

Arbeid og velferd



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, Mia Danielsen, Ragnhild Ekelund, Åshild Male Kalstø, Ole Christian Lien, Ivar Lima, Nina Lysø, Heidi Nicolaisen, Ida Frisak Ringnes, Helle Sundby, Johannes Sørbo

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid den 30.11.2023

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

Strengere sanksjoner for dagpengemottakere har ikke ført til at færre blir sanksjonert.....	4
NAV fastsetter barnebidraget for en stadig mindre, men sårbar gruppe.....	17
«Å møte følelser med følelser» - Empatisk kommunikasjon i NAV kontaktsenter	35
Lønner det seg alltid å jobbe for dagpengemottakere?.....	51
Ut av uføret - Oppfølging av unge uføre som ønsker å jobbe.....	68
Utviklingen på arbeidsmarkedet.....	79

STRENGERE SANKSJONER FOR DAGPENGEMOTTAKERE HAR IKKE FØRT TIL AT FÆRRE BLIR SANKSJONERT

Av Kristine von Simson og Johannes Sørbo

Sammendrag

Personer som mottar dagpenger kan ilegges sanksjoner om de bryter med aktivitetskrav, eller dersom de selv har sagt opp jobben eller er oppsagt på grunn av forhold de selv kan bebreides for. Regjeringen Solberg strammet inn sanksjonene to ganger. Først i 2016, da man økte fra 8 til 12 uker uten dagpenger om man ble ilagt sanksjon. Så i 2021 da regjeringen vedtok utvidelse til 18 uker. I denne analysen ser vi nærmere på hvor mange og hvem som får slike sanksjoner, og om det skjedde noen endring i bruken av sanksjoner etter 2016 som følge av innstrammingen.

Antallet som ilegges sanksjon for selv å ha sagt opp jobben faller fra om lag 12 000 til 9 000 personer, men når vi tar hensyn til hvor mange som mottar dagpenger de ulike årene er det ingen tydelig nedgang etter innstrammingen i 2016. Når det gjelder sanksjon for brudd på aktivitetskrav ser vi en klar nedgang, men den kommer av at færre får sanksjon for såkalt konferansenekt, altså å ikke delta i et møte med NAV. Dette er et brudd hvor sanksjonen ikke har blitt strengere, og nedgangen henger trolig sammen med mer digital oppfølging.

Det er i størst grad unge under 35 år som blir sanksjonert, både for å ha sagt opp jobben selv og for å bryte med aktivitetskravene. Vi ser også at innvandrere og menn er klart overrepresentert blant de som får en sanksjon for brudd på aktivitetskrav.

Et mål med å innføre strengere sanksjoner var at det skulle bli vanskeligere å si opp sin stilling og å takke nei til jobbtilbud. Vi finner imidlertid ingen nedgang av betydning i hvor mange som sanksjoneres for dette, noe som kan indikere at man ikke har oppnådd ønsket effekt. Et annet mål med lovendringen var å redusere varigheten på dagpenger. Det har vi ikke undersøkt i denne artikkelen. Forskning fra andre land tyder imidlertid på at hvor strenge sanksjonene er har mindre betydning; det er først og fremst det at det stilles krav til arbeidssøkere og at brudd på disse kravene kan sanksjoneres som betyr noe.

Summary

Individuals receiving unemployment benefits can be subjected to sanctions if they violate the activity requirements or if they have voluntarily resigned from their job or have been terminated due to reasons attributable to their own actions. The Solberg government implemented two rounds of stricter sanctions. The first occurred in 2016 when the duration without unemployment benefits for individuals subjected to sanctions was extended from 8 to 12 weeks. The second round of adjustments occurred in 2021 when the government approved an extension to 18 weeks. In this analysis, we take a closer look at how many and who receives such sanctions, and whether there have been any changes in the use of sanctions after the 2016 tightening.

The number of individuals subjected to sanctions for voluntarily resigning from their jobs decreased from approximately 12 000 to 9 000 individuals. However, when accounting for the total number of unemployment benefit recipients in different years, there is no clear decrease after the 2016 tightening. Concerning sanctions for violations of activity requirements, there is a noticeable decrease, primarily due to fewer sanctions related to conference refusal, that is, not participating in a meeting with the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV). This particular violation has not seen stricter sanctions, and the decline is likely associated with an increased use of digital follow-up.

Young individuals under the age of 35 are predominantly affected by sanctions, both for voluntarily resigning from their jobs and for breaching the activity requirements. Immigrants and men are also significantly overrepresented among those receiving sanctions for activity requirement violations.

One of the objectives of implementing stricter sanctions was to prevent individuals to resign from their positions and decline job offers. However, the analysis does not reveal a significant reduction in the number of individuals receiving sanctions for these reasons, suggesting that the desired effect may not have been achieved. Another objective of the legislative changes was to reduce the duration of unemployment benefits, which was not investigated in this article. Research from other countries, however, suggests that the severity of the sanctions is of lesser importance; it is primarily the fact that requirements are imposed on job seekers and that violations of these requirements can be sanctioned that matters.

Innledning

Personer som er arbeidsledige kan ha rett til dagpenger som erstatning for tapt inntekt. For å ha rett til dagpenger må noen krav være oppfylt, blant annet må man registrere seg som arbeidssøker hos NAV og ha hatt inntekt over ett visst nivå før man ble arbeidsledig (se faktaboks). Videre følger det også med noen plikter for å kunne motta dagpenger. Man må blant annet sende meldekort til NAV annenhver uke, være en reell arbeidssøker og være tilgjengelig for NAV. Dersom man bryter med disse pliktene, for eksempel ved å takke nei til et jobbtillbud, kan man ilegges sanksjon og miste dagpengene en periode. Dersom man har sagt opp jobben selv vil det medføre en sanksjonsperiode før man får utbetalt dagpenger.

De siste ti årene har Solberg-regjeringen strammet disse sanksjonene inn to ganger. I 2016 økte sanksjonsperioden fra 8 til 12 uker ved første gangs sanksjon, og fra 12 uker til 6 måneder ved gjentak (innenfor en 12-måneders periode). I 2021 økte sanksjonsperiodene ytterligere fra 12 til 18 uker ved første gangs sanksjon. Det betyr at dersom man nå for eksempel takker nei til en jobb, eller sier opp jobben selv, så vil man miste dagpengene i 18 uker. For å få dagpenger (igjen) må man da først være registrert som arbeidssøker og sende meldekort i 18 uker, før man får utbetalt dagpenger.

Regjeringen Solberg begrunnet de skjerpede sanksjonene med at «Det er rimelig at de som selv velger å bli eller forbli uten arbeid, bærer en større del av den økonomiske risikoen ved å være uten arbeid» (Prop. 11L 2015–2016). Videre er de inne på at det er en risiko for at innstramminger kan føre til at flere vil motta andre ytelser i stedet, men skriver at «en eventuell overvelting til andre ytelser for en periode er en konsekvens som bør aksepteres». Hovedbegrunnelsen for å stramme inn sanksjonene ser ut til å være at «Gjennom strengere sanksjoner vil det bli vanskeligere uten rimelig grunn å si opp eller takke nei til arbeid. Dette kan bidra til å styrke arbeidsinsentivene i dagpengeordningen.» Arbeids- og inkluderingsdepartementet skriver altså at dette *kan* styrke arbeidsinsentivene, men det er usikkert om det faktisk vil gjøre det. Vi ser også at begrunnelsen først og fremst er moralsk, mens hva effekten er av sanksjoner og endringene som fore-

slås, i liten grad diskuteres. Dette stemmer med hva man har sett tidligere, om at økt bruk av sanksjoner i stor grad begrunnes moralfilosofisk, og ikke med basis i klar evidens (se diskusjon i Hagelund m.fl. (2016)).

Det har altså vært en betydelig skjerping av «straffenivået» de siste årene, men det er lite kunnskap om hvor ofte denne typen sanksjoner brukes, hvorfor, hvem som får sanksjoner og hvilken effekt det eventuelt har. Det at man nå mister dagpengene i 18 uker mot tidligere 8 kan også ha ulike typer utslag. Det kan gjøre at færre sier opp jobben, men det forutsetter at de vet om regelverket. Det kan også gjøre at flere møter på tiltak og lignende. Samtidig kan det ha andre effekter. Flere kan bli sykmeldt i stedet for å si opp jobben, for å unngå sanksjon. Dersom man ikke vet om reglene vil det gjøre at de som sier opp jobben får dårligere økonomi, og at de kanskje tar jobber de ellers ikke ville søkt på med den kompetansen de har. Det kan også gjøre at NAV-veiledere i mindre grad velger å sanksjonere eksempelvis manglende oppmøte i tiltak, fordi straffen oppleves som for streng. En mulighet kan da være at NAV heller stanser dagpengene, fordi man da kan gjenoppta dagpengene igjen raskt, slik at mottaker bare mister noen dager med dagpenger i stedet for 18 uker.

I denne artikkelen vil vi gå gjennom hva vi vet fra tidligere forskning. Videre vil vi undersøke hvordan bruken av sanksjoner innenfor dagpengereguleringen har vært de siste årene. Endret det seg med innskjerpingene i 2016? På grunn av koronapandemien og tilhørende runde med permitteringer og høy ledighet, vil vi her fokusere på endringen i 2016 da arbeidsmarkedet var mer normalt. Vi vil også undersøke hvem det er som blir ilagt slike sanksjoner, og om noen grupper skiller seg ut. Til slutt vil vi se etter tegn til om innstramminger har ført til økt bruk av sosialhjelp blant sanksjonerte dagpengemottakere.

Hvordan virker sanksjoner?

Dagpengemottakere kan ilegges sanksjoner av ulike grunner. I hovedsak kan vi dele det i to. Den første knytter seg til at man selv er skyld i at man er arbeidsledig, enten ved at man har sagt opp jobben selv uten

rimelig grunn, eller at man er avskjediget på grunn av forhold som kan bebreides en selv. Det siste kan f.eks. være tyveri, møte opp ruset, nekte å utføre arbeid eller lignende. I slike tilfeller vil man starte dagpengeperioden med en sanksjon, såkalt forlenget ventetid. Den

Dagpengeregelverket

For å få dagpenger må man registrere seg som arbeidssøker hos NAV, og sende meldekort hver 14. dag. Videre må man oppholde seg i Norge og være medlem av folketrygden. Dersom man da søker om dagpenger kan man få dette innvilget dersom man:

- har mistet minst 50 prosent av arbeidstiden og hele eller deler av inntekten
- har hatt en inntekt på minst 1,5 G (177 930 kr) siste tolv måneder eller 3G (355 860 kr) siste 36 måneder.
- er under 67 år

Det er også et krav at man er reell arbeidssøker. Det betyr blant annet at man skal søke på jobber, holde CV oppdatert, delta på arbeidsmarkedstiltak og at man må takke ja om man får et jobbtilbud. Dersom man bryter avtalen om å søke på jobber kan NAV stanse dagpengene, og man må søke på nytt.

Sanksjoner

Om man takker nei til et jobbtilbud eller takker nei til å delta i et arbeidsmarkedstiltak vil det ilegges en sanksjon, og man mister dagpengene i 18 uker. Skjer dette flere ganger i løpet av en 12 måneders periode kan man miste dagpengene i 26 uker. Man kan også ilegges sanksjon for å ikke delta i et møte med NAV. Da mister man dagpengene i 4 uker. Man må fortsatt sende meldekort for at sanksjonen skal løpe. For denne typen sanksjoner er det veilederen på det lokale NAV-kontoret som eventuelt melder fra til NAV Arbeid og ytelse om regelbruddet, slik at NAV Arbeid og ytelse kan vedta en sanksjon.

Videre ilegges en sanksjon dersom man selv har sagt opp jobben uten rimelig grunn, eller blir avskjediget eller sagt opp på grunn av forhold man selv er skyld i. Rimelig grunn til å ha sagt opp kan være at man ikke kan fortsette i jobben på grunn av helseutfordringer, eller at man har vært utsatt for mobbing eller trakassering på arbeidsplassen. Dette må i så fall dokumenteres med legeerklæring, attest fra verneombud/tidligere arbeidsgiver eller lignende.

Når man registrerer seg som arbeidssøker og søker om dagpenger må man også dokumentere det dersom man er sagt opp, ved å legge ved oppsigelsen fra arbeidsgiver. Om man har sagt opp selv skal man legge ved oppsigelsen, og eventuelt dokumentasjon på at man hadde rimelig grunn. Dette bruker NAV Arbeid og ytelse i sin saksbehandling av dagpengesøknaden, og til eventuelt å ilegge sanksjon.

andre hovedgrunnen til å få sanksjon er at man bryter med noen av kravene som stilles mens man mottar dagpenger. For eksempel takker nei til et jobbtilbud eller nekter å møte til et arbeidsmarkedstiltak. Da vil man få sanksjon når dette skjer, underveis i dagpengeforløpet. Dette kalles «tidsbegrenset bortfall», men vi omtaler dette som aktivitetsnekt i denne analysen. De to typene sanksjoner har ulike målgrupper og ulike formål. Forlenget ventetid retter seg mot personer som er i jobb, og har som formål å forhindre at folk sier opp jobben uten rimelig grunn. Bortfall av dagpenger som skyldes brudd på aktivitetskrav i dagpengeordningen retter seg mot personer som allerede er arbeidssøkere, og har som formål å forhindre at man mottar dagpenger lenger enn nødvendig.

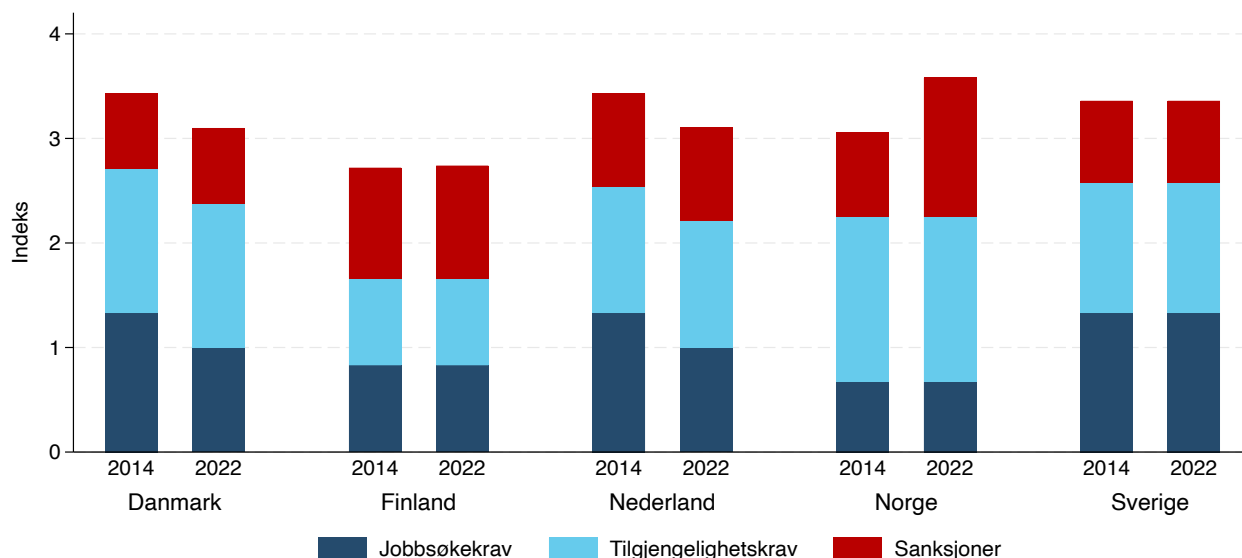
Det finnes etter hvert en betydelig forskningslitteratur på effekten av sanksjonering for dagpengemottakere. De fleste av disse tar for seg sanksjoner knyttet til brudd på aktivitetskrav som aktiv jobbsøking og deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. Pattaro mfl. (2022) oppsummerer denne litteraturen og konkluderer med at sanksjoner fører til kortere varighet av ledighet og raskere overgang til jobb. Dette skjer både fordi sanksjonene bidrar til at arbeidssøkere i større grad søker jobber, men også fordi de blir villige til å ta en lavere betalt jobb. På den annen side kan sanksjonene føre til at arbeidssøkere blir mindre selektive med tanke på hva slags jobber de takker ja til, og ta jobber som passer dårligere med deres kompetanse enn de ellers ville tatt. Flere studier finner at sanksjoner kan ha slike utilsiktede effekter i form av dårligere jobbmatch og mindre stabile arbeidsforhold på lengre sikt. Sanksjonene kan også føre til overvelting på andre ytelse, som sosialhjelp eller sykepenger, eller at arbeidssøkere trekker seg ut av arbeidsstyrken. Simuleringer gjort på sveitsiske data tyder på at den positive effekten av kortere ledighet og raskere overgang til jobb ikke kan veie opp for den negative effekten av mer ustabil arbeidsmarkedstilknytning og lavere inntekt (Arni mfl. 2013). Det ser også ut til å være en positiv sammenheng mellom det å bli ilagt en sanksjon og helseproblemer. Blant annet finner Caliendo mfl. (2023) at sanksjonering fører til økt overgang til sykepenger for arbeidssøkere i Sverige.

Når det gjelder sanksjoner knyttet til at man sier opp jobben uten rimelig grunn, finnes det færre studier. Utsiktene til sanksjon kan bidra til at arbeidstakere blir lenger i jobben sin eller søker nye jobber før de sier opp den nåværende jobben. Sanksjonene kan imidlertid også føre til at arbeidstakere låses inne i jobber der de er mindre produktive, fordi kostnaden ved å si opp blir for høy. Dette kan føre til mer usikker arbeidsmarkedstilknytning og et mindre effektivt arbeidsmarked. Mazur (2016) undersøker ved hjelp av en teoretisk modell velferdskonsekvenser av å gi ledighetstrygd til personer som frivillig sier opp jobben før de har funnet en ny jobb. Modellen kalibreres til det amerikanske arbeidsmarkedet, der det ikke finnes noen form for inntektssikring for personer som slutter frivillig. Forfatteren finner betydelige velferdsgvinster av å innføre rett til ledighetstrygd for personer som slutter frivillig. Selv om dette vil føre til økt arbeidsledighet og dermed økt skattetrykk, vil dette veies opp av at arbeidskraften strømmer dit den gjør mest nytte for seg.

Trusselen om sanksjonering kan gjøre at dagpengemottakere i større grad søker jobber og oppfyller aktivitetskravene i dagpengeordningene, før de faktisk ilegges en sanksjon. Forskning tyder på at slike trussel-effekter har en positiv effekt på overgang til jobb, og at trusselen om sanksjon har større betydning for utstrøm fra ledighet og overgang til jobb enn selve ileggelsen av sanksjon (Lombardi 2019). Trusselen om sanksjon kan imidlertid også føre til at arbeidssøkere unnlater å registrere seg som ledige og søke om dagpenger, og dermed veltes over på andre ytelser eller trekker seg ut av arbeidsstyrken.

Hvor strenge og omfattende sanksjonene er kan ha betydning for hvordan sanksjonene virker. Ifølge økonomisk teori vil strengere sanksjoner føre til kortere ledighetsperiode og økt overgang til jobb. De utilsiktede effektene på jobb-kvalitet og arbeidsmarkedstilknytning vil derimot også forsterkes ved strengere sanksjoner. Et større og mer varig inntektsbortfall kan også bidra til økt finansielt stress, som igjen kan føre til psykisk uhelse, og til å øke fattigdomsproblema-

Figur 1. Strenghet av aktivitetskrav knyttet til mottak av arbeidsledighetstrygd i Norden. 2014 og 2022



Indeksen inneholder følgende komponenter: *Tilgjengelighetskrav* inkluderer 4 elementer (tilgjengelighet under tiltaksdeltakelse, krav til yrkesmobilitet, krav til geografisk mobilitet, andre gyldige grunner for å avslå jobbtillbud). *Jobbsøkekrav* inkluderer 2 elementer (hyppighet av overvåking, dokumentasjon av jobbsøkeaktiviteter). *Sanksjoner* omfatter 5 elementer (sanksjoner for frivillig arbeidsledighet, for å avslå jobbtillbud, for gjentatte avslag på jobbtillbud, for manglende deltakelse i rådgivning eller arbeidsmarkedstiltak, og for gjentatte unnlatelser av å delta i rådgivning eller arbeidsmarkedstiltak).

Kilde: OECD

tikk. En del studier tar for seg om strengheten av sanksjoner har noe å si for hvordan de virker. Generelt er det lite støtte å hente fra disse studiene for at strenge sanksjoner har større effekt enn mildere sanksjoner (se f.eks. Røed og Westlie (2012) for en norsk studie og Knotz (2020) for en internasjonal studie).

OECD har laget en indeks der de oppsummerer krav knyttet til aktivitet og jobbsøking, samt sanksjoner knyttet til brudd på disse kravene, basert på regelverket i de ulike OECD- og EU-landene. Indeksen går fra 1 til 5, der 1 er minst strenge og 5 er mest strenge krav og sanksjoner. Ifølge indeksen har Norge relativt strenge aktivitets- og tilgjengelighetskrav knyttet til mottak av dagpenger, og vi har også strenge sanksjoner knyttet til brudd på disse kravene (OECD, 2022). Mens andre land vi liker å sammenligne oss med enten har lempet på regelverket (Danmark og Nederland) eller har hatt uendrede krav og sanksjoner over tid, har Norge strammet inn i regelverket og innført strengere sanksjoner (figur 1). Disse tallene sier imidlertid ikke noe om i hvilken grad regelverket praktiseres.

Data og metode

Utgangspunktet for analysene er individdata over alle vedtak om ilagte sanksjoner i perioden januar 2014–desember 2019. På disse dataene kobler vi på kjennetegn ved individet som kjønn, fødselsår, fødeland, sivilstand, antall barn og arbeidsmarkedshistorikk (tidligere inntekt, tidligere arbeidsledighetserfaring og yrkesbakgrunn). I tillegg kobler vi disse dataene til arbeidssøkerregisteret, for å kunne sammenligne sanksjonerte arbeidssøkere med arbeidssøkere som ikke blir sanksjonert. Siden det bare er arbeidssøkere som mottar eller har rett til dagpenger som kan ilegges sanksjon, tar vi utgangspunkt i arbeidssøkere som mottar dagpenger. Vi utelater dagpengemottakere som er permittert fra analysene. Permitterte arbeidssøkere har en jobb å gå tilbake til, blir i liten grad prioritert til arbeidsmarkedstiltak og opplever i praksis ikke samme krav til aktiv jobbsøking som ordinære arbeidssøkere.¹

¹ Under én prosent av sanksjonsvedtakene i perioden 2014–2022 rammet permitterte dagpengemottakere.

Alle analyser gjøres separat for de to hovedtypene av sanksjoner.

Færre ilegges sanksjon

I løpet av perioden 2014–2019 ble det ilagt 85 025 sanksjoner (tabell 1): 58 372 sanksjoner (69 %) ble ilagt for å ha sluttet i jobben uten rimelig grunn eller blitt avskjediget på grunn av eget forhold, mens 26 653 sanksjoner (31 prosent) ble ilagt for brudd på aktivitetskravene som stilles mens man mottar dagpenger. Over hele perioden er de vanligste årsakene til sanksjon blant dagpengemottakere at man har sagt opp eller sluttet i arbeidsforholdet uten rimelig grunn, samt at man nekter å møte til konferanse. Det er relativt få som ilegges sanksjon fordi de nekter å motta tilbud om arbeid. De fleste dagpengemottakere som blir ilagt sanksjon er registrert som helt ledig, men 12 prosent er registrert som delvis ledig når de blir ilagt sanksjonen.

I figur 2 ser vi utviklingen i hvor mange som har fått sanksjon for enten å ha sagt opp selv uten rimelig grunn

Tabell 1. Ilagte sanksjoner i perioden 2014–2019

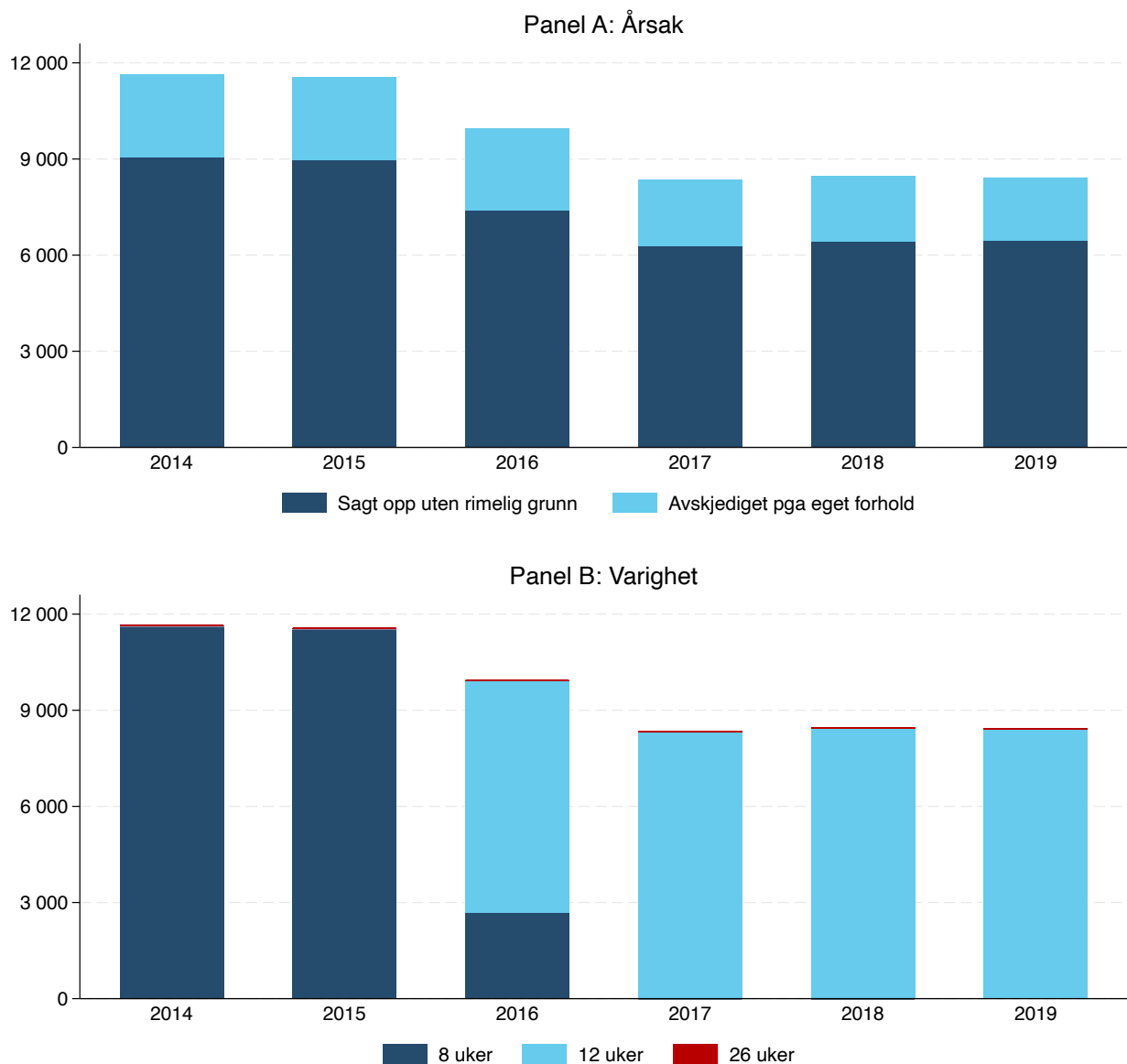
	Antall
Ilagte sanksjoner på grunn av oppsigelse/avskjedigelse:	58 372
Sagt opp eller sluttet uten rimelig grunn	44 566
Avskjediget på grunn av eget forhold	13 806
Ilagte sanksjoner på grunn av brudd på aktivitetskrav:	26 653
Nekter å motta tilbud om arbeid	3 327
-som er lønnet etter tariff eller sedvane	2 051
-hvor som helst i Norge	305
-uavhengig av om det er på heltid eller deltid	971
Nekter å delta på arbeidsmarkedstiltak	6 534
Nekter å møte til konferanse	16 792
Arbeidssøkerstatus ved illeggelse av sanksjon:	
Helt ledig	59 139
Delvis ledig	10 365
Tiltaksdeltaker	1 222
Ukjent	14 299
Totalt ilagte sanksjoner	85 025

Kilde: NAV

eller er avskjediget på grunn av eget forhold. Vi ser at i 2014 og 2015, de to siste årene før den første innstramningen, var det i underkant av 12 000 dagpengemottakere som fikk en sanksjon av denne grunn. De startet dermed dagpengeperioden med 8 uker uten å få utbetalt dagpenger. Etter regelverksendringen i 2016 ser vi at varigheten øker til 12 uker, samtidig går antallet som blir ilagt sanksjon noe tilbake og ligger på i underkant av 9 000 i årene 2017–2019. Det kan komme av at færre velger å si opp jobben når sanksjonen for dette

ble strengere, men kan også skyldes andre forhold på arbeidsmarkedet. Arbeidsledigheten gikk noe opp fra slutten av 2015 og inn i 2016, før den gikk ned igjen utover 2017. I 2018 og 2019 var ledigheten lavere enn årene før regelverksendringen. Lavere ledighet betyr også færre dagpengemottakere, og færre som potensielt kan få en sanksjon. I figur 4 ser vi at når vi korrigerer for dette kan det se ut til å være en fallende trend der en mindre andel av dagpengemottakerne har mottatt sanksjon i denne perioden. I og med at andelen går ned også

Figur 2. Antall dagpengemottakere som har blitt sanksjonert for å ha sagt opp jobben selv uten rimelig grunn eller er avskjediget på grunn av eget forhold per år (panel A). Varighet på sanksjonen (panel B)



Kilde: NAV

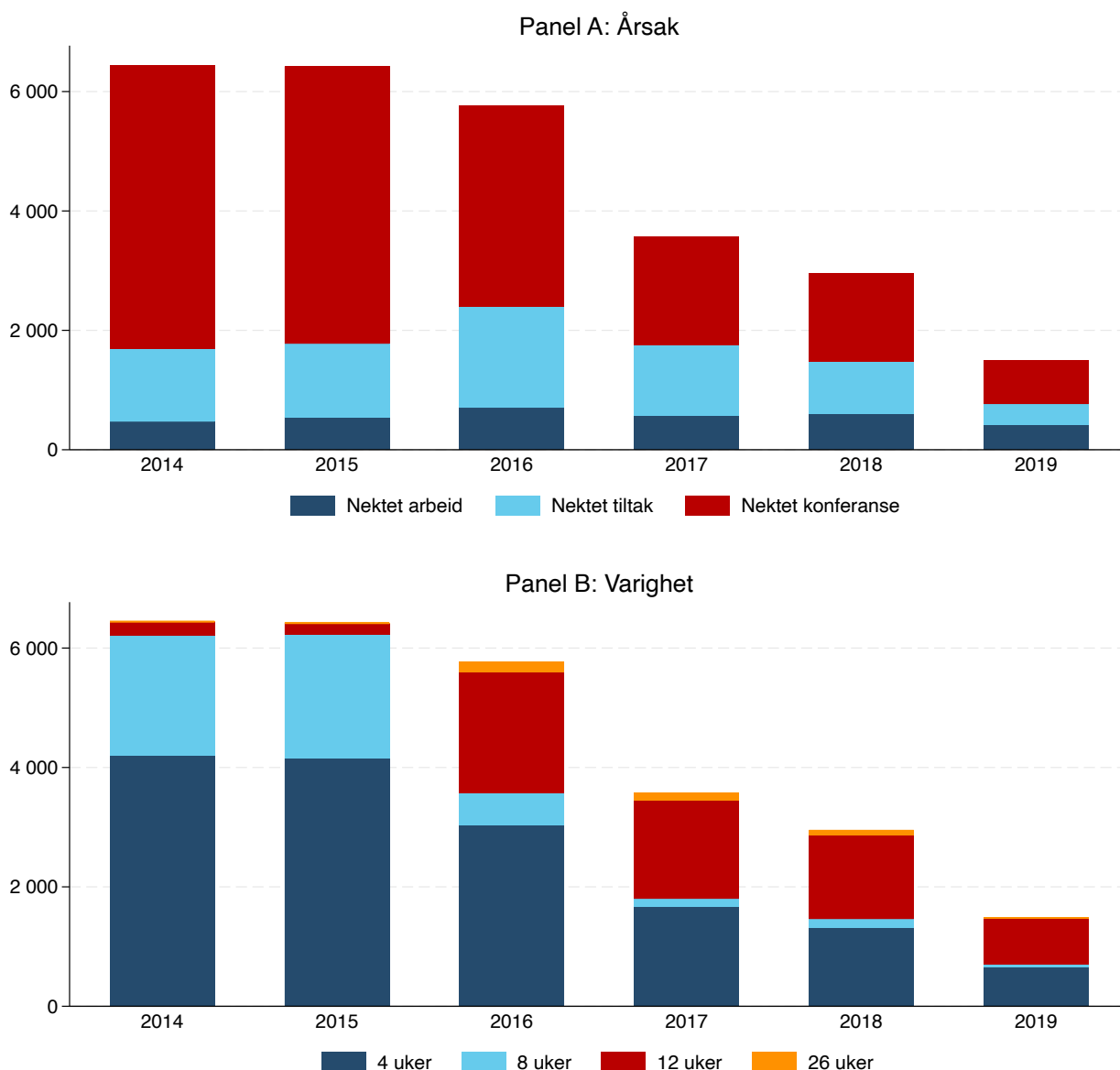
før endringen i 2016 og så opp igjen i 2018 og 2019, er det imidlertid ikke lett å se noen effekt av regelverkendringen. I 2019 ble om lag 9 prosent av dagpengemottakerne sanksjonert for å ha sagt opp jobben selv, og det er på samme nivå som i 2015.

Det er heller ikke entydig hvordan nivået på ledigheten vil påvirke hvor mange som sier opp. I et godt arbeidsmarked med lav ledighet kan det være enklere å ta valget om si opp jobben selv, fordi det er gode

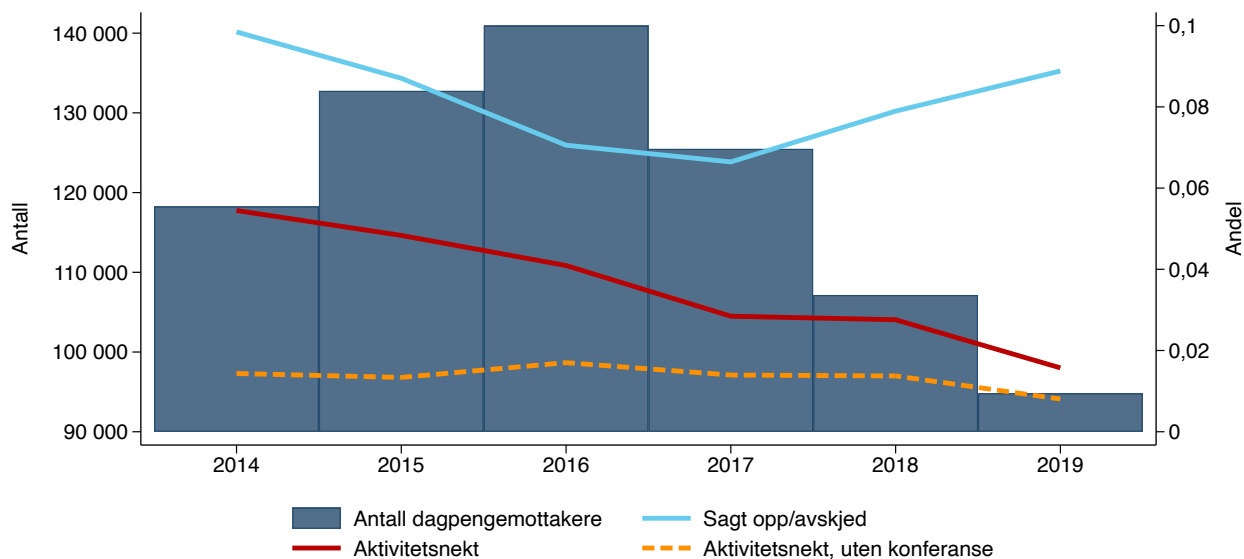
muligheter for å få en ny. Samtidig vil det i gode tider også være bedre muligheter for å finne en ny jobb uten å si opp den man har først.

Når det gjelder sanksjoner for aktivitetsnekt ser vi at disse har falt klart i perioden vi her ser på (figur 3). I 2014 og 2015 var det i overkant av 6 000 dagpengemottakere som ble sanksjonert for aktivitetsnekt per år, og denne typen sanksjoner har hele perioden vært mindre vanlig enn for å ha sagt opp jobben selv.

Figur 3. Antall dagpengemottakere som har blitt sanksjonert for aktivitetsnekt (panel A). Varighet på sanksjonen (panel B)



Kilde: NAV

Figur 4. Antall unike dagpengemottakere hvert år og andel som har blitt ilagt en sanksjon. Etter årsak

Kilde: NAV

Vi ser at det først og fremst er «nektet konferanse» som har falt mye i årene etter 2016. Samtidig er dette et brudd hvor sanksjonen faktisk ikke er strengere, men fortsatt er på 4 uker ved første gangs sanksjon. Dermed er det trolig andre årsaker til nedgangen i antallet sanksjoner. En viktig grunn er antagelig at mer av oppfølgingen skjer digitalt, og at det dermed i mindre grad innkalles til (fysiske) møter. Blant annet innførte NAV digital aktivitetsplan i desember 2017, nettopp for at mer av samhandlingen mellom arbeidssøker og veileder skulle foregå digitalt. Når det gjelder «nektet tiltak» ser vi også en liten nedgang, men samtidig gikk også antallet tiltaksplasser noe ned fra 2017–2019, slik at det også var færre som fikk tilbud om å delta i et arbeidsmarkedstiltak.

En hypotese er også at strengere sanksjoner kan ha ført til at veiledere i stedet valgte å stanse dagpengene, heller enn å ilegge sanksjon. Da kan man starte opp igjen dagpengene allerede dagen etter. Vi har imidlertid sjekket dette, og finner ingen tendens til flere stansvedtak i våre data. Samtidig ser vi heller ikke noen stor nedgang i sanksjonering for å ikke møte i tiltak, eller å takke nei til jobbtilbud, hvor dette kanskje ville være mest aktuelt.

Hvem sanksjoneres?

I dette avsnittet skal vi se på hva som kjennetegner dagpengemottakere som sanksjoneres, og hvordan de skiller seg fra andre dagpengemottakere. Vi tar utgangspunkt i alle nye mottakere av dagpenger i perioden 2014–2019, og undersøker hvem av disse som blir ilagt en sanksjon i løpet av dagpengeforløpet sitt. Vi definerer et nytt mottak av dagpenger som at individet ikke har mottatt dagpenger de foregående tre månedene. Alle kjennetegn blir målt ved starten av dagpengeforløpet. For dagpengemottakere som får sanksjon fordi de sier opp jobben sin, vil start for sanksjon i all hovedsak falle sammen med starten av dagpengeforløpet. Sanksjon for aktivitetsnekt vil typisk komme litt ut i dagpengeforløpet: i gjennomsnitt har de mottatt dagpenger i 6,6 måneder før sanksjonen ilegges.

Det er omtrent 470 000 nye dagpengemottakere i løpet av årene 2014–2019 (tabell 2). 9 prosent av disse starter dagpengeforløpet sitt med en sanksjoneringsperiode fordi de har sagt opp jobben sin uten rimelig grunn. 3 prosent blir ilagt en sanksjon i løpet av dagpengeforløpet fordi de enten takker nei til et jobbtilbud, nekter å delta på tiltak eller å møte i konferanse med NAV.

Når det gjelder de som får en sanksjon fordi de selv har sagt opp jobben eller er skyld i egen avskjed eller oppsigelse, er det særlig en gruppe som er overrepresentert, og det er personer i alderen 25–34 år. Altså en alder der de fleste er ferdig med utdanning, og i starten av sin yrkeskarriere. Motsatt er personer over 55 år klart underrepresentert. For sistnevnte gruppe henger det trolig både sammen med at de i større grad har «funnet sin plass» i arbeidslivet; eldre bytter generelt sjeldnere jobb enn unge. I tillegg er det kjent at eldre

Tabell 2. Kjennetegn ved dagpengemottakere, etter mottak av sanksjon. Nye mottakere av dagpenger 2014-2019

	Sagt opp/ avskjed	Aktivitets- nekt	Uten sanksjon	Alle
Kvinne	40	28	42	42
Alder:				
- under 25 år	12	18	13	13
- 25-34 år	40	39	32	33
- 35-44 år	25	24	25	25
- 45-54 år	16	13	19	18
- 55 år og eldre	7	6	12	11
Fødeland:				
- Norge	61	56	65	65
- Asia, Afrika, Latin-Amerika	16	19	14	14
- Vest-Europa, USA, Canada, Australia	6	5	6	6
- Østeuropeiske EU-land	16	17	13	13
- Ukjent	1	3	3	2
Gift	29	25	35	34
Barn under 18 år	39	36	41	40
Ledighets- erfaring siste 24 mnd.	2	4	4	4
Arbeidsinntekt t-1:				
- Ingen	1	2	2	2
- 0-2 G	16	26	22	21
- 2-4 G	43	46	39	40
- 4-6 G	30	20	25	25
- Over 6 G	11	6	12	12
Antall forløp	45 371	15 479	412 024	472 874

Kilde: NAV

som blir arbeidsledige ofte blir gående lengre ledig enn unge, slik at kostnaden ved å si opp selv slik blir høyere. Yrkesgruppene butikk- og salgsarbeid, samt reiseliv og transport, er også overrepresentert (figur 5). Vi ser også at de som har sagt opp i noe mindre grad har vært ledige i løpet av de siste årene, noe som kan henge sammen med at mange er i starten av arbeidsmarkedskarrieren sin.

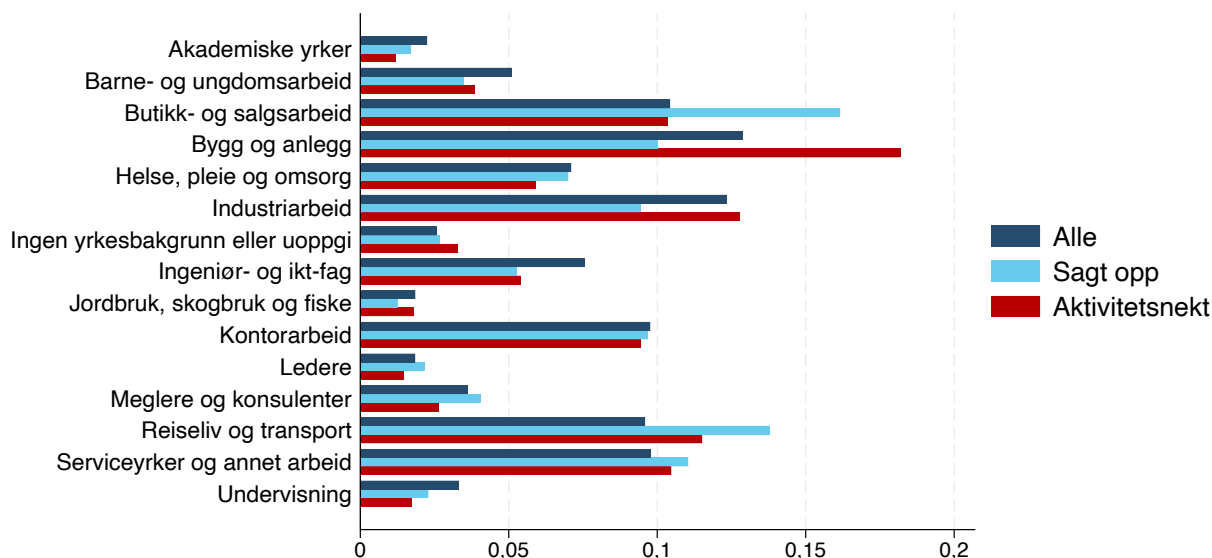
Når vi ser på de som får sanksjon på grunn av aktivitetsnekt er særlig innvandrere og menn overrepresentert (tabell 2). Det gjelder innvandrere fra Afrika/Asia/Latin-Amerika, og innvandrere fra nye EU-land i Øst-Europa. Sistnevnte ser vi også ved at yrkesgruppen bygg og anlegg er overrepresentert (figur 5). Det er mulig at en del arbeidsinnvandrere drar tilbake til sitt hjemland mens de mottar dagpenger, uten å si fra til NAV. Dersom de da blir innkalt til møte eller arbeidsmarkedstiltak og ikke møter opp, sanksjoneres de. Men vi har ikke mulighet til å sjekke om det er dette som ligger bak, eller er andre årsaker som språk eller lignende. Videre ser vi at det også for aktivitetsnekt er en overrepresentasjon av unge, og at de i noe større grad har hatt relativt lav arbeidsinntekt (mindre enn 4G).

