

FOU-RAPPORT 2020

Innhold

FORORD	2
NAV-FINANSIERTE PROSJEKTER OG ANALYSER I 2020	3
BIDRAGSFINANSIERTE PROSJEKTER AVSLUTTET I 2020	5
OPPDRAGSPROSJEKTER AVSLUTTET I 2020	13
ANALYSER LEVERT I 2020.....	21

Forord

Denne årsrapporten kommer litt på overtid, og er heller ikke like omfangsrik som tidligere år. Som kjent ble 2020 et annerledes år, som også har gitt seg utslag i noe redusert FoU-aktivitet. Samtidig ble det ferdigstilt en rekke prosjekter i løpet av fjoråret, som alle bidro til å styrke kunnskapsgrunnlaget for NAVs virksomhet. Denne rapporten gir oversikt over NAV-finansierte FoU-prosjekter som ble ferdigstilte i 2020, samt over pågående prosjektaktivitet. Oversikten omfatter både bidragsfinansierte prosjekter og oppdragsprosjekter NAV har bestilt fra eksterne miljøer, i tillegg til analyser utarbeidet av vårt interne analysemiljø.

Åtte bidragsfinansierte prosjekter ble ferdigstilt, og åtte nye fikk tildelt midler. Ved utgangen av 2020 hadde vi 19 pågående bidragsfinansierte prosjekter. Av oppdragsprosjektene ble åtte ferdigstilt i løpet av fjoråret, og det var 12 pågående oppdrag ved årsskiftet. I denne FoU-rapporten får du en kort presentasjon av de ulike prosjektene og de interne analysene.

En viktig aktivitet for oss i løpet av fjoråret var arbeidet med ny FoU-plan, som skal gi retning for FoU-arbeidet for perioden 2021-2025.

Hensikten med FoU-arbeidet i NAV er å bidra til å fremskaffe grunnlaget for kunnskapsbasert praksisutøvelse, tjenesteutvikling og innovasjon, samt for beslutninger, råd og anbefalinger. Denne rapporten er en del av dette bildet.

God lesning!

Vennlig hilsen

Anne-Cathrine Grambo

Avdelingsdirektør FoU-seksjonen

NAV-finansierte prosjekter og analyser i 2020

Denne rapporten gir en oversikt over NAV-finansierte FoU-prosjekter som ble ferdigstilte i 2020, samt over pågående prosjektaktivitet. Oversikten omfatter både bidragsfinansierte prosjekter og oppdragsprosjekter NAV har bestilt fra eksterne miljøer. Rapporten presenterer også analyser utarbeidet internt av Analyseseksjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratet i løpet av fjoråret.

Bidragsfinansierte prosjekter

Bidragsfinansierte prosjekter er resultater av åpne utlysninger hvor forskere blir invitert til å komme med prosjektidéer innenfor ett eller flere av NAVs tematiske satsingsområder (i perioden 2015-20 var dette *arbeidsinkludering, arbeid og helse, samhandling med brukere og innovasjon og læring*). De beste ideene – vurdert ut fra prosjektets kvalitet, relevans og potensial for påvirkningskraft – får tildelt støtte i konkurranse med de andre.

I løpet av fjoråret ble 8 av de bidragsfinansierte forskningsprosjektene avsluttet. Oversikt og sammendrag fra disse prosjektene følger lenger bak i rapporten.

Samtidig ble nye prosjekter satt i gang. Våren 2020 gjennomførte vi en utlysning innenfor det tematiske satsingsområdet *samhandling med brukere*. Vi mottok i alt 51 skisser over ideer til forskningsprosjekter, hvorav ni gikk videre til neste runde og fikk anledning til å levere fullstendig søknad. Av disse fikk åtte prosjekter tildelt midler, slik at de kunne starte opp høsten 2020.

Ved utgangen av 2020 har NAV 19 pågående bidragsfinansierte prosjekter i porteføljen. Under følger en oversikt over prosjektittel, forskningsmiljø og prosjektperiode. Mer informasjon finnes på nav.no/fou.

Arbeidsinkludering

- Inkluderingskompetanse som samskaping mellom NAV-veiledere og mentor, AFI (2020-2023)

Arbeid og helse

- AAP-mottakeres brukerløp i helsetjenester og NAV, Proba samfunnsanalyse (2018-2021)
- HelseArbeid - et tiltak for økt mestring og arbeidsdeltakelse? NAV Troms (2018-2022)
- IPS+ Kan kombinasjonen av metodikk fra IPS og JMO hjelpe personer med alvorlige psykiske lidelser ut i arbeidslivet? Oslo Universitetssykehus (2018-2020)
- Samsnakk - en ny samhandlingsmodell for helse og arbeid hos sykmeldte/AAP-mottakere, St. Olavs hospital HF (2018-2020)
- Individuell jobbstøtte for pasienter med langvarig smerte, OUS (2016-2020)

Samhandling med brukere

- Digital ekskludering i NAV - hvem, når hvorfor? Sintef (2019-2021)
- Kunnskap om kommunikasjon: Fra best practice i dag til effektive digitale løsninger i fremtiden, SNF (2019-2021)
- Saksbehandlere, automatisert innsatskategorisering og arbeidssøkeres overgang til arbeid, UiO, Økonomisk institutt (2019-2021)
- Virtuelle praksisplasser VR/AR: videreføring og utprøving, NTNU Institutt for pedagogikk og livslang læring (2019-2021)
- Muligheter og begrensninger ved digitalisering av sosiale tjenester, Proba (2019-2021)
- Bruken av digital aktivitetsplan, Proba (2019-2021)
- Demokratiske algoritmer: Hvordan oppnå legitimitet og rettferdighet i automatiserte beslutningsprosesser i offentlig forvaltning, NORCE (2021)
- Fortere tilbake i jobb, SNF (2020-2021)
- Frida@work: responsible chatbot use in NAV, IFI og UiO (2020-2021)
- Hvilke tjenester bør digitaliseres og hvordan? En analyse fra brukerperspektiv av hvilke offentlige tjenester som egner seg for digitalisering, UiA (2021-2024)
- Brukerreiser i NAV: Informasjon og tilgang for innvandrere med fluktbakgrunn, NIBR/OsloMet (2020-2022)
- Motivasjon og motløshet: En kvantitativ kartlegging av hvordan brukere opplever møtet med NAV, Fafo (2020-2022)
- Tilgjengelige tilbakemeldinger, Norsk regnesentral (2020-2022)

Oppdragsprosjekter

NAV setter ut forskningsoppdrag når vi har konkrete kunnskapsbehov, og når det vurderes at oppdraget bør løses av eksterne miljøer. Dette kan for eksempel være aktuelt når vi ønsker evalueringer av tiltak og virkemidler, eller når interne analysemiljøer ikke har kapasitet til å løse oppdrag.

Direktoratet har inngått rammeavtaler for fire ulike typer FoU-oppdrag: evalueringer og kartlegginger, kunnskapsoppsummeringer og litteraturgjennomganger, effektanalyser og forsøk og utprøvinger. Rammeavtalene gjelder for perioden 2018-21, med opsjon på ytterligere ett års forlengelse.

I alt ble åtte oppdragsprosjekter ferdigstilt i løpet av fjoråret. Oversikt og sammendrag av rapportene følger lenger bak i rapporten.

Ved årsskiftet 2020/2021 pågikk 12 oppdragsprosjekter:

- Syktbrajobb, Oxford Research (2020-2021)
- Resultatbasert finansiering av oppfølging (Refino), Proba samfunnsanalyse (2017-2022)

- Evaluering av innovasjonsprosjektet "Utsiden inn", som gjennomføres ved fem NAV-kontor, AFI OsloMet (2020-2021)
- Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere, Frischsenteret og ISF (2017-2020)
- Evaluering av forsøket med kompetansetiltak for sykmeldte, Fafo (2020)
- Evaluering av ordningen med tilskudd til ekspertbistand, AFI og Proba (2020-2022)
- Arbeidsrettede rehabiliteringstiltak for sykmeldte, FHI (2020)
- Evaluering av Kompetanseledelse - et prosessverktøy for ledere og medarbeidere i NAV, Oxford Research (2020-2021)
- Trender i arbeidslivs- og velferdspolitikken fram mot 2035, Fafo (2020)
- Evaluering av velferdsobligasjoner, Oxford Research (2019-2022)
- Analyse av unge dagpengesøkere, AFI OsloMet (2019-2021)
- Evaluering av bruk av tjenstedesign i NAV-kontor, AFI OsloMet (2020-2021)

Interne analyser

I fjor leverte Analyseseksjonen i direktoratet 13 analyser, alle publisert i fagtidsskriftet Arbeid og velferd. Du finner oversikt og sammendrag av artiklene lenger bak i rapporten.

Bidragsfinansierte prosjekter avsluttet i 2020

Under følger sammendrag av rapporter fra de bidragsfinansierte prosjektene som ble avsluttet i 2020, sortert etter tema.

Samhandling med brukere

Prosjekttittel: Informasjon og økonomiske insentiv i ny uføretrygd

Forskningsinstitusjon: SSB

Sammendrag: Analyse av effekter av insentiver i ny uføretrygd, samt av betydningen av informasjonstiltak.

