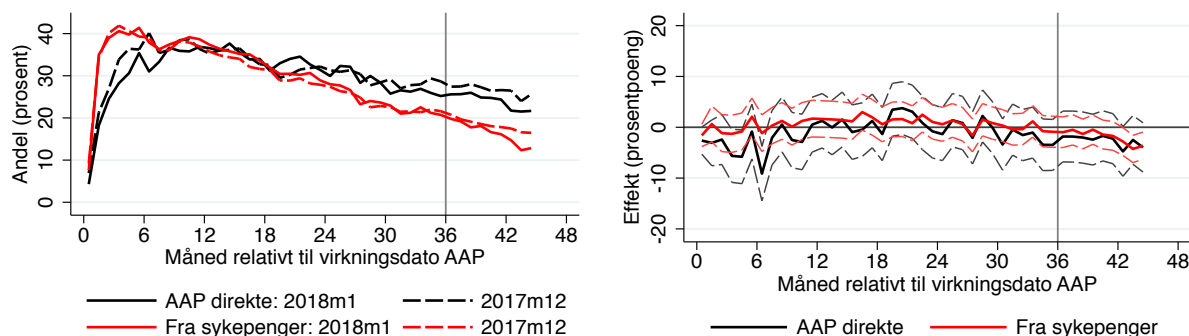
Figur v3. Kjennetegn før virkningsdato for AAP. Sesongjustert.



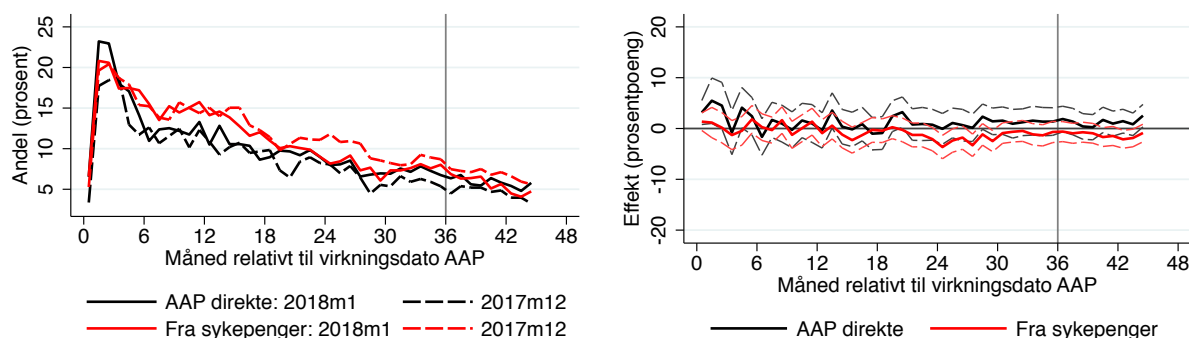
Kilde: NAV

Figur v4. Svar på meldekort 1-48 måneder etter virkningstidspunkt for AAP. Venstre figurer viser gjennomsnitt for kontrollgruppen (virkningsdato i desember 2017), mens intervensjonsgruppen (virkningsdato i januar 2018) måles som gjennomsnitt for kontrollgruppen pluss effektestimater. Høyre figurer viser effektene med 95 % konfidensintervall.

Meldekort: Aktivitet/kurs/utdanning



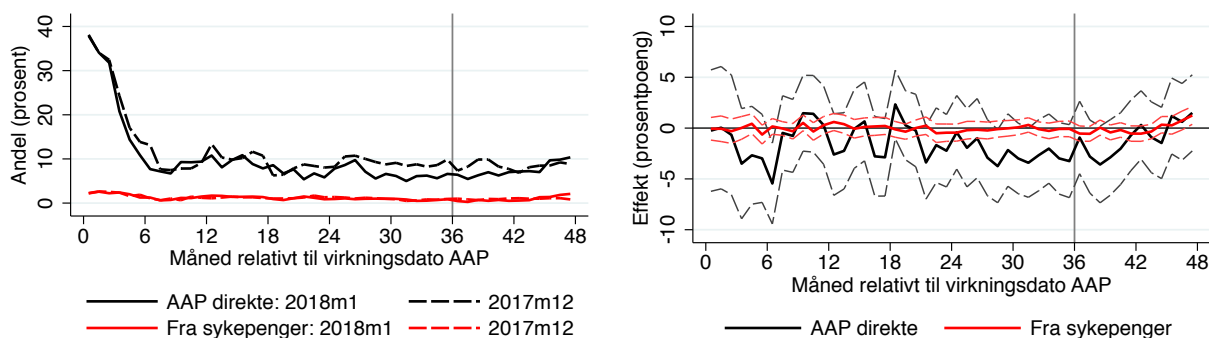
Meldekort: Hindret av sykdom



Kilde: NAV

Figur v5. Andel som mottar sosialhjelp 1-48 måneder etter virkningstidspunkt for AAP. Venstre figur viser gjennomsnitt for kontrollgruppen (virkningsdato i desember 2017), mens intervensjonsgruppen (virkningsdato i januar 2018) måles som gjennomsnitt for kontrollgruppen pluss effektestimater. Høyre figur viser effektene med 95 % konfidensintervall.

Sosialhjelp



Kilde: NAV

MOTTAK AV YTELSER OG VEIER TIL ARBEID OG UTDANNING FOR UNGE SOM SØKER ARBEIDSRETTET BISTAND

Av Jon Petter Nossen og Audun Gjerde¹

Sammendrag

I denne artikkelen ser vi på unge under 30 år som søkte arbeidsrettet bistand fra NAV i 2014, og følger dem med registerdata fram til 2019. Formålet er å se på hvilke livsoppholdsytelser de mottok, samt hvilke veier de fulgte mot arbeid og utdanning eller andre statuser.

Flest unge mottok dagpenger i løpet av analyseperioden (43 %). En god del færre (19 %) mottok arbeidsavklaringspenger (AAP), som likevel var den vanligste ytelsen målt i totalt antall måneder den mottas. Det var også mange som mottok sosialhjelp (26 %) og/eller tiltakspenger (19 %). Alt i alt går det likevel bra med de fleste unge som søker arbeidsrettet bistand – nær 2 av 3 var i jobb eller høyere utdanning etter fem år og ikke lenger registrert hos NAV.

Hver tredje i kohorten fulgte en vei med relativt rask overgang til jobb, og disse oppnådde for en stor del en stabil arbeidstilknytning. Når vi ser på alle som mottok en ytelse i en eller flere måneder, var andelen som var i jobb ved slutten av femårsperioden høyest blant dem som mottok dagpenger med 64 prosent, mot omkring 40 prosent blant mottakerne av tiltakspenger, overgangsstønad og sosialhjelp. Færre var i jobb blant mottakerne av kvalifiseringsstønad med 25 prosent, og færrest blant AAP-mottakerne med 18 prosent.

Den største utfordringen for NAV ser ut til å være unge som vurderes til å ha nedsatt arbeidsevne. Av dem som tilhørte denne gruppen fra starten, fulgte 7 av 10 veier preget av langvarig mottak av AAP og/eller uføretrygd og liten overgang til arbeid. Generelt var andelen som fulgte disse to veiene størst blant dem under 20 år, kvinner, enslige forsørgere, norskfødte og unge med bare grunnskole eller ukjent selvrapportert utdanning. Innvandrere fra utenfor EØS-området hadde også noe lavere overgang til jobb, men fulgte oftere veier preget av perioder med sosialhjelp og tiltakspenger, eller sluttet å melde seg til NAV. Også blant disse var det mange under 20 år og med bare grunnskole eller ukjent utdanning.

.....
¹ Takk til Thomas Lorentzen ved Universitetet i Bergen for gode metoderåd.

Innledning

Unge under 30 år som søker bistand for å komme i arbeid eller beholde arbeid er en høyt prioritert gruppe for NAV fordi det er viktig å unngå langvarig utenforskap i ung alder. Det er behov for å få mer kunnskap om hvordan det går med de unge som registrerer seg hos NAV, og om effekter av ulike typer oppfølging, virkemidler og tiltak for disse. I en nylig artikkel beskrev vi hvordan unge under 30 år som søker arbeidsrettet bistand fra NAV, beveger seg gjennom ulike statuser de neste fem år (Nossen, Gjerde og Lorentzen 2021). Statusene var basert på blant annet om de unge var registrert som ordinære arbeidssøkere eller personer med nedsatt arbeidsevne, og om de deltok i arbeidsmarkedstiltak. Vi undersøkte i hvilken grad de etter hvert kom i arbeid eller utdanning og ikke lenger var registrert hos NAV, men vi benyttet i liten grad informasjon om livsoppholdsytelser (inntektssikringsordninger).

I denne artikkelen flytter vi oppmerksomheten til hvilke statlige eller kommunale ytelser unge som tar kontakt med NAV mottar. Vi undersøker når og hvor lenge de mottar ulike ytelser sett i et femårsperspektiv, og i hvilken grad de har overgang til arbeid eller utdanning uten videre støtte fra NAV. Til dette benytter vi sekvensanalyse, en metode som er velegnet til å gi et helhetlig bilde og som fanger opp både ulike typer overganger og i hvilken grad disse overgangene holder seg over tid. Metoden gjør det dermed mulig å skille mellom kortere perioder i arbeid og det å oppnå en mer stabil arbeidstilknytning. Siktemålet er å gi et oversiktsbilde som eventuelt kan tjene som et utgangspunkt for mer spesifikke analyser.

Utgangspunktet er alle under 30 år som søkte arbeidsrettet bistand fra NAV i 2014. Med dette mener vi at de registrerte seg som arbeidssøker eller søkte om arbeidsavklaringspenger (AAP), eller av andre årsaker ble registrert inn i NAVs fagsystem for arbeidsrettet oppfølging, Arena.² Vi følger denne kohorten fem år framover i tid, og analysen er dermed ikke påvirket av koronapandemien. Den kan imidlertid benyttes som en slags nullpunktsanalyse dersom det skal gjø-

res analyser av unge som mistet jobben eller fikk problemer med å skaffe seg jobb under pandemien.

De aktuelle ytelsene

Et viktig skille i NAVs arbeidsrettede oppfølging går mellom ordinære arbeidssøkere (innsatsgruppene *standardinnsats* og *situasjonsbestemt innsats*) og personer som er vurdert til å ha nedsatt arbeidsevne (innsatsgruppene *spesielt tilpasset innsats* og *varig tilpasset innsats*).³ Dette skillet har også betydning for hvilke ytelser som kan være aktuelle. For ordinære arbeidssøkere er dagpenger den viktigste ytelsen, selv om mange unge har for liten inntekt til å ha opptjent rett til dagpenger (se nærmere om regelverket for ytelsene i faktaboks). De fleste som er registrert med nedsatt arbeidsevne mottar AAP, men for denne gruppen er også uføretrygd og kvalifiseringsstønad aktuelle ytelser (uføretrygd kun for dem med varig tilpasset innsats⁴). Et første spørsmål vi vil undersøke er hvilken ytelse unge som søker arbeidsrettet bistand oftest mottar. NAVs statistikk viser at det på et gitt tidspunkt er to eller tre ganger så mange under 30 år som mottar AAP sammenlignet med dagpenger, men vi vil undersøke hvordan dette ser ut når vi tar hensyn til at mottak av AAP typisk har lengre varighet enn dagpenger.

Det er også flere andre statlige og kommunale ytelser som kan være aktuelle for unge som søker arbeidsrettet bistand. Vi vil undersøke omfanget av hver ytelse på ulike tidspunkter i femårsperioden vi følger de unge, og samlet varighet med hver ytelse. I sekvensanalysen vil vi blant annet undersøke om det er vanlig å bevege seg mellom ulike ytelser i en bestemt rekkefølge. I tillegg vil vi se på om overgang til arbeid eller utdanning uten videre støtte fra NAV varierer etter mottak av ytelse.

Av de andre ytelsene antar vi at sosialhjelp og tiltakspenger er de vanligste blant de unge. Sosialhjelp kan gis til personer som ikke har andre muligheter til å sikre sitt livsopphold, og er ofte eneste alternativ for unge som ikke har rett til dagpenger eller andre trygdeytelser. Tiltakspenger kan gis til personer som deltar i arbeidsmarkedstiltak dersom de ikke har rett til andre

² Vi tar ikke med personer som registreres i Arena i forbindelse med sykefraværsoppfølging.

³ Vedtak om innsatsbehov fattes etter NAV-loven § 14a.

⁴ De fleste som mottar uføretrygd, får ikke lenger oppfølging fra NAV og er derfor ikke registrert i noen innsatsgruppe.

trygdeytelser. Overgangsstønad for enslige forsørgere er naturlig nok mindre utbredt. Denne ordningen er betydelig endret de senere år med økende krav til aktivitet, noe som har bidratt til at færre mottar ytelsen (Dokken 2018). Kvalifiseringsstønad er en del av det kommunale kvalifiseringsprogrammet, som benyttes relativt sjelden for de unge. Ordningen krever nedsatt arbeidsevne uten å ha rett til AAP og benyttes nå mest for innvandrere (Lima og Furuberg 2018).

De fleste som mottar sykepenger, svangerskapspenger⁵ eller foreldrepenger, har en jobb å gå tilbake til. Vi ser derfor bort fra disse ytelsene når personen samtidig er

registrert med et aktivt arbeidsforhold. Grunnen til at de likevel tas med i analysen er at selvstendig næringsdrivende, frilansere og dagpengemottakere kan ha rett til sykepenger og svangerskapspenger, samtidig som mottak av både dagpenger og AAP gir opptjening til foreldrepenger. Sykepenger kan også kombineres med å være ordinær arbeidssøker i inntil 12 uker under ordningen «friskmelding til arbeidsformidling», og noen får vedtak om nedsatt arbeidsevne mens de mottar sykepenger. I artikkelen vil vi primært rette oppmerksomheten mot de ulike ytelsene og i mindre grad arbeid og utdanning, siden begge ble studert i vår tidligere artikkel (Nossen, Gjerde og Lorentzen 2021).

NAV-ytelser som kan gis til unge som søker arbeidsrettet bistand

Dagpenger under arbeidsløshet: Den viktigste ytelsen for ordinære arbeidssøkere med tidligere arbeidsinntekt. For å få rett til dagpenger må vanlig arbeidstid være redusert med minst 50 prosent, og man må ha en brutto arbeidsinntekt på minst 1,5 G (grunnbeløpet i folketrygden⁶) det siste året eller minst 3 G de tre siste årene (fra 1.7.2019 endret fra avsluttede kalenderår til 12-månedersperioder). Den maksimale stønadperioden er på 12 eller 24 måneder avhengig av om man har hatt en inntekt på minst 2 G eller ikke. Ytelsen utgjør 62,4 prosent av tidligere inntekt.

Arbeidsavklaringspenger (AAP): Denne ytelsen er rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne. For å ha rett til AAP må arbeidsevnen være nedsatt med minst halvparten, og sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak. Det er også en forutsetning at man får aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak, eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. I tillegg er det et krav om fem års botid i Norge. Ytelsen utgjør 66 prosent av tidligere inntekt, men med en minste ytelse tilsvarende 2 G (lavere sats for de under 25 år ble innført i 2020).

Uføretrygd er rettet mot personer med varig nedsatt arbeidsevne. Formålet er å sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Det er krav om minst fem års botid i Norge. Ytelsen utgjør 66 prosent av tidligere inntekt, med en minste ytelse på 2,28 G for gifte og samboende og 2,48 G for enslige, men noe høyere (2,66 G/2,91 G) for dem som ble uføre før fylte 26 år. Ytelsen påvirkes også av botid.

Tiltakspenger er rettet mot både ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Denne ytelsen skal sikre

inntekt for deltakere på arbeidsmarkedstiltak som ikke mottar dagpenger eller AAP, og tilsvarer minstesatsen for dagpenger. Den er begrenset til perioder med deltakelse i tiltak. I 2016 ble det innført en aldersgrense på 18 år for å motta tiltakspenger.

Overgangsstønad kan gis til enslige forsørgere med barn under 8 år som på grunn av omsorg for barn er midlertidig ute av stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid, eller først kan ta arbeid etter en tid med omstilling eller utdanning. Det er krav om yrkesrettet aktivitet eller utdanning/opplæring fra yngste barn har fylt ett år. Ytelsen utgjør 2,25 G. Maksimal stønadperiode er tre år, men med mulighet til forlengelse.

Kvalifiseringsstønad er en kommunal ytelse som er forbeholdt deltakere på kvalifiseringsprogrammet. Det er rettet mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne som ønsker å komme i jobb, men som trenger ekstra oppfølging for å klare det. Programmet er helårig og på full tid, og kan romme ulike former for aktivitet med sikte på å bedre mulighetene for overgang til arbeid, samt helsehjelp og opptrening. Det varer inntil to år, men kan i særlige tilfeller forlenges med ytterligere ett år. Ytelsen utgjør 2 G, men noe mindre (1 1/3 G) for dem under 25 år.

Sosialhjelp er også en kommunal ytelse. Økonomisk stønad gis til dem som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, og skal ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpne. Den kan gis som et supplement til annen inntekt eller ytelse. Fra 1. januar 2017 er kommunene pålagt å stille aktivitetskrav for tildeling av økonomisk stønad til unge under 30 år.

I tillegg kommer sykepenger, svangerskapspenger og foreldrepenger (se over).

⁶ Per 1. mai 2022 er 1 G = 111 477 kroner.

⁵ Svangerskapspenger er en ytelse for gravide kvinner som ikke kan fortsette å jobbe under svangerskapet fordi det vil medføre risiko for barnet.

Foreliggende kunnskap

I vår første artikkel om unge under 30 år som søker arbeidsrettet bistand, fant vi at 4 av 10 kom relativt raskt i jobb og ikke lenger var registrert hos NAV (Nossen, Gjerde og Lorentzen 2021). Mange i denne gruppen skaffet seg jobb selv uten bistand fra NAV. I tillegg kom mange etter hvert i jobb blant de drøyt 3 av 10 som hadde noe lengre perioder som arbeidssøkere, i høyere utdanning eller med ukjent status (hvorav noen antagelig gikk videregående skole). De fleste oppnådde en stabil arbeidstilknytning, særlig i den førstnevnte gruppen, og etter fem år var 6 av 10 i jobb uten å være registrert hos NAV. Videre fant vi at 16 prosent i lengre perioder var registrert med nedsatt arbeidsevne. Av disse deltok om lag halvparten i lengre perioder i tiltak, og en fjerdedel begynte å motta uføretrygd i løpet av analyseperioden på fem år. I tillegg hadde 1 av 10 lengre perioder med ukjent status. I en regresjonsanalyse fant vi at oppfølgingsstatusen de unge hadde den første måneden, det vil si om de var ordinære arbeidssøkere eller vurdert til å ha nedsatt arbeidsevne, var det kjennetegnet som hadde størst betydning for i hvilken grad de kom i jobb i løpet av analyseperioden. Andre viktige kjennetegn var utdanningsnivå og arbeidserfaring (det vil si om de hadde opptjent rett til dagpenger), og også alder og innvandringsbakgrunn hadde betydning.

Det å motta ulike ytelser kan naturligvis ha betydning både for om den enkelte får en anstendig inntekt, for arbeidsdeltakelse og for overgang til uføretrygd, den mest varige av de aktuelle ytelsene. Alt annet likt vil de som mottar en ytelse – spesielt en økonomisk gunstig eller langvarig ytelse – ha mindre økonomisk insentiv til å komme i arbeid enn dem som mottar en mindre gunstig ytelse eller ingen ytelse. Dette kan innebære at de i mindre grad vil drive aktiv jobbsøking eller delta i arbeidsrettede tiltak. For eksempel ble det i en studie av helt ledige (ikke bare unge) funnet at sannsynligheten for overgang til jobb er størst de første månedene, men at den stabiliserer seg relativt raskt for helt ledige uten rett til dagpenger, mens de med rett til dagpenger har synkende sannsynlighet for overgang til jobb helt til dagpengerrettighetene utløper (Yin mfl. 2019). Det er selvsagt også stor variasjon i gruppen av unge som registrerer seg hos NAV

som vil kunne påvirke i hvilken grad de kommer i arbeid, det gjelder blant annet helse/arbeidsevne, kvalifikasjoner/utdanning og motivasjon.

En annen studie viste at mange unge ledige er «gjengangere» eller «flergangsledige» (Drange og Ingelsrud 2021). For eksempel mottok 11 prosent av unge førstegangsledige dagpenger ett år etter endt ledighetsperiode, mens 4 prosent mottok AAP og 3 prosent tiltakspenger. Særlig for AAP og tiltakspenger var andelen størst blant dem med lavest utdanning.

De siste årene har det vært mye oppmerksomhet om AAP-ordningen. For å få denne ytelsen må sykdom, skade eller lyte være en vesentlig medvirkende årsak til nedsatt arbeidsevne. Et av diskusjonstemaene har vært om dette kravet kombinert med en mer sjenerøs ytelse enn dagpenger bidrar til unødvendig sykeliggjøring («medikalisering») av en del unge NAV-brukere og dermed forlenget utenforskap (Schreiner 2019; Bakken 2020). Dette gjelder særlig for dem med lite arbeidserfaring, siden AAP i motsetning til dagpenger har en minsteytelse som er uavhengig av tidligere inntekt (se faktaboks). Et annet tema har vært hvor raskt arbeidsavklaringen skal foregå og hvor lenge man skal kunne motta ytelsen, jf. de omfattende regelverksendringene for AAP fra 1. januar 2018 (NAV 2021).⁷ Merk at analysedesignet i denne artikkelen ikke er egnet til å undersøke effekter av regelverksendringene.

Datagrunnlag og metode

Unge under 30 år som søkte arbeidsrettet bistand i 2014 identifiseres ut fra månedlige statistikkfiler hentet fra saksbehandlingsverktøyet Arena, og kobles sammen med opplysninger fra diverse andre statistikkfiler. Følgende kjennetegn måles i startmåneden: Kjønn, alder, selvrapportert utdanningsnivå, landbakgrunn, bostedsfylke, enslig forsørger og oppfølgingsgruppe (ordinær arbeidssøker/nedsatt arbeidsevne).

.....
⁷ Blant endringene var en viss innstramning av sykdomskravet, reduksjon av den maksimale stønadsperioden fra 4 til 3 år for nye tilfeller, begrensning av muligheten til forlengelse av stønadsperioden utover maksimalperioden, og innføring av en karenperiode på ett år etter stans av ytelsen. Det ventes nå igjen endringer etter at Regjeringen i mai 2022 foreslo å avvikle karenperioden og endre unntaksreglene for forlengelse av stønadsperioden.

Opplysninger om mottak av ytelser som registreres i Arena – det vil si dagpenger, AAP og tiltakspenger – er basert på om det på uttrekkstidspunktet hver måned er registrert et gyldig vedtak om ytelse. Siden det er en viss saksbehandlingstid fra en person registrerer seg som arbeidssøker og søker om en ytelse til vedtak er fattet, vil mange få ytelsen etterbetalt fra den første måneden.⁸ Datagrunnlaget vi benytter korrigerer ikke for dette. Vi kan dermed ikke utelukke at opplysningene om ytelser er mangelfulle, spesielt dersom en ytelse mottas i svært kort tid mellom datoene for to månedsuttrekk.

Vi starter med alle under 30 år som var registrert som ordinær arbeidssøker eller vurdert til å ha nedsatt arbeidsevne i 2014, men avgrenser populasjonen til nye unge ved å fjerne alle som var registrert også i 2013.⁹ Vi følger disse gjennom registrene i nøyaktig 60 måneder (fem år). Første observasjon for hver person gjelder den måneden i 2014 de først ble registrert, slik at den nøyaktige analyseperioden avhenger av hvilken måned i 2014 de ble registrert. Vi utelater personer som utvandrer eller dør i løpet av perioden, og noen få personer under 16 år.

Statusinndeling

Vi definerer 14 gjensidig utelukkende statuser som hver person kan befinne seg i måned for måned. Personer som ikke mottar noen ytelse en måned, vil få status ut fra om de har et aktivt arbeidsforhold eller er registrert med pågående høyere utdanning, eller er registrert hos NAV uten noen ytelse. Sistnevnte kategori deles igjen inn i ordinære arbeidssøkere og personer som er vurdert til å ha nedsatt arbeidsevne. Begge disse statusene kan også omfatte personer som deltar i tiltak hvor det utbetales lønnstilskudd (midlertidig eller varig) til arbeidsgiver.

Det er i utgangspunktet mulig å være i flere statuser samme måned. Dette skyldes dels graderte ytelser og

annen kombinasjon av statuser, og dels uoverensstemmelser mellom opplysninger hentet fra ulike datakilder (for eksempel fordi det ikke alltid er registrert nøyaktige fra-og-med og til-og-med datoer). Vi må da velge hvilken av statusene som skal prioriteres i analysen. Listen over statuser under er satt opp i prioritert rekkefølge. Prioriteringen er noe løst basert på varighet av ytelsene og hvor arbeidsrettede de er. Dette har imidlertid ikke stor betydning, siden samtidig mottak av flere ytelser er forholdsvis sjeldent. For eksempel vil en som både mottar uføretrygd og er registrert med jobb samme måned, ha uføretrygd som status. Prioriteringsrekkefølgen innebærer at vi har benyttet en streng definisjon av «jobb». Dersom vi i denne statusen inkluderte også personer som jobber i kombinasjon med å motta en ytelse eller være på lønnstilskudd eller i høyere utdanning, ville andelen i jobb blitt noe høyere. På den annen side er det ikke lagt noen begrensning på hvor mange timer man må jobbe for å ha status «jobb». Definisjonen er valgt for å kunne si noe om i hvilken grad de unge klarer seg selv uten støtte fra NAV.

Merk at sosialhjelp er prioritert etter de fleste andre ytelsene. De som får sosialhjelp som status vil dermed (stort sett) ikke ha dette som supplerende ytelse. Deltakelse i videregående utdanning har vi dessverre ikke opplysninger om, så det vil inngå i restkategorien «annet».

1. Uføretrygd
2. AAP
3. Dagpenger
4. Tiltakspenger
5. Overgangsstønad
6. Kvalifiseringsstønad
7. Sosialhjelp
8. Sykepenger (uten registrert arbeidsforhold)*
9. Foreldrepenger (uten registrert arbeidsforhold)
10. Nedsatt arbeidsevne uten ytelse fra NAV
11. Ordinær arbeidssøker uten ytelse fra NAV
12. Høyere utdanning (uten ytelse fra NAV)
13. Jobb (uten ytelse fra NAV)
14. Annet

* Et fåtall personer med svangerskapspenger er slått sammen med sykepenger.

⁸ I 2014 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for dagpenger 16 dager, for AAP 15 dager (men dette inkluderer ikke tiden det tar å vurdere inngangsvilkåret, § 11-5 i folketrygdloven), tiltakspenger 8 dager, overgangsstønad 23 dager og uføretrygd 204 dager (kilde: intern styringsinformasjon).

⁹ Vi må likevel regne med at noen i kohorten har vært registrert hos NAV før, det vil si i 2012 eller tidligere («gjengangere»).

Sekvensanalysen

Metoden vi benytter er sekvensanalyse (Cornwell 2015; Abbott 1995). Vi benytter statusinndelingen som er beskrevet over og undersøker først hvordan kohorten samlet fordeler seg på statuser gjennom femårsperioden. Selve sekvensanalysen består av to steg: Først konstrueres en avstandsmatrise som angir den parvise «kostnaden» ved å gjøre individuelle sekvenser identiske. Til dette benytter vi standardmetoden «Optimal Matching», hvor vi lar substitusjonskostnadene bestemmes på grunnlag av hvor vanlige overganger mellom ulike statuser er (faktiske overgangsrate) og setter «indel»-kostnaden lik halvparten av den maksimale substitusjonskostnaden. I andre steg grupperes enkeltsekvenser som ligner på hverandre. Til dette benytter vi først hierarkisk klyngeanalyse av typen «Ward», men justerer resultatet fra denne ved hjelp av «PAM»-algoritmen (som er vanlig å gjøre). Valg av antall klynger er delvis basert på «silhuett»-koeffisienten, som sier noe om hvorvidt en klynge er tilfeldig sammensatt eller ikke, men er i siste instans en skjønnsmessig vurdering. Klyngeinndelingen er altså ikke basert på spesifikke kriterier.

Beskrivelsen av hver klynge er basert på figurer som viser statusfordelinger gjennom analyseperioden og informasjon om enkeltsekvenser. På grunnlag av denne informasjonen gir vi klyngene beskrivende navn som angir de mest typiske løpebanene («veiene») de unge følger i løpet av analyseperioden. Vi undersøker også hvordan løpebanene varierer med ulike kjennetegn.

Dette suppleres ved å se nærmere på enkeltsekvenser for alle som mottar en bestemt ytelse én eller flere måneder i analyseperioden. Ved å se på enkeltsekvenser ønsker vi å få fram informasjon om når i analyseperioden og mellom hvilke statuser overganger typisk skjer, men dette er vanskelig på grunn av det store antallet sekvenser og det faktum at få av dem er helt like. Vi kommer et stykke på vei ved å identifisere representative enkeltsekvenser og presentere disse visuelt («relative frequency sequence plots»; Fasang og Liao 2014). Informasjonsinnholdet reduseres da ved å sortere enkeltsekvensene etter visse kriterier, dele dem i et antall like store undergrupper, og for hver undergruppe

velge den såkalte «medoid»-sekvensen (mediansekvensen) gitt valgt sorteringsmetode. Vi har satt maksimalt antall undergrupper til 200 og valgt antallet i hver figur ut fra hvor mange sekvenser som ligger til grunn. Flere ulike sorteringsmetoder er benyttet (kommenteres i resultatdelen). I hvilken grad disse figurene er fullt ut representative avhenger av hvor godt sorteringsmetoden og metoden som benyttes til å beregne avstandsmatrisen (se over) fungerer i forhold til problemstillingene som skal undersøkes. Inntil videre er metoden bare tilgjengelig med noe begrenset funksjonalitet.

Resultater for hele kohorten samlet

Dagpenger og sosialhjelp vanligste ytelser fra starten

Vi begynner med å se på hvordan den samlede kohorten fordeler seg på statuser gjennom de fem årene (figur 1 og tabell 1). Den første måneden var de vanligste ytelsene dagpenger (12 %) og sosialhjelp (8 %).¹⁰ Et stort flertall – så mange som 64 prosent – hadde status som ordinær arbeidssøker uten ytelse. Men allerede den andre måneden blir denne andelen redusert til 23 prosent, og etter et halvt år er den bare 7 prosent. To spesielle forhold gjør at vi ikke vil legge vekt på den høye andelen den første måneden. For det første går mange av disse (21 % av hele kohorten) over til status «annet» den andre måneden, det vil si at de slutter å sende meldekort til NAV uten at vi finner dem igjen i jobb eller høyere utdanning. Restkategorien «annet» kan blant annet omfatte videregående utdanning, som vi mangler opplysninger om. For det andre begynner en god del å motta dagpenger den andre og til dels tredje måneden. Andelen med dagpenger øker fra 12 prosent første måned til 21 prosent tredje måned, og dette er den klart vanligste ytelsen blant de unge på dette tidspunktet av analyseperioden. Økningen er sannsynligvis ikke reell, men skyldes trolig et etterslep i utbetaling som følge av saksbehandlingstiden ved søknad om dagpenger som nevnt over. Vi ser en tilsvarende økning den andre måneden for tiltakspenger, men her skyldes den nok i større

.....
¹⁰ I tabeller og figurer er «annet» plassert annerledes enn rekkefølgen vi benyttet til prioritering når en person har flere statuser i samme måned (se Metode og datagrunnlag). Årsaken er at figurene er lettere å tolke med jobb og uføretrygd som ytterpunkter.

grad at det – selv for prioriterte grupper som unge – vil ta noe tid fra registrering av ønske om arbeidsrettet bistand til de blir henvist til et arbeidsmarkedstiltak og får vedtak om tiltakspenger.

Bare 3 prosent av kohorten var registrert med nedsatt arbeidsevne uten ytelse den første måneden, men også denne gruppen reduseres de neste månedene som en sannsynlig effekt av saksbehandlingstid – i dette tilfellet for søknader om AAP og/eller uføretrygd.¹¹

Nær 2 av 3 unge i jobb eller høyere utdanning etter fem år

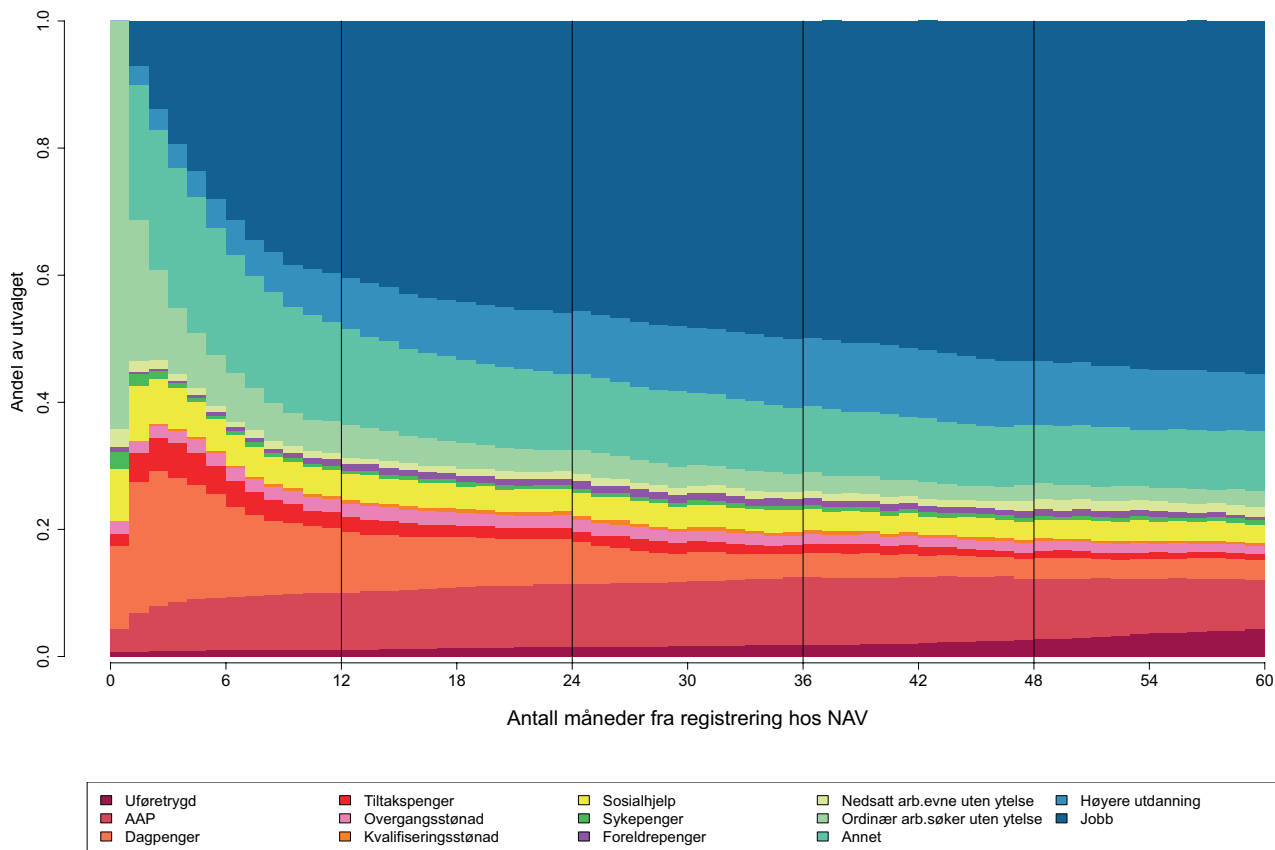
Vi ser også at det er en god del som begynner i (eller går tilbake til) jobb eller høyere utdanning allerede fra den andre måneden (figur 1). Etter tolv måneder er

andelen i jobb på 39 prosent, og den fortsetter å øke til andelen etter fem år er på 55 prosent. Andelen i høyere utdanning øker fram til den er på 11 prosent etter tre år. Siste måned i analyseperioden er 9 prosent i høyere utdanning. Siden relativt mange kombinerer høyere utdanning og jobb, hvorav vi har prioritert høyere utdanning foran, er det summen av disse som gir det mest presise bildet: Etter fem år er 64 prosent i jobb eller høyere utdanning, og altså ikke lenger registrert hos NAV. Men merk at på dette tidspunkt er kohorten med «unge» blitt noe eldre (21–34 år mot 16–29 år ved starten av analyseperioden).

AAP vanligste ytelse fra det er gått 15 måneder

Andelen som mottar dagpenger reduseres raskt etter de første tre månedene (figur 1). Andelen som mottar

Figur 1 Statusfordeling måned for måned i fem år fra første registrering hos NAV i 2014. Andeler av hele kohorten. Personer som var 16–29 år i startmåneden.



Kilde: NAV

¹¹ Det er sannsynligvis også lignende saksbehandlingseffekter for andre ytelser som ikke er like synlige i figuren.

Tabell 1. Statusfordelinger for den samlede kohorten. Antall og prosent.

	Status første måned		Status siste måned		Månedsobservasjoner i alt (60 per person)	
I alt	53 543	100,0	53 543	100,0	3 212 580	100,0
Uføretrygd	383	0,7	2 196	4,1	58 758	1,8
AAP	1 941	3,6	4 276	8,0	302 274	9,4
Dagpenger	6 587	12,3	1 609	3,0	220 903	6,9
Tiltakspenger	976	1,8	568	1,1	61 760	1,9
Overgangsstønad	1 085	2,0	692	1,3	57 580	1,8
Kvalifiseringsstønad	35	0,1	277	0,5	17 631	0,5
Sosialhjelp	4 379	8,2	1 662	3,1	123 547	3,8
Sykepenger	1 549	2,9	407	0,8	25 346	0,8
Foreldrepenger	447	0,8	258	0,5	30 934	1,0
Nedsatt arbeidsevne uten ytelse	1 728	3,2	862	1,6	39 836	1,2
Ordinær arbeidssøker uten ytelse	34 433	64,3	1 304	2,4	166 912	5,2
Annet	0	0,0	4 969	9,3	394 565	12,3
Høyere utdanning	0	0,0	4 782	8,9	283 337	8,8
Jobb	0	0,0	29 681	55,4	1 429 197	44,5

Kilde: NAV

AAP øker derimot fra 4 prosent den første måneden til 9 prosent etter tolv måneder. Etter dette overtar AAP som den vanligste ytelsen blant de unge i vår kohort. Andelen øker til 11 prosent etter tre år, men de to siste årene i analyseperioden reduseres den igjen noe. Dette henger nok sammen med at den maksimale stønadsperioden for AAP (med visse muligheter for forlengelse) på dette tidspunkt var fire år (treårsgrensen som ble innført i 2018 fikk bare virkning for nye tilfeller). Mottak av uføretrygd øker gjennom hele perioden, mens andelen som mottar sosialhjelp går noe ned de første tre årene og deretter stabiliserer seg. Den siste måneden mottar 8 prosent AAP og 4 prosent uføretrygd, mens 3 prosent hver mottar dagpenger og sosialhjelp.

Flest mottar dagpenger, men AAP mottas i flere måneder

Når vi ser på hvor stor andel de ulike ytelsene utgjør av alle månedsobservasjonene, er AAP størst med 9 prosent, mot 7 prosent for dagpenger (tabell 1). Av de øvrige ytelsene er det sosialhjelp som er mest benyttet med 4 prosent. Uføretrygd, tiltakspenger og overgangsstønad står for 2 prosent av månedsobservasjonene hver, mens de øvrige ytelsene benyttes enda sjeldnere.

For å gå litt dypere i dette har vi beregnet andelen unge som har mottatt en gitt ytelse én eller flere måneder i analyseperioden, og det gjennomsnittlige antall måneder disse har mottatt ytelsen. Vi finner at andelen som har mottatt en gitt ytelse er klart høyest for dagpenger med 43 prosent (tabell 2, første kolonne). Dette er i tråd med det vi kunne forvente, siden relativt mange mottar dagpenger i løpet av et år (selv om andelen med rett til dagpenger er lavere blant de unge). Derneft kommer sosialhjelp med 26 prosent, fulgt av tiltakspenger og AAP (begge 19 %). Med unntak av AAP er disse ytelsene typisk forholdsvis kortvarige. Det gjennomsnittlige antall måneder med ytelsen er klart høyest for AAP og uføretrygd med henholdsvis 30 og 27 måneder (tabell 2, andre kolonne). Vi må imidlertid regne med at varigheten av uføretrygd ville vært langt høyere hvis vi hadde fulgt kohorten over lengre tid. Derneft følger overgangsstønad (20 måneder) og kvalifiseringsstønad (14 måneder). Gjennomsnittlig antall måneder med sosialhjelp og tiltakspenger er på henholdsvis 9 og 6 måneder, og vil for mange omfatte flere perioder med disse ytelsene. Det samme kan være tilfelle med andre ytelser.

Tabell 2. Prosentandel av de unge som har mottatt en ytelse minst én måned i analyseperioden og gjennomsnittlig antall måneder med ytelsen for dem som har mottatt den.

Status	Andel minst én måned	Gjennomsnittlig antall måneder
Uføretrygd	4,1	27
AAP	18,8	30
Dagpenger	42,7	10
Tiltakspenger	18,9	6
Overgangsstønad	5,5	20
Kvalifiseringsstønad	2,4	14
Sosialhjelp	26,3	9
Sykepenger	13,1	4
Foreldrepenger	9,2	6

Kilde: NAV

Halvparten av klyngene er knyttet til bestemte ytelser

De ni klyngene vi identifiserte i sekvensanalysen presenteres i figur 2. Den viser for hver klynge hvordan de unge fordeler seg på statuser måned for måned og gir dermed et aggregert bilde av klyngene. På grunn av begrensninger knyttet til datakraft, benyttet vi her et tilfeldig utvalg av kohorten (representativt ut fra personkjennetegn) på 10 000 personer.

Mange kommer raskt i jobb uten å få noen ytelse fra NAV

Vi går gjennom klyngene i rekkefølge fra «mest jobb» til «mest uføretrygd». Den største, som vi har kalt *Raskt i jobb*, omfatter hver tredje person i utvalget (34 prosent). Etter tolv måneder er 81 prosent i denne klyngen i jobb uten ytelse, de fleste etter en periode som ordinær arbeidssøker uten ytelse eller å ha mottatt dagpenger eller hatt status «annet». Ved utgangen av analyseperioden er så mange som 87 prosent i jobb, så de aller fleste oppnår en stabil arbeidstilknytning. Denne gruppen har i stor grad klart seg selv uten særlig bistand fra NAV, selv om et mindretall har deltatt i tiltak (jf. Nossen, Gjerde og Lorentzen 2021).

Større overgang til jobb etter dagpenger enn etter overgangsstønad

Andelen som kommer i jobb i løpet av analyseperioden er også høy i to andre klynger. *Via dagpenger til*

jobb (11 %) omfatter unge som mottar dagpenger i en noe lenger periode, men som i stor grad kommer i jobb etterpå (63 % er i jobb ved slutten av perioden). Merk at de som er plassert i *Raskt i jobb* og som mottar dagpenger har hatt ytelsen i en kortere periode og kommer i gjennomsnitt raskere i jobb. Det er også en del som mottar dagpenger senere etter en periode i jobb. Mange av disse er «gjengangere» i den forstand at de har hatt flere perioder med dagpenger.¹² *Via «annet» til jobb* (15 %) omfatter unge som ikke lenger er registrert hos NAV, og heller ikke i jobb eller høyere utdanning, men som i stor grad kommer i jobb etter hvert (67 % ved utgangen av perioden). Vi antar at en del fortsetter i og eventuelt fullfører videregående skole i løpet av tiden i status «annet», men det er trolig også mange som er arbeidssøkere uten å sende meldekort til NAV fordi de ikke har rett til dagpenger. En del har også korte perioder med dagpenger, tiltakspenger eller sosialhjelp.

I to av klyngene er andelen som kommer i jobb lavere, men øker betydelig mot slutten av perioden. De fleste i klyngen *Høyere utdanning* (12 % av utvalget) har hatt perioder i jobb før de går over til høyere utdanning, men mange har også gått via status «annet» eller mottak av dagpenger. Drøyt en tredjedel (37 %) er i jobb ved slutten av perioden, men andelen vil trolig øke etter hvert som flere blir ferdige med utdanningen. I en liten klynge vi har kalt *Mottar overgangsstønad* (2 %) er 41 prosent i jobb uten ytelse fra NAV ved utgangen av analyseperioden. Også her virker det sannsynlig at flere vil komme i jobb senere. Mange har kortere perioder med andre ytelser, men mer enn en fjerdedel mottar fortsatt overgangsstønad ved utgangen av analyseperioden.¹³

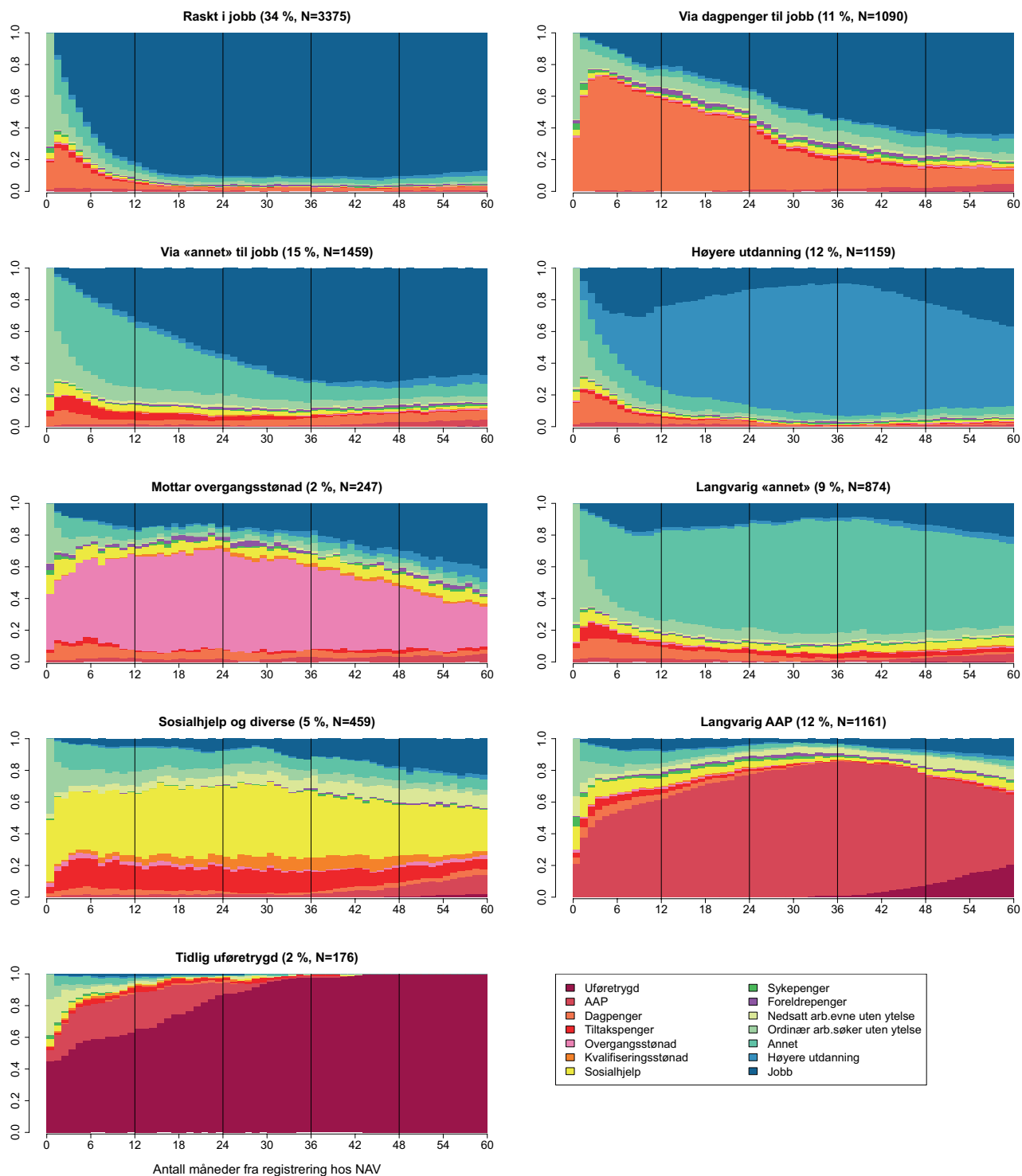
Nær 1 av 10 er lenge hverken registrert i jobb, høyere utdanning eller med en ytelse

De resterende klyngene omfatter mer problematiske løpebaner. *Langvarig «annet»* (9 %) består av unge som slutter å melde seg hos NAV, men som vi ikke

¹² Merk at en del av dagpengemottakerne kan være i jobb kombinert med å være delvis ledig.

¹³ Det kan tenkes at noen i denne klyngen får et nytt barn i løpet av analyseperioden og at de deretter begynner på en ny periode med overgangsstønad.

Figur 2 Statusfordeling måned for måned i fem år fra første registrering hos NAV i 2014. Et tilfeldig utvalg på 10 000 personer fra kohorten. Andeler av hver klynge.



Kilde: NAV

finner igjen med et aktivt arbeidsforhold eller i høyere utdanning. En del i denne klyngen mottar ytelser som dagpenger, tiltakspenger og sosialhjelp i kortere perioder. Vi kan ikke utelukke at en del fortsetter i videregående utdanning, men relativt få får en stabil arbeidstilknytning (21 % er i jobb ved slutten av perioden). I *Sosialhjelp og diverse* (5 %) er det mye bevegelse mellom ulike statuser. Her er andelen som mottar sosialhjelp i hele perioden mellom 25 og 45 prosent. Mange beveger seg fram og tilbake mellom sosialhjelp, tiltakspenger og «annet», og noen har en periode med kvalifiseringsstønad. I denne klyngen er det mange «gjengangere» både på sosialhjelp og tiltakspenger. Mot slutten av analyseperioden er det en del som kommer i jobb eller som begynner å motta AAP (henholdsvis 18 % og 12 % siste måned).

Unge mottak av AAP ofte langvarig, en god del går videre til uføretrygd

To av klyngene handler mest om nedsatt arbeidsevne, altså om personer med mer omfattende bistandsbehov. *Langvarig AAP* (12 %) omfatter unge som mottar AAP og ofte fortsetter med det i lengre tid. Det første året er det en del i denne klyngen som mottar sosialhjelp, dagpenger eller tiltakspenger, men andelen med AAP øker fram til omkring tre år, da den er på 85 prosent. Etter dette begynner en økende andel å motta uføretrygd (20 % siste måned) eller kommer i jobb (11 % siste måned). Nær halvparten (44 %) mottar fortsatt AAP ved slutten av perioden. Men på samme måte som vi så for dagpenger er det en del også i andre klynger som har kortere perioder med AAP, og blant disse kan andelen som kommer i jobb være høyere. Dette skal vi forsøke å belyse senere.

Tidlig uføretrygd (2 %) består av unge som begynner å motta uføretrygd i løpet av de 3–4 første årene i analyseperioden. Nær halvparten (45 %) av disse har mottatt uføretrygd fra første måned. At ikke alle først har en periode med AAP, kan skyldes at en del har en alvorlig sykdom som kvalifiserer direkte til uføretrygd (såkalte «kurantsaker»). Det er mulig disse har vært registrert for arbeidsrettet bistand tidligere før de fikk innvilget uføretrygd, og senere registrert seg for andre gang for å søke arbeid som tilleggsinntekt eller for å delta i for eksempel varig tilrettelagt arbeid. Det er også en del som er registrert med nedsatt arbeids-

evne uten ytelse (eller som ordinær arbeidssøker uten ytelse) i en del måneder før de begynner å motta uføretrygd. Disse kan ha blitt forsørget av familie, men får antagelig etterbetalt uføretrygd fra første måned.

I fem av de ni klyngene spiller ulike ytelser en sentral rolle. Det gjelder dagpenger, overgangsstønad, AAP og uføretrygd, samt «restklyngen» hvor både sosialhjelp og tiltakspenger er vanlige ytelser. Med unntak av å gå fra AAP til uføretrygd, fant vi ingen klynger med et tydelig mønster hvor mange går direkte fra én ytelse til en annen. Dette kan skyldes at mottak av ytelser utgjør et mindretall av månedsobservasjonene, og at tiden i jobb, høyere utdanning og «annet» er relativt dominerende totalt sett. Viktigere er det kanskje at måten inntektssikringsordningene er utformet på ikke skaper mange typiske «veier» fra én ytelse til en annen. Det er likevel mange som mottar flere ulike ytelser i løpet av analyseperioden, men de har da gjerne en periode i andre statuser som jobb, høyere utdanning eller «annet» mellom periodene med ytelser.¹⁴

Hvordan varierer løpebanene med kjennetegn?

Vi undersøker også hvordan andelen som følger de ulike løpebanene (eller mer presist: tilhører de ulike klyngene) varierer med kjennetegn (tabell 3). Det kjennetegnet som skiller mest, er hvilken oppfølgingsstatus de unge hadde den første måneden de var registrert hos NAV, i betydningen om de var registrert som ordinære arbeidssøkere eller personer med nedsatt arbeidsevne (jf. Nossen, Gjerde og Lorentzen 2021). Først og fremst fulgte de som var registrert som ordinære arbeidssøkere (som forventet) langt oftere løpebaner som fører raskt til jobb, sammenlignet med dem som var registrert med nedsatt arbeidsevne (henholdsvis 36 % og 11 % er i klyngen *Raskt i jobb*). Sammenhengen er den samme i de andre klyn-

¹⁴ Det er spesielt vanskelig å fange opp bevegelser mellom sosialhjelp/tiltakspenger og andre ytelser siden perioder med disse to ytelsene typisk er kortvarige og ofte gjentakende. Generelt er det også vanlig å gå fra sykepenger til AAP, men dette er sjeldent i våre data siden personer med et aktivt arbeidsforhold som mottar sykepenger ikke er gitt sykepenger som status (jf. Datagrunnlag og metode).

Tabell 3. Andel av utvalget som tilhører hver av klyngene, etter kjennetegn i startmåneden. Prosent

	Raskt i jobb	Via dag-penger til jobb	Via «annet» til jobb	Høyere utdanning	Mottar over-gangs-stønnad	Lang-varig «annet»	Sosial-hjelp og diverse	Lang-varig AAP	Tidlig uføre-trygd	N
I alt	33,8	10,9	14,6	11,6	2,5	8,7	4,5	11,6	1,8	10 000
<i>Kjønn</i>										
Kvinner	32,6	9,8	13,1	11,5	5,1	8,4	3,7	14,3	1,5	4 730
Menn	34,8	11,8	15,9	11,7	0,2	9,1	5,3	9,2	2,0	5 270
<i>Alder</i>										
16-19 år	16,4	1,1	22,7	12,1	1,6	14,3	8,8	18,1	4,8	1 858
20-24 år	34,6	11,3	13,9	14,9	3,1	7,0	3,9	10,2	1,2	4 482
25-29 år	41,6	15,4	11,3	7,3	2,2	8,1	3,1	10,1	0,9	3 660
<i>Oppfølgings-status</i>										
Ordinær arbeidssøker	36,1	11,9	15,7	12,3	2,7	9,3	4,6	7,1	0,3	9 041
Nedsatt arbeidsevne	11,3	1,7	4,2	4,5	0,7	3,3	4,4	54,8	15,1	959
<i>Enslig forsørger</i>										
Ja	20,6	12,9	4,3	4,6	28,6	3,7	6,8	18,2	0,3	325
Nei	34,2	10,8	14,9	11,8	1,6	8,9	4,5	11,4	1,8	9 675
<i>Landbakgrunn</i>										
Norge	34,1	10,0	14,0	12,7	2,4	7,4	3,7	13,6	2,1	7 930
Innvandret fra EØS-området	39,8	20,8	16,1	3,3	1,4	13,5	1,7	2,9	0,5	867
Innvandret fra utenfor EØS	27,0	9,9	17,5	10,1	3,7	14,3	12,2	4,7	0,6	1 203
<i>Høyeste påbegynte utdanning</i>										
Grunnskole	17,1	10,6	20,0	1,1	3,8	15,8	11,7	16,7	3,2	651
Videregående	32,9	12,2	14,6	11,8	2,8	7,9	4,6	12,0	1,2	6 216
Høyere utdanning ≤ 4 år	43,8	9,0	12,0	18,7	1,5	7,4	0,7	6,5	0,4	1 711
Høyere utdanning > 4 år	52,3	7,5	14,8	11,6	0,9	8,0	1,2	3,7	0,0	587
Ukjent utdanning	19,8	7,9	15,2	3,8	2,3	12,6	9,1	20,7	8,6	835

Kilde: NAV

gene hvor mange kommer i jobb. Motsatt fulgte de som fra starten var registrert som ordinære arbeidssøkere langt sjeldnere løpebaner hvor man i stor grad mottar AAP eller uføretrygd. Det er altså en sterk sammenheng mellom hvilken oppfølgingsstatus (inn-

satsgruppe) man registreres med hos NAV den første måneden og ytelsesforløpet de neste fem årene. Dette er naturlig siden de som har nedsatt arbeidsevne må forventes å ha større problemer med å komme i jobb de neste fem år enn dem som «bare» er ordinære

arbeidssøkere.¹⁵ Det er likevel langt fra alle som følger de «forventede» løpebanene. Dette innebærer at det både er en del som starter som ordinære arbeidssøkere og senere blir registrert med nedsatt arbeidsevne, og omvendt. Av de sistnevnte er det også noen som kommer raskt i jobb. Dette kan blant annet dreie seg om sykmeldte som blir registrert med nedsatt arbeidsevne og mottar AAP en kort periode, og deretter går tilbake til jobb og ikke lenger er registrert hos NAV.