Samlet ser vi altså at det i størst grad er unge som mottar sanksjoner. Det ser ut til å være litt forskjell på de som mottar sanksjon fordi de har sagt opp jobben og de som får på grunn av aktivitetsnekt. Sistnevnte gruppe er i betydelig større grad menn, innvandrere og har lavere arbeidsinntekt fra før. Det kan henge sammen med at det å si opp jobben er enklere om man tror man har gode muligheter for ny jobb, noe høy inntekt kan være en indikasjon på. Det kan også være at mange ikke vet at man får en sanksjon av å si opp jobben selv, og at de som gjør dette dermed ligner mer på gjennomsnittet av dagpengemottakere. De som får sanksjon på grunn av aktivitetsnekt vil derimot trolig i stor grad få beskjed om dette fra veileder først.

Mottak av sosialhjelp

Et av formålene med sanksjoneringsregelverket er å forhindre at folk blir gående for lenge uten arbeid, eller at de sier opp jobben sin uten å ha en jobb å gå til. For personer som ikke finner seg jobb eller som ikke kan tære på oppsparte midler eller annen inntekt, kan inntektsbortfallet ved sanksjonering føre til en over-

Figur 5. Yrke blant dagpengemottakere, alle og etter mottak av sanksjon. Nye mottakere av dagpenger 2014-2019



Kilde: NAV

velting på andre ytelser. I dette avsnittet undersøker vi hvor mange av de sanksjonerte dagpengemottakerne som mottar sosialhjelp mens sanksjonen løper, og om vi ser noen endringer i sosialhjelpsmottak etter innstrammingen i regelverket i 2016 (tabell 3).

Omtrent 14 prosent av de sanksjonerte dagpengemottakerne mottar sosialhjelp når dagpengene faller bort

på grunn av ilagte sanksjoner. Andelen øker noe fra og med 2016, særlig blant de som blir ilagt sanksjon fordi de sier opp jobben eller blir avskjediget. Økningen er imidlertid liten, og vi kan ikke med sikkerhet knytte den til regelendringen. Vi ser også en økning i hvor lenge de sanksjonerte dagpengemottakerne mottar sosialhjelp etter 2016, noe som antakeligvis henger sammen med at sanksjonslengden øker.

Tabell 3. Andel som mottar sosialhjelp samt gjennomsnittlig antall måneder med sosialhjelp (betinget på mottak) blant sanksjonerte dagpengemottakere, 2014-2019

	Alle ilagte sanksjoner		Sagt opp/avskjed		Aktivitetsnekt	
	Andel med sosialhjelp	Antall måneder	Andel med sosialhjelp	Antall måneder	Andel med sosialhjelp	Antall måneder
2014	14	2,0	13	2,1	15	1,9
2015	13	2,0	13	2,1	13	1,9
2016	14	2,3	15	2,3	14	2,2
2017	14	2,5	15	2,5	14	2,3
2018	15	2,3	15	2,4	13	2,2
2019	17	2,5	17	2,6	17	2,2
Totalt	14	2,3	14	2,3	14	2,1

Kilde: NAV

Diskusjon

Innstrammingen i sanksjonsregimet for dagpenger i 2016, da man gikk fra 8 til 12 ukers varighet, ser ikke ut til å ha hatt mye å si for hvor mange dagpengemottakere som sanksjoneres. Vi ser en nedgang i andelen av dagpengemottakerne som får sanksjoner, men den er først og fremst for konferansenekt, hvor sanksjonen ikke har blitt strengere. En viktig del av begrunnelsen for å gjøre sanksjonen hardere var at de skulle bli vanskeligere å si opp jobben eller takke nei til jobber. Vi finner likevel ikke noen tydelig nedgang i hvor mange som sanksjoneres for dette, og det kan dermed diskuteres om man har oppnådd ønsket effekt.

Det kan være ulike grunner til at vi ikke ser noen tydelig nedgang i bruken av sanksjoner. For at strengere sanksjoner skal ha noe å si må folk vite at de finnes. Mange vet kanskje ikke om at man blir sanksjonert for å si opp jobben, og da vil det heller ikke påvirke beslutningen om å gjøre det. Det kan også være at man mistrives så sterkt i sin stilling at man uansett velger å si opp. At vi ikke ser noen tydelig nedgang i andelen av dagpengemottakerne som sanksjoneres stemmer også med forskning fra andre land, som har funnet at hvor strenge sanksjonene er har liten betydning. Av større betydning er aktivitetskrav knyttet til dagpengemottak og at muligheten for sanksjonering finnes.

Norge har, som vi har sett, strenge sanksjoner sammenlignet med andre land. Et eksempel på mildere sanksjon er at man mister 25 prosent av dagpengene i 40 dager ved første gangs sanksjon i Sverige (Caliendo mfl. 2023). Når det ser ut til at strengere sanksjoner ikke har ført til noen endring i hvor mange som sanksjoneres, kan det diskuteres om det er rimelig med så streng sanksjon som vi har i Norge. De som sanksjoneres vil få en lengre periode uten dagpenger, og dermed dårligere økonomi. Samtidig er også en viktig side av dette hvordan det påvirker de som mottar sanksjonen videre, og om dette endrer seg når sanksjonen er strengere. Det kan hende de kommer raskere i jobb, men samtidig kan det være en fare for at de i større grad tar en jobb som ikke passer deres kvalifikasjoner. I så fall får vi et mindre effektivt arbeidsmarked, og en økt risiko for at de blir arbeidsledige på ny. Dermed kan de strengere sanksjonene

faktisk bidra til å gjøre det vanskeligere for NAV å nå et av målene i sin nye virksomhetsstrategi². Der vektlegges det at NAV vil prioritere at brukere får en stabil tilknytning til arbeidslivet, heller enn at målet er å (alltid) komme raskest mulig i jobb. Vi ønsker å se nærmere på hva som skjer videre med de som ilegges sanksjoner i en ny analyse. Kommer de raskere i jobb enn andre dagpengemottakere? Blir jobbtilknytningen stabil, eller blir de raskere arbeidsledig på ny? Og ser vi at flere begynner å motta andre ytelser og eventuelt forsvinner ut av arbeidsstyrken?

Referanser

Arni, Patrick, Rafael Lalive og Jan C. van Ours (2013) «How Effective are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit». *Journal of Applied Econometrics* 28(7). <https://doi.org/10.1002/jae.2289>

Caliendo, Marco, Robert Mahlstedt, Gerard J. van den Berg og Johan Vikström (2023) «Side Effects of Labor Market Policies». *The Scandinavian Journal of Economics* 125(2). <https://doi.org/10.1111/sjoe.12514>

Hagelund, Anniken, Einar Øverbye, Aksel Hatland og Lars Inge Terum (2016) «Sanksjoner – arbeidslinjas nattsider?». *Tidsskrift for velferdsforskning* 19(1). <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-01-02>

Knotz, Carlo Michael (2020) «Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies, 1980-2012». *European Sociological Review* 36(1). <https://doi.org/10.1093/esr/jcz041>

Lombardi, Stefano (2019) «Threat Effects of Monitoring and Unemployment Insurance Sanctions: Evidence from Two Reforms». *IFAU Working Paper No. 2019:22*. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/227842/1/1679432206.pdf>

.....
² <https://www.nav.no/strategi>

Mazur, Karol (2016) «Can Welfare Abuse be Welfare Improving?». *Journal of Public Economics* 141. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2016.07.001>

OECD (2022) «Activity-related Eligibility Conditions for Receiving Unemployment Benefits». *Results 2022*. https://www.oecd.org/els/soc/Activity-related%20eligibility%20conditions_2020.pdf

Pattaro, Serena, Nick Bailey, Evan Williams, Marcia Gibbons, Valerie Wells, Mark Tranmer og Chris Dibbens (2022) «The Impacts of Benefit Sanctions: A Scoping Review of the Quantitative Research Evidence». *Journal of Social Policy* 51(3). <https://doi.org/10.1017/S0047279421001069>

Prop. 11 L (2015-2016) «Endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (økning i grunnpensjon til gifte og samboende pensjonister og andre endringer)». *Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 6.november 2015, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/lov-om-endringer-i-folketrygdloven-og-enkelte-andre-lover-okning-i-grunnpensjon-til-gifte-og-samboende-pensjonister-og-andre-endringer/id2499073/>

Røed, Knut og Lars Westlie (2012) «Unemployment Insurance in Welfare States: The Impacts of Soft Duration Constraints». *Journal of the European Economic Association* 10(3). <https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2011.01064.x>

NAV FASTSETTER BARNEBIDRAGET FOR EN STADIG MINDRE, MEN SÅRBAR GRUPPE¹

Av Mia Danielsen og Åshild Male Kalstø²

Sammendrag

Foreldre som ikke bor sammen med barnet sitt skal, hvis mulig, betale barnebidrag til forsørgelse og utdanning. Foreldre står fritt til å løse dette selv, gjennom private avtaler. Hvis de ikke blir enig, kan de søke om at NAV skal fastsette og innkreve bidraget. I denne studien gjør vi en registeranalyse av de som får barnebidraget fastsatt av NAV, en gruppe det er lite kunnskap om.

Antall saker hvor NAV fastsetter barnebidraget gikk betydelig ned mellom 2011 og 2022. Vi anslår at 28 prosent av barna som lever i delte familier hadde en bidragssak i NAV i 2022, mens andelen lå på 43 prosent i 2011. En av årsakene til nedgangen ser ut til å være at stadig flere velger delt bosted for barna ved samlivsbrudd. Foreldrene inngår avtaler seg imellom, uten å involvere NAV. Når barna bor like mye hos begge foreldre vil sannsynligvis barnebidrag også være mindre aktuelt i en del tilfeller.

I 2022 hadde halvparten av barna med en bidragssak i NAV mindre enn to netter avtalt samvær med den bidragspliktige i måneden. Dette skiller seg betydelig fra delte familier sett under ett, hvor nesten halvparten hadde delt bosted i 2020. Kun 4 prosent av barna med en bidragssak i NAV i 2022 hadde delt bosted. Siden det som regel er mor som har hovedomsorgen for barna, betyr det at disse barna tilbringer betydelig mindre tid med far enn i delte familier generelt.

Både mottakerne og de pliktige har i betydelig større grad enn befolkningen generelt en livsoppholdsytelse eller sosialhjelp fra NAV. Videre har flesteparten av bidragsmottakerne en så lav inntekt at de kvalifiserer for bidragsforskudd, og over halvparten er enslige forsørgere. Dette kan samlet indikere at mange av de som har bidragssaker i NAV tilhører en mer sårbar gruppe.

.....

¹ Analysen er en bestilling fra Barne- og familiedepartementet.

² Takk til Bjørg Løken Western, Arumugam Uthayakumar og Ola Thune for tilrettelegging av data.

Innledning

Foreldre har plikt til å forsørge egne barn til de fyller 18 år. Ifølge barneloven skal foreldrene bære utgifter til forsørgelse og utdanning for barnet etter evne (Barneloven §66 og §67). Når en eller begge foreldrene ikke bor sammen med barnet skal hen, hvis mulig, dekke dette gjennom å betale et fast beløp, omtalt som barnebidrag. Foreldrene står fritt til å bestemme størrelsen på barnebidraget gjennom private avtaler. Barnebidrag er altså i utgangspunktet et privatrettslig område.

Samtidig er det å sikre at begge foreldre overholder sin forsørgelsesplikt overfor barna ansett som så viktig at det offentlige har utformet regler for fastsetting og innkreving av barnebidrag (St.meld. nr.19 (2006-2007)). For å hjelpe foreldre som har gått fra hverandre med å bestemme størrelsen på bidraget, tilbyr NAV blant annet en gratis bidragskalkulator på sine nettsider. Dersom foreldrene ikke blir enige kan de søke om at NAV skal fastsette barnebidraget. Ved utforming av regelverket for barnebidrag har man blant annet vært opptatt av å oppmuntre til at barnet har samvær med begge foreldre, og at økonomi ikke skal være et hinder for dette.

I denne artikkelen setter vi fokus på de foreldrepårene som ikke har blitt enige om fastsettelsen av barnebidraget, og som dermed har fått bidraget fastsatt av NAV. Det har aldri vært gjort registerdataundersøkelser av denne gruppen tidligere, og det er derfor begrenset kunnskap om hvem denne gruppen er. Vi vil her beskrive utviklingen i antall saker, i tillegg til kjennetegn ved de bidragspliktige og -mottakerne i perioden 2011 til 2022. Vi vil også undersøke om de mottar ytelser fra NAV, og hvordan dette eventuelt har endret seg over tid. Vi vil også se på alder til barna, avtalt samvær og bidragsforskudd. Målet er å kunne gi en bedre oversikt over hvem disse er, og eventuelle endringer som har skjedd over tid.

Regelverk som skal oppmuntre til samvær

Uenighet om økonomi kan gjøre foreldresamarbeidet vanskelig. En kvalitativ studie av unges erfaring med delt bosted, viser at konflikter om økonomi kan være en stor belastning for barna. Konfliktene handler ofte om hvem som skal betale for hva (Lidén og Kitterød

2019). Det er derfor viktig med regler som ikke er med på å forsterke konfliktnivået mellom foreldre som har gått fra hverandre.

Regelverket for offentlig fastsettelse av barnebidrag er utformet ut fra en avveining av hva som vil være praktisk, og samtidig rettferdig, i de fleste tilfeller. Det skal også være tilpasset både de med god økonomi og de med ikke fullt så god økonomi (Barne- og likestillingsdepartementet, Prop. 58 L (2016-2017)). I regelverket tas det derfor utgangspunkt i gjennomsnittsberegninger av hva det koster å forsørge et barn med et normalt og forsvarlig forbruk, omtalt som underholdskostnaden. Kostnadene er inndelt etter aldersgrupper og øker med alder (se faktaboks for mer informasjon om underholdskostnaden).

Hvis barnebidraget ikke blir betalt av bidragspliktig som avtalt, kan NAV utbetale bidragsforskudd. Dette er en behovsprøvd statlig ytelse, hvor formålet er å sikre mottaker midler til underhold av barna på et visst nivå hver måned (se faktaboks for mer informasjon om bidragsforskudd). En viktig årsak til at en del velger å søke om at NAV skal fastsette barnebidraget er nettopp for å kunne få utbetalt bidragsforskudd. Hvis man er i en situasjon der bidragspliktig ikke kan betale barnebidrag, vil dette være en måte å sikre seg en fast stønad for å forsørge barna.

Bidragsregelverket ble endret 1. oktober 2003. Målet med endringene var blant annet at barnets behov for forsørgelse skulle deles mellom foreldrene etter økonomisk evne og så rett og rimelig som mulig (St.meld. nr. 19 (2006-2007)). De nye bidragsreglene skulle også oppmuntre til omsorg, i form av samvær, fra begge foreldrene. Det ble derfor innført et samværsfradrag. Med dette skulle man unngå at økonomi ble en barriere for samvær, ved å ta hensyn til at den bidragspliktige har utgifter i forbindelse med samværet. Hvor mye tid det er avtalt at den bidragspliktige er sammen med barnet påvirker dermed hvor mye som skal betales i barnebidrag (se faktaboks for mer informasjon om samværsfradraget). Et siste viktig mål med regelverksendringene var også å legge til rette for at flest mulig skulle ordne bidragsforholdet seg imellom, gjennom private avtaler (St.meld. nr. 19 (2006-2007)).

Stadig vanligere med delt bosted

Siden barnebidraget blant annet er påvirket av hvordan foreldrepårene fordeler omsorgen for barna, er det interessant å se nærmere på hvordan dette har utviklet seg over tid. Rundt ett av fire barn mellom 0 og 17 år har foreldre som ikke bor sammen (SSB 2022).³ Dette har vært stabilt siste tiår. I 2022 utgjorde dette 249 900 barn. Det er disse barna det potensielt kan betales barnebidrag for.

Siden barnebidrag i utgangspunktet er et privatrettslig område, er mye av det vi vet om delte familier basert på svar fra spørreundersøkelser. Registerdata fra SSB viser bare hvem barnet er registrert bosatt med, men ikke hvordan foreldrene har fordelt omsorgen. SSB har derfor gjennomført flere spørreundersøkelser blant familier hvor barn under 18 år ikke er registrert bosatt med begge foreldrene (Lyngstad mfl. 2014a; Wiik 2022). Disse undersøkelsene fokuserer i stor grad på hvilken bostedsløsning foreldrene velger for barna.

Antall barn med foreldre som ikke bor sammen har altså ikke endret seg mye de siste årene, men hvilken bostedsløsning foreldrene velger for barna har endret seg drastisk. Det blir stadig vanligere med delt bosted. Andelen par som velger delt bosted⁴, har økt fra 8 prosent i 2002 til 43 prosent i 2020 (Lyngstad mfl. 2014a; Wiik 2022). I 2020 var det 49 prosent av foreldrepårene som hadde en løsning hvor barna bodde mest hos mor og 7 prosent mest hos far (Wiik 2022). Andelen som velger at barnet bor fast hos mor har blitt redusert i perioden, mens andelen som bor fast hos far har vært stabil.

³ Det betyr at en av foreldrene ikke er registrert bosatt på samme adresse som barnet sitt i folkeregisteret.

⁴ I utgangspunktet innebærer delt bosted at barnet bor fast hos begge foreldrene, og at begge foreldrene dermed skal være involvert når det tas viktige beslutninger i barnas liv (Barneloven § 37). I forskriften til barneloven står det at når foreldrene er enige om at de har avtalt delt bosted for barnet, legges det til grunn at begge foreldrene har de samme daglige utgifter til barnet den tiden de bor fast hos dem, og at barnet bor like mye hos begge (forskrift til fastsettning og endring av fostringstilskot § 8). De aller fleste som rapporterer at de har delt bosted, velger også en bostedsløsning der barna bor tilsvarende halvparten av tiden hos hver av foreldrene (Lyngstad mfl. 2014a).

Økningen i delt bosted kan ses i sammenheng med at par er mer likestilte i den daglige omsorgen for barna når de lever sammen (Kitterød 2012; Ellingsæter og Kitterød 2021). Det legges til rette for at far skal ta en mer aktiv rolle i omsorgen for barna, blant annet ved at en del av foreldrepermisjonen har blitt fordelt til far, og at denne fedrekvoten har blitt utvidet flere ganger (NOU 2017:6, s.22). I tillegg har det vært flere regelendringer på 2000-tallet som oppfordrer til mer samvær blant samværsforelder og barn, blant annet endringer i bidragsregelverket og utvidelse av vanlig samværsrett (Kitterød mfl. 2015). Dette vil sannsynligvis også være med å påvirke hvilken løsning familier velger etter et samlivsbrudd.

Sammenlignet med foreldrepar som velger at barnet skal bo mest med én av foreldrene, er foreldrepar med delt bosted yngre, har høyere utdanning og har mer nylig gått fra hverandre. Dette er et mønster som har vedvart over tid (Lyngstad mfl. 2014b; Kitterød mfl. 2015). Foreldre som velger delt bosted etter samlivsbrudd har lavere konfliktnivå, er mer enige om den daglige oppdragelsen av barna, oppfølging av fritidsaktiviteter og omfanget av samværet (Wiik 2023; Wiik mfl. 2015). Delt bosted er likevel blitt mer vanlig blant alle typer foreldrepar, også de med et høyt konfliktnivå (Kitterød mfl. 2016).

At det har skjedd så store endringer over tid i hvilke løsninger foreldrepar som går fra hverandre velger for barna, vil sannsynligvis også påvirke hvor mange som søker om at NAV skal fastsette, og kreve inn, barnebidraget. I en del tilfeller vil det kanskje ikke være aktuelt med barnebidrag fordi foreldrene deler de daglige utgiftene for barna likt. Hvis det er inntektsforskjeller mellom foreldrene kan det også være aktuelt med barnebidrag i familier med delt bosted, men mange vil kanskje velge å løse dette gjennom private avtaler (se faktaboks for mer informasjon om fastsetting av barnebidrag i NAV ved delt bosted).

Regelverk for fastsetting av barnebidrag og definisjoner av begreper

Fastsetting av barnebidrag i NAV reguleres av barneloven kapittel 8. Det pålegges et gebyr på størrelse med et rettsgebyr (1243 kroner i 2023) for hvert vedtak som fattes om fastsettelse eller endring.

Når NAV fastsetter barnebidrag, tas det utgangspunkt i hva det koster å forsørge et barn, omtalt som underholdskostnaden. Kostnaden fordeles mellom foreldrene etter inntektene deres. Den med den høyeste inntekten skal dekke den største delen av kostnadene til barnet. Barnebidraget er den bidragspliktiges andel av underholdskostnaden. Barnebidraget prøves mot den bidragspliktiges bidragsevne, og deretter gis det samværsfradrag. Disse begrepene er beskrevet under.

Bidragsmottaker mottar barnebidraget og er den forelderen som barnet bor fast sammen med. Bidragsmottaker forsørger barnet ved å betale barnets kostnader. I SSB sine analyser av spørreundersøkelsen om bosted og samvær brukes «bostedsforelder» om forelderen som barnet bor fast sammen med. I saker med delt bosted er bidragsmottakeren den forelderen som har lavest inntekt.

Bidragspliktig betaler barnebidrag til bidragsmottaker og er den forelderen som barnet ikke bor fast sammen med, eller som barnet som regel bor minst hos. I enkelte tilfeller kan det også være aktuelt med bidrag når barna har delt bosted. Dette henger sammen med foreldrenes inntekt. Bidragspliktig forsørger barnet ved å betale barnebidrag. I SSB sine analyser av spørreundersøkelsen om bosted og samvær brukes «samværsforelder» om forelderen som barnet ikke bor fast sammen med. I saker med delt bosted er bidragspliktige den forelderen som har høyest inntekt.

Underholdskostnaden er basert på hva det koster å forsørge et barn. Satsene som inngår i underholdskostnaden fastsettes av Barne- og familiedepartementet i forskrift og er basert på statistikk fra Statens Institutt for

Forbruksforskning og SSB. Underholdskostnaden består av forbruksutgifter, boutgifter og tilsynsutgifter. Ordinær barnetrygd blir trukket fra, fordi den er ment for forsørgelse av barnet. Underholdskostnaden er delt inn i fire aldersgrupper og øker med barnets alder (0-5 år, 6-10 år, 11-14 år og 15 år og eldre). Satsene reguleres 1. juli hvert år.

Bidragsevne er hvor mye NAV vurderer at den bidragspliktige kan betale i barnebidrag. Hvis den bidragspliktige har lav inntekt, kan barnebidraget bli redusert eller settes til 0 kr. Bidraget skal aldri være høyere enn bidragsevnen. NAV bruker faste satser for å beregne bidragsevnen. Det tas blant annet hensyn til fastsatte satser for eget underhold, underhold av egne barn i egen husstand og boutgifter, i tillegg til skattesats og trygdeavgift. Den bidragspliktige skal ikke betale mer enn 5/6 eller 83,3 prosent av underholdskostnaden til barnet, og heller ikke mer enn 25 prosent av den bruttoinntekten NAV har beregnet til samlet barnebidrag, før et eventuelt samværsfradrag. Dersom den bidragspliktige ikke har evne til å betale beregnet bidrag til alle barn hen betaler bidrag for, skal barnebidraget fordeles forholdsmessig mellom barna.

Samværsfradrag i barnebidraget gis bidragspliktige når foreldrene har en avtale, dom eller rettsforlik om samvær med barnet. Fradraget henger sammen med omfanget av samværet, og er delt inn i fire samværsklasser. Som hovedregel telles det netter når samværsklassen skal beregnes. Samværsfradraget er ment å dekke utgifter som mat og drikke, helse og hygiene, lek og fritid og transport. Boutgifter regnes med i samværsfradraget for de to høyeste samværsklassene (3 og 4). Jo eldre barnet er, jo høyere er samværsfradraget. Dersom den bidragspliktige har avtale om mindre samvær med barnet enn to netter per måned, har hen ikke rett på samværsfradrag. Tabell 1 viser størrelsen på samværsfradraget etter samværsklasser og alder på barnet i 2022.

Tabell 1. Oversikt over samværsklasser. Antall netter ved de forskjellige samværsklassene og samværsfradraget i kroner ved forskjellige samværsklasser og alder på barnet. Summer basert på tall fra 2022.

	Antall netter	0-5 år	6-10 år	11-14 år	15 år og mer
Samværsklasse 0	Mindre enn samværsklasse 1 (mindre enn 2 netter per måned)	0	0	0	0
Samværsklasse 1	2-3 netter per måned	276	365	479	550
Samværsklasse 2	4-8 netter per måned	913	1 209	1 587	1 821
Samværsklasse 3	9-13 netter per måned	2 425	2 837	3 364	3 691
Samværsklasse 4	14-15 netter per måned	3 044	3 561	4 223	4 634

Kilde: Forskrift om fastsetting og endring av fostrinstilskot (2022).

Barnebidrag ved delt bosted: Når NAV beregner barnebidrag for barn med delt bosted, tas det utgangspunkt i at begge foreldrene har like store kostnader for barnet. Det kan likevel være aktuelt med barnebidrag når det er inntektsforskjeller mellom foreldrene, ettersom foreldrene skal dele underholdskostnaden forholdsmessig etter inntekt. Forelderen med høyest inntekt vil være bidragspliktig.

Bidragforskudd er en behovsprøvd stønad man kan ha rett til, hvis barnebidraget ikke blir betalt eller ikke betales i tide.¹ Formålet med ytelsen er å sikre enslige forsørgere midler til underhold av barna på et visst nivå hver måned. For å ha rett til bidragforskudd må barnet være under 18 år og bo fast hos bidragsmottaker. Videre må bidraget innkreves via NAV/Skatteetaten (fordi NAV trekker forskuddet fra barnebidraget

før det blir utbetalt). Bidragsmottaker må også ha en samlet årsinntekt som er under 320 ganger satsen for forhøyet forskudd for ett barn (fra 1. juli 2023 ble denne grensen endret til 330 ganger satsen for forhøyet forskudd per barn per måned). I 2022 tilsvarte dette 563 200 kr. Bidragsforskudd har tre ulike satser; ordinær, redusert og forhøyet. Hvilken sats man har rett til avhenger av inntekt, antall barn og om man er gift eller samboer med ny partner. Per 1. juli 2022 er beløpet for ordinær bidragforskudd på 1 320 kr i måneden.

Kilde: Barneloven, kapittel 8; Forskoteringsloven; Forskrift om fastsetjing og endring av fostringstilskot; Forskrift om gebyr for offentlig fastsettelse av barnebidrag; Forskrift om samla fastsetjing av tilskot i visse tilfelle; nav.no

.....

¹ Se <https://www.nav.no/bidragforskudd> eller <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/innsikt/bidragforskudd/id2507635/> (informasjon hentet den 04.10.23).

Data og metode

Analysen er en deskriptiv undersøkelse av familier hvor NAV fastsetter og krever inn barnebidraget. Dette inkluderer også saker hvor partene selv er blitt enig om størrelsen på bidraget, men hvor NAV krever inn samt saker der det kun utbetales forskudd. I analysen skiller vi ikke på om NAV både har fastsatt og innkrever barnebidraget, eller om det er en privat avtale hvor NAV bare er innkrever. De fleste sakene (95 % i 2022) er av førstnevnte type. For å undersøke utviklingen over tid bruker vi beholdningstall per desember i årene fra 2011 til 2022. Unntak er 2016, hvor det ikke ble produsert statistikk.

Vi undersøker utviklingen i antall bidragsmottakere, bidragspliktige og saker (barn). Siden hver sak har tre parter, skiller vi på utviklingen mellom dem. Vi ser også på aldersfordelingen til barna. Videre analyserer vi kjennetegn ved bidragsmottakere og bidragspliktige. Vi undersøker alder, kjønn, antall barn det betales/mottas bidrag for, fødeland, bidragsevne, rett på bidragforskudd, avtalt samvær, om foreldrene har bodd sammen og mottak av andre ytelser fra NAV.

Det er noen begrensninger ved datasettet vi benytter i denne analysen. For det første har vi ikke informasjon om kjennetegn på en relativt stor andel av de bidragspliktige, og andelen øker gjennom perioden. I 2011

har vi ikke informasjon om to prosent av de bidragspliktige. I 2022 er denne andelen på syv prosent. Når det gjelder barna og bidragsmottakerne, mangler vi informasjon om rundt én prosent av utvalget. Gjennom perioden har vi ikke informasjon om avtalt samvær i 12 til 15 prosent av sakene. I halvparten av disse sakene er det ukjent hvem den pliktige er, eller så bor en av partene i utlandet. Vi velger fortsatt å rapportere og analysere utviklingen i kjennetegn for de vi har informasjon om, og rapporterer om ukjent i tabeller og figurer.

Vi har delt inn barna i aldersgrupper basert på aldersinndelingen i underholdskostnaden og samværsfradraget. Aldersgruppene vi bruker er 0-5 år, 6-10 år, 11-14 år, 15-17 år og over 18 år. Vi har valgt å behandle barn med alder over 24 år som ukjent. Det kan være aktuelt å betale barnebidrag så lenge barnet er i ordinær skolegang (Barneloven § 68). Siden ungdomsretten til å fullføre videregående skole utløper året man fyller 24 år, har vi satt dette som en grense. Det er svært få observasjoner hvor barnet er over 24 år i datagrunnlaget.

Vi har kun informasjon om bidragsevne og avtalt samvær i årene 2014 til 2022. Våre data viser bare hvor mye samvær det er avtalt mellom bidragsmottaker og

bidragspliktig, ettersom det er dette som avgjør samværsfradraget. Vi vet ikke hvor mye samvær som faktisk er gjennomført mellom bidragspliktig og barnet.

Vi har kun informasjon om bidragsmottaker har søkt og kvalifiserer for å motta bidragsforskudd og hvilken sats de kvalifiserer for, men ikke om det faktisk er blitt utbetalt et forskudd.

Resultater

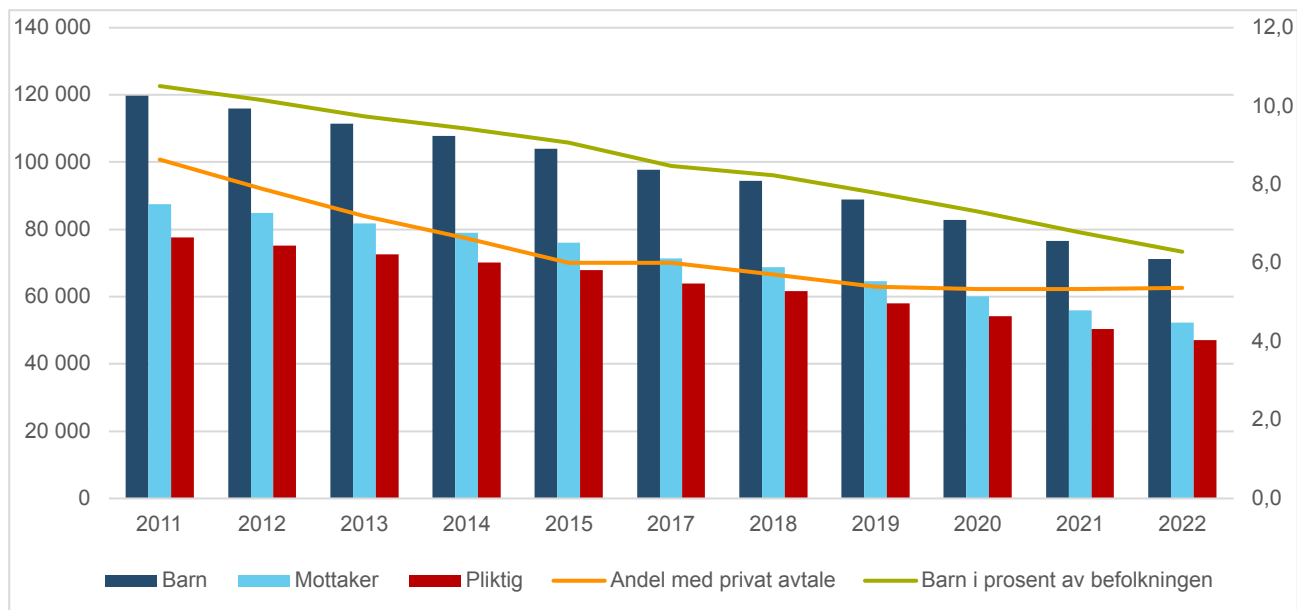
Stor reduksjon i antall offentlig fastsatte barnebidrag

Antall barn det betales barnebidrag for gjennom NAV reduseres gjennom perioden vi studerer (figur 1). I 2011 ble det betalt barnebidrag eller bidragsforskudd, gjennom det offentlige, for 120 000 barn, mens det i 2022 var 71 000 barn. Dette tilsvarer en reduksjon på 40 prosent. Det er også en reduksjon i andelen barn med slike saker i prosent av befolkningen i alderen 0-17 år. I 2011 ble det betalt barnebidrag gjennom NAV for 10,5 prosent av barna, mens andelen gikk ned til 6,3 prosent i 2022. Reduksjonen i antall saker skyldes dermed ikke at det har blitt færre barn i perioden.

I 2022 var det 249 900 barn som ikke bodde sammen med begge foreldrene i en husstand (SSB 2022). Det betyr at flesteparten blir enige om barnebidrag gjennom private avtaler, eller at det ikke er aktuelt med bidrag fordi foreldrene deler likt på utgiftene til barna. Hvis vi ser dette tallet opp mot antall bidrags saker i NAV, er det 28 prosent av barna det potensielt kan betales barnebidrag for som har en offentlig fastsatt avtale. I 2011 var den samme andelen på 43 prosent, og Skevik (2006) antyder at andelen var på rundt 90 prosent på begynnelsen av 2000-tallet. Vårt anslag på andel saker fastsatt av NAV er muligens for høyt, ettersom antall saker også inkluderer utenlandssaker.

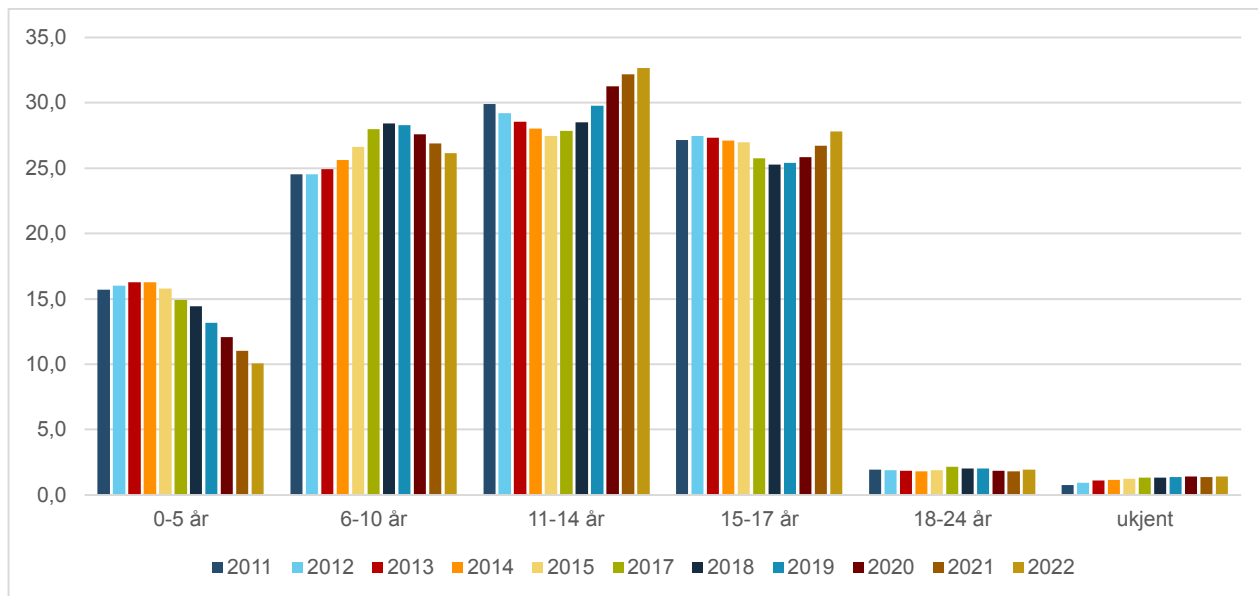
Det betales barnebidrag og bidragsforskudd for flere barn enn det er bidragsmottakere og bidragspliktige. Det er fordi noen mottar barnebidrag eller bidragsforskudd for mer enn ett barn, og fordi noen av de bidragspliktige betaler for flere barn. Gjennom perioden er det en tilsvarende reduksjon i antall bidragsmottakere (fra 87 500 til 52 200) og bidragspliktige (fra 77 500 til 47 100) som i antall bidrags saker (-40 %).

Figur 1. Antall barn (saker), bidragsmottakere og bidragspliktige (venstre akse). Andel saker med privat avtale hvor NAV krever inn og betaler ut bidraget og andel barn (0-17 år) med bidrags sak i NAV i prosent av befolkningen 0-17 år (høyre akse). Desember 2011-2022



Kilde: NAV

Figur 2. Andel barn og unge med en barnebidragssak fordelt etter aldersgrupper. Desember 2011-2022. Prosent



Kilde: NAV

Andelen saker hvor foreldrene selv er blitt enig om størrelsen på bidraget gjennom private avtaler, men hvor NAV krever inn og betaler ut, er også redusert. Disse sakene utgjorde 9 prosent av alle sakene i 2011 og 5,5 prosent i 2022.

Størst reduksjon blant de aller minste barna

De yngste barna (0 – 5 år) utgjør den minste aldersgruppen blant barna det betales barnebidrag for (figur 2). Dette er også aldersgruppen som har hatt størst reduksjon gjennom perioden. Dette gjør at andelen barn i denne gruppen reduseres fra rundt 16 prosent mellom 2011 og 2015, til 10 prosent i 2022.

Aldersgruppene 6 – 10 år, 11 – 14 år og 15 – 17 år utgjør nesten like store andeler av barna, på henholdsvis 26, 33 og 28 prosent i 2022. Gjennom perioden er det noen endringer i alderssammensetningen til barna. Det er en økning i andelen barn mellom 11 – 14 år i perioden etter 2015, rundt samme tidspunkt er det en tilsvarende reduksjon i andelen barn mellom 6 – 10 år. Ettersom vi her ser på beholdningstall, og ikke nye saker, indikerer dette at det er de samme barna som fortsetter å ha en bidragssak, men som blir eldre og forflytter seg fra en aldersgruppe til en annen. Dette bildet forsterkes av at det er en sterk reduksjon gjennom perioden blant de yngste, og at gjennomsnittsal-

deren til barna øker gjennom perioden fra 11 år til 11,6 år (tabell V1 i vedlegget).

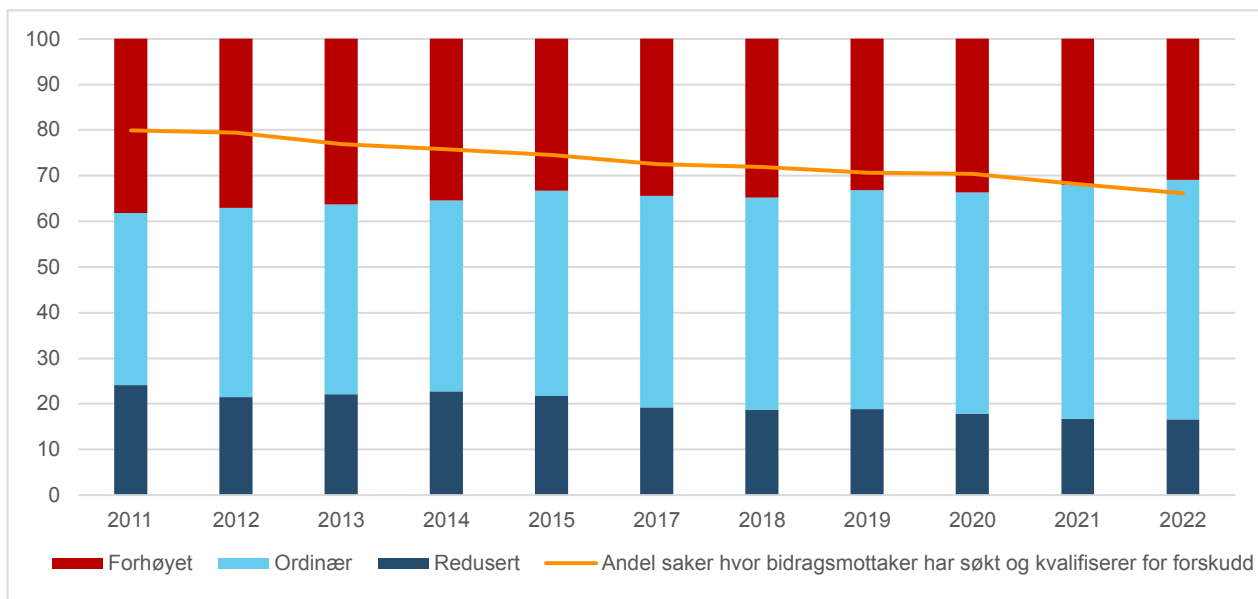
Andel unge i alderen 18-24 år som det betales barnebidrag for lå stabilt på rundt 2 prosent gjennom hele perioden. De fleste av disse er 18 og 19 år, men det ble også betalt barnebidrag for noen få i 20-årene. Unge vil fra fylte 18 år selv være mottaker av bidraget.

Færre har søkt og kvalifiserer for bidragsforskudd

I 2011 søkte og kvalifiserte bidragsmottaker for bidragsforskudd i 80 prosent av bidragssakene (figur 3). Denne andelen ble redusert til 66 prosent i 2022. I de fleste bidragssaker i NAV har altså bidragsmottaker søkt og kvalifiserer for forskudd. Vi vet imidlertid ikke om det faktisk er blitt utbetalt bidragsforskudd. At det er færre som søker og kvalifiserer for bidragsforskudd, kan ha sammenheng med at det i samme periode har vært en inntektsvekst for kvinner som også er større enn for menn (SSB 2019). Dette kan ha bidratt til at flere kvinner har for høy inntekt til å kvalifisere for bidragsforskudd.