I 2015 ble «ny uføretrygd» innført i Norge. Bakgrunnen for reformen var at andelen uføre av alle i yrkesaktiv alder har blitt mangedoblet siden uføretrygden ble innlemmet i Folketrygden i 1967, og en sentral tanke var at det skulle lønne seg å jobbe. Ved å dempe den kraftige avkortningen av uføretrygd når arbeidsinntekten overstiger fribeløpet, skulle veksten i antallet uføretrygdede dempes.

Den første delen av dette prosjektet handler om de økonomiske insentivene i ny uføretrygd. Forskerne finner her at responsen til høyere friinntekt for uføre med innvilgelse rett før reformen er relativt høy. Ti prosent lavere avkortning av trygd mot arbeidsinntekt øker uføres arbeidsinnsats med om lag tre prosent. Samlet sett tyder resultatene på at ny uføretrygd reduserte arbeidsinnsatsen blant flere som allerede jobbet, ettersom alle fikk en lavere friinntekt i forhold til før reformen. På den andre siden har endringene trolig også bidratt til at flere prøvde sin arbeidsevne, ettersom summen av uføretrygd og arbeidsinntekt alltid vil være høyere enn bare uføretrygden etter reformen, i motsetning til i det tidligere regelverket.

Den andre delen av prosjektet handler om betydningen av informasjon om økonomiske insentiver i ny uføretrygd. Å tallfeste betydningen av informasjon er vanskelig på grunn av mangel på data om informasjonstilgang, og fordi personer med høy arbeidsvilje ofte vet mer om avkastningen ved å jobbe. Forskerne har her studert et innovativt informasjonstiltak i NAV som baserte seg på månedlige data fra «A-ordningen», hvor det ble sendt ut informasjonsbrev til personer som lå an til å tjene over friinntekten i juni 2015. Siden friinntekten er basert på årlig arbeidsinntekt for hele 2015, og månedlig arbeidsinntekt ofte varierer fra måned til måned, skaper dette informasjonseksperimentet tilfeldig variasjon i hvem som fikk tilsendt brev. Brevet informerte personer om i) nivået på friinntekten, ii) hvordan endringer i arbeidsinntekt kan rapporteres til NAV, og iii) og at det lønner seg å jobbe. Ved å bruke data fra NAV på personnivå, kunne forskerne tallfeste effekten brevet hadde på arbeidstilbud for de som tilfeldigvis lå rett over og under grensen for den fremskrevne arbeidsinntekten som NAV brukte til å sende ut brev. Forskerne fant at personer responderer på informasjonsbrevet, og responsen tyder på at mange enten undervurderte, eller ikke var klar over endringene i avkortningsreglene i ny uføretrygd. Beregningene tyder på at informasjon trolig er hovedforklaringen til at en rekke studier finner liten, om noen effekt av økonomiske insentiver.

Prosjekttittel: *Ansvar, fag og følelser: Kommunikative utfordringer i brukermøter i NAV*

Forskningsinstitusjon: NTNU

Sammendrag: Rapport fra videreføring av UTVEI-prosjektet – Utvikling av veiledningssamtalen i NAV.

Videreføring av UTVEI-prosjektet fra 2018, hvor en gruppe forskere fra Senter for faglig kommunikasjon ved NTNUs Institutt for språk og litteratur bidro med språkvitenskapelige analyser av samtaler mellom brukere og veiledere i møter på NAV-kontoret. Prosjektet la vekt på samtalenes dynamikk, samtaleledelse og betingelser for brukermedvirkning.

Denne rapporten følger opp noen av de temaene som ble lansert i prosjektets første del. Arbeidet bygger på materiale fra UTVEI-prosjektet, supplerende feltarbeid og intervjuer med veiledere og brukerrepresentanter. Rapporten diskuterer blant annet veilederrollen, og går mer inn i hva som ligger i begrepet samtaleledelse.

Samtaleledelse handler først og fremst om det ansvaret den profesjonelle har for at samtalen blir gjennomført slik at målene med den nås, og for at brukeren får gode vilkår for å delta og påvirke.

I rapportens andre del løfter forskerne fram to dimensjoner ved samtalene som framstår som særlig relevante: følelser og ansvar. Brukerne kan oppleve sterke følelser av frykt, forvirring og maktesløshet som hemmer dem i både forberedelse og gjennomføring av samtalen. Det betyr at veilederne må tilpasse seg brukerens følelser og sinnsstemning samtidig som de håndterer sine egne. Dette emosjonelle arbeidet ligger til veilederrollen.

Kvaliteten på interaksjonen påvirker både om og hvordan brukernes ressurser får komme til uttrykk, og i hvilken grad de kan framstå og delta som aktive brukere. Dette må veilederne være klar over, slik at det får konsekvenser for de valgene de tar som samtaleledere. På bakgrunn av arbeidet i prosjektet anbefaler forskerne at NAV jobber videre med å utvikle fagfellesskapene på det enkelte NAV-kontor. Den spesielle yrkesrollen som veilederne har, uten en felles profesjonsutdanning, gjør det særlig viktig med faglige arenaer for å utvikle profesjonell identitet og det profesjonelle skjønnet.

Prosjekttittel: Planer for gode vaner: Et felteksperiment mot arbeidsledighet

Forskningsinstitusjon: SNF (NHH)

Sammendrag: Forskere ved SNF (NHH) har gjennomført et felteksperiment rettet mot unge arbeidsledige, hvor de ble bedt om å reflektere rundt døgnrytme, trening og bruk av rusmidler – og lage planer for forbedring.

Bekjempelse av arbeidsledighet blant unge mennesker står høyt på den politiske agendaen. Et sentralt verktøy for NAV i denne forbindelse, er aktivitetsplanen, hvor arbeidssøkende formulerer mål og planer for å nå disse målene, slik som stillinger de vil søke på eller kurs de ønsker å ta. Det å følge opp en slik plan, kan imidlertid være krevende for den enkelte, og blant annet fordre at nøkkelvaner, slik som for eksempel en god døgnrytme, er på plass.

Målgruppen besto av arbeidsledige i Hordaland i aldersgruppen 16-29 år som hadde vært registrert hos NAV på enten situasjonsbestemt innsats eller standard innsats i minimum åtte uker. På denne måten var de hverken helt nye arbeidsledige, som ofte raskt kommer tilbake i jobb uten hjelp, eller langtidsledige, som ofte trenger mer dyptgripende tilrettelegging.

De arbeidsledige ungdommene fikk en SMS fra NAV med en invitasjon til å delta i et forskningsprosjekt og en URL-lenke til en spørreundersøkelse. Deltagerne ble tilfeldig delt inn i tre grupper, en kontrollgruppe og to behandlingsgrupper. Behandlingen bestod av korte spørreskjema med spørsmål om hvordan de hadde hatt det den siste uken, med tanke på de tre nøkkelvanene, og hvordan de ønsket å ha det i de kommende

ukene. Dette var enkle avkryssingsskjema der det ikke var nødvendig å skrive noe, det eneste deltakerne trengte gjøre var å krysse av for hvor mange ganger i uken de ønsket å legge seg før midnatt og stå opp før åtte, trene mer enn 30 minutter, og bruke rusmidler.

I tillegg til spørsmål om vaner og planer fikk en gruppe ukentlige påminnelser om målene sine i løpet av den perioden eksperimentet varte. Påminnelsene kom i form av en oppmuntrende SMS. Tanken var at dette kunne minne deltakerne på at de hadde satt seg mål de ønsket å nå, og at det var mulig å starte på nytt, at det var en ny uke, med nye muligheter. I eksperimentet viste det seg at påminnelsene ikke hadde noen særlig effekt, og derfor er resultatene fra de to behandlingsgruppene slått sammen.

Hovedfunnene i studien er at deltakerne i behandlingsgruppene endret vanene sine. I tillegg oppgir de å være mer fornøyde med livet, de har en større opplevelse av å ha kontroll over hverdagen, og de har fått mer arbeid. Det siste blir bekreftet av registerdata fra NAV, hentet ett år etter eksperimentet, som viser en reduksjon i antall deltakere som får dagpenger.

Prosjekttittel: Digital ledelse for synergier mellom brukermøter og digitale kanaler

Forskningsinstitusjon: HINN

Sammendrag: Sluttrapport fra et HINN-prosjekt som har undersøkt implementeringen av NAVs kanalstrategi.

Forskningsprosjektet «Digital ledelse for synergier mellom brukermøter og digitale kanaler» har pågått i perioden 2017-2019. Prosjektet har vært organisert i tre delprosjekter, som tar for seg betydningen av digitalisering sett fra henholdsvis lederrollen, veilederrollen og utvalgte brukergrupper.

Hovedproblemstillingen for prosjektet har vært følgende: «Hva er suksessfaktorer og utfordringer ved implementering av NAVs kanalstrategi?» Prosjektets formål har vært å få fram kunnskap, erfaringer og betingelser for suksess, som lederkompetanse, brukerdialoger og lokal læring og tilpasning.

Datagrunnlaget består av dokumentstudier og kvalitative intervjuer. Forskerne har gjennomført flere enn 70 intervjuer av ledere, veiledere og brukere, og finner blant annet at digitalisering og kanalstrategi er kjent og akseptert blant de aller fleste av informantene. Motivasjonen blant ledere og medarbeidere for å ta i bruk digitale tjenester fremstår som sterk, og informantene gir uttrykk for at de betrakter de digitale tjenestene som enkle og nyttige forbedringer sammenlignet med tidligere løsninger.