De yngste, kvinner og enslige forsørgere har ofte langvarig AAP

Det er også relativt store forskjeller etter aldersgruppe. De yngste under 20 år befinner seg sjeldnere i klyngene *Raskt i jobb* og *Via dagpenger til jobb*, mens de oftere enn de eldre unge plasseres i «Langvarig «annet» eller en av klyngene knyttet til mer langvarig mottak av trygd (primært AAP, sosialhjelp og uføretrygd). Samtidig befinner en relativt høy andel av de yngste seg i klyngene *Via «annet» til jobb* og *Høyere utdanning*, hvor en betydelig andel kommer i jobb. Dessuten er det sannsynligvis en del som holder på med videregående utdanning i begge «annet»-klyngene. Blant disse er det nok mange som forsørger av foreldre (de har forsørgelsesplikt fram til barnet fyller 18 år og så lenge det går på videregående skole).

Når det gjelder kjønn er det ingen store forskjeller, men i nesten alle klyngene som ofte fører til jobb er menn noe overrepresentert. Det eneste unntaket er *Mottar overgangsstonad*, hvor vi finner 5 prosent av kvinnene, men bare 0,2 prosent av mennene. Dessuten er andelen kvinner som følger en løpebane knyttet til *Langvarig AAP* betydelig høyere enn for menn (14 % mot 9 %).

Som ventet finner vi også at enslige forsørgere ofte befinner seg i klyngen *Mottar overgangsstonad* (29 %), men også *Langvarig AAP* (18 %). Dette motsvares hovedsakelig av at færre i denne gruppen føl-

ger løpebaner som fører raskt til jobb eller via høyere utdanning eller «annet» til jobb.

Unge innvandrere mottar sjelden AAP eller uføretrygd

Landbakgrunn ser også ut til å ha betydning for hvilke løpebaner de unge følger. For innvandrere fra EØS-området er andelen i klyngene *Raskt i jobb* (40 %) og *Via dagpenger til jobb* (21 %) klart høyere enn for norskfødte. Dette motsvares av at en betydelig lavere andel følger mer problematiske løpebaner knyttet til *Sosialhjelp og diverse*, *Langvarig AAP* og *Tidlig uføretrygd*. Slik sett kommer denne innvandrerggruppen bedre ut enn de norskfødte. Men det er også en høyere andel som følger løpebaner knyttet til *Langvarig «annet»* og en lavere andel i *Høyere utdanning*.

Når det gjelder innvandrere fra land utenfor EØS, er forskjellene sammenlignet med norskfødte mindre enn man kunne forvente. Riktignok er andelen *Raskt i jobb* en del lavere i denne innvandrerggruppen (27 %), men det er også markant færre i klyngene *Langvarig AAP* (5 %) og *Tidlig uføretrygd* (1 %). Det mest problematiske er at vi finner langt flere innvandrere fra land utenfor EØS i *Sosialhjelp og diverse* og *Langvarig «annet»*.

Utfallene varierer markant med selvrapportert utdanning

Løpebanene varierer som ventet i betydelig grad med utdanningsnivå, der unge med selvrapportert videregående skole eller høyere utdanning i større grad følger løpebaner som fører til arbeid og i mindre grad mottar langvarige ytelser (jf. Nossen, Gjerde og Lorentzen 2021). Blant unge med bare grunnskole eller uten rapportert utdanning følger om lag halvparten mer problematiske løpebaner knyttet til *Langvarig annet»* (hvorav noen trolig holder på med videregående utdanning), *Sosialhjelp og diverse*, *Langvarig AAP* eller *Tidlig uføretrygd*, mot en fjerdedel blant dem med videregående skole og kun 13–14 prosent blant dem som oppgir å ha høyere utdanning. Det er også tilsvarende forskjeller mellom unge med bare videregående skole og dem som har oppgitt høyere utdanning.

¹⁵ Det er ikke sikkert denne statusen alltid er korrekt. I NAVs statistikk blir alle som søker om AAP automatisk registrert som person med nedsatt arbeidsevne, selv om de senere får avslag fordi de ikke vurderes å ha nedsatt arbeidsevne. Det kan også være noen som mottar uføretrygd og deretter blir registrert med tanke på arbeidsrettet bistand for å søke arbeid som tilleggsinntekt, som får status som ordinær arbeidssøker.

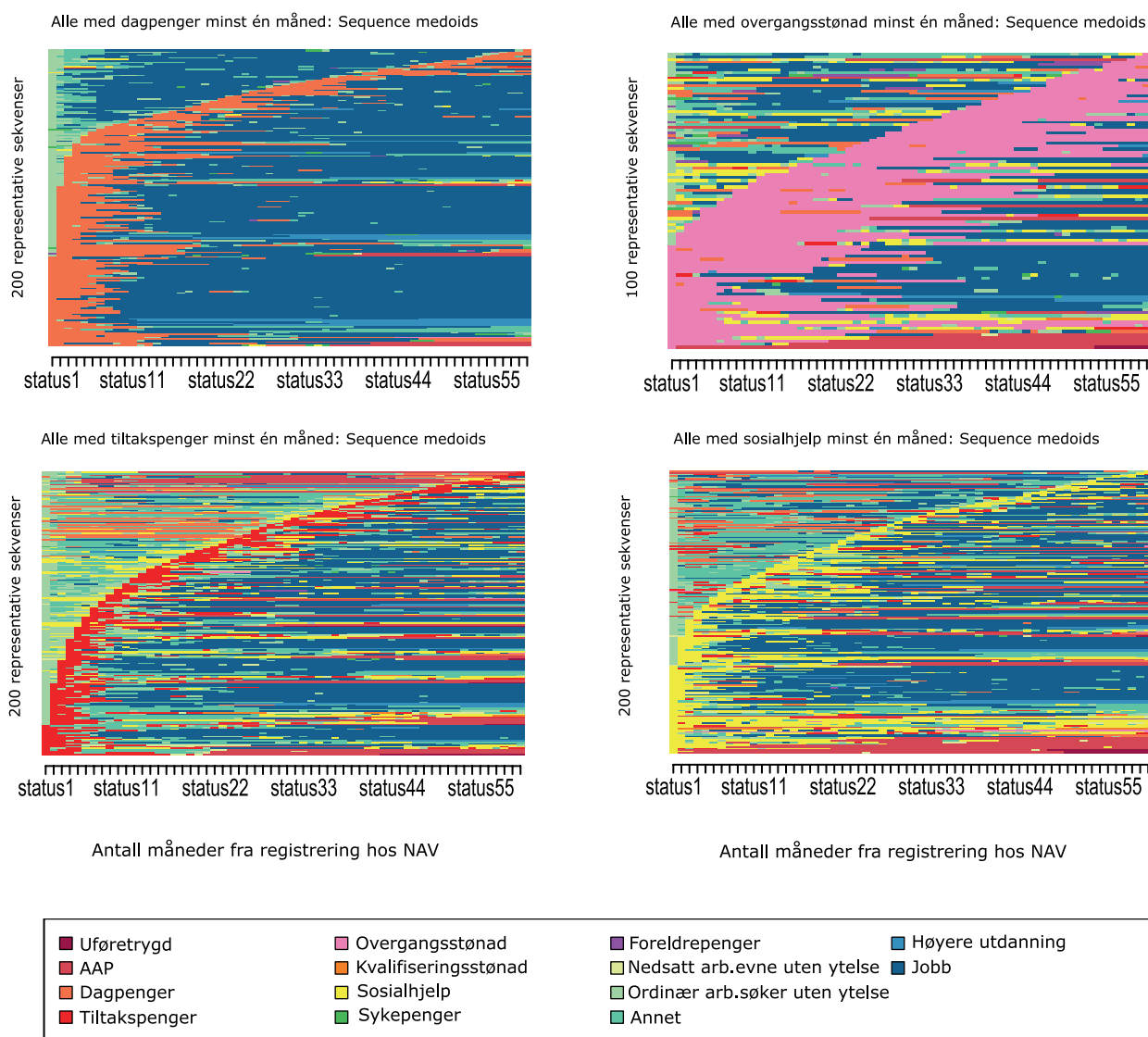
Nærmere om hver enkelt ytelse

Som nevnt kan ikke klyngene hvor bestemte ytelser er dominerende (henholdsvis dagpenger, overgangsstønad, sosialhjelp/tiltakspenger, AAP og uføretrygd) anses som representative for alle som mottar disse ytelsene. Årsaken er at metoden som benyttes for å identifisere klynger legger stor vekt på varigheten i en status, slik at personer som mottar en ytelse i en kor-

tere periode ofte blir plassert i andre klynger. For å få et mer komplett bilde skal vi her se nærmere på alle som mottar en gitt ytelse i minst én måned i analyseperioden.

Figur 3 viser representative enkeltsekvenser for fire av ytelsene, sortert etter hvilken måned de unge begynte å motta ytelsen.¹⁶

Figur 3 Representative enkeltsekvenser fra utvalget («relative frequency sequence plots») sortert etter måneden de unge starter på en ytelse. Basert på alle i utvalget som mottar ytelsen minst én måned i femårsperioden. 4 av ytelsene.



Kilde: NAV

¹⁶ Selv om figur 3 og 4 gir et riktig bilde av hvilken måned de unge begynner å motta en ytelse, kan validiteten være usikker utover dette. Vi må derfor være forsiktige med å tolke for mye ut av dem.

Flertallet av dagpengemottakerne begynner å motta ytelsen innen tredje måned

Mer enn halvparten av alle som mottok dagpenger i løpet av perioden startet mottaket i løpet av de tre første månedene. Som nevnt tidligere har antagelig mange av disse fått etterbetalt dagpenger fra den første måneden. Startmåneden for de resterende dagpengemottakerne er spredt nokså jevnt utover resten av analyseperioden. Overgangsstonad har en tidsprofil som ligner på dagpenger. Her er det en drøy tredjedel som mottar ytelsen fra første måned, mens resten er relativt jevnt fordelt på resten av perioden. Dette kan bety at mange registrerer seg som arbeidssøkere samtidig med at de begynner å motta overgangsstonad. Mottak av tiltakspenger har en noe annen tidsprofil ved at mange starter mottaket de første seks månedene i analyseperioden, mens det deretter blir stadig færre som begynner å motta denne ytelsen. Det ser ut til at mange mottok sosialhjelp umiddelbart før de begynner på tiltakspenger. Sosialhjelp har en tidsprofil et sted mellom tiltakspenger og overgangsstonad.

Mange «gjengangere» på flere av ytelsene

Uten å gå i detalj (jf. fotnote 16) bekrefter figur 3 også at overgangsstonad er en relativt langvarig ytelse, mens sosialhjelp og tiltakspenger sjelden mottas i lengre sammenhengende perioder, men ofte i flere perioder med et opphold mellom. Det ser altså ut til å være mange «gjengangere» på sosialhjelp og tiltakspenger, noe vi også til dels ser for dagpenger. Ellers er varigheten av de ulike ytelsene i stor grad bestemt av regelverket (jf. også tall for samlet varighet i tabell 2 over).

Av alle som mottok dagpenger på noe tidspunkt i analyseperioden, var 64 prosent i jobb siste måned. Tilsvarende tall for tiltakspenger var 43 prosent, mot 39 prosent for overgangsstonad og 38 prosent for sosialhjelp.

4 av 10 med uføretrygd starter mottaket innen tre år

Kvalifiseringsstonad viser en svært jevn fordeling etter startmåned gjennom hele analyseperioden, mens varigheten av perioder med kvalifiseringsstonad er noe lengre enn for sosialhjelp (figur 4). Ved utgangen av perioden var hver fjerde med kvalifiseringsstonad i jobb.

Når det gjelder uføretrygd, finner vi at 18 prosent mottok ytelsen første måned (jf. kommentar i forbindelse med klyngen *Tidlig uføretrygd* over). Drøyt 40 prosent har begynt å motta ytelsen innen det er gått tre år. Alle fortsetter på uføretrygd ut analyseperioden, og ingen var dermed i jobb slik vi har definert det. En del kan likevel være i aktivitet i form av deltidsjobb eller deltakelse i tiltak, herunder varig tilrettelagt arbeid.

Vi finner også at drøyt hver femte mottaker av sykepenger mottok ytelsen allerede den første måneden. Det er grunn til å anta at disse har mottatt sykepenger først og deretter sagt opp arbeidsforholdet og registrert seg som arbeidssøkere for å komme inn under ordningen «friskmelding til arbeidsformidling» (Nossen og Sørbø 2015). De øvrige mottakerne av sykepenger (og foreldrepenger) fordeler seg jevnt på resten av analyseperioden. Vi ser også at det ikke er uvanlig å gå fra dagpenger og i noe mindre grad AAP, til å begynne å motta foreldrepenger.

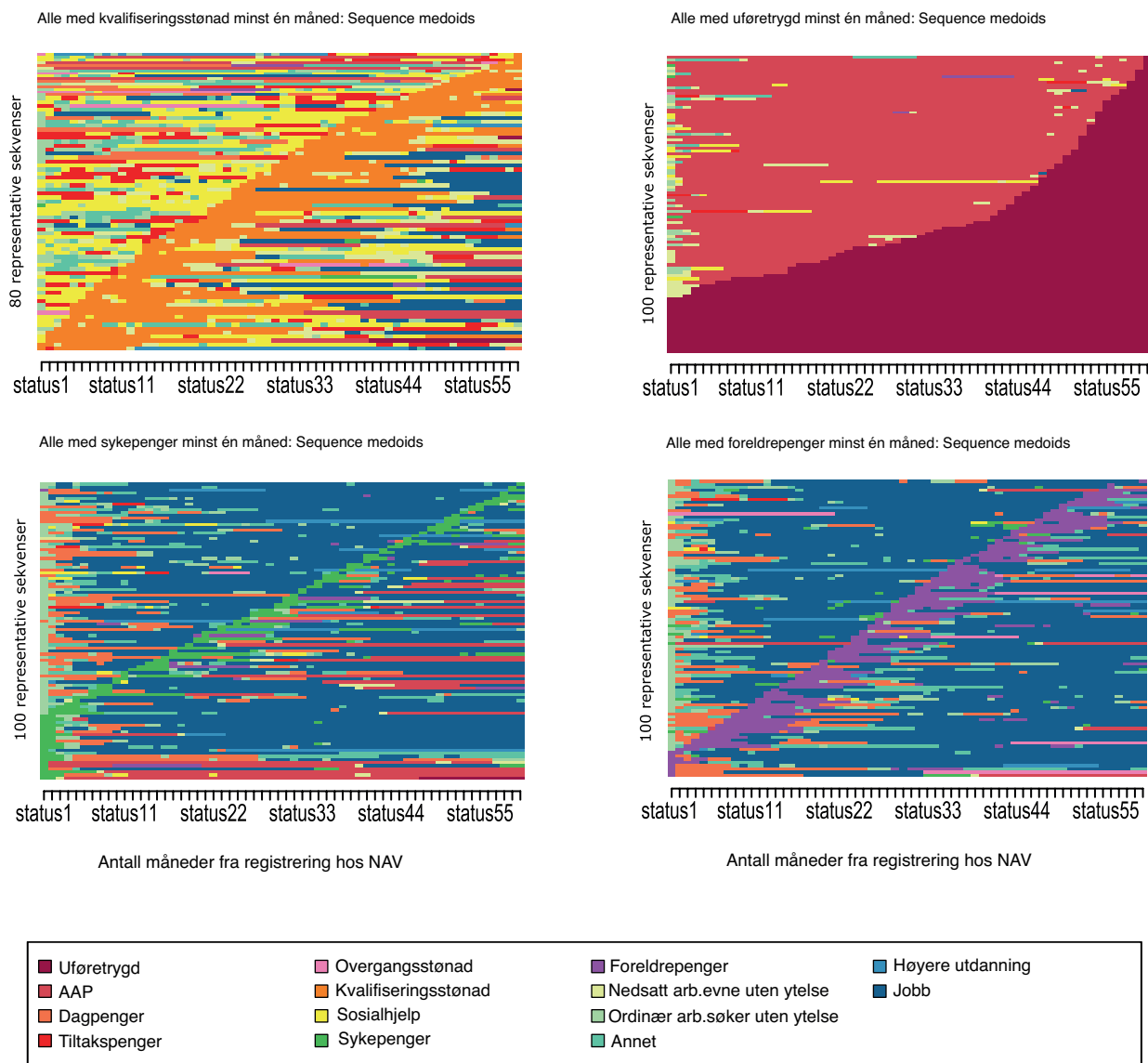
Mange mottar sosialhjelp før AAP

Vi går videre til å se på representative enkeltsekvenser for alle som mottar AAP én eller flere måneder i analyseperioden (figur 5). Figuren øverst til høyre er sortert etter hvilken måned AAP-mottakerne begynte å motta ytelsen. Nær 40 prosent begynte mottaket i løpet av de tre første månedene, mens de øvrige mottakerne fordeler seg nokså jevnt på måned i resten av analyseperioden. Det ser ut til at relativt mange har mottatt sosialhjelp før AAP, både umiddelbart før de begynner å motta AAP og på et tidligere tidspunkt. Utover dette er det vanskelig å se noe klart mønster. For å få fram litt mer informasjon benytter vi derfor også to andre sorteringsmetoder.¹⁷

Figuren øverst til venstre er sortert etter status første måned, deretter måned nummer to og så videre. Hver femte mottok AAP fra første måned, mens 14 prosent mottok sosialhjelp, 6 prosent sykepenger og 5 prosent dagpenger. Vi antar som nevnt at de som mottok sykepenger første måned deltok på ordningen «frisk-

¹⁷ Også her kan validiteten være usikker for en eller flere av sorteringsmetodene, så vi må være forsiktede med å tolke for mye ut av figuren.

Figur 4 Representative enkeltsekvenser fra utvalget («relative frequency sequence plots») sortert etter måneden de unge starter på en ytelse. Basert på alle i utvalget som mottar ytelsen minst én måned i femårsperioden. 4 av ytelsene.



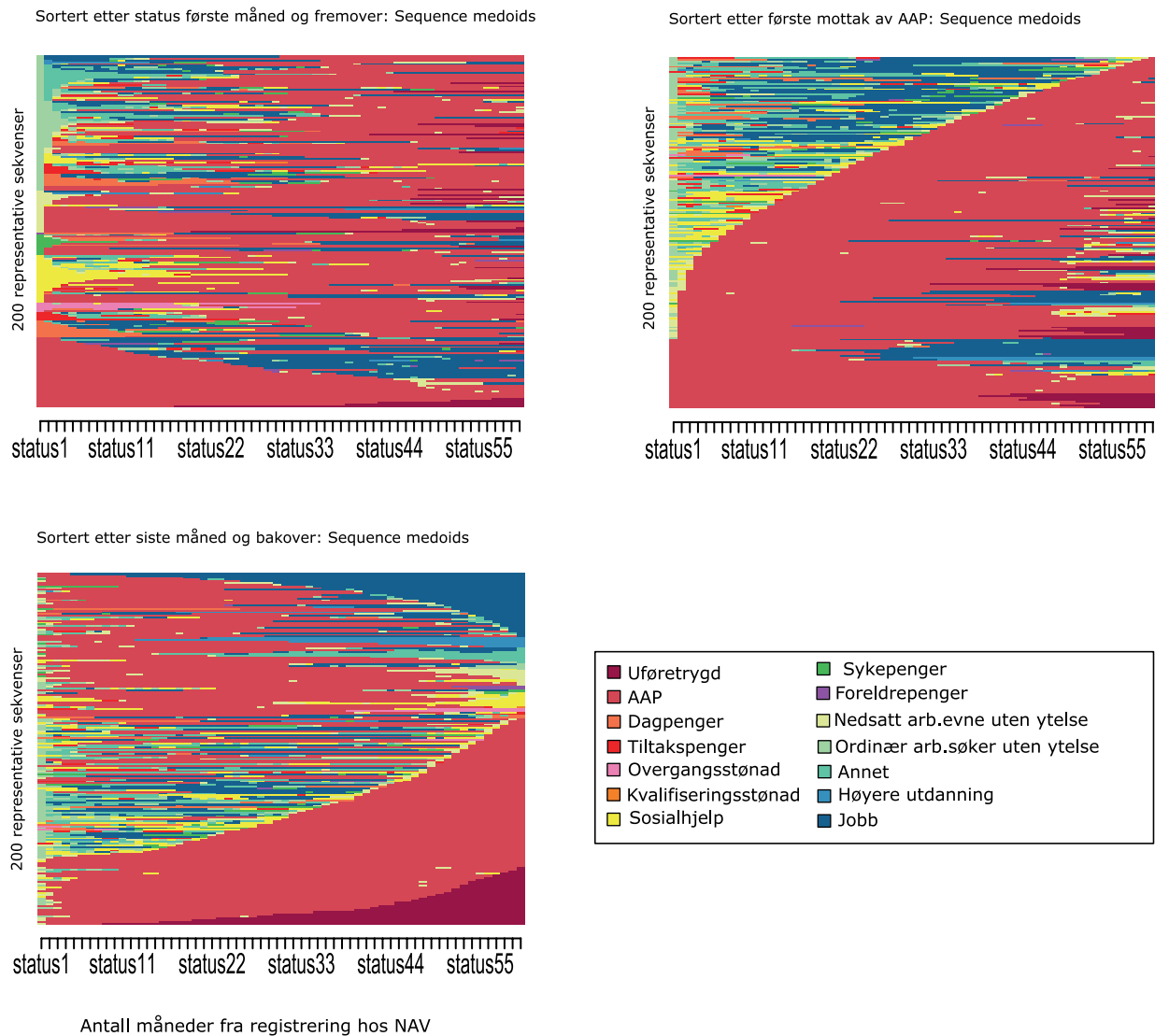
Kilde: NAV

melding til arbeidsformidling», og av disse mottok om lag halvparten AAP i løpet av analyseperioden. Halvparten av AAP-mottakerne hadde status «ordinær arbeidssøker uten ytelse» eller «nedsatt arbeids-evne uten ytelse» første måned.

Det ser ut til at andelen som var i jobb ved slutten av analyseperioden, var høyest blant dem som begynte å motta AAP i løpet de tre første månedene, eller som

mottok sykepenger første måned. Andelen er nokså tydelig lavere blant dem som mottok sosialhjelp, tiltakspenger eller dagpenger første måned. Dette må ses i lys av at de som mottok AAP fra starten vil ha hatt et lengre sammenhengende oppfølgingsløp enn de andre gruppene.

Figur 5 Representative enkeltsekvenser («relative frequency sequence plots») for alle i utvalget som mottok AAP minst én måned i femårsperioden. Sortert på tre ulike måter (hver figur er ikke nødvendigvis representativ for annet enn det den er sortert etter).



Kilde: NAV

Fem år etter registrering hos NAV mottar 6 av 10 AAP-mottakere fortsatt AAP eller uføretrygd

Den siste figuren er sortert etter status siste måned i analyseperioden, deretter nest siste måned og så videre. Den siste måneden mottar 17 prosent uføretrygd, mens 42 prosent fortsatt mottar AAP. Andelen som er i jobb og ikke lenger registrert hos NAV er på 18 prosent, men økende. Til sammenligning er tilsvarende andel for kvalifiseringsstønad en del høyere med 25 prosent, til tross for at denne ytelsen stiller krav om å ha vesent-

lig nedsatt arbeids- og inntektsevne og kan mottas i kortere tid. Det er likevel mulig at forskjellen kan skyldes positiv seleksjon, siden kvalifiseringsprogrammet gjennom å være helårig og på full tid stiller relativt strenge krav til å kunne delta i programmet. Det er også en del som den siste måneden har status sosialhjelp, «nedsatt arbeidsevne uten ytelse» eller «annet». Særlig de to førstnevnte gruppene ser ut til å ha hatt lengre perioder med AAP tidligere, men dette ser altså ikke ut til å ha ført til noen varig avklaring.

På grunnlag av de tre figurene er det liten tvil om at svært mange unge AAP-mottakere har en lang sammenhengende periode med ytelsen. Det er riktignok noen avbrudd blant annet med status «nedsatt arbeidsevne uten ytelse», ofte bare én måned, før mottaket av AAP gjenopptas. Slike avbrudd kan for eksempel skyldes brudd på aktivitetsplikten.

Oppsummering og diskusjon

Vi har sett at dagpenger er den ytelsen flest i kohorten av unge mottar i løpet av analyseperioden, men at AAP er ytelsen de mottar i flest måneder til sammen. Sosialhjelp mottas også relativt ofte. Totalt sett går det bra med de fleste unge som søker arbeidsrettet bistand fra NAV – nær 2 av 3 er i jobb eller høyere utdanning etter fem år uten lenger å være registrert hos NAV.

Klynger hvor ulike ytelser er sentrale

Den største klyngen, som vi har kalt *Raskt i jobb*, utgjorde 34 prosent av utvalget. En tilsvarende klynge utgjorde en noe større andel (41 %) i vår tidligere artikkel (Nossen, Gjerde og Lorentzen 2021). Det skyldes nok primært at vi denne gang har prioritert høyere utdanning foran jobb for personer som er registrert med begge disse statusene i samme måned. Dette gjenspeiles i at klyngen *Høyere utdanning* med 12 prosent av utvalget er betydelig større enn tilsvarende klynge i forrige artikkel (5 %).

Vi identifiserte fem klynger hvor ulike ytelser har en sentral rolle. Disse omfattet som vi kunne forvente klynger for dagpenger, AAP og for unge som tidlig begynner å motta uføretrygd. I tillegg er det en klynge med unge som mottar overgangsstønad og en «restklynge» hvor både sosialhjelp og tiltakspenger er vanlige ytelser. Når vi ser på alle som mottar en gitt ytelse minst én måned i løpet av analyseperioden, er andelen som var i jobb ved utgangen av perioden og ikke lenger registrert hos NAV, klart høyest for dagpenger med 64 prosent. Andelen var på omkring 40 prosent blant mottakere av tiltakspenger, overgangsstønad og sosialhjelp, mens kvalifiseringsstønad lå noe lavere med 25 prosent. Når vi ser bort fra uføretrygd var andelen lavest for AAP med 18 prosent.

Utfordring nr. 1: Unge som vurderes å ha nedsatt arbeidsevne

Når vi undersøkte hvordan klyngene varierte med kjennetegn, fant vi også denne gang at det som skilte mest var om de unge den første måneden var registrert som ordinære arbeidssøkere eller var vurdert til å ha nedsatt arbeidsevne (Nossen, Gjerde og Lorentzen 2021). Av dem som var registrert med nedsatt arbeidsevne første måned fulgte så mange som 7 av 10 løpebaner knyttet til *Langvarig AAP* eller *Tidlig uføretrygd*. Denne gruppen med unge har gjennom NAVs behovsvurdering og/eller arbeidsevnevurdering blitt vurdert til å ha større utfordringer og behov for mer omfattende oppfølging enn ordinære arbeidssøkere (og er klassifisert under «spesielt tilpasset innsats» eller «varig tilpasset innsats»). Det å være registrert med nedsatt arbeidsevne skal dermed gi tilgang til mer omfattede bistand og gjøre det lettere å få delta i arbeidsmarkedstiltak med sikte på at flere skal komme i jobb. Dette er selvsagt ikke enkelt å få til med tanke på at mange i gruppen sliter med helsemessige og andre utfordringer, for eksempel knyttet til rus, sosiale relasjoner, språk og kompetanse, og at mange ser ut til å gå fra sosialhjelp til AAP. Vi kan likevel ikke utelukke at det å bli vurdert til å ha nedsatt arbeidsevne, enten direkte eller (mer sannsynlig) som et inngangskrav for å motta AAP, kan bidra til å forlenge utenforskapet for en del unge (Strand og Svalund 2021). Det er i hvert fall tydelig at mange unge mottar AAP lenge – i gjennomsnitt to og et halvt år når vi avgrensner til utgangen av femårsperioden og ikke regner med mottak av uføretrygd. Dataene i denne analysen er riktignok fra før maksimaltiden på AAP ble redusert fra fire til tre år, og vi vet ikke om situasjonen er den samme i dag. Vi kan heller ikke si noe om årsakssammenhenger ut fra denne analysen, men den lange varigheten på AAP og (særlig) den lave overgangen til jobb uten lenger å være registrert hos NAV understreker betydningen av å få mer kunnskap om hvordan NAV kan hjelpe unge mennesker som har behov for omfattende bistand for å komme i jobb. Dette er en stor og sammensatt utfordring hvor arbeidsgiverne også spiller en viktig rolle, i likhet med det tverrfaglige samarbeidet med helsetjenesten og utdanningssektoren.

Utfordring nr. 2: Unge uten ordinær ytelse og uten et sammenhengende oppfølgingsløp

Andre grupper som har mer problematiske løpebaner enn utvalget som helhet er de under 20 år, de med grunnskole eller «ukjent» som høyeste selvrappor-terte utdanning, enslige forsørgere og innvandrere fra land utenfor EØS-området. Også for de tre førstnevnte gruppene handler det til dels om nedsatt arbeidsevne og ytelsene AAP og uføretrygd (hvor vi også finner flere unge kvinner enn menn). Innvandrere fra land utenfor EØS-området registreres derimot sjelden med nedsatt arbeidsevne, men de er overrepresentert i klyngene *Langvarig «annet»* og *Sosialhjelp og diverse*. Også unge under 20 år og de som bare har grunnskole eller ukjent utdanning er overrepresentert i disse, og her kan det være en del som holder på med videregående skole. Siden vi mangler opplysninger om dette er det vanskelig å si noe sikkert, men det kan se ut til at en del unge ikke bare står lenge uten jobb og uten å være i utdanning, men også uten oppfølging og ytelser fra NAV annet enn sosialhjelp og kortvarige tiltak. Dette gjelder særlig blant dem som har innvandret fra utenfor EØS-området, og kan muligens ha sammenheng med mangelfull språkopplæring. Det er imidlertid uklart hvordan det kan ha seg at denne gruppen har nedsatt arbeidsevne sjeldnere enn norskfødte unge, men likevel vanskeligere for å få jobb. Selv om mange som innvandrer i ung alder ikke oppfyller botidskravet for å motta AAP, burde ikke det være til hinder for at de får tilgang på virkemidler som krever nedsatt arbeidsevne i mindre grad enn norskfødte. Vi ser imidlertid også at innvandrere fra utenfor EØS-området ikke har svært mye lavere andeler i de jobbdominerte klyngene enn norskfødte. Dette kan henge sammen med at unge innvandrere har lettere for å tilegne seg norsk språk og kultur enn voksne innvandrere og at de derfor gjennomgående er mer tilpasningsdyktige. Innvandrere fra EØS-området har på sin side *høyere* andeler i de jobbdominerte klyngene enn norskfødte, og langt færre av dem befinner seg i klyngene knyttet til AAP og uføretrygd.

Begrensninger

Når vi studerer en kohort med alle unge som registrerte seg hos NAV et år, er det viktig å være klar over

at en betydelig andel av disse får jobb raskt og derfor ikke trenger bistand fra NAV. En viktig forklaring på dette er antagelig at mange registrerer seg som arbeidssøkere mens de avslutter skolegang eller studier og søker sin første «ordentlige» jobb. Dersom man ikke er klar over dette er det en risiko for å gi et overdrevent positivt bilde av hvordan det går med gruppen av unge som oppsøker NAV. Det kan også være en del som får jobb på egen hånd senere, men etter at de har sluttet å melde seg for NAV, og heller ikke dette er noe NAV nødvendigvis kan ta æren for.

Siden vårt fokus var på mottak av bestemte ytelser, definerte vi også undergrupper av utvalget bestående av alle som mottok en ytelse én eller flere måneder i analyseperioden, og viste representative enkeltsekvenser for disse. Dette er ikke vanlig å gjøre i sekvensanalyse, men de representative sekvensene ble identifisert ved hjelp av avstandsmatrisen som vi oppfatter som kjernen i denne metoden. Selv om det er vanskelig å finne en måte å presentere informasjonen på som gjør figurene lette å tolke, fikk vi på denne måten belyst løpebanene knyttet til sentrale ytelser litt mer i detalj.

Løpebanene til unge som søker arbeidsrettet bistand fra NAV er beskrevet for perioden 2014–2019, og kan være annerledes i dag. Både konjunkturer og strukturelle endringer i arbeidsmarkedet må antas å påvirke de unges løpebaner. Koronapandemien førte til store rystelser i arbeidsmarkedet som mest var forbigående, men både pandemien og Ukraina-krigen med påfølgende flyktningstrøm kan også ha mer langsiktige virkninger som vi ennå ikke kjenner. Dessuten kan regelverksendringer, enten de ble innført i løpet av analyseperioden eller senere, ha konsekvenser for noen av de unge som søker seg til NAV. Det gjelder særlig regelverksendringene for AAP. For å undersøke effekter av slike endringer må det benyttes andre analysemetoder.

Referanser

- Abbott, Andrew (1995) «Sequence analysis: New methods for old ideas». *Annual Review of Sociology*, 21, 93–113.
- Bakken, F.M. (2020) «Når sammensatte problemer blir medisinske diagnoser. Unge på arbeidsavklaringspenger». *Nordisk tidsskrift for ungdomsforskning*, 1, 27–41.
- Cornwell, Benjamin (2015) *Social sequence analysis: Methods and applications*. New York: Cambridge University Press.
- Dokken, Therese (2018) «Småbarnsmødre over på andre trygdeytelser etter innstramminger i overgangsstønad». *Arbeid og velferd*, 3, 39–55.
- Drange, Ida og Mari Holm Ingelsrud (2021) *Å miste og finne en jobb. Unge arbeidssøkere og dagpenge-mottak*. AFI-rapport 2021:04, OsloMet.
- Fasang, Anette Eva og Tim Futing Liao (2014) «Visualizing sequences in the social sciences: Relative frequency sequence plots». *Sociological methods & research*, 43 (4), 643–676.
- Lima, Ivar Andreas Åsland og Jorunn Furuberg (2018) «Hvem starter i kvalifiseringsprogrammet og kommer de i arbeid?». *Arbeid og velferd*, 3, 3–23.
- NAV (2021) *Regelverksendringene for arbeidsavklaringspenger fra 1.1.2018. En oversiktsrapport med NAVs analyser*. NAV-rapport nr. 2-2021.
- Nossen, Jon Petter og Johannes Sørbø (2015) «Friskmelding til arbeidsformidling – en ordning som bør benyttes oftere?». *Arbeid og velferd*, 2, 51–63.
- Nossen, Jon Petter, Audun Gjerde og Thomas Lorentzen (2021) «Unge som søker arbeidsrettet bistand fra NAV – hvor går veien videre?». *Arbeid og velferd*, 3, 23–40.
- Schreiner, Ragnhild (2019) *Unemployed or disabled? Disability screening and labor market outcomes of youths*. Memorandum nr. 5-2019. Universitetet i Oslo.
- Strand, Anne Hege og Jørgen Svalund (2021) *Velferdsordninger til unge. Bruk av arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram blant unge utenfor arbeid og utdanning*. Fafo-rapport 2021:35.
- Yin, Jun, Therese Dokken, Inger Cathrine Kann (2019) «Hvem går hvor og når. Fra arbeidsledighet til jobb, helserelaterte ytelser og utdanning». *Søkelys på arbeidslivet*, 36, 4, 214–230.

MÅLING AV BRUKERES ERFARINGER FRA MØTER MED VEILEDER – MULIGHETER OG UTFORDRINGER

Av Tor Erik Nyberg, Sverre Friis-Petersen og Ann Kristin Løe

Sammendrag

NAV og andre etater gjennomfører jevnlig brukerundersøkelser for å skaffe kunnskap som kan brukes til å bedre tjenestene. Resultater fra slike undersøkelser gjengis som oftest på kontor- eller etatsnivå. Brukernes erfaringer fra møtene med NAV kan imidlertid variere med hvilken veileder de møter. Det reiser spørsmål om brukerundersøkelser bør gjennomføres slik at resultatene knyttes til den enkelte veileder.

Hensikten med artikkelen er å belyse muligheter og utfordringer ved brukerundersøkelser på ansattnivå. Vi har et særskilt blikk på hva det kan bety for veiledningen og for NAV-ansatte, og diskuterer temaet ved å trekke på faglitteratur og en spørreundersøkelse om hva ansatte selv mener om denne type brukerundersøkelse.

Om lag halvparten av medarbeiderne og 70 prosent av lederne ved NAV-kontor stiller seg positive til denne typen brukerundersøkelse og mener det kan bedre kvaliteten i NAVs veiledning. Det kan eksempelvis skje ved at veilederne reflekterer over tilbakemeldingene og gjør endringer for å forbedre egne resultater.

Om lag 20 prosent av de ansatte stiller seg negative til brukervurdering på ansattnivå. Innvendingene kan knyttes til tre aspekter. For det første er det tvil om i hvor stor grad brukernes vurderinger reflekterer kvaliteten i veiledningen, og følgelig om vurderingene kan brukes til konkret forbedringsarbeid. For det andre er det bekymring for om ønske om gode tilbakemeldinger kan medføre at ansatte unngår å utfordre brukerne, selv om det skulle være nødvendig. For det tredje kan denne type brukerundersøkelser være uheldige for arbeidsmiljøet, eksempelvis dersom det oppstår «konkurranse» om gode tilbakemeldinger eller om ansatte ikke klarer å forbedre sine resultater. Disse innvendingene kan ses i sammenheng med at det kan oppstå spenninger mellom brukernes ønsker, veilederens vurderinger og NAVs regelverk.

Abstract

Measuring users' experiences of meetings with their NAV counselor – possibilities and challenges

The Norwegian Labor and Welfare Administration (NAV) and other public agencies regularly conduct user surveys to obtain knowledge for improving services. The results from such surveys are usually reported at section or agency levels. Users' experiences with NAV may, however, vary according to which counselor they meet. That raises the question of whether user surveys should be conducted in such a way that the results are tied to individual counselors.

This article's purpose is to consider the opportunities and challenges inherent in user assessment at the employee level. Our focus is on possible outcomes for the counseling service and for NAV employees. We discuss the topic by drawing on the research literature and the results of a survey about employees' opinions on the matter.

Half the employees and 70 percent of the managers take a positive stance toward this kind of user survey and believe that it can improve the quality of NAV's counseling. That might happen if, for instance, counselors individually or groupwise discuss and take measures to improve their own results.

About 20 percent of the employees and managers take a negative stance toward user assessment at the employee level. The objections concern three aspects. First, there is doubt about the extent to which users' assessments reflect the quality of the counseling, and, subsequently, if the assessments can be used in improvement processes. Second, some worry that a desire for positive user assessments may lead employees to avoid confrontations with users, even when necessary. Last, this kind of survey may affect the work environment negatively, for instance, if it leads to "competition" in obtaining good results, or if employees are not able to improve their results despite taking measures. The objections can be understood in relation to possible tensions between what users want, counsellors' assessments, and NAV's regulations.

Innledning

Brukerundersøkelser er utbredt i offentlig sektor. Hensikten er som oftest å oppnå kunnskap som kan bidra til å forbedre de offentlige tjenestene. Brukerundersøkelser i NAV viser at oppfatningen av møtet med veileder har sterk sammenheng med den overordnede brukertilfredsheten (NAV 2019a, 2021b). På tross av at veileder er viktig for brukeropplevelsen, blir resultater fra brukerundersøkelser verken knyttet til, eller gjengitt til den enkelte ansatte. Den ansatte får altså ikke vite hva «egne» brukere har ment, og oppmerksomheten rettes ofte mot kontorets samlede resultater. Med andre ord, aggregeres brukernes erfaringer med NAV på «ansattnivå» opp til «kontornivå» eller høyere. Det medfører at potensielt viktig informasjon om brukeropplevelser på ansattnivå ikke kommer fram.

Hensikten med denne artikkelen er å belyse muligheter og utfordringer ved brukervurdering på ansattnivå, med et særskilt blikk på hva det kan bety for veiledningen og de ansatte. Brukermøtene er en viktig del av den arbeidsrettede oppfølgingen, og det er et mål for NAV at brukerne skal ha en god opplevelse av møtet (NAV 2019b; NAV-loven, 2006, §1). En mulig fordel med brukervurdering på ansattnivå er at veilederen får en ny kilde til kunnskap om hvordan brukerne oppfatter veiledningen, noe som kan benyttes til refleksjon og forbedring (Haugum mfl. 2014). En annen fordel er at et slikt system kan fange opp kontinuerlige tilbakemeldinger fra brukerne og dermed synliggjøre brukernes egne opplevelser i eksempelvis NAV-kontorets styringsstatistikk (Rolland 2005). Denne type brukervurderinger kan dermed bidra til utvikling av kunnskapsbasert praksis i NAV (NAV 2021a).

Samtidig kan det argumenteres for at brukervurderinger verken bør registreres eller gjengis på ansattnivå. For det første, tilsier erfaringer fra andre sektorer at det ikke nødvendigvis er sammenheng mellom brukernes vurdering av enkeltansattes arbeid og andre kvalitetsindikatorer (Boring mfl. 2016; Dechsling mfl. 2021; Kreitzer og Sweet-Cushman 2022). Det kan altså stilles spørsmål ved i hvor stor grad brukervurderingene reflekterer kvaliteten i det enkelte møte. For det andre, kan brukervurdering på ansattnivå impli-

sere at høy grad av brukertilfredshet alltid er mulig og ønskelig. NAV-veiledere kan imidlertid måtte fatte beslutninger som ikke er i tråd med brukers ønske og som dermed kan redusere brukertilfredsheten (Sanden Sannes og Spjelkavik 2014; Skriver og Meier 2020). I verste fall kan brukervurderinger medføre at veiledere kvier seg for å uttrykke uenighet med brukere, selv om det noen ganger er nødvendig at veileder bruker «sin makt og sitt mandat til å motivere og utfordre arbeidssøkeren» (Sanden Sannes og Spjelkavik 2014, s. 130). For det tredje, kan brukervurdering på ansattnivå bidra til «konkurranse» mellom veiledere, noe som kan gå utover arbeidsmiljøet.

Brukervurderinger på ansattnivå kan dermed medføre både muligheter og utfordringer. En oversiktsartikkel om brukervurderinger i helsesektoren tilsier at ansatte hovedsakelig stiller seg positive til «vanlige» brukerundersøkelser (Haugum mfl. 2014). Vi finner imidlertid få studier om hvordan offentlige ansatte stiller seg til brukervurderinger på ansattnivå. I NAV er det initiert en prosess for å vurdere nettopp om, og i tilfelle hvordan, denne typen brukervurderinger kan samles inn. I den forbindelse er det dermed interessant å diskutere muligheter og utfordringer forbundet med temaet, samt få mer kunnskap om hvordan ansatte selv stiller seg til brukervurderinger på ansattnivå.

I den første delen av artikkelen trekker vi på utvalgt litteratur for å belyse spenningsfeltet NAV-veiledere står i og hvordan brukervurdering på ansattnivå kan påvirke arbeidet. I den andre delen av artikkelen bruker vi en spørreundersøkelse blant NAV-ansatte i Trøndelag og Vestland for å undersøke hvordan ansatte selv stiller seg til brukervurdering på ansattnivå. I undersøkelsen ble de ansatte bedt om å ta stilling til en tenkt innføring av et system for brukervurdering på ansattnivå. Avslutningsvis drøfter vi resultatene fra undersøkelsen i lys av de teoretiske betraktningene i første del av artikkelen.

Veilederens oppgaver og mulige fordeler og ulemper ved brukervurdering

Veiledere ved NAV-kontorene bistår brukerne med helsemessige, sosiale og økonomiske utfordringer, ofte knyttet til at de ikke er i jobb. Eksempelvis gir de

råd og veiledning i forbindelse med valg brukeren står overfor, bistår med kompetansehevede tiltak og bygger nettverk mot arbeidsgivere for å koble markedets behov med brukernes ressurser. Bredt forstått utøver veilederne sosialt arbeid: de streber etter å fremme samfunnsutvikling og inkludering av den enkelte (IFSW 2017).

Veilederrollen ligger samtidig i et spenningsfelt mellom hjelp og kontroll. Som offentlig ansatte skal veilederne forvalte lover fattet av Stortinget og forholde seg til NAVs interne regler og rutiner. Det kan dermed oppstå spenninger mellom brukers ønsker, veileders vurderinger, og hva veileder kan (og må) kreve av og tilby bruker i henhold til regelverket (Jordan og Parton 2004; Kjørstad 2019; Molander og Terum 2008; Lipsky 2010). Ressursknapphet og tidsnød kan gjøre det krevende å håndtere dette spenningsfeltet på en god måte: eksempelvis mener 88 prosent av veilederne at manglende personalressurser er en utfordring (Fossestøl mfl. 2020, s. 134). Veilederne vil selv også kunne være gjenstand for ulike former for kontroll, eksempelvis i form av mål- og resultatstyring eller at brukerne selv utløser kontrollmekanismer i form av klager. I sum innebærer det at veilederen må ta mange ulike hensyn i sitt arbeid og at veileder overfor brukerne har en rolle både som hjelper og «portvokter».

Brukermøtene som en viktig arena i veiledningen

Møter med brukere som ønsker og har behov for veiledning er en vesentlig del av veilederens oppgaver. Ved hjelp av dialogen i møtet skal veilederne bedre kunne forstå hva som er brukers utfordringer og ønsker, for å kunne gi tilpasset hjelp og veiledning. Møtet er altså mer enn en formalitet: det kan være avgjørende for hvilke tjenester den enkelte får fra NAV og påvirke brukerens selvoppfattelse og livssituasjon (Svensson 2008, s. 137; Abbot 1988). Eksempelvis kan positive tilbakemeldinger fra veileder gjøre brukere tryggere på egne evners relevans for arbeidsmarkedet (Marthinsen og Skjefstad 2011). Møtet blir dermed et samspill og i seg selv en vesentlig del av den offentlige tjenesten (Osborne og Strokosch 2013). Denne forståelsen av møtet er noe veilederne selv slutter seg til: Svært mange er enige i at «oppfølgingen er et samarbeid mellom brukeren og meg som veileder» (Fossestøl mfl. 2020, s. 94).

Samspeillet gjør at brukermøtene er ulike og at de avhenger av forhold både ved bruker og veileder. Selv om NAV har retningslinjer for arbeidsrettet oppfølging, kan møtene ikke fullt ut standardiseres, etterprøves eller kontrolleres (Goodin 1989). Det gjør at både opplevelsen av møtene og kvaliteten varierer. Samtidig er det som oftest kun veileder og bruker som deltar. Det kan gjøre det vanskelig både for veilederne selv, og eksempelvis deres ledere, å vurdere kvaliteten ved den enkeltes veiledningsarbeid. Siden brukermøtene er en vesentlig del av velferdstjenesten, kan den begrensede innsikten oppleves som problematisk (Molander mfl. 2012).

Muligheter og utfordringer ved brukervurdering av møtet med veileder

På tross av begrenset innsikt i enkeltmøter, er det flere metoder for å oppnå innsikt i møtenes innhold. Veiledere kan reflektere over bestemte møter sammen med kollegaer (såkalt kollegaveiledning), og brukerne kan levere en klage dersom de har hatt en dårlig opplevelse. Andre metoder er dialog med brukere i brukerutvalg, brukerråd eller mer uformelle arenaer som brukercafé. Det kan være nyttig for å oppnå generell kunnskap om brukermøter, men er trolig mindre egnet for å oppnå systematisk kunnskap om den enkelte veileders arbeid.

Brukervurdering på ansattnivå går ut på at bruker får mulighet til å vurdere møtet med veileder ved å delta i en anonym spørreundersøkelse i etterkant. Som vist til innledningsvis, skiller metoden seg fra vanlige brukerundersøkelser ved at vurderingene knyttes til den enkelte ansatte. Bruker kan få spørsmål om total *tilfredshet* med møtet, og sine *erfaringer* med mer spesifikke deler av møtet, eksempelvis om innholdet var planlagt og kjent for bruker, eller om bruker opplevde å få tilstrekkelig tid og anledning til å forklare sin situasjon. Tilfredshet og erfaringer er to noe ulike tilnærminger til spørsmålsstillinger, men ofte vil en brukerundersøkelse søke å fange opp begge aspekter. Her bruker vi for enkelthets skyld begrepene brukertilfredshet, erfaringer, opplevelser og vurderinger om hverandre.

Det kan være flere positive sider ved å innhente brukernes vurdering av møtet med NAV. Noen gjelder

brukerundersøkelser generelt, og noen gjelder brukervurdering på ansattnivå. Undersøkelser om verdien av «vanlige» brukerundersøkelser i helsesektoren tilsier at de fleste ansatte mener at de lærer av tilbakemeldinger fra brukerne (Haugum mfl. 2014). Om den ansatte får tilgang til tilbakemeldinger fra brukere som gjelder en selv, kan det tenkes at disse kan brukes til mer målrettet forbedringsarbeid av egen veiledning, enn om tilbakemeldingene kun gjengis på avdelings-, kontor- eller etatsnivå. Det kan også være fruktbart at den ansattes leder får tilgang til resultatene, eksempelvis for å kunne skreddersy kompetansehevende tiltak. Siden NAV ikke har brukerundersøkelser som er store nok til at de jevnlig kan brytes ned på kontornivå, kan tilbakemeldinger fra brukermøtene også danne grunnlag for løpende statistikk på dette nivået. Denne «brukerstemmen» kan supplere det Rolland (2005) kaller for typiske «top-down» styringsparametere (se Roaldsnes 2018 for eksempler og kritikk av NAV-kontorenes styringsparametere). Data som reflekterer og gjengir brukernes egne perspektiver kan bidra til styrket brukerorientering, altså at medarbeidere og ledere blir mer opptatte av brukernes perspektiver. Dette kan ha en rekke positive følger. Eksempelvis finner Salge mfl. (2012), i en studie av helsesektoren, at brukerorientering nærmest er en forutsetning for å kunne levere bedre tjenester.

Brukervurderinger, både vanlige og på ansattnivå, kan imidlertid også ha problematiske sider. Her vil vi trekke fram tre av dem. For det første, kan det oppstå usikkerhet om hva som måles i brukerundersøkelser, altså begrepsvaliditeten (Skog 2004). Det kan eksempelvis stilles spørsmål ved om brukerne har tilstrekkelige forutsetninger til å vurdere ulike aspekter ved veiledningen, selv om de blir spurt om og velger å svare på dette (Grand 2010; Hansen mfl. 2012; Kahneman og Tversky 1974; Kirkebøen 2013). Andre faktorer enn selve veiledningen vil kunne prege svarene, eksempelvis brukers egen situasjon eller andre kjennetegn ved veileder. Ordinære brukerundersøkelser viser at brukererfaringer varierer systematisk med brukers kjennetegn, noe som understøtter dette argumentet (NAV 2021b; Nyberg mfl. 2020). Om resultatene brytes ned på ansattnivå, kan det medføre vanskeligheter med å skille ut hvilke deler av resultatene som kan knyttes til og brukes til å forbedre veilednin-

gen. Det kan også gjøre det problematisk å sammenligne veiledere. Innenfor academia er det eksempelvis vist at studenters vurderinger av undervisere ikke nødvendigvis har sammenheng med undervisningskvaliteten (Boring mfl. 2016; Dechsling mfl. 2021; Kreitzer og Sweet-Cushman 2022). På den andre siden, kan det argumenteres for at brukernes subjektive opplevelse nettopp er en viktig og ufravikelig del av kvaliteten ved offentlige tjenester (Hansen mfl. 2012). Som Rolland (2005, s. 14) skriver i en betraktning om brukerundersøkelsers rolle som offentlig styringsverktøy, er det kun brukeren som «vet hva som er viktige og uviktige kvalitetsindikatorer ved tjenesten, *for brukeren*» (vår utheving). Brukerens opplevelse er trolig av særlig betydning når tjenestene blir til i et samspill mellom bruker og det offentlige, noe som nettopp er et trekk ved brukermøtene i NAV (Osborne og Strokosch 2013; Alford 2016). Potensielle utfordringer med begrepsvaliditet er dermed mer et argument for å være kritisk til hva en måler og hvordan resultatene tolkes, snarere enn et argument mot brukervurderinger i seg selv.

En annen årsak til at brukervurderinger kan være problematiske, er at de kan medføre vridningseffekter. Med det menes at de kan fungere helt eller delvis mot sin hensikt og i verste fall *senke* kvaliteten i veiledningen (Grimen 2008 kaller dette for perverse insentiv). Som nevnt, fungerer veilederen som både den enkeltes hjelper og myndighetenes representant. Det ideelle er at veilederen forener disse hensynene på en måte som brukeren er fornøyd med, men det kan også oppstå spenninger. Kanskje må veileder bruke «sin makt og sitt mandat til å motivere og utfordre arbeidssøkeren» (Sanden Sannes og Spjelkavik 2014, s. 130) på måter som utfordrer brukertilfredsheten, men som øker sannsynligheten for å komme i arbeid. Enighet og tilfredshet er ikke alltid en forutsetning for utvikling, kanskje kan det også skje ved konfrontasjon og uenighet (Skriver og Meier 2020). Med andre ord, kan veilederen stå i situasjoner hvor andre hensyn bør få forrang, eller vanskelig kan kombineres på en måte som ivaretar målet om en god brukeropplevelse. Om veileder opplever brukervurderinger som et insentiv til å prioritere brukeropplevelsen over andre hensyn, kan det medføre at veileder vegrer seg for å utfordre bruker (Nasr mfl. 2015). Kanskje fører det også til

«creaming» (Lipsky 2010), altså at veileder nedprioriterer eller unngår å møte brukere som en forventer negative tilbakemeldinger fra. Vi finner en parallell til slike vridningseffekter i academia, hvor studentvurderinger kan utgjøre et insentiv til å sette gode karakterer (Ewing 2012). Studier av undervisere og leger tyder også på at vektlegging av enkeltbrukeres ønsker kan stå i et visst motsetningsforhold til ivaretagelse av bredere samfunnsinteresser (Andersen mfl. 2013; Carlsen og Norheim 2003; Jensen og Andersen 2015). Når det er sagt, er det ikke uvanlig at ansatte i offentlig sektor må forholde seg til det som kan oppfattes som motstridende styringssignaler (Røhnebæk og Breit 2021). En kan derfor argumentere for at ulike insentiv først får uheldige effekter dersom de ikke møtes på en nyansert og balansert måte.