I alle år, med unntak av 2011, utgjør de med ordinær sats på bidragsforskuddet den største gruppen. Andelen øker også gjennom hele perioden fra 38 prosent i 2011

Figur 3. Andel saker hvor bidragsmottaker har søkt og kvalifiserer for forskudd og prosentvis fordeling på sats. Desember 2011-2022. Prosent



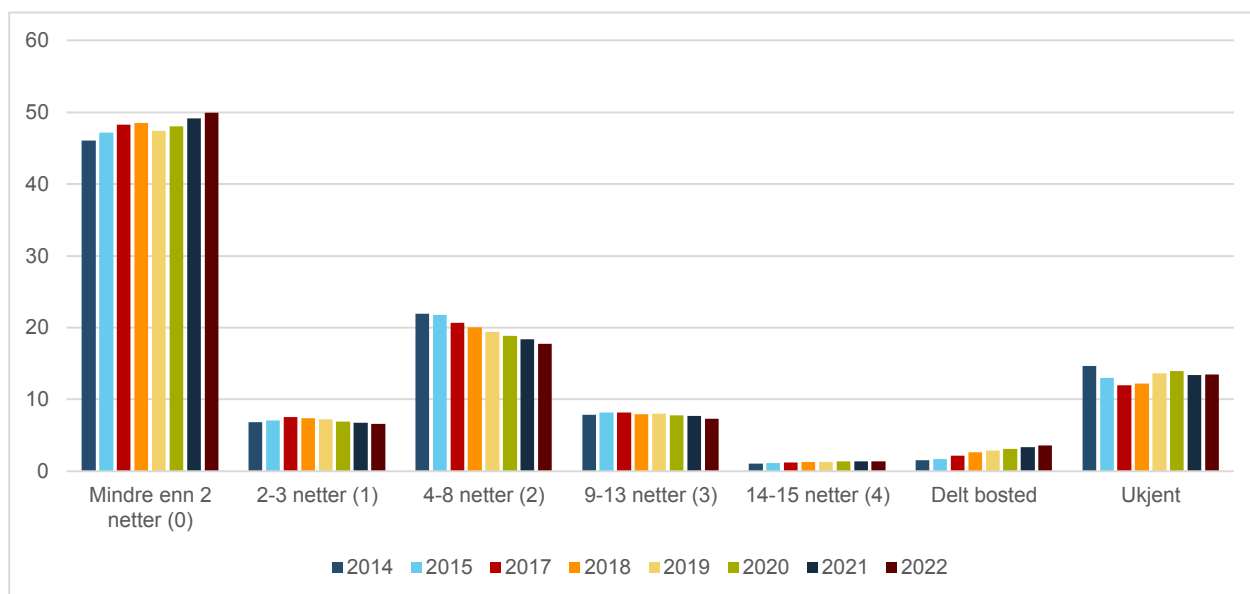
Kilde: NAV

til mer enn halvparten i 2022. Det er færre saker hvor bidragsmottaker kvalifiserer for redusert sats (mellom 17 og 24 %), enn hvor bidragsmottaker kvalifiserer for forhøyet sats (mellom 31 og 38 %). I 2011 var det like stor andel som kvalifiserte for ordinær og forhøyet sats.

Halvparten har lite eller ingen avtalt samvær

Rundt halvparten av barna tilbringer mindre enn to netter sammen med bidragspliktig i måneden (figur 4). Med så lite avtalt samvær vil ikke bidragspliktig få fratrukk fra barnebidraget. Andelen økte fra 46 pro-

Figur 4. Barnebidragssaker fordelt på antall netter i mnd. med samvær. Samværsklasser i parentes. Desember 2014-2022. Prosentvis fordeling



Kilde: NAV

sent i 2014 til 50 prosent i 2022, og utgjør den største samværsklassen i alle år. I tillegg er det 7-8 prosent som har nesten tilsvarende lite samvær, med 2-3 netter i måneden. I 14 prosent av sakene er samværet ukjent. Siden avtalt samvær gir fratrekk i barnebidraget, er det grunn til å tro at barna og de bidragspliktige tilbringer lite tid sammen i disse sakene. Det betyr at det var relativt lite samvær mellom barna og de bidragspliktige i 71 prosent av bidragssakene i NAV i 2022.

I 2022 var en av partene enten ukjent eller bosatt i utlandet i hele 25 prosent av bidragssakene i NAV. I en del av disse sakene er ikke avtalt samvær registrert, og der vi har informasjon er det ofte lite samvær. Dette er med på å trekke ned samværet generelt, men bildet er også det samme når vi kun ser på sakene der alle parter er kjent og bosatt i Norge. Når vi kun ser på registrert samvær der alle partene er bosatt i Norge i 2022, er det ukjent samvær i 9 prosent av sakene, 45 prosent har under 2 netter med samvær, mens 8 prosent har samvær på 2-3 netter i måneden (ikke vist i figur).

En av fem bidragspliktige er sammen med barnet 4-8 netter i måneden. Dette er dermed den nest største gruppen. Her vil de med «vanlig samværsrett»⁵ tilhøre. Det er derfor ikke overraskende at dette er en så stor gruppe. Disse utgjorde imidlertid en mindre andel av sakene i 2022 (18 %), enn i 2014 (22 %).

Det er relativt få saker hvor det er mye avtalt samvær mellom barna og den bidragspliktige. I 7-8 prosent av sakene er samværet 9-13 netter per måned og i overkant av 1 prosent av sakene mellom 14 og 15 netter. Disse andelen holder seg ganske stabil gjennom perioden.

Den eneste gruppen hvor antall saker øker i perioden, er de med delt bosted. Selv om det er en økning, er det

få saker. I 2022 var det 2 500 bidragssaker med delt bosted som utgjorde 3,5 prosent.

Det er tydelig at de som har offentlig fastsatt barnebidrag skiller seg betydelig fra delte familier generelt når det gjelder hvor mye tid barna tilbringer med begge foreldrene. Ser vi på delte familier generelt bor drøyt 40 prosent av barna like mye hos begge foreldrene i 2020 (Wiik 2022), mens det kun gjelder 3,5 prosent av bidragssakene i NAV. Blant de som har en bidragssak i NAV er det derimot over 70 prosent av barna som tilbringer lite eller ingen tid med den ene forelderen, denne andelen har vært ganske stabil gjennom hele perioden vi undersøker. SSB finner at tilsvarende andel er 22 prosent (i 2012) i delte familier generelt (Lyngstad mfl. 2014a). De aller fleste barna det betales bidrag for via NAV bor fast hos mor. Det betyr at barna det betales bidrag for via det offentlige generelt tilbringer mindre tid med far enn i delte familier generelt.

Mor er som regel bidragsmottaker, mens far er bidragspliktig

Over tid er det små endringer i bidragspliktiges og bidragsmottakernes kjennetegn (se tabell VI i vedlegget). Vi rapporterer derfor bare tallene for 2022 i tabell 2. De fleste bidragspliktige er menn (86 %), mens de fleste bidragsmottakere er kvinner (92 %) (tabell 2). Det betyr at det i de fleste bidragssaker i NAV er mor som har hovedansvaret for barnet eller barna.

De mellom 40 og 49 år utgjør den største aldersgruppen av bidragspliktige (37 %), mens de mellom 30 og 39 år utgjør den nest største gruppen (30 %) (tabell 2). Den laveste andelen bidragspliktige er mellom 50 og 59 år (20 %), og de over 60 år (4 %). Gjennom perioden er det sterkest reduksjon i antall saker blant de yngste bidragspliktige (-67 %), men denne gruppen (de mellom 20 og 29 år) utgjør en liten andel (4 %). Det er svært få bidragspliktige som er under 20 år hvert år. Andelen bidragspliktige med ukjent alder øker gjennom perioden (tabell VI i vedlegget). Endringene vi ser i aldersgruppene er derfor usikre.

⁵ Vanlig samværsrett innebærer at forelderen som ikke bor sammen med barnet har rett til å være sammen med barnet en ettermiddag i uka med overnatting, annenhver helg, til sammen tre uker i sommerferien, og annenhver høst-, jule-, vinter- og påskeferie (Barneloven §43). Det gjør at de med vanlig samværsrett vil tilhøre samværsklasse 2 (4-8 netter).

Sammenlignet med de bidragspliktige, er bidragsmottakerne i snitt yngre. De fleste er i aldergruppene 30-39 år (39 %) og 40-49 år (38 %). Mottakere i alderen 20-29 år utgjorde i snitt 12 prosent av mottakerne, som er en høyere andel enn for bidragspliktige (4 %). Andelen i denne gruppen har gått noe ned. Samtidig har andelen i alderen 50-59 år økt noe i perioden. I gjennomsnitt er 10 prosent av mottakerne i denne alderen. Svært få mottakere er under 20 år eller 60 år eller eldre.

Hvor gamle foreldrepårene i bidragssaker er henger naturlig nok sammen med hvilken alder det er vanlig å få barn i. Den generelle trenden har vært at gjennomsnittsalderen for når man får barn har økt, og dette ser ut til også å gjelde blant de som har bidragssaker i NAV. Det er imidlertid snakk om små endringer.

Rundt 70 prosent av de som mottar barnebidrag, og de som betaler barnebidrag, gjør dette for ett barn, mens rundt 25 prosent mottar eller betaler for to barn. 6-7 prosent mottar eller betaler barnebidrag for tre barn eller mer.

De fleste bidragspliktige har mulighet til å betale hele eller deler av barnebidraget. Det er en økning i andelen som har bidragsevne gjennom perioden fra 64 prosent i 2014 til 70 prosent i 2022 (tabell V1 i vedlegget). Samtidig har det vært en nedgang i saker hvor NAV har vurdert at den bidragspliktige ikke har mulighet til å betale noe barnebidrag, og bidragsevnen derved er satt til null (se faktaboks). Andelen bidragspliktige uten bidragsevne ble redusert fra 17 prosent i 2014 til 12 prosent i 2022. Ettersom det er en ganske stor andel av de bidragspliktige som har ukjent bidragsevne er utviklingen over tid usikker. Vi har her undersøkt om NAV har vurdert om de bidragspliktige har evne til å betale barnebidraget, ikke om de faktisk betaler.

I de fleste bidragssakene har foreldrepårene tidligere vært gift eller samboere (tabell V1 i vedlegget). I 2022 gjaldt dette i 90 prosent av alle bidragssakene. Denne andelen har økt jevnt fra 77 prosent i 2011.

Tabell 2. Kjennetegn ved bidragsmottakere og bidragspliktige. Andel av bidragspliktige og bidragsmottakere. Desember 2022. Prosent

	Mottaker	Pliktig
Kjønn		
Kvinner	92	7
Menn	6	86
Ukjent	2	7
Alder		
Under 20 år	0	0
20-29 år	8	4
30-39 år	39	28
40-49 år	38	37
50-59 år	12	20
60 år og over	2	4
Ukjent	2	7
Antall barn det betales/mottas barnebidrag for		
Ett barn	70	68
To barn	24	25
Tre barn	5	6
Fire eller flere barn	1	2

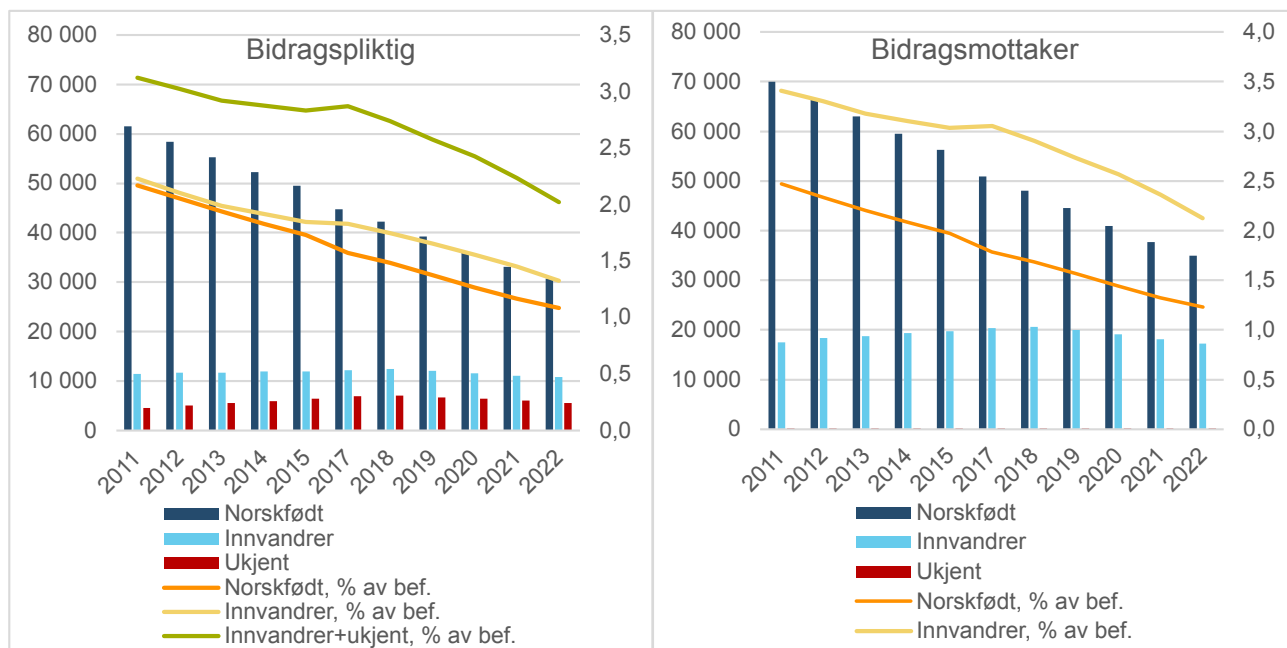
Kilde: NAV

Vanligere med bidragssaker blant innvandrere

Gjennom perioden er det en reduksjon i antall bidragspliktige og bidragsmottakere som er norskfødte (figur 5). I 2011 gjaldt dette nesten 80 prosent av både de bidragspliktige og bidragsmottakerne, mens andelen var på henholdsvis 65 og 67 prosent i 2022. Reduksjonen er et resultat av at det er en større nedgang i antall bidragssaker med norskfødt bidragspliktig eller mottaker (-50 % for begge) enn i antall saker hvor de er født i utlandet (-5 % for bidragspliktige og -1 % for bidragsmottakere). For de bidragspliktige skyldes reduksjonen i andelen norskfødte også at en større andel av de bidragspliktige har ukjent fødeland.

2,1 prosent av befolkningen født i utlandet var bidragsmottakere i 2022, mens dette gjaldt 1,2 prosent i den

Figur 5. Antall saker etter om bidragspliktige og bidragsmottaker er norskfødt, innvandrer eller ukjent (venstre akse). Andelen av befolkningen 18-66 år (høyre akse). Desember 2011 – 2022. Prosent



Kilde: NAV

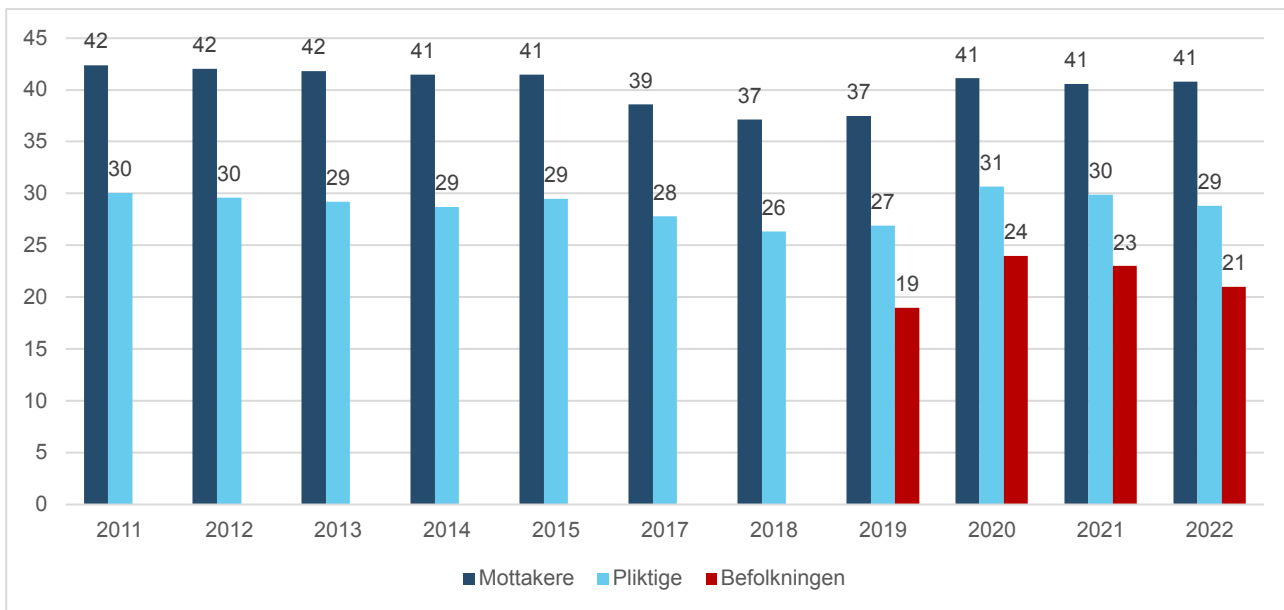
norskfødte befolkningen (figur 5). Forskjellen er mindre blant bidragspliktige. 1,1 prosent av den norskfødte befolkningen er registrert som bidragspliktig, mens andelen er 1,3 prosent blant personer født i utlandet. Antar vi at de med ukjent fødeland ikke er født i Norge, og inkluderer disse i gruppen med innvandrere, øker andelen til 2,0 prosent av befolkningen født i utlandet. Både andelen innvandrere og norskfødte som har en bidragssak i NAV går ned i perioden vi studerer. Utviklingen i de to gruppene følger hverandre tett. I perioden vi studerer har det vært en økning i antall innvandrere i Norge. Det forklarer hvorfor vi kun ser en liten nedgang i antall bidragssaker der pliktig/mottaker er innvandrer, samtidig som andel pliktige/mottakere i prosent av befolkningen født i utlandet går ned.

Det er mer vanlig at barna bor fast hos mor etter et samlivsbrudd blant innvandre enn norskfødte (Wiik 2022). Det kan være med på å forklare hvorfor en høyere andel innvandrere har en bidragssaker i NAV. I 7 100 (10 %) av bidragssakene i 2022 bodde den bidragspliktige i utlandet (ikke vist i figur). I 1 600 (2 %) av sakene bodde barnet i utlandet. Disse forholdene vil sannsynligvis komplisere det å få til private avtaler, og kan også være med på å forklare hvorfor andelen med bidragssaker i NAV er høyere blant innvandrere enn norskfødte. Hvis bidragspliktig er ukjent, er bidragsforskudd eneste måten man kan motta bidrag på. Det var ukjent hvem den bidragspliktige var i 9 200 (13 %) av sakene i 2022.

Mottar i betydelig større grad ytelser fra NAV
 Bidragspliktige og mottakere mottar i betydelig større grad ytelser til livsopphold⁶ fra NAV, sammenlignet med den øvrige befolkningen i alderen 18-66 år. Ved utgangen av 2022 mottok 41 prosent av mottakerne og 29 prosent av de pliktige en livsoppholdsytelse fra NAV (figur 6). I befolkningen generelt lå denne andelen på 21 prosent. De fleste mottakerne av barnebidrag er kvinner, mens de fleste pliktige er menn. Når vi sammenligner med øvrig befolkningen vil det derfor være mest naturlig å sammenligne mottakerne med kvinner og de pliktige med menn. Kvinner mot-

⁶ Ytelser til livsopphold inkluderer dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, tiltakspenger, uføretrygd og overgangsstønad.

Figur 6. Andelen mottakere og pliktige som mottar en livsoppholdsyttelse fra NAV og andel som gjør dette i befolkningen 18-66 år. 2011 – 2022. Prosent



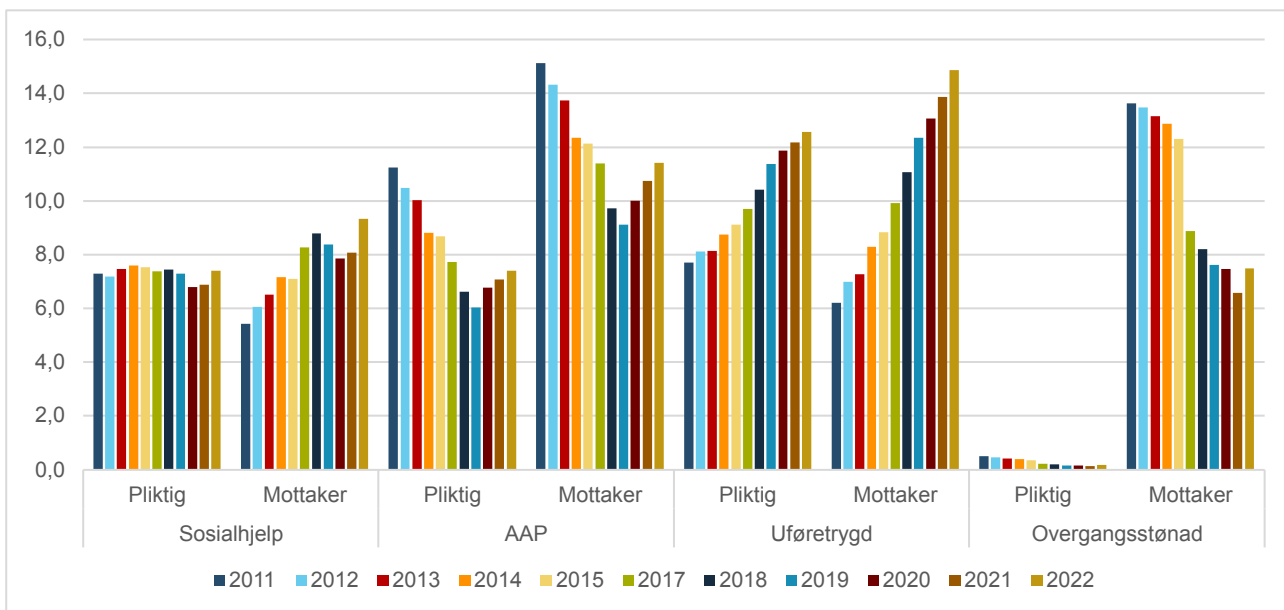
Kilde: NAV

tar oftere livsoppholdsyttelser fra NAV enn menn (Furuberg og Thune 2022; Kalstø og Kann 2018), og dette er sannsynligvis forklaringen på hvorfor en høyere andel av mottakerne enn de pliktige mottar en livsoppholdsyttelse fra NAV. I tillegg forklarer det at en

relativ høy andel av bidragsmottakerne mottar overgangsstonad også mye av forskjellen (figur 7).

Siden 2011 er det ikke skjedd store endringer i andelen pliktige og mottakere som mottar en livsoppholdsy-

Figur 7. Andel bidragspliktige og mottakere med ytelse fra NAV fordelt på ytelse. Desember 2011-2022. Prosent



Kilde: NAV

telse fra NAV. Utviklingen ser ut til å følge konjunkturrene og den øvrige utviklingen i befolkningen.

Vi har videre undersøkt hvilke ytelser det er vanligst å motta (figur 7). Ser vi på bidragsmottakerne mottok 9,3 prosent sosialhjelp, 11,3 prosent AAP, 14,9 prosent uføretrygd og 7,5 prosent overgangsstønad i desember 2022. Til sammen mottok 46 prosent av bidragsmottakerne enten en livsoppholdsytelse og/eller sosialhjelp fra NAV. Blant de pliktige mottok 7,4 prosent sosialhjelp, 7,4 prosent AAP og 12,6 prosent uføretrygd. Det er svært få bidragspliktige som mottar overgangsstønad. Blant de bidragspliktige var det 33 prosent som enten mottok en livsoppholdsytelse og/eller sosialhjelp fra NAV. I befolkningen generelt mottok 1,4 prosent sosialhjelp, 4,0 prosent AAP, 10,5 prosent uføretrygd og 0,3 prosent overgangsstønad. Det betyr at bidragsmottakere og -pliktige mottar alle disse ytelsene i større grad enn befolkningen.

Det er ikke mye overlapp mellom foreldrepar når det gjelder mottak av ytelser. I 40 prosent av parene mottar ingen en livsoppholdsytelse eller sosialhjelp fra NAV. I 46 prosent av tilfellene mottar enten pliktige eller mottaker en eller flere ytelser, mens i 14 prosent mottar begge parter en ytelse fra NAV (ikke vist i figur).

Andelen av mottakerne og de pliktige som mottar en ytelse fra NAV har vært relativt stabilt siden 2011, men det har vært store endringer i hvilke ytelser de mottar. Blant mottakerne har andelen som mottar sosialhjelp og uføretrygd økt betydelig, mens andelen som mottar AAP og overgangsstønad har gått ned. Blant de pliktige har også andelen som mottar AAP gått ned, mens andelen med uføretrygd har økt. Denne siste utviklingen har også skjedd i befolkningen generelt.

At andelen mottakere som mottar overgangsstønad har gått kraftig ned, skyldes innstramminger i regelverket. Blant annet har det blitt innført et skjerpet aktivitetskrav, og man mister nå retten til overgangsstønad umiddelbart etter inngåelse av nytt samboerskap. En studie fra 2018 finner at innstramming i aktivitetskravet førte til en økning i antall enslige mødre

som startet å motta andre ytelser fra NAV, særlig sosialhjelp (Dokken 2018). Tallene i denne analysen ser ut til å støtte oppunder dette funnet.

Mange av mottakerne av barnebidrag er enslige forsørgere. I overkant av 60 prosent av mottakerne har utvidet barnetrygd fra NAV, mens dette kun gjelder et fåtall av de pliktige (4-5%) (se tabell V1 i vedlegget). Denne andelen har vært stabil gjennom perioden vi studerer. De som har utvidet barnetrygd er enslige forsørgere, ettersom man mister retten til utvidet barnetrygd og overgangsstønad når man får ny samboer eller ektefelle. Retten til barnebidrag faller derimot ikke bort. Dette betyr at det er mange av bidragsmottakerne som ikke har fått seg ny samboer eller ektefelle etter samlivsbruddet.

En betydelig andel av både de pliktige og mottakerne har sosialhjelp, og blant mottakerne har også andelen økt. Litt under halvparten av de som mottar sosialhjelp mottar dette i tillegg til en annen ytelse fra NAV, mens den andre halvparten kun mottar sosialhjelp (ikke vist i figur). Det er viktig å være klar over at vi her kun har sjekket mottak i en måned i løpet av året (desember). Sosialhjelp er en ytelse som ofte mottas i en kortere periode, og det er sesongvariasjoner i når den mottas (Lima 2023). Det er som regel høyest mottak av sosialhjelp i første halvdel av året, og særlig i februar og mars. Det er derfor grunn til å tro at flere har mottatt sosialhjelp gjennom året, enn det våre tall viser.

Oppsummering og diskusjon

Det har vært en reduksjon i antall saker hvor NAV fastsetter barnebidraget på 40 prosent fra 2011 til 2022. Dette er en trend som har pågått siden begynnelsen av 2000-tallet (NOU 2017:6). Samtidig er det en flat utvikling i antall barn som ikke er registrert bosatt med begge foreldrene i befolkningen generelt. Skevik (2006) antydte at det ble betalt barnebidrag gjennom det offentlige for 90 prosent av barna i delte familier i 2001. Våre anslag tyder på at denne andelen har sunket til 28 prosent i 2022. Det er grunn til å tro at den store reduksjonen har sammenheng med økningen i delte familier som velger delt bosted for barna. Foreldrene inngår avtaler seg imellom uten å involvere

NAV, og i mange tilfeller vil avtaler om barnebidrag være mindre aktuelt. Når barnet bor like mye hos begge foreldre, og man deler de daglige utgiftene for barna likt, er ikke avtaler om barnebidrag alltid nødvendig. I perioden vi har undersøkt har andelen med delt bosted økt fra 25 prosent i 2012 (Lyngstad mfl. 2014a) til 43 prosent i 2020 (Wiik 2022).

De som har en bidragssak i NAV, ser ut til å skille seg fra delte familier generelt på flere områder. Det er betydelig mindre avtalt samvær mellom samværsforelder/bidragspliktig og barn i de offentlige bidragssakene enn i delte familier sett under ett. Nesten halvparten av barna hadde ingen eller under to netter med avtalt samvær med bidragspliktig, som i de aller fleste tilfeller er far. Andelen med lite, eller ingen samvær, har også økt gjennom perioden. I SSB spørreundersøkelse gjennomført i 2012 oppga 15 prosent av de i delte familier generelt, at det var tilsvarende lite samvær mellom barnet og samværsforelderen (Lyngstad mfl. 2015).

Mens 43 prosent av de delte familiene har delt bosted i befolkningen, gjelder dette under 4 prosent av barna med bidragssak i NAV i 2022. Det har likevel blitt noe mer vanlig med delt bosted gjennom perioden. Dette kan være en del av samfunnstrenden som SSB har sett, flere velger delt bosted, også blant familier med høyere konfliktnivå (Kitterød mfl. 2016).

De som har en bidragssak hos NAV, skiller seg også ut ved at en betydelig større andel mottar ytelse fra NAV enn i befolkningen generelt. De skiller seg spesielt ut ved at en relativt høy andel mottar sosialhjelp. Mange av mottakerne er også enslige forsørgere, noe som kan gjøre dem ekstra sårbare. Sosialhjelp er ikke i utgangspunktet ment å være en «fast ytelse», men å være et siste sikkerhetsnett.⁷ Hvis en enslig forelder oppsøker NAV for å søke om sosialhjelp, vil NAV be hen om å søke den andre forelderen om barnebidrag. Det er fordi alle muligheter for inntektssikring skal være uttømt før man innvilger sosialhjelp. I denne analysen har vi kun sjekket mottak av sosialhjelp for

en måned, og ikke sett på langtidsmottak. Dette er noe som kan være relevant å undersøke nærmere med videre forskning.

Størsteparten av de bidragspliktige er vurdert til å ha høy nok inntekt til å kunne betale hele eller deler av barnebidraget, men en del bidragspliktige ser også ut til å ha dårlig økonomi. Rundt 12 prosent har ikke nok inntekt til å kunne betale barnebidrag og bidragsevne er ukjent i en god del saker. Vi ser også at en relativt høy andel mottar en livsoppholdsytelse eller sosialhjelp fra NAV. Når bidraget ikke blir utbetalt kan bidragsmottaker ha rett på å få utbetalt bidragsforskudd fra NAV. Dette avhenger imidlertid av mottakers inntekt. Vår analyse viser at en betydelig andel av bidragsmottakerne har rett til forskudd, men at andelen har gått noe ned. Tallene våre gir imidlertid bare oversikt over de som har søkt og har rett på forskudd, men sier ikke noe om hvor mange som får det utbetalt.

I prosent av befolkningen er det flere innvandrere enn norskfødte som har bidragssaker i NAV. Men andelen har gått ned i begge grupper. Noe av forklaringen kan være at færre innvandrere velger delt bosted ved samlivsbrudd. SSBs undersøkelser viser at foreldre med innvandrerbakgrunn har signifikant lavere sannsynlighet for å velge delt bosted ved samlivsbrudd (Wiik 2022). Videre var bidragspliktig ukjent, eller en av partene bosatt i utlandet, i en av fire saker i 2022. I slike saker vil det ikke være mulig eller vanskelig å få til private avtaler. I de tilfellene hvor det er ukjent hvem den pliktige er, vil det å søke bidrag gjennom det offentlige være eneste måten man kan sikre et fast bidrag gjennom bidragsforskudd.

Antallet barnebidragssaker i NAV har gått ned, men de som får fastsatt bidraget av NAV ser generelt ut til å være en mer selektert og sårbar gruppe. En større andel av foreldre med en bidragssak i NAV mottar også en livsoppholdsytelse og/eller sosialhjelp fra NAV enn i befolkningen generelt. Videre ser vi at mange av bidragsmottakerne er enslige forsørgere. De fleste mottakerne har også så lav inntekt at de kvalifiserer for bidragsforskudd. Barna det betales bidrag for gjennom NAV har ofte også lite eller ingen samvær med far.

⁷ Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#KAPITTEL_1-1

Referanser:

Barneloven. (1981). Lov om barn og foreldre (LOV-1981-04-08-7). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-04-08-7/>

Dokken, Therese (2018) «Småbarnsmødre over på andre trygdeytelser etter innstramminger i overgangsstønad». Arbeid og velferd 3/2018. https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2018/3/m-2535/Sm%C3%A5barnsm%C3%B8dre_over_p%C3%A5_andre_trygdeytelser_etter_innstramminger_i_overgangsst%C3%B8naden

Ellingsæter, Anne Lise og Ragni Hege Kitterød (2021) «Den «uferdige» revolusjonen: Hva betyr utdanning for fedres familiararbeid?». Tidsskrift for samfunnsforskning 62/1. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1504-291X-2021-01-02>

Forskotteringsloven. (1989). Lov om bidragsforskott (LOV-1989-02-17-2). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1989-02-17-2>

Forskrift om fastsetjing og endring av fostringstilskot. (FOR-2003-01-15-123). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-01-15-123>

Forskrift om gebyr for offentlig fastsettelse av barnebidrag. (FOR-2001-11-04-1250). Lovdata. <https://lovdata.no/nav/forskrift/2001-11-04-1250>

Forskrift om samla fastsetjing av tilskot i visse tilfelle. (FOR-2003-01-15-122). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-01-15-122>

Furuberg, Jorunn og Ola Thune (2022) «Koronakrisa førte til stor auke i tapte årsverk i 2020». Arbeid og velferd 1/2022. https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2022/1/m-579/Koronakrisa_f%C3%B8rte_til_stor_auke_i_tapte_%C3%A5rsverk_i_2020

Kalstø, Åshild Male og Inger Cathrine Kann (2018) «Færre på helserelaterte ytelser – friskere befolkning?». Arbeid og velferd 4/2018. ?

Kitterød, Ragni Hege (2012) «Foreldrenes tidsbruk: Fedre deltar mer i husarbeid og omsorg». Samfunns-

speilet 2012/4. <https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/fedre-deltar-mer-i-husarbeid-og-omsorg>

Kitterød, Ragni Hege, Jan Lyngstad, Hilde Lidén og Kenneth Aarskaug Wiik (2015) «Praktiseres delt bosted for barn av andre foreldregrupper enn før?». Statistisk sentralbyrå rapporter 2015/3. https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/215361?_ts=14b07175a90

Kitterød, Ragni Hege, Hilde Lidén, Jan Lyngstad og Kenneth Aarskaug Wiik (2016) «Delt bosted for barna etter samlivsbrudd – en praksis for folk flest?». *Sosilogisk tidsskrift* 1/2016. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1504-2928-2016-01-02>

Lidén, Hilde og Ragni Hege Kitterød (2019) «Delt bosted – Barns perspektiver og utfyllende kunnskap». Institutt for samfunnsforskning rapport 2019:3. https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmli/bitstream/handle/11250/2580824/Delt_bosted.pdf?sequence=2

Lima, Ivar (2023) «Få mottakere av sosialhjelp i 2022 – men økning mot slutten av året». Arbeid og velferd 2/2023. https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2023/2/m-2879/F%C3%A5_mottakere_av_sosialhjelp_i_2022_%E2%80%93_men_%C3%B8kning_mot_slutten_av_%C3%A5ret

Lyngstad, Jan, Ragni Hege Kitterød og Erik H. Nymoen (2014a) «Bosted og samvær 2002, 2004 og 2012 – Endringer i ansvar og omsorg for barna når mor og far bor hver for seg». Statistisk sentralbyrå rapporter 2014/2. https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/158734?_ts=145cbb51f00

Lyngstad, Jan, Ragni Hege Kitterød og Eirik H. Nymoen (2014b) «Hos mor, hos far eller delt bosted? Individuelle endringer i barns bo-ordning når foreldre bor hver for seg». Statistisk sentralbyrå rapporter 2014/27. https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/185545?_ts=146f70a60d8

- Lyngstad, Jan, Ragni Hege Kitterød, Hilde Lidén og Kenneth Aarskaug Wiik (2015) «Hvilke fedre har lite eller ingen kontakt med barna når foreldrene bor hver for seg?». Statistisk sentralbyrå rapporter 2015/2. https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/215357?_ts=14b070c0438
- NOU 2017: 6 (2017) «Offentlig støtte til barnefamilier». Oslo: Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-6/id2540981/>
- NOU 2020:14 (2020) «Ny barnelov – Til barnets beste». Oslo: Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-14/id2788399/>
- Prop. 58 L (2016-2017) Endringer i barnelova (barnebidrag og bidrag etter fylte 18 år). Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-58-l-20162017/id2538969/>
- Skevik, Anne Grødem (2006) «'Absent Fathers' or 'Reorganized Families'? Variations in Father-Child Contact after Parental Break-Up in Norway». *Sociological Review* 54(1).
- SSB (2019) «Inntektsforskjellen mellom menn og kvinner noe redusert». Skattestatistikk for personer, Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/inntektsforskjellen-mellom-menn-og-kvinner-noe-reduisert>
- SSB (2022) Statistikkbanken Tabell 06204: Barn 0-17 år, etter antall foreldre i familien, foreldrenes samlivsform, hjemmeboende søsken og barnets alder 2001-2022. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. Hentet: 21.06.23
- St. meld. Nr. 19 (2006-2007) Evaluering av nytt regelverk for barnebidrag. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Stmeld-nr-19-2006-2007/id470058/?ch=1>
- Wiik, Kenneth Aarskaug, Ragni Hege Kitterød, Jan Lyngstad og Hilde Liden (2015) «Samarbeid mellom foreldre som bor hver for seg». Statistisk sentralbyrå rapporter 2015/1. https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/215350?_ts=14b06d52170
- Wiik, Kenneth Aarskaug (2022) «Delt bosted for barn etter samlivsbrudd – Nye utviklingstrekk og kjennetegn». Statistisk sentralbyrå rapporter 2022/53. https://www.ssb.no/befolkning/barn-familier-og-husholdninger/artikler/delt-bosted-for-barn-etter-samlivsbrudd.nye-utviklingstrekk-og-kjennetegn/_/attachment/inline/7945a9e4-7e99-4dd8-8215-cfd0860da930:d6034f5d4940669f57aca2d54c78f9924651397c/RAPP2022-53.pdf
- Wiik, Kenneth Aarskaug (2023) «Lavere konfliktnivå blant foreldre med delt bosted». SSB analyse 2023/2. <https://www.ssb.no/befolkning/barn-familier-og-husholdninger/artikler/lavere-konfliktniva-blant-foreldre-med-delt-bosted>

Vedlegg

Tabell V1. Kjennetegn ved bidragsmottakere (Panel A) og bidragspliktige (Panel B). Andel av bidragsmottakere og bidragsmottakere. Antall saker (Panel C). Desember 2011-2022. Prosent

	2011	2012	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Panel A: Mottaker											
Kjønn											
Kvinner	92	92	91	92	91	91	91	91	91	92	92
Menn	8	8	7	7	7	8	8	7	7	7	6
Ukjent	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2
Alder											
Under 20 år	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20-29 år	13	13	14	14	14	13	12	11	10	9	8
30-39 år	39	38	37	37	37	38	38	39	39	40	39
40-49 år	39	39	39	39	38	38	37	37	37	37	38
50-59 år	7	8	8	8	9	10	10	11	11	12	12
60 år og over	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2
Antall barn det mottas barnebidrag for											
Ett barn	71	71	71	71	71	71	71	70	69	69	70
To barn	23	23	23	23	23	23	23	24	24	24	24
Tre barn	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Fire eller flere barn	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ytelser											
Utvidet barnetrygd	62	62	63	63	63	63	63	63	63	63	64
Panel B: Pliktig											
Kjønn											
Kvinner	8	8	8	8	8	8	8	8	7	7	7
Menn	90	89	88	88	87	86	85	85	85	86	86
Ukjent	2	3	4	5	5	7	7	7	7	7	7
Alder											
Under 20 år											
20-29 år	8	8	8	8	8	8	7	6	6	5	4
30-39 år	30	29	28	28	28	28	28	29	28	29	28
40-49 år	43	43	42	41	40	38	37	37	36	36	37
50-59 år	14	15	15	16	16	17	17	18	19	19	20
60 år og over	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	4
Ukjent	2	3	4	5	5	7	7	7	7	7	7

	2011	2012	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Antall barn det betales barnebidrag for											
Ett barn	68	68	69	69	69	69	68	68	68	68	68
To barn	24	24	24	24	24	24	24	25	25	25	25
Tre barn	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
Fire eller flere barn	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Ytelser											
Utvidet barnetrygd	5	5	4	5	4	4	5	5	4	5	5
Bidragsevne											
Delvis eller full bidragsevne				64	67	68	68	69	69	69	70
Ingen bidragsevne				17	15	15	14	13	13	13	12
Ukjent				19	18	17	18	18	18	18	18
Panel C: Saker											
Gjennomsnittsalder (barn)	11,0	11,0	11,0	10,9	10,9	10,9	11,0	11,1	11,2	11,4	11,6
Andel av saker hvor bidragspliktig og bidragsmottaker har levd sammen	77	78	80	81	83	86	87	88	89	90	91

Kilde: NAV

«Å MØTE FØLELSER MED FØLELSER» - EMPATISK KOMMUNIKASJON I NAV KONTAKTSENTER

Av Ida Bring Løberg¹

Sammendrag

NAV Kontaktsenter (NKS) håndterer årlig millioner av brukermøter i ulike kanaler. Hit ringer brukere for å få informasjon og veiledning. Samtalen med NKS vil ofte være første kontakt med NAV, og mange av de som ringer står i en vanskelig situasjon. Dermed kan samtalen være emosjonelle. NKS startet med empatisk kommunikasjon for å håndtere slike samtaler, som en form for «egenomsorg» for veilederne. Grunnprinsippet i empatisk kommunikasjon er å håndtere følelser før man håndterer sak.

Formålet med denne artikkelen er å undersøke hvordan NKS-veiledere bruker empatisk kommunikasjon og hva de opplever å oppnå med denne samtalemotoden. Datagrunnlaget består av intervjuer med ni NKS-veiledere, observasjoner av dem i brukersamtaler («medsitt») og intervju med en innringer. Observasjonene fra medsitten blir sammenlignet med prinsippene for empatisk kommunikasjon for å undersøke hvordan samtalen samsvarer med og avviker fra samtalemotoden.

Funnene viser at veilederne har innarbeidet grunnprinsippet i empatisk kommunikasjon – å håndtere følelser før sak. Prinsippet iverksettes ved bruk av empatiske utsagn og bekreftelser, som virker konfliktdepende. Dermed blir samtalen roligere, og den empatiske kommunikasjonen fungerer som en form for egenomsorg. Når veilederne håndterer intense følelser i starten av samtalen, kan det også effektivisere samtalen og gjøre innringere mer mottagelige for veiledning. Telefonsamtalene avviker imidlertid fra metoden når det kommer til samtalestruktur. Ideelt sett skal samtalestrukturen ligne på en trakt – innledningsvis er samtalen åpen og veilederen gir innringeren plass til å fortelle om sin situasjon, før samtalen snevres inn og de fokuserer på å løse bestemte problemstillinger. Funnene viser imidlertid at samtalen har en tendens til å åpne seg opp igjen mot slutten, noe som kan forlenge samtalen. Dermed ligner strukturen mer på et timeglass enn en trakt.

Empatisk kommunikasjon er en metode som har blitt hentet fra helsevesenet. Metoden har blant annet blitt brukt til å trene Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral (AMK), som besvarer nødnummeret 113. Funnene reiser spørsmål om metodens overførbarhet. På tross av at empatiske utsagn og bekreftelser virker til å fungere i NAV, er det vanskeligere å få til riktig samtalestruktur. Funnet kan tolkes på to måter. På den ene siden indikerer funnet at NKS antageligvis kan spare tid i brukersamtalene, dersom de arbeider mer med samtalestrukturen. På den andre siden kan det være grunnleggende forskjeller mellom AMK og NKS som utfordrer samtalestrukturen. Et eksempel på dette er at sakene i NAV ofte strekker seg over lenger tid og har en annen kompleksitet enn akuttsakene hos AMK.

¹ Takk til alle informanter og NAV Kontaktsenter. Takk til Åshild Male Kalstø, Heidi Nicolaisen og Ragnhild Ekelund for diskusjoner og kommentarer.

Abstract

The Norwegian Labor and Welfare Administration (NAV) provides the Norwegian population with social and financial support. This article concerns NAV's call center (NKS), which offers clients information and counseling in electronic channels. Often, clients call them because they experience some sort of crisis. This means that conversations tend to be emotional. To manage this emotional situation, NKS implemented empathic communication, which is a form of crisis linguistics. The basic principle of empathic communication is to address feelings before the case.

The purpose of this article is to explore how NKS workers use empathic communication and what benefits workers experience with this form of communication. The data consist of semi-structured interviews with nine NKS workers, observations of them during client phone calls, and an interview with one caller. The observations have been compared to principles for empathic communication to examine how the conversations conform to and deviate from this communication method.

Findings show that the counselors have adopted the basic principle of addressing feelings before working on the case. This principle is applied using empathic statements and confirmations. Putting emotions before case matter disarms tense emotions, which can make conversations more efficient and clients more receptive to counselling. It also makes for calmer conversations, meaning that empathic communication functions as a form of "self-help" for counselors. The conversations nevertheless deviate from the method when it comes to structure. The ideal conversation structure resembles a funnel – the conversation should be open to begin with, before narrowing down, solving specific problems. However, in practice, their conversations often resemble an hourglass. Instead of narrowing down in the end, the conversations often open up again, which can extend the calls' duration.