Forskerne finner blant annet at lederen spiller en viktig rolle når endringene skjer kontinuerlig og med større grad av usikkerhet. Veilederrollen er også i endring, blant annet grunnet innføring av digital aktivitetsplan. Brukerne må nå i større grad ta ansvar for å lage en plan for å komme i arbeid, og formulere

egne mål for veien dit. Dette fremmer brukerinvolvering og ansvarliggjøring av brukeren, og kan være et godt grunnlag for felles refleksjon om muligheter med veileder.

Ifølge rapporten er det behov for videre kompetanseutvikling for både ledere og veiledere for å oppnå en mer strategisk bruk av digitale tjenester, samt økt bevissthet om muligheter for synergieffekter.

Suksessfaktorer er god informasjon, endringsmotiverte ledere og medarbeidere, nye digitale tjenester med opplevd brukervennlighet og fordeler, og god oversetting til lokal kontekst. Noen utfordringer er på den annen side å få med alle medarbeidere og alle kontorene i en digital transformasjon, og ikke kun betrakte det som automatisering av enkelttjenester.

En annen utfordring er å få til mer systematisk og dokumentert gevinstrealisering, der reduksjon i ressursbruk blir frigjort og brukt på de mer ressurssvake brukerne. For sistnevnte er det også behov for å se hvordan de digitale tjenestene effektivt kan kombineres med personlig kommunikasjon. En utfordring er også knyttet til noe uklare forventninger mellom sentrale enheter i NAV og de lokale enhetene, spesielt knyttet til arbeidsmetoden smidig utvikling.

Arbeidsinkludering

Prosjekttittel: Effektevaluering av Raskt i jobb for flyktninger

Forskningsinstitusjon: NORCE

Sammendrag: Forskere fra NORCE har gjennomført en effektevaluering av Bergensprosjektet Raskt i jobb for flyktninger.

Hensikten med prosjektet er å hjelpe flyktninger i introduksjonsprogrammet ut i ordinært arbeidsliv ved bruk av det arbeidsrettede tiltaket Individuell jobbstøtte (IPS). IPS ble opprinnelig utviklet for mennesker med alvorlige psykiske lidelser, og har vist effekt i en rekke studier både internasjonalt og i Norge. De siste årene har det vært økt interesse for spørsmålet om IPS kan være overførbart til nye målgrupper, og en håndfull studier har vist lovende resultater for ikke-psykiatriske pasientgrupper. Det har imidlertid ikke vært undersøkt hvorvidt IPS kan implementeres og ha effekt for flyktninger.

Effektevalueringen hadde som overordnet mål å undersøke om tiltaket Raskt i jobb har effekt på arbeidsdeltakelse blant flyktninger, sammenlignet med vanlig oppfølging i introduksjonsprogrammet. Evalueringen bestod av to hoveddeler. Den første var en effektevaluering i form av en randomisert kontrollert studie (RCT), med bruk av registerdata og spørreskjema. Den andre delen var en prosessevaluering med bruk av kvalitetsmålinger i implementeringen av IPS-metoden, spørreskjema og intervjuer med deltakere og tilbydere.

Mangelen på tydelige funn i hovedanalysene kan blant annet skyldes et utilstrekkelig antall deltakere i studien, og at enkelte deltakere hadde utilstrekkelige språkkunnskaper til å kunne motta tiltaket. Dette gjør det vanskelig å trekke klare konklusjoner basert på funnene, og viser et behov for flere og større effektstudier for å videre belyse hvorvidt IPS har en effekt for denne målgruppen. Som en liten studie og den første av sitt slag, bør denne evalueringen dermed betraktes som en «proof of concept»-studie, som undersøker gjennomførbarheten og potensialet av IPS-metoden for flyktninger i Norge. Resultatene for dem som faktisk mottok tiltaket, viste imidlertid en positiv effekt på arbeidsdeltakelse. Blant disse deltakerne var det signifikant flere som var i arbeid ved 12 måneders oppfølging, sammenliknet med kontrollgruppen. Deltakerne som mottok tiltaket, hadde også flere måneder i et arbeidsforhold. Samlet sett viser forskningsprosjektet dermed at Raskt i jobb er et meget lovende tiltak for flyktninger i introduksjonsprogrammet, og gir et verdifullt innblikk i implementeringen av IPS for denne målgruppen.

Prosjekttittel: Arbeidsinkludering og mentor. Inkluderingskompetanse gjennom samskaping

Forskningsinstitusjon: AFI, OsloMet

Sammendrag: Rapport fra et aksjonsforsknings-prosjekt som har tatt sikte på økt inkluderingskompetanse både i støtteapparatet og virksomhetene.

Forskere fra Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) ved OsloMet har gjennomført et treårig FoU-prosjekt i samarbeid med NAV-kontorene i Asker og Midtre Namdal, arbeidslivssentrene i fylkene og et utvalg virksomheter. Hensikten med prosjektet har vært å undersøke om inkluderingskompetanse kan brukes og utvikles av flere i NAV enn jobbspesialistene. Det er utviklet en hybridmodell hvor NAV-veiledere har gitt tettere arbeidsrettet oppfølging til brukere med sammensatte bistandsbehov enn det som ellers er vanlig. Modellen omfatter også målrettet og metodisk bruk av naturlige støtteformer i virksomhetene, i form av en mentor.

Den nye modellen – hybridmodellen - innebærer at vanlige NAV-veiledere sikres autonomi og fleksibilitet i arbeidet, og jobber etter inkluderingskompetanse-prinsipper. På denne måten involveres større deler av NAV-kontoret i utviklingen av inkluderingskompetanse enn det som er tilfellet med jobbspesialistene som jobber etter supported employment-modellen. Hybridmodellen er utviklet i samhandling med mentorer på arbeidsplassene, og vektlegger naturlig støtte i virksomheten i langt sterkere grad enn tradisjonell supported employment.

Prosjektet kan betraktes som et initiativ til offentlig innovasjon og samskaping mellom NAV og virksomhetene. Ifølge rapporten ser hybridmodellen ut til å være en lovende tilnærming vurdert ut fra erfaringene i dette prosjektet, med potensial for å styrke relasjonen mellom NAV og virksomheten gjennom økt inkluderingskompetanse begge steder. Det er imidlertid noen forutsetninger som må være oppfylt: Støtte fra ledelsen og prioritering av ressurser ved NAV-kontoret, og et tilstrekkelig antall

veiledere som jobber etter hybridmodellen og slik kan utgjøre et fagfellesskap. Brukt riktig kan modellen bidra til at større deler av støttesystemet og virksomhetene blir engasjert i å utvikle inkluderingskompetanse.

Prosjekttittel: Jobbspesialister i NAV. Følgforskning på implementering av oppfølgingstjenester i egenregi

Forskningsinstitusjon: UiT

Sammendrag: En forskergruppe fra Universitetet i Tromsø har fulgt innføringen av jobbspesialister ved NAV-kontorene i Tromsø og Harstad.

Fra 2017 har NAV innført såkalte jobbspesialister ved minst to NAV-kontorer i alle fylker, som en del av ordningen med utvidet oppfølging i regi av NAV. Jobbspesialistene hjelper personer med nedsatt arbeidsevne til å få og beholde en jobb på en vanlig arbeidsplass, og jobber etter supported employment-modellen. De har også tett kontakt med arbeidsgivere før, under og etter ansettelse.

Dette følgeforskningsprosjektet bygger på fokusgruppeintervjuer med jobbspesialister, samt individuelle intervjuer med arbeidssøkere, arbeidsgivere og jobbspesialister. Forskerne har også gjennomført en longitudinal spørreskjemaundersøkelse som først blir avsluttet høsten 2020.

Både brukere og arbeidsgivere gir uttrykk for positive erfaringer fra samarbeidet med jobbspesialistene. Enkelte brukere beskriver oppfølgingen fra jobbspesialistene som avgjørende for at de har fått innpass i arbeidslivet. Samtidig gir mange av arbeidsgiverne uttrykk for at de ikke vil tilby kandidatene fast stilling etter en periode med midlertidig ansettelse. Ifølge rapporten kan en del av forklaringen være at jobbspesialistene har gjort grundig arbeid når det gjelder relasjonsbygging med kandidater og lokalt arbeidsmarked, men at oppfølging på arbeidsplassen ikke har vært tilstrekkelig prioritert.

Jobbspesialistene fremstår ifølge forskerne bak rapporten som engasjerte. De beskriver arbeidet som givende, men krevende, og flere var i tvil om de kunne tenke seg å bli i jobben på sikt. Forskerne peker blant annet på at begrenset varighet av tiltaket, som formulert i Forskrift om oppfølgingstjenester i Arbeids- og velferdsetatens egen regi, kan komme i konflikt med supported employment-modellens føring om at kandidatene skal få oppfølging så lenge de har behov for det.

Sosiale tjenester

Prosjekttittel: Arbeidsinkludering, utdanning eller velferdsytelser. Hvordan har det gått med personer som var langtidsmottakere av sosialhjelp i 2005?

Forskningsinstitusjon: OsloMet

Sammendrag: En oppfølgingsstudie i offentlige registre av tidligere langtidsmottakere av sosialhjelp fra 14 norske kommuner, i regi av OsloMet.