En tredje årsak vi vil trekke fram dreier seg om arbeidsmiljø. Noen ansatte vil kunne få negative vurderinger over tid. Om statistikk i tillegg viser at den ansatte ligger «verre an» enn kollegaer, vil veilederen kunne oppleve lite mestring i arbeidshverdagen. Om tilbakemeldingene ikke lar seg omsette til positiv endring, vil det kunne medføre redusert motivasjon, sykefravær eller ønske om å bytte jobb. Slåtten mfl. (2011) argumenterer for at det er rimelig å anta at ansatte ønsker å gjøre en god jobb, og at tilbakemeldinger fra kunder og brukere kan påvirke ansattes mestringfølelse. I deres studie av ansatte i norske private og offentlige virksomheter finner de nettopp at mestringfølelse har sammenheng med ønske om å bytte jobb. Denne type konsekvenser kan også påvirke arbeidsmiljøet i stort, hvis forhold rundt veiledningen ses på og behandles som et individuelt spørsmål snarere enn som felles utfordringer. «Konkurransen» om brukerevalueringer mellom ansatte, avdelinger eller kontorer kan oppstå. Kanskje er dette fruktbart om en er sikker på at brukervurderinger kun reflekterer kvalitet og ikke står i motsetning til andre mål. Uten denne vissheten er det imidlertid usikkert om konkurranse gagnar ansatte, brukere, NAV eller samfunnet i stort. Om brukervurderinger går utover arbeidsmiljøet, er det også mulig at dette i seg selv får negative konsekvenser for brukeropplevelsen. Eksempelvis fant en studie fra helsesektoren sammenheng mellom sykepleieres jobbtilfredshet og brukertilfredshet (Kvist mfl. 2014). På den andre siden, kan det

argumenteres for at brukervurderinger kan være positive for arbeidsmiljøet dersom disse brukes i konstruktive prosesser. Det kan innebære å løse både individuelle og felles utfordringer i fellesskap, noe som kan styrke samholdet mellom ansatte og øke motivasjonen for arbeidsoppgavene.

Data og metode

For å undersøke hvordan NAV-ansatte stiller seg til brukervurderinger på ansattnivå, bruker vi data fra en spørreundersøkelse blant ansatte ved NAV-kontorer i Vestland og Trøndelag. Dataene analyserer vi med logistiske regresjonsmodeller og en enkel kvalitativ gjennomgang av undersøkelsens fritekstkommentarer.

Spørreundersøkelse om holdninger til brukervurdering på ansattnivå

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til alle ansatte ved NAV-kontorene i Vestland og Trøndelag i begynnelsen av mars 2021. På forhånd hadde 19 (av 79) kontorer i de to fylkene deltatt i et pilotprosjekt hvor ansatte nettopp fikk erfaring med brukervurderinger på ansattnivå (se faktaboks).

Undersøkelsen ble distribuert via e-post, med syv dagers svarfrist over to ulike uker. E-posten inneholdt informasjon om hensikten med og innholdet i undersøkelsen og samtykke til behandling av personopplysninger. De som ikke svarte fikk opptil to påminnelser. Totalt gjennomførte 1039 ansatte undersøkelsen, tilsvarende en svarprosent på 46 (korrigert for fravær o.l.). 49 prosent av de som svarte tilhørte et kontor som ikke deltok i pilotprosjektet. Blant disse var svarprosenten 43, mens svarprosenten blant ansatte ved pilotkontorer var 50. På grunn av metodiske utfordringer med pilotprosjektet (se faktaboks) benytter vi kun svarene til de som *ikke* tilhørte pilotkontorer i den kvantitative analysen. For den kvalitative analysen benytter vi begge grupperes svar.

Undersøkelsen inneholdt spørsmål om arbeidsmiljø, brukerorientering, erfaringene med pilotprosjektet (dersom de deltok) og det som er denne artikkelens tema: hvordan respondenten stiller seg til et system for brukervurdering på ansattnivå. Sistnevnte tema ble undersøkt ved at vi ba respondenten tenke seg at

NAV vurderer å utvikle et system for brukervurdering på ansattnivå. I et forsøk på å unngå at ansatte svarte ut fra en bekymring for at systemet ville være tidkrevende å administrere, ble det understreket at systemet ikke ville medføre merarbeid:

Tenk deg at NAV vurderer å innføre et system hvor brukerne kan gi tilbakemelding på det siste møtet de hadde med NAV-kontorets veileder. Etter møtet får brukerne invitasjon til å svare på en spørreundersøkelse. De får eksempelvis spørsmål om veilederen var godt forberedt og om de ble møtt med forståelse.

Systemet vil være helt automatisk, altså medfører det ikke merarbeid for veileder eller andre på kontoret. Brukerne får automatisk en spørreundersøkelse etter møtet, og rapporter med statistikk og skriftlige tilbakemeldinger som ivaretar brukernes anonymitet lages automatisk.

Ut fra dette stilte vi opp påstander om de kunne tenke seg et slikt system og hvilke funksjoner de så for seg at systemet burde ha (se tabell 1). Respondentene kunne svare på en skala fra 1 til 5, hvor 1 var «helt uenig» 3 var «verken eller» og 5 var «helt enig». I analysene regner vi de som svarte 4 eller 5 som posi-

tive, de som svarte 3 som ambivalente og de som svarte 1 eller 2 som negative.

Analysemetoder

For å belyse hvordan NAV-ansatte stiller seg til et system for brukervurdering på ansattnivå, gjengir vi hvor stor andel av de ansatte som stilte seg positive til det tenkte systemet i sin helhet og til de enkelte funksjonene. Det viste seg i forberedende analyser at det for enkelte av påstandene var mest variasjon i svarene mellom medarbeidere og ledere. Resultatene er derfor fordelt på disse to gruppene. For å kunne peke på om forskjellene er statistisk signifikante eller ikke, satte vi de to gruppene opp som uavhengige variabler i en logistisk regresjonsmodell. Det ble beregnet én modell for hver påstand. En logistisk regresjonsmodell er velegnet når utfallet vi er opptatt av er dikotomt: altså i dette tilfellet positiv eller ikke positiv (se f.eks. Mehmetoglu og Jakobsen 2017). I analysen legges medarbeidere til grunn og det testes om ledere avviker signifikant fra disse.

I logistiske regresjonsmodeller beregnes det som regel odds ratioer som kan være vanskelige å tolke. For å forenkle tolkningen beregner vi og viser kun predi-

Pilotprosjektet «System for tilbakemelding fra brukerne»

Om lag halvparten av de ansatte som inngår i den kvalitative analysen i denne artikkelen, deltok i pilotprosjektet «System for tilbakemelding fra brukerne». Prosjektet ble ledet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, i samarbeid med NAV Vestland, NAV Trøndelag og statsforvalterne i de to fylkene. Hensikten med pilotprosjektet var å høste erfaring med brukervurderinger på ansattnivå, herunder hvordan slike vurderinger kan gi økt innsikt i brukernes opplevelser og om innsikten kan benyttes til å utvikle veiledningen og NAVs tjenester. Pilotprosjektet skilte seg fra NAVs ordinære brukerundersøkelser (f.eks. NAV 2021b) på to hovedmåter: ved at brukerne ble invitert til å gi tilbakemelding om sin erfaring med enkeltmøter kort tid etter at møtene fant sted, og at svarene ble brutt ned på og gjort tilgjengelige for den enkelte ansatte i anonymisert form. Ikke-anonyme brukervurderinger som er egnet til å inngå i selve veiledningen ble ikke testet ut i prosjektet (f.eks. Ardito og Rabellino 2011; Skrivers og Meier 2020; NAPHA 2021).

Tilbakemeldingene fra brukerne viste seg å være vesentlig mer positive enn hva som kan forventes ut fra vanlige brukerundersøkelser (NAV 2021b), men var på nivå med brukeres tilbakemeldinger etter telefonsamtaler med veiledere på

NAV Kontaktsenter. Gjennomsnittet på de fleste spørsmålene var 5,6 på en sekspunktsskala og om lag 96 prosent av brukerne svarte positivt (4-6 på skalaen). Det er av flere årsaker umulig å fastslå om resultatet er representativt. Et manuelt system for utsending kan ha medført at misfornøyde brukere til en viss grad ble selektert bort ved utsending av undersøkelsen (eller motsatt, at fornøyde brukere ble prioritert). Det kan også hende at misfornøyde brukere i mindre grad valgte å svare på undersøkelsen, eksempelvis om de var usikre på om svarene virkelig ville bli behandlet anonymt. Disse svakhetene kan ha resultert i at veilederne fikk tilbakemeldinger som var bedre enn om undersøkelsen hadde gått ut automatisk til samtlige brukere. Det kan medføre at veilederne som deltok i prosjektet er mer positive til innføring av brukervurdering på ansattnivå enn de ville vært om de hadde fått en større andel negative tilbakemeldinger. Forberedende analyser (ikke vist her) tilsier nettopp at veiledere som deltok i prosjektet er mer positive til innføring av et system enn de som ikke deltok. På grunn av de metodiske usikkerhetene inkluderer vi kun de som *ikke* deltok i prosjektet i den kvantitative analysen. I den kvalitative analysen bruker vi imidlertid kommentarer fra begge grupper.

kerte andeler (Williams 2012). Siden de to grupperingene er de eneste uavhengige variablene i modellene, vil de predikerte andelene fra de logistiske regresjonsmodellene være de samme som en enkel beregning av andelen positive innenfor hver gruppe.

De statistiske analysene er egnet til å beregne hvor mange ansatte som stiller seg negative, ambivalente eller positive til brukervurdering på ansattnivå, men sier mindre om *hvorfor* de svarer som de gjør. Vi supplerte derfor de statistiske analysene med en enkel analyse av svarene på fritekstspørsmålet «Har du andre tanker eller kommentarer om et slikt system?». Til sammen valgte 221 respondenter å skrive en kommentar, og det var en tendens til at disse var mindre positive til systemet enn de som ikke skrev en kommentar. To av forfatterne leste igjennom samtlige kommentarer for å danne seg et inntrykk av hvilke temaer som gikk igjen. Ut fra dette, valgte vi ut noen kommentarer som vi anså som representative for disse temaene (for å hindre gjenkjenning er enkelte av kommentarene forkortet og/eller gjengitt på bokmål). Målet med analysen av kommentarene var altså å få et innblikk i noen temaer og bekymringer flere av de ansatte er opptatte av.

Resultater

I det følgende gjengir vi og analyserer resultatene fra undersøkelsen blant de ansatte. Først ser vi på hvordan ansatte stilte seg til innføring og tenkte funksjoner ved et system for brukervurdering på ansattnivå. Deretter kommer vi nærmere inn på de ansattes kommentarer til systemet.

Halvparten av veilederne er positive til brukervurdering på ansattnivå

I tabell 1 gjengir vi andelen ansatte som svarte positivt på om de kunne tenkt seg et system for brukervurdering på ansattnivå og hvordan de stilte seg til ulike funksjonalitet ved systemet. Vi gjengir andelene brutt ned på om de ansatte er medarbeidere (veiledere) eller ledere.

Halvparten av medarbeiderne var positive til at brukervurdering på ansattnivå bør innføres i NAV (påstand 1). 32 prosent svarte verken eller (ikke vist

i tabell), og kan derfor regnes som ambivalente. Blant lederne var 70 prosent positive og 7 prosent ambivalente. I begge grupper er dermed om lag 20 prosent negative. Vurderingen av om et system bør innføres er tett knyttet til om ansatte mener at det vil bedre kvaliteten i NAVs veiledning (påstand 2).

Påstand 3 til 14 dreier seg om ulike funksjonalitet ved systemet. Før påstandene ble respondenten bedt om å se for seg at et system skulle bli innført, og ta stilling til hvilken funksjonalitet det burde inneholde. Vi må likevel regne med at svarene er farget av om respondenten er positive eller negative til systemet i utgangspunktet, og vi kommenterer derfor kun hovedtrekkene i svarene.

Det virker ikke avgjørende at det enkelte kontor eller region får anledning til å legge inn egne spørsmål: om lag 60 prosent av medarbeidere og ledere ønsker denne muligheten (påstand 3). Når det gjelder på hvilket nivå resultater bør tilbakeføres, er det størst enighet om at det enkelte kontor og dets avdelinger bør få egne resultater, med om lag 70 prosent positive medarbeidere (påstand 4). Det er imidlertid mer kontroversielt om brukervurderingene skal gjengis på ansattnivå (påstand 5 og 6). Om lag halvparten av medarbeiderne er positive til å få resultater i form av statistikk som kan sammenlignes med andre. Det er imidlertid mer etterspørsel etter tekstlige tilbakemeldinger, med en andel på 66 prosent. Kanskje oppleves det vanskelig å forbedre seg kun basert på statistikk og sammenligninger, mens tekst fra brukerne enklere kan brukes til refleksjoner og forbedringer.

På spørsmål om hvem som eventuelt skal ha tilgang til den enkelte veileders tilbakemeldinger, mener 57 prosent av medarbeiderne at veileder selv bør kunne vurdere dette (påstand 7). En tilsvarende andel på 59 prosent mener at leder bør kunne se tilbakemeldingene for å bidra til utvikling av den enkelte (påstand 8). På disse spørsmålene skiller lederne seg signifikant, om enn ikke drastisk, fra medarbeiderne. 44 prosent av lederne mener at veilederne selv skal vurdere om tilbakemeldingene deles med andre, mens 78 prosent mener at de bør deles med leder. Det er imidlertid relativt få, både blant medarbeidere og ledere, som mener at tilbakemeldinger skal kunne brukes som

Tabell 1: ansattes holdning til innføring og tenkte funksjoner for brukervurdering på ansattnivå, andel positive (som har svart 4 eller 5 på en fempunktsskala)

Påstander	Medarbeidere	Ledere
1. Et slikt system, som beskrevet over, bør innføres i NAV	50	70**
2. Et slikt system vil bedre kvaliteten i NAVs veiledning	53	72**
3. Det enkelte kontor / fylke bør ha anledning til å legge inn egne spørsmål til brukerne	62	57
4. Tilbakemeldingene bør være tilgjengelige for den enkelte avdeling og kontor (f.eks for at de kan sammenlignes med andre kontorer og seg selv over tid)	70	79
5. Den enkelte veileder bør få tilgang til tilbakemeldinger som gjelder sine møter, for å sammenligne eget gjennomsnitt med andre	50	52
6. Den enkelte veileder bør få tilgang til tilbakemeldinger som gjelder sine møter, for å lese (anonyme) tekstlige tilbakemeldinger fra bruker	66	72
7. Den enkelte veileder må selv kunne vurdere om han/hun deler sine tilbakemeldinger med andre	57	44*
8. Den enkelte veileders tilbakemeldinger bør kunne ses av leder for at leder skal bidra til utvikling av den enkelte	59	78**
9. Veileder bør kunne bruke tilbakemeldingene som argument i f.eks. lønnskrav	29	19
10. Tilbakemeldinger for det enkelte kontor bør være del av fylkesdirektørens resultatoppfølging	44	52
11. Tilbakemeldingene for det enkelte kontor og fylke bør være offentlig tilgjengelig, slik at f.eks. aviser kan skrive om dem	16	24
12. Tilbakemeldinger fra brukere bør samles inn hele året	48	58
13. Tilbakemeldinger fra brukere bør samles inn i kortere tidsperioder	27	24
14. Det bør være et støtteopplegg for veiledere som får tilbakemeldinger (f.eks. kollegaveiledning)	75	88*
N	432	49

* p<0,10, ** p<0,05, indikerer at andelen er signifikant forskjellig fra den første gruppen.

Kilde: NAV

argument i f.eks. lønnskrav (påstand 9). Det kan kanskje tolkes som skepsis til om tilbakemeldingene reflekterer kvaliteten i veiledningen, eller at ansatte legger vekt på andre faktorer når de fremmer lønnskrav.

Som nevnt over, kan det tenkes at resultatene fra systemet kan inngå i fylkesdirektørens resultatoppfølging av NAV-kontoret sammen med andre styringsparametere. Om lag halvparten av de ansatte stilte seg positive til dette (påstand 10). Samtidig er det få som mener at statistikk fra tilbakemeldingene bør publiseres offentlig (påstand 11). Når det gjelder frekvens for innhenting av tilbakemeldinger, er det flere som ser for seg at dette bør foregå kontinuerlig snarere enn periodevis (påstand 12 og 13). Avslutningsvis er det relativt stor enighet om at det bør være et støtteopplegg for veiledere som får egne tilbakemeldinger, særlig blant lederne (påstand 14).

Validitet – hva måles egentlig?

For å belyse årsakene til ansattes holdninger til brukervurdering på ansattnivå, gjennomgikk vi samtlige kommentarer fra undersøkelsen. Som nevnt i avsnittet om analysemetoder, var hensikten med gjennomgangen å identifisere temaer som flere ansatte var opptatte av. Noen uttrykte støtte til løsningen, men ofte sammen med en bekymring. De fleste bekymringene kan knyttes til de tre utfordringene vi skisserte i litteraturgjennomgangen over: validitet, vridningseffekter og arbeidsmiljø.

Flere respondenter uttrykker usikkerhet rundt hva som faktisk måles og hva som påvirker svarene når en spør brukerne om deres erfaringer med møtet med veileder. En respondent uttrykker bekymring rundt at brukere ikke er tilfeldig fordelt på veiledere:

Ulike brukergrupper er delt på ulike veiledere. Noen veiledere har brukere som har psykiske lidelser og er svært vanskelige å forholde seg til.

Hvordan tror dere det vil være for disse veilederne å skulle få tilbakemeldinger fra disse gruppene som kommer til å være svært nedbrytende og vanskelig å forholde seg til? Dette er svært lite gjennomtenkt og bekymringsfullt at dere vurderer.

I sitatet over er respondenten inne på at kjennetegn ved brukere kan påvirke relasjonen mellom bruker og veileder, samt hva brukere svarer når de skal vurdere møtet med veileder. Respondenten stiller dermed implisitt spørsmål om i hvor stor grad tilbakemeldingene reflekterer kvaliteten ved veiledningen. Dersom de samme kjennetegnene som påvirker relasjonen og brukervurderingene brukes til å fordele brukere på veileder, vil det kunne medføre at enkelte veiledere får gjennomgående dårligere tilbakemeldinger fra brukere enn andre.

Respondenten sitert over er bekymret for hvordan systematisk samvariasjon mellom brukeres kjennetegn og brukervurderinger vil slå ut på ansattnivå. Enkelte andre respondenter mener at tilsvarende mekanismer vil skape problemer dersom brukervurderingene skal sammenlignes mellom avdelinger på kontoret eller mellom kontorer.

En annen respondent uttrykker bekymring ved hva som måles, ved å stille spørsmål om NAV-veiledere kan vurderes på samme måte som medarbeidere i tjenesteytende næringer: *«Vi er jo ikke hundre prosent sammenlignbare med en gjennomsnittlig servicemedarbeider eller kundebehandler. Kan fort gjøre oss slitne, konfliktsky og populistiske.»*

Respondenten er dermed inne på at relasjonen mellom innbyggere og offentlige ansatte ikke uten videre kan sammenlignes med et kundeforhold i privat sektor. Vi antar at respondenten tenker på spenningen mellom hjelp og kontroll i veiledningsrollen, og dermed stiller spørsmål om en ukritisk kan overføre kundetilfredhetsmålinger med tilhørende tankegang fra det private til det offentlige. Respondenten berører også konsekvenser for arbeidsmiljø og vridningseffekter, noe vi kommer tilbake til under.

Samtidig er enkelte respondenter mer positive til at kvaliteten ved veiledningen reflekteres i brukerundersøkelser. En respondent skriver:

Det kan være en kilde til informasjon om hvor god jobb veilederne gjør, men det kan være forventninger hos brukerne som vi ikke kan tilfredsstille, og som derfor vil føre til dårlig score. Likevel kan man forvente at det er mulig å oppnå en viss grad av tilfredshet ved bruk av gode veiledningsteknikker.

Respondenten viser til at gode veiledningsmetoder kan bidra til positive opplevelser, selv om brukers forventninger ikke alltid oppfylles. Altså settes brukeropplevelsen i sammenheng med den enkelte veileders kompetanse og ferdigheter i utøvelse av veiledningsfaget. Samtidig er også denne respondenten inne på at veileders rolle som både hjelper og portvokter kan påvirke brukers vurderinger.

Selv om mange respondenter uttrykker skepsis i større eller mindre grad, er andre positive. En respondent formulerer seg i korthet slik: *«Vi bør ikke være så redde for å spørre brukerne hvordan de opplever møtene med oss.»*

Selv om meningene er delte, er det flere ansatte som stiller spørsmål ved om andre faktorer enn kvaliteten i veiledningen kan påvirke brukers svar. Ordinære brukerundersøkelser understøtter nettopp at ulike kjennetegn ved bruker har sammenheng med brukernes vurderinger (NAV 2021b; Nyberg mfl. 2020). Mange NAV-kontor fordeler oppfølging av brukere på kjennetegn som alder eller arbeidsmarkedsstatus, altså er ikke brukere tilfeldig fordelt på veiledere. Samvariasjon mellom brukers kjennetegn og brukervurderinger kan dermed gjøre det vanskelig å sammenligne brukernes vurderinger mellom veiledere, mellom avdelinger innenfor det enkelte NAV-kontor, og mellom NAV-kontor. Bekymringene støttes også av overnevnte forskningsfunn, blant annet at det er vanskelig å påvise forbindelser mellom studentvurderinger og undervisningskvalitet (Boring mfl. 2016; Dechsling mfl. 2021; Kreitzer og Sweet-Cushman 2022).

Kan målingene medføre vridningseffekter?

Den andre utfordringen vi pekte på, var muligheten for at brukervurderinger på ansattnivå kan resultere i såkalte vridningseffekter. En respondent tar opp temaet på følgende måte:

Helt uenig i at et slikt system bør innføres, da fokuset til veileder da kan bli å «score» høyest mulig, og derfor unngå å ta opp vanskelige ting i samtaler med bruker. I tillegg kan det ved dårlige tilbakemeldinger føre til lite tro på seg selv, dårlig motivasjon, psykiske vansker hos ansatte osv. [...] Videre er ikke gode tilbakemeldinger heller noe kvalitetsstempel tenker jeg.

Respondenten ser for seg at ønske om høy skår kan medføre at veileder unngår å «ta opp vanskelige ting» med bruker. Dette poenget illustrerer en klassisk vridningseffekt, hvor brukervurderingene kan virke mot sin hensikt ved at de i verste fall reduserer kvaliteten i veiledningen. Respondenten stiller også spørsmål om validitet og konsekvenser for arbeidsmiljø, som i sum leder til sterk motstand mot brukervurdering på ansattnivå.

En annen respondent er også bekymret for vridningseffekter, om enn ikke i så stor grad som overnevnte: *«Er i utgangspunktet positiv til en slik løsning, men er likevel skeptisk. Dette kan føre til at veiledere blir så opptatt av at brukerne blir fornøyde at gode løsninger og motivasjonsarbeid kan komme i bakgrunnen.»*

Vi tolker sitatet dithen at den ansatte er bekymret for at hensyn til brukertilfredshet kan gå utover brukeren ved at veilederens evne til å utøve sin samfunnsrolle svekkes. Vi antar at respondenten mener at det kan være en motsetning mellom brukertilfredshet på kort og lang sikt, altså at uenighet, konfrontasjon og mulig misnøye med NAV på ett tidspunkt kan føre til gode løsninger senere i oppfølgingsløpet. Sitatet kan også tolkes som at NAV og bruker ikke alltid er enige om hva som er gode løsninger, og at det i slike situasjoner er NAVs samfunnsoppdrag som bør få forrang.

Flere ansatte er dermed bekymret for at brukervurderinger på ansattnivå kan virke mot sin hensikt. Respondentene sitert over er inne på at det kan rokke ved veilederes vilje til å utfordre brukere, noe som enkelte ganger kan være nødvendig i den arbeidsrettede oppfølgingen (Sanden Sannes og Spjelkavik 2014; Skriver og Meier 2020). Overnevnte tidligere forskning tilsier at brukervurderinger nettopp kan medføre slike vridningseffekter (Andersen mfl. 2013;

Carlsen og Norheim 2003; Ewing 2012; Jensen og Andersen 2015).

Arbeidsmiljø – både utfordring og løsning

Den tredje utfordringen vi pekte på, er arbeidsmiljøet. Skepsis til betydningen for arbeidsmiljøet går igjen i de ansattes kommentarer, inkludert flere av sitatene over. En respondent skriver følgende:

Viktig at det ikke legges opp som konkurranse mellom kollegaer, og at veiledere kan reservere seg mot denne løsningen. [...] Det må være en løsning som legges opp til å være motiverende og selvutviklede for hver enkelt veileder og ikke det motsatte, hvor det er en reell risiko for at veilederen mister motivasjon og selvtillit og i verste fall slutter i jobben hos NAV.

Respondenten peker nettopp på faren for konkurranse og fremmer frivillig deltakelse som en mulig løsning. Den ansatte vektlegger at systemet må bidra til utvikling og mestring, men at det er risiko for motsatt effekt.

En annen respondent ser et godt arbeidsmiljø som en forutsetning for å innføre systemet:

Her er det viktig at det er et velfungerende kontor. Ved vårt kontor ville det kun blitt enda en ting med negativt fortegn, da det er lite raushet, oppfølging fra ledelse og kollegaveiledning. Det måtte derfor bli innført gradvis, og innføringa måtte ikke krevd mer enn at man ikke hadde følt seg presset til enda en «må»-oppgave i en allerede krevende hverdag.

Vi antar at respondenten legger til grunn at ansatte må være trygge på hverandre for å kunne håndtere negativ informasjon fra brukervurderingene på en god måte. Respondenten opplever ikke at det er tilfelle ved sitt kontor og stiller seg dermed tvilende til systemet.

Det er rimelig å anta at ansatte ønsker å gjøre en god jobb og at opplevelsen av at en mestrer oppgavene har sammenheng med motivasjon (Slåtten mfl. 2011). Ved brukervurderinger på ansattnivå vil noen ansatte kunne få negative brukervurderinger som påvirker

mestringsfølelsen. Det er også fare for at det blir «konkurrans» mellom veiledere, selv om det skulle være utilsiktet. Kommentarene i undersøkelsen reflekterer disse bekymringene.

Oppsummering og diskusjon

Hensikten med artikkelen har vært å belyse muligheter og utfordringer ved brukervurdering på ansattnivå, altså brukernes erfaringer med den enkelte NAV-ansatte. Dette skiller seg fra ordinære brukerundersøkelser hvor resultater vanligvis kun gjengis på et høyere nivå, eksempelvis kontoret eller hele etaten. Vi har fokusert på hva det kan bety for veiledningen og hva ansatte selv mener om denne type brukerundersøkelse.

Brukervurdering på ansattnivå kan være positivt av flere årsaker. Det kan tenkes at ansatte kan bruke tilbakemeldingene til forbedring av egen veiledning, eksempelvis ved selvrefleksjon eller i kollegaveiledning. Siden tilbakemeldingene vil gjelde egen veiledning, kan disse prosessene bli mer relevante og målrettede enn om tilbakemeldingene kun hadde blitt gjengitt på avdelings-, kontor- eller etatsnivå. Resultatene kan også bidra til at «brukerstemmen» blir mer synlig, eksempelvis ved at de inngår som del av NAV-kontorets styringsparametere. Brukervurdering på ansattnivå kan altså gi NAV mer informasjon om brukernes opplevelser. Det kan medføre at ansatte blir mer brukerorienterte, noe som i sin tur kan bidra til bedre brukeropplevelser.

Ansatte har imidlertid delte oppfatninger om brukervurdering på ansattnivå. Halvparten av medarbeiderne var positive til brukervurdering på ansattnivå, mens 32 prosent uttrykte ambivalens. Det er tett sammenheng mellom ønske om denne typen brukervurdering og om ansatte mener at det vil bidra til økt kvalitet i veiledningen. Lederne stiller seg gjennomgående mer positive til systemet, med 70 prosent som svarte positivt. Blant begge grupper er det om lag 20 prosent som stiller seg negative til brukervurdering på ansattnivå.

Vi brukte fritekstkommentarene i undersøkelsen til å få mer innsikt i *hvorfor* ansatte stiller seg negative, positive eller ambivalente til brukervurdering på

ansattnivå. De fleste kommentarer gjenspeiler forskningslitteraturens beskrivelser av utfordringer ved brukervurderinger og kan knyttes til tre aspekter. For det første er det tvil om hva som ligger til grunn for brukernes svar og dermed hva som måles, såkalt begrepsvaliditet. Selv om brukerne skulle få spørsmål om helt konkrete sider ved veiledningen, kan svarene preges av både brukers livssituasjon, om en har fått innvilget eller avslått ønsket ytelse, eller andre kjennetegn ved veileder enn de faglige. Samvariasjon mellom slike kjennetegn og svar på brukerundersøkelser kan gjøre det vanskelig for veileder å omsette brukervurderingene til forbedring av egen veiledning. Det kan også bli utfordrende å sammenligne veiledere, avdelinger eller kontorer dersom disse betjener brukere med ulike kjennetegn.

For det andre, kan brukervurdering på ansattnivå lede til vridningseffekter. Eksempelvis kan det tenkes at spenningen mellom hjelp og kontroll ikke alltid kan forenes på en god måte: kanskje må veileder utfordre og stille krav til brukeren for å øke vedkommendes sannsynlighet for å komme i arbeid. Om hensynet til gode tilbakemeldinger fra brukere blir for stort, kan det medføre at veileder kvier seg for å utfordre enkelte brukere.

Det tredje problemet relaterte vi til arbeidsmiljø. Dersom et system for brukervurdering på ansattnivå legges opp slik at veiledere skal kunne sammenligne seg mot andre, kan noen ansatte oppleve å få relativt dårlige skår over tid. Ansatte kan også oppleve at egne tilbakemeldinger ikke endres over tid selv om de har endret sine veiledningsrutiner, og kan ikke nødvendigvis vite om det skyldes problemer med begrepsvaliditet eller egen innsats. Dette kan igjen føre til økte påkjenninger og misnøye, økt sykefravær og ønske om å bytte jobb.

Resultatene kan tolkes i lys av at veiledere står i en spenning mellom hjelp og kontroll. Dette er spesielt synlig blant de som er bekymret for vridningseffekter, hvor flere innvender at veilederen kan kvie seg for å ta opp vanskelige tema med brukeren dersom sistnevnte i ettertid skal gi «karakter» til møtet. Det kan rokke ved veileders vektlegging av samfunnsoppdraget og vilje til å utøve kontroll, men noen uttrykker seg også i retning

av at det kan påvirke veilederens mulighet til å hjelpe. Slike betraktninger tilsier at veilederne ser brukermøtene som en viktig utviklingsarena, hvor det enkelte ganger er behov for å stille krav til brukerne. Spenningene mellom hjelp og kontroll blir også synlige i ansattes bekymringer for hva resultater fra brukervurderinger faktisk måler, på den måten at veileder ikke alltid har anledning til å komme brukernes ønsker i møte. Bekymringer rundt arbeidsmiljø kan kanskje forstås i lys av at veileder selv må forholde seg til ressursknapphet og er underlagt ulike kontrollmekanismer. Få ansatte er inne på det i sine kommentarer, men det kan også hende at de er bekymret for at brukervurdering på ansattnivå innebærer at de må forholde seg til flere mål- og styringsparametere enn hva de gjør i dag.

Selv om halvparten av medarbeiderne og 70 prosent av lederne er positive til brukervurdering på ansattnivå, viser vår undersøkelse at en betydelig andel ansatte også har innvendinger, eller er direkte negative til, innføringen av et slikt system. Det er riktignok flere interesser enn ansatte ved NAV-kontorene i slike spørsmål, blant annet brukere, andre enheter i NAV og departementer. Det bør eksempelvis vurderes i hvor stor grad brukerne selv ønsker et slikt system og om nytten er større enn de økonomiske kostnadene. Når vi har valgt å fokusere på ansatte i førstelinjen i denne artikkelen, er det fordi de vil være sentrale mottakere og brukere av resultatene fra denne type brukerundersøkelse.

De ansattes skepsis tilsier at NAV og liknende etater bør nærme seg spørsmålet om brukervurdering på ansattnivå med omhu. Som vi har vært inne på, kan de nevnte utfordringene trolig løses. Eksempelvis må ikke ansattes resultater settes opp mot hverandre selv om det teknisk sett blir mulig. Det er altså flere ulike tilnærminger som kan vurderes, og det vil være en fordel om både ansatte- og brukerrepresentanter deltar i en eventuell utviklingsprosess.

Før brukervurdering på ansattnivå eventuelt innføres, bør det vurderes om det er andre kilder og metoder som kan brukes for å oppnå det samme, altså forbedring av NAVs veiledning og tjenester. Brukere har anledning til å gi direkte tilbakemelding til den ansatte i møter, og brukere kan levere en klage på

eksempelvis ansattes oppførsel. Ordinære brukerundersøkelser kan gi både statistikk og skriftlige tilbakemeldinger fra brukere som kan inngå i forbedringsarbeid, selv om de ikke kan knyttes til enkeltansatte. Gjennom brukerutvalg, brukerråd og brukercafé kan NAV få refleksjoner og tilbakemeldinger fra brukerne. Slik informasjon, i kombinasjon med eksempelvis kollegaveiledning blant veilederne og tilbakemeldinger fra ledere, er kanskje tilstrekkelig for utvikling av veiledningen. Svakheten med en del av disse metodene er at de ikke systematisk fanger opp hvordan brukerne opplever møtet med den enkelte ansatte. Slike tilbakemeldinger kan være en viktig kilde til læring og målrettet forbedring av ansattes egen veiledningspraksis.

Referanser

Abbot, Andrew (1988) *The Systems of Professions*. Chicago: The University of Chicago Press.

Alford, John (2016) "Co-Production, Interdependence and Publicness: Extending public service-dominant logic". *Public Management Review*, 18 (5), 673-691.

Andersen, Lotte Bøgh, Thomas Pallesen og Heidi Houlberg Salomonsen (2013) "Doing good for others and/or for society? The relationships between public service motivation, user orientation and university grading". *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17 (3), 23-44.

Ardito, Rita B. og Daniela Rabellino (2011) "Therapeutic alliance and outcome of psychotherapy: historical excursus, measurements, and prospects for research". *Frontiers in psychology*, 2, 270-270.

Boring, Anne, Kellie Ottoboni, Philip Stark og Mine Cetinkaya-Rundel (2016) "Student Evaluations of Teaching (Mostly) Do Not Measure Teaching Effectiveness". *ScienceOpen Research*.

Carlsen, Benedicte og Ole Frithjof Norheim (2003) "Introduction of the patient-list system in general practice Changes in Norwegian physicians' perception of their gatekeeper role". *Scandinavian Journal of Primary Health Care*, 21 (4), 209-213.

- Dechsling, Anders, Stefan Sütterlin, Ricardo G. Lugo og Lars Rune Halvorsen (2021) "A critical view of The National Student Survey as a quality indicator in Norwegian higher education". *Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk*, 7, 362-375.
- Ewing, Andrew M. (2012) "Estimating the impact of relative expected grade on student evaluations of teachers". *Economics of Education Review*, 31 (1), 141-154.
- Fossestøl, Knut, Elin Borg og Erik Breit (2020) *Nav i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene*. Oslo: AFL.
- Goodin, Robert E. (1989) "Welfare, Rights and Discretion". *Oxford Journal of Legal Studies*, 6 (2), 232-261.
- Grand, Julian Le (2010) "Knights and Knaves Return: Public Service Motivation and the Delivery of Public Services". *International Public Management Journal*, 13 (1), 56-71.
- Grimen, Harald (2008) «Profesjon og profesjonsmoral». I Anders Molander og Lars Inge Terum (red.) *Profesjonsstudier* (s. 144-160). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, Hans-Tore, Kjetil G Lundberg og Johanne Syltevik (2012) "Stiller en ny tids samfunnsforskere overfor nye metodiske utfordringer? Forskning om brukererfaring med Nav som case". *Sosiologisk tidsskrift*, 20 (3), 203-224.
- Haugum, Mona, Kirsten Danielsen, Hilde Hestad Iversen og Oyvind Bjertnaes (2014) "The use of data from national and other large-scale user experience surveys in local quality work: a systematic review". *International Journal for Quality in Health Care*, 26 (6), 592-605.
- IFSW (2017) *Global Definition of Social Work*. Tilgjengelig fra: <http://ifsw.org/get-involved/global-definition-of-social-work/> (Hentet: 5. okt. 2017).
- Jensen, Ulrich Thy og Lotte Bøgh Andersen (2015) "Public service motivation, user orientation, and prescription behaviour: doing good for society or for the individual user?". *Public Administration*, 93 (3), 753-768.
- Jordan, Bill og Nigel Parton (2004) «Social Work, the Public Sphere and Civil Society». I Robin Lovelock, Karen Lyons og Jackie Powell (red.) *Reflecting on social work - discipline and profession* (s. 20-36). Aldershot: Ashgate.
- Kahneman, Daniel og Amos Tversky (1974) "Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases". *Science*, 185 (4157), 1124-1131.
- Kirkebøen, Geir (2013) «Kan vi stole på fagfolks skjønn?». I Anders Molander og Jens-Christian Smeby (red.) *Profesjonsstudier II* (s. 27-43). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjørstad, Monica (2019) «Sosialt arbeid møter sosialpolitikk: Utfordringer og dilemmaer». I Hilde Aamodt, Espen Dahl, Erika Gubrium mfl. (red.) *Sosialt arbeid og sosialpolitikk i samhandling: et svar på velferdsstatens utfordringer?* (s. 56-77). Oslo: Fagbokforlaget.
- Kreitzer, Rebecca J. og Jennie Sweet-Cushman (2022) "Evaluating Student Evaluations of Teaching: a Review of Measurement and Equity Bias in SETs and Recommendations for Ethical Reform". *Journal of Academic Ethics* (20), 73-84.
- Kvist, Tarja, Ari Voutilainen, Raija Mäntynen og Katri Vehviläinen-Julkunen (2014) "The relationship between patients' perceptions of care quality and three factors: nursing staff job satisfaction, organizational characteristics and patient age". *Bmc Health Services Research*, 14 (1), 466.
- Lipsky, Michael (2010) *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Marthinsen, Edgar og Nina Skjefstad (2011) "Recognition as a virtue in social work practice". *European Journal of Social Work*, 14 (2), 195-212.

- Mehmetoglu, Mehmet og Tor Georg Jakobsen (2017) *Applied Statistics in Stata*. London: Sage.
- Molander, Anders, Harald Grimen og Erik Oddvar Eriksen (2012) "Professional Discretion and Accountability in the Welfare State". *Journal of Applied Philosophy*, 29 (3), 214-230.
- Molander, Anders og Lars Inge Terum (2008) «Profesjonsstudier – en introduksjon». I Anders Molander og Lars Inge Terum (red.) *Profesjonsstudier* (s. 13-27). Oslo: Universitetsforlaget.
- NAPHA (2021) *Tilbakemeldingsverktøy*. Tilgjengelig fra: <https://www.napha.no/fit> (Hentet: 18. mai 2021).
- Nasr, Linda, Jamie Burton og Thorsten Gruber (2015) "When good news is bad news: the negative impact of positive customer feedback on front-line employee well-being". *Journal of Services Marketing*, 29 (6/7), 599-612.
- NAV-loven. (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2006-06-16-20). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>
- NAV (2019a) *NAV's personbrukerundersøkelse 2019: resultater og påvirkningsfaktorer* (Rapport-serie 4/2019). Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- NAV (2019b) *NAV's virksomhetsstrategi*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- NAV (2021a) *FoU-plan for NAV*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- NAV (2021b) *NAV's Personbrukerundersøkelse 2021: økt brukertilfredshet og tillit etter et år med pandemi* (Rapport-serie 3/2021). Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Nyberg, Tor Erik, Stine Renate Otterbekk, Sverre Fris-Petersen og Anders Thorgersen (2020) "Lokale variasjoner i brukertilfredshet: Er årsaken trekk ved NAV-kontorene eller kjennetegn ved brukerne?". *Arbeid og velferd* (1), 23-38.
- Osborne, Stephen P. og Kirsty Strokosch (2013) "It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives". *British Journal of Management*, 24, S31-S47.
- Roaldsnes, Andreas (2018) "Mål- og resultatstyring i NAV – kan det bidra til å få flere personer med nedsatt arbeidsevne i arbeid?". *Arbeid og velferd* (1), 57-80.
- Rolland, Asle (2005) "Brukertilfredshetsundersøkelser som offentlig styringsverktøy". *Statistisk Sentralbyrå*.
- Røhnebæk, Maria Taivalsaari og Eric Breit (2021) "'Damned if you do and damned if you don't': a framework for examining double binds in public service organizations". *Public Management Review*, 1-23.
- Salge, Torsten Oliver, Antonio Vera og Lawrence Ashelford (2012) "Benefiting from Public Sector Innovation: The Moderating Role of Customer and Learning Orientation". *Public Administration Review*, 72 (4), 550-561.
- Sanden Sannes, Tonje Agnethe og Øystein Spjelkavik (2014) «Jobbspesialisten som balansekunstner mellom makt og hjelp». I Kjetil Frøyland og Øystein Spjelkavik (red.) *Inkluderingskompetanse: ordinært arbeid som mål og middel* (s. 124-140). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Skog, Ole-Jørgen (2004) *Å forklare sosiale fenomener: en regresjonsbasert tilnærming* (2. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Skriver, Martin og Lene Gundersen Meier (2020) "Kritik af Feedback Informed Treatment". *Fokus på familien*, 48 (1), 6-21.
- Slåtten, Terje, Göran Svensson og Sander Sværi (2011) "Service quality and turnover intentions as perceived by employees". *Personnel Review*, 40 (2), 205-221.

Svensson, Lennart G. (2008) «Profesjon og organisasjon». I Anders Molander og Lars Inge Terum (red.) *Profesjonsstudier* (s. 130-143). Oslo: Universitetsforlaget.

Williams, Richard (2012) "Using the margins command to estimate and interpret adjusted predictions and marginal effects". *Stata Journal*, 12 (2), 308-331.

MARKANT NEDGANG I DIALOGMØTER FOR LANGTIDSSYKMELDTE DA NAV BEGYNTE Å SPØRRE OM BEHOV

Av Andreas Myhre og Ivar Lima¹

Sammendrag

I denne artikkelen undersøker vi innføringen av en ny tjeneste der langtidssykmeldte og deres arbeidsgivere blir spurt om de har behov for dialogmøte 2 i regi av NAV (møtebehovstjenesten). Svarene kan begrunnes, og er ny informasjon som veilederne kan ta hensyn til når de skal vurdere om det skal gis unntak fra gjennomføring av dialogmøte. Vi undersøker om den nye tjenesten har påvirket antall møter som blir gjennomført, og om det har konsekvenser for sykefraværet.

Hensikten med dialogmøte 2 er å styrke oppfølgingen av sykmeldte og bidra til raskere friskmelding. Møtet er i utgangspunktet obligatorisk, og NAV skal arrangere møtet med arbeidsgiver og sykmeldte senest innen uke 26 i et sykefravær.

Om lag 18 prosent av de som kunne benytte den nye tjenesten svarer at det er behov for et dialogmøte. Innføringen av tjenesten førte raskt til at andelen langtidssykmeldte som gjennomførte dialogmøte 2 gikk ned fra omtrent 32 til 26 prosent. Reduksjonen ble forsterket seks måneder etter innføringen, da andelen som gjennomførte dialogmøter var omtrent 19 prosent. Dette innebærer omtrent 15 000 færre møter i året. Den store nedgangen i andelen møter er sannsynligvis også påvirket av nye styringssignaler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om at det ikke lengre skal prioriteres å gjennomføre flest mulig dialogmøter.

Videre utnytter vi at tjenesten ble innført som en pilot ved enkelte NAV-kontor i Trøndelag før den ble innført i resten av landet. Vi bruker piloten til å undersøke om tjenesten kan ha påvirket sykefraværet. Estimaten er usikre, men vi kan med relativt stor sikkerhet utelukke at færre dialogmøter førte til en vesentlig økning i gjennomsnittlig sykefraværsvarighet eller sykmeldingsgrad. Om noe, finner vi antydninger til at tjenesten kan ha bidratt til økt friskmelding og redusert sykmeldingsgrad. Dette er motsatt effekt av hva vi hadde forventet. Det kan skyldes at tjenesten bidro til mer treffsikre dialogmøter.

¹ Takk til redaksjonsrådet for gode innspill og til Frøydis Bakken som kommenterte artikkelen på vegne av redaksjonen. Takk til Ola Thune og Lars Sutterud som hjalp oss med å tilrettelegge datasettet. Takk også til Tor Halle Rise som bidro med viktig informasjon om hvordan møtebehovstjenesten ble innført.

Innledning

Norge har et høyt sykefravær og et betydelig helsere-latert frafall fra arbeidslivet (OECD 2013). I 2001 ble det inngått en avtale om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) mellom staten og partene i arbeidslivet. IA-avtalen inkluderer flere virkemidler for å redusere sykefraværet og hindre frafall fra arbeidslivet, og et av dem er at NAV skal avholde obligatorisk dialogmøte 2 med arbeidsgiver og arbeidstaker. Møtet skal gjennomføres senest innen 26 ukers sykefravær. Det heter dialogmøte 2 for å skille det fra dialogmøte 1 som skal gjennomføres mellom arbeidsgiver og sykmeldt senest innen 7 uker i sykefraværet, og der NAV ikke er involvert. I 2018 var om lag 106 000 personer sykmeldt i minst 17 uker, som er det tidspunktet NAV-kontorene vanligvis starter forberedelsene til dialogmøte 2. Det er dermed mange som skal vurderes for et slikt møte, og NAVs ressurskartlegging viser at omtrent en firedel av NAVs årsverk til sykefraværspøpfølging brukes i forbindelse med dialogmøte 2.

I oktober 2018 lanserte NAV en ny digital tjeneste der NAV spør den sykmeldte og arbeidsgiver om de har behov for dialogmøte 2 med NAV (heretter møtebehovstjenesten). Tjenesten ble innført i hele landet fra og med mars 2019. Et av målene med tjenesten var å legge til rette for mer målrettet bruk av dialogmøte 2 ved at møtet i større grad kun skal gjennomføres der det er behov for det. Når arbeidsgiver og sykmeldt har svart på henvendelsen fra NAV, skal NAV-veilederen på selvstendig grunnlag beslutte om det skal innkalles til møte, eller om det skal gis unntak.

Innføringen av møtebehovstjenesten har ført til en større endring i praksis enn det som var forventet. Det har vært en stor nedgang i antall dialogmøter, noe som tyder på at veilederne ofte beslutter å ikke gjennomføre møter når ikke er meldt behov for det. I denne artikkelen skal vi undersøke innføringen av møtebehovstjenesten, hvor stor nedgang i antall møter som kan knyttes til tjenesten, og om tjenesten har påvirket lengden på sykefraværene eller hvor mye den sykmeldte er i jobb.

Tidligere forskning

Dialogmøte 2 er ressurskrevende, og forskningen om effektene av møtet har så langt gitt motstridende resul-

tater. I en studie finner forskerne at gjennomføringen av møtet har positive effekter i form av redusert sykefraværslengde, og at nytten av møtene er betydelig større enn kostnadene (Markussen mfl. 2017). De finner både økt friskmelding i forbindelse med innkallingen til møtet, og en positiv effekt av å gjennomføre møtet. I gjennomsnitt estimerer de at hvert møte til at overgang til gradert sykmelding eller friskmelding blir fremskyndet med 20 dager. Å fremskynde gjennomføringen av møtet til et tidligere tidspunkt i sykefraværet virker ikke å gi ønsket effekt (Kristoffersen, Lysø og Yin 2017).

I et nyere og stort randomisert kontrollert eksperiment sammenlignes en intervensjonsgruppe der alle aktuelle ble innkalt til et obligatorisk dialogmøte 2, med en kontrollgruppe som ikke ble kalt inn til møte, men som kunne delta dersom noen av partene ønsket møte (Alpino mfl. 2022). Det var 14 prosentpoeng flere som deltok i møtet i intervensjonsgruppen sammenlignet med kontrollgruppen. Forskerne finner at de som ble innkalt til et obligatorisk dialogmøte i gjennomsnitt hadde et litt kortere sykefravær enn kontrollgruppen, men forskjellen er ikke statistisk signifikant. De finner ingen effekt på sykefraværet av å motta et innkallingsbrev til møtet. Derimot peker forskerne på et forhold som ser ut til å kunne ha betydning for positiv effekt av dialogmøtet. Dialogmøtet virker å redusere fraværet i de tilfellene der NAV-veileder mener det er viktig å gjennomføre møtet. Funnene er usikre, men kan ha betydning for utforming og prioritering av tjenester.

I en kvalitativ studie undersøker forskere om møtebehovstjenesten påvirker veilederens beslutninger om innkalling til dialogmøte 2 (Oslo Economics 2021). Et hovedfunn er at veilederne har gode erfaringer med den nye tjenesten, blant annet fordi svarene fra sykmeldt og arbeidsgiver gir viktig informasjon. Veilederne synes at de har et bedre informasjonsgrunnlag til å kalle inn til de riktige møtene som er hensiktsmessige å gjennomføre. Flere veiledere sier at de gjennomfører færre møter enn før, men mener at dette i hovedsak skyldes endrete styringssignaler fra NAV Fylke. De påpeker samtidig at tjenesten også kan ha bidratt til å redusere antall møter fordi de oftere får identifisert hvilke møter som ikke er hensiktsmessige.

Ifølge veilederne har færre dialogmøter frigjort tid til annen sykefraværsoppfølging.

Mål for analysen

1. Å beskrive innføringen av møtebehovstjenesten og hvordan det har påvirket gjennomføring av dialogmøte 2.
2. Å undersøke om innføringen av møtebehovstjenesten har påvirket varigheten på langtidssykefravær, gradering, og om det har påvirket frafall fra arbeidslivet.

Et av formålene med tjenesten er mer målrettet bruk av dialogmøte 2. Det vil si at man i større grad gjennomfører møter som er nyttige, for eksempel ved at det resulterer i «konkrete tiltak eller at det gjøres relevante avklaringer» (Oslo Economics 2021: 7), og at sjeldnere gjennomføres møter som ikke gir noe resultat. Hvis dette er tilfellet, forventer vi at det er mulig å gjennomføre færre dialogmøter uten at det har en negativ påvirkning på langtidssykefravær. Hvis tjenesten har medført en nedgang i dialogmøter som ville vært nyttige for å finne en løsning på arbeidsplassen, vil vi derimot forvente en viss økning i varigheten på langtidssykefraværene og en nedgang i andelen med gradert sykefravær etter uke 26 i sykefraværet.

Sykefraværsoppfølgingen og dialogmøte 2

Sykepengeordningen er en av velferdsstatens mest gunstige ordninger. Det utbetales 100 prosent kompensasjon av lønnsinntekt opp til 6 G av folketrygden i opp mot 52 uker. I mange tariffavtaler kompenseres arbeidsgivere også for lønn over 6 G. Til sammenligning utgjør dagpenger 62,4 prosent av tidligere lønnsinntekt, mens arbeidsavklaringspenger og uføretrygd utgjør 66 prosent. Arbeidsgiver betaler de første 16 dagene av et sykefravær, mens folketrygden betaler sykepengene for den resterende perioden. For langvarige sykefravær har arbeidsgiver ofte ingen lønnsutgifter for den sykmeldte.

I IA-avtalene har NAV og arbeidsgiverne fått flere lovpålagte oppfølgingsoppgaver. I starten av et sykefravær er det arbeidsgiver som har hovedansvar for oppfølgingen, og arbeidsgiver er pålagt å innkalle til et dialogmøte innen 7 ukers sykmelding dersom

arbeidstaker er 100 prosent sykmeldt (dialogmøte 1). I 2004 ble det innført et aktivitetskrav for sykmeldte, som innebærer at alle som kan, skal være delvis i arbeid senest innen 8 ukers sykefravær. Ved gradert sykefravær er den sykmeldte delvis i jobb og får lønn fra arbeidsgiver for det. Gradert sykefravær er et sentralt virkemiddel i sykefraværsoppfølgingen, og det er godt dokumentert at reformen i 2004 som medførte langt flere graderte sykmeldte, også medførte en sterk reduksjon i sykefraværet (Markussen 2010). En studie av gradering i kommuner viste at økt gradering medførte både redusert sykefravær, noe kortere varighet og færre sykmeldte (Kann mfl. 2012).

Dialogmøte 2

Dialogmøte 2 ble innført i 2007, og skulle bidra til å «styrke oppfølgingen av langtidssykmeldte og bidra til raskere retur til arbeid» (Sykefraværsutvalget 2006). Det ble innført samtidig med dialogmøte 1, og var en del av en helhetlig modell for oppfølging som skulle bestå i «aktivitetsorienterte tiltak», «bedre og mer forpliktende oppfølging» og «bedre muligheter for kontroll og sanksjoner» (Sykefraværsutvalget 2006: 1).

Hovedregelen er at alle sykmeldte med en arbeidsgiver skal gjennomføre dialogmøte 2 innen 26 uker sykmelding (§ 8.7a i Folketrygdloven). I møtet skal arbeidstaker, arbeidsgiver, NAV-veileder og eventuelt lege møtes til en felles gjennomgang av situasjonen. NAV-veilederen skal lede møtet. Målet er å lage en plan for oppfølging og for hvordan den sykmeldte kan komme tilbake i jobb. Partene skal avklare hva arbeidstakeren kan gjøre på arbeidsplassen og hvordan arbeidsgiver kan tilrettelegge for den sykmeldte. Bruk av gradert sykmelding vil være et viktig tema for dialogmøte 2 – for eksempel å diskutere muligheten for delvis retur til arbeid for de som er fulltidssykmeldt, eller å øke antall arbeidstimer for den som allerede er delvis i jobb.

Dialogmøte 2 kan også ha funksjoner utover det som er den offisielle hensikten med møtene. Det er i forbindelse med dette møtet at NAV for første gang går inn i saken og møter partene i det som har blitt et langvarig sykefravær. At arbeidsgiver vet at dialogmøte 2 skal gjennomføres, kan fungere som et ris bak speilet.

Det kan tenkes å gi et insentiv til å følge opp den sykmeldte tettere, dokumentere oppfølgingen og legge til rette for at den sykmeldte kan jobbe noe (gradert sykmelding). Hvis den sykmeldte har ugyldig fravær fra et dialogmøte, kan NAV sanksjonere vedkommende ved å stoppe sykepengene.

NAV kan gi unntak for dialogmøte 2 på følgende grunnlag: dersom den sykmeldte er alvorlig syk, det forventes friskmelding innen uke 28 av sykefraværet, det er dokumentert at hensiktsmessige tiltak vil føre til friskmelding, brukeren er friskmeldt eller arbeidsforholdet er opphørt.

Møtebehovstjenesten

Møtebehovstjenesten er en ny digital tjeneste fra NAV, og innebærer at NAV spør den sykmeldte og arbeidsgiver om det er behov for dialogmøte i regi av NAV (se faktaboks). Tjenesten ble innført i hele landet 12. mars 2019. Det ble ikke gjort noen endringer i regelverket for dialogmøte 2 ved innføringen av tjenesten og det er

Den nye møtebehovstjenesten: Når NAV spør om dialogmøte 2

I uke 16 av sykefraværet får både arbeidsgiveren og den ansatte en melding fra NAV med spørsmål om hvordan de vurderer behovet for et dialogmøte i regi av NAV. Partene kan svare «ja» og «nei» på møtebehov. Hvis partene svarer nei, krever NAV en begrunnelse for svaret. Hvis de svarer ja kan svaret begrunnes, men det er ikke et krav. Meldingen kommer som SMS eller epost, og man kan svare på henvendelsen ved å trykke på lenken i meldingen. Det er frivillig om man velger å svare på henvendelsen eller ikke.

Deretter gjør NAV-kontoret en selvstendig vurdering av behovet for dialogmøte. Dette baseres på svar fra begge parter, men også på annen informasjon veilederen har tilgang til, som for eksempel sykefraværshistorikk og diagnose. Oppfølgingsplanen fra arbeidsgiver er særlig viktig del grunnlag for veilederens beslutning. Veilederne kan også ta kontakt med partene eller med legen for å innhente ekstra informasjon dersom det er nødvendig (Oslo Economics 2021: 6). NAV kan konkludere med at dialogmøte skal avholdes selv om en eller begge har svart nei, eller de kan konkludere med at det ikke skal avholdes et møte, selv om en av partene har svart ja.

