

# EVALUERING AV SATSINGEN PÅ FORSTERKET OPPFØLGING AV LANGTIDSLEDIGE HØSTEN 2017<sup>1</sup>

Av: Helene Berg, Simen Markussen, Knut Røed, Gro Malene Vestøl og Tao Zhang

21.mars 2024

## 1. Innledning

I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett (RNB) 2017 lanserte Regjeringen en forsterket satsing overfor langtidsledige, spesielt rettet mot personer med om lag seks måneder (eller mindre) igjen av sine dagpengerrettigheter.

For de fleste er arbeidsledighet en kortvarig tilstand. I noen tilfeller blir derimot ledigheten mer langvarig. Dette kan ha mange årsaker. Det kan være et trangt arbeidsmarked med få tilgjengelige jobber eller at arbeidssøkeren mangler kvalifikasjoner, motivasjon eller arbeidsevne. Statistiske analyser viser at risikoen for langtidsledighet er tett knyttet til individkjennetegn som alder, utdanning, tidligere inntekt og landbakgrunn (Oslo Economics, 2016). På lang sikt er konsekvensene av manglende jobb-retur store. Retten til dagpenger opphører, som hovedregel, etter to år. Etter dette vil jobbsøkeren enten måtte leve av oppsparte midler eller forsørges av familien, søke om sosialhjelp eller dokumentere at arbeidsevnen er tilstrekkelig nedsatt til å kvalifisere for arbeidsavklaringspenger. For noen vil dermed manglende jobb-retur også kunne være starten på et langvarig utenforskap. NAVs oppfølging av langtidsledige kan derfor ha stor betydning.

Fra tidligere forskning og kartlegginger vet vi en del om NAVs oppfølging og om effekter av arbeidsmarkedstiltak; se f.eks. von Simson (2023) for en oppsummering. Et spørsmål av særlig interesse for oppfølging av langtidsledige er knyttet til den relative effekten av tiltak som iverksettes sent kontra tidlig i ledighetsforløpene. Oslo Economics (2016) undersøker i samarbeid med Frischsenteret om deltakelse på tiltak har ulike effekter avhengig av hvor lenge individene har vært arbeidsledige. Studien finner at personer som har vært ledig inntil 1 år har størst nytte av tiltaksdeltakelse, målt ved at slik deltakelse øker overgangsraten til jobb. For langtidsledige (over to år) finner studien at tiltaksdeltakelse har negativ effekt på sannsynligheten for å få jobb. Dette kan tyde på at tiltak bør settes inn tidlig i ledighetsforløpet. Dette resultatet skiller seg imidlertid fra Card mfl. (2018), som i sin meta-analyse finner at langtidsledige i snitt har større effekter av tiltaksdeltakelse sammenlignet med andre ledige eller utsatte grupper.

### Nærmere om satsingen

Satsingen ble innført i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett i 2017. I Prop. 129 S (2016-2017) om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet het det at Regjeringen foreslår å styrke

---

<sup>1</sup> Dette arbeidsnotatet er skrevet som en del av et forskningsprosjekt om evaluering av forsterket oppfølging av langtidsledige. Oppdragsgiver er NAV.

oppfølgingen av dagpengemottagere med kort tid igjen av dagpengeperioden. Satsingen ble beskrevet slik: «Når dagpengemottagerne har rundt et halvt år igjen av dagpengeperioden, vil gruppen få oppfølgingsamtaler for å motivere til forsterket jobbsøk. Informasjon om ledige stillinger, jobbsøkingssamtaler, avklaring av rettigheter til livs- opphold og andre tiltak med sikte på overgang til arbeid, er aktuelle temaer.» Satsingen ble lansert i en pressemelding, og innebar en ekstrabevilgning på totalt 57 millioner kroner.<sup>2</sup> Fra pressemeldingen oppgis det at ekstrabevilgningen både skal benyttes til økt oppfølging, hvorav personellressursene i Arbeids- og velferdsetaten styrkes med 19 millioner kroner, og til flere tiltaksplasser – som skal økes med 500 plasser..