Hensikten med studien har vært å framskaffe ny kunnskap om hvilke faktorer og forhold som kan forklare hvorfor noen blir inkludert i arbeid og utdanning, mens andre ikke blir inkludert og derfor mottar offentlige ytelser.

I gruppen av langtidsmottakere fra 2005 var det en opphopning av helseproblemer i form av psykiske plager, langvarig smerteproblematikk, rusbruk, samt oppvekstproblemer som mobbing, økonomiske problemer og konflikter hjemme, sammenlignet med hele befolkningen. Problemene fra 2005 har fått følger for deres videre livsløp og inntekt.

Hovedfunnet er at målet om at sosialhjelpen skal være kortvarig og ende opp med at personene skal forsørge seg selv, er vanskelig å nå. I 2013 hadde kun 27 prosent av de 456 langtidsmottakerne fra 2005 sin hovedinntektskilde (1,5 G) fra lønnet arbeid. Det innebærer at nesten 70 prosent fikk sin inntekt på andre måter.

Nærmere tre av fire i utvalget har deltatt på arbeidsmarkedstiltak minst én gang. Arbeid som hovedbeskjeftigelse kjennetegner løpebanene for et lite mindretall, til tross for den omfattende tiltaksaktiviteten. Sosialhjelpsmottakerne som hadde psykiske plager, hadde en lavere deltakelse i arbeidsmarkedsprogrammer enn de som ikke hadde psykiske plager.

Når mange langtidsmottakere opplever problemer av langvarig natur, som manifesterer seg allerede i barne- og ungdomsår, taler det for at innsatsen ikke bare bør settes inn tidlig, men at den også krever langsiktighet og tålmodighet, mener forskerne bak rapporten.

Du kan lese mer om funnene i sluttrapporten, sammendraget eller i artiklene som er nevnt under.

Det er publisert seks vitenskapelige artikler og to kronikker fra prosjektet, her er artiklene som ikke er bak betalingsmur:

- Heggebø, Bråthen og Hermansen (2020): *Deltakelse på arbeidsmarkedstiltak – hjelp til selvhjelp? Helserelatert ulikhet i sysselsetting blant langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp*, Søkelys på Arbeidslivet
- Heggebø, Dahl og van der Wel (2020): *Disentangling the dynamics of social assistance: A linked survey—Register data cohort study of long-term social assistance recipients in Norway*, PLOS ONE
- Bråthen, van der Wel og Løyland (2020): *Mental Health and Access to Active Labor Market Programs*, Nordic Journal of working life studies

- Løyland, Hermansen, Dahl og Klopstad Wahl (2020): *Differences in income trajectories according to psychological distress and pain: A longitudinal study among Norwegian social assistance recipients*, Scandinavian Journal of Public Health

Oppdragsprosjekter avsluttet i 2020

Under følger sammendrag av rapportene fra de oppdragsfinansierte prosjektene som ble avsluttet i 2020, sortert etter tema.

NAV's tiltak og virkemidler

Prosjekttittel: Betydningen av hjelpemidler og tilrettelegging for funksjonshemmede barn og unges mestring og deltakelse i skolen

Forskningsinstitusjon: SINTEF

Sammendrag: SINTEF og NTNU har på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomført en evaluering av betydningen hjelpemidler og tilrettelegging har for unge funksjonshemmedes deltakelse i skolen.

Målet med evalueringen har vært å fremskaffe ny kunnskap som kan bidra til økt deltakelse og mestring i skolen for unge med nedsatt funksjonsevne, samt å utvikle kunnskap som kan sette hjelpemiddelområdet bedre i stand til å prioritere innsats og iverksette tiltak tilpasset brukerne.

Hovedbildet som tegner seg gjennom studien, er at det er et mangfold av faktorer som er viktige for deltakelse og gjennomføring i skoleløpet. Det er samspillet mellom hjelpemiddelet, mennesket, organisasjoner og arkitektur, teknologi og samfunn som avgjør om elevene fullfører eller ikke. Gode støttespillere er helt nødvendig, i tillegg til teknisk og pedagogisk kompetanse. Datagrunnlaget er ikke tilstrekkelig til å kunne si noe om hvor stor del av skolefrafallet som skyldes manglende bruk av hjelpemidler, men ifølge forskerne bak rapporten handler frafallet trolig mer om helheten rundt elevene og hjelpemiddelet.

I løpet av opplæringsløpet vil elevene gjennomgå en rekke overganger. Elevene utvikler seg fysisk og mentalt, og funksjonsnedsettelsen kan også endre seg. Overgangen til ungdomsskolen trekkes frem som særlig utfordrende. Elevene blir mindre tilfredse med hjelpemiddelet, og får generelt mer negativ oppmerksomhet rundt det. Overgangen til videregående opplæring kan også være krevende, og noen

velger hjelpemiddelet bort for å være «normal» i vennegjengen. Ved disse overgangene er det viktig å være i forkant, og forberede skolen som skal ta imot elevene som bruker hjelpemidler på en god måte.

Studien tyder på at kompetansen på hjelpemiddelområdet ikke alltid oppleves som god nok. Flere av informantene i skolen kunne gjerne tenkt seg mer bistand, og ser for seg at hjelpemiddelsentralen kunne ha en rolle inn i dette arbeidet sammen med PPT eller Statped.

Forskerne deler også inkluderingsbegrepet inn i tre dimensjoner: faglig-, sosial- og psykisk inkludering. Godt tilpassede hjelpemidler vil kunne påvirke inkluderingen på alle disse områdene, og være nyttige for både skolen og elevene.

Prosjekttittel: Tid for aktivering

Forskningsinstitusjon: Fafo

Sammendrag: Evaluering av forsterket ungdomsinnsats i NAV.

Flere unge i arbeid og aktivitet er en viktig del av NAVs samfunnsoppdrag, og unge som står utenfor arbeidslivet er en kilde til vedvarende bekymring. Fra 1. januar 2017 ble forsterket ungdomsinnsats innført i NAV, med målsetting om å få unge ledige under 30 år raskere over i arbeid, utdanning eller annen aktivitet. Bak satsingen ligger et tydelig politisk signal om at unge ledige skal prioriteres i NAV-kontorene, og et viktig element er at de skal få tilbud om individuell og arbeidsrettet oppfølging innen åtte uker.

Forskere fra Fafo har evaluert satsingen på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Prosjektet omfatter både prosess- og resultatevaluering, og er basert på flere datakilder: Analyser av styringsdokumenter, casestudie som omfatter kvalitative intervjuer med ledere, veiledere og brukere ved fem ulike NAV-kontor, intervjuer med ansatte ved NAV Arbeidslivssenter og en nettsurvey besvart av 421 veiledere ved 156 NAV-kontor. Datainnsamlingen er gjennomført i 2018. I tillegg har forskerne analysert registerdata over unge ledige for perioden rett før og rett etter innføringen av forsterket ungdomsinnsats (2016-2018). Evalueringen gir slik et bilde av situasjonen i første fase etter innføringen.

Forskerne finner at NAV oppfylder intensjonene bak innføringen av forsterket ungdomsinnsats, gjennom at unge prioriteres og at de får rask oppfølging. Det er vanlig å organisere ungdomsarbeidet i NAV-kontoret i egne ungdomsteam, og mange har også opprettet egne jobbklubber for unge. Evalueringen finner generelt et økt søkelys på unge og en positiv utvikling i kvaliteten på oppfølgingsarbeidet. Veiledere som er intervjuet i forbindelse med prosjektet, beskriver det å motivere og hjelpe unge til å fullføre videregående opplæring, som svært viktig. Samtidig brukes også tradisjonelle arbeidsmarkedstiltak overfor gruppen. Når det gjelder utfordringer i arbeidet, trekker veilederne frem det å ha nok tid til å følge opp unge brukere, samt tilgang til relevante praksisplasser.

Registeranalysene av data over unge ledige for perioden 2016-2018 viser ikke økt overgang til arbeid verken én, tre, seks eller ni måneder etter at brukeren oppsøkte NAV. Forskerne har her brukt en kvasiekperimentell metode hvor de utnytter at innsatsen ble innført på Sør- og Vestlandet før resten av landet. De finner derimot økt overgang til ordinær utdanning etter tre og seks måneder, noe som er positivt med tanke på at mange av de unge brukerne har lav utdanning og lite arbeidserfaring. Konklusjonen i evalueringsrapporten er at NAV delvis har lyktes i å oppnå målene med satsingen, og at det langsiktige og metodiske arbeidet rettet mot unge må betraktes som en langtidsinvestering og ikke et arbeid som vil gi resultater på kort sikt.

Forskerne anbefaler ut fra dette videreføring av forsterket ungdomsinnsats, med vektlegging av å videreutvikle og forsterke samarbeidet med arbeidsgivere, helsesektoren og andre etater.

Prosjekttittel: Arbeidsforberedende trening (AFT)

Forskningsinstitusjon: Oslo Economics

Sammendrag: Oslo Economics har på oppdrag fra Arbeids og velferdsdirektoratet gjennomført en kartlegging av tiltaket Arbeidsforberedende trening (AFT).

AFT retter seg mot brukergrupper som står langt unna arbeidsmarkedet, og er et langsiktig og allsidig tiltak som skal bidra til å identifisere deltakernes ressurser og utvikle disse for å øke deres muligheter i ordinært arbeidsliv. Tiltaket hviler på sammenhengende, langsiktig oppfølging og vektlegging av arbeidstrening i ordinært arbeidsliv.