Fra 4. juni 2020 kunne sykmeldte og arbeidsgivere også melde behov for dialogmøte i regi av NAV når som helst i sykefraværforløpet. Dersom veileder får innmeldt behov før uke 16, vil veilederen vurdere behov for et tidligere møte. Vi har ikke undersøkt dette i denne artikkelen.

fortsatt er obligatorisk å gjennomføre møte ifølge loven. Innhenting av informasjon fra sykmeldt og arbeidsgiver er dermed i utgangspunktet bare en ekstra informasjonskilde som veileder kan ta hensyn til i vurderingen av om møtet skal gjennomføres, eller om det er grunnlag for å gi unntak.

Møtebehovstjenesten ble først innført som en pilot ved enkelte NAV-kontor i Trøndelag fra og med 23. oktober 2018 (figur 1). Vi vil bruke dette til å estimere effekter av tjenesten. Tjenesten ble innført i hele landet fra 12. mars 2019. Dermed vil tjenesten ha blitt innført i sin helhet for sykefravær som startet 16 uker tidligere, den 20. november 2018.

Data og metode

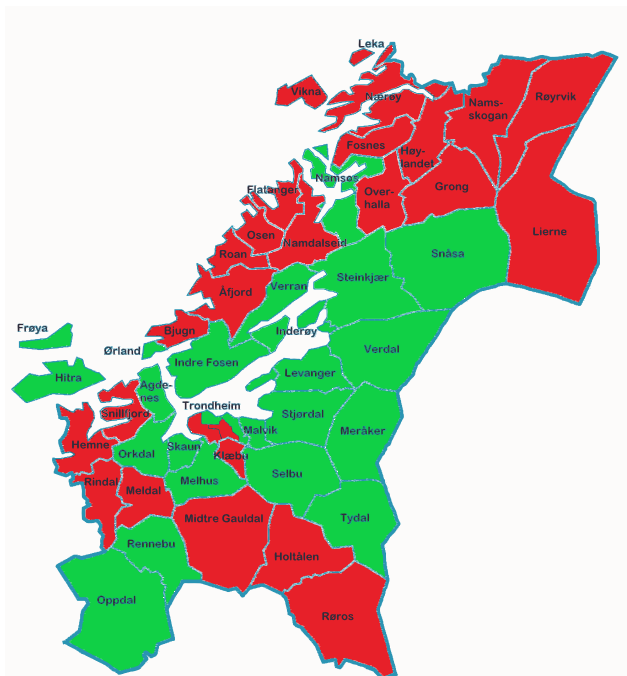
Vi benytter saksdata om svar på møtebehovstjenesten som viser om arbeidsgiver eller den sykmeldte mener det bør gjennomføres et dialogmøte 2 eller ikke. Sykmeldt og arbeidsgiver kan også gi en begrunnelse for sine ønsker. Disse begrunnelsene vil være viktige for veilederens vurdering, men vi har vi ikke sett på disse i denne artikkelen.

Datagrunnlaget består av alle sykmeldte med en arbeidsgiver som når 16 ukers sykmelding og startet sykefraværet i perioden 2015-2021. Det er i uke 16 i sykefraværet at NAV henvender seg til arbeidsgiver og sykmeldt og spør om det er behov for et møte. Dermed er det tidligst fra uke 16 i sykefraværet at den nye tjenesten kan tenkes å påvirke sykefraværet. En stor andel av det totale sykefraværet har kortere varighet enn dette. Vi har informasjon om dato for når sykefraværet startet og sluttet, arbeidsgiver, sykmeldingsgraden, stillingsprosent og tapte dagsverk. Vi har også koblet på informasjon om dialogmøte 2 er gjennomført, med tilhørende dato.

Gravide har et svært annerledes friskmeldingsmønster enn andre grupper (Nossen og Brage 2016: 78), og de deltar sjelden i dialogmøte 2 sammenliknet med andre grupper sykmeldte.² Vi har derfor valgt å ekskludere

² I vårt utvalg gjennomfører om lag fire prosent av gravide dialogmøte, mot 27 prosent av de som ikke er gravide.

Figur 1. NAV-kontor som var del av pilot (markert med grønn farge).



Kilde: NAV

alle sykmeldte som var gravide på et tidspunkt i sykefraværet. Dette utgjør omtrent 8 prosent av utvalget. Vi har også ekskludert sykmeldte over 66 år siden denne gruppen har kortere maksimal sykepengeperiode. I datamaterialet overlapper enkelte sykefravær, dvs. sykefraværet starter før det forrige sluttet. Vi har valgt å ekskludere disse ettersom de ikke vil ha full sykepenge rettighet på 52 uker, og vi ikke kan si sikkert hvilket sykefravær et eventuelt dialogmøte ble avholdt. Dette utgjør kun om lag fire prosent av utvalget. I analysen ser vi kun på hovedarbeidsgiver om den sykmeldte har flere arbeidsgivere.

Effekter på dialogmøte 2 og sykefraværet

Vi bruker to ulike fremgangsmåter for å måle mulige effekter av møtebehovstjenesten. I den første fremgangsmåten vil vi undersøke andelen avholdte dialogmøter og gjennomsnittlig varighet på sykefraværene for hele landet (ekskludert pilotkontor) før og etter innføringen av møtebehovstjenesten. Vi vil også benytte overlevelsesanalyse for å undersøke når i sykefraværet tjenesten kan ha påvirket om dialogmøtet avholdes, og når friskmelding forekommer (se for eksempel Jenkins, 2005).

Utfallsmål

- Dialogmøte 2. Definert som gjennomført om dato for møtet etter uke 16 i sykefraværet.
- Varighet på sykefraværet. Antall kalenderdager fra 112 dager til 365 dager, inkludert fri- og helligdager.³
- Tapte dagsverk, definert som tapte arbeidsdager justert for stillingsprosent og sykefraværsgrad. Tapte arbeidsdager ekskluderer fri- og helligdager, og er på omtrent 230 arbeidsdager for de som har fem ukers ferie.
- Oppbrukt sykepenge rettighet, definert som varighet på 365 dager.
- Overgang til AAP, definert som mottak av AAP innen seks måneder etter oppbrukt sykepenge rettighet.
- Sykmeldingsgrad – mellom 0 og 100. 0 = friskmeldt og 100 = sykmeldt 100 prosent.

³ Vi har også brukt en liknende fremgangsmåte som i Alpino mfl. (2022) og undersøkt alt sykefravær de neste 365 dagene, inkludert nye sykefravær etter en eventuell periode med friskmelding.

En utfordring med denne fremgangsmåten, er at sykefraværet også kan være påvirket av andre forhold enn møtebehovstjenesten. Andre forhold kan for eksempel være tidspunkt, styrke og smittsomhet til den årlige influensas sesongen, eller endringer på arbeidsmarkedet som økt ledighet. I tillegg er det betydelige sesongvariasjoner i både sykefraværet og avholdte dialogmøter (se for eksempel Nossen 2011). Vi tar hensyn til sesongvariasjoner ved hjelp av en totrinnsregresjon. Først estimeres sesongfaste effekter basert på perioden før møtebehovstjenesten. Vi trekker så fra disse koeffisientene ved beregningen av utfallsvariablene slik at sesongvariasjoner blir holdt utenfor. I overlevelsesanalysene vil vi ta hensyn til sesongvariasjoner ved å sammenlikne utfall i samme kalender måneder mellom ulike år.

I mars 2020 ble Norge rammet av koronapandemien, noe som har hatt påvirkning på sykefraværet også for langtidssykmeldte. I hovedsak vil vi derfor undersøke en relativt kort periode etter innføringen av tjenesten ved å benytte sykefravær som startet før mars 2019, og dermed var upåvirket av koronapandemien. Vi vil

også se på sykefravær som startet til og med juni 2019, men disse følger vi kun frem til februar 2020 slik at de er upåvirket av pandemien.

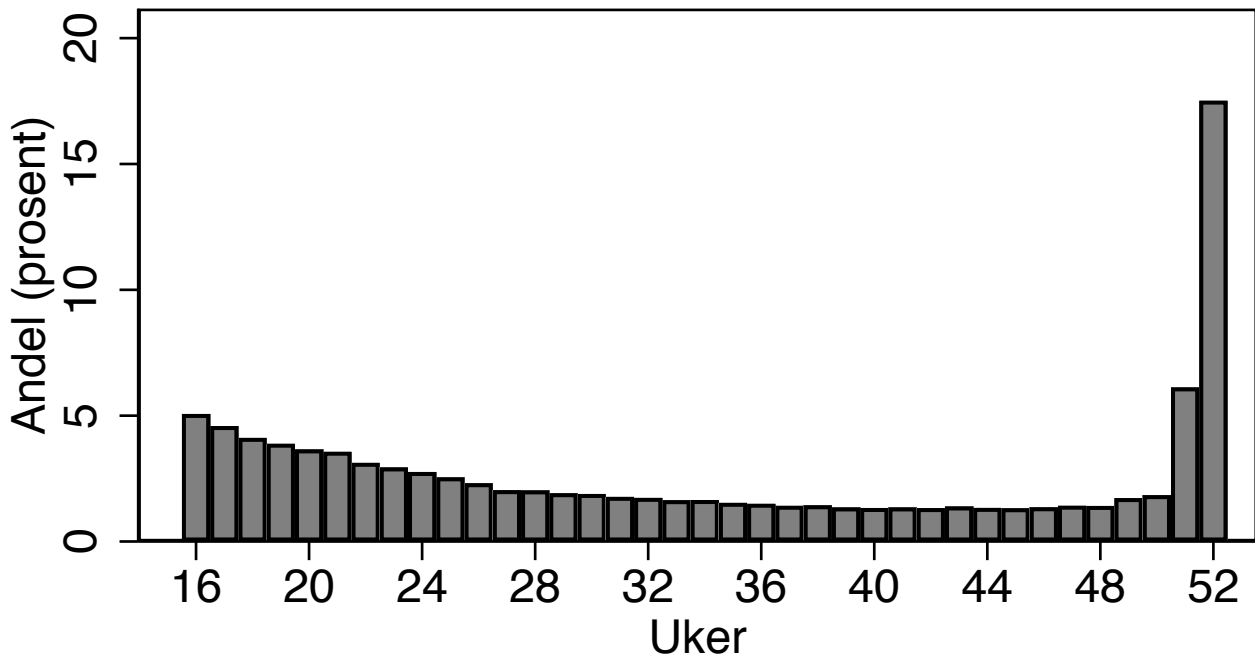
Den andre fremgangsmåten utnytter at tjenesten ble innført ved enkelte NAV-kontor i Trøndelag før resten av landet. Dette er det mest pålitelige designet. Piloten ble også innført før det kom endrede styringssignaler om dialogmøte 2, slik at vi her kan studere effekten av tjenesten uten påvirkning fra nye styringssignaler. Ulempen er at piloten har kort varighet, og at utvalget med langtidssykmeldte tilknyttet pilotkontorene er relativt lite. Det bidrar til betydelige usikkerhetsmarginer rundt effektestimatene. For å måle effekter av tjenesten benytter vi et forskjell-i-forskjell (FIF) design. Dette kan oppsummeres med følgende regresjonsmodell:

$$y_{it} = a + b_1 \text{pilot}_i + b_2 \text{etter}_t + b_3 \text{pilot}_i * \text{etter}_t + b_4 X_i + e_{it}$$

Der y er utfallsvariabelen (som for eksempel en indikatorvariabel om man har hatt dialogmøte eller varigheten på sykefraværet) og pilot er en kategorisk variabel som er lik 1 hvis individ i er tilknyttet et NAV-kontor som var del av piloten og 0 ellers. etter er en kategorisk variabel lik 1 hvis sykefraværet startet i perioden der møtebehovstjenesten var innført ved pilotkontorene, og 0 ellers. X er kjennetegn og e er feilledet.⁴ b_3 er koeffisienten av interesse, og måler effekten av møtebehovstjenesten. Vi klustrer standardfeil på individ- og kontornivå. I analysene vil vi benytte sykefravær som startet i 2017 som før-periode, og sykefravær som start i utvalgte perioder i 2018 og 2019 som etter-perioder. Vi vil benytte både hele landet og NAV-kontor i Trøndelag som ikke var del av piloten som kontrollgrupper.

En sentral antakelse for FIF-designet er antakelsen om parallelle trender (se for eksempel Angrist og Pischke 2009). I vårt tilfelle innebærer dette at tren-

Figur 2. Fordeling av varighet på sykefravær for hele analyseperioden. Nevner er alle som var sykmeldt i uke 16.



Kilde: NAV

⁴ Som kontrollvariabler i regresjonen inkluderer vi kjønn, om man er gift, om man er født utenfor Norge, om man er deltidsansatt, om man jobber i offentlig sektor, om man er AAP-mottaker, samt faste effekter på alder, NAV-kontor, næring og yrke. Variablene er målt når sykefraværet starter.

dene i utfallsvariablene ved pilot- og kontrollkontor ville vært parallelle om møtebehovstjenesten ikke hadde blitt innført. Vi vil undersøke holdbarheten til designet i en robusthetsanalyse.

Hva er vanlig sykefraværsvarighet for utvalget?

Utvalget vårt består av personer som har vært sykmeldt i minst 16 uker. Figur 2 viser fordelingen av varighet på sykefraværene for utvalget i hele perioden vi har data. Det er stor variasjon i varighet. Flere blir friskmeldt allerede i uke 16 til 18, altså rett etter at de mottar henvendelsen om møtebehov fra NAV. Her finner vi trolig mange som ikke har svart på henvendelsen fordi de uansett var på vei tilbake til jobb.

Friskmeldingen reduseres desto lengre et sykefravær varer og frem til omtrent uke 40 i sykefraværet. Deretter øker friskmeldingen noe igjen, og med en særskilt sterk økning i de to siste ukene av sykepengeperioden, rett før sykmeldte når makstiden for mottak av sykepenger. Dette er et velkjent mønster, og indikerer at mange forsøker å komme tilbake i jobb før sykepengeperioden utløper og en må søke om arbeidsavklaringspenger (se for eksempel Nossen og Brage 2016). Andelen som når makstiden på sykefraværet regnes som en viktig indikator fordi en høy andel av de som når makstiden går over til arbeidsavklaringspenger og har betydelig risiko for å falle varig ut av arbeidslivet.

Omtrent 1 av 6 svarer at de har behov for dialogmøte 2

I tabell 1 viser vi sammenhengen mellom svar på dialogmøte 2, gjennomføring av dialogmøte 2 og varighet på sykefravær. Som nevnt krever ikke NAV at partene svarer på henvendelsen, og 31 prosent av henvendelsene er ubesvart av begge parter. I hele perioden etter innføringen er det om lag 82 prosent som enten ikke har svart, eller som har svart nei, og det er kun om lag 18 prosent som har svart ja.

Vi vil minne om at spørsmålet blir stilt i uke 16 i sykefraværet, altså blant de som har vært sykmeldt i minst 112 dager. Svarene fra henholdsvis sykmeldt og arbeidsgiver kommer vanligvis relativt kort tid etter NAV spør om behov for møte (figur v1 i vedlegg). Av de som benytter tjenesten, svarer om lag 85 prosent av sykmeldte og 80 prosent av arbeidsgiverne innen to uker.

Når partene ikke svarer på henvendelsen, eller svarer nei, så er det sjelden at det gjennomføres dialogmøte 2. Hvis en av partene har svart at det er behov, og særlig hvis begge svarer at det er behov, så blir det langt oftere gjennomført dialogmøte 2. Dette indikerer at svarene tillegges vekt når veileder vurderer møtebehovet. Det er også interessant å merke seg at det oftere gjennomføres dialogmøte 2 når kun arbeids-

Tabell 1. Dialogmøte 2 og varighet på sykefravær etter svar på spørsmål om det er behov for dialogmøte 2. Sykefravær som startet fra og med november 2018 til og med desember 2021.

Svar ¹	Varighet sykefravær (dager)						Antall
	Andel	Andel D2 møter	Gjennomsnitt	p25	p50	p75	
Ingen svar	31,1	12,7	213	134	181	291	81 004
Nei (en eller begge)	51,2	11,5	240	155	224	343	133 202
Kun sykmeldt ja	5,5	34,8	275	193	293	363	14 308
Kun arbeidsgiver ja	8,9	44,1	272	192	283	363	23 038
Begge ja	3,3	61,4	289	217	315	366	8 496
Totalt	100	17,7	238	151	221	341	260 048

Kilde: NAV

¹ Kategorien «ingen svar» innebærer at hverken sykmeldt eller arbeidsgiver har svart på møtebehov. Kategorien «nei» innebærer at sykmeldt har svart nei og arbeidsgiver ikke har svart, arbeidsgiver har svart nei og sykmeldt ikke svart, eller begge har svart nei.

giver har svart ja, enn når kun sykmeldt har svart ja, noe som indikerer at arbeidsgivers svar veier litt tyngre enn den sykmeldtes⁵.

Det er videre en sterk sammenheng mellom svarene på henvendelsen og varigheten på sykefraværet. Gjennomsnittlig varighet er betydelig kortere blant de som har svart nei eller ikke har svart, enn blant de som har svart at det er behov for dialogmøte. Blant de som ikke svarer på henvendelsen i det hele tatt er det klart kortest varighet med en median på 181 dager. Det betyr at halvparten av denne gruppen er friskmeldt innen 69 dager etter henvendelsen fra NAV. Det er nærliggende å forklare dette med at brukerne ikke svarer på henvendelsen når det er avklart at den sykmeldte vil bli friskmeldt innen noen uker.

De med lengst varighet er gruppen der både arbeidsgiver og sykmeldt har svart at det er behov for møte – med en median varighet på 315 dager, og 25 pro-

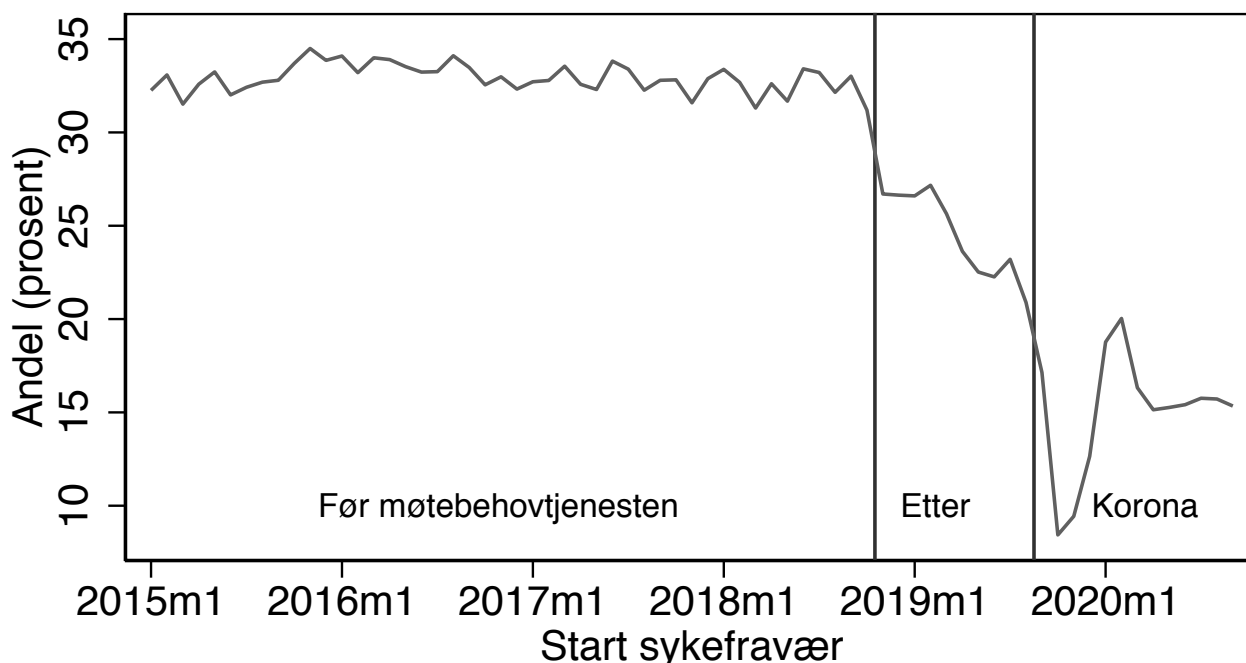
sent eller flere av disse tilfellene går ut hele sykepengeperioden. Det er videre interessant å merke seg at blant de som har svart nei og som sjelden gjennomfører dialogmøte 2, er halvparten av sykefraværene avsluttet innen det er gått 224 dager. 75 prosent av sykefraværene er avsluttet innen 343 dager. Det ser dermed ut til at svarene på møtebehovstjenesten er ganske treffsikre når det gjelder å identifisere sykefravær som har høy risiko for å bli langvarige.

Før-etter analyse for hele landet

Færre dialogmøter

Vi starter med å undersøke om innføringen av møtebehovstjenesten har påvirket antall dialogmøter som gjennomføres. De siste årene før innføringen av tjenesten ligger andelen sesongjusterte dialogmøter tilnærmet stabilt på rundt en tredjedel av alle som var sykmeldt i minst 16 uker (figur 3). Ved innføringen av tjenesten skjedde det umiddelbart en reduksjon i andelen gjennomførte møter. I første omgang ble andelen

Figur 3. Andel langtidssykefravær med gjennomført dialogmøte 2 (sesongjustert).



Kilde: NAV

⁵ Vi kan ikke vite sikkert om det skyldes større vektlegging av arbeidsgivers svar, eller om det er andre forhold som påvirker NAV-veileders beslutning

reduisert fra om lag 32 prosent møter, ned til 26 prosent de første fire månedene etter at ordningen ble innført. Nedgangen forsterkes over tid. Fra og med seks måneder etter innføringen skjer det ytterligere en reduksjon i antall møter, ned til om lag 19 prosent. Det utgjør en reduksjon på 13 prosentpoeng. I antall er endringen fra om lag 38 000 til 23 000 møter hvert år i utvalget vårt, en reduksjon på omtrent 15 000 møter.

Det er ikke gitt at nedgangen bare skyldes innføringen av møtebehovstjenesten. I 2018 inngikk andelen gjennomførte dialogmøter som en styringsparameter i Arbeids- og velferdsdirektoratets mål- og disponeringsbrev til fylkene; «Andel dialogmøte 2 som er gjennomført for sykmeldte (med behov for dialogmøte) innen 26 uker skal øke» (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2018). Dette ble tatt ut for 2019 (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2019). Sistnevnte brev er datert 19. februar, og ble dermed sendt ut under en måned før møtebehovstjenesten ble innført. Det blir dermed vanskelig å skille effekter av tjenesten fra påvirkningen av de nye styringssignalene. Samtidig var det en tilsvarende nedgang i dialogmøter i pilotkontorene som innførte møtebehovstjenesten allerede

i 2018, før styringssignalet om dialogmøter ble endret. Vi kan derfor konkludere med at det er informasjon fra den nye tjenesten som i hovedsak er årsaken til nedgangen. Det er samtidig rimelig å anta at det nye styringssignalet om dialogmøte 2 har bidratt til å forsterke reduksjonen i andelen møter og til å signalisere at møtet kun skal gjennomføres dersom veileder finner det hensiktsmessig (Oslo Economics 2021: 7).

Langvarige sykefravær som starter i september og oktober 2019 blir påvirket av koronapandemien som inntreffer fem til seks måneder senere, i mars 2020 (figur 3). Vi observerer da et stort midlertidig fall i andelen møter. Utviklingen i både sykefraværet og i antall dialogmøter er da sterkt påvirket av koronapandemien, både på grunn av smitteverntiltak og på grunn av den omfattende arbeidsledigheten. Vi kan derfor ikke vite hvordan andelen gjennomførte dialogmøter ville utviklet seg hvis ikke koronapandemien inntraff.

Er det andre sykmeldte som deltar i dialogmøte 2 etter innføringen av møtebehovstjenesten?

Hvis tjenesten har medført mer målrettet bruk av dialogmøter, forventer vi at det er en litt annen gruppe sykmeldte som gjennomfører dialogmøte 2 etter innførin-

Tabell 2. Deskriptiv statistikk om gjennomførte dialogmøter.

	Før	Etter	Før	Etter
Start sykefravær	nov17-mars18	nov18-mars19	mars-sept 18	mars-sept 19
Andel gjennomført dialogmøte 2	100	100	100	100
Dag i sykefraværet for d2	170,4	173,7	170,3	173,1
Varighet (dager)	305,9	311,3	308,9	310,3
Tapte dagsverk	145,1	151,7	150,1	155,2
Sykmeldingsgrad	86,7	86,9	88,5	90,6
Andel graderte	43,9	43,7	38,1	32,7
Stillingsprosent	86,2	86,4	86,4	86
Andel deltid	47,2	46,6	46,8	47,6
Alder	46,1	46	46,2	45,8
Andel kvinner	64,2	64,8	63,5	62,7
Andel født i utlandet	16,3	17,5	16,4	18,8
Andel av hele utvalget	29,8	23,7	34	20,6
Antall	13 021	10 632	23 554	14 542

Kilde: NAV

gen av tjenesten. I tabell 2 undersøker vi om det er noen endringer i hvilke sykmeldte som deltar i dialogmøter.

Sykmeldte som gjennomfører dialogmøter er ganske like på de fleste områder før og etter innføringen av tjenesten, men med noen klare unntak. Etter innføringen av møtebehovstjenesten er de sykmeldt i en lengre periode i gjennomsnitt. Vi finner også at det etter innføringen av tjenesten i mindre grad gjennomføres dialogmøter med de som er delvis i jobb (andelen graderte). Når vi sammenligner perioden med møtebehovstjenesten der sykefravær startet i perioden mars til september 2019 med samme måneder i 2018, har andelen med gradert sykefravær blant de som gjennomfører dialogmøte 2 sunket fra 38 til 33 prosent. I tillegg observerer vi at utenlandsfødte nå utgjør en noe større andel av de som gjennomfører dialogmøte. Vi ser videre at møtene i snitt gjennomført tre dager senere i sykefraværet, i dag 173 (uke 24).

Ingen tegn til påvirkning på friskmeldingsratene

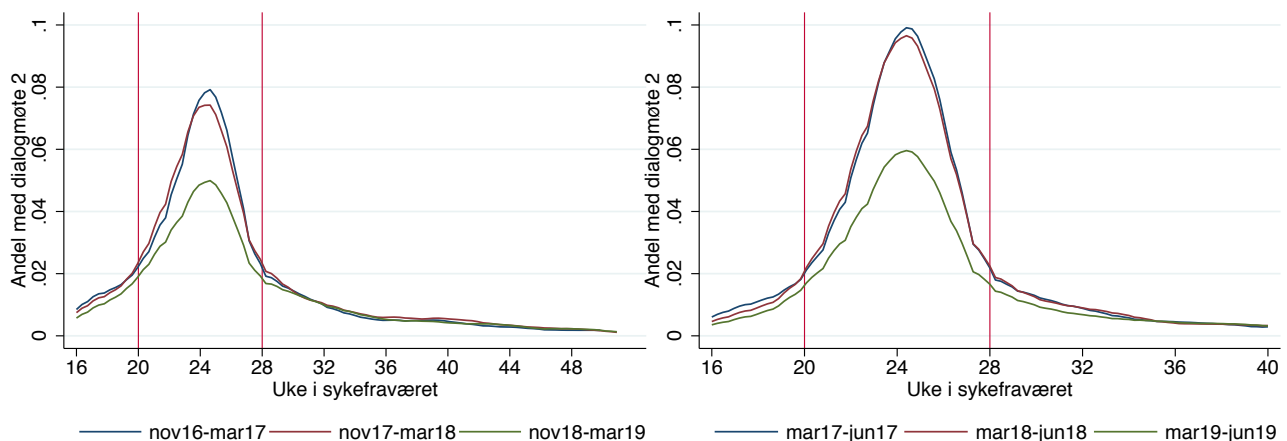
Det har vært en tydelig nedgang i andelen avholdte dialogmøter rundt uke 20 til 28 i sykefraværet (figur 4). Figurene viser hasardrater på avholdte dialogmøter, og beskriver andelen dialogmøter som avholdes for hver uke i sykefraværet for de som enda ikke har hatt dialogmøte på dette tidspunktet. De to siste årene før innføringen av møtebehovstjenesten er hasardratene relativt stabile. Etter tjenesten innføres,

er sannsynligheten for å gjennomføre dialogmøte betydelig lavere. Vi ser for eksempel at i den siste perioden er andelen fortsatt sykmeldte som har dialogmøte i uke 25 redusert fra nesten 10 prosent til 6 prosent. Vi finner at de fleste møtene gjennomføres mellom uke 22 og 26, med en topp i uke 25. Det fremgår videre at det er betydelige sesongvariasjoner i andelen dialogmøter, med en høyere andel møter for sykefravær som startet i mars til juni sammenlignet med sykefravær som startet i november til mars.

Har denne nedgangen i andelen dialogmøter hatt noen konsekvenser for friskmeldingsratene etter at møtene blir gjennomført? Vi undersøker først perioden som inkluderer sykefravær som startet mellom november 2018 og mars 2019 med tilsvarende måneder i ett og to år før (figur 5).

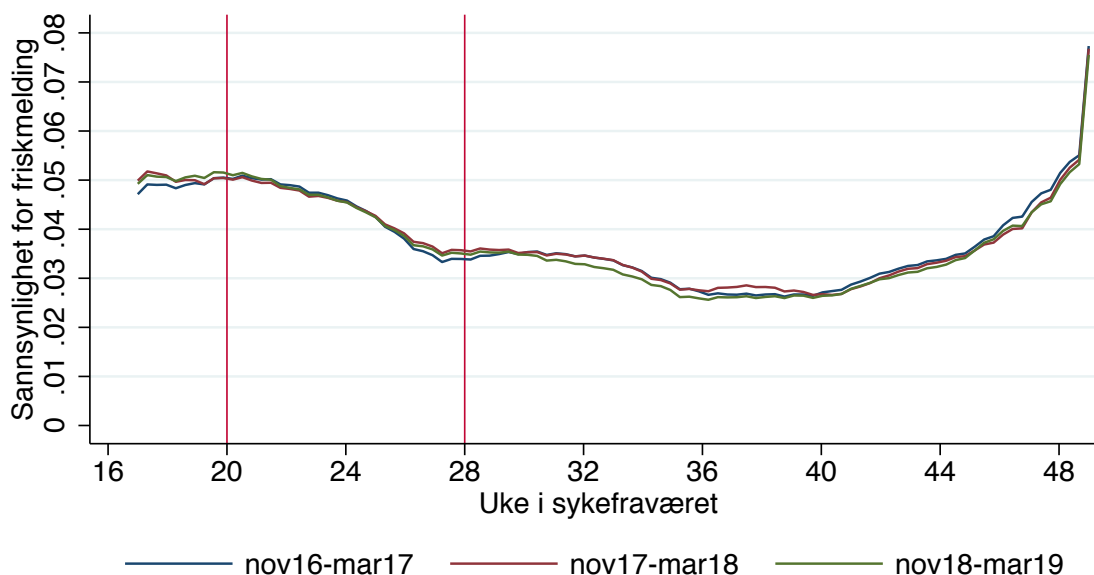
Når vi sammenligner friskmeldingsratene før og etter møtebehovstjenesten, ser vi ingen tydelige forskjeller (figur 5). I perioden fra uke 20 til uke 28, da de fleste dialogmøter gjennomføres, er friskmeldingsratene nærmest identiske når vi sammenligner etter-perioden med de to før-periodene. Fra uke 31 til 36 i sykefraværet kan det se ut som det er litt lavere friskmeldingsrate etter innføringen av møtebehovstjenesten. Forskjellen er imidlertid liten, og ikke signifikant forskjellige. Dette kan dermed skyldes tilfeldigheter.

Figur 4. Hasardrater for dialogmøte 2 for perioden november 2018 til mars 2019 (venstre), og perioden mars 2019 til juni 2019 (høyre). Sammenlignet med samme måneder i to år før. Etter uke i sykefraværet.



Kilde: NAV

Figur 5. Friskmeldingshasarder for den første perioden med innføringen av møtebehovstjenesten (sykefravær som startet i november 2018-mars 2019) sammenliknet med samme måneder ett og to år før. Etter uke i sykefraværet.



Kilde: NAV

Vi undersøker videre friskmeldingsratene for sykefravær som startet fra mars til juni 2019, der andelen avholdte dialogmøter var redusert med omtrent 13 prosentpoeng sammenliknet med tilsvarende perioder før tjenesten ble innført (figur 6).⁶ Hvis reduksjonen i avholdte dialogmøter medfører redusert friskmelding, bør det gi større utslag for denne gruppen. En overraskende observasjon er at friskmeldingsmønsteret generelt ser annerledes ut for sykefravær som startet i disse kalendermånedene i form av noe lavere friskmelding tidlig.

Også i denne perioden med større reduksjon i andelen avholdte dialogmøter er friskmeldingsratene nesten helt like som i de to foregående periodene. Personer som ble sykmeldt mellom mars og juni 2018, rett før innføringen av møtebehovstjenesten, har riktignok en litt høyere friskmeldingsrate rundt uke 37. Trolig er det noe spesielt som inntreffer akkurat for denne gruppen, da vi ikke observerer en slik «hump» ett år tidligere.

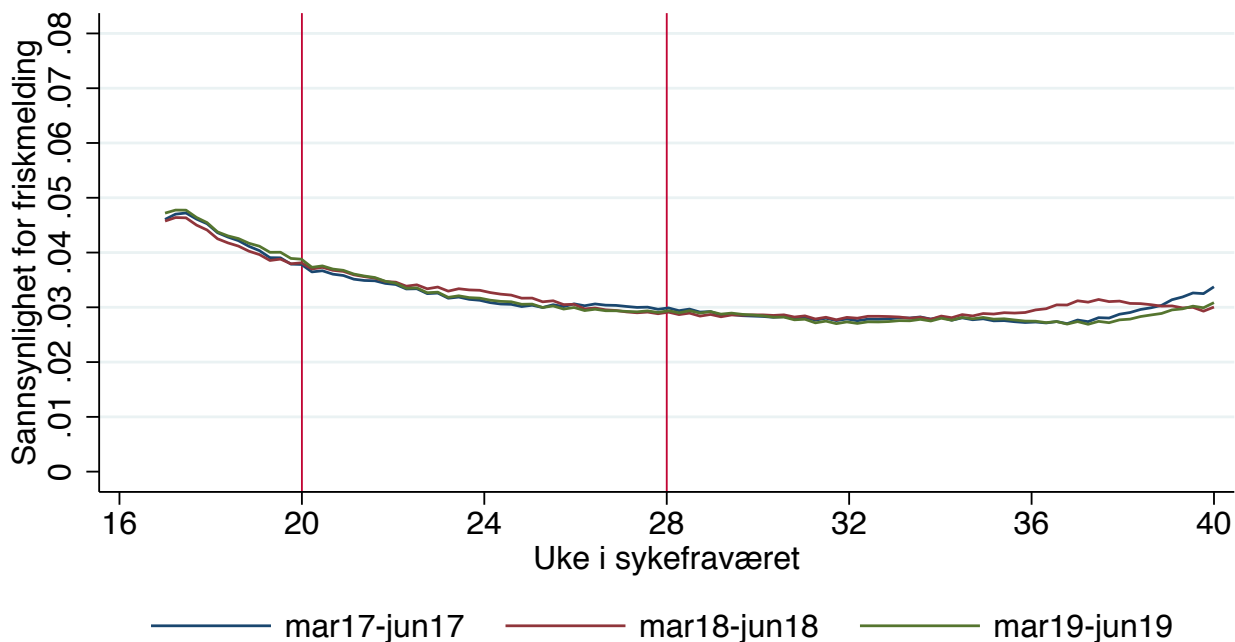
⁶ Denne reduksjonen i andelen møter er omtrent like stor som i kontrollgruppen i det randomiserte kontrollerte eksperimentet til Alpino (m.fl. 2022)

Vi finner dermed ingen tegn på at reduksjonen i andelen avholdte dialogmøter har påvirket friskmeldingsratene hverken i den første perioden med innføringen av møtebehovstjenesten, da andelen møter var redusert med om lag 6 prosentpoeng, eller i den siste perioden da reduksjonen var om lag 13 prosentpoeng.

Vi har også undersøkt utviklingen i gjennomsnittlig varighet og tapte dagsverk (sesongjustert) før og etter innføringen av tjenesten (figur v2 i vedlegg). Det er relativt stor variasjon i både varighet og tapte dagsverk over tid, og det er dermed ikke mulig å trekke noen slutninger om sykefraværet har blitt påvirket av møtebehovstjenesten ut fra dette.⁷

⁷ Hvis vi antar at hvert dialogmøte i gjennomsnitt medfører en reduksjon i varigheten på 20 dager vil det gi følgende effekt på varigheten til hele utvalget: 20 dager * 6 % = 1,2 dager. Siden det skal svært sterke effekter til for at vi sikkert skulle kunne avdekke en effekt på sykefraværet for gjennomsnittlig varighet, er det vanskelig å avdekke selv store effekter av å gjennomføre et dialogmøte.

Figur 6. Friskmeldingshasarder for den andre perioden med innføringen av møtebehovstjenesten (sykefravær som startet i mars – juni 2019) sammenlignet med samme måneder ett og to år før. Etter uke i sykefraværet.



Kilde: NAV

Resultat fra pilotstudie

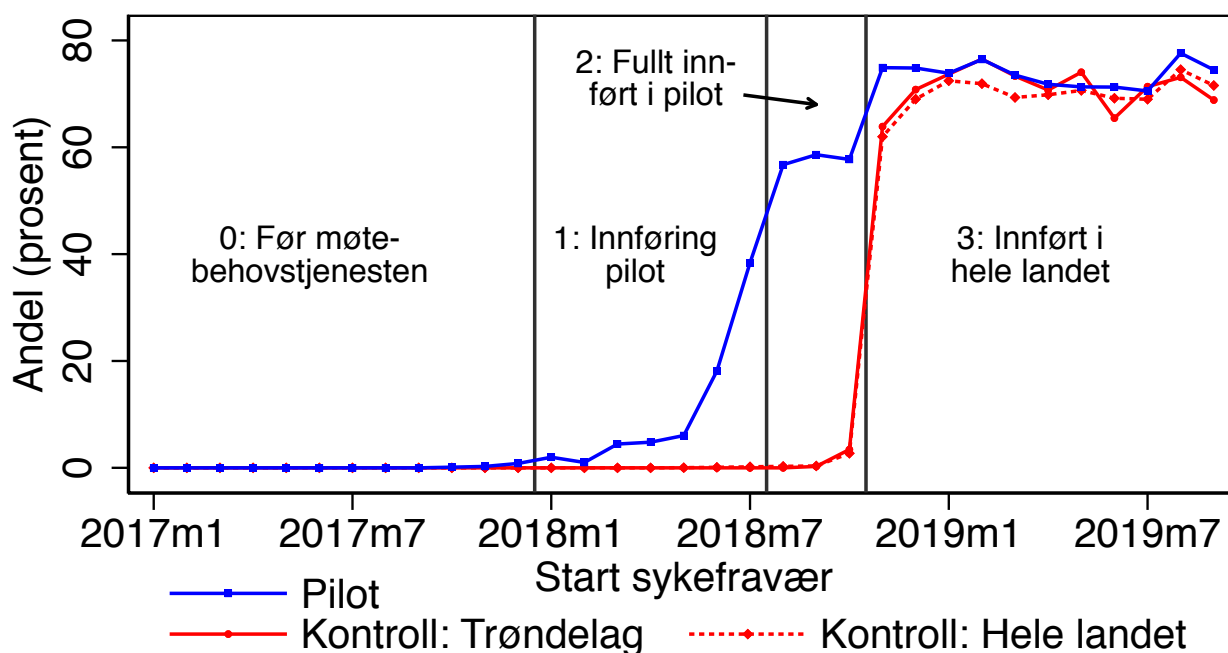
Møtebehovstjenesten ble benyttet ved NAV-kontor som var del av piloten først (figur 7). Figuren viser andelen sykefravær der enten sykmeldt, arbeidsgiver eller begge benyttet tjenesten. For sykefravær som startet i 2017 kunne møtebehovstjenesten benyttes i svært liten grad (periode 0 i figuren). Dette benytter vi derfor som før-periode i analysene. Sykefravær som startet i første halvår 2018 kunne benytte møtebehovstjenesten i noen grad, men kun sent i sykefraværet ettersom tjenesten ikke ble innført før 23. oktober 2018. Siden dialogmøter som oftest avholdes innen uke 26 i sykefraværet, vil derfor piloten ha begrenset effekt i denne perioden (periode 1). Det er først sykefravær som startet i august 2018 eller senere der tjenesten kunne benyttes fullt ut fra uke 16 i sykefraværet ved pilotkontorene, men ikke ved kontrollkontorene (periode 2). Dette er dermed perioden vi i hovedsak vil fokusere på i effektanalysene. For sykefravær som startet i slutten av november 2018 eller senere kunne tjenesten også benyttes i resten av landet (periode 3). Dette benytter vi som en slags placebo-periode i analysene, selv om pilotkontorene vil ha hatt mer tid på å innarbeide den nye tjenesten.

Tabell 3 viser beskrivende statistikk for pilot- og kontrollkontor før møtebehovstjenesten ble innført. Generelt er kjennetegn for sykmeldte ganske like på tvers av de tre gruppene. En viktig forskjell er at pilotkontorene i mindre grad gjennomførte dialogmøte 2 før møtebehovstjenesten ble innført, 27 prosent mot om lag 32-33 prosent i kontrollgruppene. I tillegg ser vi at den gjennomsnittlige varigheten på sykefraværene er litt høyere for sykmeldte tilknyttet pilotkontorene sammenliknet med kontrollkontorene, omtrent 246 dager mot 244-245 dager.

Færre dialogmøter – ingen målbar effekt på sykefraværet

For å undersøke effekter av møtebehovstjenesten sammenligner vi forskjellen mellom pilot- og kontrollkontor etter innføringen av møtebehovstjenesten relativt til forskjellen før tjenesten ble innført (se kapittel om metode). I figur 8 vises effektestimater med 95 % konfidensintervall, der sort farge angir estimer der vi har brukt hele landet som kontrollgruppe, mens rød farge angir estimer der vi har brukt NAV-kontor i Trøndelag som kontrollgruppe. Tykke streker angir perioden der møtebehovstjenesten var

Figur 7. Andel der sykmeldt og/eller arbeidsgiver benyttet møtebehovstjenesten.



Kilde: NAV

Tabell 3. Deskriptiv statistikk før innføringen av møtebehovstjenesten (sykefravær starter i 2017).

	Pilotkontor	Kontrollkontor: Hele landet	Kontrollkontor: Trøndelag
Andel gjennomført dialogmøte 2	27	32,7	32
Varighet (dager)	246,2	244,4	244,9
Tapte dagsverk	159,3	157,9	158,9
Sykmeldingsgrad	83,3	84,7	83,5
Andel graderte	48,2	45,4	48,3
Andel deltid	47,8	45	47,8
Alder	46	45,8	46,1
Andel kvinner	62,5	60,7	62,7
Andel født i utlandet	9	16	10,8
Antall innbyggere tilknyttet NAV-kontor	25 177	31 987	26 754
Antall	7 456	109 851	3 785

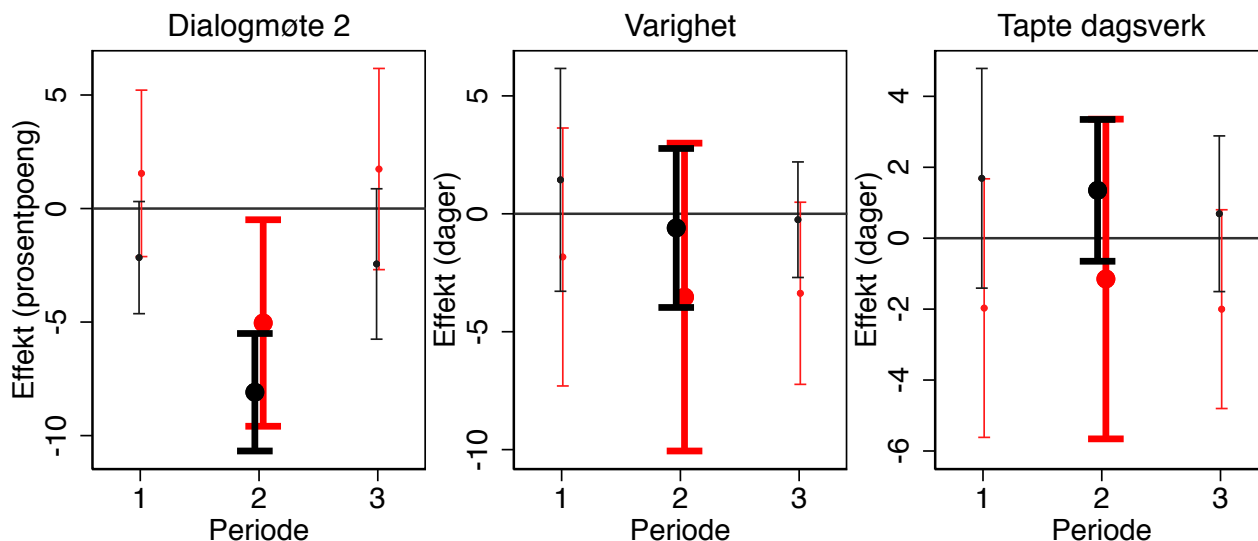
Kilde: NAV

innført ved pilotkontor, men ikke ved kontrollkontor (periode 2). Effektestimatene i denne perioden kan derfor tolkes som effekter av møtebehovstjenesten.

Periode 1 utgjør innføringsfasen ved pilotkontorene. Her forventer vi i liten grad at møtebehovstjenesten har

påvirket sannsynligheten for avholdt dialogmøte, siden tjenesten bare kunne benyttes sent i sykefraværet. I periode 2 førte tjenesten til en markant nedgang i andelen avholdte dialogmøter (venstre figur 8). Når vi bruker hele landet som kontrollgruppe, er nedgangen på omtrent 8 prosentpoeng. Effekten er sterkt statistisk

Figur 8. Effekter av møtebehovstjenesten med 95% konfidensintervall. Kontrollgruppe: Hele landet (svart) og Trøndelag (rød).



Kilde: NAV

signifikant. Når vi bruker NAV-kontor i Trøndelag som kontrollgruppe estimerer vi en lavere effekt på rundt 5 prosentpoeng, men det er en ganske stor usikkerhet rundt punkttestimatet. Estimaten er dermed sensitivt for valg av kontrollgruppe – men uansett valg av kontrollgruppe finner vi en signifikant nedgang i antall dialogmøter som følge av innføringen av møtebehovstjenesten ved pilotkontorene. Denne nedgangen inntraff før det kom nye styringssignaler om dialogmøte 2, og vi kan dermed med stor sikkerhet fastslå at nedgangen skyldes innføringen av møtebehovstjenesten.

Periode 3 markerer perioden der møtebehovstjenesten også har blitt innført i sin helhet for resten av landet (perioden etter den tredje vertikale linjen i figur 7). Dette kan dermed tolkes som et slags placebo-estimat i en periode der vi ikke forventer å finne effekter. Det kan samtidig være at pilotkontorene benyttet tjenesten mer effektivt i denne perioden fordi de allerede hadde lært å anvende tjenesten i flere måneder før resten av landet. Uavhengig av kontrollgruppe finner vi ikke noen signifikante effekter i denne perioden. Verdt å merke seg er at punkttestimatet er mindre enn null om vi bruker hele landet som kontrollgruppe, og større enn null dersom vi bare bruker kontor i Trøndelag som kontrollgruppe. Dette gjelder også i periode 1 der vi heller ikke forventer å finne noen effekt av betyd-

ning siden tjenesten bare kunne benyttes sent i sykefraværet. Det virker derfor sannsynlig at det «sanne» punkttestimatet ligger et sted midt imellom de to estimatene med forskjellige kontrollgrupper på henholdsvis 8 og 5 prosentpoeng. Dette vil i så fall samsvare godt med funnene våre fra før-etter analysen, der vi fant at tjenesten medførte en umiddelbar nedgang i andelen avholdte dialogmøter på 6 prosentpoeng.

Det er lite som tyder på at møtebehovstjenesten hadde noen stor betydning for gjennomsnittlig varighet på sykefraværene eller tapte dagsverk (figur 8). Effektestimatene i perioden der pilotkontorene kunne benytte tjenesten i sin helhet, men ikke kontrollkontorene (periode 2), er ikke signifikant forskjellig fra null. De er heller ikke signifikant forskjellig fra estimatene i periodene før og etter. I mangel på presisjon må vi derfor må vi nøye oss med å fastslå at møtebehovstjenesten trolig ikke har gitt økt varighet på mer enn to dager, og trolig ikke har gitt redusert varighet på mer enn tre dager i gjennomsnitt når vi benytter hele landet som kontrollgruppe. Når vi benytter Trøndelag som kontrollgruppe er usikkerheten enda større på grunn av mindre utvalg.

I tabell 4 rapporteres resultatene fra regresjonsmodellen som er grunnlaget for figur 8. Her rapporterer vi

Tabell 4. Effekter av møtebehovstjenesten. OLS regresjon. Standardavvik i parenteser, gjennomsnitt ved kontrollkontor i klammeparenteser.

Utfall:	Kontrollgruppe: Hele landet		Kontrollgruppe: Trøndelag	
Dialogmøte 2 (andel)	-8,09*** (1,32) [32,7]	-10,21*** (2,13) [32,7]	-5,04** (2,32) [32]	-5,59* (3,33) [32]
Varighet, inneværende sykefravær (dager)	-0,6 (1,72) [244,4]	0,23 (3,26) [244,4]	-3,53 (3,33) [244,9]	-1,16 (5,29) [244,9]
Total varighet neste år (dager)	-1,37 (1,55) [259,10]	-0,44 (3,38) [259,10]	-3,74 (3,25) [259,01]	-1,27 (5,25) [259,01]
Tapte dagsverk	1,35 (1,02) [110,8]	1,07 (2,33) [110,8]	-1,15 (2,30) [108]	-0,13 (3,63) [108]
Oppbrukt rettighet (andel)	1,42* (0,81) [14,2]	2,57* (1,35) [14,2]	0,8 (1,13) [15,9]	1,97 (1,93) [15,9]
Overgang til AAP (andel)	1,16 (0,89) [23,34]	1,15 (1,41) [23,34]	-1,28 (1,52) [21,35]	1,56 (2,13) [21,35]
Forskjellige trender	Nei	Ja	Nei	Ja
Antall	320 049	320 049	30 659	30 659

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

Kilde: NAV

også estimerer ved å inkludere forskjellige trendvariabler for behandling- og kontrollgruppen. Dette kan tolkes som en slags sensitivitetstest for antakelsen om parallelle trender i forskjell-i-forskjell-designet. Effektestimatene er ikke veldig forskjellige avhengig av modellspekifikasjon, som er betryggende med tanke på holdbarheten til designet. Estimaterne er noe sensitive for valg av kontrollgruppe, blant annet når det gjelder den ovennevnte effekten på andelen avholdte dialogmøter. Om vi ikke inkluderer kontrollvariabler i regresjonene er estimatene svært like, men usikkerheten øker litt (ikke vist).

Vårt hovedutfallsmål på sykefraværsvarighet er varighet på inneværende sykefravær. Hvis det er slik at personer blir friskmeldt en kort periode, men der-

etter blir sykmeldt på nytt, kan dette målet være mangelfullt. Vi har derfor fulgt en liknende fremgangsmåte som i Alpino mfl. (2022) og undersøkt et alternativt mål på varighet, definert som totalt antall fraværsdager i løpet av ett år etter at sykefraværet startet (tabell 4). Dette fører ikke til noen endringer i konklusjonene.

Vi undersøker også om møtebehovstjenesten kan ha ført til at flere sykmeldte har oppbrukt sykepengerettigheten, og om flere har overgang til AAP (tabell 4). Når vi bruker hele landet som kontrollgruppe beregner vi at 1,4 prosentpoeng flere har brukt opp sykepengeretten i kontrollkontorene, en økning på om lag 10 prosent. Estimaterne er kun signifikante på 10 prosent nivå, noe som innebærer at det regnes som statistisk

usikkert. Når vi bruker Trøndelag som kontrollgruppe er effekten på oppbrukt sykepengerett svakere, og langt fra å være statistisk signifikant. Estimaten på overgang til AAP peker i samme retning, men er mindre presise. Vi vil derfor ikke konkludere sikkert om tjenesten bidro til at flere brukte opp sykepengerettigheten eller om flere gikk over til AAP.

Verifisering av forskningsdesign

En sentral antakelse ved forskjell-i-forskjell-designet vi benytter i analysene, er at trendene i utfallsvariablene ville vært parallelle mellom behandling- og kontrollgruppene. I vår kontekst innebærer dette for eksempel at forskjellen i andelen avholdte dialogmøter mellom pilot- og kontrollkontor ville holdt seg konstant hvis møtebehovstjenesten ikke ble innført. Det samme resonnetet gjelder også for de andre utfallsvariablene. For å undersøke holdbarheten til denne antakelsen har vi gjort flere robusthetssjekker. Trendene i utfallsvariablene er ikke signifikant forskjellige mellom pilot- og kontrollkontorene før møtebehovstjenesten ble innført (tabell v1 i vedlegg). Vi ser heller ikke noe som tyder på at andelen avholdte dialogmøter eller gjennomsnittlig varighet utvikler seg forskjellig mellom pilot- og kontrollkontor i perioden før møtebehovstjenesten når vi undersøker dette grafisk (figur v3 i vedlegg). Dette bekreftes også av resultatene i forrige del, der effektestimaten er relativt like om vi inkluderer forskjellige trendvariabler for pilot- og kontrollkontor i regresjonene. Vi finner heller ikke noen signifikante forskjeller i perioden etter at tjenesten hadde blitt innført i hele landet, som vi tolker som placebo-estimer (periode 3 i figur 8).

Effekter på sykefraværet uke for uke

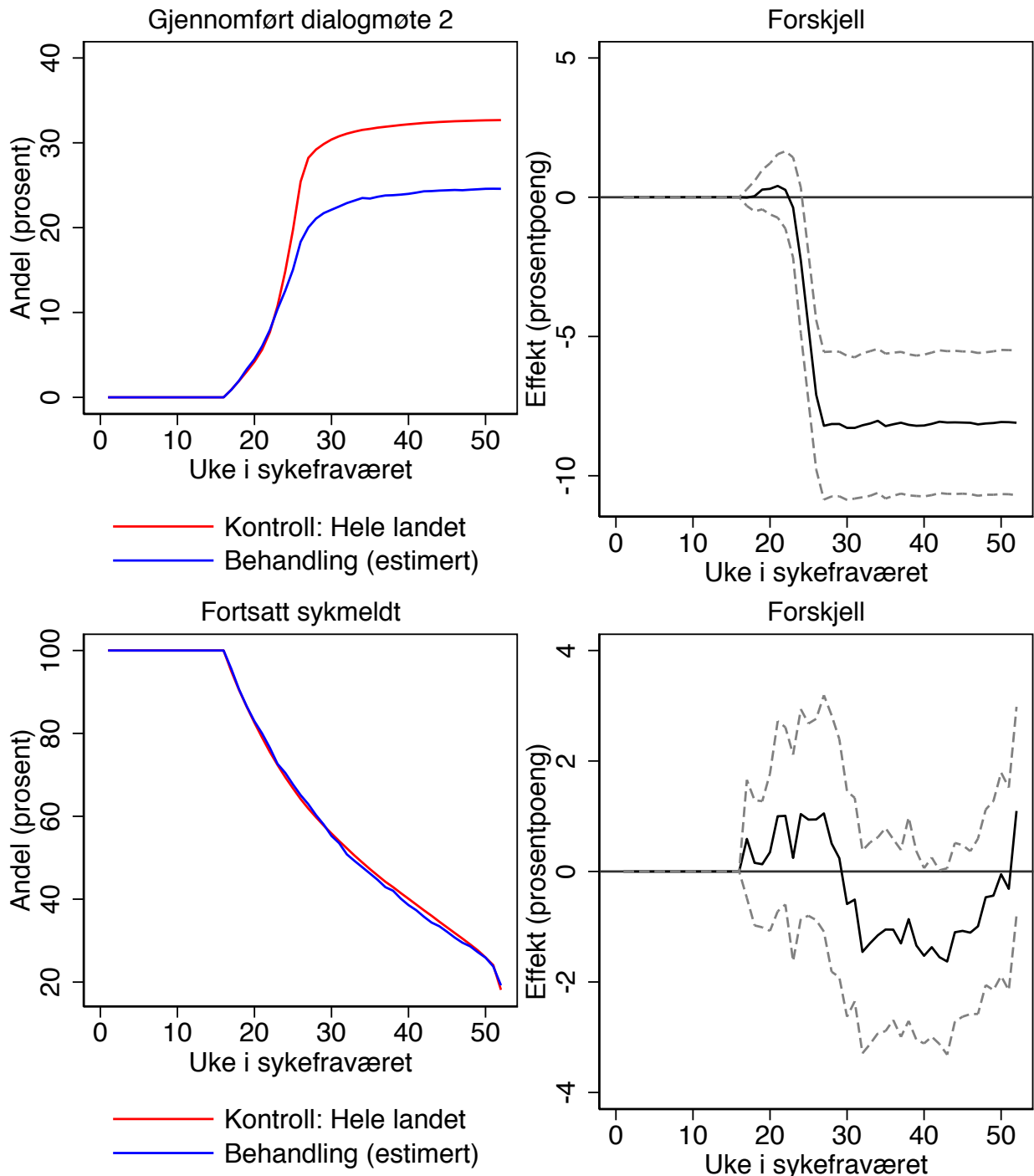
Ovenfor har vi sett på gjennomsnittlige effekter for alle sykmeldte med minst 16 ukers sykefravær. Et problem med en slik tilnærming er at mange blir friskmeldt før det er aktuelt å gjennomføre dialogmøte, mens andre sykefravær er langvarige (jamfør med figur 2). Dette gjør at effektestimaten blir relativt upresise. For bedre innsikt i hvordan sykefraværene kan ha blitt påvirket av møtebehovstjenesten, vil vi bruke en alternativ tilnærming som ligner på den i benyttet da vi undersøkte effekter for hele landet. Vi forsøker å måle effekter uke for uke i sykefraværet.