Empathic communication is a method that has been adopted from the health services and has been used to train operators at the medical emergency number. Despite the similarities between these two groups of workers, the findings raise questions about how transferable the method is to NAV. Empathic statements and confirmations take down intense emotions, and seem to work in NAV. However, it seems harder to adopt the right conversation structure. On the one hand, this can indicate that NKS can save time in their conversations by working more on structure. On the other hand, it can also be harder to achieve a funnel structure in NAV, as their cases might be more complex and span over a long period of time than the acute medical cases.

Introduksjon

NAV Kontaktsenter (NKS) håndterer årlig millioner av brukermøter i elektroniske kanaler. For mange innringere er samtalen med NKS deres første møte med NAV – en kontakt som ofte oppstår fordi personen står i en vanskelig situasjon. Førstelinjearbeidet i NKS er derfor et eksempel på emosjonelt arbeid, hvor veiledere både må håndtere egne følelser og innringernes følelser (Hochschild, 1979). Det emosjonelle arbeidet kan være belastende for veiledere i lengden, og forskning har vist at det blant annet kan føre til utbrenthet og høyere turnover (Theodosius et al., 2021). For å håndtere belastningen, utvikler veiledere egne mestringsstrategier (Hochschild, 1979). NKS har imidlertid tatt initiativ til å bruke empatisk kommunikasjon som en samtalemetode for å mestre krevende samtaler og dermed som et kollektivt svar på utfordringen.

Empati handler om evnen til å sette seg inn i en annen persons situasjon (Heidenreich, 2001). Det vil si at empatien er en evne, som, i utgangspunktet, er verdinøytral (Heidenreich, 2001). Empati kan dermed fungere som et virkemiddel for å skape forståelse, og regnes gjerne som en forutsetning for relasjonelt arbeid (Heidenreich, 2001; Jakobsen, 2021). Forskning har vist at relasjonell kommunikasjon kan øke brukertilfredshet, uavhengig av om beskjednen som gis er positiv eller negativ (Eckhard & Friedrich, 2022). Dette er språk som vektlegger følelser og hjelpsomhet (Eckhard & Friedrich, 2022). Det er imidlertid flere forhold som kan komplisere kommunikasjonen mellom NAV og brukere. NAV sitter på makten til å definere brukerens situasjon, noe som gir tilgang til tjenester og ytelser (Vindegg, 2021). NAV er også alene om å levere mange av sine tjenester, noe som innebærer at brukere ofte må forholde seg til NAV, uavhengig om de vil eller ikke (Lipsky, 2010). Kommunikasjonen mellom NKS og brukere foregår dessuten i elektroniske kanaler, slik som telefon, digitale meldinger og chat. Disse kanalene er ikke like rike på informasjon som fysiske møter, ettersom man mister den non-verbale informasjonen (Jakobsen & Thorsvik, 2019). Dette kan utfordre relasjonelle verdier og tillit (Jansson & Erlingsson, 2014; Aasback, 2021). Den non-verbale informasjonen er viktig for å

forstå brukerens situasjon, men også for å formidle empati. Non-verbale uttrykk brukes blant annet for å vise tilstedeværelse i samtalen (Weger et al., 2010). Eksempler på dette er hvordan politietterforskere nikker under avhør for å vise enighet (Jakobsen, 2021) og hvordan miljøterapeuter bruker berøring for å vise omsorg for barn på institusjoner (Neumann, 2017). På tross av at telefonsamtalen etterligner en ordinær samtale, krever den at ansatte formulerer sin empati. Dermed blir veiledning i elektroniske kanaler nærmest en egen form for spesialisering, som krever at veiledere «oversetter» sitt fag til et nytt format (López Peláez et al., 2018; Aasback, 2021).

Empatisk kommunikasjon er en form for kriselingvistik, som adresserer det emosjonelle aspektet ved samtalen (Mjaaland & Jensen, 2020). Grunnprinsippet i den empatiske kommunikasjonen er å arbeide med følelser før sak (Mjaaland & Jensen, 2020). Om en innringer forteller om en vanskelig situasjon, kan en empatisk respons være å bekrefte personens situasjon eller at personen har gjort noe riktig: «Uff da. Det hørtes ikke lett ut. Så bra at du tar kontakt». Motsetningen er å møte følelser med sak, hvor veilederen ikke bekrefter det innringeren sier, men kun forteller hva personen har krav på. Dette kan eskalere situasjonen, dersom brukeren ikke føler seg hørt. Empatisk kommunikasjon kan dermed hjelpe veilederne med å mestre emosjonelle situasjoner, og fungere som en form for «selvhjelp». Samtalemetoden skal imidlertid ha flere fordeler, slik som å øke tilliten til veilederen, effektivisere samtalen og gjøre innringeren mer mottagelig for veiledning (Mjaaland & Jensen, 2020).

Formålet med denne artikkelen er å undersøke (1) hvordan NKS-veiledere praktiserer empatisk kommunikasjon, og (2) hva de opplever at de oppnår med denne samtalemetoden. Det vil bli brukt observasjonsdata fra telefonsamtaler («medsitt») og intervjudata for å besvare problemstillingene. Dataene vil gi innsikt i hvordan den praktiserte kommunikasjonen samsvarer med eller avviker fra prinsippene for empatisk kommunikasjon. Intervjudataene har blitt tematisk kodet med fokus på veilederens erfaringer med empatisk kommunikasjon, herunder erfaringer som beriker og utfordrer observasjonene.

NAV Kontaktsenter (NKS)

NAV har 12 kontaktsentre i ulike deler av landet (NAV, 2023). Dette er sentraliserte enheter med rundt 1 000 medarbeidere totalt, som har om lag 5 millioner brukermøter årlig. Brukermøtene foregår elektronisk ved at bruker enten ringer, skriver i den digitale meldingstjenesten «Skriv til oss» eller chatter med NKS.¹ Kontakten er derfor brukerinitiert. NKS-veilederne svarer på spørsmål om arbeid, helse, familie, pensjon og sosiale tjenester. NKS-veilederne har ikke oppfølgingsansvar for brukere eller fatter vedtak, slik veiledere på NAV-kontor gjør. Dette innebærer at det i hovedsak er engangskontakt mellom NKS-veilederen og brukeren. NKS avslutter om lag 70 % av alle henvendelsene. Øvrige henvendelser henvises videre til riktig instans. Dermed utgjør NKS en viktig del av NAVs førstelinje, som avlastar NAV-kontorene og forvaltningsenhetene (NAV, 2023).

.....

¹ Tjenesten «Beskjed til oss» har blitt introdusert etter datainnsamlingen.

Empatisk kommunikasjon i NAV

NKS startet med empatisk kommunikasjon i 2018, da rundt 20 avdelingsledere deltok på kurs i samtalemotode hos Somsagt. Metoden har gradvis blitt rullet ut i kontaktsentrene i etterkant. Den empatiske kommunikasjonen i NKS er basert på Mjaaland og Jensens (2020) bok «Kommunikasjon med pasienter». Metoden ble i utgangspunktet utviklet for helsepersonell, og har blant annet blitt brukt til å trene ansatte på Akuttmedisinsk kommunikasjonssentral (AMK), som betjener nødnummeret 113. Det er flere likhetstrekk mellom NAV og helsevesenet. De har sammenlignbare arbeidsbetingelser (Lipsky, 2010). Begge formene for arbeid er eksempler på emosjonelt arbeid, hvor de ansatte både må håndtere egne følelser og innringernes følelser (Hochschild, 1979). Det er også likheter mellom AMK-sentralen og NKS, som begge hjelper innringere over telefon. På tross av at NKS tok empatisk kommunikasjon i bruk som en form for «egenomsorg» for veilederne, skal metoden ha flere fordeler. Den skal også øke innringernes tillit til veiledere, effektivisere samtalen og gjøre innringeren mer mottagelig for veiledning (Mjaaland & Jensen, 2020).

Et grunnprinsipp i den empatiske kommunikasjonen er at relasjon kommer før sak (Mjaaland & Jensen, 2020). Dette innebærer at veilederne skal arbeide med

følelser før saksforhold, noe som forutsetter at veilederen hører på brukeren og anerkjenner brukerens følelser. Empati brukes dermed aktivt i samtaleens åpningsfase. Dette kan gjøres ved hjelp av empatiske utsagn og bekreftelser. Empatiske utsagn er spontane følelsesutsagn som responderer på det brukeren forteller, slik som «Oi», «Så bra!» og «Å nei!». Veilederne kan også bekrefte brukerens situasjon eller handlinger, slik som å berømme brukeren for å ha tatt kontakt. Bekreftelser virker beroligende, og kan dermed dempe intense følelsesutbrudd. Den empatiske kommunikasjonen kan dermed gi bedre fremgang i samtalen og være tidsbesparende. Empatisk kommunikasjon er også tillitsskapende, noe som kan gjøre brukere mer mottagelige for veiledning og øke etterlevelse (Mjaaland & Jensen, 2020). Etterlevelse handler i denne artikkelen om hvorvidt brukeren følger opp det de har blitt enige om i samtalen.

Den empatiske kommunikasjonen omfatter også en metode for hvordan samtalen skal struktureres (Mjaaland & Jensen, 2020). Strukturen ligner en trakt. Samtalen starter åpent. I samtaleens kartleggingsfase skal veilederen gi brukeren rom for å fortelle om sin situasjon. Veilederen skal oppmuntre til denne fortellingen gjennom spørsmål som «Hva kan jeg hjelpe deg med?» og «Hva mer?» (Mjaaland & Jensen, 2020, s. 56). Dette gir veilederen informasjon om både sak og følelser, og mulighet til å tilpasse sin kommunikasjon til innringers unike situasjon. Fortellingen gir også informasjon om hva som er viktig for brukeren, som kan skille seg fra hva veilederen opplever som viktig. Etter at brukeren har presentert sin sak, skal veilederen og brukeren bli enige om hvilke problemer de skal løse i samtalen. Dette fungerer som en form for muntlig «kontrakt», som strukturerer den videre dialogen. Kontrakten kan brukes som en påminnelse, eller rettesnor, dersom samtalen sklir ut underveis (Mjaaland & Jensen, 2020).

Etter kartleggingsfasen kommer løsningsfasen, hvor veilederen forsøker å løse problemet sammen med brukeren (Mjaaland & Jensen, 2020). Veilederen har opparbeidet seg tillit og kunnskap om hva som er viktig for brukeren i kartleggingsfasen, og kan derfor ta ledelsen i løsningsfasen. Dermed beveger veilederen seg fra åpne til mer lukkede spørsmål, og samtaletrak-

ten smalnes. I løsningsfasen kan veilederen oppfordre brukeren til handling. Fremfor å fokusere på hva som skal gjøres, bør veilederen fokusere på hvordan det kan gjøres. Konkret informasjon og lukkede spørsmål kan bidra til etterlevelse. Lukkede spørsmål øker sjansen for at brukeren svarer bekreftende. Spørsmål som krever at bruker tar stilling til egen situasjon kan virke ansvarliggjørende. Løsningsfasen kan også innebære å gi beskjeder til brukeren, for eksempel, om de spør om status på sin sak. Beskjedene bør ikke vektes, for eksempel ved å omtale en nyhet som «litt» dårlig, ettersom brukeren kan tillegge beskjeden en annen vekt (Mjaaland & Jensen, 2020).

I avslutningsfasen skal veilederen oppsummere og, ved behov, legge en plan for veien videre (Mjaaland & Jensen, 2020). Det kan være tidkrevende å avslutte en samtale. Traktstrukturen skal imidlertid spare veilederen tid, ettersom innringeren og veilederen har identifisert utfordringer og prioritert hvilke spørsmål som skal løses innledningsvis (Mjaaland & Jensen, 2020).

Data og metode

Datamaterialet består av intervjuer og «medsitt» med ni NKS-veiledere, og intervju med en innringer. Kontaktsenteret som ble valgt har ansvar for å gi støtte til enhetene i NKS på området empatisk kommunikasjon. Dermed har dette kontaktsenteret ekstra gode forutsetninger for å praktisere empatisk kommunikasjon, noe som tilsier at dette er en form for «best case». Det er sannsynlig at man får gode resultater under «de beste forhold». Dersom man ikke oppnår resultater under slike forhold, vil man trolig ikke oppnå resultater under ordinære forhold heller. Dermed kan en «best case» blant annet brukes til å avkrefte påstander (Flyvbjerg, 2006).

Informantene er NKS-veiledere som har erfaring med å praktisere empatisk kommunikasjon. Veilederne ble rekruttert gjennom en fagkoordinator på NKS, som informerte om forskningsprosjektet. For å ivareta et fritt og informert samtykke, måtte veilederne selv melde seg som informanter. Denne rekrutteringen kan resultere i at informantene er ekstra motiverte. Informantenes alder, utdanning og ansiennitet varierer. Det

er flere kvinner enn menn blant informantene (seks kvinner, tre menn), men det er også flere kvinner enn menn som arbeider i NAVs førstelinje. Informantene fikk tilbud om å lese igjennom sitater. En informant ba om dette, og har godkjent sine sitater.

Det ble gjennomført medsitt med de ni veilederne for å undersøke hvordan de praktiserte den empatiske kommunikasjonen. Medsitt innebærer at forskeren observerer veilederen i telefonsamtalen med brukeren. Det vil si at forskeren kun hører veilederen, og ikke brukeren. Derfor er det kun veilederen som gjengis i sitatene. Medsitt gir dermed mindre rike data enn «medlytt», hvor forskeren hører begge parter. Medsitt ble imidlertid valgt for å redusere mengden personopplysninger som ble samlet inn om innringerne, og veilederne ble oppfordret til å ikke gjenta slike opplysninger i samtalen. Jeg så ikke veilederens PC-skjermer, som viste informasjon om brukere. Jeg observerte heller ikke samtaler på sosialhjelpslinjen, ettersom denne informasjonen er sensitiv. NKS «rutet» derfor disse anropene vekk fra informantene under observasjonen, slik at andre veiledere tok disse samtalen. Totalt inkluderer studien om lag syv timer med medsitt, noe som tilsvarte 28 brukersamtaler. En svakhet med observasjoner er at de kan påvirke praksis. Det å bli observert kan gjøre veilederne bevisste på å praktisere den empatiske kommunikasjonen, noe som kan gi bedre resultater enn den ordinære praksisen. Observasjoner og intervjuer kan imidlertid berike hverandre. Veilederne ble intervjuet etter medsitten. Intervjuene var semi-strukturerte og varte i om lag 45 minutter hver. Under intervjuene ble veilederne spurt om deres arbeid og erfaringer med empatisk kommunikasjon.

Jeg forsøkte å rekruttere innringere til intervju gjennom veilederne som deltok i studien. Veilederne informerte om medsitten under samtalen og spurte om vi kunne sende innringeren en SMS med mer informasjon. Det ble sendt ut meldinger til 22 innringere. Enkelte innringere fikk ikke meldingen, blant annet fordi de ikke hadde norsk telefonnummer², samtaler ble uventet avsluttet eller veilederen glemte å spørre

.....

² NAVs SMS-løsning fungerer kun på norske telefonnumre

om det. I meldingen ble det informert om studien og muligheten for å delta, og at deltagelse ikke ville påvirke brukerens sak i NAV. For å sikre et fritt samtykke, skulle innringere melde seg direkte til meg. En svakhet ved en slik rekruttering er at brukere som melder seg kan være ekstra motiverte eller ha sterke meninger om tjenesten. Én innringer meldte seg, og ble intervjuet over telefon. På tross av at én enkelt innringer kan gi verdifull informasjon, for eksempel i form av rike beskrivelser, vil ikke én enkelt informant kunne gi samme bredde i synspunkter som et større utvalg. En svakhet ved studien er dermed at dataene i stor grad representerer veiledersiden, og gir mindre innsikt i brukererfaringer. Innringeren ble spurt om sine erfaringer med NKS, kommunikasjonen, tillit og etterlevelse.

Observasjonsdataene fra medsitten ble kodet i to omganger. Den første omgangen var i hovedsak deduktiv. Det vil si at jeg brukte forhåndsdefinerte koder basert på prinsipper for empatisk kommunikasjon. Eksempler på slike koder er «empatiske utsagn» og «bekreftelser». Formålet med de deduktive kodene var å sammenligne praksis med prinsippene for empatisk kommunikasjon, blant annet for å se hvordan samtalen samsvarer med, og avviker fra, samtaleteknikken. De kodede tekstutdragene ble dernest kodet igjen induktivt. Det vil si at kodene ble utviklet på bakgrunn av innholdet i de kodede utdragene. For eksempel ble den deduktive koden «empatiske utsagn» delt opp i tre induktive koder («overraskelser», «utfordrende situasjoner», «positive situasjoner»). Dermed ga de induktive kodene innhold til de deduktive kodene. Intervjudataene har blitt tematisk kodet med fokus på veiledernes erfaringer med empatisk kommunikasjon, herunder erfaringer som beriker og utfordrer observasjonene.

Funn

Funnene presenteres i tråd med samtalsens fire faser: NKS-veilederne (1) håndterer følelser før sak i åpningsfasen, (2) bruker tilbakemeldingssignaler for å gi innringeren plass i kartleggingsfasen og (3) bruker detaljerte beskrivelser i løsningsfasen. (4) Samtalene har imidlertid en tendens til å åpne seg opp igjen i avslutningsfasen.

Følelser før sak i åpningsfasen

På NKS sitter veilederne i et åpent landskap, som er dekket av tepper og annet interiør som har en lydempende funksjon. Hver NKS-veileder har sin egen arbeidspult med navneskilt og opptil flere PC-skjermer. Fra pålogging på telefonen kl. 9.00 strømmer samtaler inn:

«Hei [navn]!

Oi, ja, skjønner.

Ja, mer informasjon, ja. Ja, jeg skjønner.

Ja.

Nei, ikke sant. Det skjønner jeg. Fint spørsmål. Jeg skal prøve å hjelpe deg.

(...)»

(NKS-veileder 8)

I løpet av de første sekundene ser vi empatien. Veilederen bruker innringers navn, noe som gjør samtalen personlig (Mjaaland & Jensen, 2020). «Oi» er et empatiske utsagn, som uttrykker overraskelse. Veilederen gir også tidlig bekreftelsen «Fint spørsmål», som fungerer beroligende. Veilederen responderer dermed på innringers situasjon, og arbeider med følelser før sak. Generelt bruker veilederne både empatiske utsagn og bekreftelser aktivt i samtalerne:

«Mange trenger bekreftelse for å kunne gå videre. Hvis ikke, bare henger de seg opp, og så fortsetter de å si det samme, fordi de ikke har fått noen anerkjennelse på det. Jeg tror derfor at samtalen hadde blitt lenger, hvis man ikke hadde kunnet utøve noe empatiske kommunikasjon.»

(NKS-veileder 7)

Veilederne bruker empatiske utsagn i både gode og vanskelige situasjoner («Kjempebra!», «Uffda»), og for å uttrykke overraskelse («Oi»). Ofte brukes slike utsagn for å koble seg på innringers følelsesutsagn:

«Jeg tenker ofte, særlig hvis vi har kø, så kommer disse følelsesutsagnene gjerne helt i starten allerede. Og det er gjerne der man etablerer tillit. Hvis man

hører et snev av disse følelsesutsagnene der, og tar de på alvor, så føler jeg at man vinner tid senere, både ved at man har mer av den forståelsen, som jeg snakket om, og rommet til å prate (...).»

(NKS-veileder 9)

Empatiske utsagn og bekreftelser tar ned intense følelser, noe som gir ro i samtalen. Dette kan effektivisere samtalene og gjøre brukeren mer mottagelig for veiledning. En veileder beskriver at det var mer «hyling og skriking» før de startet med empatisk kommunikasjon (NKS-veileder 5), noe som gjorde både brukere og veiledere opprørte. Den empatiske kommunikasjonen fungerer dermed som en form for «selvhjelp» eller egenomsorg, slik intensjonen var: «Det hjelper meg i arbeidshverdagen, med tanke på energi og såne ting. Jeg blir mindre sliten for det blir en hyggeligere samtale» (NKS-veileder 8). Veilederne argumenterer også for at empatisk kommunikasjon skaper tillit:

«Ved å lytte og være bekræftende og gi empatiske utsagn, så skaper man tillit og kommer i posisjon til å spørre de riktige spørsmålene. Og å komme i mål. For noen ganger, så blir det ganske privat når du må spørre et menneske 'Men du, har du penger til mat?' Det er fryktelig personlig og bardust, hvis du ikke har bygget opp en tillit i forkant.»

(NKS-veileder 7)

Bekreftelser skal være ekteføyte for å skape tillit, og kommer derfor i ulike former. Veilederne leter gjerne etter noe å si seg enig med innringeren i, som de kan bekrefte. For eksempel, de er kanskje ikke enige at det er lang kø på telefonen, men kan bekrefte at det er kjedelig å vente i kø. Ofte bekrefter veilederne brukers situasjon, opplevelse eller følelser, slik de neste samtaleutdragene viser:

«Ikke noe problem det. Jeg hører at det er mye for deg nå.» (NKS-veileder 9)

«Det er ikke noen lett situasjon å være i. Er det en annen foreldre i bildet som har søkt om foreldrepenger?» (NKS-veileder 7)

«Ja, det er ikke alltid så lett å ha oversikt. Bra at du spør.» (NKS-veileder 2)

Variasjonen i bekræftelsene viser at empatien ikke er skjematisk, selv om den er satt i system. NKS-veileder 9 bekrefter innringerens følelser ved å gjengi det hen hører. NKS-veileder 7 bekrefter at innringerens situasjon er vanskelig. NKS-veileder 2 berømmer innringeren for sitt spørsmål, og bekrefter dermed at det var riktig å stille det. Flere av veilederne forteller at den empatiske kommunikasjonen faller naturlig for dem, enten fordi de forstår empati som en iboende egenskap eller som en form for profesjonsverdi som de har med seg fra utdanningen.

Funnene viser at veilederne bruker empatiske utsagn og bekræftelser for å håndtere følelser før sak. Veilederne er generelt positive til den empatiske kommunikasjonen, og trekker frem en rekke fordeler ved metoden. De argumenterer blant annet for at den empatiske kommunikasjonen fungerer som en form for egenomsorg, som attpåtil kan øke tillit, effektivisere samtalen og gjøre innringerne mer mottagelige for veiledning.

Tilbakemeldingssignaler gir innringeren plass i kartleggingsfasen

Innledningsvis skal veilederen kartlegge innringerens situasjon og oppfordre innringeren til å fortelle mer om den. Dette gir veilederen informasjon om innringerens sak, men også innsikt i hva innringeren ønsker svar på. Det neste samtaleutdraget er et eksempel på en slik kartleggingsfase:

«Hei

Ja [opp i tonefall, spørrende]

Ja

Mm

Ja [ned i tonefall]

Mm

Ja?

Mm

Vi kan se på hvilke muligheter som finnes.

[Veilederen informerer om forskningsprosjektet]

Da kan vi se på saken. Har du en privat avtale med faren din, om at han skal betale deg?

Ja, mm

Ja [spørrende]

Ja [ned i tonefall]

Mm

Mm

Ja

Ja

Mm

Da er det bra at du ringer. Det er et alternativ å søke om at NAV krever inn det bidraget, om du opplever at far ikke holder avtalen.

(...)»

(NKS-veileder 1)

Veilederen gir innringeren rom til å fortelle om sin situasjon, noe som fremgår av at veilederen ikke sier så mye annet enn korte ord, slik som «Ja», «Nei» og «Mm». Dette er tilbakemeldingssignaler som gir innringeren bekreftelse og oppfordrer innringeren til å fortelle mer (Hagen, 2022). Veilederne spør ikke eksplisitt om innringerne vil ta opp noe mer, men tilbakemeldingssignalene fungerer som en implisitt oppfordring. Ofte preges samtalene av slike tilbakemeldingssignaler i kartleggingsfasen. Etter en periode med flere slike signaler svarer veilederen med «Det er bra at du ringer», som er en bekreftelse.

Generelt viser veilederne stor innlevelse under samtalene. Noen veiledere lener seg konsentrert over pulten og nikker. Andre går rundt arbeidsplassen sin med hodetelefoner på og gestikulerer. Kroppsspråket formidles imidlertid ikke via telefonen, noe som gjør at veilederne ofte må overdrive tonefallet:

«Jeg pleier alltid å si hei på en måte som... som om jeg hilser på en gammel bekjent. Jeg går opp – ‘Heisann!’ sier jeg alltid. Jeg har fokus på tonefallet i starten.»

(NKS-veileder 2)

Veilederne bruker tonefall aktivt i oppstarten, og spesielt i tilbakemeldingssignalene («Ja», «Nei», «Mm»). Bruk av tonefall i tilbakemeldingssignalene viser tilstedeværelse i samtalen og empati, men gir fremdeles innringeren plass til å fortelle om sin situasjon. Dermed signaliserer veilederne at de lytter med tonefallet. Veilederne bruker også tonefall og volum som telefontekniker (NKS, u.d.). Et lysere toneleie brukes for å være imøtekommende og invitere til samtale. Et mørkere toneleie virker overbevisende og brukes til å gi beskjeder til innringere.

Kartleggingsfasen gir veilederen informasjon om brukers situasjon, men også om brukers emosjonelle tilstand. En veileder forteller hva hen lytter etter:

«Rett og slett litt sinnsstemning. Er de triste? Er de lei seg? Om noen ble dumpet i går og ringer i dag, det er klart det er krise. Da er det viktig å bare være lyttende, være til stede, og ikke forvente at de skal huske noe som helst når de legger på. For det, det klarer de ikke, så der er det bare å betrygge dem på at vi er her, legge inn et notat av samtalen med lenke til nav.no og si: ‘Når du har hodet over vann, så går du inn på nav.no. Der ligger det masse informasjon til deg i innboksen din, som du kan lese. Og så ringer du oss tilbake igjen, når du har overskudd til det. For nå er det så mye som skjer at det er vanskelig å huske alt det jeg sier til deg.’ Da blir de rolige, og da skjønner at ‘Okey, det er hjelp å få når jeg trenger det.’ Det er en nyanse som jeg ‘catcher’ på stemmeleie gjerne, om de er på gråten eller om de er sinte, så det er tonefall man tar det på.»

(NKS-veileder 5)

Veilederen hører på innringernes tonefall for å avdekke sinnsstemningen, noe som gir veilederen mulighet til å respondere på brukers unike situasjon. Dermed kan veilederen møte følelser med følelser. Veilederen understreker viktigheten av nyansene. Det neste eksempelet illustrerer detaljnivået i lyttingen, og viser hvordan detaljer og nyanser kan være utslagsgivende for

veilederens handlinger. Innringeren startet samtalen med å fortelle om et helseproblem. Samtalen ender med at veilederen ringer ambulanse:

«Og så tok det egentlig ganske kort tid før jeg skjønnte 'Okey, her må jeg lytte ekstra godt etter, for å høre at han har det fint.' I løpet av samtalen, så ble han ... Han var så opptatt av det han skulle gjøre, og at han måtte gjøre det, og at den situasjonen han var i var så stressende. Jeg hørte at det gikk ut over ham, så jeg spurte ganske tidlig om han trengte at jeg ringte ambulanse – kanskje vi skulle legge vekk det her – men han hadde fått beskjed av veileder på NAV-kontoret at han måtte gjøre det. Og så merket jeg det på pusten. Jeg tror jeg spurte to ganger om jeg skulle ringe ambulanse før jeg bare sa at 'Nå ringer jeg ambulansen.'»

(NKS-veileder 8)

Veilederen hører at brukeren er stresset og puster tungt, og tilkaller ambulanse på bakgrunn av dette. Dette er en ekstraordinær situasjon, men også et eksempel på den emosjonelle belastningen som veilederne må håndtere. Engangskontakten kan også bidra til belastningen, ettersom veilederen ikke får vite hva som skjer med innringeren etterpå. I denne situasjonen rakk veilederen opp sitt røde kort:

«Vi kan også holde opp et sånt rødt kort som vi har på pulten vår, hvis det er en ordentlig kjip situasjon, hvor noen, for eksempel, truer med å ta livet sitt eller truer med vold, eller hva som helst, så kan vi gjøre det. Da får vi umiddelbart bistand av leder, som kan komme og hjelpe oss i samtalen.»

(NKS-veileder 7)

Samtalene på NKS er uforutsigbare. Veilederne har derfor tilgang på flere ressurser i samtalen. De kan bruke informasjon og opplæringsressurser i fagsystemene, og de kan spørre kollegaer og ledere om hjelp.

Funnene viser at veilederne gir innringere rom til å fortelle om sin situasjon i kartleggingsfasen. Veilederne oppfordrer dem ikke direkte til å fortelle mer, men gjør det indirekte ved bruk av tilbakemeldingssignaler. Veilederne lytter etter både informasjon og følelser i kartleggingsfasen.

Detaljerte beskrivelser i løsningsfasen

I løsningsfasen skal veilederne hjelpe innringerne med deres forespørsler. Det er flere eksempler på at veilederne gir detaljerte beskrivelser i denne fasen, spesielt når de skal hjelpe brukere med å navigere nettsidene. Neste samtaleutdrag er med en engelskspråklig innringer, som deler skjermen sin med veilederen. Veilederen hjelper innringeren med å finne riktig skjema:

“(…)

Do you see the form on your page? You scroll down until you see an envelope.

Okay, we will start at the top of the page. There you see a woman with a helmet.

Are you on the top of the page? Can you refresh?

Okay, you're in the form. When your employer and midwife have filled out the form, you take a picture with your phone and upload it.

Okay, I lost you on the screen now because you went onto an external page. Can you go onto nav.no again?

Go to the top of the page, and I'll guide you to it.

You see a pink box. You click on that.

“(…)”

(NKS-veileder 5)

Veilederen gir innringeren visuelle beskrivelser, slik som å lete etter brevet eller den rosa boksen. Beskrivelsene hjelper innringeren med å navigere nettsidene. Språket er inkluderende fordi det stiller lave krav til teknisk og byråkratisk kompetanse. Beskrivelsene øker også muligheten for at innringeren får til det hen skal. I motsetning til å fortelle innringeren hva hen skal oppnå, forklarer veilederen hvordan innringeren kan oppnå dette, ved å vise veien til skjemaet. Dermed øker sjansene for at innringeren sender inn riktig skjema.

Flere av samtalene viser at veilederne spiller innringernes språk. Den neste samtalen er med en eldre innringer, som har begrensede digitale ferdigheter. Innringeren

skal finne et skjema som kun finnes digitalt. Innringeren prater svensk. Veilederen forsøker å forklare hva innringeren skal søke på for å finne riktig skjema:

«(...)

Nettsiden heter nav.no.

Skriv med små bokstaver.

På nettsiden er det et 'ansökningsfelt,' hvor du kan søke om informasjon.

Her kan du søke på en NAV-kode. Koden er som følger. 'NAV' først. N-A-V. Ingen punkt. 95- 20 [sier tallene på svensk]. En enkelt strek, ja. 20, altså 2.0. punkt. 00.

(...)

(NKS-veileder 3)

Veilederen speiler innringerens språk ved å bruke svenske ord, slik som «ansökningsfelt» og «punkt». Ved å bruke de samme ordene som innringeren forsøker veilederen å skape en felles forståelse og minske forvirring. Speilingen er spesielt fremtredende i samtaler på andre språk, og kan øke sjansen for at innringere forstår veilederen.

En vanlig del av løsningsfasen handler om å gi innringeren beskjeder. I det neste samtaleutdraget informerer veilederen om status på innringerens søknad. Innringeren har blitt satt på vent, mens veilederen undersøker status:

«[Setter bruker på vent]

Hei. Jeg er tilbake. Jeg har heldigvis noen gode nyheter til deg. Den søknaden din ble ferdigbehandlet i dag, så da får du utbetaling i løpet av fem dager.

Ja, det var selvfølgelig på tide. Det var lenge å vente.

Takk for at du ventet.

Ha en fin dag.»

(NKS-veileder 7)

I utgangspunktet skal ikke beskjeder vektes i empatisk kommunikasjon, men det er anbefalt å gi innringeren et varsel (Mjaaland & Jensen, 2020). Varsler er spesielt viktige når det kommer til avslag, slik at innringeren kan forberede seg på beskjeden (Mjaaland & Jensen, 2020). Veilederen bruker ordet «heldigvis». Ordet kan tolkes som en vekting, men også et varsel om hva som kommer. Veilederen anerkjenner også brukers opplevelse av lang saksbehandlingstid og takker for at brukeren ventet. Takket fungerer også en form for beklagelse, noe som kan berolige situasjonen.

Når løsningsfasen nærmer seg slutten, foreslår veilederne en løsning på innringerens problem. Veiledere spør gjerne om tillatelse når de foreslår en løsning, slik som i dette samtaleutdraget:

«Jeg ser at saken fremdeles er hos oss, at den ikke er sendt til NAV Innkreving. Jeg foreslår at jeg sender dem en melding, forklarer saken din og ber om en utsettelse på to måneder. Jeg ber også om en bekrefteelse på dette. Høres det greit ut?»

(NKS-veileder 2)

Veilederen spør om løsningen høres grei ut. Dette spørsmålet er lukket, noe som øker sjansen for at innringeren aksepterer forslaget (Mjaaland & Jensen, 2020). Veilederne bruker ofte tillatelser til å bekrefte en løsning, men også før de setter innringere på vent, dersom de skal undersøke noe.

Funnene viser at veilederne bruker detaljerte beskrivelser når de skal hjelpe innringere med å løse problemer. Ved å fokusere på hvordan problemet skal løses, fremfor hva brukere bør gjøre, kan veilederne oppnå større effekt.

Avslutningsvis åpnes samtalen opp igjen

Veilederen skal avslutningsvis oppsummere og legge en plan for veien videre. Det kan imidlertid ta tid å avslutte en brukersamtale. Grunnlaget for en effektiv avslutning legges tidligere i samtalen. Veilederne gir innringerne plass i oppstarten, for eksempel ved å spørre om «Hva mer vil du ta opp?» Ideen er å få luftet alle behov innledningsvis, slik at de kan lage en plan for hva de skal fokusere på og løse i samtalen – en form for muntlig kontrakt, som veilederen kan

minne brukeren på om samtalen sklir ut underveis (Mjaaland & Jensen, 2020). Denne fasen mangler ofte i observasjonene, i alle fall innledningsvis:	<i>Ja, hei. Hei. [Ny person kommer inn i samtalen]</i>
	<i>Mm</i>
«I en perfekt avklaringsfase gjør du deg ferdig med det [kartleggingen], og så spør du 'Er det noe annet også?' Det har jeg en tendens til å gjøre litt sent i samtalen, som kan dra den ut.»	<i>Mm</i>
(NKS-veileder 7)	<i>Ja</i>
	<i>Mm</i>
Ifølge samtalestrukturen, skal veilederen bruke åpne spørsmål innledningsvis og oppmuntre innringeren til å fortelle mer. Veilederen forklarer imidlertid at «hva mer»-spørsmålet gjerne kommer sent i samtalen, noe som kan forlenge den. Et samtaleutdrag viser at veilederens spørsmål kommer mot slutten, slik veilederen selv påpeker:	<i>Ja</i>
	<i>Mm</i>
	<i>Ja</i>
	<i>Mm</i>
«(...)	<i>Mm</i>
<i>Er det noe mer jeg kan hjelpe deg med da?</i>	<i>Ja</i>
<i>Mm.</i>	<i>Ja</i>
<i>Så bra</i>	<i>Mm</i>
<i>Ha det bra.»</i>	<i>Ja</i>
(NKS-veileder 7)	<i>Mm</i>
	<i>Mm</i>
Innringeren har ikke flere spørsmål i dette tilfellet. Dermed virker «hva mer»-spørsmålet som god service, uten at det koster veilederen noe mer. Andre samtaler viser imidlertid at slike spørsmål kan åpne samtalen opp igjen:	<i>Ja</i>
	<i>Ja, mm</i>
	<i>(...)»</i>
«(...)	(NKS-veileder 1)
<i>Da kan du fylle ut et søknadsskjema på nav.no. Søknadsskjema for bidragmottaker. Her krysser du av for bidrag for barn over 18 år og krysser av for innkreving.</i>	Mot slutten av samtalen spør veilederen om brukeren har noen flere spørsmål om bidrag. Spørsmålet er avgrenset til bidrag, men åpner likevel opp samtalen igjen. Innringeren har ikke flere spørsmål, men gir telefonen videre til en sidemann. Like etterpå kommer en ny person inn i samtalen. En ny periode med lytting illustrerer hvordan samtalen åpnes opp igjen, noe som blant annet fremgår av tilbakemeldingssignalene («Ja», «Mm», osv.). En annen veileder forklarer hvordan slike spørsmål er en måte å forsikre seg om at man har svart ut det man skal:
<i>Har du noen flere spørsmål om bidrag?</i>	
<i>Ja, supert om du gjør det da.</i>	
<i>Når du fyller ut skjemaet får du et brev fra Bidragsavdelingen, hvor det står hva vi trenger fra deg.</i>	

«Jeg spør om vedkommende har fått de opplysningene han eller hun trenger, og pleier som regel å avslutte med spørsmål om det er noe mer de lurer på. Bare for å få landet det. Og helt i starten av samtalen òg, så hender det ofte. Jeg lager en slags mentalkontrakt, hvor jeg spør 'Hva er det du lurer på? Ja, okay, så fint. Er det noe mer du vil at jeg skal finne ut av for deg før vi fortsetter?' Fordi da har jeg laget en kontrakt på at dette her skal vi to finne ut av sammen, og så, når vi kommer i mål, har vi gjort den jobben sammen, som vi ble enige om at vi skal gjøre. Og så er det litt sånn sikkerhetsspørsmål 'Er det mer da?' Nei, da er vi ferdige, da er vi i mål.»
(NKS-veileder 2)

Veilederen beskriver «hva mer»-spørsmålet som et sikkerhetsspørsmål, som raskt avklarer at de har løst oppgaven. Det er imidlertid ikke slik i alle tilfeller. Veilederen forklarer videre at enkelte innringere fortsetter samtalen når de får dette spørsmålet. Risikoen ved å stille slike spørsmål mot slutten av samtalen er at den åpnes opp igjen. Samtalestrukturen, som skal ligne på en trakt, ligner dermed mer på et timeglass.

Det er imidlertid ikke bare veiledere som åpner samtalen opp igjen avslutningsvis. Innringere kan også åpne opp samtalen igjen. I en samtale som gikk mot slutten forteller plutselig innringeren at hen er bostedsløs:

«(...)

Ja, så bra. Jeg sender deg et lite referat etter samtalen på nav.no.

Ja, ikke sant. Når vi får den korrigererte ...

Når du sender første søknad, er det fire ukers behandlingstid. Når du sender nummer to for forlengelse er det inntil tre ...

Nei, okay

Okey

Jaa

Neei [medfølende, ned i tonefall]

Nei, det høres ikke noe godt ut. Men trenger du hjelp fra NAV til å finne et midlertidig bosted?

Mm

Okey

Ja

Ja

Mm

Vil rådgiveren din hjelpe deg med å finne et sted å bo?

Ja

Mm

Okey

Så bra. Da har dere en plan på det? Ellers så ...

Mm

Mm

For vi kan hjelpe deg med å finne en midlertidig bolig, hvis du trenger det.

Mm

Ja

Absolutt

Du har muligheten til å søke om økonomisk sosialhjelp mens du venter på sykepengene.

Ikke nødvendigvis. Det trenger ikke ta så lang tid, det kommer an på situasjonen.

Det er fint at du er det.

Jeg har veldig lyst til å sette deg over til en kollega av meg, som har god kontroll på økonomi og sosiale tjenester. Kunne du tenke deg det?

Ja, jeg tenkte mer på det med penger til mat.

(...)

(NKS-veileder 4)

Veilederen forteller brukeren om samtalereferatet, noe som indikerer at samtalen går mot slutten. På dette tidspunktet forteller innringeren at hen er bostedsløs. Dette er et akutt behov som veilederen må ta tak i. Brukeren hadde egentlig ikke tenkt til å fortelle dette, ifølge veilederen. Veilederen har imidlertid bygget opp tillit underveis i samtalen, noe som gjør at innringeren forteller mer om sin situasjon enn planlagt. Eksempelet viser hvordan det kan ta tid før innringeren åpner opp om sin situasjon. Veilederen informerer om muligheten for å søke om økonomisk sosialhjelp, og ønsker å sette innringeren over til sosialhjelpslinjen. Veilederen spør om tillatelse: «Kunne du tenke deg det?» Dette er et lukket spørsmål, som øker sjansen for at innringeren tar imot tilbudet.

Funnene viser at samtalen har en tendens til å åpne seg opp igjen avslutningsvis, noe som avviker fra samtalestrukturen i den empatiske kommunikasjonen. Dermed ligner samtalestrukturen mer på et timeglass enn en trakt. En mulig grunn til dette er at informasjonsinnhentingen i kartleggingsfasen ikke er fullstendig, og at «hva mer»-spørsmålet stilles avslutningsvis. Brukere kan imidlertid også åpne samtalen opp igjen.

Et brukerperspektiv

En innringer meldte seg til intervju. Denne innringeren har en lang historie med NAV – en sak som har pågått over år og som faller mellom stoler. Innringeren har likevel positive opplevelser med NKS-veilederne og måten de kommuniserer på:

«Jeg har ingenting negativt å si om en eneste NAV-ansatt. Ingenting. Det er mulig at jeg er dødsheldig, men alle jeg har fått truffet er helt fantastisk skjønne. De gjør så godt de kan for å hjelpe. De veileder. De tar tak i ting hvis det er noe jeg lurer på eller trenger hjelp med. Kjempeskjønne!»

(Innringer)

Innringeren velger telefon over andre kanaler fordi det gir umiddelbare svar. Hun slipper dermed å sende meldinger frem og tilbake. Når hun ringer inn, kommer hun til NKS. Det innebærer at innringeren vil møte ulike veiledere hver gang, ettersom NKS ikke har oppfølgingsansvaret for brukeren. Flere av utfordringene innringeren opplever er relatert til denne organiseringen av NAV, inkludert oppgave- og ansvarsfordeling mellom ulike enheter. Når innringeren prater med ulike ansatte er det vanskelig å vite hvem som er ansvarlig for saken. Det kan også være belastende å fortelle sin historie gang på gang. Innringeren opplever også at ulike veiledere i NAV ikke nødvendigvis gir like anbefalinger:

«Jeg skulle ønske de hadde vært enige om én ting, som hvordan jeg skal gjøre ting. For jeg får beskjed om å gjøre ting på forskjellige måter. Og så blir det... blir det feil, og det er meg det går utover. Jeg har prøvd så godt jeg har kunnet, og gjort alt som NAV har sagt at jeg skal gjøre. Og så, når jeg gjør det, så slår det tilbake igjen på meg. Sånn negativt. Og det gjør at jeg ikke kommer videre i prosessen og saken som jeg holder på med.»

(Innringer)

Innringerens hovedutfordring er at hun ikke kommer videre med saken sin, noe som bryter ned tilliten til NAV. Hun beskriver en opplevelse av å måtte kjempe alene mot staten, noe som resulterer i en følelse av maktesløshet:

«Så nå har jeg prøvd å være tålmodig. Jeg har prøvd å være snill. Jeg har prøvd å være glad. Jeg har prøvd å grine. Jeg har prøvd å være forbannet. Jeg har prøvd alt. Så nå er jeg bare tiltaksløs, om du forstår hva jeg mener?»

(Innringer)

Empatisk kommunikasjon kan gi en bedre brukeropplevelse, men det hjelper ikke innringeren om hun ikke kommer videre i sin sak. Den manglende fremgangen eskalerer den emosjonelle situasjonen, noe som kan være belastende for både innringeren og veilederen. Dermed kan de organisatoriske betingelsene både

utfordre tilliten til NKS og bidra til de emosjonelle situasjonene som veilederne må håndtere.