Oslo Economics har kartlagt hvem deltakerne er, innholdet i tiltaket, deltakernes arbeidsdeltakelse i etterkant av tiltaket og sammenhengen mellom kjennetegn ved deltakelse og langvarige utfall i arbeidslivet. Kartleggingen er basert på nasjonale registerdata fra NAV, og en utdypende informasjonsinnhenting i tre utvalgte fylker: Troms og Finnmark, Trøndelag og Vestfold og Telemark.

Deltakerne i AFT er i alderen 18-65 år, med en overvekt av deltakere under 30 år. 63 prosent har påbegynt videregående utdanning, og et fåtall har påbegynt høyere utdanning. De fleste har stått utenfor arbeid i mange år, og har deltatt i andre arbeidsrettede tiltak tidligere.

Kartleggingen viser videre at det er stor variasjon mellom tiltaksarrangørene i hva de tilbyr som en del av AFT, og hvilke erfaringer de har med ulike deler av innholdet. Det er også stor variasjon i hva den tilrettelagte opplæringen består av, og hvor lenge det varer fra oppstart til avslutning.

Mange tiltaksarrangører er svært kreative og dyktige i sin oppfølging av deltakerne. I de tre utvalgte fylkene Oslo Economics har sett på, oppnår flere tiltaksarrangører 50 prosent overgang til arbeid eller

utdanning for deltakerne, eller mer, og de opplever at målet er realistisk. Dette tyder på at det er potensial for å forbedre resultatene også blant arrangørene som i dag leverer langt under målet.

At det er store forskjeller i resultatgrad mellom tiltaksarrangørene, understreker betydningen av tiltaksarrangørens arbeid. Registerdataanalyser indikerer at deltakere som deltar i AFT i regi av arrangører med flere tiltaksplasser, har noe høyere overgang til arbeid enn mindre arrangører. Oslo Economics påpeker derfor at god og tett oppfølging av tiltaksarrangørene fremstår som viktig i den videre utviklingen av tiltaket. Det lokale arbeidsmarkedet der tiltaksarrangørene holder til har mye å si for innretningen av tiltaket. Arbeidsutprøving i ordinært arbeidsliv er en sentral del, og i større tettsteder er det bedre muligheter for å finne en type arbeidsutprøving som er tilpasset deltakerens interesser og behov.

Evaluators fremholder vektlegging av arbeidstrening i ordinære virksomheter som en viktig del av tiltaket. Overgangen fra tiltak til lønnet arbeid eller utdanning er en kritisk fase for mange deltakere, og det bør vurderes å gi tiltaksarrangørene muligheter for forlenget oppfølging i en kortere periode ved overgang til arbeid.

Denne kartleggingen har synliggjort arbeidslivsutfall for AFT-deltakerne, men den kan ikke si noe effekten av tiltaket.

Prosjekttittel: Kvalitetsarbeid i Supported Employment-tjenester

Forskningsinstitusjon: AFI, OsloMet

Sammendrag: AFI og Proba fikk våren 2019 i oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet å gjøre en undersøkelse av erfaringer, styrker og svakheter ved «ulike systemer for kvalitetssikring» av SE-tilnærminger i Norge.

Følgende tre kvalitetssystemer skulle belyses gjennom oppdraget: IPS kvalitetsskala (IPS Fidelity Scale), Kvalitetsveilederen og Supported Employment Quality Framework (SEQF). Undersøkelsen bygger på telefonintervjuer med 15 informanter på ulike nivå og med ulike roller, en casestudie i fire tjenester som benytter ulike kvalitetsverktøy og en bredere telefonintervjuundersøkelse med 99 jobbspesialister og metodeveiledere.

Forskerne finner en gjennomgående støtte for å arbeide med kvalitet i arbeidsinkluderingen, og for bruken av ulike tilnærminger av SE. Videre finner de mange positive erfaringer knyttet til bruk av kvalitetsverktøyene. Aktørene opplever at det er positivt å få et blikk utenfra og inn på tjenesten. Det bidrar til læring og utvikling, men det er ulike syn på hva slags læring og utvikling det bidrar til. Ifølge

rapporten finner forskerne også at det å drive med kvalitetssikring og sikre at dette gjøres på gode nok måter, er krevende og utfordrende.

Samhandling med brukere

Prosjekttittel: Kva er konsekvensane av å digitalisere interaksjonen med innbyggjarane?

Forskningsinstitusjon: SINTEF

Sammendrag: Kva fortel forskinga om konsekvensane av å digitalisere interaksjonen mellom innbyggjarane og offentlege etatar? Dette er eit av fleire spørsmål som får svar i denne rapporten.

Digitaliseringa skal gi ein enklare kvardag og betre tenester til befolkninga, og både NAV og andre offentlege etatar digitaliserer interaksjonen og tenestene til brukarane. FoU-midlane våre skal bidra til at denne utviklinga er kunnskapsbasert, og eit av satsingsområda for midlane er samhandling med brukarane. Denne litteraturgjennomgangen frå SINTEF gir både ei oppsummering av forskning på temaet digitalisering av interaksjon med brukarane, og ei vurdering av kva vi manglar kunnskap om.

Digital interaksjon erstattar ikkje ansikt-til-ansikt-møter

Eit overordna funn frå litteraturgjennomgangen er at digital interaksjon ikkje erstattar ansikt-til-ansikt-møter, men at dei ulike formene for interaksjon utfyller kvarandre. Posisjonen ansikt-til-ansikt-interaksjon har står sterkt, og endrar seg ikkje nødvendigvis ved å innføre digitale kontaktflater.

Kva ein kanal blir brukt til blir forma av dei som brukar den

Eit annet funn er at kanalar for kommunikasjon ikkje nødvendigvis blir brukt slik intensjonen var då dei vart innført. På trass av instruksjonar om kva ein kan bruke ein kanal til, er dette ofte noko som partane i interaksjonen forhandlar mellom seg.

Brukarane ønsker seg skreddarsydd og personleg informasjon og interaksjon

Studiar av typiske informasjonssider på internett om helse, viser at brukarane ønsker skreddarsydd og personleg informasjon og interaksjon heller enn generell informasjon.

Vidare viser studiane at brukarane:

- les og tek i bruk sidene på ulike måtar
- ønsker seg korte tekstar ein kan trykke seg vidare frå
- ikkje likar eit for profesjonelt språk

Sjølvetjening kan ekskludere nokon brukarar

Ein av hypotesane bak sjølvbetjening er at det gir myndigheit (empowerment) til brukarane. Studiar viser at dette ikkje kan takast for gitt. Personar med behov for helse- og velferdstenester kan ofte vere sårbare grupper med mellombels eller varig nedsett funksjonsevne, i ein utsett livssituasjon eller som går gjennom ei større krise. Nokon har ikkje tilstrekkeleg digital kompetanse til å ta i bruk digitale sjølvbetjeningsløysingar. Dette er eit paradoks i utviklinga av digitale helse- og velferdstenester. Viss tenesta er utvikla ut frå eit empowerment-perspektiv, kan ein risikere at dei som har mest behov for tenestene, ikkje er i stand til å bruke dei og difor fell frå.

Er internett den nye førstelinja?

Internett gir brukarane langt større tilgang på informasjon og høve til å bli informert og opplyst om sin situasjon og moglegheiter. Potensielt kan dette sette brukarane i stand til å ta avgjersler på eiga hand, utan å ta kontakt for å få råd og rettleiing. Ein av studiane som er inkludert i rapporten, omhandlar informasjon om helse på internett, og omtalar internett som den nye førstelinja. I kva grad brukarane klarer å nyttiggjere seg informasjonen dei finn på nettet for til dømes å ta avgjersler, avheng mellom anna av i kva grad dei stoler på informasjonen dei finn. Tilliten til informasjonen kan bli svekka av at den er vanskeleg å finne, er uklar, og ikkje blir opplevd som retta mot situasjonen brukarane står i. Ein annan årsak til at folk ikkje stoler på informasjon på internett, er at ein kan finne motstridande opplysingar. Dette kan føre til bekymring og forvirring.

Vi har store kunnskapshol

Eit overordna funn i litteraturgjennomgangen er at det er nødvendig å utvikle ei betre forståing for ulike typar digitalisering, og korleis dette påverkar tenesteyting og kommunikasjon mellom borgarane og det offentlege.

Arbeidsinkludering

Prosjekttittel: *Hvorfor faller flyktninger ut av arbeidslivet?*

Forskningsinstitusjon: Proba samfunnsanalyse

Sammendrag: På oppdrag for IMDi og NAV har forskere fra Proba samfunnsanalyse undersøkt årsaker til frafall fra arbeidslivet blant flyktninger.

Statistikken viser at sysselsettingen blant flyktninger i Norge stiger raskt de første årene etter bosetting, men at mange faller ut av arbeidslivet igjen etter 5-10 års botid. Det er tidligere gjennomført flere analyser av registerdata for å belyse årsaker til utviklingen, og denne kvalitative studien gir slik sett supplerende kunnskap.