Vi vet at møtebehovstjenesten har hatt en effekt på andelen avholdte dialogmøter, men når i sykefraværet inntreffer denne effekten? Siden de fleste dialogmøter blir avholdt i ukene før uke 26 i sykefraværet, er det også i denne perioden vi forventer at møtebehovstjenesten påvirker andelen møter. Vi finner at møtebehovstjenesten i hovedsak påvirker sannsynligheten for avholdt dialogmøte mellom uke 22 og uke 26 i sykefraværet, som forventet (figur 9, øverst til venstre). Her markerer rød linje andel gjennomførte dialogmøter ved kontrollkontor, mens den blå linjen angir estimatet på andelen gjennomførte dialogmøter ved pilotkontor.⁸ Vi angir også effektestimaten med 95% konfidensintervall (figur 9, øverst til høyre). Dette kan tolkes som forskjellen mellom den røde og blå linjen i venstre figur. Her fremkommer det tydelig at møtebehovstjenesten i hovedsak påvirket andelen avholdte dialogmøter rundt uke 22 til 26.

Hvis det å gjennomføre dialogmøter raskt gir seg utslag i økt friskmelding av sykmeldte, vil vi forvente at friskmeldingen reduseres ved pilotkontorene relativt til kontrollkontorene rundt uke 22 til uke 30. Det er lite som tyder på at dette er tilfellet. Om noe, finner vi heller en tendens til at flere i pilotkontorene blir friskmeldt fra omtrent uke 25 til uke 30 (figur 9, nederst). Dette fremgår av å se på overlevelseskurvene, der det er litt flere som fortsatt er sykmeldt ved kontrollkontor fra og med uke 30. Effektestimaten i høyre figur viser forskjellen mellom de to linjene med 95% konfidensintervall. Det fremgår at det er noe økt friskmelding mellom uke 25 og uke 30 ved pilotkontor relativt til kontrollkontor. Forskjellen i andelen som fortsatt er sykmeldt er nær statistisk signifikant mellom uke 30 til uke 45 i sykefraværet, og det kan derfor virke som at møtebehovstjenesten kan ha bidratt til å redusere varigheten for sykefravær med varighet 30 til 45 uker. Dette kan skyldes at tjenesten bidro til at det trolig gjennomføres flere hensiktsmessige dialogmøter (Oslo Economics 2021). Sammenhengene er riktignok ikke sterke nok til at vi kan trekke noen sikre konklusjoner, men det er interessant at vi finner en tendens som er det motsatte av hva vi hadde forventet. Derimot er det også, som tidligere

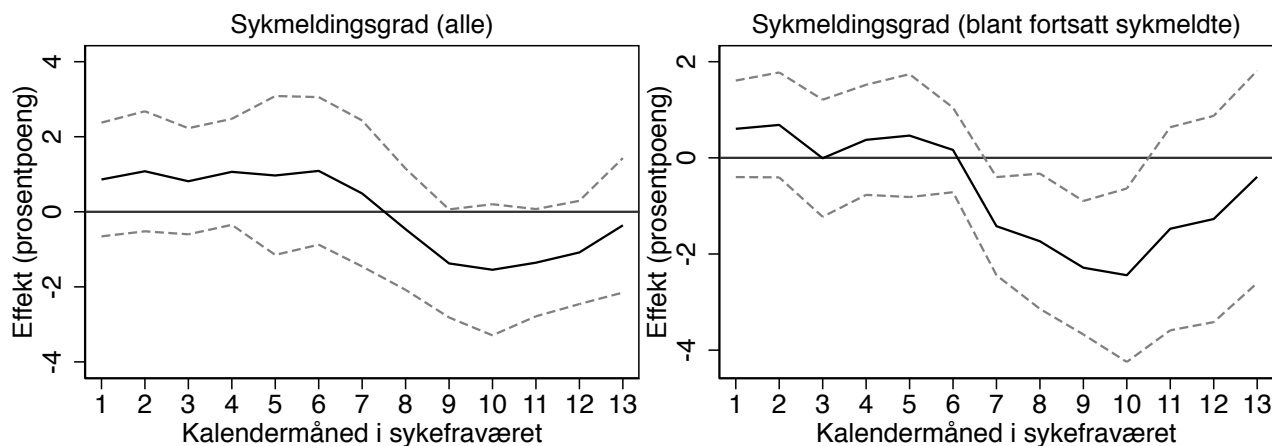
⁸ Definert som gjennomsnittet ved kontrollkontor plus effektestimaten.

Figur 9. Overlevelsesrater (venstre) og estimerte effekter med 95 % konfidensintervall (høyre) etter uke i sykefraværet. Kontrollgruppe: Hele landet.



Kilde: NAV

Figur 10. Estimert effekt på sykmeldingsgrad med 95 % konfidensintervall etter kalendermåned fra når sykefraværet startet. Kontrollgruppe: Hele landet.



Kilde: NAV

nevnt, en antydning til at flere sykefravær varer i 52 uker. Dette estimatet er riktignok ikke statistisk signifikant, og når vi bruker Trøndelag som kontrollgruppe ser vi ikke denne tendensen (figur v4 i vedlegg).

Gradering

Til nå har vi undersøkt effekter av om man er sykmeldt eller ikke. Det er også mulig at møtebehovstjenesten kan ha hatt en effekt på sykmeldingsgraden. For eksempel kan det være at dialogmøter bidrar til at flere arbeidsgivere strekker seg lengre for å tilrettelegge for sykmeldte på arbeidsplassen, slik at en som er fullt sykmeldt kan komme delvis tilbake i jobb. Det kan også tenkes at en som allerede er delvis i jobb kan redusere graderingen fra for eksempel 75 til 50 prosent. Vi benytter derfor piloten til å estimere effekter på sykmeldingsgraden. I datamaterialet har vi månedlige data om sykmeldingsgraden til hver person, og vi estimerer derfor effekter for hver kalendermåned etter sykefraværet startet. I tillegg til kontrollvariablene vi bruker i hovedanalysen, inkluderer vi også dagfaste effekter i regresjonene, siden det kan være forskjeller i gradering avhengig av om man startet sykefraværet tidlig eller sent i en kalendermåned. Om man blir friskmeldt, vil fraværsgarden være null. Henvendelsen fra møtebehovstjenesten kommer mot slutten av måned 4 i et sykefravær, og de fleste dialogmøter gjennomføres i løpet av måned 6.

Møtebehovstjenesten virker ikke å ha ført til økt gjen-

nomsnittlig gradering (venstre figur 10). Tvert imot finner vi en tendens til redusert sykmeldingsgrad fra måned 7 til måned 9 i sykefraværet. Forskjellen i sykmeldingsgrad er nær statistisk signifikant mellom måned 9 og 12. Dette innebærer at vi med ganske stor sikkerhet kan utelukke at reduksjonen i andelen dialogmøter har medført økt sykmeldingsgrad. Når vi bruker Trøndelag som kontrollgruppe ser vi mye av den samme tendensen, men med større usikkerhet (figur v5 i vedlegg). Vi vil også fremheve at vi estimerer økt sykmeldingsgrad i måned 1 til 3 i sykefraværet og før møtebehovstjenesten kan ha hatt en effekt. Dette viser at estimatene er usikre.

Videre estimerer vi sykmeldingsgraden der vi kun inkluderer de som fortsatt er sykmeldte i inneværende kalendermåned. Det kan se ut som at møtebehovstjenesten har bidratt til å redusere sykmeldingsgraden blant disse (høyre figur 10). Vi vil derimot ikke konkludere noe sikkert utfra dette, ettersom tjenesten kan ha bidratt til å endre sammensetningen av hvem som fortsatt er sykmeldte.

Diskusjon og konklusjon

Dialogmøte 2 ble innført i 2007 for å forsterke oppfølgingen av sykmeldte og for å bidra til at flere returnerer helt eller delvis til arbeid. Møtet er obligatorisk, men det kan gis unntak fra å gjennomføre det dersom det er åpenbart unødvendig. Det er mange som er syk-

meldt i uke 20 til 26 i et sykefravær da møtet normalt skal gjennomføres, og NAV har brukt betydelige ressurser på å gjennomføre opp mot 50 000 møter i året. Det ble ikke gjort noen forsøk på å studere effekter av møtet da det ble innført, men senere effektstudier har gitt ulike resultat, og det er usikkert om nytten av møtene er større enn kostnadene.

I denne artikkelen har vi undersøkt innføringen av en ny digital tjeneste der NAV inviterer til medvirkning ved å spørre arbeidsgiver og sykmeldt om det er behov for å gjennomføre dialogmøte 2. Blant om lag 18 prosent av de spurte enten arbeidsgiver, sykmeldt eller begge parter svart at det er behov for dialogmøte. Resten har enten svart nei eller har unnlatt å svare.

Når vi beskriver utviklingen i hele landet finner vi at andelen langtidssykmeldte som gjennomførte dialogmøte 2 var relativt stabil i årene før tjenesten ble innført, og at andelen reduseres samme måned som tjenesten innføres. Nedgangen sammenfaller imidlertid også med endrete styringssignaler om gjennomføring av dialogmøte 2, noe som gjør det vanskelig å avgjøre om nedgangen utelukkende skyldes den nye tjenesten. Vi finner imidlertid omtrent samme nedgang i utvalgte pilotkontor som innførte tjenesten før styringssignalene ble endret. Vi konkluderer derfor med at innføringen av møtebehovtjenesten alene har gitt en betydelig nedgang i andelen dialogmøter.

På landsbasis finner vi at nedgangen i andelen møter blir forsterket over tid, fra 6 prosentpoeng de første tre månedene, til over 13 prosentpoeng de neste seks månedene for hele landet. Det er rimelig å anta at styringssignalene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om at en ikke lengre skal prioritere å gjennomføre flere dialogmøter kan ha bidratt til den forsterkede nedgangen. Dette støttes av Oslo Economics (2021) som rapporterer at veilederne opplever at fokus er endret fra å gjennomføre flest mulig møter, til å nå gjennomføre de dialogmøtene de finner hensiktsmessige.

Selv om tjenesten har medført at det blir gjennomført betydelig færre dialogmøter, finner vi ingen målbar påvirkning på sykefraværet. Vi undersøker dette på flere måter. Først studerer vi friskmeldingsrater rundt

gjennomføringen av dialogmøte 2 før og etter innføringen av tjenesten i hele landet. Vi undersøkte både den første tiltaksperioden da andelen dialogmøter ble redusert med 6 prosentpoeng, og den neste tiltaksperioden da reduksjonen var 13 prosentpoeng. Vi finner ingen tegn til endringer i friskmeldingsrater i noen av disse periodene.

Det gjelder for det andre også når vi benytter innføringen av tjenesten i noen pilotkontor til å utføre en effektstudie. Vi undersøker gjennomsnittlige effekter på varighet, gradering og andel med oppbrukte sykepengeretter, og estimerer effekter for ulike tidspunkt i sykefraværet. Uansett utfall finner vi få, om noen signifikante effekter. Om noe, finner vi antydninger til at møtebehovstjenesten kan ha redusert gjennomsnittlig varighet og gradering. Samtidig må vi konstatere at det er det er relativt stor usikkerhetsmargin rundt effektestimaterne, slik at vi ikke kan utelukke hverken positive eller negative effekter på sykefraværet. Vi kan likevel med relativt stor sikkerhet utelukke at tjenesten har medført en vesentlig økning i varighet eller sykmeldingsgrad.

Samlet sett gir våre analyser støtte for at det trolig har vært mulig å redusere andelen møter uten at det har hatt negative konsekvenser for sykefraværet. En tolkning av våre funn er at det å vektlegge den sykmeldtes og arbeidsgivers meninger om behovet for dialogmøte, har medført mer målrettet bruk av dialogmøter. Dette støttes av at veilederne rapporterer om at de i større grad gjennomfører de «riktige» møtene som følge av den nye informasjonen fra arbeidsgiver og sykmeldt (Oslo Economics 2021). Det støttes også av funnet om at dialogmøter bidrar til signifikant kortere sykefravær i de tilfellene NAV-veileder mener det er nyttig å gjennomføre møtet (Alpino mfl. 2022). Det er dermed grunnlag for å hevde at en større andel av møtene nå kan føre til at den sykmeldte helt eller delvis kommer tilbake i arbeid. Møtene kan også ha en nytte for partene selv om de ikke medfører friskmelding eller lavere sykmeldingsgrad, for eksempel ved at partene får mer informasjon og “felles forståelse av saken” (Oslo Economics 2021: 7). Vi vil understreke at det er usikkert hvor ofte dialogmøte 2 bidrar til at en finner gode løsninger for den sykmeldte, og at vi i denne artikkelen ikke har hatt mulighet til å under-

søke hvorvidt dialogmøtene som gjennomføres er nyttige.

Vi har påpekt at dialogmøte 2 også kan ha et element av kontroll ved seg. Vi vil argumentere for at kontrollaspektet ved dialogmøtet blir opprettholdt med den nye løsningen, for eksempel ved at NAV opplyser partene om at det kan gjennomføres møter på tross av at begge parter svarer at det ikke er behov for møte. Selv når begge parter har svart at det ikke er behov for møte, blir det gjennomført møter i omtrent 10 prosent av tilfellene. Det er også slik at hvis en av partene svarer at det ikke er behov for møte, mens den andre svarer at det er behov, blir det ofte gjennomført møte.

NAVs kartlegging av sykefraværsoppfølging viser noe overraskende ingen nedgang i andelen årsverk som NAV-veiledere bruker på dialogmøte 2. Det kan derfor tenkes at veilederne nå bruker mer tid på selve vurderingene av om det skal gjennomføres et møte,

mens det går med mindre tid på forberedelser og gjennomføring av møter. For sykmeldte og arbeidsgivere er det derimot grunn til å tro at reduksjonen i andelen møter har medført en betydelig tidsbesparelse.

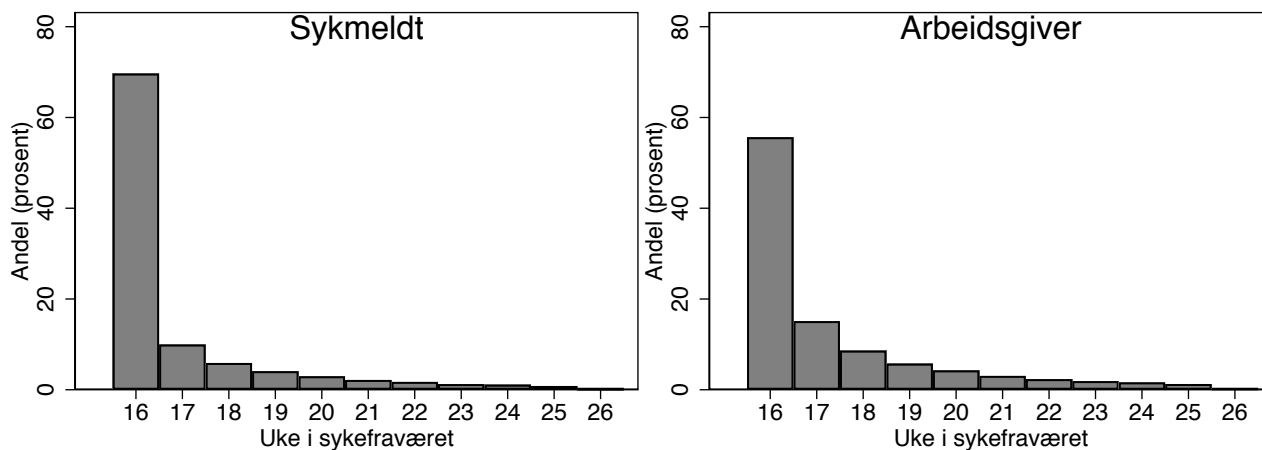
Å benytte en pilot før innføringen av en ny tjeneste legger godt til rette for muligheten til å gjennomføre pålitelige effektstudier. En ulempe med pilotstudien i denne analysen er at relativt få NAV-kontor deltok i piloten i en begrenset periode. Dette er en medvirkende årsak til at effektestimaterne i analysen er ganske usikre. I forbindelse med å innføre nye tjenester som kan ha påvirkning på personer tilknyttet NAV, vil vi anbefale at beslutningstakere legger til rette for en omfattende pilot over lengre tid før en innfører tjenesten for hele målgruppen. Det vil gi bedre muligheter til å komme med pålitelige svar på om tjenesten har ønsket effekt, og vil bidra til å gjøre NAVs tjenesteutvikling mer kunnskapsbasert.

Referanser

- Alpino, Matteo, Karen Evelyn Hauge, Andreas Kotsadam og Simen Markussen (2022). «Effects of Dialogue Meetings on Sickness Absence – Evidence from a Large Field Experiment». *Journal of Health Economics* 2022 Apr 7;83:102615.
- Angrist, Joshua D. og Jörn-Steffen Pischke (2009). *Mostly Harmless Econometrics. An Empiricist's Companion*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2018). *Mål og disponeringsbrev 2018 til NAV fylke/region*. Saksnr. 17/3246. Dato: 23.02.2018.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2019). *Mål og disponeringsbrev 2019 til NAV fylke*. Saksnr. 18/3277-3. Dato: 19.02.2019.
- Brage, Søren, Per Kristoffersen og Nina Lysø (2014). «NAV's oppfølging av sykmeldte». *Arbeid og velferd* 1/2014, 78-89.
- Jenkins, Stephen P. *Survival analysis*. Unpublished manuscript, Institute for Social and Economic Research, University of Essex, Colchester, UK 42 (2005): 54-56.
- Kann, Inger Cathrine; Brage, Søren; Nossen, Jon Petter; Thune, Ola (2012) «Har gradert sykmelding effekt på sykefraværet?». *Arbeid og Velferd*, 2/2012.
- Kristoffersen, Per, Nina Lysø og Yun Jin (2017). «Forsøk med tidlig dialogmøte 2 i Akershus». *Arbeid og velferd* 1/2017, 105-126.
- Markussen, Simen (2010) «2004: Da sykefraværet falt som en stein». *Samfunnsøkonomen* 3/2010, 18-23.
- Markussen, Simen, Knut Røed og Ragnhild C.Schreiner (2017). “Can Compulsory Dialogues Nudge Sick-Listed Workers Back to Work?”. *The Economic Journal*, 128(610), 1276–1303.
- Nossen, Jon Petter (2011). «Opp og ned – hva skjedde med sykefraværet?». *Arbeid og velferd* 2/2011, 30-35.
- Nossen, Jon Petter og Brage, Søren (2016). «Forløpsanalyse av sykefravær: når blir folk friskmeldt». *Arbeid og velferd* 3/2016, 75-99.
- OECD (2013). *Mental Health and Work: Norway*. OECD Publishing. Hentet fra <http://dx.doi.org/10.1787/9789264178984-en>
- Oslo Economics (2021). *Bruk av dialogmøte 2 i sykefraværsoppfølgingen*. OE-rapport nr. 2021-61.

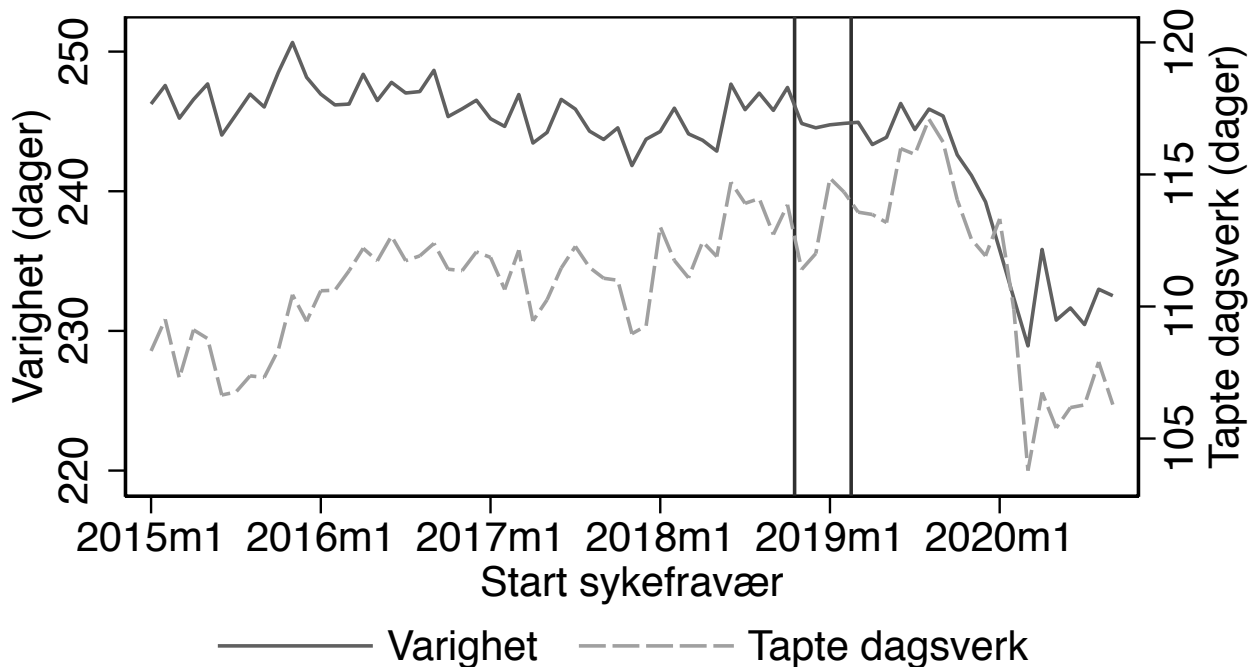
Vedlegg

Figur v1. Fordeling av når i sykefraværet møtebehovstjenesten benyttes.



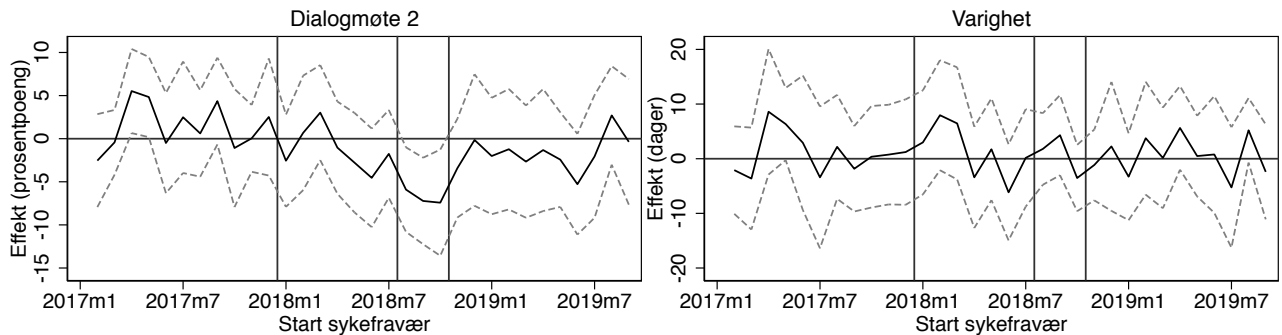
Kilde: NAV

Figur v2. Gjennomsnittlig varighet på sykefravær og tapte dagsverk (sesongjustert).



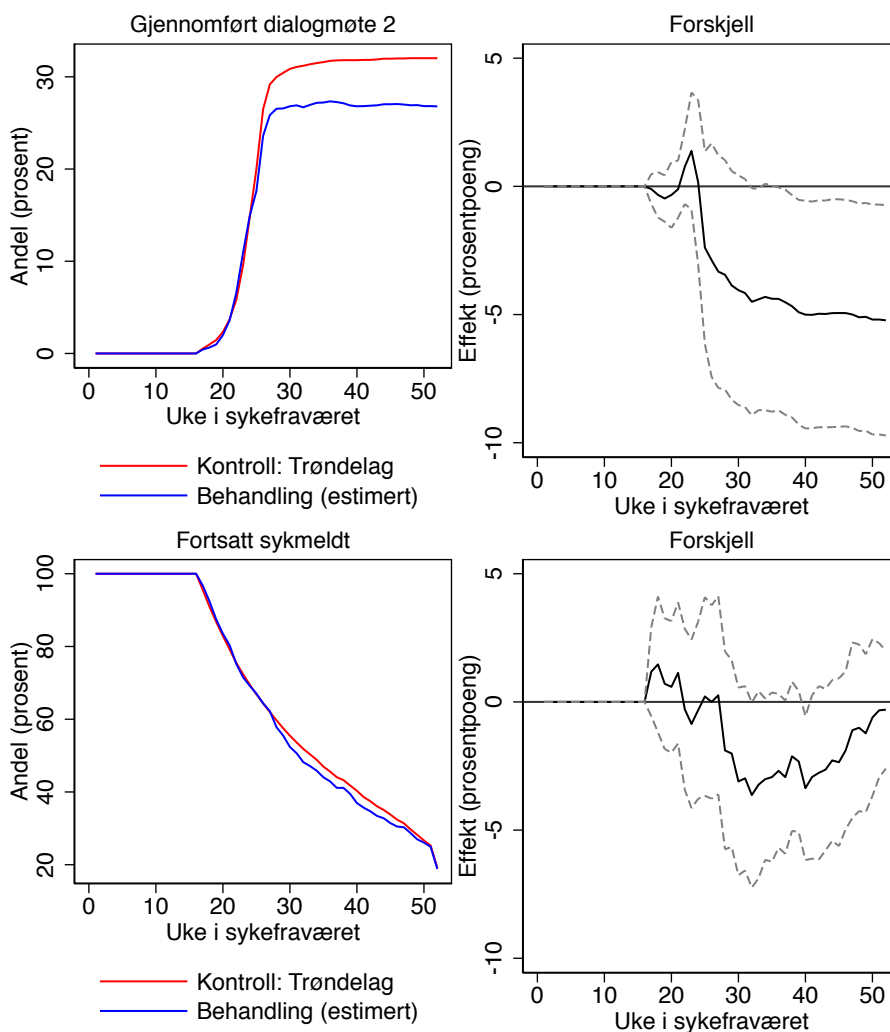
Kilde: NAV

Figur v3. Effekt av møtebehovstjenesten etter måned sykefraværet startet. Januar 2017 brukes som indeksmåned. Kontrollgruppe: Hele landet.



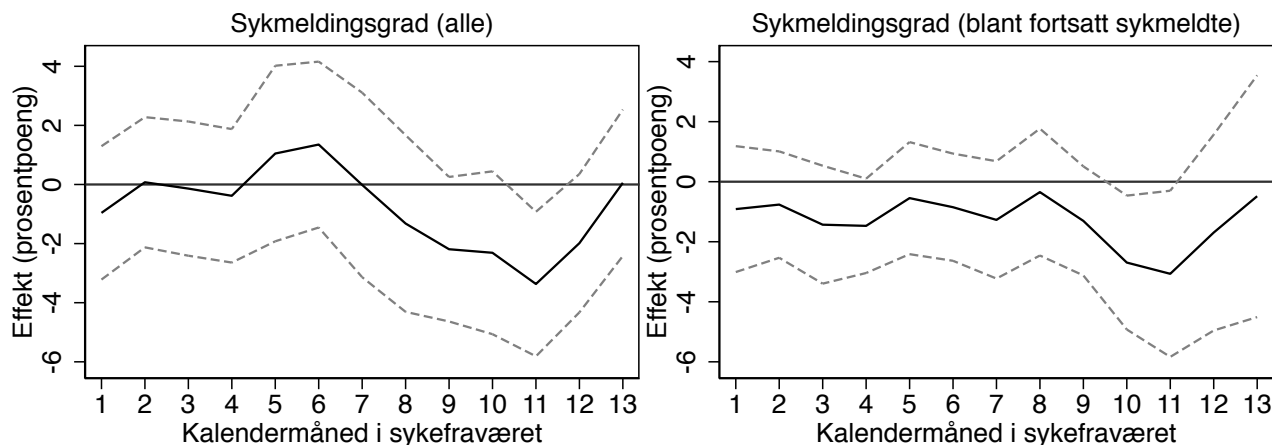
Kilde: NAV

Figur v4. Overlevelsesrater (venstre) og estimerte effekter med 95 % konfidensintervall (høyre) etter uke i sykefraværet. Kontrollgruppe: Trøndelag.



Kilde: NAV

Figur v5. Estimert effekt på sykmeldingsgrad med 95 % konfidensintervall etter kalendermåned fra når sykefraværet startet. Kontrollgruppe: Trøndelag.



Kilde: NAV

Tabell v1. Test av forskjellige trender mellom pilot- og kontrollkontor før innføring av møtebehovstjenesten. OLS regresjon. Koeffisientene kan tolkes som forskjell mellom trenden i utfallsvariabelen ved pilotkontor relativt til kontrollkontor før møtebehovstjenesten (per år). P-verdier på om trendene er forskjellige mellom pilot- og kontrollkontor før møtebehovstjenesten i klammeparenteser.

Utfall:	Kontrollgruppe: Hele landet		Kontrollgruppe: Trøndelag	
Dialogmøte 2 (andel)	1,71 [0,48]	2,01 [0,42]	0,52 [0,87]	0,96 [0,74]
Varighet, inneværende sykefravær (dager)	0,5 [0,88]	1,1 [0,75]	-5,67 [0,23]	-6,15 [0,20]
Total varighet neste år (dager)	-1,95 [0,57]	-1,57 [0,66]	-6,31 [0,21]	-6,5 [0,20]
Tapte dagsverk	2,99 [0,24]	3,49 [0,17]	-2,13 [0,62]	-3,38 [0,46]
Oppbrukt rettighet (andel)	0,95 [0,51]	1,08 [0,47]	-1,23 [0,56]	-1,42 [0,51]
Overgang til AAP (andel)	1,32 [0,41]	1,46 [0,38]	-2,25 [0,35]	-2,01 [0,40]
Kontrollvariabler	Ja	Nei	Ja	Nei
Antall	117 307	117 307	11 241	11 241

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

Kilde: NAV

FØRER BRUKARPROFILERING TIL MEIR TREFFSIKKER ARBEIDSRETTA OPPFØLGING?

Av Espen Steinung Dahl og Kristian Harald Myklathun¹

Samandrag

Når personar kontaktar NAV er det ofte for å få bistand til å komme i jobb. NAV må då vurdere kor mykje hjelp kvar enkelt vil trenge for å komme seg i arbeid. Personane vert delt inn i såkalla innsatsgrupper som reflekterer forventta behov for bistand.

I vurderingerna av riktig innsatsgruppe vert det no nytta ei enkel form for brukarprofilering for å støtte rettleiaren si avgjerd. Denne støtta foreslår for rettleiaren kva oppfølging personen vil trenge for å komme tilbake i arbeid. Rettleiaren veljar om hen vil følgje dette forslaget eller ikkje.

Vi undersøker korleis denne automatiserte brukarprofileringa verkar og om den har gitt meir treffsikker arbeidsretta oppfølging for personane som kjem til NAV. Vi finn at rettleiarane i stor grad ikkje følgjer forslaget frå profileringa i dei tilfella der den foreslår meir enn inga eller lite oppfølging. Likskapen mellom profilering og vedtak aukar med tida i dei tilfella der profileringa foreslår noko oppfølging, noko som kan skuldast at ein bevisst har vald ein algoritme som «overprofilerer», altså heller foreslår for mykje innsats enn for lite.

Denne overprofileringa ser ut til å ha gitt ein auke i bruken av innsatskategoriar som tilseier meir innsats frå NAV. Samstundes finn vi ein nedgang i bruken av tiltak for dei same gruppene. Derimot finn vi ikkje nokon teikn på at det har gjeve lågare overgang til arbeid.

.....
¹ Takk til Beate Sildnes, Ingunn Sørli, Heidi Nicolaisen, Ivar Lima, Ida Bring Løberg og Jorunn Furuberg for klargjerande informasjon og mange gode innspel.
.....

Innleiing

Ein av dei viktigaste oppgåvene for NAV er å støtte brukarane våre så dei kjem seg tilbake eller inn i jobb. Til dømes å støtte sjukmeldte med å komme raskast mogleg tilbake i jobb, eller å hjelpa arbeidssøkjjarar med å finne seg ein jobb. For å kunne gjere dette best mogleg er det mellom anna viktig å finne ut kven som har behov for oppfølging, og korleis denne oppfølginga bør vere innretta.

NAV kategoriserer brukarar etter kva bistand ein antek at ein person har behov for. Denne vurderinga har bakgrunn i § 14a i NAV-loven, og ligg til grunn for kva oppfølging brukaren får.

Då det er mange som registrerer seg hjå NAV i løpet av eit år, og det er viktig å raskt avklare behovet til dei som registrerer seg, er det frå fleire hald blitt anbefalt at NAV utviklar verktøy for å effektivisere prosessen med behovsavklaring. I Meld St. 33 (2015-2016) vert utviklinga av profileringsverktøy for avklaring av behov omtalt som eit tiltak som kan bidra til «mer treffsikker og effektiv kanalisering av brukere». Dette blir gjentatt av Sysselsettingsutvalet i 2021 når dei peiker på at NAV bør utvikle profileringsverktøy som kan «bidra til mer effektiv oppfølging og bruk av arbeidsmarkedstiltak tilpasset individuelle behov» (NOU 2021:2, s. 10).

Dette vart følgd opp av NAV som ein del av prosjektet *Forenklet oppfølging*, som leverte forprosjekt i 2015. I november 2018 vart det innført ei avgjerdsstøtte for å hjelpe rettleiarane med å fatte vedtak om innsatsbehov. Denne avgjerdsstøtta er ein enkel regelbasert algoritme, som foreslår innsats basert på kjenneteikn ved personen. Her bruker algoritmane med andre ord informasjon om NAV-brukarar til å gjere predikasjonar om brukaren sitt behov for bistand. Algoritmen vart utforma på bakgrunn av kva kjenneteikn som såg ut til å påverka arbeidssøkjjarane sine moglegheiter til å komme seg i jobb. Dette er eit døme på ei halvautomatisert avgjerd som skal fungere som eit rådgjevande verktøy for forvaltninga. Foreløpig veit vi lite om korleis tilsette i forvaltninga forholdt seg til detta.

I denne artikkelen undersøker vi korleis innføringa av denne avgjerdsstøtta har påverka vedtaka om innsats-

behov, og om dette kan ha hatt konsekvensar for dei som nyttar NAV sine tenester. Frå eit forvaltningsperspektiv vil både over- og underprofilering, altså at profileringsalgoritmen foreslår for mykje/for lite oppfølging, vere uheldig. Overprofilering vil komme i konflikt med målet om rett ressursbruk i staten. Det er også eit mål at brukarar skal være aktive i eiga sak og i størst mogleg grad greia seg sjølv. For omfattande bistand frå NAV kan også ha uheldige konsekvensar for brukaren, då hen kan bli for passiv og gå glipp av moglegheiter til å komme i arbeid. Underprofilering, altså at algoritmen foreslår for lite bistand, har like uheldige følger for storsamfunn og brukarar dersom det resulterer i at brukarar ikkje kjem i arbeid, eller kjem seinare i arbeid enn hen kunne gjort.

Bruk av automatisert avgjerdsstøtte er endå ganske nytt i forvaltninga og det er grunn til å tru at det vil bli meir nytta i framtida. Det er difor viktig å undersøkje korleis profileringsverktøya verkar for samfunn og borgarar slik at vi kan vurdere kva bruk som er legitim.

Denne artikkelen er lagt opp som følgjer. Fyrst skal vi diskutere korleis den arbeidsretta oppfølginga fungerer i NAV i dag. Deretter skal vi gå gjennom utviklinga i vedtak og profileringsutfall over tid, og utviklinga i arbeidstilknytning og mottak av ytingar. Til slutt skal vi samanfatte funna.

Arbeidsretta oppfølging

Når ein person melder seg hjå NAV følgjer NAV-kontoret ei rekkje rutinar for å bestemme korleis personen bør følgjast opp. Nokre av desse rutinane er bestemt av lovar og reglar, medan andre er bestemt av NAV sjølv.

Alle som henvender seg til NAV har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov etter NAV-lovens §14a. Alle som har behov for ein meir omfattande vurdering, har i tillegg rett til å få ein arbeidsevnevurdering. NAV har operasjonalisert dette til ein kategorisering av kva oppfølgingsbehov personane har. Dei blir satt i ein av følgjande kategoriar: standard innsats, situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpassa innsats eller varig tilpassa innsats (sjå faktaboks).

Innsatskategoriar

Standard innsats – vurderast til å klare å skaffa seg arbeid på eiga hand og med generelle tenester, som arbeidsformidling, sjølvbetjeningstenester, informasjonsmøte med meir. Dette er typisk personar som er nyutdanna eller som ønskjer ein ny jobb.

Situasjonsbestemt innsats – personar som treng rettleiing for å skaffe seg arbeid. Personar med vedtak om situasjonsbestemt innsats kan få kortare aktivitetar, tenester som kvalifisering og hjelp til jobbsøking. Dette er ofte personar med kvalifikasjonar som ikkje svarar til krava i arbeidsmarknaden.

Spesielt tilpassa innsats – personar som treng rettleiing og har nedsett arbeidsevne. Det kan vere fleire årsaker til denne kategoriseringa, til dømes helseproblem, sosiale problem, eller manglande kompetanse i grunnleggjande ferdigheter.

Varig tilpassa innsats – liten moglegheit til å skaffa seg arbeid og har varig nedsett arbeidsevne. Denne kategorien vert oftast brukt for personar som har prøvd ulike arbeidsretta aktivitetar tidlegare, men ingen av desse aktivitetane har ført til ordinært arbeid.

Innsatskategoriane er og til ein viss grad knytt til mottak av ytingar. Dei som får arbeidsavklaringspengar er oftast dei som har nedsett arbeidsevne og gjerne spesielt tilpassa innsats, medan dei som får uføretrygd gjerne har varig tilpassa innsats.

Arbeidssøkjjarar har rett til ein aktivitetsplan. Aktivitetsplanen inneheld delmål, aktivitetar og ein plan for oppfølging. Dersom dei manglar formell utdanning med yrkeskompetanse, gir dette vedtaket også rett til stønad under utdanning. Sjå Kalstø (2022) for meir informasjon om kva aktivitetar som kan inngå i aktivitetsplanen. Innsatskategoriane har no endra namn, og det har blitt lagt til ein ny: jobbe delvis (delvis, varig tilpassa innsats).

Frå og med 1.9.2018 fekk rettleiarane, fyrst ved nokre få kontor, eit forslag til innsatsbehov som rettleiarane kan nytte som støtte for vedtaket om innsatsbehov. Etter ei prøvetid på to månadar fekk alle kontor denne avgjerdsstøtta.

Forslaget er basert på brukaren sin alder, utdanning, oppgitte helseproblem og nyleg jobbhistorikk. Personen blir vurdert til å ha behov for standardinnsats dersom følgjande vilkår er oppfylt:

- Alder mellom 18 og 59 år.
- Minimum fullført grunnskole.
- Ingen oppgjevne helseproblem som er til hinder for å søke eller bli verande i jobb.
- Har arbeidd i minst seks av dei siste tolv månadene.
- Oppgjer ingen andre utfordringar med å søke eller å bli verande i jobb.

Dei som er under 18 eller over 60 år, ikkje har godkjend utdanning, eller som ikkje har vore i arbeid i minst seks av dei siste tolv månadene får forslag om «situasjonsbestemt innsats». Dei som opplyser at dei har helseutfordringar eller har andre utfordringar med å søkje eller vere i jobb får forslag om behov for arbeidsevnevurdering.

I vurderinga av kva bistand arbeidssøkjaren treng for å få seg arbeid kan rettleiarane velje om dei vil følgje dette forslaget i den vidare behovs- og arbeidsevnevurderinga.

Vedtak om innsatsbehov styrar kva oppfølging ein får

NAV-kontora nyttar avgjerdsstøtta som eit verktøy for å avgjere kva slags oppfølging personane har behov for. Vedtaket om innsatsbehov er viktig fordi det er definerande for kva oppfølging ein får. Riktig oppfølging kan vere avgjerande for å komme raskt tilbake i arbeid. Behovs- og arbeidsevnevurderinga skal avdekkje om personane har helseutfordringar eller andre utfordringar som hindrar dei i å jobba, sånn at NAV kan ta omsyn til dette. «Feil» vedtak kan medføre enten at arbeidssøkjaren får meir eller mindre tiltak og oppfølging enn det hen eigentleg har behov for.

Det er mykje som påverkar arbeidssøkjjarane sine moglegheiter til overgang til arbeid. Fyrst og fremst er det eigenskapar ved arbeidssøkjaren sjølv. Vidare kan også rettleiarane påverka utfallet. Det kan til dømes vere skilnadar i korleis rettleiarane arbeidar, og kor godt dei kjenner arbeidsmarknaden. Rettleiarane spelar også ei rolle i å bestemme kva slags tiltak og aktivitetar arbeidssøkjaren bør delta i. Kva type rettleiar ein får bistand frå kan bety noko, sjølv om Andresen mfl. (2022) ikkje finn nokon betydelege effektar av rettleiarar for overgang til arbeid. Tilsvarende studiar i Sverige og Danmark finn derimot at rettleiarar har betydning (Cederlöf mfl., 2021, Rasmussen, 2021).

Bruk av andre metodar for profilering

Metoden som i dag vert nytta til avgjerdsstøtte i NAV er ein enkel og regelbasert algoritme. Enkle regelbaserte algoritmar har fleire fordelar, som at dei er gjennomsiktige, og at det er enklare for rettleiarar å forstå kva som ligg til grunn for anbefalinga.

Det finst andre, meir komplekse algoritmar ein kunne ha nytta. Dei siste åra har det blitt stadig meir vanleg å nytte ulike maskinlæringsmetodar for tilsvarande oppgåver. Maskinlæring er eit samleomgrep innan kunstig intelligens for algoritmar der mønstera og samanhengane i datamaterialet ikkje vert definert av menneske, og at algoritmen sjølv "lærer" samanhengane i datamaterialet basert på tidlegare data. Med meir komplekse algoritmar kjem også meir komplekse juridiske og etiske spørsmål.

NAV har i samarbeid med datatilsynet gjennomført eit såkalla sandkasseprosjekt for å avklare juridiske spørsmål knytt til bruken av kunstig intelligens for å predikere framtidig behov for oppfølging av sjukmeldte (Datatilsynet, 2022). Dette er nært i slekt med å predikering av oppfølgingsbehov for arbeidssøklarar. Konklusjonane i dette prosjektet er at NAV har eit rettsleg grunnlag for å bruke kunstig intelligens som støtte til avgjerslene om kva oppfølging den enkelte bør ha. Men det er usikkert om NAV kan nytta personopplysningar til å utvikle sjølve algoritmen. For å avklare dette trengs det avklaring av heimlane i lovverket. Det er viktig å sikre at algoritmane er rettferdige og undersøkje om dei gjev diskriminerande utfall. Openheit er også viktig, og det er avgjerande at NAV-rettleiarane forstår og stolar på algoritmen.

Generelt vil kva oppfølging arbeidssøklarane får kunne påverke utfallet deira. Det er enkelte grupper som får meir oppfølging enn andre. Frå 2017 vart det iverksett ein forsterka ungdomssinnsats i NAV, for å sørge for å få fleire unge i arbeid og utdanning. I ei evaluering av den forsterka innsatsen, finn Strand mfl. (2020) at dei unge blir prioritert ved NAV-kontora og at dei fekk rask oppfølging. Dei finn ikkje noko teikn til at oppfølginga gir auka overgang til arbeid, men at det blir nokon fleire unge med overgang til formell utdanning. Kalstø (2022) studerer kva slags arbeidsretta aktivitetar dei unge (dei under 30 år) er i, og finn då at dette i stor grad er avhengig av kva slags innsatsgruppe dei er i.² NAV har mellom anna dei siste åra utvida bruken av såkalla jobbspesialistar som jobbar med utvida oppfølging av personar med nedsett arbeidsevne. Schönfelder mfl. (2020) har følgd denne innføringa, og finn at både arbeidsgjevarar og brukarar er nøgde med metoden, men at få arbeidsgjevarar er villige til å tilby brukarane faste jobbar. Vidare finner dei at metoden som vert nytta, supported employment (SE), er krevjande i praksis.

Vidare vil det vere mange av arbeidssøklarane som vil bli utsett for ei eller annan form for aktivering. Aktiveringa er stort sett brukt som vilkår for mottak av ytingar. Både ved mottak av dagpengar, sosialhjelp og AAP, så er det aktiveringsvilkår. Effektane av slike

vilkår er usikre og sprikande. Røed (2012) sin gjennomgang av skandinaviske erfaringar med vilkår visar at trusseleffekten ser ut til å avgrensa problema med moralsk hasard som er knytt til ytingane³, men at effektane av deltaking i aktivitetane er ambivalente.

Data og metode

Datagrunnlaget vårt er alle vedtak om oppfølging etter NAV-lovens §14a, frå 2015 og ut 2021. Profileringsløysinga vart fyrst innført som ei prøveordning for nokre få NAV-kontor i september 2018, før den vart rulla ut til alle NAV-kontor i november 2018. Informasjon om kva oppfølgingsvedtak profileringsløysinga anbefaler føreligg dermed fyrst frå denne dato. I tillegg har vi kopla på bakgrunnskjennteikn, samt informasjon om arbeidsforhold, arbeidsløyse, bruk av tiltak og mottak av ytingar (dagpengar, AAP og uføretrygd), både før og etter vedtaket.

Vi nyttar deskriptiv metode for å undersøke korleis det går med dei som kjem til NAV for å få hjelp. Vi er interessert i om innføringa av profileringa kan ha hatt ein påverknad på utfallet for dei som registrerer seg, men av fleire grunnar er det vanskeleg å isolere denne effekten. Vi følgjer då dei som har registrert seg i dei seks påfølgjande månadane og finn talet på månader dei er i arbeid, arbeidslaus, og i arbeids-

² Det er og andre grupper av arbeidssøklarar som får forsterka oppfølging, personar med nedsett arbeidsevne og personar født i land utanfor EØS.

³ Moralsk hasard betyr i denne samanhengen at dei som betalar ytingane ikkje veit om dei som mottak dei gjer alt dei kan for å få seg jobb. Det er ein type asymmetrisk informasjon.

marknadstiltak. Vi finn og i kor stor grad dei mottek ytingar (dagpengar, AAP og uføretrygd).

Tabell 1. Kjenneteikn og resultat av profileringa ved dei som melder seg hos NAV. 2019–2021.

Kjenneteikn og resultat av profilering	2019	2020	2021
Standard innsats	36,6 %	54,8 %	42,5 %
Ikkje i arbeid i siste 6 av 12 månadar	32,3 %	14,0 %	25,6 %
Utdanning ikkje bestått	20,2 %	14,3 %	19,2 %
Utdanning ikkje godkjent	23,3 %	20,2 %	24,3 %
Alder under 18 eller over 60	4,8 %	7,1 %	5,4 %
Situasjonsbestemt innsats	35,3 %	32,9 %	35,7 %
Helseutfordringar	18,1 %	7,6 %	14,7 %
Andre utfordringar	15,3 %	6,5 %	11,1 %
Behov for arbeidsevnevurdering	28,1 %	12,3 %	21,8 %
Totalt	119 020	501 767	204 803

Resultat

Fleire får situasjonsbestemt innsats etter innføring av profileringa

Fleirtalet av dei som registrerer seg hjå NAV får vedtak om standard innsatsbehov. Dette vedtaket blir gitt

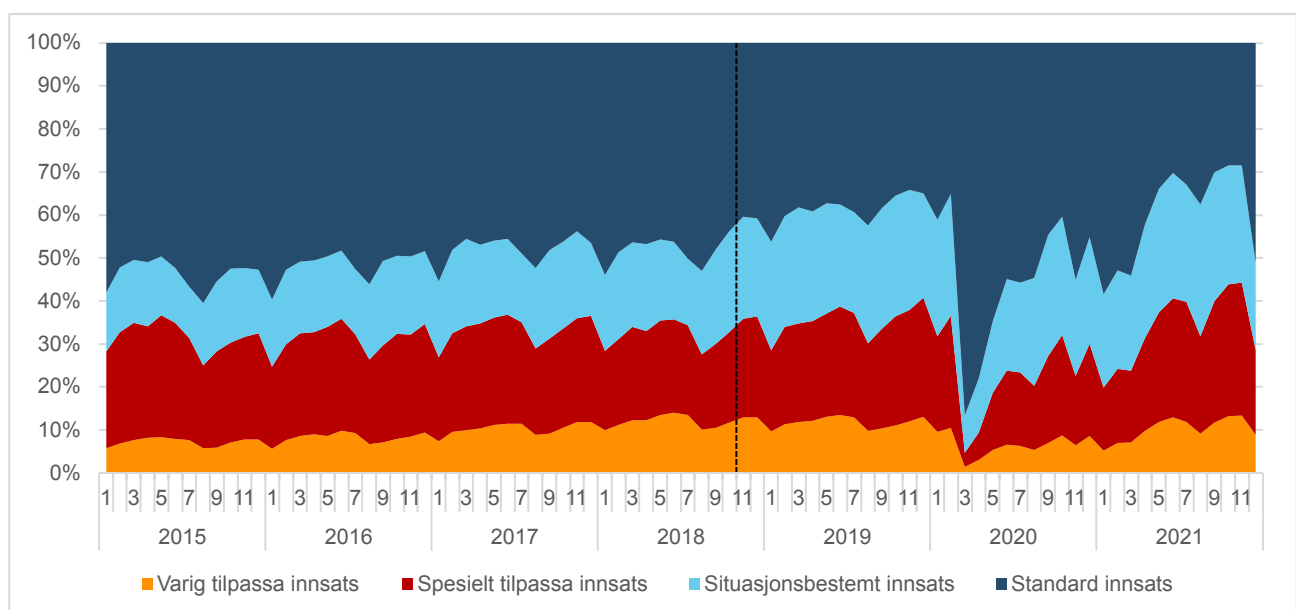
til personar som NAV vurderer vil komme seg raskt tilbake i arbeid med minimalt med bistand.

Dei nest mest vanlege 14a-vedtaka er vedtak om situasjonsbestemt innsats og vedtak om spesielt tilpassa innsats, som medfører ein moglegheit for meir bistand frå NAV. Vedtak om varig tilpassa innsats blir gitt til ein relativt liten prosentdel av dei som registrerer seg hjå NAV.

Prosentdelen som får vedtak om standardinnsats minskar i perioden frå 2015 og fram til koronapandemien, og nedgangen er spesielt stor i 2019. Nedgangen i perioden 2016 til 2018 skuldast i store grad betring i konjunktursituasjonen. I åra frå 2016 til 2018 er det ein stor nedgang i talet på arbeidssøkjjarar (tabell 2), og det fører til at ein større prosentdel av dei som likevel vert arbeidslaus har større vanskar med å vere å jobb.

Frå 2018 til 2019 går prosentdelen som får vedtak om standardinnsats meir ned enn den samla nedgangen i dei føregåande tre åra, utan at det er ein tilsvarende stor nedgang i talet på arbeidssøkjjarar. Mykje av grunnen til dette er ein stor auke i prosentdelen som får vedtak om situasjonsbestemt innsats. I oktober 2018, månaden før innføringa av profileringalgorit-

Figur 1: Utvikling i 14a-vedtak. Prosentdel av alle vedtak. 2015-2021.



Kjelde: NAV

Tabell 2. 14a-vedtak og tal på heilt arbeidslause. Årsgjennomsnitt.

År	Standard innsats	Situasjonsbestemt innsats	Spesielt tilpassa innsats	Varig tilpassa innsats	Heilt arbeidslause
2015	54 %	15 %	24 %	7 %	80 561
2016	52 %	17 %	23 %	8 %	83 813
2017	48 %	19 %	23 %	10 %	74 235
2018	47 %	20 %	21 %	12 %	65 548
2019	39 %	26 %	24 %	12 %	63 451
2020	55 %	22 %	17 %	7 %	141 939
2021	36 %	26 %	24 %	10 %	88 862

men, får 23 prosent av alle som registrerer seg vedtak om situasjonsbestemt innsats. Eitt år seinare, i oktober 2019, er denne prosentdelen 28 prosent.

Utbrotet av koronaviruset våren 2020 gjer den vidare utviklinga vanskeleg å tolke. I den fyrste fasen av pandemien vart svært mange personar registrert som arbeidslause, og dei aller fleste av desse vart berre halde utanfor arbeidsmarknaden av smitteverntiltaka som vart innført i starten av pandemien. Desse personane hadde lite nytte av bistand frå NAV, og prosentdelen som fekk vedtak om situasjonsbestemt innsats gjekk betydeleg ned i månader der mange vart arbeidslause som følgje av midlertidige smitteverntiltak, og

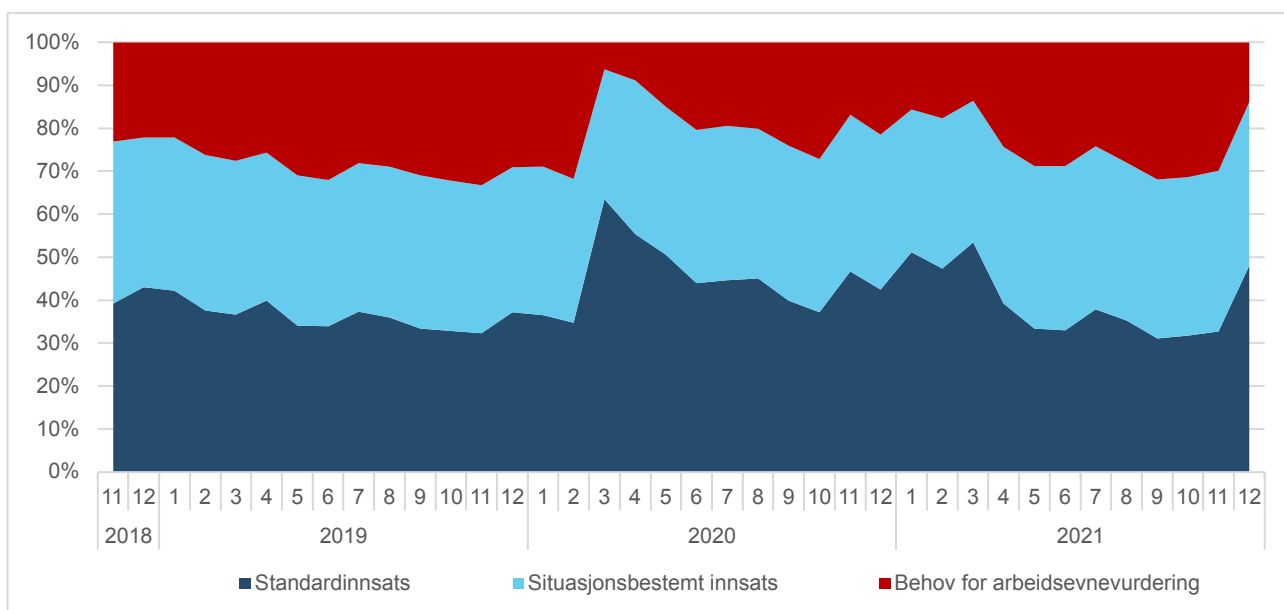
spesielt i den fyrste fasen av pandemien. Hausten 2021, då dei fleste tiltaka vart fjerna, gjekk prosentdelen tilbake til nivået frå før pandemien.