Diskusjon og konklusjon

Formålet med denne artikkelen har vært å undersøke hvordan NKS-veiledere praktiserer empatisk kommunikasjon, og hva de opplever at de oppnår med å bruke denne metoden. Funnene viser at veilederne har innarbeidet grunnprinsippet om å behandle følelser før sak. Veilederne gjør dette gjennom empatiske utsagn og bekreftelser, som virker konfliktdepende i samtalen. Aktiv bruk av tonefall viser tilstedeværelse og kan kompensere for mangelen på non-verbal kommunikasjon i telefonsamtalen (Jacobsen & Thorsvik, 2019; Weiger et al., 2010). Når vanskelige følelser håndteres tidlig i samtalen blir innringerne roligere, noe som kan effektivisere samtalen og gjøre innringere mer mottagelige for veiledning. Det kan også redusere den emosjonelle belastningen i arbeidet, og fungere som en form for egenomsorg for veilederne. Fremfor at veiledere utvikler individuelle strategier for å mestre belastningen (se f.eks. Hochschild, 1979), bruker NKS empatisk kommunikasjon som et felles svar på utfordringene. En felles strategi kan gi en jevnere tjenestekvalitet enn individuelle strategier, og veie opp for at veiledere har ulike utgangspunkt for å mestre vanskelige samtaler. Når empatien settes i system kan den oppfattes som uekte, og dermed eskalere situasjonen fremfor å roe den ned (Mjaaland & Jensen, 2020). Veilederne empatiske utsagn og bekreftelser er imidlertid varierte, og beskrives som en naturlig forlengelse av dem. Dermed fremstår ikke den empatiske kommunikasjonen nødvendigvis som skjematisk eller standardisert.

Funnene avdekker også noen barrierer for effektivisering og tillit. Et hovedfunn er at samtaler ofte avviker fra samtalestrukturen i empatisk kommunikasjon. Ifølge samtalemetoden skal veilederen oppmuntre innringeren til å fortelle om sin situasjon før de muntlig kommer til enighet om hvilke problemstillinger de skal løse i samtalen, noe som i denne artikkelen har blitt beskrevet som en traktstruktur. I praksis mangler ofte begge deler. Veilederne har en tendens til å indirekte oppmuntre innringere til å fortelle mer, ved hjelp av tilbakemeldingssignaler, fremfor å gjøre dette

direkte. «Hva mer»-spørsmålet har dessuten en tendens til å komme mot slutten av samtalen, noe som kan åpne samtalen opp igjen. På den ene siden kan funnet indikere at NKS kan spare tid ved å arbeide mer med samtalestrukturen. Flere veiledere beskriver empati som en iboende egenskap, noe som kan gi NKS en implementeringsfordel når det kommer til grunnprinsippet om å arbeide med følelser før sak. Empatien virker til å falle mer naturlig for veilederne enn samtalestrukturen, noe som tilsier at traktstrukturen krever mer øving. På den andre siden er det aktuelle kontaktsenteret en «best case», som tilsier at utfordringer med å innføre samtalestrukturen her, under de beste forhold, vil gjøre det vanskelig å innføre strukturen på andre kontaktsentre. På tross av at traktstrukturen skal effektivisere samtalen, kan den være vanskelig å få til i praksis. Det kan for eksempel ta tid å oppnå den nødvendige tilliten for at brukeren skal åpne opp om sin situasjon, noe som kan gjøre det vanskelig å innhente all relevant informasjon i oppstarten. Når innringerne får informasjon i samtalen, kan det også frembringe flere spørsmål underveis i samtalen. Det vil også være nødvendig å avvike fra traktstrukturen i enkelte tilfeller, slik som i eksemplet hvor en bruker forteller at han er bostedsløs mot slutten av samtalen. Det er derfor viktig at veiledere tilpasser sin kommunikasjon til den enkelte innringers sak.

Funnet reiser også spørsmål om empatisk kommunikasjon som metode og dens overførbarhet til NKS. Metoden er blant annet brukt til å trene AMK-operatører på nødnummeret 113. På tross av at det er en del likhetstrekk mellom AMK-sentralen og NKS, som kan støtte opp om metodens overførbarhet, er det også noen forskjeller. De akutte hendelsene er som regel avgrenset i tid og omfang. Dermed kan det være lettere å avgrense innringers problem og identifisere handlinger som vil løse det. I NAV har ofte sakene en annen varighet og kompleksitet, noe som kan påvirke samtalestrukturen. Enkelte innringere har saker som pågår over flere år, hvor henvendelsene inngår i en rekke av andre analoge og digitale møter, og involverer flere aktører (Halvorsen et al., 2018). De sammensatte problemene kan potensielt kreve flere runder i trakten. Det kan for eksempel være mer hensiktsmessig å løse flere problemer i samme samtale fremfor at

bruker ringer flere ganger. Dermed er NAV-veilederens samtaler antageligvis mer sammenlignbare med fastlegens møte med pasienter enn med AMK-sentra- len. Forskjellene mellom akutsituasjoner og langva- rige hjelpebehov virker imidlertid ikke å være disku- tert i særlig grad, og kan derfor være gjenstand for videre forskning. Dette vil også være relevant kunn- skap, dersom den empatiske kommunikasjonen skal tas i bruk på NAV-kontorene.

Innringerens erfaringer beskriver også noen system- barrierer, som representerer en ytterligere form for kompleksitet i samhandlingen mellom NAV og inn- ringer. Hun beskriver et system som er vanskelig å navigere og som skaper maktesløshet, noe som kan redusere tilliten til NKS. Innringerens erfaringer indi- kerer at empatisk kommunikasjon kan øke brukertil- fredsheten opp til et punkt, men ikke kompensere for manglende fremgang i saken over tid. Det er imidler- tid en begrensning i denne artikkelen at brukerper- spektivet i liten grad er representert, på tross av forsøk på å rekruttere innringere. Videre forskning bør undersøke flere brukererfaringer, som kan gi mer kunnskap om samtalen, tilfredshet og etterlevelse.

Litteratur

Eckhard, S., & Friedrich, L. (2022). Linguistic fea- tures of public service encounters: How spoken admi- nistrative language affects citizen satisfaction. *Journal of Public Administration Research and Theory*, muac052.

Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.

Hagen, I. (2022). *Elementer i en samtaleanalyse*. Nasjonal digital læringsarena (NDLA). Hentet fra: <https://ndla.no/nb/subject:f2ef1c73-d706-44e9-b1bd-7923842d6b4e/topic:2b6aa661-625b-4110-8c77-0b2b99bd7a32/topic:e7bbe2ff-fe33-4115-89b1-a29407dd808e/resource:59177353-fa54-4690-9813-ff0c802b6b90> [05.07.2023]

Halvorsen, K., Riis-Johansen, M. O., Andenæs, E., & Hammerstad, G. T. (2018). UTVEI–Utvikling av vei- ledningssamtalen i NAV. Forskningsbasert utviklings- arbeid for og med veiledere. *NTNU-rapport*.

Heidenreich, K. S. (2001). Empati i lege-pasient-for- holdet–teknikk eller etikk? *Tidsskrift for Den norske legeförening*, 12, 1507-11.

Hochschild, A. R. (1979). Emotion Work, Feeling Rules, and Social Structure. *The American journal of sociology*, 85(3), 551-575.

Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2019). *Hvordan orga- nisasjoner fungerer* (5. utgave. ed.). Fagbokforlaget.

Jakobsen, K. K. (2021). Empathy in investigative interviews of victims: How to understand it, how to measure it, and how to do it? *Police Practice and Research*, 22(2), 1155-1170.

Jansson, G., & Erlingsson, G. Ó. (2014). More e-go- vernment, less street-level bureaucracy? On legiti- macy and the human side of public administration. *Journal of Information Technology & Politics*, 11(3), 291-308.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilem- mas of the individual in public services* (30th anniver- sary expanded ed.). Russell Sage Foundation.

López Peláez, A., Pérez García, R., & Aguilar-Ta- blada Massó, M. V. (2018). e-Social work: Building a new field of specialization in social work? *European Journal of Social Work*, 21(6), 804-823.

Mjåaland, T., & Jensen, B. (2020). *Kommunikasjon med pasienter*. Universitetsforlaget.

NAV. (2023). NAV Kontaktsenter - hvem er vi? Info om organisering, tjenester og samhandling. *NAV [internt dokument]*.

Neumann, C. B. (2017). Kroppsliggjorte omsorgs- praksiser på omsorgsinstitusjon. *Tidsskriftet Norges barnevern*, 94(2), 96-109.

NKS. (u.d.). Telefonteknikker. *NAV [internt dokument]*.

Theodosius, C., Koulouglioti, C., Kersten, P., & Rosten, C. (2021). Collegial surface acting emotional labour, burnout and intention to leave in novice and pre-retirement nurses in the United Kingdom: A cross-sectional study. *Nursing Open*, 8(1), 463-472.

Vindegg, J. (2021). Å arbeide med sosiale problemer. I I. T. Ellingsen, L. C. Kleppe, K. H. Martinsen, J. Vindegg, & I. T. Ellingsen (Eds.), *Sosionomen i situasjonen*. Universitetsforlaget.

Weger, H., Castle, G. R., & Emmett, M. C. (2010). Active Listening in Peer Interviews: The Influence of Message Paraphrasing on Perceptions of Listening Skill. *International Journal of Listening*, 24(1), 34-49.

Aasback, A. W. (2021). Digitalt eller analogt? Nav-veilederes vurderinger rundt kommunikasjonskanaler i oppfølgingsarbeidet. *Fontene forskning*, 14(2), 30-42.

LØNNER DET SEG ALLTID Å JOBBE FOR DAGPENGEMOTTAKERE?

Av Espen Steinung Dahl og Johannes Sørbrø

Sammendrag

Personer som mottar dagpenger, vil få mindre utbetalt dersom de jobber ved siden av dagpengene. Det gjelder både om de jobber i lønnet og ulønnet arbeid. Dagpengene avkortes med et fast beløp per time man jobber, som avhenger av tidligere inntekt og hvor stor stilling man hadde før man ble arbeidsledig. Dette gjør at noen kan tape på å jobbe i stedet for å motta dagpenger.

Om lag 26 prosent får en avkortning på mer enn 200 kroner per time de eventuelt jobber mens de mottar dagpenger. Det betyr at de vil kunne tape på å jobbe noe i en del yrker med lav lønn. Halvparten av disse har jobbet deltid før de ble arbeidsledige. Den andre halvdel har jobbet fulltid og tjent opp mot 6 G eller mer, men disse er trolig mindre aktuelle for deltidsjobber mens de mottar dagpenger. Dersom man jobber mer enn 50 prosent av tidligere arbeidstid vil man uansett miste dagpengene.

Om lag én av tre dagpengemottakere jobber, og over halvparten av disse jobber så mye at de mister dagpengene. 14 prosent jobber slik at dagpengene blir delvis avkortet. Vi ser at det er litt færre som jobber blant de som får dagpengene avkortet med over 200 kroner per time, og at de som har høyest avkortning også jobber færre timer i gjennomsnitt per uke enn de som har lavere avkortning.

Det er mulig å avkorte mot inntekt i stedet for arbeidede timer for dagpengemottakere, noe blant annet Sysselsettingsutvalget foreslår. Det vil gi bedre insentiver til arbeid. Vi finner at selv om noen vil tape på en slik omlegging, vil flere tjene på den når vi antar at de jobber like mye som i dag. Samtidig ser vi at datakvalitet fortsatt er en utfordring for en slik omlegging. Et annet alternativ, som også vil gjøre at det oftere lønner seg å jobbe, er å endre hvordan vanlig arbeidstid beregnes i dag og å heve terskelen for hvor mye man kan jobbe før man mister dagpengene.

Abstract

People receiving unemployment benefits will receive reduced payments if they work alongside their benefits, whether it's paid or unpaid work. The reduction is based on a fixed amount per hour worked, which depends on their previous income and the extent of their employment before becoming unemployed. This means that some individuals may end up with less income when working instead of receiving unemployment benefits.

Approximately 26 percent of individuals experience a reduction of over 200 Norwegian Kroner per hour when working while receiving unemployment benefits. This implies that they may lose out financially when working in certain low-paying occupations. Half of these individuals were part-time workers before becoming unemployed. The other half worked full-time and earned up to 6 times the Basic Amount (G), but they are likely less inclined to seek part-time employment while on unemployment benefits. If the recipient work more than 50 percent of their previous working hours, they will lose their unemployment benefits regardless.

About one in three unemployment benefit recipients work, and over half of them work to the extent that they lose their unemployment benefits entirely. Fourteen percent work in a way that leads to a partial reduction in their benefits. There is a trend of fewer individuals working among those whose benefits are reduced by over 200 Kroner per hour, and those with higher reductions tend to work fewer hours on average per week than those with lower reductions.

One proposal to improve work incentives for unemployment benefit recipients is to reduce benefits based on income instead of hours worked, as suggested by the Employment Committee, among others. This change would benefit more people when assuming they work the same amount as they do today. However, data quality remains a challenge for such a shift. Another alternative, which would also encourage more people to work, is to change how regular working hours are calculated and raise the threshold for work one can do before losing unemployment benefits.

Innledning

Hovedformålet med dagpenger er å kompensere for tap av arbeidsinntekt ved arbeidsledighet. Dagpengenes størrelse og varighet avhenger av tidligere arbeidsinntekt (se faktaboks). Dersom man er helt arbeidsledig, utgjør dagpengene i dag 62,4 prosent av tidligere inntekt for inntekter opp til 6 G¹ (711 720 kroner i 2023). Det betyr at man kan få maksimalt 444 113 kroner i året i dagpenger. Dersom man jobber noe mens man er arbeidsledig, vil dagpengene reduseres for de timene man jobber.

Dagpengene skal samtidig være innrettet slik at de motiverer til aktiv arbeidssøking (*regjeringen.no*). Det at man får et betydelig inntektsfall når man går fra lønnet arbeid til dagpenger bidrar til dette. I tillegg er det et krav at man skal drive aktiv arbeidssøking eller annen aktivitet for å komme i arbeid (Forskrift om dagpenger §4-1). Et moment som imidlertid kan bidra til lavere motivasjon, er at dagpengene blir redusert dersom man jobber mens man mottar dagpenger. De aller fleste vil likevel tjene på å jobbe, men i noen tilfeller kan dagens regelverk gjøre at noen taper eller tjener svært lite på å jobbe litt dersom man får mulighet til det. For eksempel ved å takke ja til å jobbe én dag i uken som vikar i barnehage eller lignende.

I denne analysen ønsker vi å undersøke hvor mange dagpengemottakere som potensielt kan tape på å jobbe, og hva som kjennetegner personer som havner i denne situasjonen. Er det kjønnsforskjell, aldersforskjeller eller forskjell på innvandrere og norskfødte? Videre vil vi se nærmere på hvordan det kan slå ut om man i stedet avkorter mot inntekt, og diskutere om det kan gjøres andre endringer i dagens regelverk for at det oftere skal lønne seg å jobbe.

I dag avkortes dagpenger mot alle arbeidede timer, både i lønnet og ulønnet² arbeid. Dagpengene avkortes time for time, og dersom man arbeider mer enn 50 prosent av sin tidligere arbeidstid («vanlig arbeids-

tid») mister man dagpengene. Jobber man mindre enn dette vil dagpengene reduseres med et fast kronebeløp per time, uavhengig av lønnen i den nye jobben. Beløpet vil avhenge av tidligere inntekt og tidligere arbeidstid. En vesentlig begrunnelse for dagens system har vært at det er enkelt å administrere og at ytelsen kan justeres fortløpende. Etter innføringen av a-ordningen i 2015, er månedlige inntektsopplysninger tilgjengelig for NAV. Det gjør at det i større grad er mulig å avkorte mot arbeidsinntekt, slik det blir gjort for uføretrygd og overgangsstønad. Samtidig er det fortsatt et spørsmål om datakvaliteten er god nok til dette, og avkortning mot inntekt kan også innebære andre problemer.

Det at man også får mindre dagpenger dersom man jobber ulønnet, henger sammen med kravet om at man skal være reell arbeidssøker, og en antagelse om frivillig arbeid kan være i strid med dette. Det kan imidlertid diskuteres om dette er en reell problemstilling. Det å søke på jobber i dag er en ganske annen prosess enn før man hadde internett, siden jobbsøking nå i hovedsak foregår digitalt. Regelverket har imidlertid ikke endret seg på dette punktet. Frivillig arbeid kan også ha positiv effekt på mulighetene for å komme i lønnet arbeid, for eksempel gjennom at den arbeidsledige får et bredere kontaktnettverk og at også ulønnet arbeid kan være bra på CV-en. Samtidig vil også jobb som selvstendig næringsdrivende kunne være ulønnet. De som er selvstendig næringsdrivende har ikke krav på dagpenger for tiden man jobber med egen virksomhet, men dagpengemottakere kan søke om å beholde dagpengene i inntil 12 måneder mens man etablerer egen bedrift. Da kan man også jobbe med å etablere bedriften uten at dagpengene reduseres.

En fordel med å avkorte ytelsen mot inntekt istedenfor arbeidstimer, vil være at det gir bedre insentiver til å jobbe også i tilfeller der arbeidet gir en relativt lav lønn, eller der den arbeidsledige jobbet i en liten deltidstilling før hen mottok dagpenger. Avkortning mot inntekt vil også gjøre at man ikke taper økonomisk på å delta i frivillig arbeid, slik en dagpengemottaker gjør med dagens regelverk. Samtidig er det kanskje fortsatt ønskelig at arbeid som selvstendig næringsdrivende skal avkortes, selv om man ikke har inntekt fra denne virksomheten.

¹ G er grunnbeløpet i folketrygden.

² Det finnes noen unntak, som å hjelpe eldre eller funksjonshemmede med fysisk arbeid, hjelpe idrettslag med loddsalg, loppemarked og lignende, forutsatt at dette normalt utføres uten godtgjøring. Se Forskrift om dagpenger under arbeidsløshet §4-4.

I dag vil mottakere med lav lønn i en ny jobb og høy tidligere inntekt, få høy avkortning og dårligere insentiver til å jobbe. Det samme gjelder mange som har jobbet deltid før de ble arbeidsledige. I tilfeller der den nye lønna er lavere enn avkortningen, vil man tape penger på å jobbe. Sysselsettingsutvalget foreslo derfor også at dagpenger bør forkortes mot arbeidsinntekt, og begrunnet dette med at det vil sikre at det lønner seg å jobbe også for en person som må gå ned i timelønn (NOU 2019: 7). Myhre og Grønlien (2023) undersøkte om man burde gjøre tilsvarende omlegging for mottakere av arbeidsavklaringspenger, og fant at det vil gi likere og enklere insentiv til å jobbe og ha gunstige fordelingsvirkninger.

Dagpengeregelverket

For å få dagpenger må man registrere seg som arbeidssøker hos NAV, sende meldekort hver 14. dag og være en reell arbeidssøker. Videre må man oppholde seg i Norge og være medlem av folketrygden. Dersom man da søker om dagpenger kan man få dette innvilget i inntil 2 år dersom man:

- har mistet minst 50 prosent av arbeidstiden og hele eller deler av inntekten
- har hatt en inntekt på minst 1,5 G (177 930 kr) siste tolv måneder eller 3G (355 860 kr) siste 36 måneder
- er under 67 år

Under koronapandemien ble det gjort enkelte endringer i kravene for å motta dagpenger, og i kompensasjonsgraden. I denne artikkelen benytter vi perioder som ikke er påvirket av disse unntakene.

Dagpengene avkortes mot timer arbeidet, fram til man har arbeidet mer enn 50 prosent av vanlig arbeidstid. Da mister man dagpengene. For hver 14. dag som mottaker av dagpenger må man levere meldekort. Her må man bl.a. melde fra om hvor mange timer man har jobbet. Med arbeid menes aktivitet som normalt er betalt, og man skal altså melde om både lønnet og ulønnet arbeid.¹ Deretter avkortes dagpengene ut ifra forholdet mellom antall timer i jobb i perioden og antall timer i jobb i forkant av dagpengemottaket. Har man for eksempel 30 timer i uken som vanlig arbeidstid fra sin tidligere jobb, kan man jobbe 30 timer én uke og 0 timer den andre uken i meldekortperioden, eller 15 timer begge uker osv. Se ellers tabell 1 og forklaring til denne for mer informasjon om hvor mye dagpengene avkortes.

¹ Se <https://www.nav.no/no/person/arbeid/dagpenger-ved-arbeidsloshet-og-permittering/meldekort-hvordan-gjor-du-det/slik-fyller-du-ut-meldekortet-dagpenger> for mer detaljer.

Data og metode

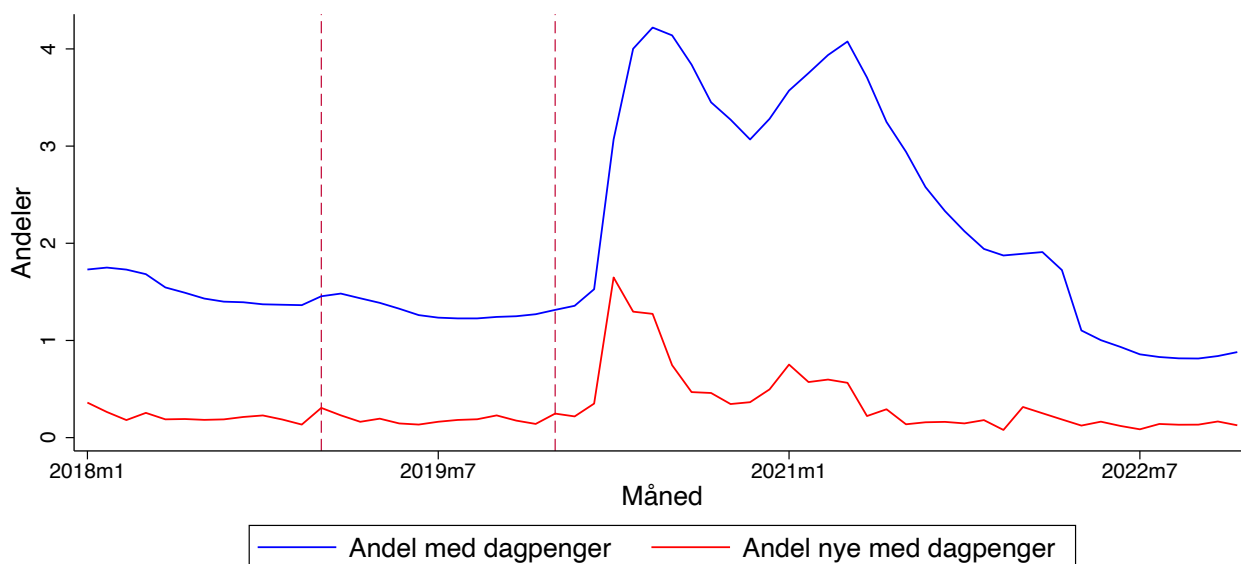
Populasjonen er alle mottakere av dagpenger i 2019. Bakgrunnen for dette er at vi har mangelfulle data for 2022, og ønsker å unngå pandemiårene 2020-2021. I figur 1 ser vi også at andelen dagpengemottakere var relativt stabil gjennom 2019, noe som henger sammen med at dette var et år hvor arbeidsledigheten holdt seg stabil på et relativt lavt nivå. Fra våren 2020 og fram til våren 2022 preget pandemien situasjonen på arbeidsmarkedet. Andelen dagpengemottakere var unormalt høy fram til våren 2022, da den falt ned på et svært lavt nivå. Det var også en unormalt høy andel permitterte, og de permitterte/ledige hadde en annen yrkesbakgrunn enn det vi normalt har sett. Det vil trolig også påvirke inntektsgrunnlag og vanlig arbeidstid blant dagpengemottakerne disse årene.

Fra 1. juli 2019 kom det en endring i dagpengeregelverket. Dagpengegrunnlaget ble før dette beregnet ut ifra inntekten i enten siste avsluttede kalenderår, eller som gjennomsnittet i de tre siste kalenderårene, ut ifra hvilke av disse var høyest. Etter 1. juli ble inntekten til og med måneden før personen meldte seg som arbeidssøker tatt med i beregningen av dagpengegrunnlaget. Fortsatt ble grunnlaget anslått som det beste av siste år eller gjennomsnittet av siste tre år. Vi har derfor sjekket dagpengemottakerne i første og andre halvår hver for seg, men finner ingen forskjell av betydning.

Til mottakerne har vi koblet til dagpengegrunnlaget som ligger til grunn for størrelsen på dagpengene og om de hadde rett til dagpenger. Videre har vi koblet på registrert vanlig arbeidstid i jobben de hadde før de ble arbeidsledige.³ I perioden de mottar dagpenger, har vi koblet på hvor mange timer de arbeider ifølge meldekortene de sender til NAV. Her er det også opplysninger om antall dager arbeidet, antall dager de var syke og antall dager med ferie tilgjengelig. Dette er basert på hva mottakerne selv rapporterer i meldekortene, som sendes inn hver 14. dag. Vi har regnet om dette til månedsverk.

³ For et mindretall har vi ikke opplysninger om beregningsgrunnlag eller registrert vanlig arbeidstid. Dette gjelder 1,6 prosent av populasjonen i 2019. Disse er ikke med i analysene.

Figur 1: Andel av befolkningen i yrkesaktiv alder som mottar dagpenger og andel nye mottakere av dagpenger. Januar 2018-december 2022



Kilde: NAV

I analysen har vi benyttet gjennomsnittlig antall dagpengemottakere per måned i 2019. Dette tar hensyn til at problemstillingen rundt avkortning vil være til stede hver måned man mottar dagpenger. I gjennomsnitt var det i overkant av 40 000 dagpengemottakere per måned i 2019. Om lag 30 prosent av disse kombinerte dagpenger med arbeid ifølge de innsendte meldekortene.

Hvordan slår dagens regelverk ut?

Vi vil først se på hvordan dagens regelverk slår ut. Som nevnt er det nå slik at dersom man jobber mer enn 50 prosent av tidligere arbeidstid, så mister man dagpengene. Jobber man mindre enn dette vil dagpengene reduseres med et fast beløp per time man jobber. Hvor mye dagpengene avkortes per time man jobber avhenger av to faktorer. For det første hvor høyt dagpengegrunnlag man har, altså inntekten før man ble arbeidsledig. For det andre hva som er beregnet som vanlig arbeidstid i dagpengegrunnlaget. Med vanlig arbeidstid menes hvor mye man jobbet før man ble arbeidsledig. Dersom man har jobbet i en full stilling i minst 6 måneder før man ble arbeidsledig, er vanlig arbeidstid i dagpengegrunnlaget 37,5 timer i uken. For de som har jobbet deltid blir den lavere, og det samme gjelder om man ikke har hatt en fast arbeidstid

siste halvår. Da brukes en gjennomsnittlig arbeidstid siste 12 eller 36 måneder.

I tabell 1 ser vi at en dagpengemottaker med dagpengegrunnlag på 1,5 G i 2022 ville få 2 007 kroner i dagpenger per uke man er helt ledig. Dersom vanlig arbeidstid var på 10 timer i uken, ville man da få dagpengene avkortet med 201 kroner per time hen eventuelt jobbet (2 007 kr/10 timer).⁴ Om vanlig arbeidstid var beregnet til 37,5 timer ville avkortningen være på 54 kroner per time jobbet (2 007 kroner/37,5 timer). En person som har jobbet deltid, og dermed har lav vanlig arbeidstid, vil dermed fort kunne tape på å jobbe litt i dagpengeperioden. Det samme vil gjelde en dagpengemottaker som har høyt inntektsgrunnlag, hvor avkortningen kan være høyere enn timelønnen i en del jobber.

Sammenligner vi med lønnsnivået i utvalgte yrker var f.eks. median timelønn for servitører 200 kr i november 2022, mens den var på 214 kr for skoleassistenter og 230 kr for butikkmedarbeidere. Dermed ser vi at personer som har et dagpengegrunnlag på 3G eller

⁴ Vi bruker her tall for 2022 fordi vi da kan sammenligne med lønnsstatistikken til SSB, hvor 2022 i skrivende stund er siste tilgjengelige år.

Tabell 1: Avkortning av dagpenger per time, etter dagpengegrunnlag og vanlig arbeidstid. Basert på grunnbeløpet i 2022.

Dagpengegrunnlag (antall G)	Dagpenger per uke uten arbeid	Avkortning per time i arbeid, etter vanlig arbeidstid før man ble arbeidsledig og dagpengegrunnlag		
		10 timer	20 timer	37,5 timer
1,5 G	2 007 kr	201 kr	100 kr	54 kr
2 G	2 676 kr	268 kr	134 kr	71 kr
3 G	4 013 kr	401 kr	201 kr	107 kr
4 G	5 351 kr	535 kr	268 kr	143 kr
5 G	6 689 kr	669 kr	334 kr	178 kr
6 G	8 026 kr	803 kr	401 kr	214 kr

Kilde: NAV

mer, men har jobbet deltid i form av 20 timer per uke før de ble arbeidsledig, fort vil tape på å takke ja til å jobbe noen timer i slike yrker. Det samme vil gjelde alle som har hatt en inntekt på minst 6G før de ble arbeidsledig. I og med at dette er sammenlignet med medianlønn, er det naturlig å tenke seg at lønnen dagpengemottakere står overfor vil være noe lavere. I tillegg kan man også stå overfor andre utgifter om man begynner å jobbe, som transport til og fra jobb, slik at det i realiteten kreves enda noe høyere lønn for å gå i pluss.

I tillegg til at noen dagpengemottakere altså risikerer å få lavere timelønn enn hva de avkortes per time de jobber, kan også grensen på 50 prosent av vanlig arbeidstid gjøre at noen faktisk vil tape på å takke ja

til jobb selv med høyere timelønn. La oss for eksempel si at en arbeidsledig har vanlig arbeidstid på 10 timer i uken, og får utbetalt 2 007 kroner i dagpenger i uken. Da vil man avkortes 201 kroner per time man jobber (tabell 1). Så får vedkommende et jobbtillbud om å jobbe 7 timer i uken, med en timelønn på 250 kroner. Altså høyere enn avkortningen. Da vil man få 1 750 kroner i lønn per uke. Men siden arbeidstiden er mer enn 50 prosent av tidligere arbeidstid vil dagpengene falle bort, og man ender opp med å tape på å takke ja til å jobbtillbudet. På denne måten kan mange potensielt tape på å jobbe. Problemet er trolig størst for de med så lav vanlig arbeidstid at selv det å takke ja til å jobbe én dag eller to som vikar gjør at man kommer over 50 prosent av vanlig arbeidstid.

Tabell 2: Antall dagpengemottakere i gjennomsnitt per måned, etter inntektsgrunnlag og vanlig arbeidstid i dagpengegrunnlaget. 2019.

Dagpengegrunnlag	Vanlig arbeidstid				Mangler
	0-10 timer	10-20 timer	20-37,5 timer	37,5 timer	
0,75 - 1,5 G	82	236	79	101	10
1,5 - 2 G	122	1 037	701	681	49
2 - 3 G	241	1 773	3 779	3 262	155
3 - 4 G	163	824	4 053	5 745	166
4 - 5 G	87	355	2 022	6 811	153
5 - 6 G	67	218	1 122	9 257	168
Mangler	49	168	475	1 309	21

Kilde: NAV

I tabell 2 ser vi på hvor mange dagpengemottakere i 2019 som havnet i ulike avkortningsintervall. Tabellen viser at den største gruppen er de som har vanlig arbeidstid på 37,5 timer og et inntekt grunnlag på 5-6 G, med 9 257 i gjennomsnitt per måned. Videre kommer de som har vanlig arbeidstid på 37,5 timer og tjent mellom 3 og 5 G, men det er også relativt mange som har jobbet deltid og tjent mellom 2 og 4 G.

Det vanligste er altså å ha jobbet fulltid før man begynte å motta dagpenger. 60 prosent hadde vanlig arbeidstid på 37,5 timer i sitt dagpengegrunnlag, mens 27 prosent har mellom 20 og 37,5 timer. Når det gjelder inntekt grunnlaget spriker dette mer. De med inntekt grunnlag på 3-4 G og 5-6 G utgjør de største gruppene, med 24 prosent i hver. Deretter følger de med inntekt på 4-5 G og de med 2-3 G.

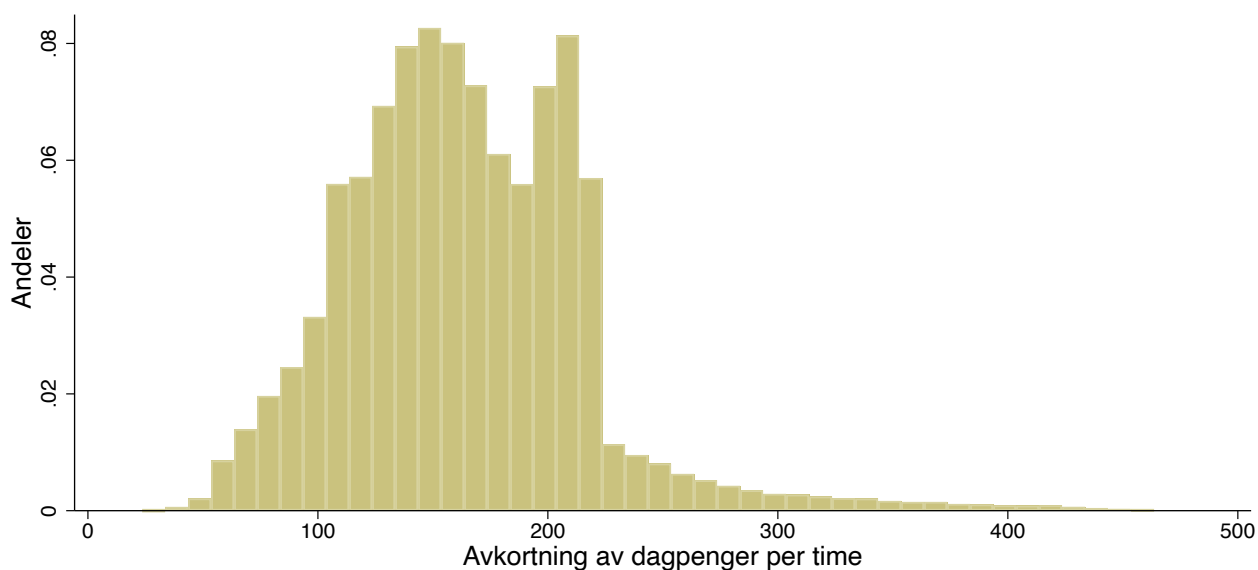
Hvor mange kan tape på å jobbe?

Vi vil videre se på hvor mange som kan tape på å jobbe, fordi avkortningen per time er høyere enn timelønnen. De fleste vil få en ny jobb hvor inntekt og arbeidstid er så høy at dette ikke er en aktuell pro-

blemstilling, men i noen tilfeller kan dagens regelverk slå uheldig ut. Om vi som et tenkt eksempel tar utgangspunkt i at man får et jobbtillbud hvor timelønnen er om lag 200 kroner, som altså var medianlønnen for servitører, hvor mange vil da tape penger eller ikke tjene på å takke ja? Vi bruker her inntekt grunnlaget i G for dagpengemottakerne i 2019, men omgjort til 2022-kroner.

Figur 2 viser vi hvordan dagpengemottakerne fordeler seg etter hvor mye de får avkortet dagpengene per time de jobber. Vi ser at flertallet får en avkortning på mellom 100 kroner og 200 kroner per time, men en god del ligger i intervallet 180-210 kroner og vil dermed potensielt tjene svært lite eller tape penger om de skulle ta en jobb med inntekt på 200 kroner timen. Til sammen 26 prosent får en avkortning på mer enn 200 kroner per time de eventuelt jobber, ifølge våre beregninger. Som vi så i tabell 1, vil dette for eksempel gjelde alle som har hatt en vanlig arbeidstid på 10 timer eller mindre, og alle som har jobbet 20 timer i uken og hatt en inntekt på minst 3 G. Videre vil vi se nærmere på hva som kjennetegner gruppen som får en avkortning på minst 200 kroner per time de jobber.

Figur 2. Avkortning av dagpenger per time i jobb. Dagpengemottakere i 2019, målt i 2022-kroner.



Kilde: NAV

Mange har jobbet deltid

For å se nærmere på gruppen som har høy avkortning av dagpengene, deler vi opp dagpengemottakerne i tre grupper og sammenligner disse. Vi skiller på de som har avkortning på under 150 kroner, de med 150-200 kroner og de med minst 200 kroner. De som har en avkortning på under 150 kroner per time, vil i liten grad kunne havne i en situasjon der avkortningen er høyere enn timelønn i en eventuell ny jobb. I gruppen som har avkortning på mellom 150 og 200 kroner vil imidlertid problemstillingen begynne å slå inn. I varehandelen ligger for eksempel laveste tariff lønn på i overkant av 170 kroner. Og som nevnt over er 200 kroner median lønn for servitører, og et nivå hvor flere vil kunne tape på å jobbe. For de med en avkortning på over 200 kroner kan dette dermed fort være en aktuell problemstilling.

Om lag to av fem havner i gruppen som avkortet med mindre enn 150 kroner per time i arbeid (tabell 3). Disse er yngre, i større grad født i utlandet og har lavere dagpengebeløp enn dem som har høyere avkortning. Vi ser også at de med avkortning på minst 200 kroner skiller seg ut ved at de i klart størst grad har jobbet deltid før de ble arbeidsledige. Halvparten av denne gruppen har jobbet deltid. I tillegg vil personer som har jobbet fulltid og tjent opp mot 6 G eller mer havne her (tabell 1), men det er grunn til å tro at de er mindre følsomme for avkortningsreglene enn de

som har jobbet deltid. De som har jobbet fulltid i en godt betalt jobb er antagelig også i gjennomsnitt ledige i kortere tid før de igjen får en ny fulltidsjobb. For dem som har jobbet deltid kan det være mer aktuelt å jobbe deltid på ny mens de mottar dagpenger, og da vil også avkortningsreglene få større betydning.

For dem som har under 200 kroner avkortning per time, så er det mest vanlig at mottakerne hadde fulltidsarbeid i forkant av arbeidsledigheten. Det gjelder 65 prosent for dem som har avkortning på under 150 kroner, og 61 prosent av de med avkortning på mellom 150 og 200 kroner. Få i disse gruppene har jobbet mindre enn 20 timer i uken. Blant dem som har en avkortning på minst 200 kroner per time, ser vi at halvparten har jobbet fulltid. For den halvdel som har jobbet deltid er det relativt stor spredning i hvor lang deltid de har jobbet.

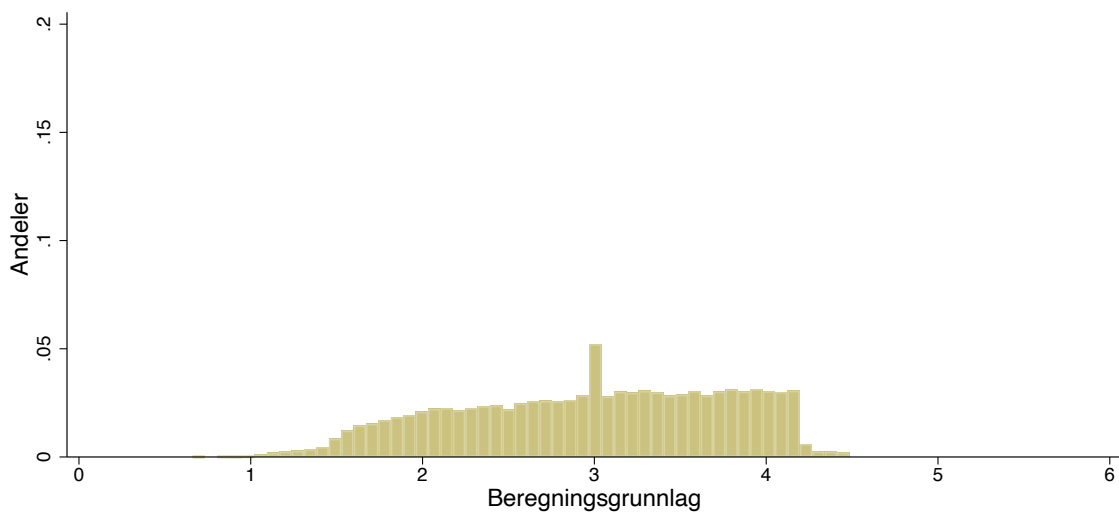
I figur 3 ser vi at det er forskjeller i hvor mye de tjente i arbeidet de mistet. For dem med lavest avkortning har de aller fleste hatt en inntekt mellom 2 og 4 G, mens svært få har hatt høyere inntekt enn dette. For dem med avkortning mellom 150 og 200 kroner per time har de fleste arbeidsinntekt på rundt 5 G, men en del har også hatt inntekt på under 4 G og jobbet deltid. For dem som har mer enn 200 kroner har om lag halvparten jobbet fulltid og tjent om lag 6 G eller mer, mens den andre halvdel har jobbet deltid og tjent mindre enn dette.

Tabell 3: Kjennetegn fordelt på avkortning per time. Gjennomsnittlig antall dagpengemottakere per måned i 2019. Andeler og gjennomsnitt. Beløp i 2022-kroner.

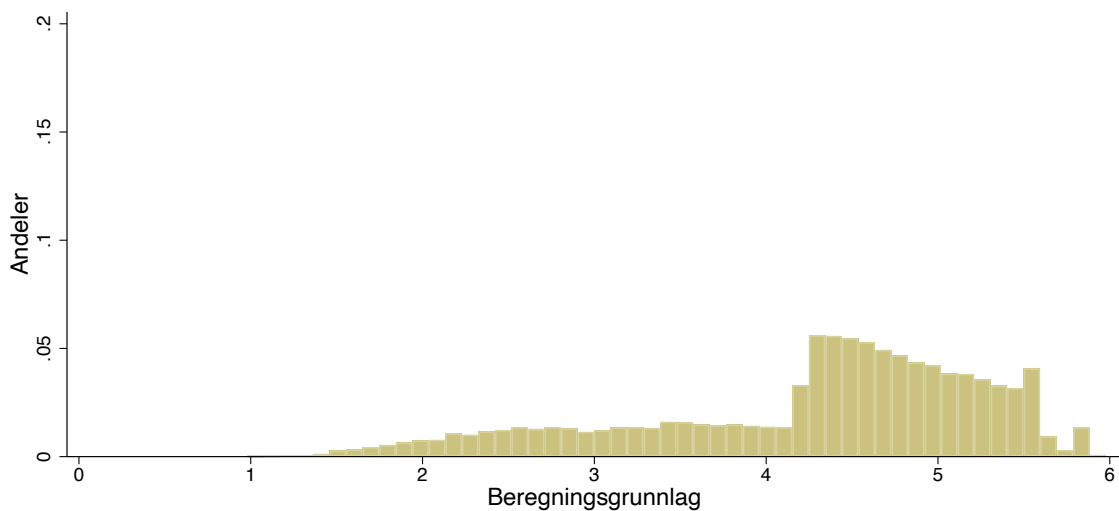
	Avkortning per time		
	0-150 kroner	150-200 kroner	200 kroner og mer
Antall	17 472	14 161	11 183
Alder	36,8	41,9	45,5
Kvinner	48	45	37
Født i Norge	53	61	71
Dagpengebeløp (år)	207 454	296 757	343 189
Dagpengebeløp (måned)	17 288	21 926	28 599
Timer i grunnlaget	34,1	33,0	28,7
Jobbet fulltid	65	61	52
Dagpengegrunnlag (i G)	3,0	4,3	4,9

Kilde: NAV

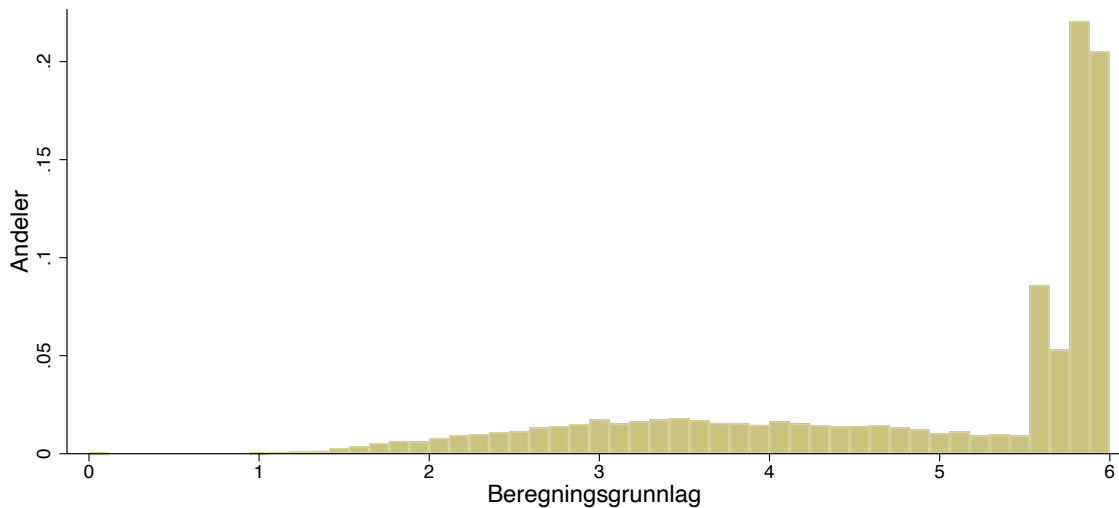
Figur 3. Dagpengegrunnlag fordelt på hvor mye de får avkortet per time. Dagpengemottakere i 2019.
a. 0-150 kroner per time.



b. 150 - 200 per time,



c. 200 kroner per time og mer



Kilde: NAV

Hvor mye jobber dagpengemottakerne?