Probas undersøkelse er i hovedsak basert på intervjuer. Forskerne har intervjuet 41 flyktninger fra Eritrea, Irak og Somalia som aldri har blitt ordentlig integrert i norsk arbeidsliv, men kun hatt små eller kortvarige arbeidsforhold. Utvalget utgjør slik en selektert gruppe, og funnene kan ikke generaliseres til flyktninger i Norge generelt. I tillegg har de intervjuet 23 arbeidsgivere fra bransjer med mye ufaglært arbeidskraft, som sysselsetter mange innvandrere og flyktninger, og 20 NAV-veiledere. Prosjektet omfatter også en litteraturgjennomgang.

Hensikten med undersøkelsen har vært å belyse årsaker til frafall og barrierer mot varig tilknytning til arbeidslivet blant personer med flyktningebakgrunn. Forskerne har sett på flyktningenes egne ressurser, motivasjon og holdninger, samt etterspørsel og krav i arbeidslivet. I tillegg har de sett på hvordan hjelpeapparatet og regelverket kan påvirke forløpene. De finner blant annet at flertallet av gruppen de har intervjuet, hadde et svakt utgangspunkt for å få jobb i Norge ved ankomst. Lite utdanning og manglende relevant arbeidserfaring går igjen, sammen med svake norskkunnskaper og helseutfordringer. Flere har også omfattende omsorgsoppgaver. Samtidig finnes det også personer i utvalget som har både høy utdanning, relevant arbeidserfaring og gode norskkunnskaper.

Arbeidsgiverne som er intervjuet i forbindelse med undersøkelsen, gir uttrykk for at den største potensielle utfordringen for flyktningene i arbeidslivet er språk, men at også oppfatninger om kjønnsroller og religiøse forhold kan være en utfordring. Videre trekker både de og NAV-veilederne frem manglende kunnskap om norsk arbeidslivs normer, regler og sosiale koder som en utfordring.

I rapporten peker forskerne på at gruppen de har sett på, aldri egentlig har fått ordentlig innpass i norsk arbeidsliv. Dermed kan de samme faktorene som forklarer at mange sliter med å få jobb, også forklare frafallet. Ofte er det en kombinasjon av flere faktorer som fører til at de mister jobben. Den vanligste årsaken er at arbeidsgiver ikke lenger etterspør arbeidskraften deres, deretter følger helseproblemer. Andre årsaker er omsorgsoppgaver, flytting, konflikter eller vantrivsel.

Forskerne bemerker også at enkelte sider ved regelverket og bistanden til flyktningene ser ut til å hindre arbeidsdeltakelse, snarere enn å fremme den. Her nevnes blant annet at norskopplæringen har vært for lite individuelt tilpasset, lite målrettet bruk av praksisplasser og at regelverket for enkelte ytelser kan gjøre det ulønnsomt å jobbe.

Arbeid og helse

Prosjekttittel: Samarbeid mellom NAV og Rask psykisk helsehjelp i kommunene

Forskningsinstitusjon: Oslo Economics

Sammendrag: Oslo Economics har gjennomført en kartlegging av målgruppen i Rask psykisk helsehjelp (RPH) og av samarbeidet mellom NAV og RPH, samt gjort en vurdering av hvordan samarbeidet bør utvikles videre.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet ga i 2018 noen utvalgte kommuner i oppdrag å opprette et samarbeid mellom NAV og Rask psykisk helsehjelp (RPH). Oslo Economics har kartlagt erfaringene med samarbeid i disse kommunene og i andre kommuner med RPH-tilbud.

Kartleggingen er i hovedsak basert på intervjuer med NAV og RPH i fem pilotkommuner og tre andre kommuner, spørreundersøkelser rettet mot samtlige RPH-team og NAV-kontor i kommuner som har et RPH-tilbud, samt innspill og diskusjoner med en referansegruppe.

De fleste brukerne av RPH har milde eller moderate psykiske helseplager og er i arbeid, i fare for å sykemeldes eller tidlig i et sykemeldingsforløp. Det er en overvekt av kvinner og av personer med høyere utdanning. I gjennomsnitt over kommuner er 32 prosent av RPH-brukere under oppfølging fra NAV samtidig som de er i behandling hos RPH.

Ifølge studien er det lite samarbeid mellom NAV og RPH i fire av fem pilotkommuner. Det eksisterende samarbeidet innebærer oftest et uformelt samarbeid mellom veiledere i NAV og behandlere i RPH, hvor NAV-veileder tar kontakt med RPH for å drøfte enkeltbrukere. Studien finner at få brukere får koordinert oppfølging fra NAV og RPH i praksis.

De aller fleste informantene oppgir likevel at samarbeid oppleves som hensiktsmessig, både for å tilrettelegge for koordinert oppfølging av felles brukere og for å øke kunnskapen om hverandres tilbud og målgrupper. Viktige identifiserte suksesskriterier for samarbeid er lederforankring og formalisering, lav terskel for å ta kontakt, økt kunnskap om hverandres tilbud, felles forståelse av utfordringer og mål, samt fleksibilitet i innretning av tjenestene. Barrierer for samarbeid er blant annet avklaringer av taushetsplikt, mangel på tid og kapasitet til samarbeid, manglende kapasitet til oppfølging av enkeltbrukere hos NAV, og usikkerhet om fremtidig kommunal prioritering av RPH-tilbudet. Funn fra kartleggingen tyder på at det er potensial for mer og bedre samarbeid.

Andre rapporter

Prosjekttittel: Tjenestedesign, tjenesteinnovasjon og organisasjonsutvikling i offentlig sektor

Forskningsinstitusjon: Nordlandsforskning

Sammendrag: Kunnskapsoppsummering gjennomført av Nordlandsforskning på oppdrag fra NAV.

Nordlandsforskning har gjennomgått forskningslitteratur om hvordan tjenstedesign som metode brukes i tjeneste- og virksomhetsutviklingen i offentlig sektor. De har også vurdert forskning på erfaringer med, og resultater av, metoden både i Norge og internasjonalt.

Formålet har vært å gi innsikt i hvordan tjenstedesign som utviklingsmetodikk påvirker ledelse og organisasjonsutvikling i offentlig sektor.

Hovedfunnene er:

- Forskning på tjenstedesign som tilnærming innen offentlig sektor er fortsatt i en eksplorerende fase, der man er opptatt av å utvikle metoden og dokumentere og beskrive/forstå hva som skjer.
- Kompleksiteten i offentlig sektor stiller særskilte krav til håndtering av ulike spenninger i tjenstedesignprosessen.
- Endrings- og transformasjonsledelse svarer godt til de kravene som knytter seg til 'designtenkning' og etablering av designkultur i organisasjonen, men kan være utfordrende i offentlige komplekse organisasjoner som håndterer vanskelige ressursmessige og etiske spørsmål.
- Nødvendig kompetanse i organisasjonen handler om å utvikle de ansattes forståelse, og etablere felles forståelse med bruker om problem- og løsningsprosessen.

Gjennomgangen er basert på et litteratursøk i tre databaser (Web of Science, Scopus og Oria). I alt 1397 artikler er gjennomgått, av disse er 69 sammendrag og 36 artikler lest. Ifølge rapporten var det kun 10 artikler som fylte inklusjonskriteriene og er omtalt, men Nordlandsforskning har supplert med andre relevante kilder for å belyse dimensjoner ved de forelagte problemstillingene.

Analyser levert i 2020

Utgave 1 – 2020

Kan vi google det?

Bruk av stordata til prognoser for arbeidsledigheten

Av Malin Charlotte Engel Jensen

Formålet med denne analysen er å undersøke om bruk av stordata fra Google Søketrender kan benyttes til å lage kortsiktige prognoser for arbeidsledigheten i Norge. Modellene og rammeverket som presenteres gir treffsikre anslag på de kortsiktige svingningene i konjunktursyklusen. Modellene kan, for eksempel,

fange opp et brått og uventet hopp i ledigheten. Slik hyppig og pålitelig informasjon om forventet utvikling i arbeidsledigheten vil gi NAV bedre styringsinformasjon og muligheten til å agere raskere og med mer effektiv ressursbruk.

Resultatene fra analysen viser at prognosemodeller basert på Google søketrender gir statistisk signifikante og presise anslag for arbeidsledigheten. Dette finner jeg ved å sammenligne Søketrend-modellenes anslag med anslag laget av to kjente referansemodeller. De empiriske resultatene stemmer overens med tidligere forskning på området og indikerer at rammeverket som benyttes her er stabilt på tvers av utfallsvariabler.

Lokale variasjoner i brukertilfredshet

Er årsaken trekk ved NAV-kontorene eller kjennetegn ved brukerne?

Av Tor Erik Nyberg, Stine Renate Otterbeek, Sverre Friis-Petersen og Anders Thorgersen

I denne artikkelen bruker vi flernivåanalyse til å se nærmere på NAV-kontorets betydning for brukernes tilfredshet med NAV. Data til analysen er hentet fra NAVs Personbrugerundersøkelse 2019. Ved å bruke flernivåanalyse kan vi med større presisjon si noe om hvorvidt det er egenskaper ved brukerne eller forhold ved NAV-kontoret som fører til lokale variasjoner i brukertilfredsheten enn vi kan ved bruk av vanlig lineær regresjon.