Stabil utvikling i profileringsutfall

Når ein person registrerer seg hjå NAV tildeler profileringsalgoritmen personen éin av tre ulike kategoriar, basert på ein kombinasjon av informasjon personen oppgjev og kjenneteikn ved personen.

I perioden frå lansering hausten 2018 og fram til koronapandemien råka Noreg i mars 2020, var prosentdelen som vart profilert til dei ulike innsatskategoriane ganske stabil. I mars 2020 auka talet på

Figur 2: Resultat av profilering for dei som melder seg hjå NAV. November 2018–2021.



Kjelde: NAV

arbeidssøkjjarar svært raskt, og dette førte til at samansetninga av arbeidssøkjjarar endra seg. Dei færreste av desse oppgav problem med helsa eller andre utfordringar, og prosentdelen som vart profilert til behov for arbeidsevnevurdering gjekk difor kraftig ned i denne perioden. Etter kvart som talet på personar som vart arbeidslause på bakgrunn av smittevernstiltak gjekk ned, vart også fordelinga mellom dei tre profileringsgruppene meir lik situasjonen før pandemien.

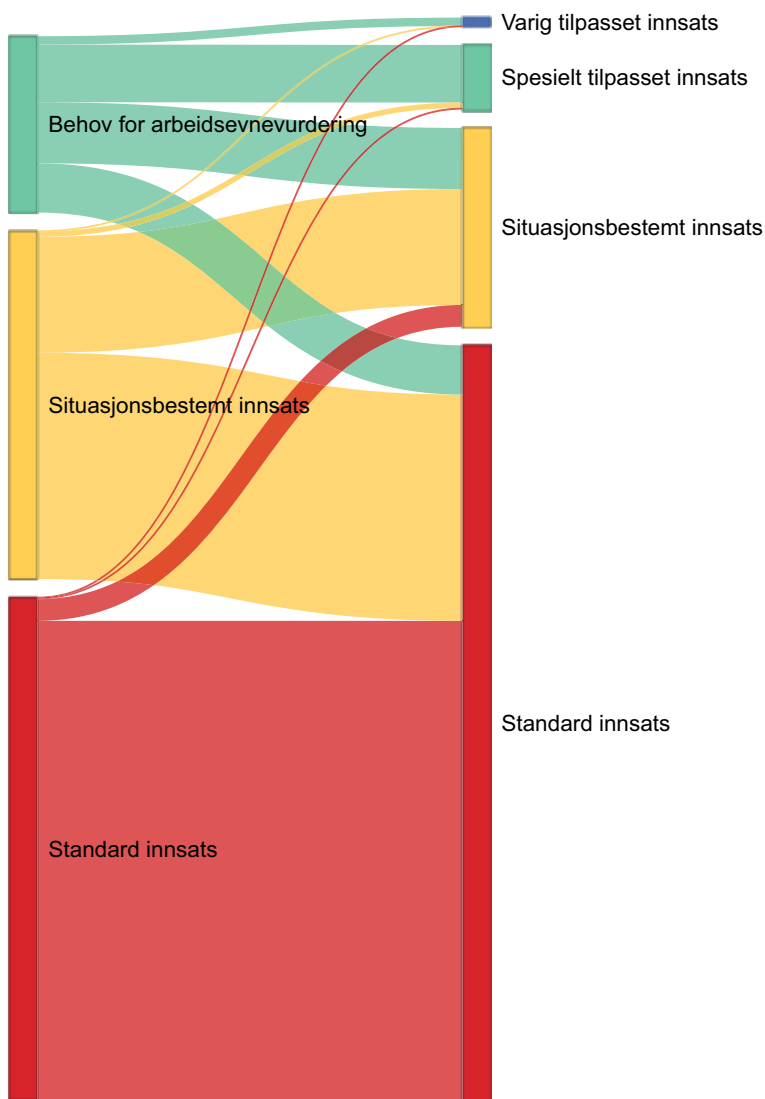
Kriteria for profileringa er valde på bakgrunn av at dei skal reflektere faktorar ved personen og personen sin

situasjon som har størst betydning for kor mykje bistand dei vil ha behov for. Det at det er liten endring i fordelinga av vedtak i perioden fram til pandemien er ein indikasjon på at samansetninga av personar heller ikkje endrar seg nemneverdig med tanke på dei viktigaste personavhengige faktorane som har betydning for innsatsbehov.

Mange som blir profilert til situasjonsbestemt innsats ender opp med standardinnsats

Då avgjerdsstøtta vart innført, gjorde ein eit bevisst val om å la algoritmen «overprofilere», heller enn å «underprofilere» – altså at den heller skulle foreslå eit

Figur 3: Profileringsalgoritmens forslag til vedtak (venstre), og faktisk vedtak om innsats (høgre).



Kjelde: NAV/Produktteam PAW

for stort bistandsbehov enn for lite. Dette ser ein tydeleg når ein samanliknar utfallet frå profileringa med vedtaket som brukarane får. Ein stor prosentdel av dei som blir profilert til standardinnsats ender også opp med eit vedtak om standardinnsats, og berre ein liten prosentdel av dei med denne profileringa fekk andre vedtak enn det som vart føreslått.

Vedtaka blir gjennomgåande langt oftare ulike forslaget til profileringa i dei tilfella der profileringsalgoritmen foreslår eit større innsatsbehov (figur 3). Både for tilfella der profileringalgoritmen foreslår behov for arbeidsevnevurdering, og for situasjonsbestemt innsats, får meir enn halvparten vedtak om mindre innsats enn det profileringa foreslår. Dersom vedtaket vart sett automatisk basert på profileringa så ville dette ført til om lag ein tredobling i talet på personar med vedtak om situasjonsbestemt innsats.

Det er ulike grunnar til at personar får vedtak om mindre innsats enn det profileringsalgoritmen foreslår. Til dømes vert alle som oppgjev at dei har helseproblem eller andre utfordringar som gjer det vanskeleg å vere i jobb eller skaffe seg jobb profilert til behov for arbeidsevnevurdering. Grunnen til at ein så stor prosentdel av dei som blir profilert til behov for arbeidsevnevurdering ender opp med eit vedtak om mindre innsats kan til dømes vere at rettleiarane vurderer at desse utfordringane er forbigåande, og at problemet difor ikkje bør utløyse meirinnsats frå NAV si side.

Figur 3 viser at rettleiarane stort sett er einige med profileringsalgoritmen når den foreslår standardinnsats, men at det er større avvik mellom profileringsalgoritmens forslag og rettleiarane sine vedtak i dei tilfella der algoritmen foreslår vedtak om eit høgare innsatsnivå. Dette speglar oppfatninga til NAV-rettleiarar som er sitert av Løberg (2022).

Denne skilnaden kan tolkast på ulike måtar. Algoritmen er ikkje programmert til å ta omsyn til at ressursane er knappe, og at ein må ta omsyn til dette når ein fattar vedtak om innsats. På bakgrunn av dette kan rettleiarane vere nøydd til å prioritere strengare enn ein eigentleg skulle ønske. Ei anna tolking av denne skilnaden er at informasjonen som inngår i algoritmens avgjerdsgrunnlag er for knapp, og at ei subjektiv

tolking av informasjonen naudsynt for å lande på riktig vedtak.

Denne skilnaden mellom profileringsutfall og vedtak er interessant fordi det viser at utfallet av profileringsalgoritmen systematisk er ulik vurderinga til rettleiarane. Det betyr at dersom rettleiarane blir påverka av algoritmen så vil det endre prosentdelen som får dei ulike vedtaka i retning av «overprofileringa» i modellen – altså at vedtaka blir meir like utfallet av profileringsalgoritmen.

Korleis går det med dei som kjem til NAV?

I denne delen ser vi nærare på utviklinga i arbeidstilknytning og mottak av ytingar for dei som kjem til NAV i perioden vi ser på.

Tilknytning til arbeid og mottak av ytingar

Som eit mål på arbeidstilknytning i perioden etter personane registrerer seg hjå NAV nyttar vi tal på månader i arbeid dei påfølgjande seks månadene etter registrering. Vi har også sett på kor mange månader dei er ledig, er i tiltak, eller mottar ytingar som dagpengar, AAP og uføretrygd.

Dei som får vedtak om standardinnsats jobbar klart mest etter at dei registrerer seg hjå NAV. Vi kan også sjå ein viss auke i talet på månader i arbeid i løpet av perioden fram til koronapandemien i mars 2020 (figur 4a). Med pandemien auka talet på månader i arbeid brått. Dette skuldast truleg at det var ei sær brå auke i talet på dei som vart arbeidslause. Desse kom seg raskare i jobb att etter den fyrste stenginga enn dei som vart arbeidslause i forkant av pandemien. Dei som vart arbeidslause etter stenginga jobba også meir enn dei som vart arbeidslause før. Dette kan tyde på at samansettinga av dei arbeidslause endra seg.

Det er derimot ikkje like stor forskjell i talet på månader dei er registrerte som arbeidslause (figur 4b). Det er hovudsakeleg dei som har fått vedtak om standard eller situasjonsbestemt innsats som er arbeidslause. Det ser ut som det blir noko mindre forskjell mellom talet på månader som arbeidslaus etter at profileringsalgoritmen vart tatt i bruk. Men kva som driv dette er usikkert. Det kan vere at når det har blitt fleire med situasjonsbestemt innsats, så har samansettinga i

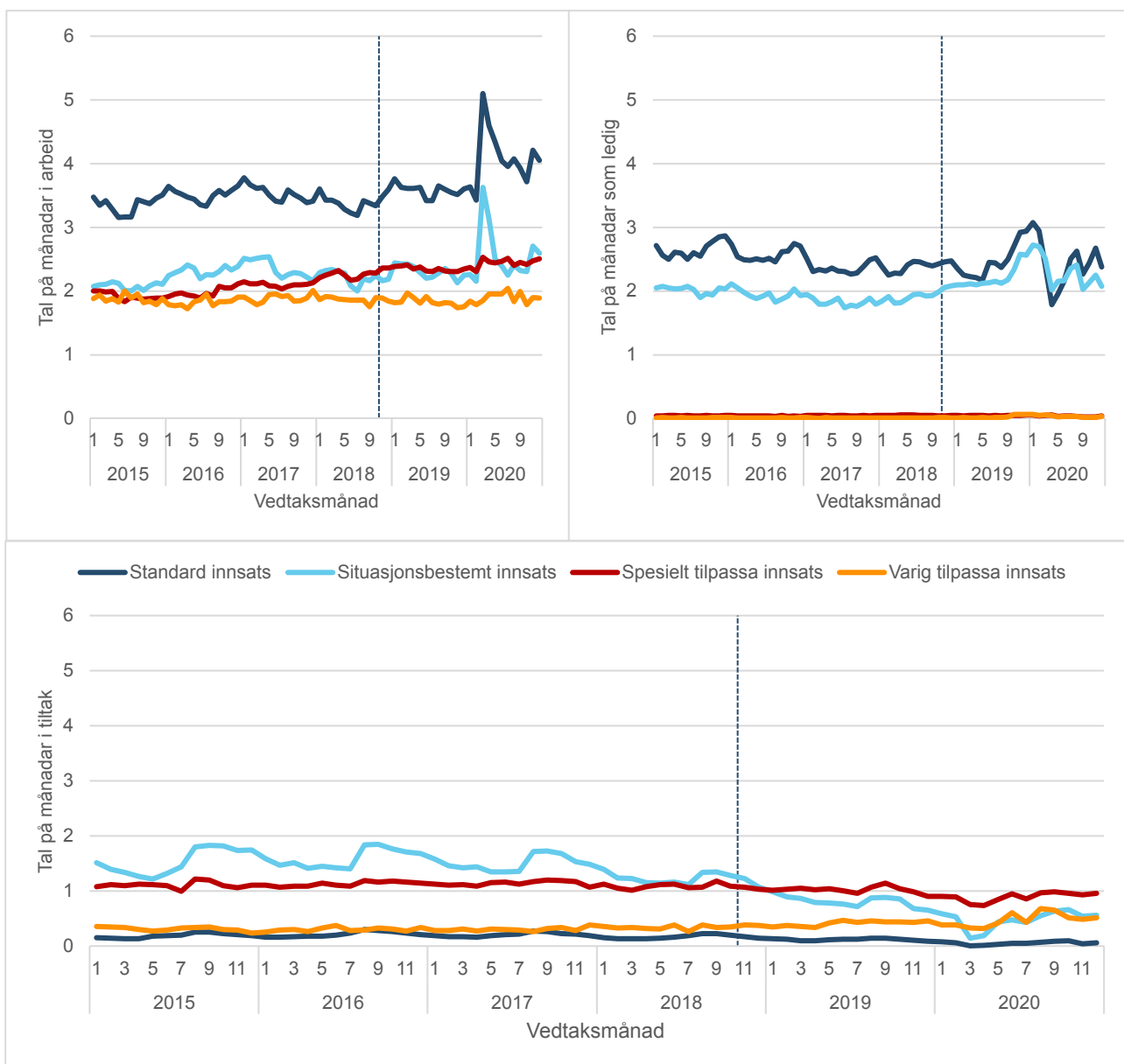
denne gruppa endra seg, slik at det no har blitt ei «enklare» gruppe å få tilbake i jobb.

Før profileringa vart tatt i bruk var det dei som fekk situasjonsbestemt innsats som hadde flest månadar i tiltak (figur 4c). Men etter at profileringsalgoritmen

vart tatt i bruk var det færre av dei med situasjonsbestemt innsats som var i tiltak, og det vart mest brukt blant dei med vedtak om spesielt tilpassa innsats.

Generelt har det vore ein nedgang i bruken av statlege arbeidsmarknadstiltak frå 2017 til 2021⁴, og

Figur 4a-c. Tal på månadar i arbeid, som ledig, og i tiltak i løpet av seks månadar etter 14a-vedtak. Fordelt på fyrste innsatskategori.



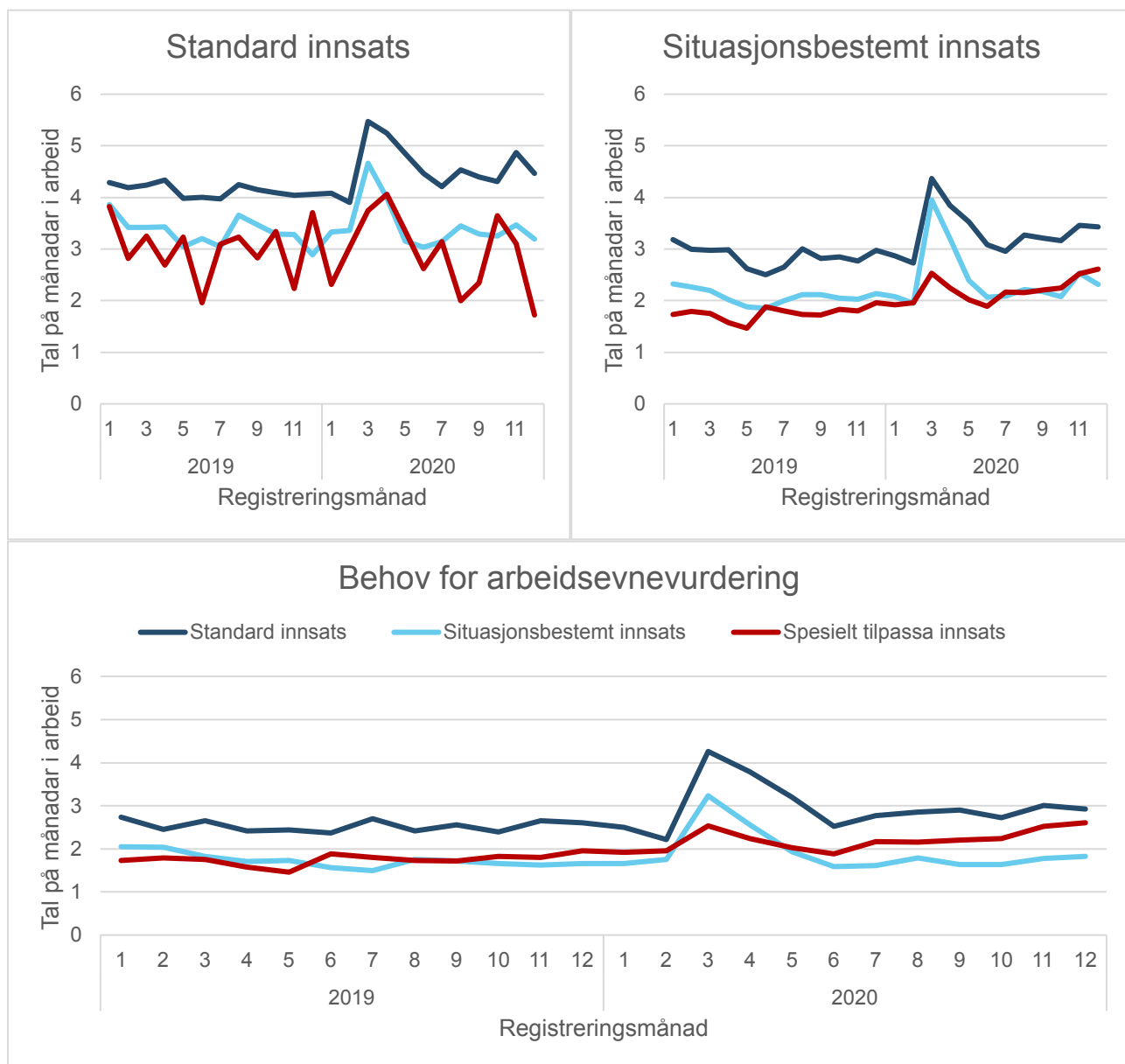
Kjelde: NAV

⁴ Sjå <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/tiltaksdeltakere> for oversikt over talet på statlege arbeidsmarknadstiltak og Sohlman og Kann (2021) for ein oversikt over bruken av opplæringstiltak som følgje av utvida tilgang til utdanningstiltak sidan juli 2019.

dette ser spesielt ut til å gjelde for dei med situasjonsbestemt innsats. Koronapandemien og medfølgjande smitteverntiltak gjorde det krevjande å gjennomføre enkelte arbeidsmarknadstiltak. Sjølv om endringane vi ser byrja før pandemien, kan det vere at det då var spesielt krevjande å gjennomføre tiltak retta mot grupper som har fått vedtak om situasjonsbestemt innsats.

Det er hovudsakleg dei som ikkje har nedsett arbeidsevne som mottek dagpengar (figur V1a i vedlegg). Både dei som har fått vedtak om standard og situasjonsbestemt innsats mottek dagpengar i ein og ein halv månad i gjennomsnitt. Vi kan observere ein viss fallande trend i løpet av perioden vi ser på her.

Figur 5a-c. Gjennomsnittleg tal på månadar i registrert arbeid i seks månadar etter §14a-vedtak. Figurane er fordelt på kva profileringa foreslår (standard innsats, situasjonsbestemt innsats eller behov for arbeidsevnevurdering). Linjene er fordelt på faktisk vurdert innsats.



Kjelde: NAV

Blant dei med nedsett arbeidsevne mottok mange AAP. Spesielt gjeld dette dei med vedtak om spesielt tilpassa innsats, som mottok AAP i gjennomsnitt i fem av seks månadar (figur V1b i vedlegg). Blant dei med vedtak om varig tilpassa innsats varierer mottaket av AAP i større grad, og etter innføringa av profileringa mottok dei AAP i stadig mindre grad. Dette kan ha samsvar med innstrammingar i regelverket for AAP i dei seinare åra (sjå til dømes Lima og Grønlien, 2020).

Mottak av uføretrygd speglar mottaket av AAP for dei med varig tilpassa innsats (figur V1c i vedlegg). I perioden etter innføringa av brukarprofilering mottok dei i større grad uføretrygd framfor AAP.

Dei som blir profilert til standard innsats jobbar mest

Vidare ser vi på tilsvarende utvikling i tal på månadar i arbeid fordelt på kva oppfølgingskategori profileringa foreslår, og kva vedtak personen får (figur 5). Dette er interessant å sjå på for å vise at både profileringa og den faktiske innsatskategorien kan sei noko om framtidig arbeidstilknytning. Dei blå linjene visar utviklinga for dei som blir vurdert til å klare seg sjølv. Det er dei som både blir profilert til standard innsats og får vedtak om denne innsatsen som er mest i arbeid.

Dei som blir profilert til standard innsats, men som får vedtak om ein annan innsatskategori jobbar meir enn dei som blir profilert til situasjonsbestemt innsats og får satt standard innsats. Dette kan skuldast at dei som får situasjonsbestemt innsats i større grad får tett oppfølging frå NAV-kontoret, og at dei dermed kjem seg raskare i arbeid, eller at det som gjer at personane blir profilert til situasjonsbestemt innsats også gjer at dei arbeider mindre.

Legg rettleiarane for mykje vekt på profileringa?

Algoritmen som ligger til grunn for avgjerdsstøtta er som nemnt ganske enkel, og tek utgangspunkt i eit par utvalde kjenneteikn ved personen. Faktorane som inngår i algoritmen er vald ut på bakgrunn av forklaringskraft, men det er mykje informasjon som ikkje inngår avgjerdsgrunnlaget til algoritmen.

I det fyrste vindauget rettleiarar ser når dei skal bestemme innsatsbehov, får rettleiarane presentert

forslaget til innsatsbehov som avgjerdsstøtta gir. Dette, saman med korleis avgjerdsstøtta blir presentert, kan gi opphav til ein «forankringseffekt», som inneberer til at rettleiarane legger for mykje vekt på forslaget som avgjerdsstøtta gir.

Ankring er ein tankefeil der ein i for liten grad justerer vurderingane sine basert på ny informasjon ein får etter å fyrst å ha blitt presentert for ein parameter (Tversky og Kahneman 1974).

Ankringseffekten oppstår når ein person som skal ta ei avgjerd blir presentert for ein ankringsparameter dei ser på som plausibel. Når dei gjer vurderingar i forkant av avgjerdsla så testar dei ein hypotese om at ankringsverdien er korrekt, og fokuserer i for stor grad på dei aspekta som peiker i retning av å bekrefte hypotesen (Furnham og Boo, 2011). Sagt med andre ord, så blir personen mentalt plassert i gruppa som profileringsverktøyet gir, og så må rettleiarane eventuelt argumentere personen ut av gruppa.

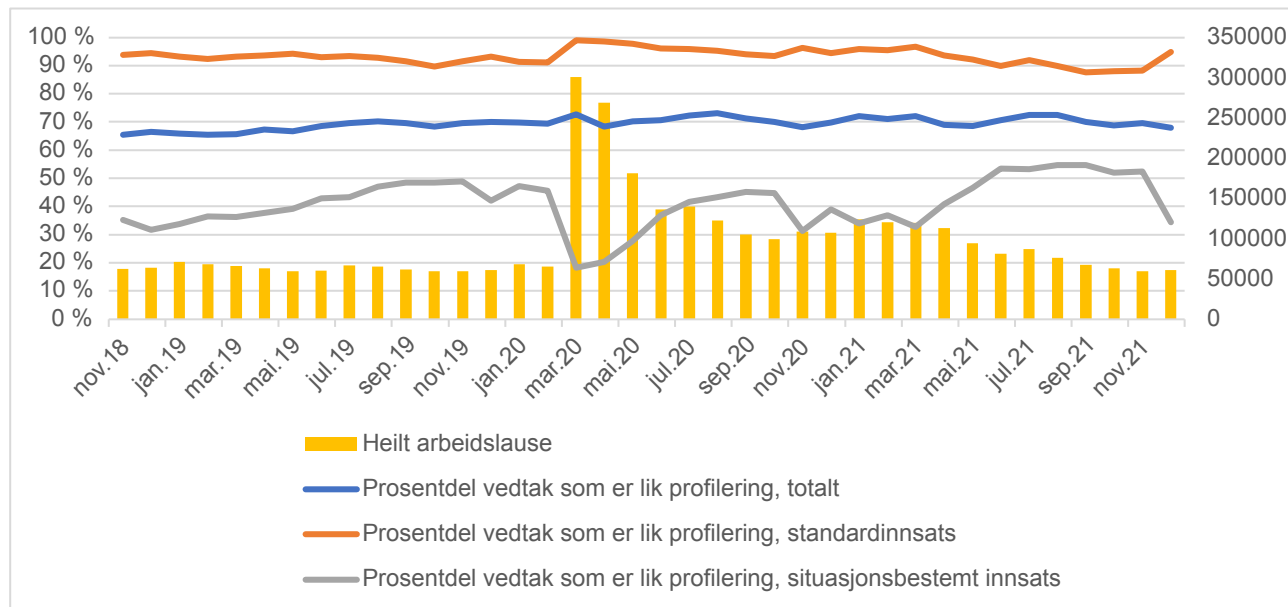
I litteraturen viser fleire til andre mekanismar som kan verke på same måten som ankringseffekten. Til dømes viser Marston (2006) at kunnskapen som blir presentert i digitale løysingar kan bli oppfatta som overlegen sidan den framstår som objektiv. Flügge mfl. (2021) viser at sakshandsamarar oppfattar ein algoritmebasert avgjerdsstøtte som eit nyttig «objektivt» argument ovanfor leiinga når dei ønsker å tildele ein sak ekstra ressursar.

Dersom nokon av desse mekanismane gjer seg gjeldande vil det medføre at innføringa av ein algoritmebasert avgjerdsstøtte vil kunne påverke rettleiarane sine avgjersler.

Blir rettleiarane over tid meir einige med profileringa?

Figur 6 visar utviklinga i prosentdelen av profileringsforslaga som ender med eit vedtak om det same innsatsnivået. Det fyrste året etter at avgjerdsstøtta vart innført, auka likskapen mellom profilering og vedtak samla sett. Denne auken skuldast at ein større prosentdel av personane som fekk foreslått situasjonsbestemt innsats enda opp med eit vedtak om dette innsatsnivået.

Figur 6: Prosentdel vedtak som er lik vedtak (venstre y-akse, linjer), og tal på heilt arbeidslause (høgre y-akse, stolpar).



Kjelde: NAV

Talet på heilt arbeidslause er representert som gule stolpar, med tal på personar på y-aksen til venstre, og er på eit ganske stabilt nivå fram til pandemien.

Dei fyrste månadane etter at profileringa vart innført fekk om lag ein tredjedel av dei som vart profilert til situasjonsbestemt innsats vedtak om dette innsatsnivået. Eitt år seinare følgde rettleiarane profileringa i halvparten av tilfella der brukaren vart profilert til situasjonsbestemt innsats.

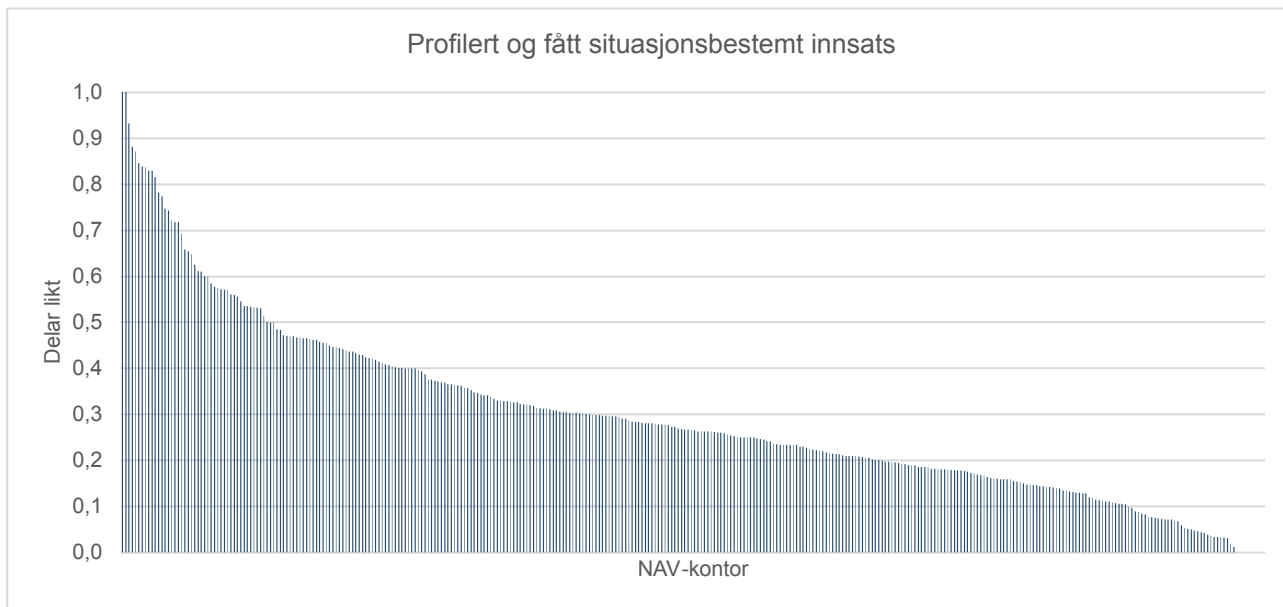
Ein mogleg forklaring på denne auken er at rettleiarane i aukande grad forankrar avgjersla si i forslaget som profileringa gir. Ein føresetnad for forankring er at rettleiarane ser på forslaget som profileringa gir som truverdig. Det at avgjerslene blir meir like over tid kan vere eit utslag av at rettleiarane blir meir vant med profileringsverktøyet, og over tid oppfattar forslaget som meir truverdig. Det kan også komme av at nyttilsette etter innføringa vart lært opp til å bruke profileringsverktøyet, medan personar med meir erfaring la mindre vekt på resultatet frå profileringa, sånn at likskapen gjekk opp etter kvart som fleire nyttilsette kom til. Ulike studiar viser at også personar med mykje erfaring på det aktuelle området blir påverka av

ein ankringseffekt, men at dei gjerne blir mindre påverka enn dei med lite erfaring (Furnham og Boo, 2011)

Det kan verke som eit paradoks at dei som blir profilert til situasjonsbestemt innsats i større grad får vedtak om situasjonsbestemt innsats, medan dei som blir profilert til standardinnsats ikkje blir påverka i like stor grad av denne ankringseffekten. Men som mellom anna van Exel mfl. (2006) viser, så er ankringseffekten sterkare når usikkerheita er større. Sidan variasjonen i utfall er større blant dei som får vedtak om situasjonsbestemt innsats enn dei som får standardinnsats, så er det rimeleg å anta at usikkerheita knytta til vedtakssetting også er større for dei som enda opp med vedtak om situasjonsbestemt innsats, og at ankringseffekten dermed vil vere sterkare i dette tilfellet.

Samtidig med at det er relativt sett få av rettleiarane som følgjer forslaget om situasjonsbestemt innsats, ser vi at det er veldig store skilnadar mellom NAV-kontora i kor stor grad dei følgjer profileringsalgoritmen. Somme kontor følgjer nesten alle forslaga, medan andre nesten ikkje følgjer nokon av for-

Figur 7. Prosentdel vedtak som er lik profilering, der profileringa er situasjonsbestemt innsats. Fordelt på alle NAV-kontor, 2019-2021.



Kjelde: NAV

slaga. Kva som fører desse skilnadane, kan vi berre spekulere i. Det kan til dømes vere skilnadar i arbeids-søklarane mellom kontora som ikkje gjev utslag i variablane som inngår i profileringa, eller det kan vere individuelle skilnadar mellom rettleiarane som gjer at dei legg meir eller mindre vekt på forslaget.

Diskusjon

Ei av dei viktigaste oppgåvene til NAV er å hjelpe personar som har blitt arbeidslause med å komme tilbake i jobb. Arbeidsløse er kostbart både for samfunnet og for personane det gjelder. Langvarig arbeidsløse har dessutan negativ effekt på jobbmoglegheitene til dei det gjelder (Eriksson og Rooth, 2014).

I løpet av det fyrste påfølgjande året etter at avgjerdsstøtta vart innført så auka prosentdelen *vedtak* om situasjonsbestemte innsats med 18 prosent, medan prosentdelen som vart *profilert* til situasjonsbestemt innsats *gjekk ned* med 9 prosent. Sidan profileringa er basert på dei kjenneteikna ein meiner skal ha størst betydning for oppfølgingsbehov, tyder dette på at auken ikkje kan forklarast av samansettingseffektar.

Resultata våre tyder på at det var ei endring i åtferd blant rettleiarane, som det er naturleg å sjå i samanheng med innføringa av avgjerdsstøtta. Det var ikkje nokon endring i retningslinjene for tildeling etter NAV-lovens § 14a vedtak i perioden, og det var heller ikkje betydelege endringar i konjunktursituasjonen som kan forklare resultata.

Éi mogleg forklaring på resultata er at rettleiarane i stadig større grad forankrar avgjerla si i forslaget som avgjerdsstøtta gir. Resultatet kan også skuldast andre mekanismar. I litteraturen vert det til dømes peikt på at ei algoritmebasert anbefaling kan få tyngde i kraft av å bli oppfatta som objektiv.

Svært mange personar registrerer seg hjå NAV i løpet av eit år, og det er difor avgjerande at NAV prioriterer riktig for å kunne utføre oppgåvene på best mogleg vis. Avgjerdsstøtta kan vere eit viktig verktøy som kan bidra til at NAV utfører denne jobben endå betre enn tidlegare, men det er også enkelte fallgruver som potensielt kan ha negative konsekvensar for fordelinga av ressursar til arbeidsretta oppfølging.

Dette synspunktet støttast i anna forskning, til dømes undersøker Janssen mfl. (2020) om ei algoritmebasert avgjerdsstøtte kan bidra til betre saksavgjersler i offentleg sektor. Dei finn at ei avgjerdsstøtte kan gjere avgjerdslenene betre, men at utforminga av algoritmen er avgjerande, og at det er svært viktig at sakshandsamarane har ei god forståing av algoritmen, og spesielt kva svakheiter den har.

Dersom innføringa av avgjerdsstøtta førte til at fleire fekk vedtak om høgare innsatsbehov, kan dette føre til feil bruk av ressursar frå NAV si side. Dersom personar som i utgangspunktet har gode moglegheiter for å komme seg tilbake i jobb på eige hand blir profilert til, eller plassert i eit tett oppfølgingsløp, kan dette ha ulike konsekvensar. Til dømes viser Europakommisjonen (2015) til at det å få beskjed om at ein er ein person som kan ha utfordringar med å halde på ein jobb i seg sjølv kan ha negative konsekvensar for personen si tilknytning til arbeidslivet.

Vidare viser mellom anna Røed og Raaum (2006) og Gaure mfl. (2012) at deltaking i arbeidsmarknadsprogram kan forlenge jobbsøkjjarperioden gjennom ein innlåsingseffekt, men at programma betrar jobbsøkjarsiktene etter gjennomføring. Merk at vedtak om situasjonsbestemt innsats opnar døra for å få tilbod om tiltak, men det medfører ikkje nødvendigvis at ein får tilbod om dette.

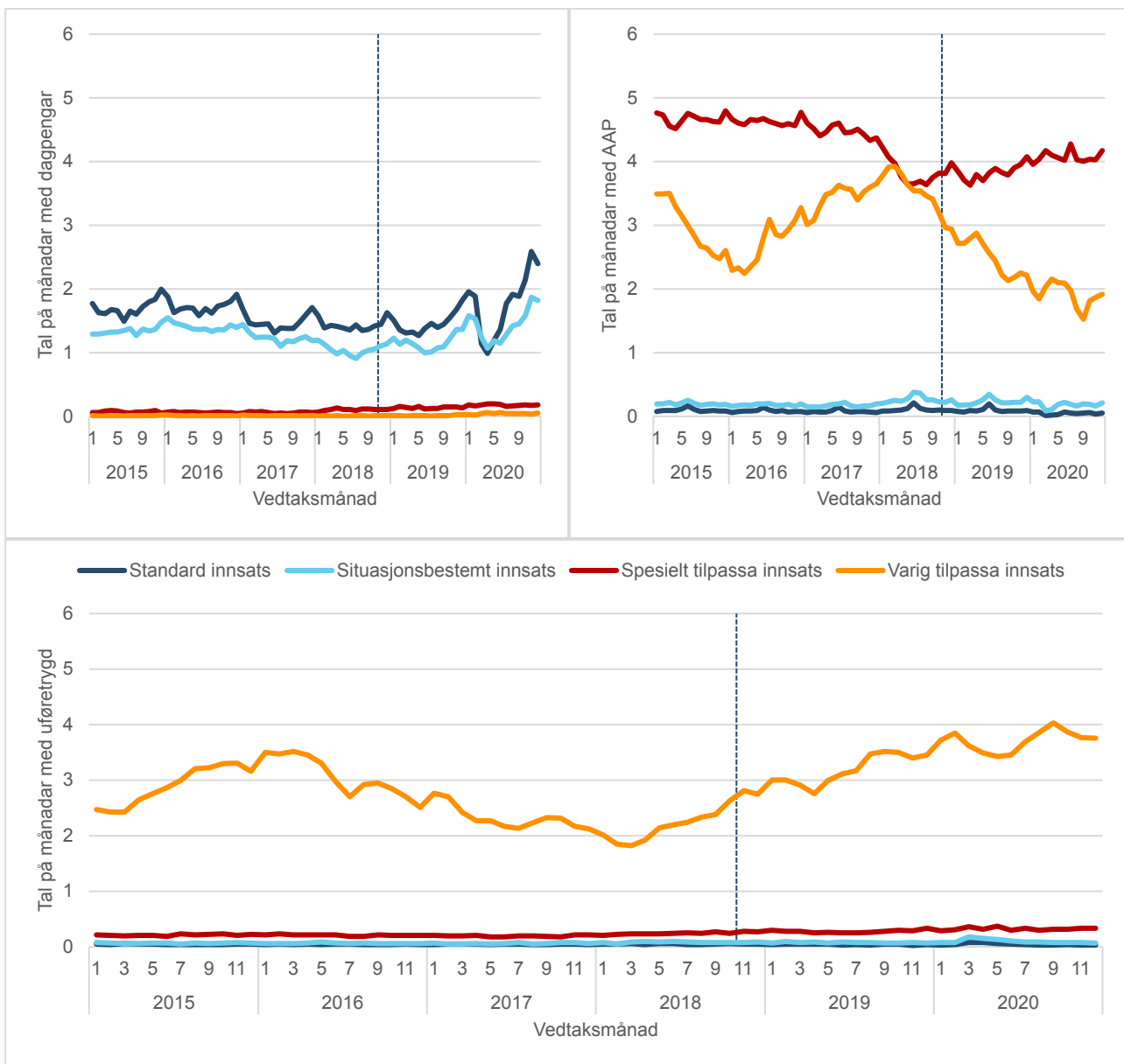
Samstundes fører ikkje nødvendigvis eit vedtak om situasjonsbestemt oppfølging til ein stor auke i ressursbruk. Dette vedtaket opnar for meir oppfølging, i form av opplæring, bruk av tiltak mm., men vi har ikkje vist at ressursbruken faktisk har auka. Det kan difor hende at auken i vedtak om situasjonsbestemt innsats førte til ei viss utvatning av gruppene – men ikkje noko særleg auka ressursbruk.

Ein av dei viktigaste grunnane til å automatisere prosessar er at det fører til at ein brukar mindre tid på den aktuelle prosessen. Dersom algoritmen kan bidra til at å kutte i tidsbruk på dei enkle sakene, kan dette føre til at ein kan bruke meir ressursar på dei meir kompliserte sakene. Vi har ikkje undersøkt dette aspektet i artikkelen, men det er viktig å vekte eventuelle ulemper ved profileringsverktøy mot denne fordelene.

Det bør framover bli gjort analyser av om det er meir formålstenleg å nytte andre og meir treffsikre algoritmar. Då kan det vere aktuelt å nytta metodar innan til dømes maskinlæring. Det kan også vere aktuelt å finne metodar for å foreslå ikkje berre kven som bør få oppfølging, men kva oppfølging dei bør få. I dag er det juridiske hinder for å ta bruk maskinlæringsmetodar, og desse må oppklarast før ein eventuelt kan ta i bruk desse metodane.

Vedlegg

Figur V1a-c. Tal på månader i med ytingar (dagpengar, AAP og uføretrygd) i løpet av seks månadar etter 14a-vedtak. Fordelt på fyrste innsatskategori.



Kjeld: NAV

Referansar

- Andresen, Martin E., Manudeep Bhuller, Espen S. Dahl og Gaute Torsvik (2021) «Veiledere og arbeids-søkeres overgang til arbeid» Rapport gjeve til arbeids- og velferdsdirektoratet
- Cederlöf, Jonas, Martin Söderström og Johan Vikström (2021) «What makes a good caseworker?» IFAU Working Paper 2021:9.
- Datatilsynet (2022) «NAV: sluttrapport fra sandkasseprosjektet med NAV. Temaer: rettslig grunnlag, rettferdighet og forklarbarhet» Rapport fra datatilsynet, januar 2022.
- Eriksson, Stefan og Dan-Olof Rooth (2014) «Do employers use unemployment as a sorting criterion when hiring? Evidence from a field experiment». *American economic review* 104 (3), 1014–39
- Europakommisjonen (2015) «Identification of latest trends and current developments in methods to profile jobseekers in European Public Employment Services: Final report», April 2015.
- Flügge, Asbjørn A., Thomas Hildebrandt, og Naja H. Møller (2021) «Street-Level Algorithms and AI in Bureaucratic Decision-Making: A Caseworker Perspective». *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction* Volume 5, Issue CSCW1
- Furnham, Adrian og Hua Chu Boo (2011) «A literature review of the anchoring effect» *The Journal of Socio-Economics*. Volume 40, Issue 1, February 2011, Pages 35-42
- Furuberg, Jorunn (2021) «Kven vart arbeidslause i den første bølga av koronakrisa og korleis har det gått med dei?» *Arbeid og velferd* 2021/2.
- Gaure, Simen, Knut Røed og Lars Westlie (2012) «Job search incentives and job match quality». *Labour Economics*, Volume 19, Issue 3
- Gjerde, Audun, Kristian H. Myklathun og Johannes Sørbo (2021) «Arbeidslaus i fyrste del av koronakrisa – dei fleste raskt tilbake i arbeid» *Arbeid og velferd* nr. 3/2021.
- Janssen Marijin, Marijn Hartog, Ricardo Matheus, Aaron Y. Ding og George Kuk (2020) «Will Algorithms Blind People? The Effect of Explainable AI and Decision-Makers' Experience on AI-supported Decision-Making in Government» *Social Science Computer Review*, Vol 40, Issue 2, 2020
- Kalstø, Åshild M. (2022) «Aktivitet og samhandling. Hvilken oppfølging får unge som kommer til NAV?» *Arbeid og velferd* nr. 1/2022. 35–58
- Løberg, Ida B. (2022) «Assessments of Digital Client Representations: How Frontline Workers Reconstruct Client Narratives from Fragmented Information. *Journal of Public Administration and Theory» Journal of Public Administration Research and Theory*, 03/2022,
- Marston, Greg (2006) «Employment services in an age of e-government». *Information, Communication & Society*, Volume 9, 2006.
- Meld. St. 33 (2015/2016) «NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet» Melding til Stortinget. Arbeids- og sosialdepartementet
- van Exel, Job, Werner B.F. Brouwer, Bernard van den Berg og Marc A. Koopmanschap (2006) «*With a little help from an anchor: Discussion and evidence of anchoring effects in contingent valuation*». *The Journal of Socio-Economics*, 35(5), 0–853. doi:10.1016/j.socec.2005.11.045
- NOU 2021:2. (2021) «*Kompetanse, aktivitet og inntektssikring: Tiltak for økt sysselsetting*». Arbeids- og sosialdepartementet.
- Rasmussen, Mette (2021) «Caseworker quality and jobseeker transitions out of unemployment» Technical report, University of Copenhagen

- Røed, Knut (2012) «Active social insurance» *IZA Journal of Labour Policy*, 1, Article number 8 (2012). <https://doi.org/10.1186/2193-9004-1-8>
- Røed, Knut og Oddbjørn Raaum (2006) «Do Labour Market Programmes Speed up the Return to Work?» *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Volume 68, Issue 5.
- Schönfelder, Walter, Cathrine Arntzen, Thomas Johansen og Mai C. Munkejord (2020) «*Jobbspesialister i NAV. Følgforskning på implementering av oppfølgingstjenester i egenregi*» NORCE-rapport 1/2020.
- Sohlman, Mia og Inger Cathrine Kann (2021) «*Færre får opplæringstiltak, men meir til prioriterte grupper av arbeidssøkere og mer formell kompetanse*» *Arbeid og velferd*, nr. 2/2021, 3–25
- Strand, Anne H., Arne B. Grønningsæter, Roy A. Nielsen og Jon H. Holte (2020) «Tid for aktivering. Evaluering av forsterket ungdomsinnsats i NAV» *Fafo-rapport 2020:19*
- Tversky, Amos og Daniel Kahneman (1974) «Judgment under uncertainty: heuristics and biases» *Science*, 185, pp. 1124-1131

.....
.....

FEDRE MER FORNØYD ENN MØDRE – SYN PÅ OG BRUK AV FORELDREPENGEORDNINGEN

Av Lone Dahlin Arntsen

Denne artikkelen handler om foreldres syn på og bruk av foreldrepengeordningen, og særlig foreldrenes syn på fedrekvoten. Artikkelen er basert på resultater fra Foreldrepengeundersøkelsen som ble gjennomført sommeren 2021. Dette er tredje gang undersøkelsen blir gjennomført. Siden forrige undersøkelse i 2017 har det skjedd flere endringer i regelverket for foreldrepenger. Blant annet har foreldrepengeperiodens inndeling blitt endret. En større del enn tidligere er forbeholdt hver av foreldrene (mødrekvoten og fedrekvoten), mens delen til fri fordeling (fellesperioden) har blitt kortere.

Det er stor støtte til fedrekvoten og de aller fleste foreldre er positive til ordningen. Det er derimot stor forskjell i hvor fornøyde mødre og fedre er med fordelingen av perioden og fedrekvotens lengde. 3 av 4 mødre skulle ønske de kunne vært hjemme lenger og halvparten (52 %) synes fedrekvoten er for lang. At færre mødre enn fedre er fornøyde med fordelingen av permisjonen henger i stor grad sammen med at de ikke har mulighet til å være hjemme med lønnet permisjon like lenge som de ønsker. Fedre er derimot i mye større grad fornøyde. 61 prosent av fedrene sier at de er fornøyde med fordelingen, mot 24 prosent av mødrene.

De aller fleste fedre tar ut nøyaktig fedrekvotens lengde, uavhengig av om de har 100 eller 80 prosent dekningsgrad. 17 prosent tar ut mer enn fedrekvoten og 11 prosent tar ut mindre. Sammenlignet med 2017 er det nå flere som tar ut mindre enn kvoten, og færre som tar ut mer.

Innledning

Det er snart 30 år siden Norge som første land i verden innførte en egen kvote til far i foreldrepermisjonen. Ordningen ble raskt tatt i bruk, og de norske fedrene har i svært stor grad benyttet seg av de øremerkede ukene. Den norske fedrekvoten har vært, og er, blant de lengste i verden, og fedrekvotens lengde har hele veien vært normdannende for hvor mye foreldrepermisjon fedre har tatt ut (Bringedal og Lappegård 2012, Fougner 2012, Grambo og Myklebø 2008, Halrynjo og Kitterød 2016, NOU 2017:6). Ved innføringen i 1993 var fedrekvoten på fire uker, og siden den gang har ordningen blitt utvidet seks ganger og kortet ned én gang. I dag er fedrekvoten på 15 uker for foreldre med 100 prosent dekningsgrad og 19 uker for de med 80 prosent dekningsgrad.

Denne artikkelen handler om foreldres bruk av foreldrepengeperioden, og særlig foreldrenes syn på fedrekvoten. Fedrekvoten har vært under stadig debatt helt siden innføringen i 1993. Lengden på fedrekvoten er igjen et veldig aktuelt tema etter at foreldrepengeperiodens lengde ble delt i tre i 2018, og fem uker fra fellesperioden ble overført til fedrekvoten og fem uker til mødrekvoten.

Resultatene er basert på en spørreundersøkelse som ble gjennomført sommeren 2021 av Arbeids- og velferdsdirektoratet på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet. Undersøkelsen har blitt gjennomført to ganger tidligere, en gang i 2017 og en gang i 2008. Fedrekvoten var da på henholdsvis ti og seks uker. Dette er første undersøkelse etter regelendringene i 2018. I artikkelen skal vi beskrive hvordan foreldrene opplever ordningen nå som mer av foreldrepengeperioden er overført til mor og far (mødrekvoten og fedrekvoten), og mindre av perioden er igjen til fri fordeling (fellesperioden). I tillegg skal vi se på hvor mye lønnet foreldrepermisjon fedrene tar.

Fedrekvoten som likestillingspolitisk virkemiddel

Innføringen av fedrekvoten hadde flere formål som kan oppsummeres i tre hovedbegrunnelser. Den skulle først og fremst styrke relasjonen mellom far og barn, og det ble vektlagt at barn har behov for omsorg fra far og at far har behov for å være sammen med barna

sine (St.meld. nr. 70, 1991-92, s.30). For det andre skulle fars rettigheter som omsorgsperson bli styrket, og for det tredje skulle fedrekvoten fungere som et virkemiddel for å fremme mer likestilling mellom kvinner og menn. Det å gjøre det mulig for far å kunne bidra mer i hverdagsomsorgen for de små barna var helt nødvendig for at mor kunne få muligheten til å delta på arbeidsmarkedet (St.meld. nr. 70, 1991-92, s.30). I perioden da fedrekvoten ble innført var barnehagedekningen lav, særlig for de minste barna. I 1993 var det bare 25 prosent av 1-2 åringene som hadde barnehageplass (SSB 2017), mens i 2021 var andelen 87 prosent (SSB 2021). Barnehageutbyggingen har vist seg å være spesielt viktig for bedringen av småbarnsmødres arbeidstilknytning (Cools mfl. 2015), også viktigere enn innføringen av fedrekvoten (Anderesen og Nix 2019).

Allerede fra 1978 kunne foreldre dele foreldrepermisjonen seg imellom, men det var svært få fedre som tok ut permisjon. I 1990 var det kun 1,5 prosent av fedrene som benyttet seg av foreldrepermisjon (St.meld. nr. 70, 1991-92, s.30). På dette tidspunktet ble den lave bruken forklart med at permisjonen var for kort¹, og det ble argumentert for at den måtte økes før man kunne innføre en egen kvote til far (St.meld. nr. 4, 1988-89, s.143). Før innføringen var det også fremmet et forslag om at far skulle få tre måneder dersom hele permisjonen var på ett år, og Mannsrolleutvalget foreslo allerede i 1991 en tredeling ved at far og mor skulle få seks måneder hver og seks måneder til fri fordeling av en permisjon på 18 måneder (NOU 1991:3).

Argumentene knyttet til likestilling og viktigheten av at far og barn får tid sammen er fortsatt sentrale argumenter for å beholde og ikke forkorte fedrekvoten. Den norske familiepolitikken søker i stor grad å støtte oppunder likestilt foreldreskap gjennom både yrkesdeltakelse og omsorg for begge foreldre. Fedrekvoten spesielt og foreldrepengeordningen generelt skal bidra til å gi mødre og fedre like muligheter til å opprettholde tilknytningen til arbeidslivet når de får barn,

¹ 28 uker ved 100 % dekningsgrad og 35 uker ved 80 % dekningsgrad (NOU 2017:6)

og bidra til at omsorgsoppgavene hjemme deles likt (NOU 2012:5, punkt 12.3).

Fedrekvoten som førende for fedres bruk av foreldrepermisjon

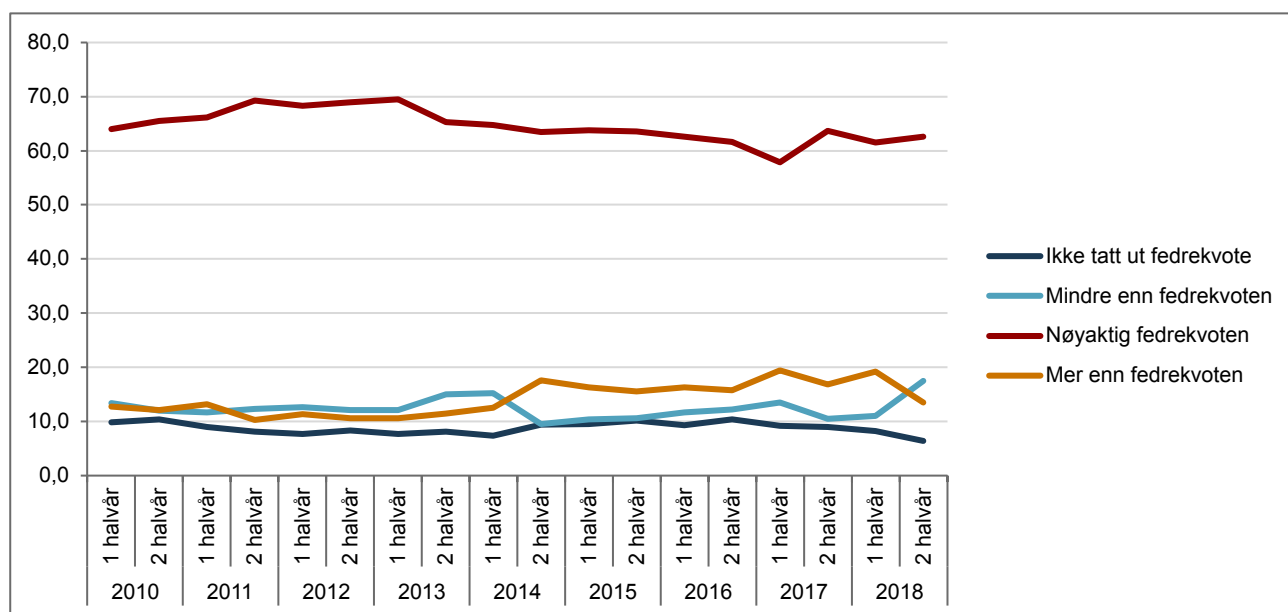
Helt siden innføringen av fedrekvoten har tendensen vært at fedre har tatt ut akkurat fedrekvotens lengde.² Uavhengig av hvor lang fedrekvoten er, er det til enhver tid en relativt jevn andel som tar ut nøyaktig fedrekvotens lengde (figur 1). Når fedrekvotens lengde endres, endrer fedre umiddelbart hvor mye permisjon de tar ut.

Det er flere ting som tyder på at fedrekvoten har ført til en endring i hvordan foreldre deler foreldrepermisjonen seg imellom. Da fedrekvoten økte fra 6 til 10 uker i 2009 var det flere fedre som tok ut foreldrepermisjon (Fougner 2012). Det var også flere fedre som tok ut mer enn fedrekvotens lengde da den ble redusert fra 14 til 10 uker i 2014, noe som kan tyde på at

det i den perioden fedrekvoten var på 14 uker (2013-2014) ble mer vanlig at også far er lenge borte fra jobb når man får barn.

Foreldrepengeperioden er delt inn i tre deler, en mødrekvote, en fedrekvote og en fellesdel. Vanligvis er det mor som tar ut hele fellesdelen, slik at mor tar ut 2/3 og far 1/3 av den totale perioden (Bakken 2022). Dersom en av foreldrene ikke tar ut hele eller deler av sin kvote, kan den ikke uten videre overføres til den andre foreldereren og disse ukene vil dermed falle bort. Avhengig av når på året barnet er født vil det i mange tilfeller kunne oppstå et «omsorgsgap» i perioden mellom foreldrepengeperiodens slutt og oppstart i barnehage. I denne perioden vil foreldrene i de fleste tilfeller enten måtte ta ut ferie og/eller ulønnet permisjon (Bakken 2022), redusere sin stilling, eller få andre til å ta seg av barnet. Dersom en av foreldrene ikke tar ut hele eller deler av sin kvote vil foreldrepengeperioden avsluttes tidligere og dette gapet bli større.