Det er ikke mulig å observere hvorvidt dagpengemottakerne har søkt på og/eller hatt tilbud om å ta jobber de potensielt ville tapt penger på å takke ja til. Det vi derimot kan observere er hvor mye de faktisk jobber mens de mottar dagpenger, og om det ser ut til at de da tilpasser seg strategisk med tanke på avkortningen de står overfor.

I tabell 4 ser vi at litt over 30 prosent fikk ytelsen avkortet pga. at de arbeidet mens de mottok dagpenger. Det tilsvarer nesten 14 000 personer i gjennomsnitt per måned i 2019. Det var noen flere av disse som jobbet mer enn 50 prosent av vanlig arbeidstid (18 prosent), og dermed mistet dagpengene, enn det var som fikk dagpengene avkortet (14 prosent).⁵

Disse gruppene er relativt like i bakgrunnskjennetegn og størrelsen på dagpengene. De som har jobbet mindre enn 50 prosent av tidligere arbeidstid (delvis

avkortning) har noe høyere dagpenger og jobbet noe mer i forkant av ledighetsperioden enn de to andre. De som ikke har jobbet ved siden av dagpengene får også høyest kronebeløp avkortet per time de eventuelt hadde jobbet, mens de som jobber noe har lavest avkortning. Det er i avgjørelsen om man eventuelt skal jobbe noe eller ikke i det hele tatt at avkortningen kan ha betydning. I det man jobber mer enn 50 prosent av vanlig arbeidstid vil man uansett miste dagpengene, og da vil det lønne seg å jobbe mest mulig. Det at vi ser at de som jobber noe og får delvis avkortning også er de som har lavest avkortning per time de jobber, kan tolkes som at insentivene her har betydning. Samtidig er dette ikke kontrollert for andre kjennetegn, som også kan ha betydning for om man jobber eller ikke. Både yrkesbakgrunn, det lokale arbeidsmarkedet og andre forhold vil spille inn.

Vi har også sett på hvor stor arbeidsinntekt dagpengemottakerne hadde ifølge inntektsregisteret. Her ser vi at 13 prosent av dem som ikke rapporterer noen timer i arbeid på meldekortet, likevel står med arbeidsinntekt samme måned. Det kan for eksempel skyldes at de ikke var arbeidsledige i starten av måneden, og dermed hadde arbeidsinntekt før de begynte å motta dagpenger. Den arbeidsledige sender meldekort hver

⁵ Dagpengemottakere sender meldekort til NAV hver 14. dag, hvor de rapporterer hvor mye de har jobbet. Dersom de har jobbet mer enn 50 prosent av vanlig arbeidstid en 14-dagersperiode vil de ikke få dagpenger i denne perioden. De kan likevel fortsette å motta dagpenger neste periode, dersom de da igjen jobber mindre.

Tabell 4: Beskrivende statistikk. Gjennomsnittlig antall dagpengemottakere per måned i 2019. Alle beløp i 2022-kroner

	Ingen avkortning (jobbet ikke)	Delvis avkortning (jobbet noe)	Full avkortning (jobbet mer enn 50% av tidligere arbeidstid)
Antall	29 077	6 100	7 640
Andel av mottakerne	68	14	18
Alder	40,6	41,3	41,0
Kvinner	40	52	54
Født i Norge	58	67	65
Dagpengebeløp (år)	272 959	278 265	265 824
Dagpengebeløp (måned)	22 747	23 189	22 152
Arbeidstid i grunnlaget	32,2	33,5	31,8
Avkortning per time	187	165	179
Timer i arbeid	0	8,9	36,7
Andel med arbeidsinntekt	13	62	77
Arbeidsinntekt (måned)	3 073	9 583	17 102

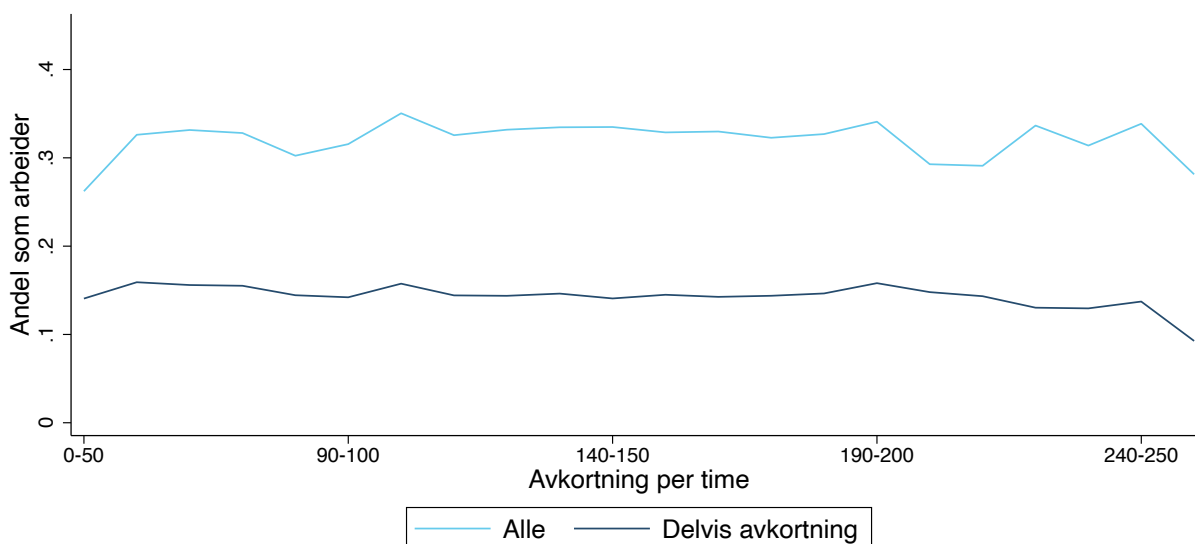
Kilde: NAV

14. dag, mens inntektsopplysningene er på månedsbasis. Det kan også være at man får etterbetalt lønn fra tidligere arbeid.

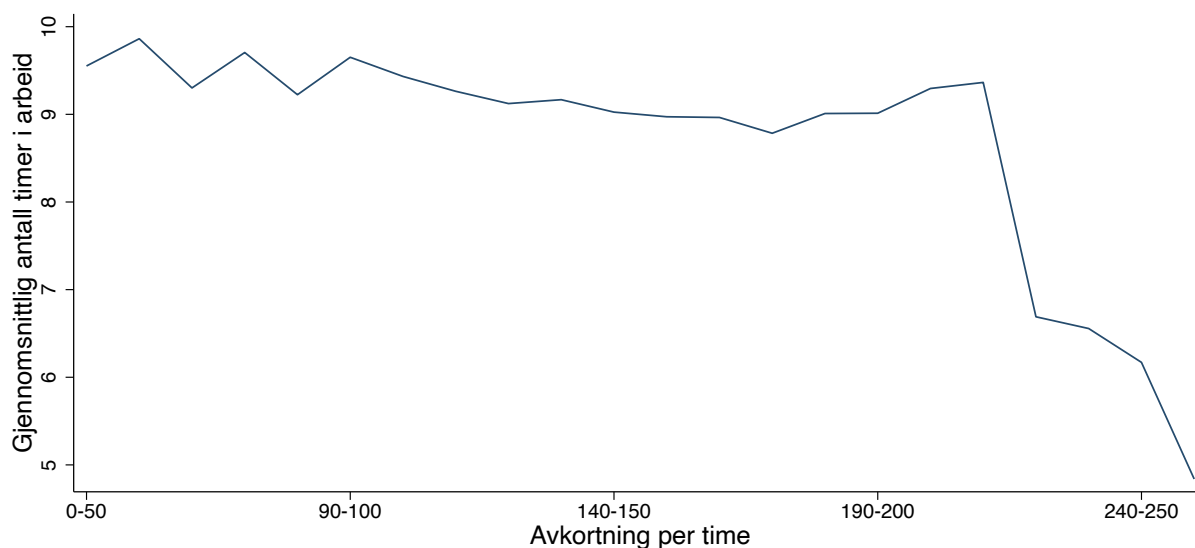
Tilsvarende tall for dem med delvis avkortning er 62 prosent. I overkant av en tredjedel står altså uten inntekt den måneden dagpengene avkortes. Det kan skyldes at de jobber ulønnet, men igjen kan det også være

utfordringer med timing i registerdata. For eksempel fordi de jobber noe og rapporterer dette i meldekort, men ikke får lønn for arbeidet før påfølgende måned. For dem som arbeider mer enn 50 prosent av vanlig arbeidstid og dermed får full avkortning var fire av fem også registrert med arbeidsinntekt. Den siste femtedelen rapporterte at de jobbet timer, men hadde ikke arbeidsinntekt.

Figur 4a. Andel av dagpengemottakerne som jobber ifølge meldekortet, etter hvor mye de avkortes per time de jobber. Alle som jobbet i siste meldekortperiode, og de som jobbet under 50 prosent av vanlig arbeidstid (delvis avkortning). Dagpengemottakere i 2019



Figur 4b: Gjennomsnittlig antall timer dagpengemottakere som får delvis avkortet dagpengene jobbet per uke, etter hvor mye de avkortes per time de jobber. Dagpengemottakere i 2019



Kilde: NAV

Det ser ut til å være enn viss sammenheng mellom hvor stor avkortning dagpengemottakerne står overfor, og hvor stor andel som faktisk velger å jobbe (figur 4a). Andelen som jobber slik at dagpengene delvis avkortes ligger på rundt 15 prosent for personer som avkortes under om lag 200 kroner per time de jobber. For høyere avkortningsnivå enn dette er det en svakt fallende tendens, der litt færre jobber jo høyere avkortning de får.

Det ser også ut til å være en viss grad av tilpassing i hvor mye de velger å jobbe. I figur 4b ser vi hvor mange timer i uken de som får dagpengene delvis avkortet faktisk jobber, fordelt etter hvor stor avkortning de får per time i jobb. For de som har en avkortning per time på under 220 kroner ligger gjennomsnittlig arbeidstid på rundt 9 timer per uke. Når avkortningen passerer dette nivået ser vi imidlertid et bratt fall, og for de som har avkortning på 250 kroner er gjennomsnittlig arbeidstid nede i rundt 5 timer per uke. Det henger trolig sammen med at de i større grad har jobbet deltid før de ble arbeidsledige, og at de dermed kan jobbe færre timer før de mister dagpengen helt. Dermed kan det straffe seg økonomisk å jobbe noen få timer ekstra, slik vi også viste regneeksemplene på under tabell 1.

Avkortning mot arbeidsinntekt

Vi vil videre se på hvordan avkortningen ville slått ut dersom dagpengene ble avkortet mot inntekt i stedet for timer jobbet. Dette vil ikke være noen fasit på hvordan en regelendring eventuelt vil slå ut, siden vi må regne med at et endret regelverk også ville ført til endrede insentiver og tilpasning – i alle fall til en viss grad.

Fordelen med avkortning mot arbeidsinntekt fremfor avkortning mot arbeidede timer, vil være at man ikke kan avkortes mer enn man faktisk tjener i ny jobb. Med inntektsavkortning vil dagpengene avkortes med 62,4 kroner per 100 kroner du tjener fra arbeid, uavhengig av hva man tjente før man ble arbeidsledig (se faktaboks). Men det vil fortsatt være en terskel ved å øke arbeidsinnsatsen mer enn akkurat terskelen på 50 prosent av tidligere inntekt, slik at man mister dagpengene.⁶

⁶ Selv om det ikke er gitt at grensen skal være ved 50 prosent ved en eventuell omlegging av regelverket til avkortning mot arbeidsinntekt.

Hvordan avkortning mot arbeidsinntekt er beregnet

Avkortning mot arbeidsinntekt vil ta utgangspunkt i kompensasjonsgraden. Kompensasjonsgraden beregnes som andelen ytelsen utgjør av dagpengegrunnlaget. Vanligvis er denne på 62,4 prosent, mens den var noe høyere under koronapandemien. Dagpengene vil dermed avkortes med 62,4 kroner per 100 kroner i arbeidsinntekt. Avkortningen beregnes basert på månedlig arbeidsinntekt, hvor vi holder feriepengene utenom.

Tilsvarende slik som for avkortning mot arbeidstimer, setter vi en grense på 50 prosent av tidligere inntekt. Dvs. dersom arbeidsinntekten overgår denne grensen blir hele ytelsen avkortet.

Vi har hentet arbeidsinntekt fra a-meldingen. Dette angir hva som er betalt ut for hver måned, men det vil derimot ikke angi hvilken periode man har jobbet i. Arbeidsgiver har mulighet til å oppgi opptjeningsperiode i a-meldingen, men det er ikke obligatorisk. Mange får utbetalt lønningene etter-skuddsvis. Dette vil dermed gi problemer for våre beregninger, hvor vi ikke nødvendigvis klarer å koble hvilken måned arbeidet er utført i. Ved en overgang til avkortning mot arbeidsinntekt er dette et av problemene som må løses.

I 2019 rapporterte om lag to av tre dagpengemottakere at de ikke hadde jobbet noen timer og dermed fikk de heller ingen avkortning. Blant dem som har delvis avkortning var reduksjonen i dagpengene relativt jevnt fordelt, men med noen topper på 20, 30, 40 og 50 prosent avkortning (øverst figur 5). De som har 50 prosent avkortning jobber 50 prosent av arbeidstidene de jobbet før de ble arbeidsledige, mens de som jobber mer enn dette altså mister dagpengene.

Hvis vi ser på hvordan det ville ha vært dersom de heller fikk avkortet dagpengene mot inntekt, er det igjen slik at om lag to av tre ikke ville fått dagpengene avkortet fordi de ikke har noen inntekt. Andelen som mister dagpengene blir imidlertid lavere, og faller fra 17 prosent til 7 prosent. Dette vil gjelde de som jobber (noe) mer enn 50 prosent av tidligere arbeidstid, men som likevel tjener mindre enn 50 prosent av sin tidligere inntekt ifølge inntektsregisteret. De har altså tatt en jobb med lavere lønn enn de hadde før, eller ikke fått utbetalt inntekt i samme måned som de utførte arbeidet. Disse vil ikke lenger miste dagpengene om man går over til inntektsavkortning. Blant personer som ville fått dagpengene delvis avkortet, ser vi at avkortningen blir langt jevnere hvis det avkortes mot

inntekt. Vi får da ikke de samme toppene rundt 20, 30, 40 og 50 prosent som vi så ved avkortning mot timer (i midten figur 5).

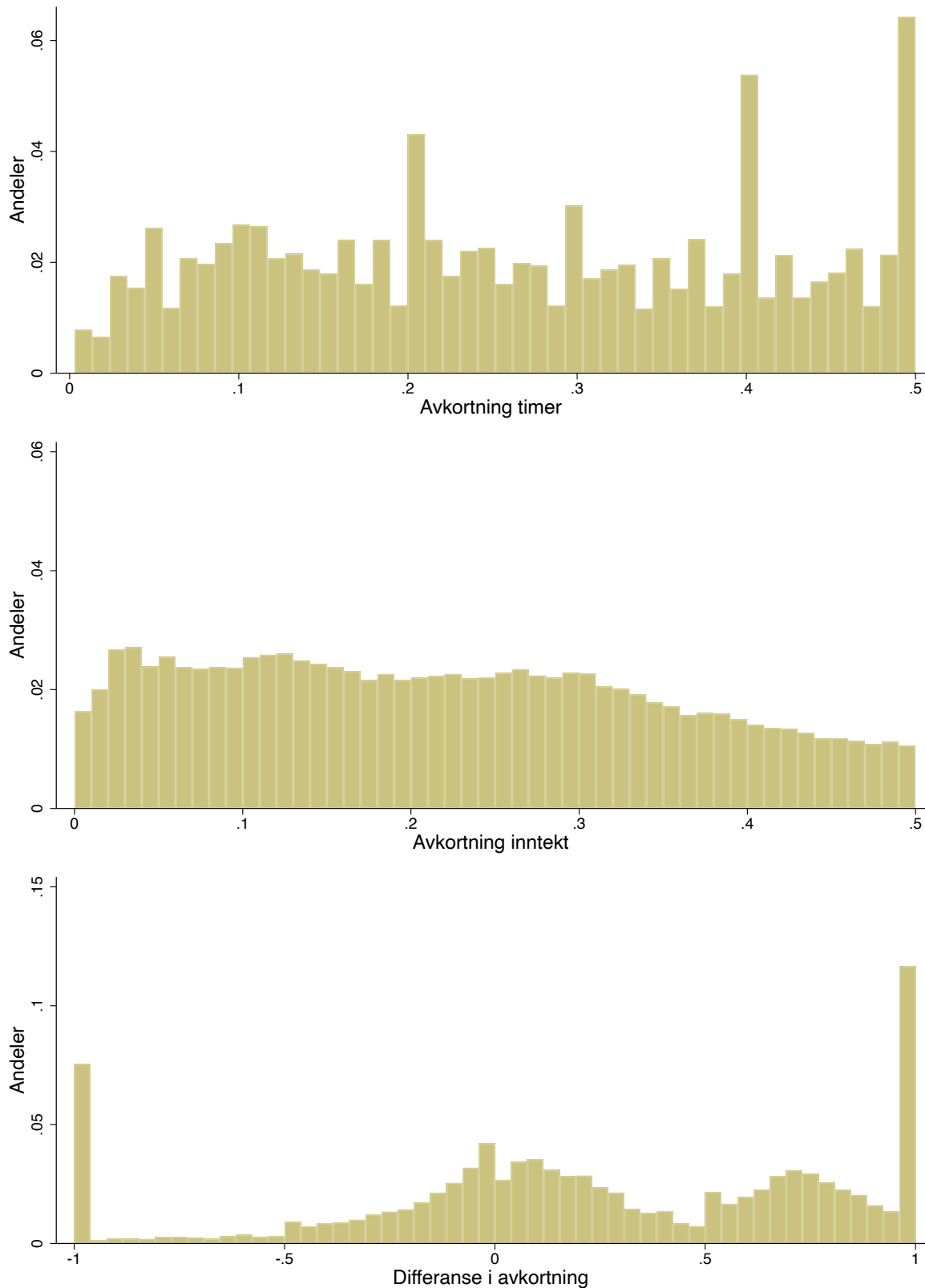
Videre har vi anslått differansen mellom de to ulike metodene å beregne avkortningen på. For de fleste dagpengemottakerne (63 prosent) vil det ikke spille noen rolle om dagpengene avkortes mot antall arbeidete timer eller arbeidsinntekten, fordi de aller fleste av disse hverken har arbeidstimer eller arbeidsinntekt. 25 prosent ville kommet bedre ut ved avkortning mot inntekt enn ved avkortning mot arbeidstimer, mens 12 prosent ville kommet best ut med dagens system. Det er 4 prosent av mottakerne som går fra ingen avkortning mot inntekt til full avkortning mot timer, mens 3 prosent går fra ingen avkortning mot timer til full avkortning mot inntekt.

En mulig feilkilde i disse beregningene er om arbeidsinntekten gjelder for den samme måneden som dagpengeperioden er. Det kan for eksempel være at inntekten en måned gjelder arbeid utført i en tidligere måned, siden det er vanlig å betale ut lønn etter-skuddsvis. Dette vil da kunne slå ut som at dagpengene vil bli avkortet i våre beregninger mot inntekt, men at personen egentlig ikke jobbet i denne måneden og dermed ikke ville fått avkortet dagpengene om det ble avkortet mot den måneden arbeidet faktisk fant sted. I så fall er andelen som taper ved en omlegging til inntektsavkortning for høy i våre beregninger, og dette er kanskje særlig et problem den første måneden

man er arbeidsledig hvor en del vil få etterbetalt lønn. Samtidig kan også det motsatte problemet oppstå i våre data. At noen av de 25 prosentene som kommer bedre ut med inntektsavkortning, gjør det fordi de står med 0 inntekt den måneden de faktisk jobber, fordi lønnen kommer først neste måned. Dersom man skal avkorte mot inntekt ser vi altså i våre data at denne type problemstillinger er noe man i så fall vil måtte finne en løsning på.

Det er lite forskjeller i bakgrunnskennetegn mellom dem som tjener og taper på de ulike avkortningsreglene (tabell 5). De som taper på avkortning mot inntekt er noe yngre enn dem som vinner, litt flere av dem er menn, og noen flere er født utenfor Norge. Det er ingen forskjell i hvor mye avkortning de i gjennomsnitt har per time de jobber. Samtidig ser vi at de som vinner på avkortning mot inntekt jobber deltid, i gjennomsnitt nesten 24 timer i uken, men har lav arbeidsinntekt. Når vi summerer sammen hvor mye de får utbetalt i dagpenger og lønnsinntekt til sammen, har de også langt lavere samlet inntekt enn de som vil tape om det avkortes mot inntekt i stedet for timer. Igjen må vi imidlertid ta forbehold om at det trolig er et problem at en del står med arbeidsinntekt, men ikke arbeidete timer i våre data. Disse har trolig fått utbetalt inntekt for arbeid de utførte en annen måned. Dermed blir trolig gruppen som taper på inntektsavkortning i tabell 5 for stor, og de får også en for høy inntekt og for lav gjennomsnittlig arbeidstid.

Figur 5. Avkortning av dagpenger basert på timer i arbeid, på arbeidsinntekt, og differansen på avkortning mellom disse. Dagpengemottakere i 2019. Andeler. De som ikke har jobbet noe eller har jobbet mer enn 50 prosent er tatt ut fra de to første figurene, mens de som har lik avkortning er tatt ut fra figuren som viser differansen i avkortning.



Kilde: NAV

Tabell 5: Beskrivende statistikk – fordelt på om de taper eller vinner ved avkortning mot inntekt. Dagpengemottakere i 2019. Beløp i 2022-kroner.

	Ingen forskjell	Taper på avkortning mot inntekt	Vinner på avkortning mot inntekt
Antall	26 816	5 258	10 744
Andel av mottakerne	63	12	25
Alder	40,7	39,5	41,4
Kvinner	40	44	53
Født i Norge	57	62	67
Dagpengebeløp (år)	268 226	276 703	271 561
Dagpengebeløp (måned)	22 352	23 059	22 630
Arbeidstid i grunnlaget	32,2	32,2	32,6
Dagpengegrunnlag (i G)	3,9	3,9	4,0
Avkortning per time	176	177	186
Timer i arbeid	2,6	2,0	23,8
Arbeidsinntekt (måned)	2 410	23 971	8 173
Dagpenger + arbeidsinntekt	25 040	46 323	31 231

Kilde: NAV

Diskusjon

Dagpenger avkortes i dag mot antall timer jobbet, uavhengig av hva inntekten er i disse timene. Dette kan i noen tilfeller utfordre «at det skal lønne seg å jobbe». Vi har i denne artikkelen sett at om lag 26 prosent stod overfor en avkortning på 200 kroner eller mer per time de jobbet (i 2022-kroner), et nivå som gjør at man vil tjene svært lite eller tape penger på å takke ja til å jobbe innen yrker som for eksempel servitør, skoleassistent eller butikkmedarbeider. Halvparten av denne gruppen har jobbet deltid før de ble arbeidsledige. De som har jobbet deltid vil også fortere havne i en situasjon hvor de vil tape på å jobbe på grunn av grensen på at man bare kan jobbe 50 prosent av tidligere arbeidstid før man mister dagpengene.

Også tidligere analyser har funnet at personer som mottar trygd i noen tilfeller kan tape på å jobbe. Elstad mfl. (2023) undersøker husholdninger som hadde nesten all sin inntekt fra overføringer fra velferdsstaten i 2017, og hvordan disse husholdningene endret sin tilknytning til arbeidslivet året etter. De finner at blant husholdningene som økte sin arbeidsinntekt, endte 30 prosent likevel opp med redusert disponibel

inntekt fordi ytelsene ble redusert. De tapte altså tilsynelatende penger på å jobbe. De som i størst grad tapte var dagpengemottakere som økte sin arbeidsinntekt med under 100 000 kroner. Det kan imidlertid både skyldes avkortingsreglene eller at de ikke lenger hadde rett på dagpenger, og da ikke fullt ut klarte å kompensere for dette ved å jobbe mer. Hernæs mfl. (2016) estimerer hvor mye trygdemottakere vil tjene på å gå fra trygd til fulltidsarbeid, og finner at for de aller fleste vil dette lønne seg. De finner likevel at rundt 5 prosent vil kunne tape på å begynne å jobbe. De fleste av de som kan tape mottar helse relaterte ytelser, men en del er også arbeidsledige.

Vi ser tendenser til at avkortningen påvirker hvor mye dagpengemottakere jobber i vårt datamateriale, og det skjer når dagpengene avkortes med om lag 200 kroner per time eller mer. Andelen som jobber litt ved siden av dagpengene går da ned, og antallet timer de jobber per uke faller også når avkortningen blir svært høy. Videre ser vi at en del velger å jobbe tett opp mot 50 prosent av det som er vanlig arbeidstid i dagpengegrunnlaget, som er grensen for hvor mye de kan jobbe uten å miste dagpengene helt.

Et mulig grep for å sørge for at det oftere vil lønne seg å jobbe for dagpengemottakere er å avkorte mot inntekt i stedet for mot arbeidede timer. Da vil ikke avkortningen kunne være større enn timelønnen man mottar når man jobber, og insentivene til å jobbe vil bli bedre. Samtidig vil noen dagpengemottakere komme dårligere ut enn de gjør i dagens system. Det vil gjelde personer som i dag står overfor en lav avkortning per time de jobber, og som dermed kan ha sterke insentiv til å jobbe i dag. Disse vil fortsatt tjene på å jobbe med inntektsavkortning, men ikke like mye som i dag. Motsatt vil personer som i dag har høy avkortning komme bedre ut om det i stedet avkortes mot inntekt, og vi finner at dette gjelder en større andel av dagpengemottakerne. De som har høyest avkortning i dag er også personer som i stor grad har jobbet deltid, og hvor det kan tenkes at de i større grad ønsker og får tilbud om vikariat og små stillinger mens man er arbeidssøker. De er dermed i større grad i en posisjon hvor avkortningsreglene kan ha stor betydning. Vi konkluderer derfor med at en omlegging til avkortning basert på inntekt både vil gi bedre insentiver, være enklere å forstå og slå bedre ut økonomisk for de som mottar dagpenger. Det er også grunn til å tro at bedre insentiver vil gjøre at noen flere dagpengemottakere takker ja til å vikariere en dag i barnehage eller lignende, når det faktisk vil lønne seg.

Godøy og Røed (2016) finner at det å ta deltidsjobber mens man er arbeidssøker gjør at det tar kortere tid før man kommer i fulltidsjobb og reduserer sannsynligheten for å gå over til andre ytelser. Det ser altså ut til å være gode grunner til å oppmuntre arbeidsledige til også å ta vikaroppdrag eller andre deltidsjobber mens de søker på jobber. Dagens avkortningsregler kan stå i veien for dette, og det ser særlig ut til å være viktig å gjøre noe med beregningen av vanlig arbeidstid og kanskje også terskelen på 50 prosent før man mister dagpengene.

Selv om avkortning mot inntekt altså vil gi bedre insentiver og være enklere å forstå, vil det også ha noen ulemper. For det første ser vi at det virker å være

problemer med datatilgjengelighet. Særlig virker det å være en utfordring at det er vanlig med etterbetaling av lønn, og at en del dermed havner i en situasjon hvor man får lønn, selv om man ikke har jobbet den aktuelle måneden. Dermed kan en del få avkortet sine dagpenger på feil grunnlag eller feil tidspunkt. En annen problemstilling knytter seg til om det fortsatt skal avkortes mot arbeid som selvstendig næringsdrivende. Da må det kanskje uansett rapporteres om timer brukt på dette. Dagpengemottakere må også rapportere om andre ting enn arbeid, som ferie og sykdom. Dette kan bli mer krevende om man skal gjøre det for siste måned i stedet for hver fjortende dag, slik det er i dag. Selv om en omlegging til avkortning mot inntekt i stedet for timer vil gi bedre insentiver, må dette også veies opp mot denne type kostnader før det eventuelt gjennomføres.

Det finnes også andre alternativ enn inntektsavkortning som vil gi bedre insentiver til arbeid og være enklere å forstå enn dagens regelverk. Den største utfordringen med dagens regelverk knytter seg kanskje til beregningen av vanlig arbeidstid, som gjør at de som har jobbet deltid kan få svært høy avkortning og at de raskt mister dagpengene om de jobber litt. Dersom man går bort fra å bruke vanlig arbeidstid basert på hvor mye man jobbet før man ble ledig, og heller setter vanlig arbeidstid til fulltid, vil det ta bort en del av problemene. Da vil alle dagpengemottakere få samme avkortning per time som de som har jobbet fulltid får i dag, og man fjerner altså mye av problemet for de som har jobbet deltid før. I tillegg skaper terskelen som gjør at man mister dagpengene helt om man jobber mer enn 50 prosent av tidligere arbeidstid svakere insentiver. Om dette heves til 50 prosent av fulltidsarbeid hjelper det en del, men kanskje vil det også være en fordel å sette grensen høyere enn dette. I Danmark har man eksempelvis satt den så høyt som 90 prosent.

Referanser

Elstad, Jon Ivar, Kristian Heggebø og Axel West Pedersen (2023) «Lønner det seg å jobbe? Inntektsutvikling blant stønadsmottakere som øker sin arbeidsdeltakelse» Søkelys på arbeidslivet 2/2023, Volum 40

Godøy, Anna og Knut Røed (2016) «Unemployment insurance and underemployment» Labour, Volume 30, Issue 2, 158-179, DOI: 10.1111/labr.12066.

Hernæs, Øystein, Simen Markussen og Knut Røed (2016) «Kompensasjonsgrader i inntektssystemet for personer med svak tilknytning til arbeidslivet» Frisch-rapport nr. 1/2016

Myhre, Andreas og Eirik Grønlien (2023) «Burde AAP avkortes mot arbeidsinntekt?» Arbeid og velferd 1/2023, 57–74

NOU 2019:7 «Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting» Arbeids- og sosialdepartementet

UT AV UFØRET

Oppfølging av unge uføre som ønsker å jobbe

Av Ragnhild Ekelund

Sammendrag

Uføretrygdede har vanligvis ingen arbeidsrettet oppfølging fra NAV. Etter uførereformen fra 2015, og særlig fra 2018, har det vært klare føringer om at uføre skal kunne få bistand fra NAV på lik linje med andre. Innvilgelse av uføretrygd skjer som regel etter en omfattende avklaringsprosess hvor NAV kommer frem til at inntektsevnen er varig nedsatt på grunn av sykdom eller skade. Det kan likevel tenkes at uføretrygdede opplever bedring i helsen på grunn av behandling, medisiner eller annet, og har lyst og mulighet til å prøve seg i arbeid etter en stund. For unge uføre kan både den personlige og samfunnsmessige gevinsten ved å øke arbeidsdeltakelsen være særlig stor, fordi de potensielt har mange år foran seg i arbeidslivet.

Basert på intervjuer med ungdomsveiledere i NAV og ansatte på NAVs fylkeskontor, undersøker jeg hvilke holdninger som finnes til oppfølging av unge uføre, og hvilke erfaringer NAV-veiledere har med å følge opp unge som mottar uføretrygd.

Det er ikke så vanlig at unge uføre ber NAV om hjelp til å komme i jobb. De NAV-ansatte er klar over at uføre som ønsker bistand fra NAV skal få det. Til tross for dette, er veilederne usikre på hvordan de skal håndtere det når en ung ufør ber om hjelp. Veilederne forteller videre at en del unge, som har relativt fersk erfaring med å få oppfølging fra NAV, vil vegre seg for å gå inn i NAV-systemet på nytt. Dette kan være en barriere mot å oppsøke hjelp. Til slutt mener veilederne at en del unge uføre vil kunne se flere muligheter for seg selv i arbeidslivet dersom de får på plass inntektssikring og får «fred» fra NAV i en periode. Det er derfor viktig å informere om muligheten de uføre har for å komme tilbake til NAV.

Funnene indikerer at det ikke er gitt at uføre som har arbeidsevne og ønsker å jobbe, ber NAV om bistand. Det kan derfor diskuteres hvordan NAV kan finne gode måter å informere brukergruppen om muligheter, samtidig som det er viktig at NAV ikke opptrer krenkende overfor alvorlig syke uføre personer som ikke har noe ønske om eller mulighet til å delta i arbeidslivet.

Innledning og problemstilling

Personer som får uføretrygd i ung alder, risikerer et voksenliv i sosialt og økonomisk utenforskap. I tillegg innebærer uføretrygd et økonomisk tap for samfunnet (Lamøy og Myhre 2021). Uføreforhøret fra 2015 skulle gjøre det lettere å kombinere arbeid og uføretrygd. Det ble gjort en rekke reguleringer som oppfordrer uføre til å utnytte arbeidsevnen, og som senker risikoen for å tape økonomisk eller bli stående uten ytelse hvis man forsøker seg i arbeid uten å lykkes (Innst. 80L (2011-2012)). Fra innføringen av reformen og fremover har det vært tydeliggjort at NAV skal hjelpe uføre, og spesielt unge, ut av statusen som ufør dersom de ønsker hjelp til det. I denne artikkelen er målet å undersøke hvordan NAV jobber med disse sakene.

Evalueringer som ble gjort i de første årene etter uføreforhøret, tydet på at målene i liten grad ble nådd (Alne 2016; Bråthen og Nielsen 2016; Riksrevisjonen 2017). Unge uføre jobber i mindre grad enn tidligere i kombinasjon med uføretrygd (SSB 2019), og om lag 95 prosent (20 700 personer) av de uføre under 30 år, mottar full ytelse (NAV 2023a). Det vil si at NAV ved innvilgelse av uføretrygd har vurdert at inntektsevnen er 100 prosent redusert hos 95 prosent av de unge uføre. Det finnes likevel trolig fortsatt ubenyttet arbeidskapasitet blant personer som får innvilget uføretrygd. Dette skjer blant annet fordi saksbehandlere tar hensyn til søkerens muligheter på arbeidsmarkedet når de behandler saken, og fordi at det er vanskelig å få for eksempel 20 prosent stilling i det ordinære arbeidsmarkedet (Riksrevisjonen 2018). Sysselsettingsutvalgets forslag om arbeidsorientert uføretrygd (se faktaboks) er et forslag som er ment å bøte på noen av utfordringene med dagens ordning.

En del uføre rapporterer selv at de har et ønske om å jobbe. Omtrent 18 prosent av uføre under 40 år, som ikke er i arbeid, oppga i SSBs Arbeidskraftundersøkelse i 2017 at de ønsket å komme i jobb. Andelen er lavere blant eldre uføremottakere.¹ 11 prosent av de som har mottatt uføretrygd i mindre enn to år ønsker å

komme i jobb, og denne andelen synker med økende varighet (NOU 2021: 2, s. 240).

Dersom en uføretrygdet for eksempel får bedre helse, og ønsker å jobbe, er det ingenting i veien for det i regelverket. Førstelinjearbeid kjennetegnes imidlertid av et konstant underskudd på ressurser (Lipsky 1980), og det er ikke gitt at NAV har mulighet til å prioritere oppfølging av uføre. Det finnes enkelte eksempler på mer systematisk oppfølging av denne gruppen (se faktaboks om IPS og prosjektet #syktbrajobb).

De siste årene har det vært stor mangel på arbeidskraft i Norge (Myklathun 2023). I årene fremover forventes det at det vil stilles større krav til NAVs oppfølging av blant annet uføre, fordi det vil koste mer å drifte velferdsstaten som følge av en aldrende befolkning (NAV 2023b). Siden 2018 har det vært presisert i mål- og disponeringsbrev² til fylker i NAV at uføre som ber NAV om hjelp til å skaffe arbeid, skal få sitt behov vurdert på lik linje med andre. Bruk av arbeidsrettede tiltak skal vurderes i tilfeller det anses som hensiktsmessig (NAV 2018-2023).

NAV skal altså holde døren åpen for uføre som måtte ønske hjelp til å komme i jobb. I denne artikkelen vil jeg undersøke hvilke erfaringer ansatte på fylkesnivå i NAV og på NAV-kontor har med oppfølging av personer som allerede er uføre. Hvilke føringer sender fylkene ut? Hva gjør NAV-kontorene når uføre ber om hjelp til å komme i jobb? Hvilke erfaringer har veiledere med å følge opp unge uføre? Hvilke barrierer trekker de frem som forklaringer på hvorfor så få uføre ber NAV om hjelp?

Bakgrunn

Uføretrygd skal sikre inntekt for personer som har fått inntektsevnen varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. De siste årene har vi sett et økende antall uføre i alderen 18-29 år. I dag mottar om lag 21 700 personer i denne aldersgruppen uføretrygd.

¹ Blant de i alderen 40-50 år var andelen 12 prosent, mens andelen i aldersgruppen 55-66 år var 5 prosent.

² Styringsdokument fra Arbeids- og velferdsdirektoratet som går ut til den statlige linjen i NAV. I dokumentet defineres hvilke resultater som skal oppnås i løpet av året, og hvor store ressurser som er til rådighet.

Uføretrygd

Kravene som gjelder for å få innvilget uføretrygd, er i hovedsak disse:

- Personen har gjennomgått hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak, for å bedre inntektsevnen, uten at inntektsevnen har blitt bedret.
- Funksjonsevnen må ha vært vurdert av lege eller annet helsepersonell når det søkes om uføretrygd. Man må ha en varig sykdom, skade eller lyte. Den medisinske lidelsen må være hovedårsaken til den nedsatte inntektsevnen. Sosiale og økonomiske problemer gir ikke rett til uføretrygd.
- Evnen til å utføre inntektsgivende arbeid (inntektsevnen) må være varig nedsatt med minst halvparten. Når det skal vurderes hvor mye inntektsevnen er nedsatt, legges det vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter på hjemstedet eller andre steder det er rimelig at vedkommende tar arbeid.

Se Folketrygdloven kapittel 12 for fullstendig regelverk.

Dette utgjør 2,6 prosent i aldersgruppen 18-29 år (NAV 2023c). I 2022 var 13 prosent av nye uføretrygdede under 30 år, mens tilsvarende andel i 2001 var fem prosent (Bragstad 2023). Det er flere forhold som driver økningen. For det første er det et økende antall 18-åringere som får innvilget uføretrygd. Dette er gjerne personer som har medfødte diagnoser som psykisk utviklingshemming og autisme (Kalstø og Danielsen 2022). I slike tilfeller gjøres avklaringen av arbeidsevnen gjennom barne- og ungdomsårene.³ Det andre er at unge starter tidligere på midlertidige helse-relaterte ytelser (arbeidsavklaringspenger og dens forgjengere). For det tredje har regelverket for midlertidige ytelser (i hovedsak arbeidsavklaringspenger) blitt stadig innsnevret, slik at tiden til rådighet for avklaring har blitt kortere (Bragstad 2023).

Unge med nedsatt arbeidsevne kjennetegnes blant annet ved at de ofte mangler fullført videregående opplæring, og har lite arbeidserfaring (Bragstad og Sørbo 2014; Cools m. fl. 2018). 65 % av unge uføre har diagnoser innen diagnosegruppene psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser. De vanligste diagnosene innenfor disse kategoriene er psykisk utviklingshemming,

autisme, aspergers syndrom og ADHD. Den nest vanligste kategorien er diagnosegruppen medfødte misdannelser og kromosomforstyrrelser, etterfulgt av sykdom i nervesystemet (Kalstø og Danielsen 2022).

Studier har vist at det brukes mye tid i AAP-løpet til å vente på behandling, dokumentasjon fra fastlege, tiltaksplass og lignende (Ekelund 2021a). Andre studier tyder på at varigheten på midlertidige helserelaterte ytelser som innvilges i perioden før uføretrygd innvilges, har noe å si for hvor mange som har overgang til uføretrygd (Myhre og Kann 2022; Lande 2023; Bragstad 2023). Dette kan blant annet være fordi veiledere opplever tidspress, og derfor vrir fokus mot inntektssikring når AAP-perioden nærmer seg slutten (Strand og Svalund 2021; Ekelund 2022). Det kan tenkes at det vil være mulig for enkelte av de som har fått uføretrygd i ung alder å komme ut i jobb når de har fått lengre tid på seg til behandling, modning, samt fått på plass inntektssikring.

IPS og prosjektet #syktbrajobb

Individuell jobbstøtte (IPS) er et samarbeid mellom NAV og helsetjenesten.¹ Tilbudet retter seg mot personer med psykiske lidelser eller rusproblemer, som ønsker hjelp til å komme i jobb. For å få IPS, må man få behandling fra helsetjenesten, og man skal få tilpasset hjelp ut fra interesser og jobbønsker. Behandler fra helsetjenesten og en jobbspesialist fra NAV følger opp den enkelte. Målet er å følge opp mot jobb eller utdanning, og oppfølgingen fortsetter også etter at personen har startet i jobb eller utdanning. IPS-oppfølgningen varer så lenge brukeren har behov for det.

Prosjektet #syktbrajobb er et IPS-tiltak som retter seg spesielt mot unge uføre. Prosjektet ble startet ved NAV Bergenhus i 2019 etter tilbakemeldinger fra brukerorganisasjoner om at uføretrygdede ikke ble prioritert i tilstrekkelig grad når de tok kontakt med NAV. Målet med prosjektet er å få unge uføre ut i ordinært lønnet arbeid. Målgruppen for tiltaket er uføretrygdede under 35 år som bor i regionene Bergen og Vest i Vestland fylke. I dette prosjektet er det ikke krav til bestemte diagnoser, og det går inn under en bredere forståelse av IPS enn beskrevet over. Prosjektet har vist enkelte lovende indikasjoner på overgang til arbeid og reduksjon av ytelser. En viktig utfordring for prosjektet er at rekrutteringsarbeidet er krevende, blant annet på grunn av juridiske hensyn som gjør at det ikke er anledning til å bruke NAVs registre til å kontakte målgruppen. De har derfor måttet gå bredt ut for å forsøke å treffe målgruppen med informasjon om tiltaket (Oxford research og NORCE 2021).

³ Dette kalles «kurantsaker». Se vedlegg 1 til Folketrygdloven kapittel 12 for mer informasjon.

¹ For mer informasjon, se: <https://www.nav.no/ips>

Arbeidsorientert uføretrygd

Sysselsettingsutvalget (NOU 2019: 7; NOU 2021: 2) foreslår innføring av det de kaller arbeidsorientert uføretrygd.¹ Begrunnelsen for forslaget er at det er behov for tiltak som gjør at flere kan få brukt arbeidsevnen sin. Forslaget innebærer å i større grad enn i dag rette insentivene mot arbeidsgivere, ved å gjøre det mer attraktivt for dem å ansette personer med nedsatt arbeidsevne. Sentralt i forslaget er innføringen av en trygdejustert lønn. Den trygdejusterte lønnen skal kompensere for at personer med nedsatt arbeidsevne også kan ha redusert produktivitet. Dette forslaget ble fulgt opp av Støre-regjeringen i *Hurdalsplattformen*. Det jobbes med å utforme og iverksette et forsøk, og det er nye unge uføre med 100 prosent ytelse som er målgruppe for forsøket (Prop. 1S 2023-2024). Det er ikke endelig bestemt hvordan forsøket skal uformes.

.....
¹ Se NOU 2019: 7 og NOU 2021: 2 for utdypende diskusjon rundt forslaget.