Vi finner at variasjonen i brukertilfredsheten i all hovedsak kan tilskrives trekk ved brukerne, det vi kaller sammensetningseffekter. Variasjonene mellom NAV-kontor betyr mindre. En vanlig feiltolkning av slike resultater er at NAV-kontoret ikke betyr noe for brukertilfredsheten, men vi argumenterer for at bildet er mer sammensatt. Årsaker til at det er lite variasjon i brukertilfredsheten mellom NAV-kontorene kan være at de er relativt standardiserte i sitt møte med brukerne. Samtidig kan det være at ulik praksis ikke nødvendigvis fører til ulikheter i brukertilfredsheten. To brukere med ellers like egenskaper kan være like fornøyde med NAV, selv om de har fått ulik innretning på oppfølging og tjenester. I analysene ser vi også nærmere på konkrete individ- og lokalnivåfaktorer som kan forklare variasjonen i brukertilfredsheten.

Har innføringen av botidskrav for kontantstøtte medført økt sysselsetting?

Av Ivar Lima, Lone Arntsen og Loyd Rudlende

Vi evaluerer innføringen av botidskravet for rett til kontantstøtte som ble gjeldende fra 1.juli 2017. Lovendringen innebærer at foreldre som har innvandret fra land utenfor EU/EØS i løpet av de siste 5 år

ikke lenger har rett til å motta kontantstøtte. Hensikten med lovendringen er å gi «innvandrene sterkere insentiver til raskt å komme i arbeidsrettet aktivitet og slik stimulere til økt bruk av barnehage blant nyankomne innvandrere» (Innst. 368 L – 2016–2017, s. 8). Småbarnsfamiliene som er omfattet av botidskravet er kjennetegnet av lav sysselsettingsandel blant mødrene og ved at en høy andel mottok kontantstøtte før lovendringen. En god del av de som lovendringen gjelder for, er flyktninger som deltar i introduksjonsprogrammet, og dermed allerede i et arbeidsrettet kommunalt tiltak. Raskere retur til introduksjonsprogrammet etter fødsel blir også nevnt som et av målene med å innføre botidskravet.

Vi finner at innføringen av botidskravet verken har ført til økt sysselsetting eller til at flere deltar i arbeidsrettede tiltak. Det gjelder enten vi undersøker effekten når barnet er 1 år og 6 måneder eller når barnet er 2 år. Målet om økt arbeidsrettet aktivitet er dermed ikke nådd.

Holdninger til sykefravær:

Hva mener befolkningen?

Av Jørgen Daroische Holbæk-Hanssen

I denne artikkelen undersøker vi befolkningens holdninger til sykefravær og mottak av uberettiget trygd. Vi finner at det er uenighet om i hvilke situasjoner og hvor lenge det er greit med sykmelding. Et flertall aksepterer kortere sykmeldinger i forbindelse med samlivsbrudd, sorg og ved omsorg for familiemedlemmer, mens rundt halvparten synes at det er greit med sykmelding som skyldes dårlig arbeidsmiljø eller mye stress og press på jobben. Det er færre som aksepterer sykefravær når man føler seg trøtt eller sliten, eller når man strengt tatt er frisk nok til å gå på jobb. Mottak av uberettiget trygd aksepteres i svært liten grad.

Svarmønstrene viser at det er ganske stor aksept for sykefravær knyttet til det som kan hevdes å være sosiale årsaker. Dette indikerer at folks rettsoppfatning kan stå noe i motstrid til folketrygdloven, der det står at sosiale problemer ikke gir rett til sykepenger.

Kvinner er gjennomgående mindre strenge enn menn i synet på sykefravær. Utover det finner vi at nærhet til gitte livssituasjoner spiller en stor rolle for holdningene.

Utgave 2 – 2020

Den store nedstengingen. Arbeidsmarkedet gjennom koronakrisen og scenarier for utviklingen fremover

Arbeidsmarkedet gjennom første del av koronakrisen

Av Audun Gjerde, Malin Charlotte Engel Jensen og Johannes Sørbo

Formålet med denne artikkelen er å gi en deskriptiv analyse av det norske arbeidsmarkedet gjennom koronakrisen i tiden etter 12. mars, da regjeringen innførte de strenge smittevernstiltakene. I tillegg presenterer vi tre mulige scenarier for hvordan arbeidsledigheten vil utvikle seg fram til slutten av neste år. Koronaviruset og tiltakene som ble satt i verk for å møte denne pandemien, både i Norge og resten av verden, førte til en utvikling på arbeidsmarkedet ulik noe vi har sett før. Den 10. mars var til sammen 106 200 personer registrert som arbeidssøkere hos NAV, fire uker senere var det samme tallet økt til 432 700 personer. Etter dette har situasjonen bedret seg, særlig etter at man begynte å lette på en del av smitteverntiltakene mot slutten av april. Ved utgangen av mai var likevel fortsatt 355 400 personer registrert som arbeidssøkere hos NAV, noe som utgjorde 12,6 prosent av arbeidsstyrken. Den kraftige økningen i ledigheten kom i hovedsak som følge av permitteringer, og mye av nedgangen fra midten av april og ut mai skyldes at permitterte kom tilbake i jobb.

Som følge av en gradvis gjenåpning av både norsk og internasjonal økonomi forventer vi en gradvis nedgang i arbeidsledigheten den kommende tiden. Usikkerheten er derimot mye større enn vanlig og scenariene er basert på en rekke antagelser om utviklingen i smittespredningen, hvordan krisepakken til regjeringen treffer norsk økonomi, hvordan norske konsumenter tilpasser seg, og hvordan utviklingen blir i internasjonal økonomi. I vårt hovedscenario anslår vi at det i gjennomsnitt vil være 167 000 helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i år og 114 000 i 2021. Dette tilsvarer henholdsvis 5,9 og 4,0 prosent av arbeidsstyrken.

Sykefraværet i Norge den første tiden etter pandemiutbruddet

Av Jon Petter Nossen og Therese Sundell

Som ventet har pandemiutbruddet hatt en markant effekt på sykefraværet i Norge den første tiden. I perioden fra februar til april 2020 ble det påbegynt drøyt 31 000 sykefraværstilfeller med diagnosen koronavirusykdom (covid-19). Dette er fire ganger så mange som antall påviste koronatilfeller i Norge. Om lag halvparten av disse sykefraværstilfellene startet de første dagene etter 12. mars, da regjeringen besluttet nedstenging av skoler, barnehager og en rekke virksomheter og arrangementer.

Det ble også påbegynt drøyt 30 000 sykefraværstilfeller med tre andre diagnoser knyttet til luftveislidelser og allmenne/uspesifiserte lidelser, som alle har vært lite brukt ved sykefravær tidligere. Disse diagnosene har trolig blitt benyttet for personer som var i pålagt karantene, eller som engstet seg for å bli syke og kanskje tilhørte risikogruppene.

I alt ble det påbegynt 79 000 flere sykefraværstilfeller i uke 10–12 i år enn i fjor, det vil si nær en dobling. Økningen må imidlertid også sees i forhold til at det i løpet av et år starter omkring 1,3 millioner sykefraværstilfeller.

Pandemien førte til en økning i antall nye sykefraværstilfeller i alle aldersgrupper, fylker, næringer og yrker. Det er likevel en del forskjeller som trolig skyldes variasjon i hvor mange som ble permittert eller mistet jobben, og hvor mange som har hatt hjemmekontor.

Forskuddsutbetalinger av dagpenger under koronakrisen – 1 av 3 dagpengesøkere mottok forskudd den første måneden

Av Frøydis M. Bakken og Eugenia Vidal-Gil

Nedstengingen av Norge fra 12. mars 2020 for å dempe koronasmitten førte til en drastisk økning i arbeidsledigheten og søknader om dagpenger. For å sikre at de permitterte og arbeidsledige fikk penger raskt, ble det 30. mars 2020 innført en ny ordning for forskuddsutbetaling av dagpenger på nav.no.

Fra 30. mars til 28. april mottok om lag 132 000 personer forskudd på dagpenger. Dette tilsvarer 4,7 prosent av arbeidsstyrken, og utgjør 36 prosent av alle som hadde søkt om dagpenger siden 12. mars. Det ble utbetalt i underkant av 2 milliarder kroner den første måneden. I gjennomsnitt fikk mottakerne av forskudd utbetalt 14 800 kroner.

Vår analyse tyder på at de som har hatt mest behov for inntektssikring, har benyttet seg av forskuddsordningen i størst grad. Blant de med lavere utdanning og innvandrere, som mottok et lavere forskuddsbeløp enn gjennomsnittet, fant vi høyest andel mottakere av forskudd. Disse to gruppene har også en lavere andel registrert som delvis ledig, som innebærer at flere av dem har fått redusert arbeidstiden med 100 prosent og dermed mistet all arbeidsinntekt. De yngste skiller seg imidlertid ut. De har både lavest utbetalt forskuddsbeløp, lavest andel mottakere av forskudd og flere av dem er registrert som helt ledig. Bare 25 prosent av de mellom 18 og 24 år som søkte om dagpenger, mottok forskudd.

Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP-regelverket

Av Ivar Lima og Eirik Grønlien

Den 1. januar 2018 ble det innført omfattende endringer i AAP-regelverket. I denne artikkelen undersøker vi effektene av flere av endringene som medførte en innstramming av regelverket for forlengelse av AAP

etter 4 års mottak. Utvalget består av AAP-mottakere som har mottatt ytelsen i 3 år og 11 måneder før og etter regelverksendringen.

Vi finner at omtrent samtidig med innføringen av det strengere regelverket, begynner antallet som mottar AAP i mer enn 4 år å falle kraftig. Andelen som fortsatt mottar AAP 12 måneder senere har blitt redusert fra 53 prosent til 26 prosent. I antall utgjør det en reduksjon fra 7 600 personer til 3 500 personer.