Figur 1: Andel fedre etter hvor mye fedrekvote* de har tatt ut, fordelt på barnets fødselstidspunkt. Registerdata



*Fedrekvotens lengde endret seg fra 10 til 12 uker 2. halvår 2011, fra 12 til 14 uker i 2. halvår 2013, fra 14 til 10 uker i 2014 og 10 til 15 uker i 2. halvår 2018.

Kilde: NAV

² Se bl.a. Grambo og Myklebø (2008), Fougner (2012), NOU 2017:6, Bryghaug og Rudlende (2017) og Schou (2019)

Om foreldrepengeordningen

Foreldrepenger skal erstatte tapt inntekt ved fravær fra jobb i forbindelse med fødsel eller adopsjon. Ordningen er et viktig virkemiddel for likestilling mellom far og mor, ved at den legger til rette for å kombinere omsorgsarbeid med å være i arbeid for begge foreldre. Hvor mye hver av foreldrene får utbetalt beregnes ut fra egen inntekt. NAV kompenserer for tapt årsinntekt opp til 6 G, men arbeidsgiver kan dekke utbetaling over dette.

For å ha rett på foreldrepenger er det tre vilkår man må oppfylle:

- Man må ha hatt pensjonsgivende inntekt i 6 av de 10 siste månedene før permisjonen begynner
- Man må ha en årsinntekt på minst 0,5 G
- Man må være medlem av folketrygden.

Siden 2013 har lengden på foreldrepengeperioden vært 49 uker for de som velger 100 prosent dekningsgrad (inntektskompensasjon) og 59 uker for de som velger 80 prosent dekningsgrad. Begge foreldre må ha samme dekningsgrad.

Tre uker før og seks uker etter termin er forbeholdt mor. Det er ikke aktivitetskrav for mor når far tar ut fedrekvoten, men dersom far skal benytte seg av fellesdelen er det et krav at mor enten er i arbeid, tar utdanning på heltid, er for syk til å ta seg barnet, deltar i kvalifiseringsprogrammet eller introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere.

I 2018 og 2019 ble foreldrepengeperioden delt i tre like store deler. 1. juli 2018 økte mødre- og fedrekvoten fra 10 til 15 uker for de med 100 prosent dekningsgrad. Fellesdelen ble redusert tilsvarende, fra 26 til 16 uker. 1. januar 2019 ble perioden tredelt for de med 80 prosent dekningsgrad da mødre- og fedrekvoten økte fra 15 til 19 uker og fellesdelen redusert fra 26 til 18 uker.

Mødrekvoten ble innført i 2013. Innføringen hadde liten praktisk betydning, da mødre stort sett benytter sine uker i tillegg til fellesperioden, men ble gjort for å signalisere at fellesperioden kan deles fritt (Prop 64 L (2011-2012)).

Tabell 1. Utvikling i lengden på foreldrepengeperioden, antall uker.

	Fedrekvote	Mødrekvote	Fellesdel		Total lengde	
			100 %	80 %	100 %	80 %
1993	4	3+6	29	39	42	52
2005	5	3+6	29	39	43	53
2006	6	3+6	29	39	44	54
2009	10	3+6	27	37	46	56
2011	12	3+6	26	36	47	57
2013	14	3+14	18	28	49	59
2014	10	3+10	26	36	49	59
2018	15	3+15	16	26	49	59
2019	15/19*	3+15/3+19*	16	18	49	59

*Kvotene var uavhengig av dekningsgrad fram til tredelingen også ble gjeldende for foreldre med 80 prosent dekningsgrad 1.januar 2019

Kilde: NAV

For eksempel vil foreldre med 100 prosent dekningsgrad, som har en permisjonslengde på 49 uker, ha 46 uker foreldrepermisjon etter fødsel dersom barnet blir født til termin. Det tilsvarer omtrent 11 måneder. Dersom en av foreldrene ikke tar ut sin kvote blir foreldrepermisjonen 15 uker kortere, og den totale lengden på den betalte permisjonen blir 31 uker, eller omtrent 7 måneder. Det vil ha store praktiske betydninger for en familie om den lønnete foreldrepermisjonen skulle bli fire måneder kortere dersom en av foreldrene ikke tar ut sin del av foreldrepengeperioden og den heller ikke kan overføres til den andre forelderen.

Hvilken måned barnet er født påvirker også i stor grad hvor lang tid det er mellom slutten av den lønnete foreldrepermisjonen og når barnet har krav på plass i barnehagen. Dette påvirker igjen hvorvidt foreldrene tar ut ulønnet permisjon eller ikke (Bakken 2022) og mottak av kontantstøtte (Arntsen mfl. 2019).

Aldri før har det vært flere fedre som tar ut foreldrepenger enn nå. NAVs registerdata viser at blant fedre

som fikk barn i 2018³ var det 6,3 prosent av fedre med rett til foreldrepenger som ikke hadde noe uttak. Snittet for de som fikk barn i perioden 2014-2017 var 9,3 prosent (NOU 2017:6, s.149).

Om undersøkelsen

Denne artikkelen er basert på data fra Foreldrepengeundersøkelsen 2021 som ble gjennomført av Arbeids- og velferdsdirektoratet på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet. Undersøkelsen ble gjennomført fra juni til august 2021 og ble sendt ut som en spørreundersøkelse på e-post til foreldre som fikk barn i desember 2019 eller mars 2020. Data fra NAVs registre ble koblet på i ettertid.

Likekjønnede par, par uten felles bosted eller der en av foreldrene var døde ble ekskludert fra undersøkelsen. Det ble sendt ut i alt 11 675 e-poster, og 4 909 personer besvarte undersøkelsen. Det gir en svarprosent på 42 prosent. Det var høyere svarprosent blant kvinner (50 %) enn blant menn (34 %).

Det er gjort en frafallsanalyse som viste at foreldre i de laveste og høyeste inntektskategoriene er underrepresentert i dataene. I tillegg er resultatene vektet etter kjønn, i og med at kvinner hadde en såpass mye høyere svarprosent enn menn. Frafallsanalysen viste ingen systematisk underrepresentasjon av alder eller dekningsgrad (Se Bakken 2022 for videre utdypning om representativitet og vekting).

De aller fleste benytter seg av fedrekvoten

96 prosent av fedrene sier at de har benyttet fedrekvoten. Det er litt høyere enn tall fra NAVs foreldrepengeregister. I gjennomsnitt viser registertall at det var om lag 10 prosent av fedrene som fikk barn i perioden 2010-2018 som ikke benyttet seg av fedrekvoten. Det vil si at fedre som benytter seg av fedrekvoten er noe overrepresentert i denne undersøkelsen. Dette har

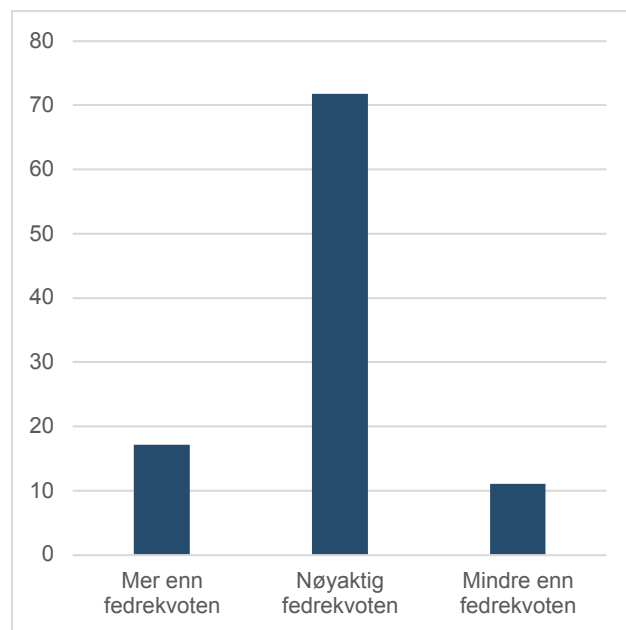
også vært tilfellet ved de andre undersøkelsene, og kan for eksempel skyldes at fedre som svarer på undersøkelsen er mer interessert i temaet, i motsetning til fedre som ikke benytter seg av fedrekvoten som har valgt å ikke svare.

Flertallet av fedre tar nøyaktig fedrekvotens lengde

72 prosent av fedrene tar nøyaktig fedrekvotens lengde.⁴ Det er omtrent på samme nivå som ved undersøkelsen i 2017 der 74 prosent tok ut nøyaktig fedrekvotens lengde. Det at andelen er såpass uforandret på tross av at fedrekvoten har blitt fem/ni uker lenger gir ytterligere støtte til at fedrekvotens lengde er førende for hvor mye av foreldrepengeperioden fedre velger å ta ut.

17 prosent tar mer enn fedrekvotens lengde, og 11 prosent mindre. Andelen som tar ut mer er lavere nå enn i 2017 (21 %) og andelen som tar mindre er vesentlig høyere nå enn da (11 % mot 2 %). Årsakene er trolig sammensatte. Som resultatene i denne artik-

Figur 2: Andel fedre etter hvor lang fedrekvote de har hatt. N=1867. Vektete resultater.



Kilde: NAV

³ I og med at man kan ta ut foreldrepermisjon fram til barnet er 3 år er de som fikk barn i 2018 de siste foreldrene som ikke har mulighet til å ta ut mer foreldrepermisjon og som vi dermed kan si noe om den fullstendige bruken til.

⁴ For de med 100 prosent dekningsgrad er nøyaktig lengde satt til å være et uttak på mellom 74-76 dager, mens for de med 80 prosent dekningsgrad er nøyaktig lengde satt til 94-96 dager.

kelen skal vise ønsker ikke mødre å være kortere hjemme, og dersom far skal ta mer enn fedrekvoten må han ta fra fellesperioden, noe som vil redusere lengden mor kan være hjemme med lønnet permisjon. I tillegg er det aktivitetskrav til mor dersom far skal benytte seg av fellesperioden (se faktaboks).

Det kan også tenkes at noen opplever at et lengre fravær fra jobb er økonomisk ugunstig. NAV dekker foreldrepenger opp til 6 G, og det er opp til arbeidsgiver om de vil dekke lønn som eventuelt ligger over dette. 33 prosent av fedrene og 23 prosent av mødrene oppgir at de kun får maksimale foreldrepenger. Blant fedre som får full lønn er det 18,5 prosent som tar ut mer enn fedrekvoten, mens blant fedre som kun får maksimale foreldrepenger er andelen 14,5 prosent.

Ingen forskjeller i bruk av fedrekvoten mellom fedre med ulik dekningsgrad

På tross av at den ene gruppen fedre har fire uker lenger fedrekvote enn den andre, er det svært små forskjeller mellom fedre med 100 og 80 prosent dekningsgrad i hvor mye av fedrekvoten de bruker. Det kunne tenke seg at fedre med 19 ukers fedrekvote i mindre grad enn de med 15 uker tok ut mer enn kvoten. Både fordi de har lavere lønnskompensasjon, noe som gjør at de vil tape mer på å være lenger hjemme, men også fordi de allerede har langt fravær fra arbeid. På den andre siden er også fellesperioden (og mødrekvoten) lenger for denne gruppen slik at det er flere uker å fordele på for foreldrene. Det er imidlertid ingen forskjell i andelen som tar ut mer enn kvoten mellom disse, i begge grupper er andelen 17 prosent. Det er også like mange mødre som svarer at de kunne vært hjemme lenger i de to gruppene (74 % mot 76 %).

Gjennomsnittlig uttak i dager for de med 100 prosent dekningsgrad var 77,9 dager, mens de med 80 prosent dekningsgrad hadde et gjennomsnittlig uttak på 97,8 dager, så begge grupper har et uttak som ligger nesten tre dager over kvotens lengde på henholdsvis 75 og 95 dager.

Kjennetegn ved fedre som tar ut mer, mindre eller akkurat fedrekvoten

Det er ulike grupper fedre som tar ut mer, mindre eller nøyaktig fedrekvoten. Særlig stor betydning for om

de tar ut mer har utdanningsnivå og om de jobber i offentlig eller privat sektor. Hvilket fylke de bor i, og om man bor i sentrale eller mindre sentrale strøk har også betydning.

Fedre med høyere utdanning tar i mye større grad enn de med lavere utdanning mer enn fedrekvotens lengde (figur 3). Særlig tar fedre med lang høy utdanning ut mer enn fedrekvoten (22 %), men også de med kort høy utdanning tar ut mer enn gjennomsnittet (19 % mot 17 %). Blant de med henholdsvis videregående skole og grunnskole som høyeste fullførte utdanning tar 11 og 13 prosent mer enn fedrekvotens lengde. Utdanning har også tidligere vist seg å påvirke fedrekvotetuttak ved at fedre med høy utdanning tar ut mer og fedre med lav utdanning tar ut mindre (Kitterød mfl. 2017, Schou 2019).

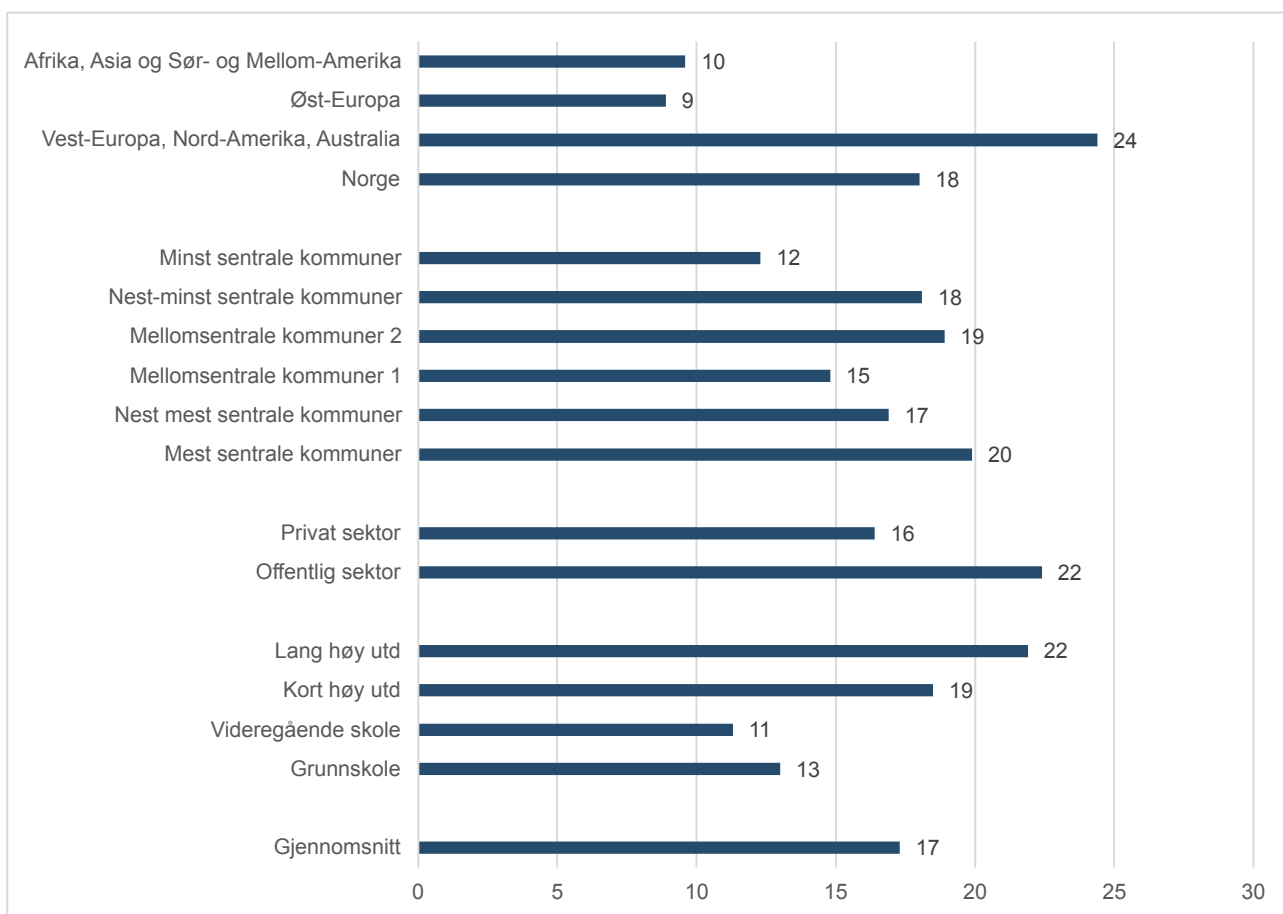
Fedre i offentlig sektor tar oftere ut mer eller nøyaktig fedrekvotens lengde enn fedre i privat sektor. Dette var også tilfellet ved de tidligere foreldrepengeundersøkelsene (Grambo og Myklebø 2008, Schou 2019). 22 prosent av fedrene som jobber i offentlig sektor tar ut mer enn fedrekvoten, mens kun 7 prosent tar ut mindre. Fedre som bor i Oslo eller Viken tar i stor grad ut mer enn fedrekvotens lengde (21 %), mens fedre i Agder og Nordland er de som i størst grad tar ut mindre (17 %). Dette ser vi også gjenspeile seg i variabelen om sentralitet, der fedre i mindre sentrale områder oftere tar ut mindre enn fedrekvotens lengde.

Blant fedre som var født i Vest-Europa, Nord-Amerika eller Australia tok 24 prosent ut mer enn fedrekvotens lengde, mens fedre som var født i Øst-Europa oftere enn gjennomsnittet tok ut mindre enn fedrekvotens lengde (19 % mot 11 %). 80 prosent av utvalget er født i Norge, så det må tas i betraktning når vi ser at det blir store utslag i disse gruppene.

De som tar mindre enn fedrekvotens lengde ligger ofte tett på kvoten

Når vi ser på hvor mange dager de som tar ut mindre enn fedrekvotens lengde tar ut, tar over 80 prosent mer enn halvparten av kvoten. Dette gjelder fedre med begge dekningsgrader. Halvparten av fedrene med 100 prosent dekningsgrad tar mellom 75 og 99 prosent av kvoten, med en overvekt av fedre på nøy-

Figur 3: Andel fedre som tok ut mer enn fedrekvotens lengde. Utvalgte grupper med høye uttak. Prosent



Kilde: NAV

aktig 60 dager/12 uker (7,2 %). For fedre med 80 prosent dekningsgrad er andelen høyere, 58 prosent tar ut mellom 75 og 99 prosent av kvoten. For denne gruppen er det flest fedre som tar ut 85 dager/17 uker eller 92 dager/18,4 uker (9,6 % i hver av gruppene).

Hvorfor ble ikke hele fedrekvoten benyttet?

Det er flere årsaker til at fedre ikke tar ut hele kvoten. Det kan være økonomiske årsaker eller andre årsaker knyttet til arbeidsplassen. For eksempel dekker NAV kun foreldrepenger opp til 6 G (fra 1. mai 2021 tilsvarende det 638 394 kroner), og det er opp til arbeidsgiver om de vil dekke det som eventuelt ligger over dette. En tredjedel av fedrene svarer at de kun får maksimale foreldrepenger, mens 58 prosent svarer at de får full lønn. Til sammenligning får 69 prosent av mødrene full lønn og 23 prosent kun maksimale foreldrepenger. Dersom den gruppen som ikke får dekket lønn

over 6 G har lønn som ligger veldig mye over 6 G, vil et langvarig fravær fra jobb få økonomiske konsekvenser. 35 prosent av fedre som sier at de ikke benyttet noe av fedrekvoten oppgir at dette var årsaken.

En annen viktig årsak til at ikke hele fedrekvoten tas ut, kan være foreldrepengeregelverket. Fram til og med 30. september 2021 var det ikke fri utsettelse av foreldrepengeperioden, og fedre som søkte om utsettelse av sin periode etter at mors uttak var ferdig, mistet sine opptjente dager. Disse fanger vi i liten grad opp i vår undersøkelse. I tillegg kan det også være en del fedre som tar ut sin permisjon over tid og av ulike årsaker ikke rekker å ta ut alt før det har gått tre år.

Fedre som ikke benytter noe av fedrekvoten er som nevnt underrepresentert i vår undersøkelse. Fire prosent av både mødrene og fedrene oppgir at far ikke

benyttet fedrekvoten. Det blir derfor vanskelig å si noe konkret om kjennetegn ved denne gruppen, men det er litt flere med lav inntekt og lav utdanning.

Den vanligste grunnen til at far ikke benyttet seg av fedrekvoten var at det ble for vanskelig å være borte fra jobb. 40 prosent oppgir dette som grunn. 35 prosent sa at de tapte for mye økonomisk, mens 20 prosent sier at far var syk eller skadet. 9 prosent av de som svarte, oppga både at det ble for vanskelig å være borte fra jobb og at de tapte for mye økonomisk. Det er imidlertid svært få (180 personer) som har svart på dette spørsmålet.

De aller fleste er positive til fedrekvoten, men det er uenighet om lengden

De aller fleste er positive til at det finnes en fedrekvote. 86 prosent av mødrene og 92 prosent av fedrene svarer positivt når de får spørsmål om de synes det burde være en fedrekvote. Andelen positive er enda høyere nå sammenlignet med undersøkelsen i 2017, der 83 prosent av mødrene og 89 prosent av fedrene var positive. Det er imidlertid veldig store variasjoner i hvor lang de mener kvoten burde være.

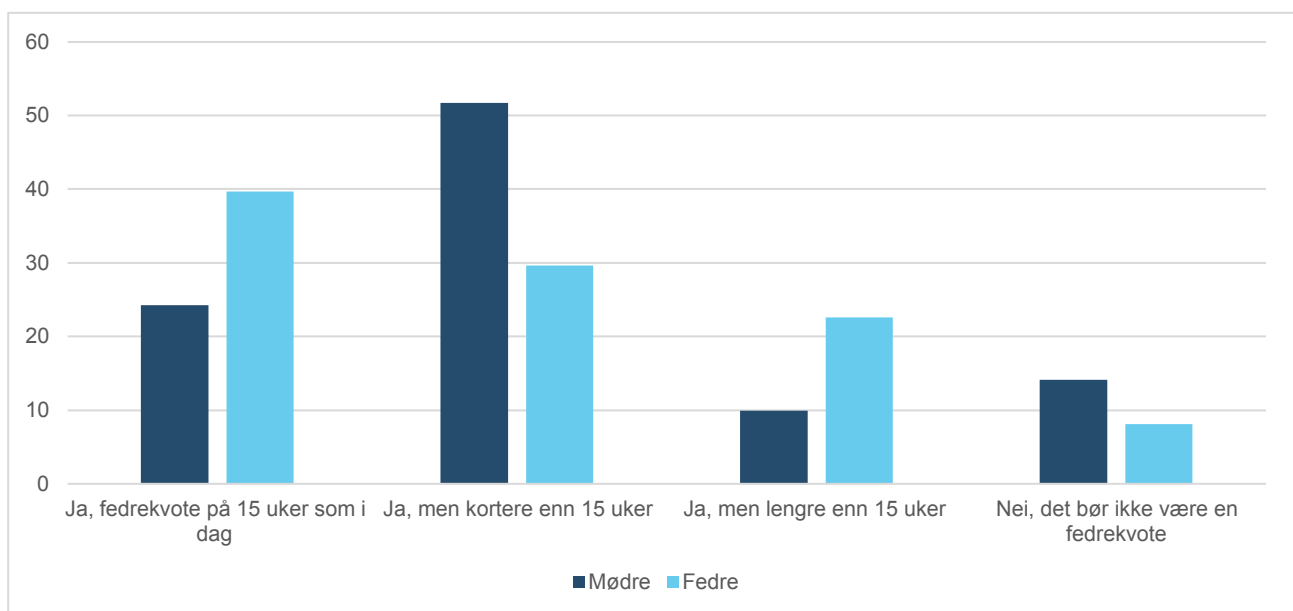
Halvparten av mødrene ønsker en kortere fedrekvote, mens fedrene er tilfredse med dagens lengde

Selv om 86 prosent av mødrene er positive til at det finnes en fedrekvote, er det kun 35 prosent som mener den burde være på 15 uker som i dag eller lengre. Halvparten av mødrene svarer at fedrekvoten burde være kortere enn i dag.

Fedre er i mye større grad fornøyd med dagens lengde. 40 prosent mener fedrekvoten fortsatt burde være på 15 uker som i dag, 23 prosent mener den burde være lenger, mens 30 prosent mener den burde være kortere. Til sammen mener altså 63 prosent av fedrene at fedrekvoten burde være på 15 uker eller lenger.

Det at mødres syn på fedrekvoten skiller seg såpass fra fedres henger nok i stor grad sammen med at fedrekvoten aldri har vært lenger enn i dag. Tidligere undersøkelser har vist at mor som regel tar hele fellestiden i tillegg til sin del, og at fellesperioden blir sett på som «mors permisjon» (Østbakken m.fl 2017). Dette ser vi også nå (Bakken 2022), og det er god grunn til å anta at når fellesperioden ble kortere så opplever mor «sin» del som redusert. I tillegg til at mødrene i gjennomsnitt ønsker en kortere fedrekvote

Figur 4: «Synes du det burde være en fedrekvote på 15 uker for de med 100 % kompensasjon som i dag?» N=4597, vektete resultater



Kilde: NAV

enn i dag, skal vi senere i artikkelen se at de også i svært stor grad ønsker å være hjemme lenger enn det de er nå.

Fedrekvotens lengde har som nevnt vært gjenstand for debatt helt siden innføringen, og har gjerne blusset opp igjen etter at lengden har blitt endret. Debatten har blant annet dreid seg om valgfrihet og likestilling (se Ellingsæter 2020 for en analyse av debatten). I det offentlige ordskiftet har det av enkelte blitt tatt til orde for at en forkorting av fellesperioden, som vanligvis betyr at mor må raskere tilbake til jobb, gir utfordringer med å fortsette med amming etter at mor er ferdig med sin lønnede permisjon.⁵ Andre har tatt til orde for at fedrekvoten er viktig⁶, blant annet av hensyn til likestilling. Denne debatten har vedvart helt siden innføringen av fedrekvoten og i den siste tiden har flere instanser trukket sin støtte til dagens ordning med tredeling. Blant dem Norsk sykepleieforbund og Psykologforeningen⁷.

De fleste par er uenige i hvor lang de synes fedrekvoten burde være

I undersøkelsen var det i alt 1081 par der både mor og far har svart. 54 prosent av disse er ikke enige hvor lang fedrekvoten burde være. Det mest vanlige var at både mor og far synes fedrekvoten burde være kortere enn i dag (23 %), etterfulgt av at mor vil ha kortere enn i dag og far vil ha som i dag (15 %), og at begge vil ha den sånn som i dag (14 %).

Tabell 2: Andel par fordelt på hvor lang de synes fedrekvoten burde være. N=1014

Far	Mor				Total
	Ja, som i dag	Ja, men kortere	Ja, men lenger	Nei, ikke fedrekvote	
Ja, som i dag	14	15	4	3	37
Ja, men kortere	3,5	23	2	4	32
Ja, men lenger	7,5	7	4	1	21
Nei, ikke fedrekvote	1	5	1	4	10
Total	26	51	11	13	

Kilde: NAV

Fedre vil i snitt ha lenger fedrekvote enn mødre

Foreldrene kunne oppgi nøyaktig hvor mange uker de mente både fedrekvoten og mødrekvoten burde være. De kunne oppgi en total lengde på mødre- og fedrekvoten som ble enten mindre eller mer enn 49 uker til sammen.

I gjennomsnitt oppgir fedre at de vil ha en fedrekvote på 14,9 uker, mens mødre vil ha 11,2 uker. Fedre vil altså ha en fedrekvote som er nesten fire uker lenger enn det mødre vil, og som er omtrent nøyaktig så lang som dagens lengde.

Dersom vi ser på svarene til de der både mor og far har svart på undersøkelsen er differansen lavere. Blant disse oppgir fedrene en ønsket fedrekvote på 14 uker og mødre på 11,1 uker. Det gir en differanse på litt i underkant av tre uker.

Mødre vil ha en fedrekvote på 10 uker, fedre foretrekker 15 uker

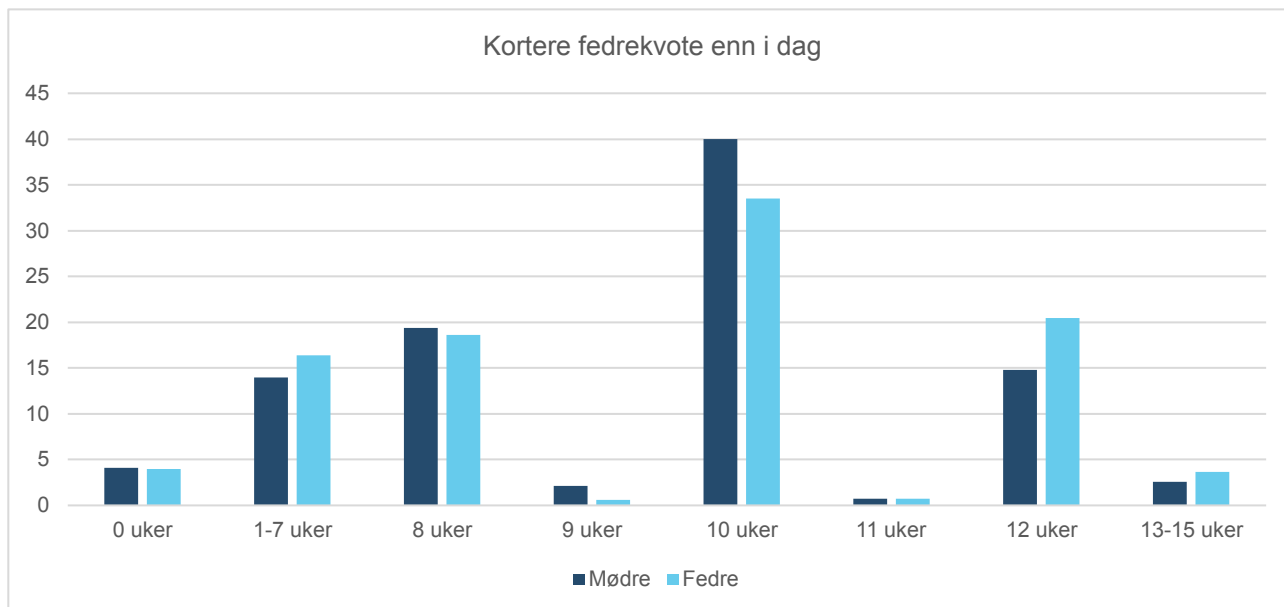
40 prosent av mødre og 33,5 prosent av fedre mener fedrekvoten burde være kortere enn i dag, synes den burde være på 10 uker (figur 5). Rett under 20 prosent av både mødre og fedre mener at fedrekvoten burde være 8 uker, mens 15 prosent av mødre og 20 prosent av fedre mener den burde være 12 uker.

⁵ Se blant annet: «Tredelt foreldrepermisjon skaper fortsatt bråk, nå ønsker flere partier en endring» (NRK.no, 14.4.2021), «Uenighet om foreldrepermisjon: Vil fjerne tredeling» (VG, 9.4.2022).

⁶ Se blant annet: «Kan pappapermisjon være det vi kvinner trenger?» (NRK, 11.4.2022).

⁷ «NSF støtter ikke lenger dagens tredelte foreldrepermisjon» (Sykepleien, 6.11.2019), «Nå blusser diskusjonen om tredelt foreldrepermisjon opp igjen», (NRK.no, 25.3.2022).

Figur 5: Ønsket lengde på fedrekvoten blant de som synes fedrekvoten burde være kortere enn i dag, fordelt på mødre og fedre. N=1988

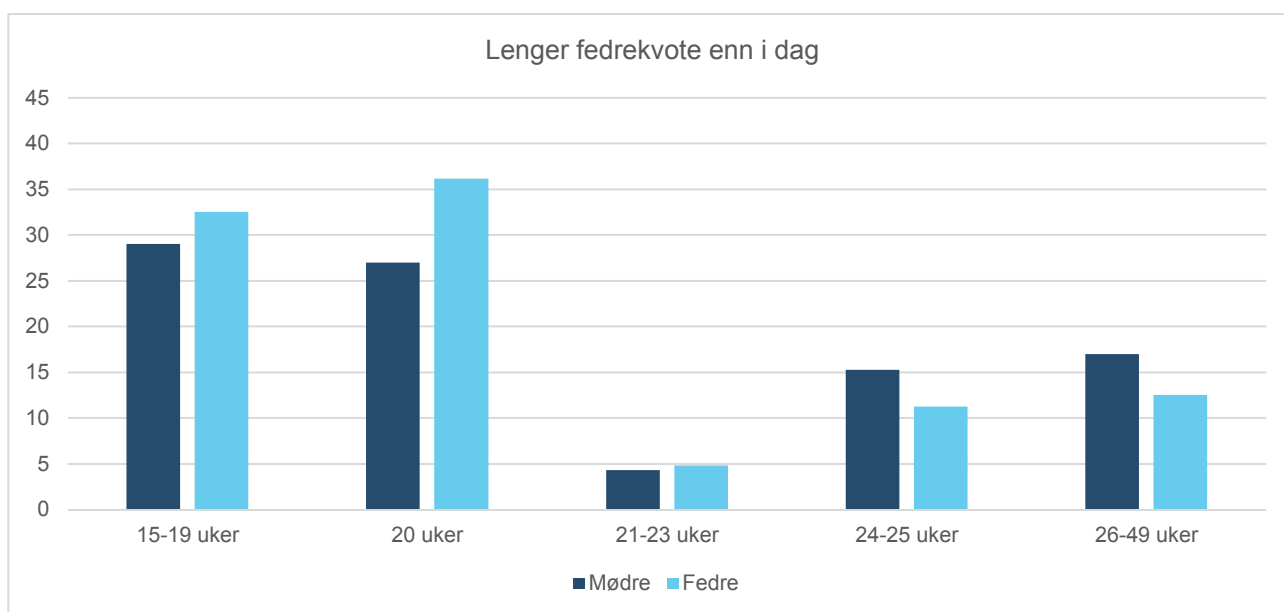


Kilde: NAV

Blant de som mener fedrekvoten burde være lenger enn i dag er det større spredning i hvor mange uker de synes fedrekvoten burde være (figur 6). 36 prosent av fedrene og 27 prosent av mødrene vil ha en fedrekvote

på 20 uker, mens om lag 10 prosent av både mødrene og fedrene mener fedrekvoten burde være på 49 uker. 11 prosent av mødrene vil ha 15 uker, selv om de har svart at fedrekvoten burde være lenger enn i dag.

Figur 6: Ønsket lengde på fedrekvoten blant de som synes fedrekvoten burde være lenger enn i dag, fordelt på mødre og fedre. N=677



Kilde: NAV

Foreldre med lik holdning til fedrekvoten svarer likt i antall uker de ønsker fedrekvoten skal være

Foreldrene er mer enige dersom vi fordeler ønsket lengde på fedrekvoten på deres generelle holdning til fedrekvoten. Blant de som har svart at fedrekvoten burde være kortere enn i dag, vil mødre i gjennomsnitt ha en fedrekvote på 9,4 uker mens fedre vil ha 9,2 uker. Blant foreldre som mener at fedrekvoten burde være lenger enn i dag vil både mødre og fedrene i gjennomsnitt ha en fedrekvote på 22,4 uker.

Fedre som har svart at fedrekvoten burde være sånn som i dag, har i gjennomsnitt oppgitt at de synes fedrekvoten burde være på 17 uker når de kunne oppgi nøyaktig lengde. Det er altså ikke helt samsvar mellom hva fedre svarer på disse to spørsmålene.

Tabell 3: Gjennomsnittlig antall uker mødre og fedre synes fedrekvoten burde være, fordelt på deres holdning til fedrekvoten.

Synes du det burde være en fedrekvote på 15 uker sånn som i dag?	Mødre	Fedre
Ja, 15 uker sånn som i dag	15,5	17,1
Ja, men kortere enn i dag	9,4	9,2
Ja, men lenger enn i dag	22,4	22,4
Nei	2,4	3,7
Gjennomsnitt	11,2	14,9

Kilde: NAV

Mødre vil i snitt ha lenger mødrekvote enn fedre

I gjennomsnitt vil mødre ha en mødrekvote på 33 uker, mens fedre vil ha 29,6 uker. Det er flest blant både mødre og fedre som mener at mødrekvoten burde være på 49 uker, noe som tilsvarer hele foreldrepengeperioden. 26 prosent av alle mødre og 15 prosent av fedrene svarer dette. Det at såpass mange har svart dette kan tolkes til at disse foreldrene ikke ønsker kvoter, men at de vil bestemme fordelingen selv. Det støttes når vi ser at bare 11 prosent av fedrene og 25 prosent av mødre som mener mødrekvoten burde være på 49 uker, ikke ønsker en fedrekvote. En annen forklaring på at så mange har svart 49 uker kan være at de ønsker en lenger foreldrepermisjon enn i dag, siden en del av disse har oppgitt en total lengde på mødre- og fedrekvoten som er lenger enn 49 uker.

Når vi legger sammen ønsket lengde på både mødre- og fedrekvoten er det flest mødre som har svart 39 uker mødrekvote og 10 uker fedrekvote (7,2 %) og 49 uker mødrekvote og 0 uker fedrekvote (6,9 %). Blant fedre var de to vanligste kombinasjonene 18 uker mødrekvote og 15 uker fedrekvote (6,3 %) og dagens ordning med 15 uker til hver av foreldrene (6,2 %).

3 av 4 mødre skulle ønske de kunne være hjemme lenger

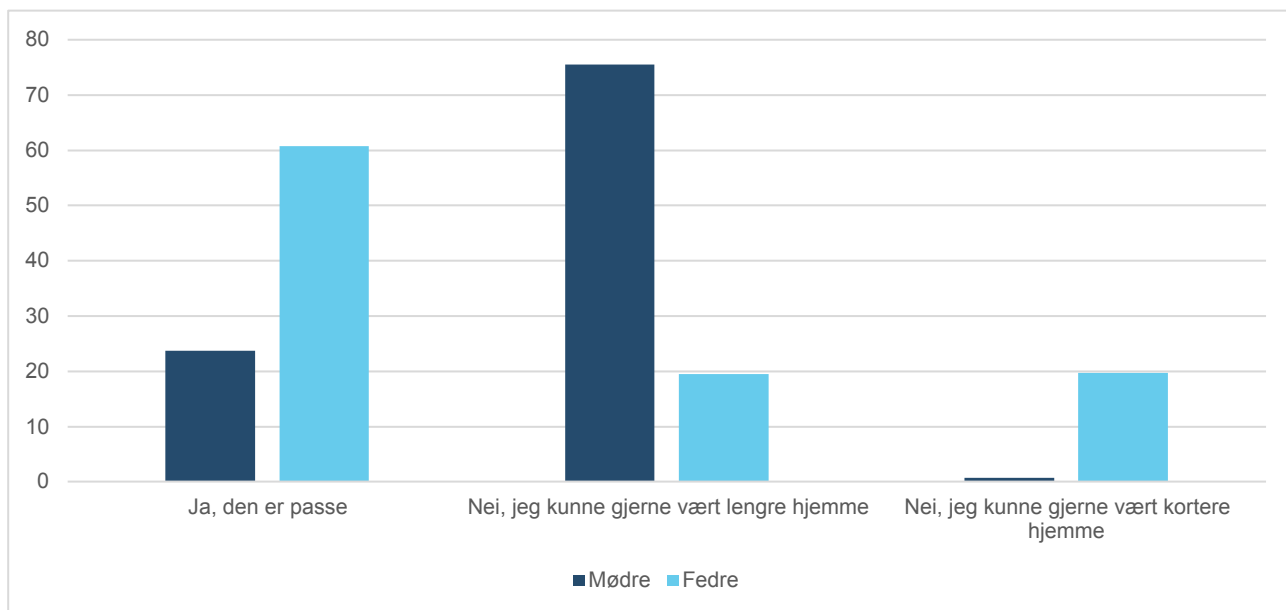
Kun 24 prosent av mødre er fornøyd med fordelingen av foreldrepengeperioden. 75 prosent av mødre sier at de gjerne kunne vært hjemme lenger, mens under én prosent sier de kunne vært kortere hjemme. Mødre med 80 prosent dekningsgrad er noe mer fornøyd enn de med 100 prosent, 25 mot 23 prosent. Forskjellen er allikevel ikke så stor som man kanskje skulle forvente, med tanke på at den ene gruppen mødre har ti uker lenger lønnet permisjon enn den andre.

Fedre derimot, er langt oftere tilfreds med fordelingen. 61 prosent er fornøyd med hvordan foreldrepengeperioden er fordelt. Det er omtrent like mange fedre, rett i underkant av 20 prosent, som har svart at de gjerne kunne vært hjemme litt lenger som litt kortere. Andelen fornøyd fedre er litt høyere blant fedre med 80 prosent dekningsgrad (64 % fornøyd) enn blant fedre med 100 prosent dekningsgrad (60 % fornøyd). Det er litt flere fedre med 100 prosent dekningsgrad som sier de kunne vært hjemme litt lenger eller som kunne vært hjemme litt kortere, men forskjellen mellom disse to gruppene er veldig liten på tross av ulik lengde.

Det at mødre i mindre grad er fornøyd med fordelingen av foreldrepengeperioden henger i stor grad sammen med at de synes fedrekvoten nå er for lang, og fellesperioden for kort. Det er som regel mor som tar ut fellesperioden i tillegg til sin del, og når fellesperioden blir redusert er det nesten utelukkende mødre som får kortere lønnet permisjon.

Innføringen av mødrekvoten hadde få eller ingen praktiske konsekvenser, da de aller fleste mødre allerede tok ut det som da tilsvarte mødrekvoten, i tillegg

Figur 7. «Er du fornøyd med fordelingen av foreldrepengeperioden?» fordelt på kjønn. N=4441.

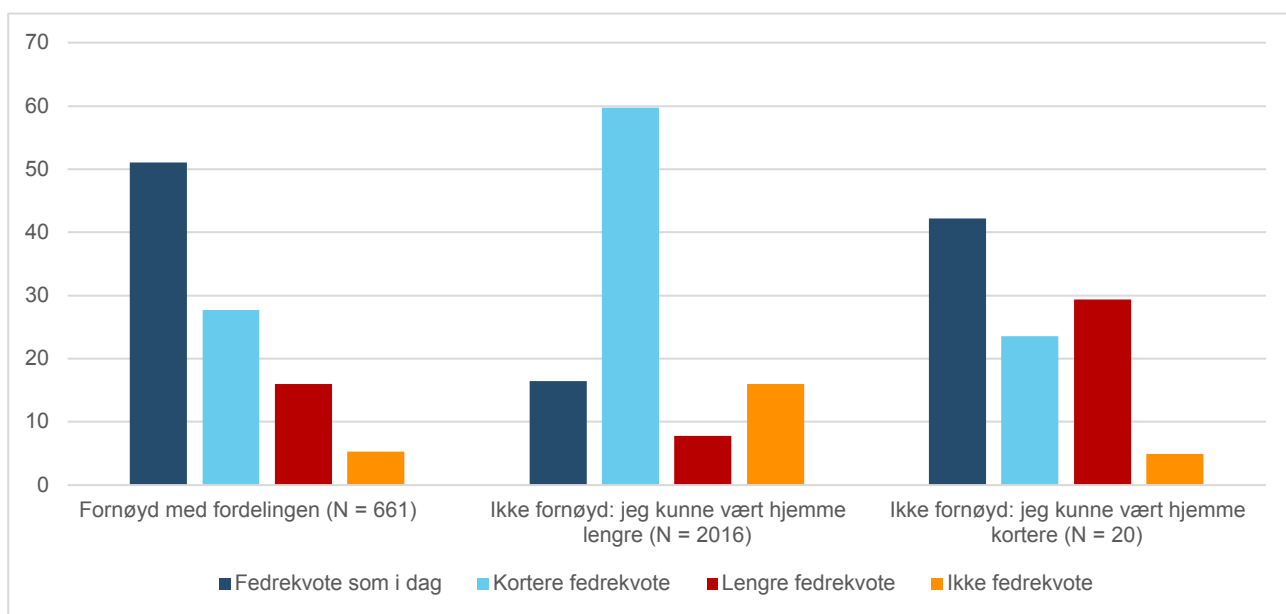


Kilde: NAV

til hele fellesperioden. Innføringen var likevel viktig ved at den likestilte mødres og fedres rettigheter, og den signaliserte også at fellesdelen var nettopp felles (Prop. 64 L (2011-2012)).

Blant mødre som skulle ønske de kunne vært hjemme lenger er det en betydelig høyere andel som synes fedrekvoten burde være kortere enn i dag. 60 prosent av mødre som ville vært hjemme lenger synes fedre-

Figur 8. «Synes du det burde være en fedrekvote på 15 uker sånn som i dag?» fordelt på spørsmålet «Er du fornøyd med fordelingen av foreldrepengene?». Mødre. N=2663



Kilde: NAV

kvoten er for lang, og 16 prosent synes ikke det burde vært en fedrekvote i det hele tatt. Dette gir ytterligere støtte til at det er forlengingen av fedrekvoten, eventuelt forkorting av fellesperioden, som har ført til at mødrene ikke er fornøyd med fordelingen av foreldrepengeperioden. Blant mødre som synes fordelingen var passe synes over halvparten av fedrekvoten burde være på 15 uker sånn som i dag.

Det kan også tenkes at en kortere fellesperiode er en medvirkende årsak til at flere mødre enn før tar ut ulønnet permisjon. Nesten halvparten av mødrene tok ut ulønnet permisjon i forlengelsen av foreldrepengeperioden, og andelen er betydelig høyere nå enn ved de tidligere undersøkelsene. I 2017 var andelen 30 prosent og i 2008 18 prosent. Samtidig er det viktig å huske på at å ta ut foreldrepenge med 80 prosent lønnskompensasjon er det samme som å ta ut 20 prosent ulønnet permisjon fordelt utover i 59 uker. Andelen som har 80 prosent dekningsgrad har falt drastisk fra 2008 og fram til nå. I 2021 var det 79 prosent som valgte full lønnskompensasjon, i 2017 var det 70 prosent og i 2008 var det 30 prosent (NAV 2018, NAV 2022).

Det er ikke bare mødre som ikke var fornøyd med fordelingen som tar ut ulønnet permisjon. Det er også mødre som synes fordelingen var passe og som kunne vært kortere hjemme som tok ut ulønnet permisjon. Det indikerer at en del ulønnet permisjon ikke er en direkte respons på at mor ikke har mulighet til å være hjemme like lenge som før, men at familier føler de har handlingsrom til å gjøre individuelle tilpasninger ved å ta ut ulønnet permisjon i tillegg til den lønnete permisjonen.

Oppsummering og diskusjon

Resultatene fra Foreldrepengeundersøkelsen 2021 viser at fedrekvoten fremdeles har sterk støtte fra familiene, og at de aller fleste fedre tar ut kvoten. Allikevel er det en betydelig forskjell mellom mødre og fedre i hvor fornøyd de er med fordelingen av ukene. Det er flere mødre enn fedre som ikke er fornøyd, og det er rimelig å anta at dette henger sammen med forlengingen av kvotene og forkorting av fellesperioden. 76 prosent av mødrene oppgir at de skulle ønske

de kunne vært hjemme lenger, og 24 prosent er fornøyd med fordelingen av ukene. Blant fedre er det 61 prosent som er fornøyd med fordelingen. Det er også forskjell i hvor lang mødre og fedre synes fedrekvoten burde være. Halvparten av mødrene svarer at de synes fedrekvoten burde være kortere og i gjennomsnitt ønsker mødre fire uker kortere fedrekvote enn det fedre ønsker, 11 mot 15 uker.

Da foreldrepengeperioden ble tredelt i 2018 ble det lagt vekt på at dette var «et stort skritt mot reell likebehandling av mødre og fedre i foreldrepengeordningen» (Barne- og likestillingsdepartementet 2018). Fedre og mødre skal sees på som likeverdige omsorgspersoner og ha de samme mulighetene til å kombinere arbeid og familie i småbarnsfasen (NOU 2017:6, kap. 14). Som Foreldrepengeundersøkelsen 2021 viser, synes de fleste foreldre denne ordningen er bra og fedre benytter seg i stor grad av de ukene de har fått. Samtidig har et flertall av mødrene svart at de ikke er fornøyd med fordelingen, og at de skulle ønske de kunne vært hjemme lenger enn det de var. Selv om mødrekvoten er på like mange uker som fedrekvoten, kom disse ukene fra fellesperioden, som for veldig mange blir benyttet av mor. For noen mødre kan derfor opplevelsen være at de ikke har mulighet til å være hjemme med lønnet permisjon så lenge som de skulle ønske.

Dette kan være en medvirkende årsak til den økte andelen mødre med ulønnet permisjon, men vi ser at også mødre som er fornøyd med fordelingen, og synes fedrekvotens lengde er passelig, tar ut ulønnet permisjon. Det er altså mange flere grunner til at mødre tar ut ulønnet permisjon, enn at det er en respons på tredelingen. Et viktig poeng er at 80 prosent lønnskompensasjon også er en form for ulønnet permisjon, og andelen med denne dekningsgraden har blitt betydelig redusert de siste årene. Fra 70 prosent i 2008 til 21 prosent i 2021 (NAV 2018, NAV 2022).

De fleste fedre benytter fedrekvoten, og 72 prosent av fedrene tok ut nøyaktig fedrekvotens lengde. Det er litt færre enn i 2017 der 74 prosent tok ut nøyaktig lengde. At denne andelen holder seg såpass stabil selv om fedrekvotens lengde endres, forteller oss at fedre stort sett følger regelverket og at de tar ut sin kvote.

Dette har vært mønsteret helt siden innføringen av fedrekvoten, og årsaken er trolig sammensatt. En av grunnene er at familien som hovedregel mister de ukene en av foreldrene eventuelt ikke tar ut fra sin kvote. Dette gir familier et sterkt økonomisk insentiv til å ta ut hele kvoten, i tillegg til at familiene vil få et omsorgsgap dersom ikke alle de øremerkede ukene benyttes.

Andelen som tok ut mer enn fedrekvoten er nesten halvert sammenlignet med 2017. Når kvoten er lang er det tradisjonelt færre fedre som tar ut mer enn fedrekvoten. Dette kan ha flere grunner – det kan være at kvotens lengde oppleves som tilstrekkelig, at mødre ønsker å være mer hjemme, og noen fedre kan oppleve det som vanskelig både økonomisk og praktisk å ta ut mer enn kvoten. Det kan også handle om holdninger og forventninger fra samfunnet for øvrig.

Det økonomiske aspektet kan handle om at NAV bare dekker foreldrepenge opp til 6 G, og at det er opp til arbeidsgiver om de vil dekke det som eventuelt ligger over dette, mens det praktiske handler om forventninger ved arbeidsplassen om lengde på fravær og hvordan paret kommer frem til fordelingen av fellesperioden. Som undersøkelsen viser mener over halvparten av mødrene at dagens fedrekvote er for lang, og disse mødrene ønsker neppe at fedre skal ta ut deler av fellesperioden. Nå som fedrekvotens lengde er avhengig av hvilken dekningsgrad foreldrene velger, kan det tenkes at det også har gjort at andelen som tar ut mer enn kvoten har blitt redusert, fordi fedre med 80 prosent dekningsgrad har ni uker lenger fedrekvote enn de hadde før. De praktiske og økonomiske konsekvensene ved å være borte fra arbeid vil også gjelde for mødre. Mødrekvote og kvinners relativt lengre fravær fra arbeidslivet i forbindelse med foreldrepermisjon har imidlertid vært vanlig praksis over lang tid og i mindre grad gjenstand for debatt i det offentlige ordskiftet.

Det er liten forskjell mellom foreldre med 80 og 100 prosent dekningsgrad i hvor fornøyd de er med ordningen som helhet, og hvor lang de mener fedrekvoten burde være. Dette er litt overraskende, da det kunne tenkes at ulik lengde på kvotene ville påvirke hvor fornøyd mødre og fedre var med fordelingen.

Det er noe flere mødre med 80 prosent dekningsgrad som sier de synes fordelingen er passe, og færre som ikke synes det burde være noe fedrekvote, men det er kun marginale forskjeller.

Referanser

Andresen, Martin Eckhoff og Nix, Emily (2019): *What causes the child penalty? Evidence from same sex couples and policy reforms, Discussion Papers, No. 902*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Arntsen, Lone, Ivar Lima og Loyd Rudlende (2019). «Hvem mottar kontantstøtte og hvordan bruker de den?» *Arbeid og velferd*, nr.3/2019.

Bakken, Frøydis M. (2022). «Ulønnet og lønnet foreldrepermisjon – mødre og fedres bruk og vurderinger». *Arbeid og velferd*, nr.1/2022.

Barne- og likestillingsdepartementet (2018). *Foreslår historisk likestilt foreldrepengeordning*. (Hentet 24.5.2022)

Bryghaug, Rigmor og Loyd Rudlende (2017). «Familiens bruk av foreldrepenge etter fødsel». *NAV-notat*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Bringedal, Kristin Horn og Trude Lappegård (2012). *Likere deling av foreldrepermisjonen. Samfunnsspeilet, 2012/1*.

Cools, Sara, Jon H. Fiva og Lars J. Kirkebøen (2015) «Causal Effects of Paternity Leave on Children and Parents». *Discussion Papers, no. 657*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Ellingsæter, Anne Lise (2020). «Fedrekvotepolitikens dynamikk». *Tidsskrift for samfunnsforskning*. 2020 (4), s. 323-342.

Fougner, Elisabeth (2012). «Fedre tar ut hele fedrekvoten – også etter at den ble utvidet til ti uker». *Arbeid og velferd*, nr.2/2012.

- Grambo, Anne-Cathrine og Sigrid Myklebø (2009). «Moderne familier – tradisjonelle valg, en studie av mors og fars uttak av foreldrepermisjon». NAV-rapport nr. 2-2009. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Halrynjo, Sigtona og Ragni Hege Kitterød (2016). «Fedrekvoten – norm for fedres permisjonsbruk i Norge og Norden». Rapport 2016:06. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Kitterød, Ragni Hege, Sigtona Halrynjo, Kjersti Misje Østbakken (2017). «Pappaperm? Fedre som ikke tar fedrekvote – hvor mange, hvem og hvorfor?» Rapport 2017:2. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- NAV (2018). *Arkiv - Foreldrepenger, engangsstønad og svangerskapspenger. Desember 2017*. (Hentet 1.6.2022)
- NAV (2022). *Foreldrepenger, engangsstønad og svangerskapspenger*. (Hentet 1.6.2022)
- NOU 1991:3 (1991). *Mannsrolleutvalgets sluttrapport*. Barne- og familiedepartementet.
- NOU 2012:15 (2012). *Politikk for likestilling*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- NOU 2017:6 (2017). *Offentlig støtte til barnefamilier*. Barne- og likestillingsdepartementet.
- NRK (2021). *Siri skulle tilbake på jobb da babyen var sju måneder. Det var bare ett problem*. (Hentet 24.5.2022)
- NRK (2022). *Nå blusser diskusjonen om tredelt foreldrepermisjon opp igjen*. (Hentet: 24.5.2022)
- Schou, Line (2019). «Fornuft og følelser – En studie av mors og fars uttak av foreldrepenger». NAV-rapport 2:2019. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Statistisk sentralbyrå (2021). *Barnehagestatistikk*. (Hentet 23.3.2022)
- Stabell, Camilla (2017). *Barnehagedekning før og nå*. Statistisk sentralbyrå. (Hentet 23.3.2022)
- St.meld. nr.70 (1991-92). *Likestillingspolitikk for 1990-åra*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- St.meld. nr.4 (1988-89). *Langtidsprogrammet 1990-1993*. Oslo: Finans- og tolldepartementet.
- Sykepleien.no (2019). *NSF støtter ikke lenger dagens tredelte foreldrepermisjon*. (Hentet 24.5.2022).
- VG (2022). *Uenighet om foreldrepermisjon: Vil fjerne tredeling*. (Hentet 24.5.2022)
- Østbakken, Kjersti Misje, Sigtona Halrynjo og Ragni Hege Kitterød (2018). *Foreldrepermisjon og likestilling. Foreldrepengeordningens betydning for likestilling i arbeidslivet og hjemme*. Rapport 2018:15. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

.....
.....

UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET

NAVs arbeidsmarkedsprognose

Av Kristian Myklathun, Johannes Sørbø og Eugenia Vidal-Gil¹

Sammendrag

Arbeidsmarkedet preges nå av svært lav arbeidsledighet, høy sysselsetting og stor mangel på arbeidskraft. Arbeidsledigheten har ikke vært lavere siden 2008, og andelen som er sysselsatt er på sitt høyeste siden 2009. Dette har også ført til at flere melder seg på arbeidsmarkedet, slik at yrkesdeltakelsen har økt raskt.

Vi ser imidlertid flere trekk som gjør at vi nå forventer at arbeidsledigheten etter hvert vil begynne å øke noe. Inflasjonen er svært høy både i Norge og andre land, noe som blant annet skyldes høye strømpriser, drivstoffpriser og økte matvarepriser. Krigen i Ukraina bidrar til å forsterke dette. Rentene er på vei opp både i Norge og andre land, noe som ytterligere øker kostnadsnivået for både husholdninger og virksomheter, og bidrar til å dempe konsum og investeringer. Vi anslår derfor en svakere vekst i både norsk og internasjonal økonomi framover.

Hittil i år er det kommet 18 000 flyktninger fra Ukraina til Norge, og om lag en tredel av disse er barn ifølge tall fra UDI. Flyktningestrømmen bidrar til å øke arbeidstilbudet framover. Samtidig øker også etterspørselen etter arbeidskraft, siden behovet for skoleplasser, boliger og annet øker. Vi har lagt til grunn UDIs anslag om at det vil komme om lag 45 000 flyktninger fra Ukraina i år i vår prognose.

Vi forventer at arbeidsledigheten vil begynne å øke i andre halvår i år, og at det i gjennomsnitt vil være 54 000 helt ledige i år og 60 000 neste år. Det tilsvarer 1,9 prosent av arbeidsstyrken i år og 2,0 prosent i 2023, som fortsatt er en svært lav arbeidsledighet i et historisk perspektiv.

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

Laveste arbeidsledighet siden 2008

To år etter at pandemien traff oss er situasjonen på arbeidsmarkedet snudd helt om. Fra rekordhøy arbeidsledighet våren 2020 har vi nå den laveste arbeidsledigheten siden 2008, høy sysselsetting og stor mangel på arbeidskraft. Så langt i år har antallet arbeidssøkere falt med om lag 26 000 personer, justert for normale sesongvariasjoner. Nesten halvparten av nedgangen har kommet blant helt ledige, og utviklingen har dermed vært om lag som anslått i vår forrige prognose i mars. Vi må tilbake til 2008 for å finne en lavere arbeidsledighet enn vi har i dag.

Ved utgangen av mai var 86 800 personer registrert som arbeidssøkere hos NAV, hvorav 62 100 var registrert som helt ledige eller arbeidssøkere i arbeidsmarkedstiltak (bruttoledigheten). Dermed var 3,0 prosent av arbeidsstyrken registrert som arbeidssøkere hos NAV, mens bruttoledigheten utgjorde 2,1 prosent.

Til tross for krigen i Ukraina har altså arbeidsmarkedet i Norge fortsatt å bedre seg denne våren. Det er det flere årsaker til. Fjerning av smitteverntiltak i januar og februar førte til rask nedgang i ledigheten, særlig innen reiseliv og transport. Det midlertidige koronare-

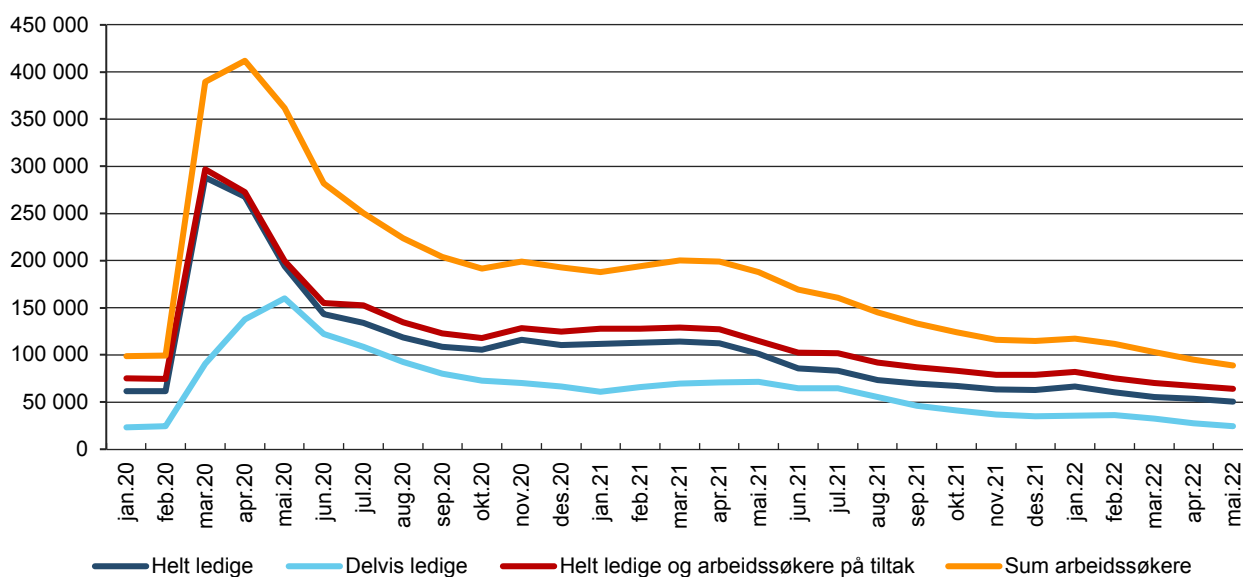
gelverket for dagpenger og permittering ble også fjernet 1. april, noe som førte til en rask nedgang for disse gruppene (se nærmere omtale under), og ikke minst har etterspørselen etter arbeidskraft holdt seg på et svært høyt nivå så langt i år.

Høyeste sysselsetting siden 2009

Arbeidsledigheten kan falle enten ved at folk kommer i jobb eller at de trekker seg ut av arbeidsstyrken, f.eks. for å studere eller ved å pensjonere seg fordi det er vanskelig å få jobb. SSBs arbeidskraftsundersøkelse (AKU) viser at det særlig er det første som har skjedd. Andelen av befolkningen som er i jobb har økt betydelig det siste året, og har ikke vært høyere siden 2009. I mars var 69,8 prosent av de mellom 15 og 74 år i jobb, opp fra 66,9 prosent i mars i fjor. Hvor mange som ønsker å jobbe, arbeidstilbudet, har også økt. I mars var 71,9 prosent en del av arbeidsstyrken, som er det høyeste nivået siden 2010. Det er altså ikke slik at mange har trukket seg ut av arbeidsstyrken, men tvert imot.

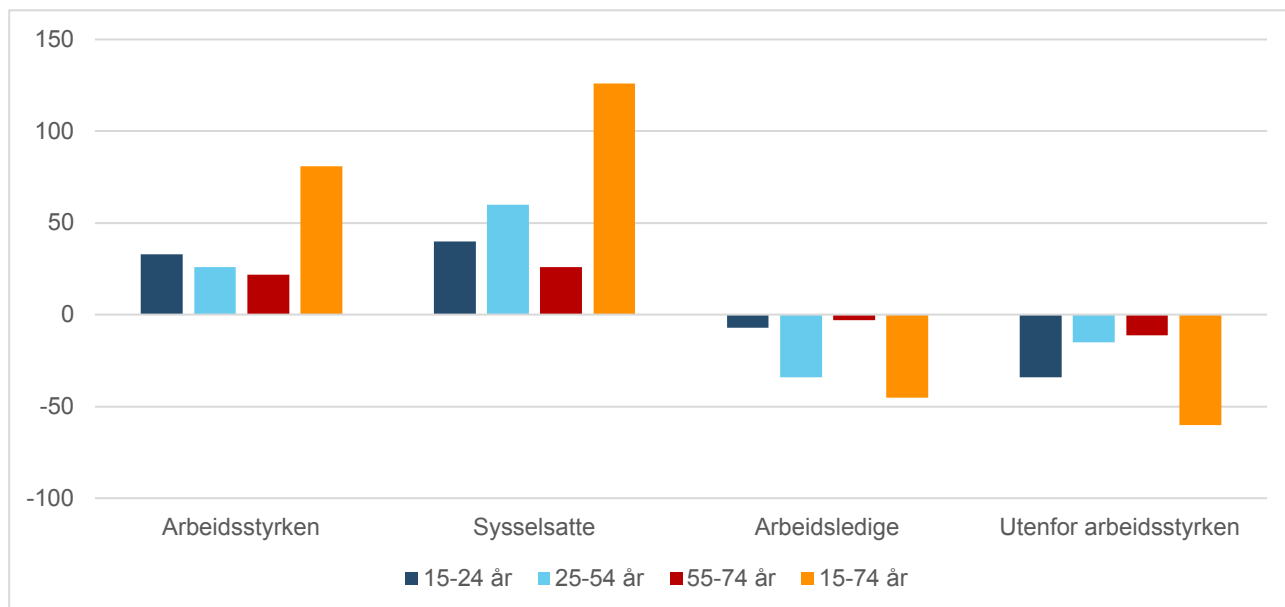
I figur 2 ser vi at antallet sysselsatte har økt mer enn ledigheten har falt for alle aldersgrupper det siste året, og at antallet personer utenfor arbeidsstyrken dermed

Figur 1. 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 2022



Kilde: NAV

Figur 2. Endring i befolkningen i yrkesaktiv alder etter arbeidsstyrkestatus og alder. 1 000 personer. 1. kvartal 2021 – 1. kvartal 2022



Kilde: SSB

har falt. For hele gruppen 15-74 år ble det 126 000 flere sysselsatte fra første kvartal 2021 til første kvartal i år, mens det ble 45 000 færre arbeidsledige ifølge AKU. Antallet som stod utenfor arbeidsstyrken falt med 60 000 personer. I tillegg økte befolkningen mellom 15 og 74 år med drøyt 20 000 personer. Antallet som stod utenfor arbeidsstyrken falt mest for den yngste aldersgruppen, mens arbeidsledigheten gikk mest ned i gruppen mellom 25 og 54 år.

Antallet permitterte tilbake på et normalt nivå

Ved utgangen av mai var 5 600 personer registrert som helt eller delvis permitterte arbeidssøkere, noe som utgjorde 0,2 prosent av arbeidsstyrken. Antallet permitterte ble nesten halvert fra mars til april, og nedgangen fortsatte i mai. Det må sees i sammenheng med at de midlertidige koronareglene ble avsluttet 1. april, og at mange dermed gikk ut maksimal permitteringsperiode. Sammenlignet med mai i fjor har antallet permitterte falt med 60 100 personer. Drøyt 60 prosent av nedgangen i antallet arbeidssøkere det siste året skyldes dermed færre permitterte.

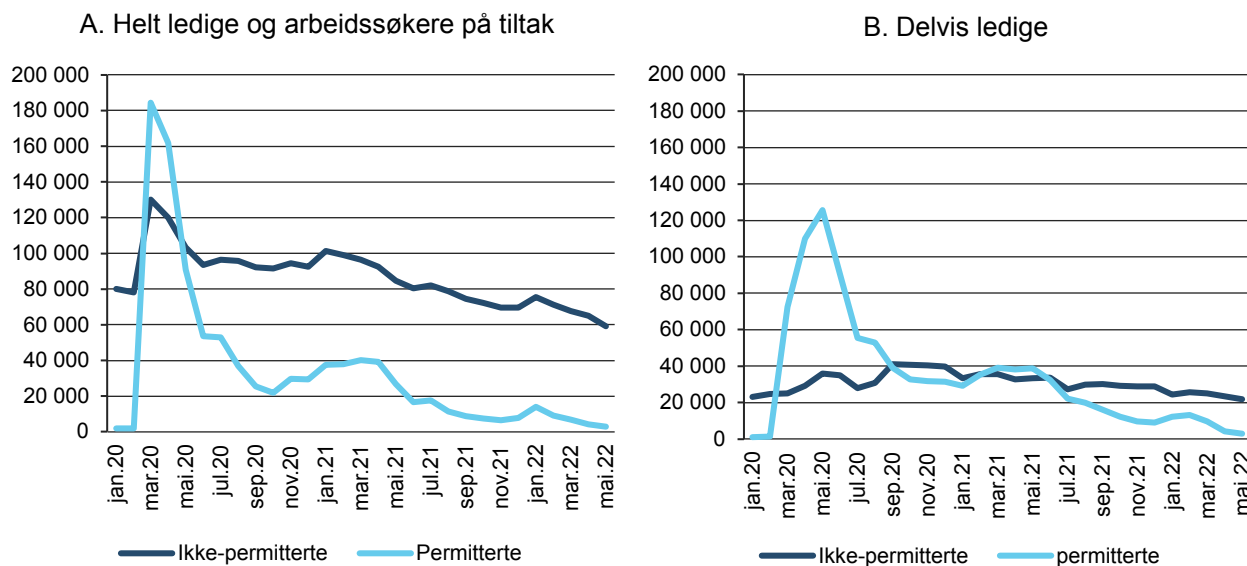
Med nedgangen vi har sett de siste månedene har antallet permitterte nå kommet seg ned på det som har vært normale nivåer tidligere. I årene før pandemien

holdt antallet permitterte seg stort sett mellom 3 000 og 6 000 personer. Under pandemien ble det flere endringer i permitteringsregelverket, blant annet ble det billigere for virksomhetene å permittere, man kunne gå permittert lenger enn tidligere og dagpengene ble mer gunstige. Permittinger har også vært drivende for utviklingen i antallet arbeidssøkere de siste to årene, og endret seg raskt i takt med endret nivå på smitteverntiltak. I og med at arbeidsmarkedet har bedret seg raskt i år kunne man frykte at permitteringsregelverket ville holde fast permitterte i arbeidsplasser som ikke ville komme tilbake, samtidig som andre virksomheter manglet arbeidskraft. Antallet permitterte er fortsatt noe høyere enn det var like før pandemien, selv om antallet arbeidsledige nå er langt lavere, noe som kan tyde på en slik uheldig effekt. I stort har imidlertid antallet permitterte falt raskt når smitteverntiltak har blitt fjernet og trolig slått positivt ut under pandemien, fordi mange har kommet tilbake til arbeidsplassen de var permittert fra. Dette er imidlertid noe som bør analyseres nærmere framover.

Rask bedring innen overnatting og servering

De siste to årene har vi sett at sysselsetting og arbeidsledighet har variert i takt med nivået på smitteverntiltak. Særlig gjelder det innen overnattings- og servering

Figur 3. Antall helt ledige og arbeidssøkere på tiltak (panel A) og delvis ledige (panel B), fordelt på permitterte og ikke-permitterte. Januar 2020 – mai 2022



Kilde: NAV

ringsvirksomhet, men også i ulike tjenestenæringer. Innen overnattings- og serveringsvirksomhet var det på det meste nesten 40 prosent færre lønnstakere² enn like før pandemien (figur 4). Etter bunnen i april 2021 tok sysselsettingen seg kraftig opp igjen, og var nesten tilbake på tidligere nivå ved utgangen av året, før omikronvarianten av koronaviruset igjen førte til nye permitteringer i bransjen. I mars var imidlertid antallet lønnstakere nesten tilbake til nivået fra før pandemien. Antallet overnattinger på norske hoteller har også tatt seg kraftig opp fra de lave nivåene under pandemien, og har ifølge SSB aldri vært målt høyere i mars måned enn det som var tilfellet i år.

Innen transport og lagring falt sysselsettingen på langt nær like mye, men til gjengjeld har også oppgangen gått saktere. I mars var antallet lønnstakere fortsatt fire prosent lavere enn før pandemien, og dette er nå næringen som har hatt størst nedgang sammenlignet med før pandemien. Det skyldes blant annet at antallet passasjerer som er innom norske flyplasser fortsatt er lavere enn før pandemien, selv om flytrafikken har tatt

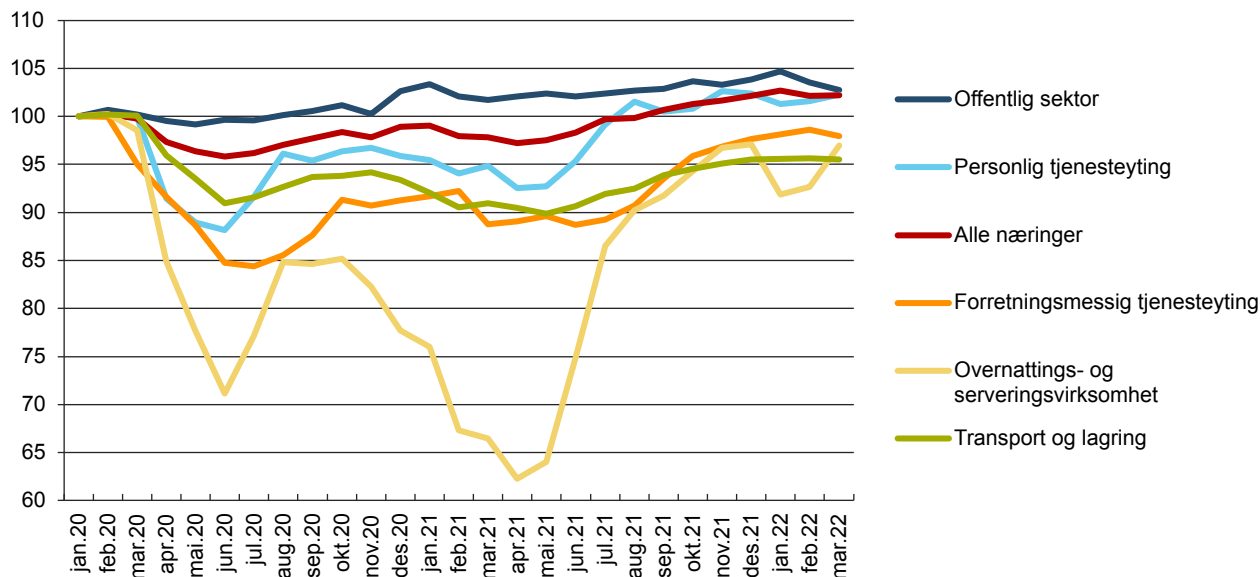
seg mye opp det siste året. Også annen kollektivtransport og taxinæringen har vært rammet av økt bruk av hjemmekontor og mindre reising under pandemien. Et sentralt spørsmål er om vi varig har endret våre reisevaner på grunn av pandemien, blant annet ved at bruk av videomøter gir mindre behov for tjenestereiser eller at flere tar hjemmekontor noen dager i uken.

Innen personlig tjenesteyting, som inkluderer blant annet kultur, kunst, sport og fritidsaktiviteter, har antall lønnstakere tatt seg betydelig opp med gjenåpningen, og var i mars to prosent høyere enn i januar 2020. I det som i figur 4 noe forenklet kalles offentlig sektor³, har antallet lønnstakere fortsatt å øke gjennom pandemien, selv om statistikken viser en nedgang i første kvartal i år. Bygg og anlegg er en annen stor næring hvor det har vært økning de siste to årene. I mars var det tre prosent flere lønnstakere der enn i januar 2020 (ikke vist i figur). Samlet for alle næringer viser statistikken at det i mars var to prosent flere lønnstakere enn før pandemien.

² SSBs statistikk over antall lønnstakere inkluderer både bosatte og ikke-bosatte lønnstakere, mens selvstendig næringsdrivende ikke er inkludert.

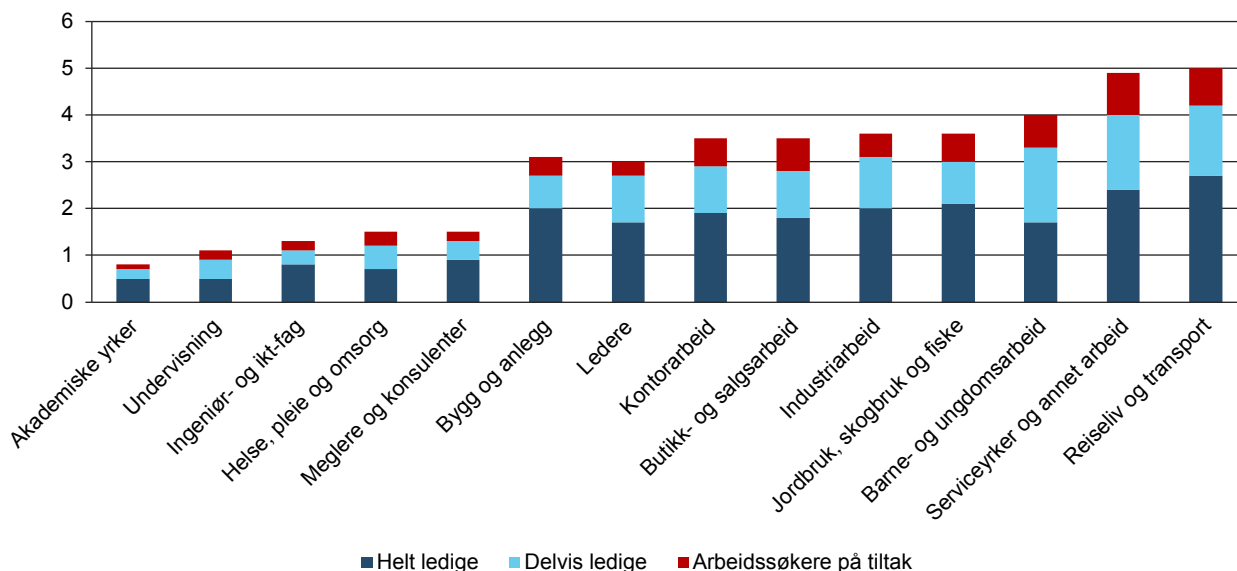
³ Offentlig sektor er en sammenslåing av næringene offentlig administrasjon, forsvar, sosialforsikring, undervisning og helse- og sosialtjenester.

Figur 4. Antall lønnstakere i utvalgte næringer. Sesongjustert. Indeksert: Januar 2020 =100



Kilde: SSB

Figur 5. Andel arbeidssøkere i prosent av arbeidsstyrken, etter yrkesbakgrunn og arbeidssøkerstatus. Mai 2022



Kilde: NAV

NAVs statistikk over antall arbeidssøkere viser også en sterk utvikling for alle yrkesgrupper. Hittil i år har antallet arbeidssøkere falt mest innen reiseliv og transport, butikk- og salgsarbeid, serviceyrker og annet arbeid og innen bygg og anlegg. Mer enn halvparten av

nedgangen så langt i år har kommet i en av disse fire yrkesgruppene. Det er kun for personer uten registrert yrkesbakgrunn at det var noen flere arbeidssøkere i mai enn i desember. De fleste yrkesgrupper har nå færre arbeidssøkere enn før pandemien, unntakene er perso-

ner uten yrkesbakgrunn, innen reiseliv og transport, lederyrker og innen serviceyrker og annet arbeid.

Ved utgangen av mai var det fortsatt innen reiseliv og transport at andelen av arbeidsstyrken som var registrert som arbeidssøkere var høyest, med 5,1 prosent. Nest høyst var andelen innen serviceyrker og annet arbeid, med 4,9 prosent av arbeidsstyrken. Innen akademiske yrker og undervisning er andelen arbeidssøkere svært lav, med henholdsvis 0,9 og 1,1 prosent av arbeidsstyrken (figur 5).

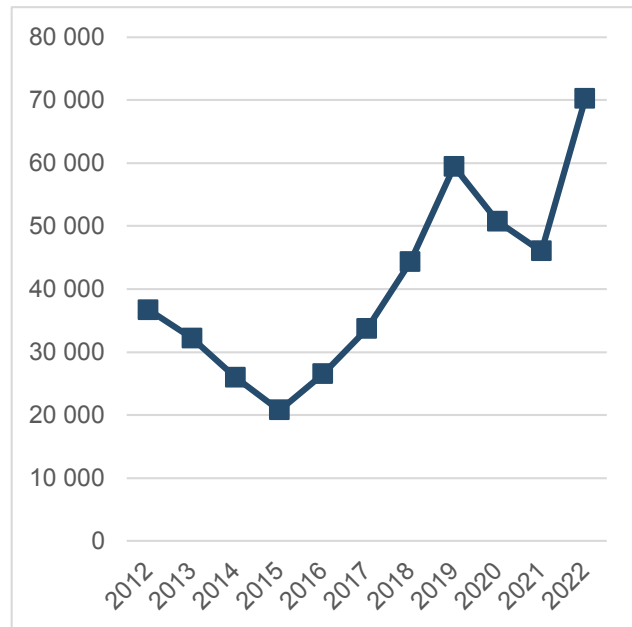
Stor mangel på arbeidskraft

Arbeidsledigheten er altså på sitt laveste nivå siden 2008, mens andelen sysselsatte ikke har vært høyere siden 2009. Samtidig viser både NAV og SSB sine statistikker et svært høyt nivå på antallet ledige stillinger. På arbeidsplassen.no har det blitt registrert om lag 2 300 nye ledige stillinger per virkedag så langt i år, justert for normale sesongvariasjoner. Til sammenligning ble det i 2019 registrert om lag 1 700 stillinger per virkedag. SSB målte 100 000 ledige stillinger i første kvartal, det høyeste nivået siden denne statistikken ble opprettet i 2010.

Etterspørselen er høyest innen helse, pleie og omsorg, som står for nesten en fjerdedel av de ledige stillingene på arbeidsplassen.no så langt i år. Sammenlignet med tilsvarende periode i fjor er det imidlertid innen reiseliv og transport, samt serviceyrker og annet arbeid at den relative økningen er størst. Dette er yrkesgrupper som var hardt rammet av smitteverntiltak i første del av 2021.

Den raske bedringen vi har sett på arbeidsmarkedet gjør også at mangel på arbeidskraft er en økende utfordring for mange virksomheter. Ifølge Norges Banks regionale nettverk må vi tilbake til 2007, tiden før finanskrisen, for å finne sist like mange oppgaver som knapphet på arbeidskraft begrenser produksjonen. I NAVs bedriftsundersøkelse oppga en av fire bedrifter at de ikke har fått ansatt noen eller har måttet ansette noen med en annen kompetanse enn de var ute etter denne våren (Myklathun 2022). Mangelen på arbeidskraft er estimert til å være på hele 70 250 personer, som er det høyeste som er estimert siden undersøkelsen ble lagt om i 2012 (figur 6).

Figur 6. Estimert mangel på arbeidskraft i NAVs bedriftsundersøkelse. 2012-2022



Kilde: NAV

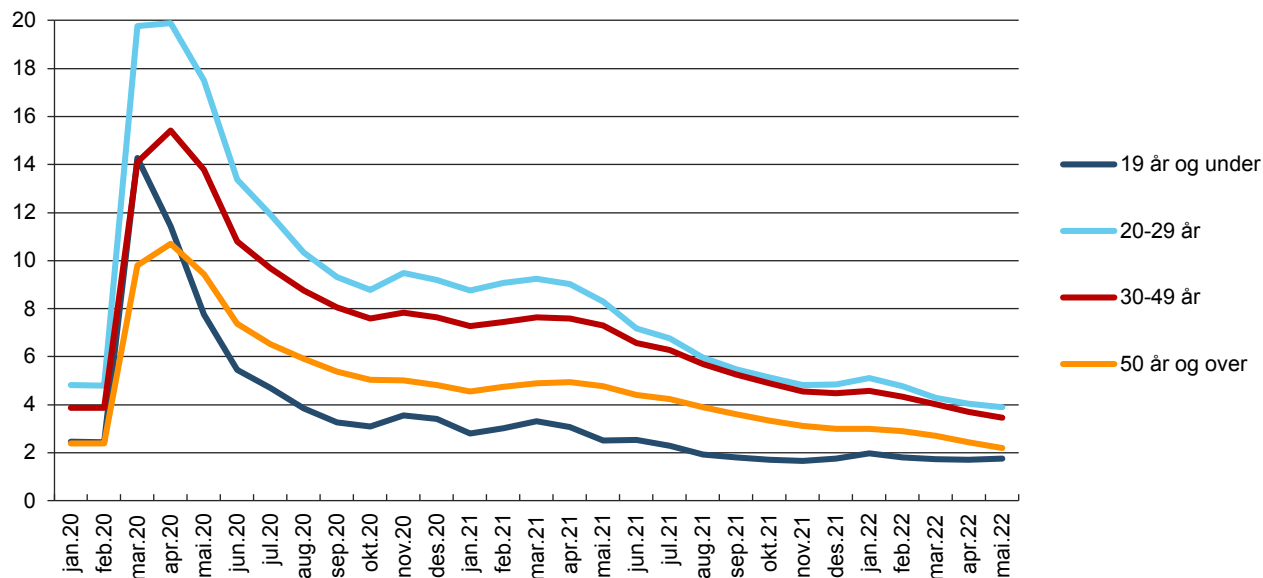
Mangelen er størst innen helse, pleie og omsorg, samt for fagarbeidere innen bygg og anlegg og industriarbeid. Halvparten av mangelen var innen en av disse tre yrkesgruppene. Ser vi på enkeltyrker var mangelen størst på sykepleiere (5 900 personer) og tømrere og snekkere (3 800). Ifølge bedriftsundersøkelsen er arbeidsmarkedet strammest i Nordland og Møre og Romsdal.

Færre unge arbeidssøkere enn før pandemien

Personer under 30 år er en prioritert gruppe å følge opp for NAV. Dette var også aldersgruppen som opplevde den største økingen i arbeidsledigheten da koronapandemien traff Norge våren 2020. Etter ledighetstoppen i mars og april 2020 har imidlertid de under 30 år hatt den største nedgangen (figur 7).

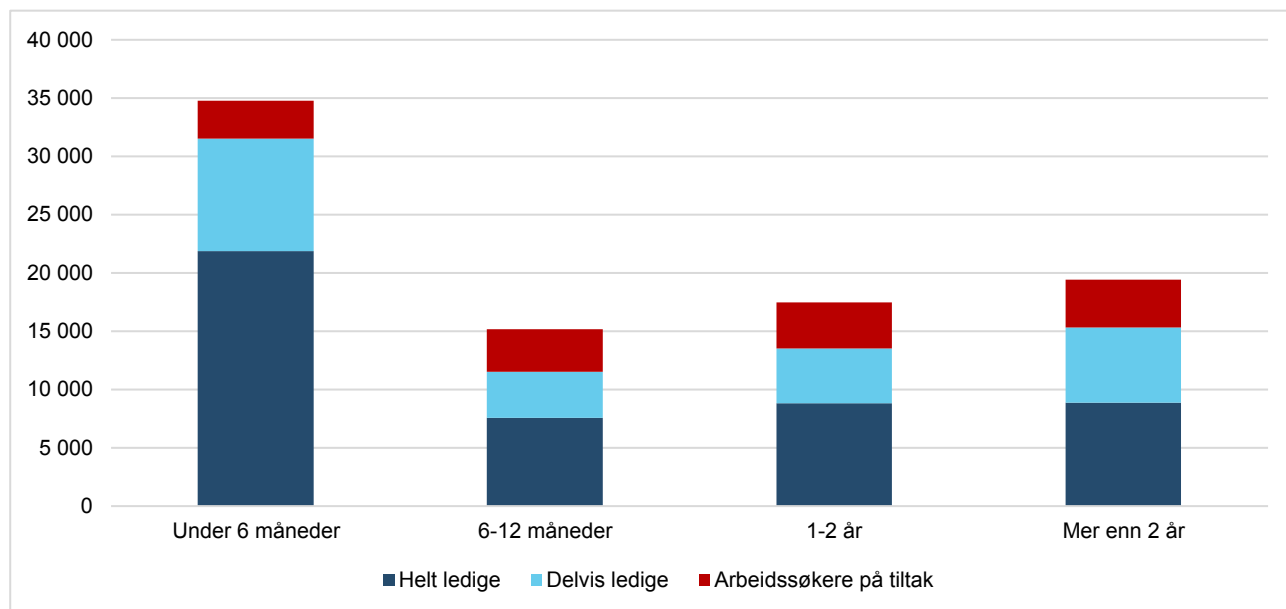
I aldersgruppen 20–29 år var 3,9 prosent av arbeidsstyrken registrert som arbeidssøkere ved utgangen av mai (sesongjustert), mot 4,8 prosent i februar 2020. Det er kun i gruppen over 60 år at det fortsatt er flere arbeidssøkere enn i februar 2020, med en økning på 4 prosent. Selv om det fortsatt er høyest andel arbeidssøkere blant personer i 20-årene er for-

Figur 7. Prosent av arbeidsstyrken registrert som helt ledig, delvis ledig eller arbeidssøker på tiltak, etter alder. Sesongjustert. Januar 2020 – mai 2022



Kilde: NAV

Figur 8. Antall arbeidssøkere etter arbeidssøkerstatus og varighet som arbeidssøker. Mai 2022



Kilde: NAV

skjellen mot eldre aldersgruppene nå mindre enn før pandemien.

Samtidig er det stor forskjell i hvor lenge de ulike aldersgruppene har vært arbeidssøkere. Mens 75 prosent av de under 20 år og 51 prosent av de i 20-årene

har vært arbeidssøkere i mindre enn et halvt år, gjelder det samme 30 prosent av de over 50 år (ikke vist i figur). Motsatt har over halvparten av de over 50 år vært arbeidssøkere i mer enn ett år, mens det gjelder drøyt en av fire blant de i 20-årene. Selv om ledigheten fortsatt er høyest blant personer i 20-årene har

altså langt flere vært arbeidssøkere lenge blant de over 30 år.

Ved utgangen av mai har 19 400 arbeidssøkere vært registrert hos NAV i mer enn to år (figur 8), en økning på 56 prosent sammenlignet med februar 2020. Det er også en økning i gruppen som har vært arbeidssøkere i halvannet til to år sammenlignet med før pandemien, mens det for de med kortere varighet er en klar nedgang.

De som har vært arbeidssøkere i mer enn to år ble arbeidsledige før pandemien eller de registrerte seg de første månedene av pandemien, da ledigheten var på sitt høyeste. Mange i denne gruppen mistet dagpengene i april, da de spesielle reglene som gjaldt under koronaperioden ble opphevet. Om lag 18 000 arbeidssøkere som mottok dagpenger i slutten av mars mistet disse i april. Ved utgangen av mai var 8 000 av disse fortsatt registrert som arbeidssøkere hos NAV, men da uten å motta dagpenger, mens 10 000 ikke lenger var registrert som arbeidssøkere.

Det å være arbeidssøker over lang tid er trolig særlig uheldig for de som står helt uten jobb. De delvis ledige har fortsatt en fot innenfor arbeidsmarkedet, og går ikke i samme grad glipp av læring og kompetanseut-

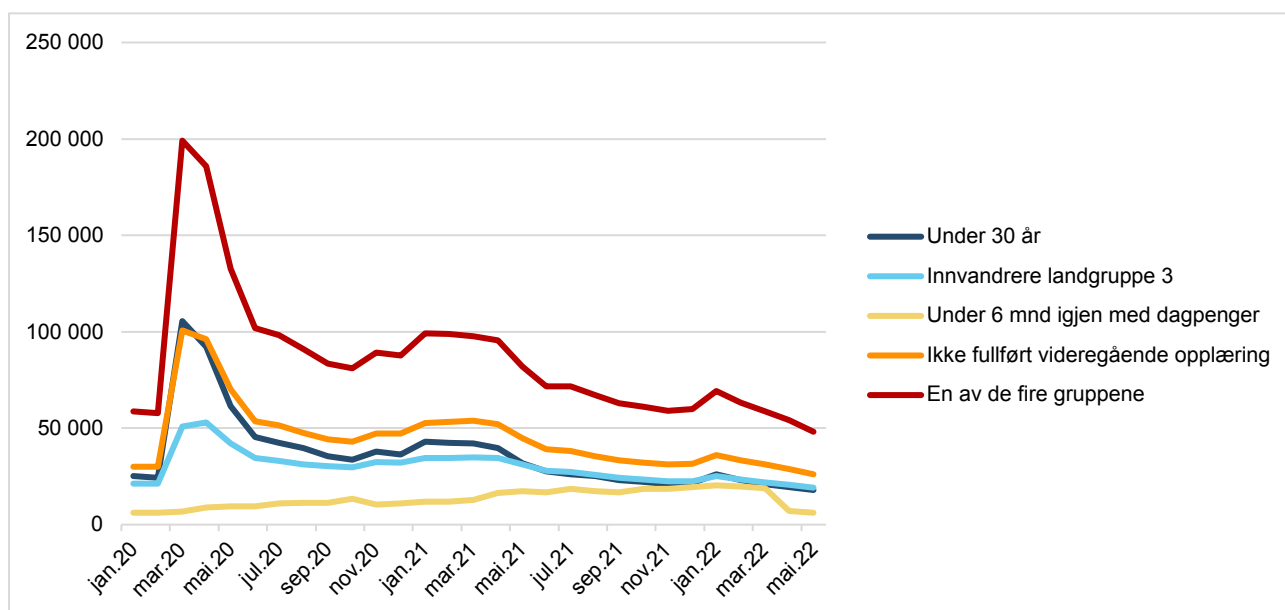
vikling som de som er helt ledige. Ser vi kun på de som var helt ledige eller arbeidssøkere i et arbeidsmarkedstiltak i april, hadde 25 800 personer vært arbeidssøkere i mer enn ett år, og 13 000 av disse hadde vært arbeidssøkere i mer enn to år.

Tre av fire i «utsatt» gruppe

Noen grupper er mer utsatt for å få langvarige negative konsekvenser av arbeidsledighet. Forskning viser for eksempel at arbeidsledighet i ungdomstiden kan få langvarig negative effekter på sysselsetting og lønnsutvikling, se Nilsen og Reiso (2014) og Skans (2011), mens Bratsberg m.fl. (2018) finner at en del innvandrergupper har større problem med å komme tilbake i jobb når de blir arbeidsledige enn befolkningen for øvrig. Derfor er også disse grupper som er prioritert i NAVs oppfølging, sammen med personer som har vært lenge arbeidsledige.

I figur 9 ser vi utviklingen i antallet helt ledige og arbeidssøkere som deltar i arbeidsmarkedstiltak som er unge, innvandrere, ikke har fullført videregående opplæring, har kort tid igjen med dagpenger, eller som er i minst en av disse fire gruppene. Ved utgangen av mai var om lag 48 100 i minst en av disse fire gruppene, som tilsvarer 77 prosent av alle som var

Figur 9: Antall helt ledige og arbeidssøkere i arbeidsmarkedstiltak som tilhører «utsatte» grupper. Januar 2020 – mai 2022



Kilde: NAV

registrert som helt ledig eller arbeidssøker i arbeidsmarkedstiltak hos NAV. En del vil være i flere av disse undergruppene, for eksempel en ungdom som ikke har fullført videregående opplæring. Da arbeidsledigheten var på sitt høyeste i mars 2020 var om lag 63 prosent i minst en av de fire gruppene, men etter dette har ledigheten falt mindre for disse gruppene enn for andre arbeidssøkere. Målt i antall personer er det likevel færre personer i disse gruppene nå enn i februar 2020, da det gjaldt 57 600 personer. Samtidig pleier arbeidsledigheten å være lavere i mai enn i februar, slik at litt av forskjellen kan skyldes normale sesongvariasjoner.

NAV's arbeidsmarkedsprognose

Norsk økonomi er inne i en høykonjunktur, og arbeidsmarkedet preges av lav arbeidsledighet og høy etterspørsel. I første kvartal var det riktignok et lite fall i norsk økonomi, da omikronvarianten av koronaviruset dro ned BNP i starten av året. Alt i februar begynte imidlertid den økonomiske veksten å ta seg opp igjen, og fra februar til mars økte BNP for Fastlands-Norge med 1,0 prosent. Det sterke arbeidsmarkedet så langt i andre kvartal, med svært høy etter-

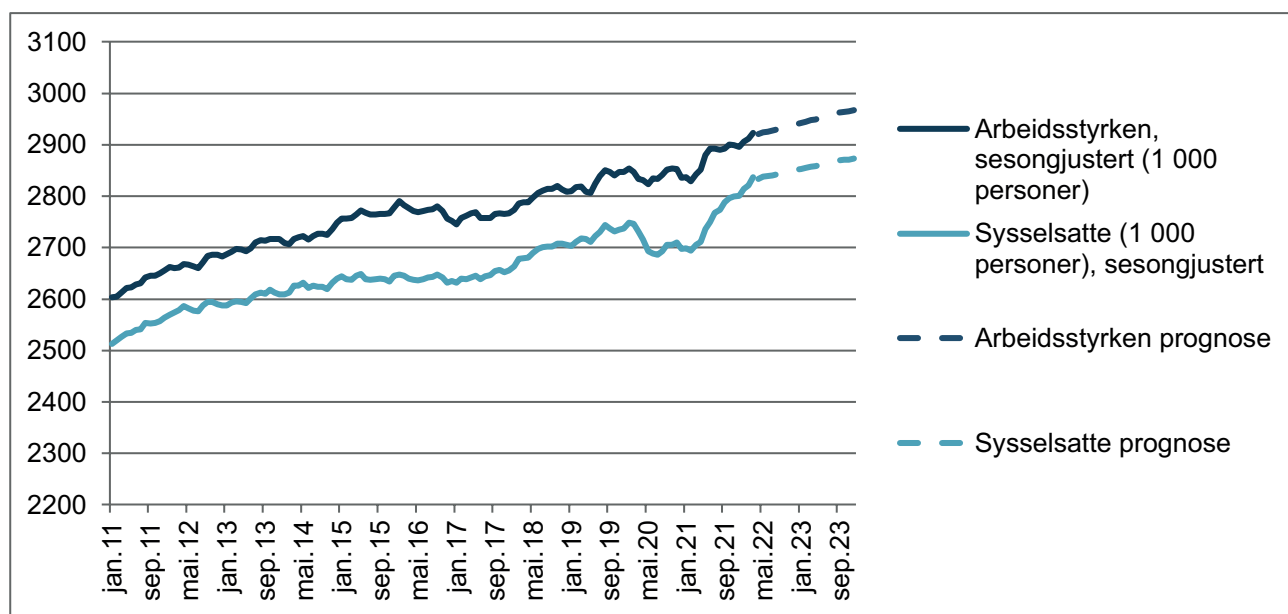
spørsel etter arbeidskraft, indikerer at veksten i norsk økonomi fortsetter i andre kvartal.

Den registrerte arbeidsledigheten falt videre til 1,7 prosent av arbeidsstyrken i mai, justert for sesongvariasjoner. Dette er det laveste nivået siden 2008. Antallet nye ledige stillinger har vært svært høyt i første halvår, men har gått noe ned fra toppen i februar.

Utover høsten og fram mot 2023 venter vi at arbeidsledigheten vil begynne å øke noe. Det skyldes at inflasjonen nå er høy både i Norge og andre land, noe som vil dempe veksten i både konsum og investeringer. Økte renter bidrar også til dette. Krigen i Ukraina forsterker disse effektene, og bidrar også til lavere vekst i internasjonal økonomi som videre påvirker norsk eksport. I gjennomsnitt venter vi 54 000 registrert helt ledige i år og 60 000 neste år (tabell 1). Det tilsvarer henholdsvis 1,9 og 2,0 prosent av arbeidsstyrken i 2022 og 2023. Vi venter altså at arbeidsledigheten framover fortsatt vil være på det laveste nivået siden 2008.

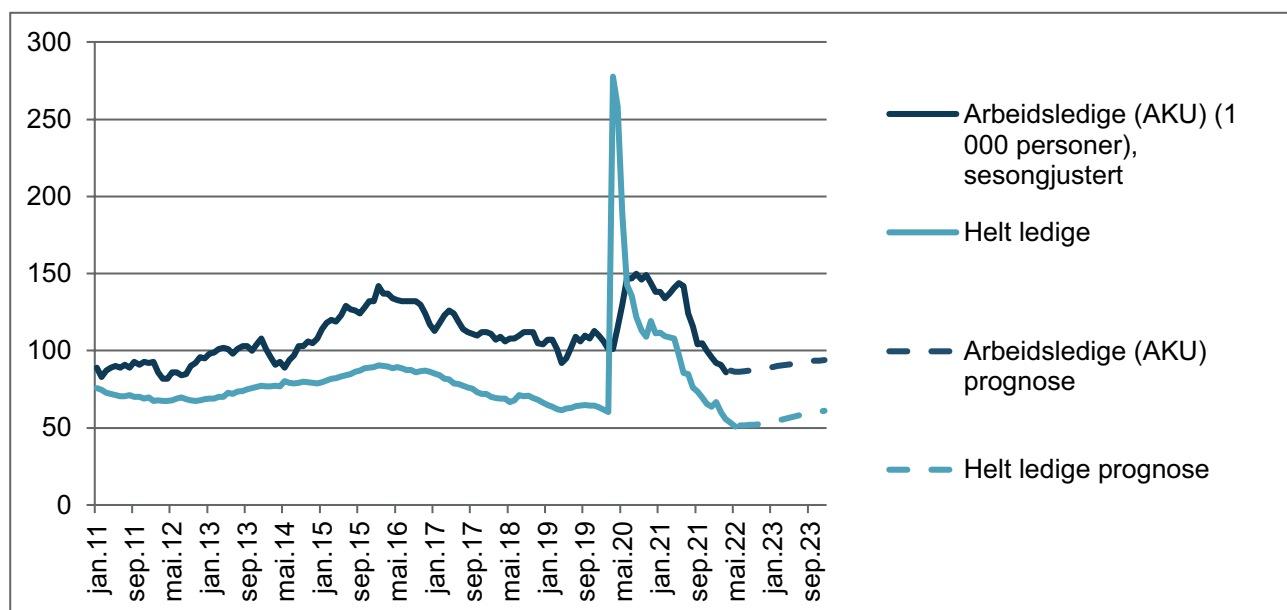
Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge var i mars 3 prosent høyere enn før pandemien inntraff. Det er

Figur 10. Antall personer i arbeidsstyrken og antall sysselsatte ifølge AKU. 1 000 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

høy kapasitetsutnyttelse i bedriftene, og i Bedriftsundersøkelsen til NAV var det mange virksomheter som i første kvartal rapporterte om behov for økt bemanning det kommende året. Samtidig er arbeidsledigheten lav. Dette fører til at mange bedrifter opplever vanskeligheter med å rekruttere arbeidskraft, noe som kan medføre økt press på lønningene og prisene, i en situasjon der inflasjonen allerede er svært høy. Økt rente det kommende året vil også dempe den økonomiske veksten. Vi venter fortsatt vekst i økonomien, men at veksttakten avtar fram mot 2023. Vi anslår at årsveksten for fastlands-BNP blir på 3,5 prosent i 2022 og på 2,6 prosent i 2023 (tabell 1).

Russlands invasjon av Ukraina har svekket de internasjonale vekstutsiktene. Begge landene er store råvareprodusenter, og krigen har ført til en kraftig økning i olje-, gass-, og strømprisene. Også prisen for hvete og andre matvarer har steget betydelig. Dette bidrar til en raskere økning i produksjonskostnadene og høyere prisvekst. I enkelte land er inflasjonen nå på sitt høyeste nivå på mange år. Høy prisvekst kan føre til at styringsrenten blir satt opp raskere, og til et høyere nivå, enn man ellers ville ønsket. Dette demper vekstutsiktene i den globale økonomien, noe som vil svekke etterspørselen etter norske varer og tjenester framover.

I tillegg til konsekvenser for den globale økonomien, har krigen i Ukraina medført en stor flyktningstrøm. I begynnelsen av juni var det ankommet 17 800 asylsøkere fra Ukraina, hvorav rundt en tredjedel er barn. Det er stor usikkerhet knyttet til hvor mange som vil ankomme Norge fremover, men i UDIs prognose fra 31. mai er det i middelscenariotet anslått at 40 000 – 50 000 asylsøkere fra Ukraina vil komme til Norge i løpet av året. Dette vil påvirke arbeidsmarkedet på flere måter. Befolkningen vil øke som følge av flyktningstrømmen og etter hvert vil også arbeidstilbudet øke. Samtidig kreves det økonomiske og menneskelige ressurser for å ta imot flyktningene. Det vil gi økt behov for barnehageplasser, skoleplasser, norskkurs, mottaksplasser osv., slik at den samlede etterspørselen og behovet for arbeidskraft også øker. Våre beregninger tyder på at den samlede effekten på arbeidsledigheten derfor blir relativt liten.

Boliginvesteringene steg med 0,6 prosent i 2021, etter flere år med nedgang. Boligprisene økte med 10,5 prosent i 2021, og dette bidrar isolert sett til å løfte boligbyggingen framover. Samtidig har boligbyggingens kostnadene, og spesielt prisen på råvarer som stål og trevarer, økt betraktelig fra nivået før pandemien, noe som reduserer investeringslysten. Framover

Tabell 1. NAVs prognose for utviklingen i norsk økonomi i 2022 – 2023. Historisk utvikling i 2020 – 2021. Prosentvis vekst om ikke annet er angitt

	2020	2021	2022	2023
Arbeidsmarked				
Registrerte helt ledige, antall	141 900	88 900	54 000	60 000
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	5,0	3,1	1,9	2,0
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	4,7	4,4	3,2	3,3
Syssettingsvekst (AKU)	-0,5	1,5	3,1	0,9
Arbeidsstyrkevekst (AKU)	0,4	1,2	1,8	1,0
Syssettingsandel* (AKU), nivå	68,0	68,9	70,5	70,5
Yrkesdeltakelse*, nivå	71,3	72,1	72,5	72,8
Realøkonomi				
Konsum i husholdninger mm	-6,6	4,9	6,6	3,2
Bruttoinvesteringer Fastlands-Norge	-3,7	0,0	5,1	2,8
- Boliginvesteringer	-4,0	0,6	1,3	2,5
Petroleumsinvesteringer	-4,1	-2,7	-6,0	9,0
Eksport	-1,2	4,7	2,0	4,4
- Eksport fra Fastlands-Norge	-7,6	5,5	3,1	2,7
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	-2,3	4,1	3,5	2,6
BNP-vekst handelspartnere (veid gjennomsnitt)	-4,8	5,8	3,2	2,1
Valutakurs og oljepris (nivå)				
NOK per euro	10,7	10,2	10,1	10,3
Råoljepris i dollar	43	71	103	94

* Syssettingsandelen og yrkesdeltakelsen oppgitt i tabell 1 er i tråd med ny AKU.

Kilde: NAV

vil økte renter både øke kapitalkostnadene for utbyggerne og kjøperne, og dermed dempe veksten i boligprisene, noe som også bidrar til å trekke boliginvesteringene ned. På bakgrunn av dette venter vi beskjeden vekst i boliginvesteringene framover.

Etter en kraftig nedgang i privat konsum i 2020 var det en tilsvarende kraftig økning i 2021, som førte til at konsumet allerede i fjerde kvartal var høyere enn før pandemien. På grunn av smitteverntiltak gikk særlig tjenestekonsumet ned under pandemien. Vi forventer at størrelsesforholdet mellom tjeneste- og varekonsumet framover blir mer likt nivået fra før pandemien, noe som innebærer at tjenestekonsumet vokser mer enn varekonsumet. Konsumet blir også påvirket av utviklingen i disponibel realinntekt. Fram-

over vil veksten i disponibel realinntekt bli dempet av høy prisvekst og økte renter, noe som igjen demper konsumveksten. Samtidig venter vi høy lønnsvekst og økt syssetting, noe som virker i motsatt retning.

Regjeringen foreslår i revidert nasjonalbudsjett å redusere bevilgningene til arbeidsmarkedstiltak i 2022 med 264 mill. kroner. Det tilsvarer i gjennomsnitt 4 700 færre tiltaksplasser i måneden i andre halvår. I dagens sterke arbeidsmarked vil en del av de som med dette «går glipp av» tiltaksplass ha gode muligheter til å komme i jobb uten bruk av tiltak. Vi antar likevel at dette vil føre til en større økning i antallet registrerte helt ledige enn vi ellers ville lagt til grunn.

Det er flere usikkerhetsmomenter som kan medføre en mer negativ utvikling i norsk økonomi og arbeidsmarked framover enn vi forventer i denne prognosen. Krigen i Ukraina påvirker energipriser og matvarepriser i stor grad, noe som kan bidra til politisk uro i flere land. Det er også fare for at krigen kan gi svakere vekst i internasjonal økonomi enn vi nå har lagt til grunn, selv om vi har nedjustert den internasjonale veksten fra vår forrige prognose. Europa ønsker å frigjøre seg fra russisk olje og gass som følge av krigen, men dette er svært krevende og i verste fall kan vi få energikrise i flere land. Det er også en fare for resesjon i både Europa og USA, grunnet krigen og høy inflasjon, mens Kinas vekst i stor grad hemmes av pandemihåndteringen.

Selv om vi venter at arbeidsledigheten vil begynne å stige noe utover høsten og neste år, tilsier vår prognose en svært lav arbeidsledighet både i år og i 2023. Som vi har sett i denne artikkelen er tre av fire arbeidsledige nå i grupper som NAV prioriterer å følge opp. I tillegg forventer vi at det kommer mange flyktninger

fra Ukraina. I en situasjon med lav ledighet og mangel på arbeidskraft er det gode muligheter for å få flere fra disse gruppene i jobb. Det samme gjelder for personer som f.eks. mottar arbeidsavklaringspenger eller deltar i kvalifiseringsprogrammet. I et slikt arbeidsmarked er det enda viktigere for NAV å hjelpe arbeidsgivere med å få tak i arbeidskraft, og se på hvilke tiltak og oppfølging som kan få arbeidssøkere raskt i arbeid. Når arbeidsledigheten er høy er det færre kostnader ved å bruke langvarige tiltak som utdanning, mens det trolig er viktigere med kortere tiltak og rekrutteringsbistand i dagens situasjon med stor mangel på arbeidskraft.

Makromodellen KVARTS

NAVs prognose om utviklingen i norsk økonomi og arbeidsmarked er basert på modellsimuleringer 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](#).

Tabell 2. Befolkning i yrkesaktiv alder, arbeidsstyrken, sysselsatte og arbeidsledige ifølge AKU og NAV.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Befolkning 15-74 år	3 896 000	3 935 000	3 966 000	3 993 000	4 015 000	4 035 000	4 024 000
Arbeidsstyrken	2 764 000	2 769 000	2 763 000	2 802 000	2 830 000	2 840 000	2 902 000
Sysselsatte	2 639 000	2 638 000	2 647 000	2 694 000	2 724 000	2 710 000	2 774 000
Yrkesdeltakelsen	71,0 %	70,4 %	69,7 %	70,2 %	70,5 %	70,4 %	72,1 %
Sysselsettingsandel	67,7 %	67,0 %	66,7 %	67,5 %	67,8 %	67,2 %	68,9 %
AKU-arbeidsledige	125 000	131 000	117 000	108 000	106 000	130 000	128 000
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	4,5 %	4,7 %	4,2 %	3,8 %	3,7 %	4,6 %	4,4 %
Registrerte helt ledige (NAV)	80 561	83 813	74 235	65 547	63 451	141 939	88 862
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	3,0 %	3,0 %	2,7 %	2,4 %	2,3 %	5,0 %	3,2 %

Kilde: SSB og NAV

Referanser

Bratsberg, Bernt, Oddbjørn Raaum og Knut Røed (2018) «Job loss and immigrant labor market performance» *Economica*, 85 (337).

Myklathun, Kristian (2022) «NAV's bedriftsundersøking 2022 – stor mangel på arbeidskraft» NAV rapport nr.2/2022.

Nilsen, Øyvind Anti og Katrine Holm Reiso (2014) «Scarring Effects of Early-Career Unemployment» *Nordic Economic Policy Review*, 2014, 1, 13–45.

Skans, Oskar Nordstrøm (2011) «Scarring effects of the first labour market experience» *IZA Discussion Paper No. 5565*.

UTGIVER
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 5
St. Olavs plass
0130 OSLO

TRYKK: 07 Media AS
ISSN: 1504-6729