Data og metode⁴

Datamaterialet denne analysen er basert på er 31 intervjuer med til sammen 35 ansatte i NAV. Intervjuene ble gjennomført første halvår 2022. Det ble gjennomført intervjuer med en person fra hvert av fylkesleddene i NAV (12 personer), og på seks ulike NAV-kontor (23 veiledere). De fleste intervjuene var en-til-en, men to av intervjuene på NAV-kontor ble gjennomført i grupper på tre personer. Vi hadde to ulike intervjuguider som mal for intervjuene, en på fylkesnivå, og en på kontornivå. Intervjuene inneholdt spørsmål om avklaringsprosessen og veien gjennom et løp med arbeidsavklaringspenger og frem til innvilgelse av uføretrygd. Det ble også stilt spørsmål om hvordan uføre følges opp på de ulike kontorene, og hvilke føringer fylkene eventuelt sender ut om oppfølging av denne gruppen. Det er særlig spørsmålene om oppfølging av unge uføre som er relevante i denne artikkelen.

Kontorene ble valg ut med tanke på at de skulle ha en viss geografisk variasjon. Tre av kontorene ligger på

.....
⁴ Intervjuene er gjort i samarbeid med Åshild Male Kalstø.

Østlandet, to på Vestlandet og ett på Sørlandet. Kontorene ble valgt ut fra andelen unge uføre i kommunene, slik at det ble en spredning med tanke på høye og lave andeler uføre. Dette ble gjort fordi det kan være forskjeller i oppfølging på ulike kontor. Det er imidlertid vanskelig å se tydelige mønstre i data som henger sammen med andelen unge uføre. Ved valg av kommune og kontor unngikk vi kommuner med svært få innbyggere.

Informantene på NAV-kontor har ulik arbeidserfaring, og det varierer hvor lenge de har jobbet i NAV. Felles for dem er at de har erfaring med å følge opp unge. Det er ulikt hvordan kontorene organiserer fordelingen av sine porteføljer, og dette er blant annet avhengig av kontorstørrelse. Noen av veilederinformantene har derfor erfaring med oppfølging av unge som mottar alle typer ytelser, mens andre har smalere erfaring, og jobber for eksempel utelukkende med personer som står langt unna arbeid. På alle kontorene har vi intervjuet alle som jobber med unge med helseutfordringer, som regel organisert i et eget ungdomsteam.

Intervjuene ble transkribert i sin helhet, og kodet i Nvivo. Mange av kodene var bestemt på forhånd. Disse kodene var utarbeidet på bakgrunn av foreliggende kunnskap på feltet, samt antakelser som lå til grunn for utarbeidelsen av intervjuguidene. De overordnede kodene lå derfor tematisk tett opp mot intervjuguidene. Mange av de overordnede kodene ble delt i to eller flere nyanser eller underkoder. På denne måten er det lettere å få frem bredde og nyanser i materialet. Disse underkodene er mer deskriptive enn de kodene som ble definert på forhånd.

Funn

Unge uføre skal kunne få oppfølging

Det er altså en helt tydelig føring i NAV at uføre skal følges opp hvis de har behov for det, og at de skal kunne få tiltak dersom det anses som hensiktsmessig. Det er imidlertid ikke gitt føringer i retning av å fortsette oppfølgingen etter at avklaringen mot uføretrygd er gjennomført. Informantene både på fylkesnivå og på kontornivå ble spurt om hvordan de jobber med å følge opp unge uføre.

«(...) Hvis det blir en full uføretrygd så avslutter oppfølgingen kjapt. (...) Jeg tror de havner for seg selv, inntil noen eventuelt tar kontakt. At de gjør det selv, eller at det gjøres via helse, for eksempel (...).»

(Leif, fylkesnivå)

«Det er sånn at når de først har fått uføretrygd, da er det avhengig av, hvis de vil prøve seg litt ut i arbeid, at de selv tar kontakt. Jeg vet at de blir ikke oppsøkt av NAV (...).»

(Dina, fylkesnivå)

Hovedinntrykket fra intervjuene er at det finnes få konkrete eksempler på at det drives systematisk oppfølging av unge uføre som er initiert eller oppmuntret av NAV. Som hovedregel stopper den arbeidsrettede oppfølgingen, når uføretrygd innvilges. Den klare holdningen i fylkene er likevel at unge uføre som ber om hjelp skal få vurdert bistandsbehovet sitt. Dette er i tråd med hva som har vært presisert i Mål- og disponeringsbrev siden 2018. Noen av informantene mener at det har skjedd en endring på dette området de siste årene.

«(...) Jeg [har jobbet i] fylkesadministrasjonen siden 2017. Men før det var det jo veldig lite prioritert. Jeg husker at det var tema de siste årene jeg jobba på NAV-kontor at vi må holde døra åpen for de som ønsker seg tilbake. En økt bevisstgjøring. De må vi ta på alvor, ikke bare si at «det er konkludert med at du er ufør og da er det sånn». At man ser mer individuelt på det. Ut ifra den enkeltes situasjon (...). Men det er så klart en avveining. Systematisk oppfølging av de som mottar uføretrygd, det er det ikke lagt opp til (...).»

(Klara, fylkesnivå)

En av de andre fylkesinformantene bekrefter dette inntrykket:

«Det der har jo blitt tydeligere de siste årene, at de skal prioriteres for oppfølging på linje med de som står med spesielt tilpasset innsats eller de som ikke er ferdige med [avklaringen], som ikke har en uføretrygd. Så der skal behovet og ønsket til den enkelte legges til grunn, hvis de tar kontakt igjen. (...).»

(Ellen, fylkesnivå)

Det generelle inntrykket fra fylkesintervjuene er at de fleste gjentar prioriteringen om at uføre på lik linje som andre skal få en vurdering av sitt bistandsbehov, og får oppfølging i henhold til den vurderingen som blir gjort. Samtidig er det ikke slik at informantene virker å mene at dette er noe som er særlig utbredt. Veilederne har også fått med seg denne prioriteringen, men noen av dem nyanserer dette noe.

«Vi skal jo følge dem opp. Altså, vi skal. Men jeg må si at de blir ikke prioritert skikkelig. Men de skal kunne komme inn i systemet igjen. Det kan jo være at det har skjedd endringer i helsetilstand.»

(Frida, NAV-kontor, Vestlandet)

Sitatet viser at det å være klar over hvilke føringer som finnes, ikke nødvendigvis fører til at dette gjennomføres i praksis. En årsak som Frida peker på, er at det naturlig nok må gjøres prioriteringer. Dette er forståelig all den tid NAV-kontorene også har ansvar for en rekke andre grupper som skal prioriteres for oppfølging, blant annet unge mottakere av arbeidsavklaringspenger. Det å sette inn ressursene for å gjøre en best mulig jobb med de som fortsatt er under avklaring kan være fornuftig for å unngå uføretrygd for nye mulige mottakere.

Erfaringer med oppfølging av uføre

Enkelte av informantene på NAV-kontorene har konkrete erfaringer med å følge opp unge uføre. Det er ikke vanlig å kunne vise til mange erfaringer med dette. De eksemplene som finnes, kan likevel få frem nyttige beskrivelser av hvordan dette foregår, og hvilke vurderinger som gjøres i den konkrete situasjonen. En av veilederne forteller om da hun fikk forespørsel fra en ufør person om hjelp til å komme i jobb.

«Jeg var veldig usikker. Gjør man det? Går man inn på det? Jeg fikk «go» for å gå inn med et midlertidig lønns-tilskudd på tre måneder for å se om det funker. Den personen er veldig motivert for å komme ut i jobb, og da tenker jeg at vi må gi dem en sjanse. Det er ingenting som er bedre enn hvis de kan komme ut i jobb.»

(Nina, NAV-kontor, Østlandet)

Veilederen forteller at hun var i tvil om dette i det hele tatt er noe man skal gjøre, noe som indikerer at dette ikke er dagligdags. Hun trekker også frem brukerens

egen motivasjon som viktig, som er noe som kommer frem i flere av intervjuene. En annen fortelling om en ung ufør person som har blitt fulgt opp mot jobb, kommer frem i intervjuet med Ove, som jobber på et NAV-kontor på Østlandet. Han forteller:

«[Det var] en som fikk uføretrygd for sikkert 5-6 år siden eller noe. Psykisk. (...) Det var helt berettiget, masse psykiatri. Masse psykiatri. Alle sa at han ikke kom til å klare det.»

Ove forteller videre at grunnen til at han ble involvert i denne saken, var at han ble bedt av noen som jobbet i kommunen om å være med på et møte med denne brukeren. Møtet handlet i utgangspunktet ikke om arbeid. Han ble bedt om å bli med for å fortelle litt om NAV, og hva NAV kan tilby. Han forteller videre:

«Også sier han at han vil så gjerne jobbe. Han trenger penger, og vil så gjerne jobbe. Og så svarer jeg «Tenker du kanskje [VTA-tiltak]⁵, skal vi søke deg inn der eller?». «Nei, jeg vil ha ordinær jobb», svarer han. [Brukeren sier en konkret ting han har lyst til å jobbe med]. Og så er det jo litt sånn, du må jo bare møte han. «Ja, ikke sant det høres interessant ut», og sånn. Men så er det jo klart at han har jo en uføretrygd, og han er jo ute av systemet og alt.»

Her ser vi at initiativet kommer fra den uføre selv, og at veilederen mener det er viktig å ikke være avvisende i møte med brukeren. Veilederen foreslår varig tilrettelagt arbeid, som kan tyde på at det ikke er så vanlig å veilede uføre mot ordinært arbeid, men det kan også være en vurdering veilederen gjorde på bakgrunn av brukerens historikk. Han fortsetter:

«Og så har jeg en sjef som tar sjanser og tenker at enhver stein skal være snudd. Og så drøfter vi litt, også sier jeg «Men kan jeg bare ta han på en testtime? Tenk om vi kunne hjulpet litt til». «Ta han inn på en testtime, det koster ingenting». Så fikk vi han inn på det, så gjør han det så kjempebra. Og så baller det på seg. Og så sier hun sjefen, «Skal han gjennom noe

avklaring, eller? Nei, vi driter i det, vi bare prøver». Og så gønna vi på, og i dag er han i 100 % jobb.»

Det er flere ting ved dette sitatet som tyder på at dette situasjonen er noe utenom det vanlige. Ved å si at sjefen hans er en som tar sjanser og tenke at enhver stein skal være snudd, indikerer han at sjefen kanskje strekker seg litt lengre enn andre ville gjort, og kanskje også litt lengre enn det som kreves. Han fortsetter:

«(...) Så det er også litt mantra her. Hvis de kommer tilbake så må vi ta dem imot, for noen ganger [tenker vi] «Oi, der kommer du igjen». Men vi må faktisk. For når det er unge, og i hvert fall hvis det er psykiatri, og hvis ting har endret seg, familiesituasjon, det har kommet ny medisiner. Ting kan jo skje. Han er faktisk nå i jobb, altså. Det var ikke sånn at han ikke skulle hatt [uføretrygd] den gangen. Han har var skikkelig [syk] (...).»

Selv om denne historien nok er et unntak, er flere ting som kan tenkes å være overførbart til andre personer og kontor. For det første kommer det tydelig frem at helse-tilstanden til denne personen har endret seg drastisk på relativt få år. Veilederen understreker også at innvilgelse av uføretrygd var den riktige beslutningen den gangen det ble gjort. For det andre forteller veilederen at han kom inn i saken nærmest ved en tilfeldighet, og ikke med sikte på å finne jobb til denne personen. Personen har et klart definert ønske om en spesifikk jobb, men har ikke realisert disse ønskene selv, og har heller ikke bedt NAV om hjelp til dette. Det er altså ikke nødvendigvis slik at alle med arbeidsevne selv tar initiativ til å skaffe arbeid, og heller ikke gitt at de oppsøker NAV på egenhånd.

Kan tidligere erfaring med NAV øke terskelen for å be om hjelp?

En stor del av de som får uføretrygd, har en periode med arbeidsavklaringspenger før de får uføretrygd. Når uføretrygd innvilges, skal alle muligheter for arbeid være prøvd. Det kan imidlertid skje at helsen blir bedre eller at andre ting i livet endrer seg. Da kan både evnen til og ønsket om jobb øke, slik tidligere eksempler har vist. Dette gjelder kanskje særlig for personer med psykiske lidelser som blir uføre i ung alder. Noen veiledere mente likevel at det kunne sitte langt inne for unge uføre å ta opp kontakten med NAV, blant annet på grunn av dårlige erfaringer fra tidligere.

.....
⁵ Varig tilrettelagt arbeid. <https://www.nav.no/arbeidsgiver/varig-tilrettelagt-arbeid>

«Ja, altså, de har jo kjempet i sin tid i NAV med å få uføre, hvis man kan si det sånn. Og da tror jeg ikke de vil inn i NAV-systemet med det første (...).»

(Unni, NAV-kontor, Sørlandet)

Andre var også inne på at avklaringsprosessen kan være belastende, og at en «pause» fra NAV med mot-tak av uføretrygd kan være det som skal til for å finne motivasjon. Da jeg spurte Christian om uføretrygd ikke kunne føles litt «endelig» og permanent for unge, svarte han:

«Jeg sier jo alltid til mine at det ikke er det. Du får [uføretrygden], du kan slappe av noen år og bli kvitt NAV, men hvis du kjenner at du blir bedre og har lyst til å prøve deg, så er det bare å komme tilbake. Døra er åpen, og vi har fortsatt alle tiltakene for deg da. Det er noen som [blir registrert som] arbeidssøkere etter at de har blitt uføre. For noen ganger så er det den inntektssikringa som skal til, fordi det er så mye stress med de arbeidsavklaringspengene (...). Også får man den, får roen noen år, og da har man kanskje lyst å prøve igjen. Også er det ikke ofte det går, det er en grunn til at man har fått den uføretrygden, men muligheten er jo der.»

(Christian, NAV-kontor, Østlandet)

For å få uføretrygd, skal helsetilstanden være vesentlig årsak til nedsatt inntektsevne. Her ser vi at Christian trekker frem at det å være i et avklaringsløp hos NAV, medfører stress og kanskje forverrer situasjonen. Han er opptatt av at det å komme seg ut av avklarings-situasjonen i seg selv kan hjelpe, og at det derfor er viktig å informere om de mulighetene som finnes om man senere skulle være motivert og ha helse til å prøve seg i jobb. I et annet intervju på et kontor på Sørlandet, kom noe av det samme frem:

Intervjuer: «Fordi det er jo noe med at uføretrygd er jo ofte litt sånn endelig. Eller, når du har fått det, så er det ofte lite oppfølging, du forsvinner litt ut fra ...»

Tore: «M-m. Men så er det nok mange som tenker at får jeg uføretrygd nå, så får jeg litt fred. Da er det ikke «NAV sier dette, DPS sier dette», da får jeg litt fred, så kan jeg på en måte finne ut av ting litt selv. Så tror jeg nok at de fleste tenker at de skal ...»

Intervjuer: «En dag ...»

Tore: «Ja. Komme i gang. Men at det der presset som er når de står i det, og i systemet, og NAV-meldingene tikker inn, og det tikker inn meldinger fra sosialen, og det tikker inn meldinger fra meg, og det er vedtak og det er spørreundersøkelser, ikke sant. Det tikker jo inn fra NAV hele tiden, det er jo det og, som ikke gjør det så veldig mye bedre.»

I et annet intervju på et NAV-kontor på Vestlandet sa Idun:

«En ting som jeg synes er interessant, og det er jo mange som sier, at når de da endelig får innvilga uføretrygd så blir de friskere. De er så slitne av NAV, de slipper det der presset på seg, «Hva skal NAV finne på nå?», også får de liksom slippe. Også blir de friskere, også vil gjerne ha hjelp på å komme ut igjen senere. (...) Det er faktisk en belastning i seg selv å være i NAV-systemet da.»

De tre siste sitatene viser at veilederne mener at med tiden, når brukerne kommer seg ut av avklarings-situasjonen og får en permanent inntektssikring fra NAV, kan noen ønske å prøve seg i arbeid. Men for at dette skal skje, kan det være lurt å informere om at det finnes et tilbud. Likevel kan det hende at det sitter langt inne for enkelte å gå tilbake til NAV etter å ha vært gjennom arbeidsavklaring, fordi det innebærer mye stress og oppfølging fra NAV, helsevesen og andre. I hvilken grad dette forblir en barriere mot å forsøke arbeid, vil trolig variere. Det veilederne forteller om tendensen til at noen blir friskere etter å ha fått innvilget uføretrygd, bekreftes også av annen forskning. Øverland m.fl. (2008) finner at uføres selvrapporterte symptomer på blant annet angst, depresjon og søvnproblemer øker frem mot innvilgelse av uføretrygd, for så å avta i perioden etter innvilgelse. De finner ingen lignende trend for mer objektive mål på helse-tilstand, som blodtrykk, fysiske tilstander og utskrivning av medisiner. En av forklaringene som trekkes frem, er den midlertidige og helsemessige belastningen det kan være å stå i prosessen mot uføretrygd (Øverland m.fl. 2008).

Oppsummering og diskusjon

I denne analysen har jeg tatt for meg NAV-ansattes holdninger til, og erfaringer med, å følge opp unge uføre som ber om hjelp til å komme ut i jobb. Informanter som jobber på fylkesnivå i NAV, er tydelige på at dette er en gruppe som skal få vurdert sitt behov for hjelp dersom de ber om det, på lik linje med andre. Noen peker også på at det har skjedd en tydelig holdningsendring i retning av at man skal holde alle muligheter åpne, også for de som har fått en varig inntektssikring. Denne tydelige føringen fra fylkesnivå finner jeg også igjen hos veilederne på NAV-kontor. Dette er i tråd med hva som har vært presisert i Mål- og disponeringsbrevet siden 2018.

Det er likevel ikke så vanlig at unge uføre kontakter NAV for å få arbeidsrettet oppfølging etter at de har fått innvilget uføretrygd. Og når veilederne forteller om sine erfaringer med å drive oppfølging av denne gruppen, blir bildet noe nyansert. Det kommer frem at de kan bli i tvil om hvordan de skal gå frem i slike situasjoner, og om dette er brukere som kan prioriteres.

Helsen er den største barrieren for arbeid for de fleste unge uføre. Noen av veilederne mener imidlertid at de unges tidligere erfaringer med NAV også kan være en barriere for å søke hjelp for å komme i jobb. Det å gå gjennom et avklaringsløp mot uføretrygd oppleves av mange som så krevende at det kan forhindre dem i å gå tilbake til en oppfølgingssituasjon med NAV. Dette kan handle om alt det som er innbakt i avklaringsløpet, som meldekort, søknader, deltakelse i tiltak, behandling og så videre, men også om økonomisk usikkerhet og eventuelle tidligere avslag på uføresøknader. Det er også sannsynlig at noen vil være bekymret for eventuell risiko ved å tape inntekt ved å jobbe.

Flere av veilederne forteller at de opplever at noen unge som får innvilget uføretrygd har et ønske eller mål om å komme ut i jobb på et senere tidspunkt. De mener derfor det er viktig å informere tydelig når uføreveedtaket er fattet, om mulighetene for å få hjelp mot jobb senere. Det er ikke sikkert at alle unge uføre er fullt klar over disse mulighetene. Det er heller ikke sikkert at de vet hvordan de skal gå frem. Vi vet at unge som mottar helseytelser gjerne har møtt på mange nederlag, har lav mestringsfølelse og lite arbeidserfaring, i

tillegg til at en god del av dem ikke har fullført vide-regående opplæring (Bakken 2020). Ofte er utfordringene komplekse, med en sammenveving av helseproblemer og sosiale problemer, og de har lav systemforståelse eller «byråkratisk kompetanse» (Strand m.fl. 2020, Ekelund 2021b).

Jeg har vist ett eksempel på en person som gikk fra å motta 100 prosent uføretrygd, til å være i 100 prosent jobb. Selv om dette eksemplet nok er et unntak, kan det illustrere flere viktige poeng. Personen i eksemplet tok ikke selv kontakt med NAV for å prøve å jobbe. Til tross for at en del av de unge som mottar uføretrygd kan ha både ønsker om og arbeidsevne til å stå i jobb, full eller gradert, er det altså ikke sikkert at de selv initierer dette. Dette funnet indikerer at informasjonen til de uføretrygdede ikke er god nok eller tilgjengelig nok, eller at de ikke vet hvordan de skal gå frem. Kanskje er det ikke tilstrekkelig å ha informasjon til uføre på om muligheten for å jobbe og muligheten for å få bistand til dette på NAVs nettsider.⁶ Dette støttes også av en tidligere studie av reaktivisering av uføre. Der fant forskerne at uføres motivasjon og indre driv i seg selv ikke er nok for å komme i arbeid, og at en invitasjon fra NAV i form av et brev eller en telefon kunne være en utløsende faktor for handling for mange. Dette, mener de, taler for at NAV må være oppsøkende og utadrettet i arbeidet med å nå ut til uføre som er aktuelle for arbeid (Olsen m.fl. 2006). Studien er gjennomført i en annen kontekst enn dagens kontekst. Regelverket var annerledes, NAVs digitale kommunikasjon og informasjon ut til borgerne var annerledes, og hensynet til personvern var et annet enn det er i dag. Funnet er likevel til en viss grad overførbart, fordi det sier noe om at NAV kanskje kan være tydeligere på tilbudssiden i møte med denne gruppen.

Samtidig finnes det sterke og viktige argumenter for å la uføretrygdede være i fred. Beslutningen om at arbeidsevnen er varig nedsatt og om innvilgelse av uføretrygd skal være godt begrunnet. Gjennom avklaringsprosessen skal ulike behandlinger og tiltak med sikte på å bedre arbeidsevnen være prøvd. Det kan

.....
⁶ <https://www.nav.no/uforetrygd#kombinere>

oppleves krenkende og stressende for personer med helseproblemer, og i noen tilfeller alvorlig og/eller livstruende sykdom, om NAV skal forsøke å få dem til å jobbe. Inntektssikring er også svært viktig, og det er uheldig om eventuelle initiativer om arbeid fra NAV blir oppfattet som en trussel om at man kan miste ytelsen. Det vil kunne fremstå som en risiko for uføretrygdene å prøve seg i jobb. Eventuelle alternativer til dagens praksis vil også kreve ressurser, og man kan innvende at disse ressursene heller bør settes inn i form at tidligere innsats og tettere oppfølging før personer blir uføre, fremfor å forsøke å hjelpe dem ut i arbeid etter at uføretrygden er innvilget.

Likevel finnes det flere eksempler på forslag og initiativer rettet mot å øke arbeidsdeltakelsen for nettopp denne gruppen. Et eksempel på at NAV har forsøkt å være mer oppsøkende mot unge uføre enn det som er vanlig, er prosjektet #syktbrajobb (se faktaboks). Gitt at det ikke er sikkert at de som eventuelt måtte ønske å jobbe selv tar initiativ til dette, kan en mulig løsning være at NAV driver mer av denne typen oppsøkende virksomhet.

Uføres ønske om jobb synker med økende alder (NOU 2021: 2). Dette kan tyde på at mulighetsrommet for å hjelpe unge uføre ut i jobb, kanskje er begrenset. Det ville derfor vært viktig å «time» eventuelle forsøk på å oppmuntre til arbeid, korrekt.

Selv noen ønsker å jobbe etter at de har fått uføretrygd, betyr ikke det at uføretrygden de fikk innvilget i utgangspunktet var uberettiget. Det kan imidlertid skje endringer med for eksempel helse, livssituasjon, motivasjon eller modenhet som gjør at uføre kan og vil jobbe. Samtidig er det ikke gitt at de får mulighet til å jobbe, selv om de ønsker det, for eksempel på grunn av barrierer i arbeidsmarkedet. Sysselsettingsutvalgets forslag om arbeidsorientert uføretrygd er ment å dempe risikoen for arbeidsgivere ved å innføre en trygdejustert lønn som gjør det billigere for arbeidsgivere å ansette personer som mottar uføretrygd.

Andre nordiske land har innskrenket muligheten for å få innvilget uføretrygd før man er 30 år (Sverige) og 40 år (Danmark) (NOU 2019: 7; NOU 2021: 2). Det har også tidligere vært forsøkt og foreslått ulike tiltak i forsøk på å unngå varig uføretrygd i Norge. Frem til 2010 fantes ytelsen tidsbegrenset uførestønad (TU). Dette var en ytelse for personer som det var en viss mulighet for at kunne få bedre helse på sikt. Selv om det ikke var hensikten, fungerte denne ytelsen i stor grad som en venteytelse for uføretrygd. Mottakerne av TU fikk for lite oppfølging, og ble nedprioritert til fordel for andre grupper (Jentoft og Olsen 2009). Omtrent 90 prosent av de tidligere TU-mottakerne mottar eller har mottatt uføretrygd i ettertid (Ellingsen 2022). Sysselsettingsutvalget foreslo å innføre en revurdering av uførevedtaket til personer som får uføretrygd før de fyller 30 år (NOU 2021: 2 s. 284). Denne ordningen foreslår de at skal gjelde for unge hvor det vurderes ved innvilgelse at det er mulighet for at inntektsevnen bedres på sikt. En ulempe med dette er at det for mottakerne vil kunne oppfattes som en ny periode med en midlertidig ytelse. Gitt det veilederne forteller om hvordan det å bli ferdig med oppfølgingen fra NAV i enkelte tilfeller kan gjøre uføretrygdene friskere, er det ikke sikkert at nok en runde med «avklaring» er det som skal til for å øke arbeidsdeltakelsen. Inntektssikring er åpenbart viktig, og man kan også risikere at de unge da igjen må vise at de er «syke nok» ved revurderingstidspunktet. Det vil da kunne oppleves som risikabelt å jobbe før uføretrygden skal revurderes. Et alternativ for NAV kunne kanskje være å gå bredere og mer aktivt ut med informasjon om mulighetene for å få bistand til å komme i jobb. Det viktigste er i alle tilfeller at de som står utenfor arbeidslivet og ønsker seg inn, får hjelp, tilrettelegging og bistand til å komme seg helt eller delvis ut i arbeid.

Referanser

- Ane, Ragnar Hjellset (2016). «Jobber de uføretrygdde mer etter uførereformen i 2015?». *Arbeid og velferd*, 3/2016.
- Bakken, Frøydis M. (2020). «Når sammensatte problemer blir medisinske diagnoser. Unge på arbeidsavklaringspenger». *Nordisk tidsskrift for ungdomsforskning*, 1/2020.
- Bragstad, Torunn og Johannes Sørbø (2014). «Hvem er de unge med nedsatt arbeidsevne?». *Arbeid og velferd*, 1/2014.
- Bragstad, Torunn (2023). «Unge i NAV: Fra arbeidsavklaringspenger til uføretrygd». *Arbeid og velferd*, 2/2023.
- Bråthen, Magne og R. A. Nielsen (2016). *Ufører reformen. Konsekvenser for yrkesaktiviteten*. Fafo-rapport 27/2016.
- Cools, S., I. Hardoy og K. v. Simson (2018). *Sosial bakgrunn, utdanning, arbeid og stønader til personer under 30 år med nedsatt arbeidsevne*. Rapport 12/2018. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Ekelund, Ragnhild (2021a). «Tid, tidsbruk og fremdrift i sakene til unge AAP-mottakere. En studie av oppfølging sett gjennom digital aktivitetsplan». *Arbeid og velferd*, 2/2021.
- Ekelund, Ragnhild (2021b). «Utydelig til stede? Et innblikk i 80 unge AAP-mottakeres digitale aktivitetsplaner». *Arbeid og velferd*, 1/2021.
- Ekelund, Ragnhild (2022). «Kan «raskere avklaringer» bli for raske? Veilederes dilemmaer når unge står på terskelen til uføretrygd». *Arbeid og velferd*, 3/2022.
- Ellingsen, Jostein (2022). «Utviklingen i uføretrygd per 31. desember 2022». Statistikknotat: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Folketrygdloven (1997). Lov om folketrygd LOV-1997-02-28-19, Lovdata, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19?q=folketrygdloven>
- Innst. 80 L (2011-2012). «Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre).»
- Jentoft, Nina og Torunn S. Olsen (2009). *Ikke av vond vilje. En evaluering av ordningen med tidsbegrenset uførestønad*. FoU-rapport 6/2009. Kristiansand: Agderforskning.
- Kalstø, Åshild Male og Mia Danielsen (2022). «Store fylkesforskjeller i unge uføre». *Arbeid og velferd*, 3/2022.
- Lamøy, Eirik og Andreas Myhre (2021). «Mulig samfunnsgevinst av arbeid fremfor uføretrygd». *Arbeid og velferd*, 2/2021.
- Lipsky, Michael (2010). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Myhre, Andreas og Inger Cathrine Kann (2022). «Kortere makstid på AAP ga flere i arbeid og raskere uføretrygd». *Arbeid og velferd*, 2/2022.
- Myklathun, Kristian Harald (2023). *NAV's bedriftsundersøkelse 2023: Redusert mangel på arbeidskraft*. NAV-rapport 5/2023.
- NAV (2018-2023). «Mål- og disponeringsbrev til fylkene fra Arbeids- og tjenestledelse i NAV». [Interne dokumenter].
- NAV (2023a). «Mottakere av uføretrygd, etter uføegrad og alder». Pr. 30.09.2023. Antall.
- NAV (2023b). *NAV's omverdensanalyse 2023–2035*. NAV-rapport nr. 4/2023.
- NAV (2023c). «Statistikknotis uføretrygd. Utviklingen per september 2023».
- Olsen, Torunn, Nina Jentoft og Gro Kvåle (2006). «Reaktivisering av varig uføretrygdde. Mange veier tilbake til arbeid». *Arbeid, velferd og samfunn*, 2006

- Oxford Research og NORCE (2021). «Kartlegging og evaluering av forsøksprosjektet #syktbrajobb. Slutt-rapport fra Oxford Research og NORCE».
- Prop. 130 L (2010 – 2011). *Endringer i folketrygd-loven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)*. Oslo: Arbeidsdepartementet.
- Prop. 1 S (2023 – 2024). *For budsjettåret 2024*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Regjeringen (2021). *Hurdalsplattformen*.
- Riksrevisjonen (2017). «Revisjonsrapport for 2017 om uførereformen». Oslo.
- Riksrevisjonen (2018). *Riksrevisjonens årlige revisjon og kontroll – budsjettåret 2017. Dokument 1 2018-2019*
- SSB (2019). *Flere unge uføre – færre arbeidere samtidig*. SSB analyse 2019/16.
- Øverland, S., N. Glozier, M. Henderson, J. G. Maeland, M. Hotopf and A. Mykletun (2008). «Health status before, during and after disability pension award: the Hordaland Health Study (HUSK)». *Occupational & Environmental Medicine*. Vol. 65, Issue 11.

UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET

NAVs arbeidsmarkedsprognose

Av Kristian Myklathun, Kristine von Simson og Johannes Sørbø¹

Sammendrag

Arbeidsmarkedet er i ferd med å kjøles ned. I løpet av årets ti første måneder har det blitt 10 000 flere arbeidssøkere registrert hos NAV, justert for normale sesongvariasjoner. En viktig årsak til den økte ledigheten er lavere aktivitet innen bygg og anlegg. Om lag en tredjedel av økningen i antallet arbeidssøkere så langt i år kommer innen yrkesgruppene bygg og anlegg, samt ingeniør og ikt-fag. En annen viktig faktor er den høye innvandringen fra Ukraina. Flere av de som har flyktet fra Ukraina begynner nå å registrere seg på arbeidsmarkedet, slik at arbeidstilbudet øker. Nye arbeidssøkere fra Ukraina står for ytterligere om lag en tredjedel av veksten i antallet arbeidssøkere så langt i år.

Vi anslår at arbeidsledigheten vil fortsette å øke framover, i om lag samme takt som den har gjort det siste året. De viktigste grunnene til det er lav aktivitet i bygge- og anleggsnæringen, svak utvikling i privat konsum, og at flere ukrainere vil registrere seg hos NAV for å få bistand til å komme i arbeid. Vi anslår at det i gjennomsnitt vil være 53 000 registrerte helt ledige i år, 61 000 neste år, og 68 000 i 2025. Det tilsvarer 1,8 prosent av arbeidsstyrken i 2023, 2,1 prosent i 2024, og 2,3 prosent i 2025.

Vår prognose innebærer beskjeden vekst i norsk økonomi og høyere arbeidsledighet. Selv om arbeidsledigheten vil stige, anslår vi likevel fortsatt lav arbeidsledighet i et historisk perspektiv. Vi venter også at sysselsettingen holder seg høy. I en situasjon med fortsatt lav ledighet er det gode muligheter for å få flere av de som er registrert hos NAV i jobb, og det samme gjelder de mange flyktingene som er bosatt de siste to årene. Vi har lagt til grunn at vi vil se en fortsatt økning i antallet arbeidssøkere fra Ukraina framover, men også at flere i denne gruppen vil komme i jobb.

¹ NAVs arbeidsmarkedsprognoser er utarbeidet av prognosegruppen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Artikkelen er basert på informasjon tilgjengelig per 22. november.

Arbeidsledigheten stiger

Så langt i år har antallet arbeidssøkere registrert hos NAV økt med om lag 10 000 personer, justert for normale sesongvariasjoner. 6 800 av disse er helt arbeidsledige. Utviklingen er dermed om lag som vi anslo i vår forrige prognose i juni i år. Økningen de siste månedene må sees i sammenheng med blant annet økt rente og høy inflasjon, som demper etterspørselen fra både husholdninger og virksomheter. I tillegg ser vi at en del av de som har flyktet til Norge fra Ukraina nå begynner å registrere seg som arbeidssøkere hos NAV, noe som representerer en økning i arbeidstilbudet. Selv om ledigheten har økt, er den fortsatt på et svært lavt nivå. Utenom de siste to årene må vi tilbake til 2008 for å finne sist den var like lav.

Ved utgangen av oktober var 86 400 personer registrert som arbeidssøkere hos NAV, hvorav 65 000 var registrert som helt ledige eller arbeidssøkere i et arbeidsmarkedstiltak (bruttoledigheten). Dermed var 2,9 prosent av arbeidsstyrken registrert som arbeidssøkere hos NAV, mens bruttoledigheten utgjorde 2,2 prosent.

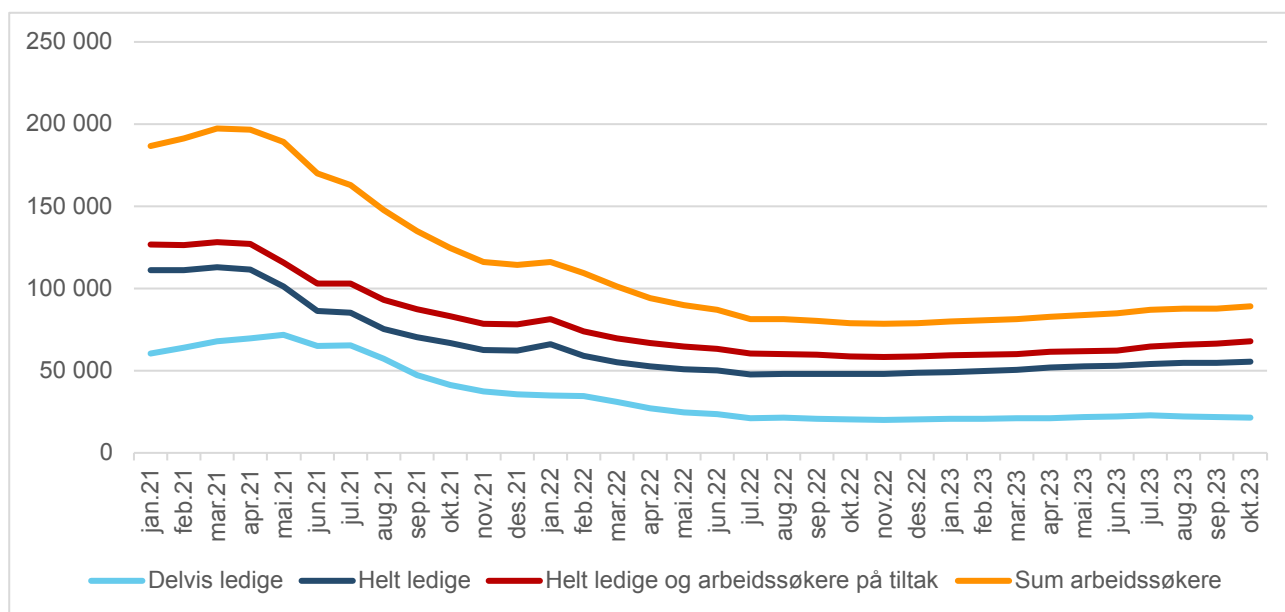
Stabil sysselsetting

Sysselsettingen har stabilisert seg på et høyt nivå i 2023. I oktober var 70,2 prosent av befolkningen mellom 15 og 74 år sysselsatt, ifølge sesongjusterte tall fra arbeidskraftundersøkelsen (AKU). Etter en kraftig vekst i sysselsettingen fra høsten 2020 til våren 2022, har andelen sysselsatte holdt seg stabil på i overkant av 70 prosent. Det er et klart høyere nivå enn før pandemien. I 2019 var andelen sysselsatte på 68,6 prosent i gjennomsnitt.²

Selv om andelen sysselsatte har holdt seg relativt stabil i år, har antallet sysselsatte fortsatt å øke. I oktober var det om lag 37 000 flere sysselsatte enn i desember i fjor, justert for normale sesongvariasjoner. Samtidig har også befolkningen fortsatt å vokse, blant annet på grunn av den høye innvandringen fra Ukraina. Ifølge SSB sin befolkningsstatistikk var det i tredje kvartal i år bosatt 51 400 ukrainske statsborgere i Norge, som har innvandret i løpet av 2022 og 2023. Ikke alle disse er i yrkesaktiv alder, men innvandringen har også gitt en kraftig økning i befolkningen mellom 15 og 74 år.

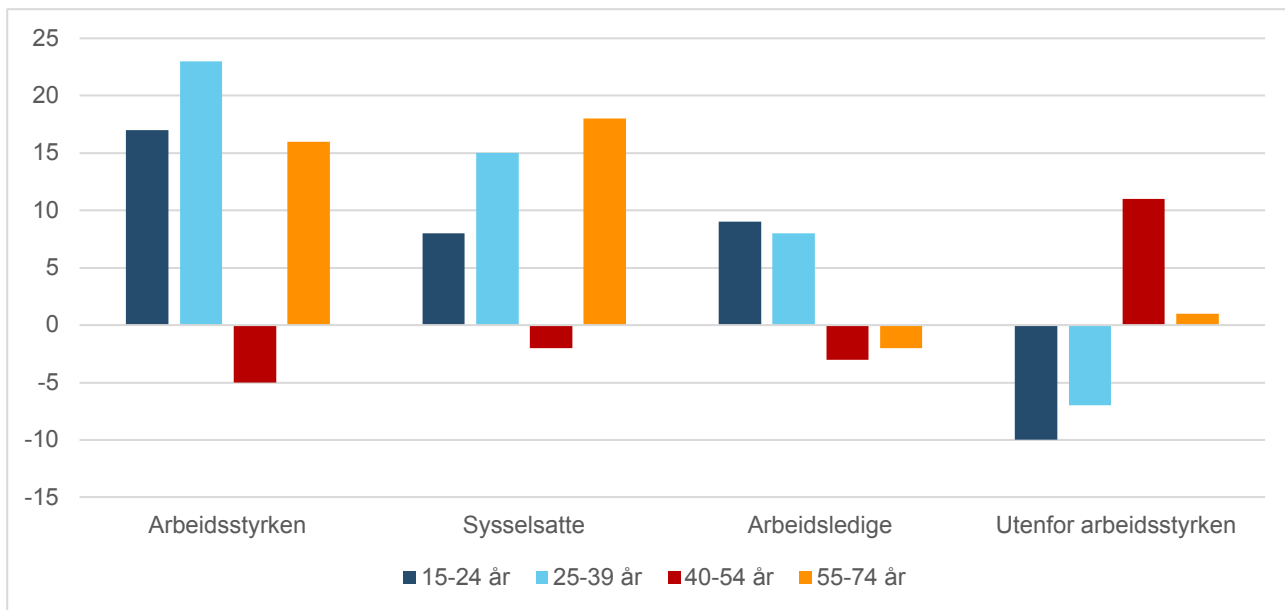
.....
² Ifølge brudd- og sesongjusterte tall fra SSB.

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 2021 – oktober 2023



Kilde: NAV

Figur 2. Endring i befolkningen i yrkesaktiv alder etter arbeidsstyrkestatus og alder. 1 000 personer. 3. kvartal 2022 – 3. kvartal 2023



Kilde: SSB

Den høye befolkningsveksten har også gjort at hvor mange som ønsker å jobbe, arbeidsstyrken, har økt. I tredje kvartal var arbeidsstyrken på over 3 millioner personer, en økning på 51 000 sammenlignet med tredje kvartal i fjor. Økningen var størst i aldersgruppen 25-39 år, men det var også en stor økning for de yngste og eldste (figur 2). Veksten i arbeidsstyrken skyldes først og fremst flere sysselsatte, men også AKU viser en økning i arbeidsledigheten. Hele økningen i arbeidsledigheten har skjedd blant personer under 40 år ifølge AKU. Dette skiller seg litt fra den registrerte (brutto) ledigheten, som har økt for alle aldersgrupper under 60 år og mest for de mellom 30 og 50 år.

Etterspørselen etter arbeidskraft har dempet seg

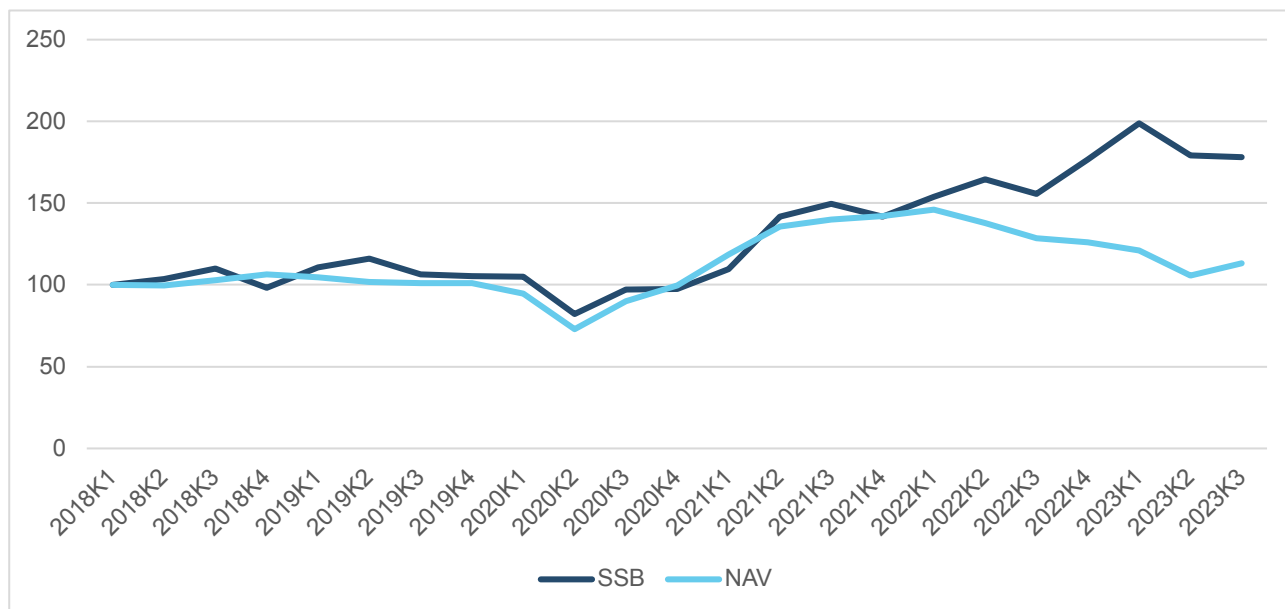
Den registrerte arbeidsledigheten har altså økt i år, men samtidig har antallet sysselsatte fortsatt å øke. Vi ser også at etterspørselen etter arbeidskraft holder seg høy, selv om den ikke er like høy som den har vært de siste årene. I løpet av oktober ble det registrert i underkant av 1 800 ledige stillinger per virkedag på arbeidsplassen.no, justert for normale sesongvariasjoner. Det er omtrent samme nivå som det har vært på siden mai i år. Samtidig så vi en nedgang i antallet

stillinger gjennom fjoråret og starten av dette året. SSB sin statistikk over beholdningen av ledige stillinger per kvartal, har imidlertid ikke vist like stor nedgang (figur 3). Denne nådde en topp i årets første kvartal, men har gått noe ned etter det.