Innstrammingen i unntaksregelverket har bidratt til å oppnå målet om raskere avklaring av brukerne ved at vi ser en betydelig økt overgang til uføretrygd. Det er en økning på 11 prosentpoeng som mottar uføretrygd 12 måneder etter. Det er videre en økning på 9 prosentpoeng som står registrert med arbeid og uten statlig ytelse. 5,5 prosentpoeng flere enn før er uten både jobb og statlig ytelse.

Innstrammingen i unntaksregelverket har medført en betydelig økning i andelen sosialhjelpsmottakere. Økningen er sterkest 6 og 12 måneder etter at 4-årsgrensen er nådd, og ser ut til å avta noe 18 måneder etter. På det meste øker andelen sosialhjelpsmottakere med 5 prosentpoeng, noe som er en dobling sammenlignet med før regelverksendringene.

Det er en økning i andelen som er i jobb etter regelverksendringene, men dette ser ut til å være et resultat av en trend som startet før endringene. Mulige forklaringer på utviklingen kan være nedgang i arbeidsledigheten, eller at innholdet i AAP er blitt mer arbeidsrettet over tid. Vi klarer ikke å påvise at det er regelverksendringene som har medført at flere er i jobb totalt.

Ny lavterskelsanksjon på arbeidsavklaringspenger er lite brukt, og effekten på mottakernes aktivitet er usikker

Av Inger Cathrine Kann og Ivar Lima

I januar 2018 ble det innført en ny og mildere sanksjonsmulighet på arbeidsavklaringspenger (AAP) der mindre alvorlige brudd på Folketrygdlovens aktivitetskrav kan sanksjoneres med trekk i ytelsen tilsvarende én stønadsgang. Dette i motsetning til tidligere sanksjonsmulighet som var stans i ytelsen.

I denne artikkelen undersøker vi i hvilken grad den nye sanksjonen er tatt i bruk, og hvilke grupper som oftest blir ilagt denne mildere sanksjonen. Vi undersøker om den nye sanksjonen har medført endring i aktivitet blant AAP mottakere, og om den har ført til endring i varighet, avgang til arbeid og uføretrygd.

Vi finner at den nye sanksjonen er lite brukt. Sannsynligheten for å bli sanksjonert en gitt måned er på 0,6 promille, men det er vanlig med flere sanksjoner til samme person. De fleste (85 prosent) av de som blir ilagt lavterskelsanksjonen, blir det fordi de ikke kommer på møte hos NAV. Sannsynligheten for å bli ilagt sanksjon er større for menn enn for kvinner, og større for yngre enn eldre. De med mer enn fire års varighet har mindre sannsynlighet for å bli sanksjonert enn de med kortere varighet.

Arbeids og sosialdepartementet bestemte at de tre nordligste fylkene skulle utsette innføringen av lavterskelsanksjonen med ett år, et studiedesign som kan brukes til å studere noen effekter av lavterskelsanksjon på hele gruppen av AAP-mottakere. Med dette designet finner vi svakt positiv effekt på registrert arbeidstid som muligens kan knyttes til innføringen av lavterskelsanksjonen. Det er likevel usikkert om dette er en effekt av lavterskelsanksjonen siden det ble innført en rekke regelverksendringer samtidig, og fylkene kan ha iverksatt både denne og de andre regelendringene på ulike måter.

Utgave 3 – 2020

Utviklingen på arbeidsmarkedet

NAVs arbeidsmarkedsprognose

Av Eugenia Vidal Gil og Audun Gjerde

Norsk økonomi gikk inn i en moderat oppgangskonjunktur mot slutten av 2016, noe som medførte økt sysselsetting og lavere arbeidsledighet. Utbruddet av koronaviruset og den påfølgende nedstengingen i første halvår i 2020 har imidlertid hatt store konsekvenser både for norsk økonomi og for arbeidsmarkedet. Smittevernstiltak både i Norge og utlandet førte til det bratteste fallet i aktivitetsnivået i norsk økonomi som noensinne er målt, og den høyeste registrerte arbeidsledigheten siden mellomkrigstiden.

Aktiviteten i norsk økonomi har tatt seg opp siden mai, etter det kraftige fallet i mars og april. Vi forventer at gjeninnhentingene fortsetter, og at aktiviteten i norsk økonomi er tilbake til nivået fra før pandemien i løpet av 2022. Som en konsekvens av den tvungne sparingen gjennom 2020, forventer vi en sterk vekst i privat konsum de to kommende årene, og at dette vil være det viktigste bidraget til veksten i norsk økonomi, til tross for en noe svakere reallønnsvekst i år og neste år. På den andre siden forventer vi en nedgang i oljeinvesteringene, særlig i 2021, noe som trekker veksten ned. Vi legger til grunn en noe sterkere boligprisvekst de kommende årene, som følge av lave utlånskostnader og lav boligbygging. Høyere boligpriser vil isolert sett føre til en høyere igangsetting av nye byggeprosjekter og til at boliginvesteringene gradvis henter seg inn igjen etter flere år med svak utvikling. Dette vil på sikt gi positive vekstimpulser til norsk økonomi.

Vi forventer at veksten i sysselsettingen blir svak, men økende de kommende årene. Høy arbeidsledighet og lav lønnsvekst vil også føre til lavere yrkesdeltakelse enn før koronakrisen. Vi forventer at antallet registrerte ledige vil fortsette å falle ut året og videre inn i 2021 og 2022, men at tempoet vil avta. I gjennomsnitt vil antallet helt ledige ligge på 141 000 i år, noe som tilsvarer 5,0 prosent av arbeidsstyrken. Videre anslår vi at antallet helt ledige vil ligge på 95 000 neste år, og 86 000 i 2022. Dette tilsvarer

henholdsvis 3,3 og 3,0 prosent av arbeidsstyrken.

Færre i jobb med økt engangsstønad?

Av Sana Hasane

Alle som er bosatt i Norge og får barn har rett på økonomiske ytelser ved fødsel. De som ikke har rett til foreldrepenger har rett til et engangsbeløp, kalt engangsstønad. I 2019 utgjorde beløpet 83 140 kroner.

Andelen som mottar engangsstønad ved fødsel har gått ned siden 1990-tallet, og i dag mottar om lag 19 prosent av alle kvinner som får barn denne stønaden. Mottakerne har generelt en svak tilknytning til arbeidslivet. Året før fødselen er det kun 17 prosent som har et ansettelsesforhold, mens denne andelen er 38 prosent tre år etter fødselen. Halvparten har aldri vært i arbeid før fødselen. Av de som har vært i arbeid tre år før fødselen, har flesteparten hatt deltidsarbeid.

Yngre mødre og mødre med bakgrunn fra asiatiske og afrikanske land er sterkt overrepresentert som mottakere av engangsstønad. Det samme gjelder mødre under utdanning eller som blir privat forsørget.

Satsen for engangsstønad har økt hvert år siden 2013 og økningen har vært betydelig større enn prisveksten. Økningen var størst i 2017 med 33 prosent. Vi finner at økningen ikke har ført til nedgang i mødrenes sysselsetting. Tvert imot viser vår analyse en svak økning i sysselsettingen etter at beløpet økte i 2017. Veksten i sysselsettingen har trolig ikke med satsøkningen å gjøre, men vi kan avkrefte en hypotese om at den betydelige satsøkningen i 2017 ville føre til redusert sysselsetting blant småbarnsmødre. Vi finner også at småbarnsmødres sysselsetting påvirkes av forhold som fødeland, aldersgruppe, familiesituasjon, partnerens inntektsnivå før og etter fødselen, arbeidserfaring og arbeidsledighetsnivået.

Nytt regelverk ga økt bruk av pleiepengeordningen for syke barn

Av Ingunn Helde

Fra 1. oktober 2017 fikk vi en kraftig utvidelse av pleiepengeordningen for yrkesaktive med syke barn. Pleiepengeordningen ble utvidet til å gjelde alle barn og unge under 18 år som er så syke at de kontinuerlig trenger foreldre eller andre omsorgspersoner hos seg. Den nye ordningen er med dette også utvidet til å gjelde barn og unge med alvorlige varige lidelser. Tidligere omfattet ordningen kun de med barn under 12 år som var innlagt på sykehus, og med barn under 18 år som var svært alvorlig eller livstruende syke. De med varig syke barn, som kronisk syke og funksjonshemmede, var kun omfattet i perioder der sykdommen var ustabil eller forverret seg.

Det nye regelverket innebærer at langt flere kan motta pleiepenger ved omsorg for barn og unge. Fra 2016 til 2019 har antallet omsorgspersoner med pleiepenger økt med 53 prosent, og antall barn omfattet av

ordningen har økt med 56 prosent. I 2019 var i alt 12 600 omsorgspersoner og 9 600 barn omfattet av ordningen.

Det mottas pleiepenger for flere barn i alle aldersgrupper etter regelverksendringen. Den yngste aldersgruppen utgjør likevel en lavere andel enn tidligere. Mens nær 45 prosent av barna var mellom 0-1 år i 2016, er denne andelen redusert til 33 prosent i 2019. Den vanligste diagnosegruppen er fortsatt for tidlig fødte barn.



Finn statistikk, analyser og
forskning på nav.no/kunnskap