Det er vanskelig å si hvorfor disse to statistikkene har skilt lag, etter å ha fulgt hverandre tett de siste årene. SSB sin statistikk er en utvalgsundersøkelse og viser beholdningen av ledige stillinger per kvartal, mens NAVs statistikk viser antallet nye ledige stillinger som registreres på arbeidsplassen.no i løpet av perioden. Den ulike utviklingen mellom de to kan dermed skyldes at flere bedrifter ikke velger å lyse ut ledige stillinger, f.eks. fordi de anser sannsynligheten liten for å få tak i arbeidskraften de trenger når det er lav ledighet og stor mangel på arbeidskraft. Det kan også være at et skifte i etterspørselen etter arbeidskraft først er synlig i antallet nye stillinger som legges ut, før det vises i beholdningen.

Vi legger størst vekst på antallet nye ledige stillinger som registreres på arbeidsplassen.no, som altså viser at etterspørselen etter arbeidskraft har dempet seg. Dette stemmer også overens med at vi ser en økning i arbeidsledigheten og at det rapporteres om lavere mangel på arbeidskraft fra virksomhetene. Vi ser også

Figur 3. Utvikling i antallet ledige stillinger. Antall nye ledige stillinger per virkedag på arbeidsplassen.no (NAV), og SSB sin statistikk over beholdningen av ledige stillinger per kvartal. Sesongjustert og indekset. 1. kvartal 2018=100



Kilde: NAV og SSB

tydelig at det, som ventet, er konjunktursensitive yrker som opplever størst fall i etterspørselen. Størst er nedgangen innen ingeniør- og ikt-fag, bygg og anlegg, samt for meglere og konsulenter.

Mangelen på arbeidskraft har også falt noe tilbake fra de svært høye nivåene vi så i fjor. Norges Banks regionale nettverk viser en klar nedgang i andelen virksomheter som rapporterer om knapphet på arbeidskraft innen bygg og anlegg og tjenesteytende næringer. Samtidig er mangelen blitt noe høyere blant oljeleverandører. Oljeleverandørene anslår også at de vil sysselsette flere det kommende kvartalet, mens det ventes nedbemanning innen bygg og anlegg og varehandelen.

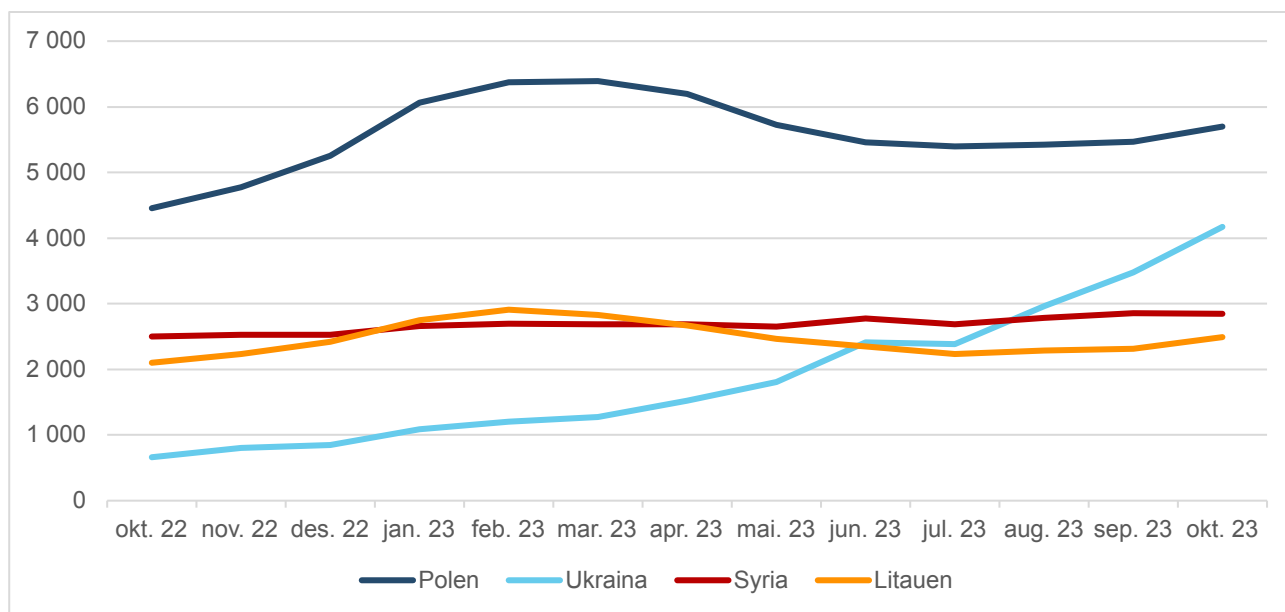
Ukrainere melder seg på arbeidsmarkedet

Ifølge UDI har 66 700 personer fra Ukraina søkt om kollektiv beskyttelse i Norge i perioden fra februar 2022 til midten av november 2023. SSB sin befolkningsstatistikk viser også at det i tredje kvartal i år var bosatt 51 400 ukrainske statsborgere i Norge, som har innvandret i løpet av 2022 og 2023. Ifølge UDI er 30 prosent av de som har kommet så langt barn under 18 år.

Den høye innvandringen påvirker arbeidsmarkedet på flere måter. I første omgang gir det økt behov for boliger, språkkurs, barnehageplasser osv., og dermed økt etterspørsel etter både varer og tjenester. Etter hvert som de bosettes i kommunene, vil de imidlertid også selv søke mot arbeidsmarkedet. Hvor raskt dette går vil variere, blant annet etter språkferdigheter og kompetanse de har med seg fra hjemlandet. Ukrainerne har rett på, men ikke plikt til, å delta i introduksjonsprogrammet. Hvor lenge dette varer vil imidlertid variere etter hvor lang utdanning de har fra tidligere. Dersom de har fullført videregående skole, vil de i utgangspunktet ha rett på introduksjonsprogrammet i seks måneder med mulighet for forlengelse i ytterligere seks.

I og med at det er snart to år siden flyktingestrømmen fra Ukraina startet ser vi nå flere og flere fra denne gruppen som melder seg på arbeidsmarkedet. De siste månedene har antallet ukrainere som er registrert som arbeidssøkere hos NAV økt med omtrent 600 personer hver måned (figur 4), og dette er nå den nest vanligste landbakgrunnen for arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn. Ved utgangen av oktober var 4 200 personer fra Ukraina registrert som arbeidssøkere hos NAV, mens personer fra Polen utgjorde stør-

Figur 4. Antall personer registrert som arbeidssøkere hos NAV, etter landbakgrunn. De fire vanligste fødelandene i oktober 2023. Utvikling fra oktober 2022 til oktober 2023. Ikke sesongjustert



Kilde: NAV

ste gruppe med 5 700 personer. Veksten i antallet ukrainere står dermed for halvparten av økningen i antallet arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn siste tolv måneder, og mer enn en tredjedel av økningen i antallet arbeidssøkere totalt.

I tillegg til at vi nå ser at antallet arbeidssøkere fra Ukraina øker raskt, øker også antallet sysselsatte raskt. I oktober var om lag 5 400 ukrainere som har kommet til Norge de siste to årene, registrert med et arbeidsforhold. Det er få sammenlignet med hvor mange som har kommet hit, men nesten 4 000 flere enn for ett år siden. Dersom vi legger til grunn at det tar om lag 12 måneder fra man kommer til man er bosatt i kommune, ferdig med eventuelt introduksjonsprogram, og klar for arbeid, kan vi vente en videre vekst både i antallet sysselsatte og antallet som er registrert som arbeidssøkere hos NAV framover. Vi legger til grunn at dette vil dra opp det gjennomsnittlige antallet helt ledige med om lag 3 000 personer neste år og i 2025. Vi regner også med at dette vil dra opp antallet sysselsatte i denne perioden. Skulle for eksempel 50 prosent av de voksne som har kommet hit så langt være sysselsatt mot slutten av neste år, vil det innebære om lag 17 000 flere sysselsatte enn i dag. Så kan man innvende at

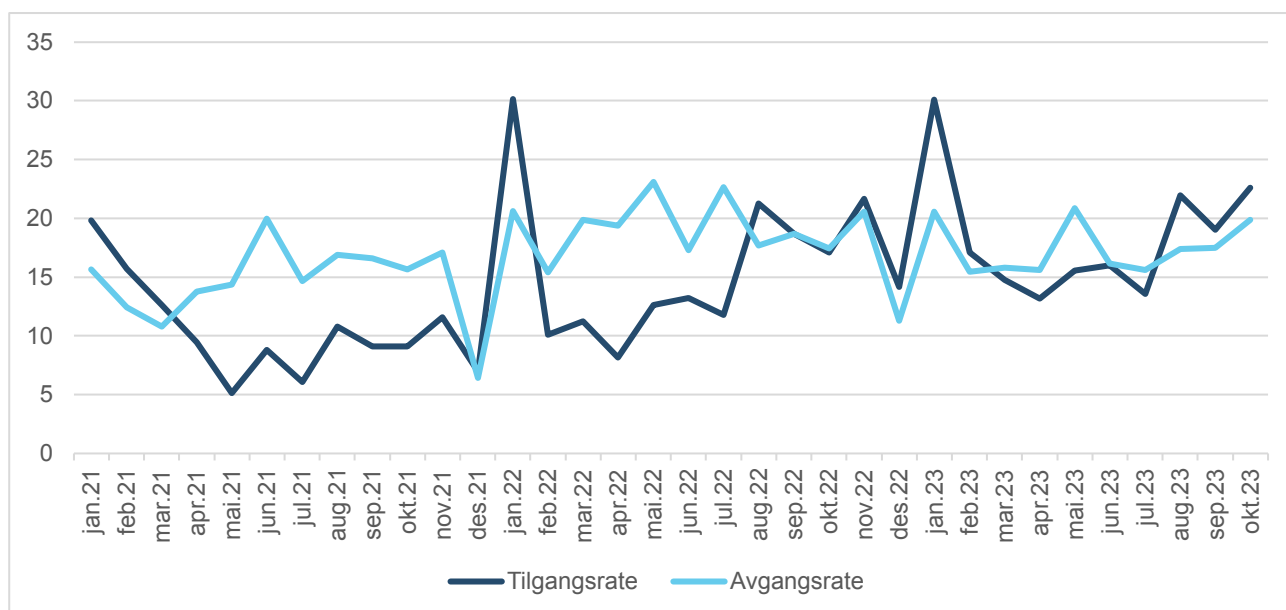
disse vil kunne fortrenge annen arbeidskraft, men i et arbeidsmarked med lav ledighet og fortsatt god etterspørsel etter arbeidskraft er det grunn til å tro at den effekten er liten.

Flere nye arbeidssøkere

Når antallet arbeidssøkere øker kan det både skyldes at flere blir arbeidsledige, slik at antallet nye arbeidssøkere går opp, eller at færre slutter å være arbeidssøkere. Antallet nye arbeidssøkere som registrerer seg hos NAV per virkedag nådde sitt laveste nivå i mars 2022, men har siden gått gradvis oppover. I løpet av oktober i år registrerte 19 000 personer seg som nye arbeidssøkere hos NAV. Det tilsvarer om lag 760 per virkedag, justert for normale sesongvariasjoner. Antallet nye arbeidssøkere har økt med om lag 180 per virkedag sammenlignet med mars i fjor. Dersom antallet nye arbeidssøkere per virkedag fortsatt hadde vært på samme nivå som den gang, ville det betydd om lag 4 500 færre nye arbeidssøkere i løpet av oktober.

Det var færre som sluttet å være registrert som arbeidssøkere i løpet av oktober enn antallet nye som registrerte seg. Dermed steg antallet arbeidssøkere med

Figur 5. Antallet nye arbeidssøkere (tilgang) og antallet som slutter å være arbeidssøkere (avgang) per måned. Prosent av beholdningen av arbeidssøkere hver måned. Januar 2021 – oktober 2023



Kilde: NAV

2 300 personer, men dette er ikke justert for normale sesongvariasjoner. Antallet arbeidssøkere stiger normalt på denne tiden av året, men økningen har vært større enn normalt denne høsten.

Selv om det er små endringer i antallet arbeidssøkere fra en måned til den neste, vil det altså typisk være store bevegelser i form av nye arbeidsledige og personer som slutter å være arbeidsledige. Det å se på slike strømmer inn i og ut av arbeidsledighet kan gi et mer utfyllende bilde av dynamikken på arbeidsmarkedet enn det som kommer til uttrykk i arbeidsledighetsraten.

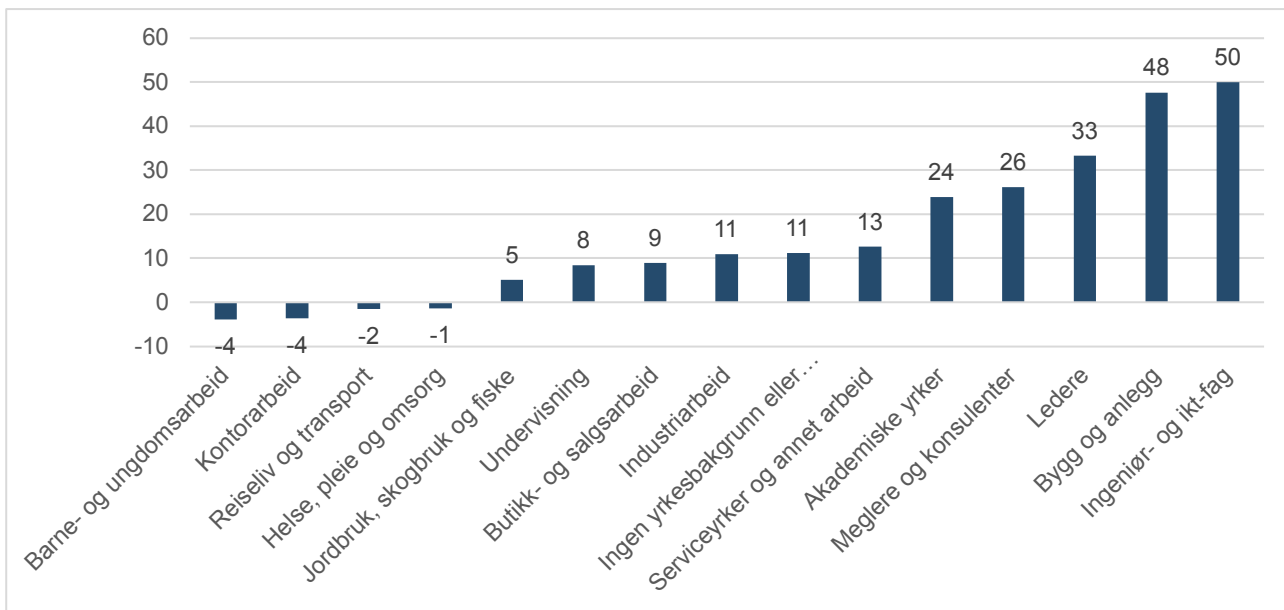
Figur 5 viser bevegelser inn i og ut av arbeidsledighet for perioden januar 2021 til oktober 2023. Tilgangsrate er definert som antall nye personer som registrerer seg som arbeidssøkere i løpet av en gitt måned, målt som andel av beholdningen av arbeidsledige ved starten av samme måned og tilsvarende for avgangsrate. Vi ser at det er en del sesongvariasjoner i disse størrelsene, og særlig skiller januar seg ut ved at det da melder seg mange nye arbeidssøkere. Det henger sammen med at mange kontrakter går ut ved nyttår. Videre ser vi at tilgangsrate øker gradvis gjennom perioden. I gjennomsnitt har den vært på 18 prosent i årets ti første måneder, mens den var

på 15 prosent i samme periode i fjor. Samtidig har andelen som slutter å være arbeidssøkere, avgangsrate, gått noe ned. Fra januar til oktober i år sluttet i gjennomsnitt 17 prosent å være arbeidssøkere hver måned. I tilsvarende periode i fjor var andelen som sluttet på 19 prosent i gjennomsnitt.

Av de nye arbeidssøkerne i oktober oppga 79 prosent (15 000 personer) at de kom fra et tidligere jobbforhold. Av disse hadde 38 prosent mistet jobben sin, 19 prosent blitt permittert, 15 prosent var usikre på sin jobbsituasjon da de meldte seg som arbeidssøkere hos NAV, og 14 prosent hadde sagt opp eller kom til å si opp sin jobb. De resterende 4 000 som registrerte seg som arbeidssøkere i løpet av oktober, kom dermed fra å være utenfor arbeidsstyrken. 66 prosent av disse svarte at de enten aldri har vært i jobb eller ikke vært i jobb de siste to årene, mens 24 prosent var nyutdannede eller ferdig med militærtjeneste.

Antallet nye arbeidssøkere har økt prosentvis mest for personer med bakgrunn fra ingeniør- og ikt-fag, bygg og anlegg, samt lederyrker det siste året (figur 6). Målt i antall personer er økningen størst innen bygg og anlegg, hvor det i oktober var 400 flere som hadde vært arbeidssøkere i mindre enn fire uker enn i oktober i fjor.

Figur 6. Prosentvis endring i antall arbeidssøkere som har vært arbeidssøkere i mindre enn 4 uker, etter yrke. Oktober 2022 – oktober 2023

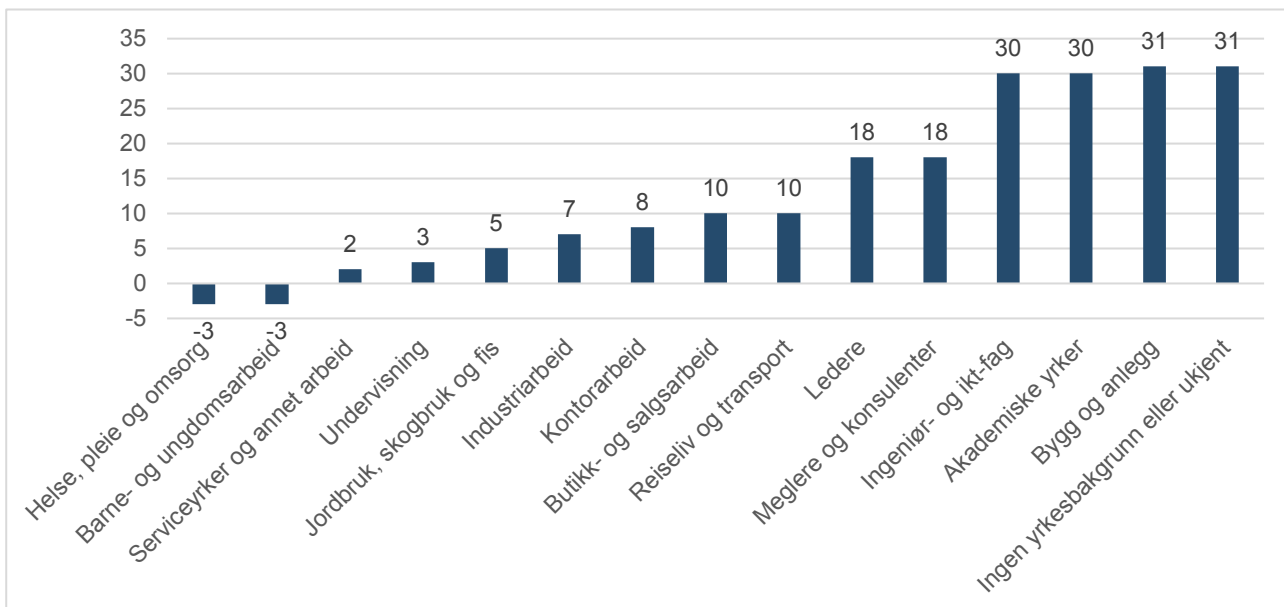


Kilde: NAV

Økningen i antallet nye arbeidssøkere bidrar også til at antallet arbeidssøkere totalt (beholdningen) øker. Så langt i år er det personer uten registrert yrkesbakgrunn og med bakgrunn fra bygge- og anleggsvyrker som har hatt den største økningen i antallet arbeidssø-

kere (figur 7). Ved utgangen av oktober var det 31 prosent flere arbeidssøkere fra disse gruppene enn ved utgangen av desember, justert for normale sesongvariasjoner. Økningen i antallet personer uten registrert yrkesbakgrunn henger sammen med at mange av

Figur 7. Prosentvis endring i antall arbeidssøkere fra utgangen av desember 2022 til utgangen av oktober 2023. Etter yrkesgruppe. Sesongjusterte tall



Kilde: NAV

arbeidssøkerne fra Ukraina står uten registrert yrkesbakgrunn. To tredeler av veksten i antallet personer uten registrert yrkesbakgrunn de siste tolv månedene kommer blant ukrainere.

Ved utgangen av oktober var arbeidsledigheten høyest innen reiseliv og transport, samt serviceyrker og annet arbeid. Henholdsvis 4,3 og 4,2 prosent av arbeidsstyrken var registrert som arbeidssøkere hos NAV i disse to yrkesgruppene. Andelen arbeidssøkere er lavest innen akademiske yrker (1,0 %) og innen undervisningsyrker (1,1 %).

Antallet permitterte holder seg høyt

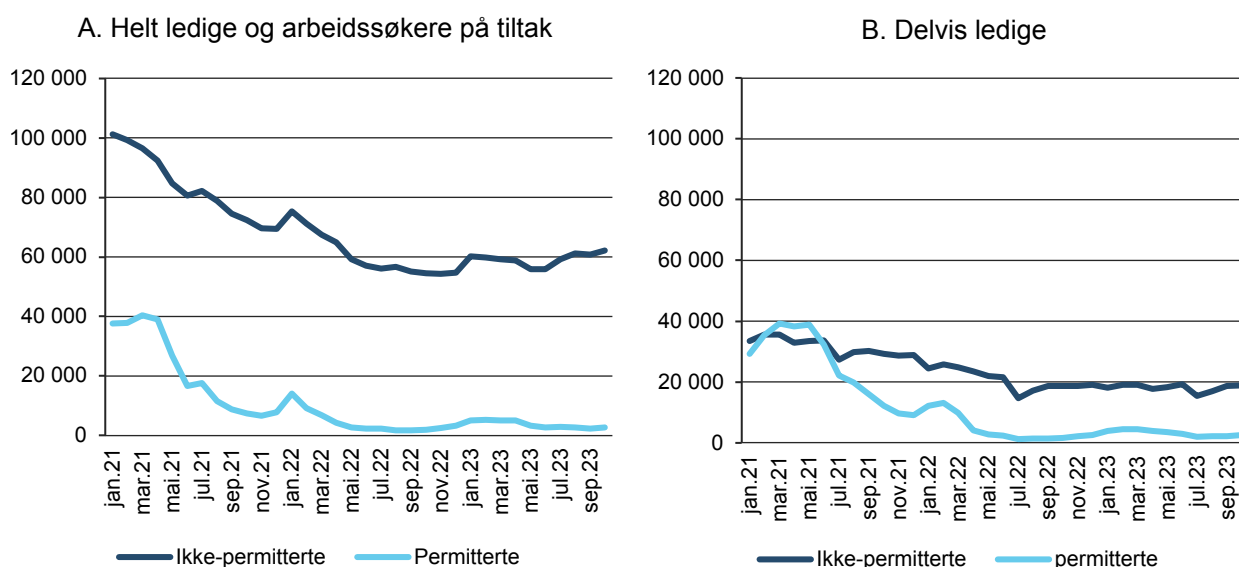
Ved utgangen av oktober var 5 300 personer registrert som helt eller delvis permitterte arbeidssøkere hos NAV, noe som utgjør 0,2 prosent av arbeidsstyrken. Antallet permitterte har nå holdt seg rundt dette nivået siden juni. Det er et noe høyere nivå enn det var i tilsvarende periode i fjor. Sammenligner vi med årene før pandemien må vi tilbake til 2016 for å finne et år med flere permitterte. Over halvparten av de permitterte har bakgrunn fra bygg og anlegg, industriarbeid eller ingeniør- og ikt-fag.

Virksomheter som må si opp eller permittere 10 ansatte eller flere skal melde fra om dette til NAV så tidlig som mulig. Basert på disse meldingene lager vi månedlig statistikk over hvor mange varsler NAV har mottatt, og hvor mange personer som er berørt. I uke 31-47 (august til november) har NAV mottatt varsel om permittering av til sammen 10 500 personer. I tilsvarende periode i fjor var tallet på 12 100 personer. Selv om en virksomhet melder at de må permittere kan situasjonen endre seg, slik at de ikke har behov for å permittere likevel. Samtidig kan disse varslene undervurdere permitteringen som kommer, dersom f.eks. mange bedrifter permitterer mindre enn 10 ansatte og dermed ikke trenger å varsle NAV. Antallet personer som er berørt av varsel om masseoppsigelse er derimot høyere i høst enn det var i fjor høst. Så langt i høst gjelder dette 6 700 personer, mot 5 100 i samme periode i fjor. I sum er det altså foreløpig lite dramatisk i disse forhåndsvarslene som NAV mottar.

Tre av fire i «utsatt» gruppe

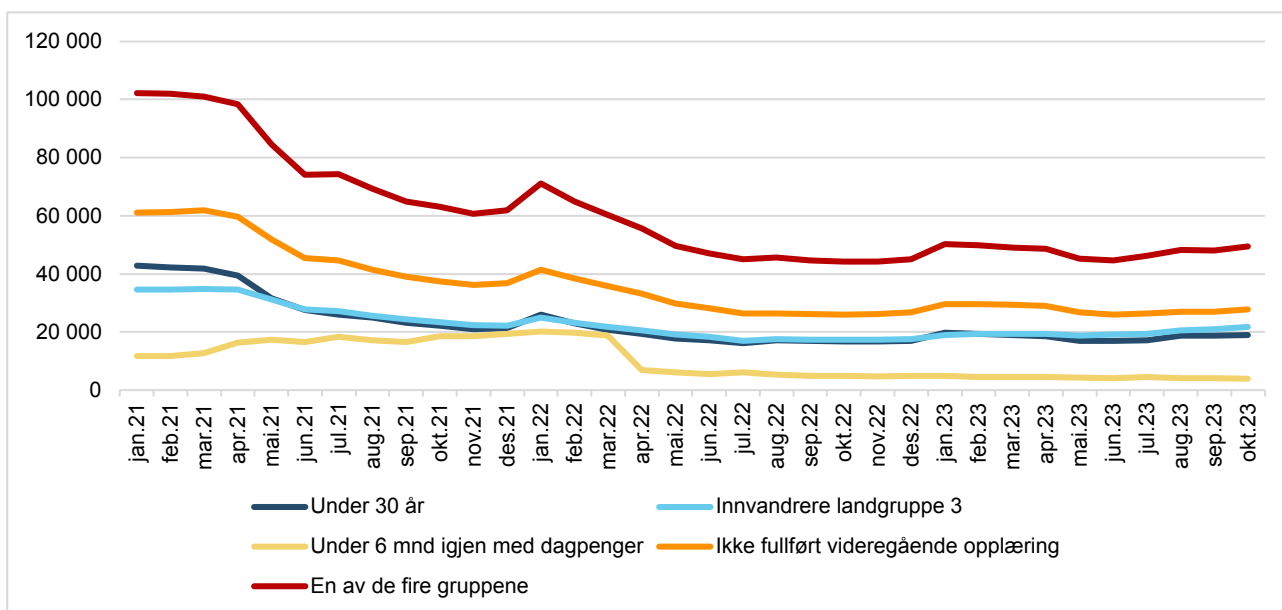
Noen grupper er mer utsatt for å få langvarige negative konsekvenser av arbeidsledighet. Forskning viser for eksempel at arbeidsledighet i ungdomstiden kan få

Figur 8. Antall helt ledige og arbeidssøkere på tiltak (panel A) og delvis ledige (panel B), fordelt på permitterte og ikke-permitterte. Januar 2021 – oktober 2023



Kilde: NAV

Figur 9: Antall helt ledige og arbeidssøkere i arbeidsmarkedstiltak som tilhører «utsatte» grupper. Januar 2021 – oktober 2023



Kilde: NAV

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 oktober var om lag 49 400 personer i minst en av disse gruppene, som tilsvarer 76 prosent av alle som var 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. I oktober i fjor var 78 prosent i en av disse fire gruppene, men det siste året har altså arbeidsledigheten økte noe mindre for disse gruppene enn andre.

NAVs arbeidsmarkedsprognose

Situasjonen på arbeidsmarkedet er fremdeles god. Etter å ha falt til et svært lavt nivå i fjor sommer, har ledigheten økt jevnt og trutt det siste året. Det var 52 400 helt ledige registrert hos NAV i oktober, noe som er en økning på 7 000 personer siden samme måned i fjor.

Vi forventer at ledigheten vil fortsette å øke framover, i om lag samme takt som den har gjort det siste året. De viktigste grunnene til det er lav aktivitet i bygge- og anleggsnæringen, at stadig flere ukrainere er klare for jobb, og registrerer seg hos NAV for å få bistand til det, og svak utvikling i privat konsum, som reduserer etterspørselen innen blant annet varehandelen.

I gjennomsnitt anslår vi 53 000 registrert helt ledige i år, 61 000 neste år, og 68 000 i 2025. Det tilsvarer 1,8 prosent av arbeidsstyrken i 2023, 2,1 prosent i 2024, og 2,3 i 2025.

Kapasitetsutnyttelsen i norsk økonomi har avtatt siden i fjor vår, og ifølge kontaktene i Norges Banks regionale nettverk er kapasitetsutnyttelsen i tredje kvartal om lag på nivå med gjennomsnittet de siste 20 årene. Det er store forskjeller mellom næringene. Høye

investeringer innen olje og gass bidrar til høyt aktivitetsnivå innen leverandørnæringen. Samtidig er det dårligere tider innen varehandelen, bygg- og anleggsnæringen og deler av industrien.

I Norges Banks forventningsundersøkelse fra november meldte 34 prosent av næringslivslederne at de forventet lavere lønnsomhet det kommende året, mot 24 prosent som forventet bedret lønnsomhet. Dette er omtrent uendrede resultater fra andre og tredje kvartal.

De siste to årene har vært preget av høy prisvekst. I oktober var konsumprisindeksen (KPI) 4,0 prosent høyere enn samme måned året før, mens KPI-JAE, som ikke inkluderer energivarer, steg 6,0 prosent i samme periode. Forskjellen skyldes i stor grad at elektrisitetsprisene var 30 prosent lavere i oktober år sammenlignet med i fjor. De viktigste bidragsytene til den høye prisveksten er økte husleier og en oppgang i matvareprisene.

Den høye inflasjon har ført til gjentatte økninger i styringsrenten de siste to årene. Den siste økningen kom i september, da renten ble satt opp til 4,25 prosent. Vi legger til grunn at Norges Bank sett opp renten til 4,5 prosent i desember. Vi forventer at renten blir liggende på dette nivået til slutten av 2024, og at den blir satt ned gradvis gjennom 2025.

Renten er på sitt høyeste nivå siden 2009. Siden den gang har andelen husholdninger med en gjeld som overstiger tre årlige husholdningsinntekter økt fra 13 til 20 prosent. Det betyr at den høye renten påvirker økonomien til husholdningene mer nå enn da renten var på samme nivå i 2009. Økt rente trekker inn kjøpekraft fra husholdningene, øker kostnadene for bedriftene, og fører til at færre investeringsprosjekter blir lønnsomme.

Kronen svekket seg klart i vår. Den styrket seg noe i sommer, men har svekket seg på nytt i høst. Den svake kronen fører til at importerte varer og tjenester blir dyrere, hvilket gjør det vanskeligere å få ned inflasjonen. Vi har lagt til grunn at kronen vil styrke seg noe fra dagens nivå, men dette er et usikkerhetsmoment som kan påvirke både eksportvolum, inflasjon og rentesettingen framover.

Utviklingen internasjonalt er også fremdeles preget av høy inflasjon, økte renter og svakere vekst. Inflasjonen har likevel falt klart tilbake. I USA var 12-månedersveksten i konsumprisindeksen (KPI) på 3,2 prosent i oktober, mot 9,1 prosent i juni i fjor. Også kjerneinflasjonen, som i USA ekskluderer matvarepriser og energipriser, har falt mye det siste året, og nådde i oktober det laveste nivået siden september 2021. Det samme mønsteret er tydelig i euroområdet. Frykten for en brå økonomisk nedgang internasjonalt har dempet seg siden sist prognose, og sannsynligheten for en myk landing har økt. Samtidig er pengepolitikken fortsatt stram, og vi venter beskjeden økonomisk vekst hos våre handelspartnere de kommende årene.

Privat konsum har utviklet seg relativt flatt de siste to årene. I tredje kvartal økte konsumet med 0,5 prosent, men er likevel ikke høyere enn det var i fjerde kvartal 2021 (sesongjustert og i faste priser). Dette gjenspeiler svak reallønnsutvikling og økte renteutgifter de siste to årene. Vi venter svak utvikling i konsumet i 2024, men at konsumet vil ta seg noe opp i 2025, som følge av forventet reallønnsvekst og at renten antas å bli satt ned gradvis fra slutten av 2024.

Boliginvesteringene har falt med hele 19,7 prosent fra 3. kvartal 2022 til 3. kvartal i år. Dette må sees i sammenheng med økte byggekostnader og nedgang i realboligprisene. Renteøkningene påvirker dessuten boligbyggingen både direkte ved å øke finansieringskostnadene og indirekte gjennom negativt press på boligprisene. Antallet igangsettingstillatelser var i andre kvartal på sitt laveste registrerte nivå, og selv om de gikk noe opp i tredje kvartal, er det bare snakk om marginalt flere enn det svakeste kvartalet under finanskrisen. Det tyder på at det ikke ligger an til en umiddelbar økning i boliginvesteringene, og at ledigheten sannsynligvis vil fortsette å øke innen bygg og anlegg. I 2025 venter vi derimot at boligprisene vil øke igjen, som følge av reallønnsvekst, rentenedgang og lav boligbygging i dag. Som følge av dette venter vi at også boliginvesteringene vil ta seg opp i 2025.

Det er utsikter til økte investeringer i olje- og gassvirksomheten i 2024. Dette har blant annet sammenheng med oljeskattepakken som ble vedtatt i 2020,

som har fremskyndet investeringer i petroleumsindustrien.

Det er flere store usikkerhetsmoment som kan få betydning for utviklingen framover. Krigen i Ukraina ser ut til å være inne i en mer stabil fase, og skaper mindre usikkerhet nå enn den første perioden. Her kan det likevel komme ny utvikling som øker usikkerheten.

Flyktningene fra Ukraina utgjør et større usikkerhetsmoment, og de registrerer seg i stadig større grad som arbeidsledige (figur 4). Etter hvert som flere av flyktningene begynner å bli etablerte i Norge, fullfører introduksjonsprogrammet og får grep om språket, forventer vi at en stadig større andel av de vil søke mot arbeidsmarkedet, og slik dra opp både arbeidsstyrken, sysselsettingen og ledigheten. Det er imidlertid stor usikkerhet rundt hvor raskt dette går, og hvor raskt de kommer i jobb.

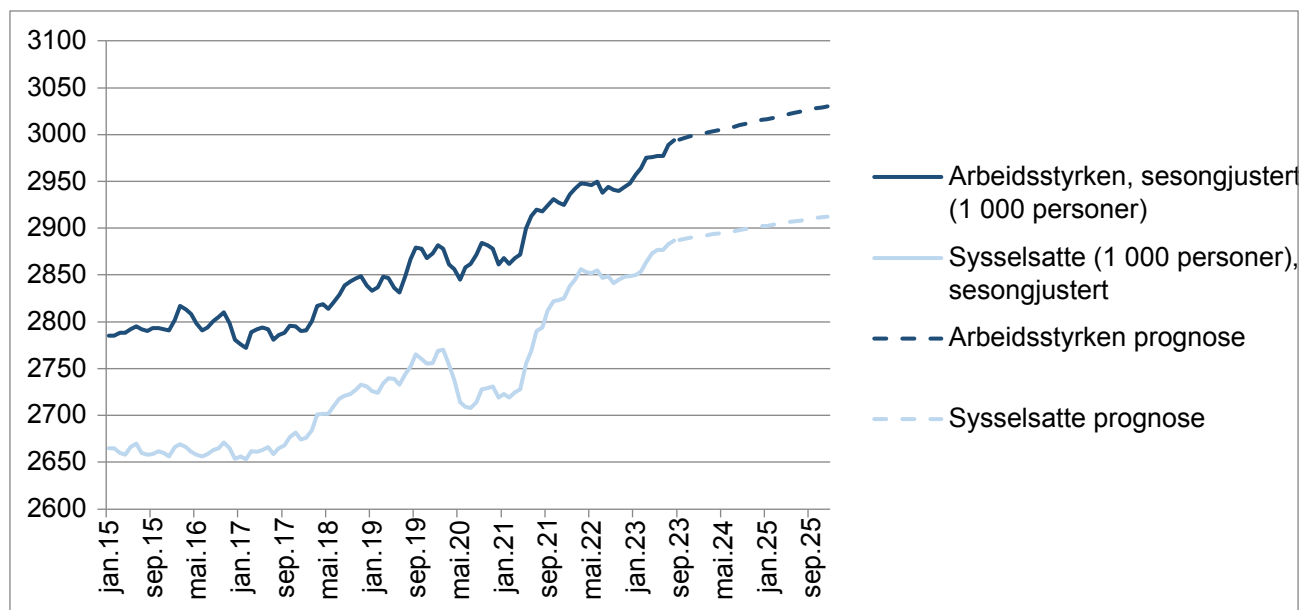
Et annet usikkerhetsmoment er den høye inflasjonen, som selv om den har falt mye, fremdeles er langt over inflasjonsmålet i både Norge og andre land. Det er

usikkert hvor lang tid det vil ta før inflasjonen er tilbake til målet, og hvordan pengepolitikken vil bli innrettet for å komme helt i mål.

Samlet sett forventer vi beskjeden vekst i norsk økonomi og en noe svakere utvikling på arbeidsmarkedet framover. Selv om arbeidsledigheten vil stige, innebærer vår prognose en fortsatt lav ledighet. Samtidig vil sysselsettingen holde seg høy, selv om den positive utviklingen stopper opp. Vi forventer altså at den norske økonomien og arbeidsmarkedet vil komme seg greit gjennom møtet med høy inflasjon og økte renter.

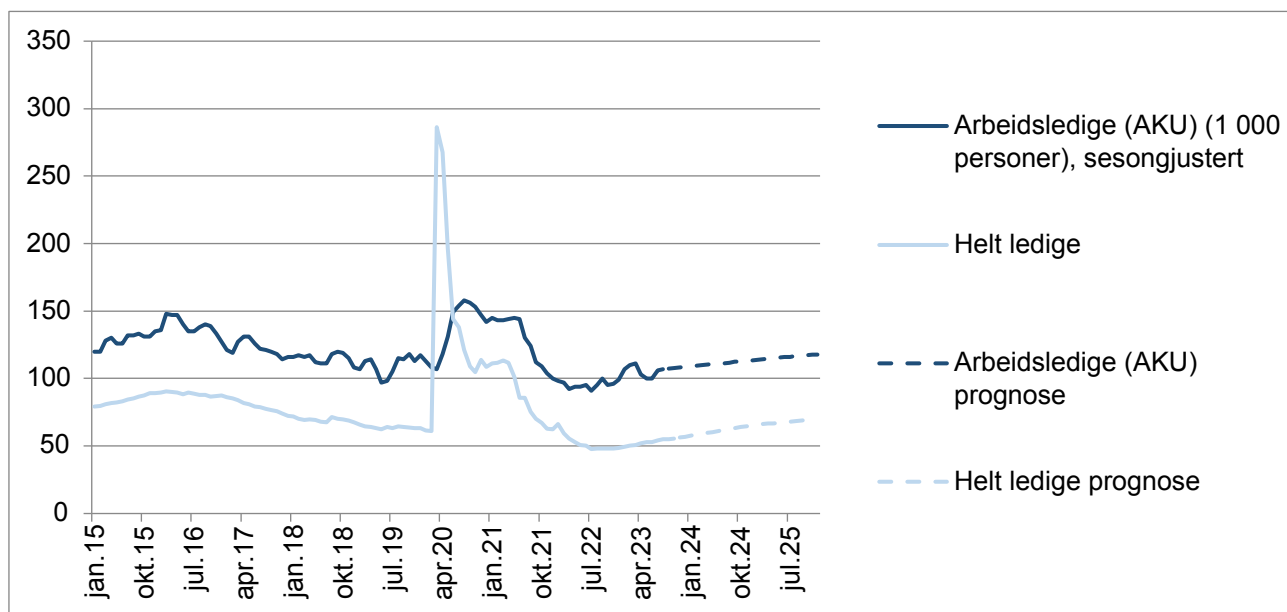
I en situasjon med fortsatt lav ledighet er det gode muligheter for å få flere av de som er registrert hos NAV i jobb. Andre grupper som kan nyte godt av fortsatt lav ledighet er personer som mottar arbeidsavklaringspenger eller deltar i kvalifiseringsprogrammet. Med det arbeidsmarkedet vi nå venter er det viktig 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. Samtidig er det fortsatt viktig at man oppnår en arbeidstilknytning som kan bli langvarig.

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

Tabell 1. NAVs prognose for utviklingen i norsk økonomi i 2023 – 2025. Prosentvis vekst om ikke annet er angitt*

	2023	2024	2025
Arbeidsmarked			
Registrerte helt ledige, antall	53 000	61 000	68 000
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	1,8	2,1	2,3
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	3,6	3,7	3,8
Sysselsettingsvekst (AKU)	1,0	0,5	0,6
Arbeidsstyrkevekst (AKU)	1,4	0,7	0,6
Sysselsettingsandel** (AKU), nivå	70,2	70,2	70,3
Yrkesdeltakelse**, nivå	72,9	73,0	73,1
Realøkonomi			
Konsum i husholdninger mm	-0,8	0,8	2,5
Bruttoinvesteringer Fastlands-Norge	-2,9	-3,0	-0,1
Eksport	5,2	4,3	2,1
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	0,7	1,1	1,8
BNP-vekst handelspartnere (veid gjennomsnitt)	1,1	0,5	1,7
Valutakurs og oljepris (nivå)			
NOK per euro	11,5	11,6	11,6
Råoljepris i dollar	83	79	75

*Nasjonalregnskapstallene for 3. kvartal, publisert 23. november, er ikke hensyntatt.

** Sysselsettingsandelen og yrkesdeltakelsen oppgitt i tabell 1 er i tråd med ny AKU.

Kilde: NAV

Tabell 2. Befolkning i yrkesaktiv alder, arbeidsstyrken, sysselsatte og arbeidsledige ifølge AKU og NAV.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Befolkning 15–74 år	3 966 000	3 993 000	4 015 000	4 035 000	4 024 000	4 054 000
Arbeidsstyrken	2 763 000	2 802 000	2 830 000	2 840 000	2 902 000	2 942 000
Sysselsatte	2 647 000	2 694 000	2 724 000	2 710 000	2 774 000	2 846 000
Yrkesdeltakelsen	69,70 %	70,20 %	70,50 %	70,40 %	72,10 %	72,60 %
Sysselsettingsandel	66,70 %	67,50 %	67,80 %	67,20 %	68,90 %	70,30 %
AKU-arbeidsledige	117 000	108 000	106 000	130 000	128 000	96 000
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	4,20 %	3,80 %	3,70 %	4,60 %	4,40 %	3,20 %
Registrerte helt ledige (NAV)	74 235	65 547	63 451	141 939	88 862	52 148
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	2,70 %	2,40 %	2,30 %	5,00 %	3,20 %	1,80 %

Kilde: SSB og NAV

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*.

Referanser

Bratsberg, Bernt, Oddbjørn Raaum og Knut Røed (2018) «Job loss and immigrant labor market performance» *Economica*, 85 (337).

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: Aksell AS
ISSN: 1504-6729