Denne satsingen kom i en periode der ledigheten var på vei ned, men samtidig økte andelen langtidsledige (St.meld. 2 (2016-2017)). I tillegg hadde Regjeringen besluttet å avvikle den såkalte langtidsledighetsgarantien f.o.m. 2018.<sup>3</sup> Senere evalueringer har funnet at denne i liten grad hadde ønsket effekt (Falch m.fl., 2018). Satsingen på langtidsledige kan derfor, i noen grad, ha vært motivert ut fra et ønske om å motvirke eventuelle negative effekter av å fjerne langtidsledighetsgarantien (hvis eventuelle effekter da ikke var kjente).

Fra pressemeldingen kan man få inntrykk av at både stillingene og tiltakene i sin helhet skal øremerkes oppfølging av langtidsledige. Det gis også inntrykk av at dette er en kraftig satsing («et krafttak for langtidsledige»). I realiteten var satsingen beskjeden. Økningen i antall stillinger utgjør, litt grovt regnet, om lag 50 årsverk (helårsvirkning). Økningen i tiltaksbudsjettet er ca. 35 millioner på et tiltaksbudsjett på ca. 7,5 milliarder kroner. Økningen i antall tiltaksplasser var ikke øremerket langtidsledige, selv om det er lett å få det inntrykket fra pressemeldingen.

Vi kan likevel finne igjen satsingen i styringsdokumenter i NAV. Det kan dermed tenkes at satsingen på langtidsledige oversteg den relativt beskjedne ekstrabevilgningen i Revidert Nasjonalbudsjett (RNB) 2017, ved at denne gruppen ble gitt høyere prioritert i NAV.

I Mål og disponeringsbrev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til fylkene i 2018 kan vi lese: «Oppfølgingen innebærer at dagpengemottakere, som har seks måneder igjen av dagpengerettighetene, skal ha en tettere oppfølging for bla. å motivere til en forsterket jobbsøking.» Dette ble konkretisert ved at «brukernes behov skal vurderes på nytt, det skal forsøkes å finne nye muligheter sammen med bruker og motiveres ytterligere. Oppfølgingen skal bestå av nye samtaler, veiledning, samarbeid med støtteenheter/spesialiserte enheter som arbeidsrådgivningskontorer, arbeidslivssenter, jobbcoacher og jobbspesialister.»

### **Problemstillinger**

Hovedformålet med prosjektet er å evaluere den ekstraordinære satsingen på personer med seks måneder (eller mindre) igjen av sine dagpengerettigheter. Hensikten med satsingen var å hjelpe flere langtidsledige tilbake til jobb eller ut i utdanning/aktivitet, og evalueringen skulle avdekke hvorvidt dette ble oppnådd. For å svare på dette har det vært nødvendig å studere i hvilken grad satsingen resulterte i

---

<sup>2</sup> Pressemeldingen 11.05.2017: <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/asd/pressemeldinger/2017/styrker-oppfolgingen-av-de-som-har-vart-ledige-lenge/id2552831/>

<sup>3</sup> Langtidsledighetsgarantien skulle garantere personer som hadde søkt arbeid i to år eller mer et tilbud om et arbeidsmarkedstiltak. Den ble innført i 2008, utvidet til en noe større målgruppe i 2010, og avviklet i 2018.

tettere oppfølging og økt tiltaksdeltakelse. Vi bygger på en analyse av registerdata fra NAV samt gruppeintervjuer ved fire NAV-kontorer.

Det har også vært nødvendig å operasjonalisere målgruppa og det tidspunktet eller tidsperioden de ledige skulle få ekstra oppfølging. Basert på styringsdokumentene vist til over kan det se ut til at ekstrainsatsen først og fremst skal foregå rundt tidspunktet der det er om lag seks måneder igjen av dagpengeperioden. Men satsingen har også vært uttrykt som en mer generell forsterket innsats overfor langtidsledige, noe som kan oppfattes som at ekstrainsatsen også vil gjelde personer som har *mindre* enn seks måneder igjen. Vi har i hovedsak valgt å legge til grunn at satsingen var ment å gjelde personer med mindre enn seks måneder igjen av dagpengeperioden, men har også undersøkt om vi kan spore effekter av innsatsen i ukene rundt tidspunktet da det gjenstår akkurat seks måneder.

## 2. NAV-kontorenes perspektiv: Påvirket satsingen oppfølgingen av langtidsledige?

Den kvalitative delen av prosjektet bygger på intervjuer med ansatte i NAV, som ble gjennomført i perioden juni – august 2022.

Vi gjennomførte intervjuer ved fire NAV-kontorer fordelt på tre fylker. De tre kontorene varierer i størrelse – fra 50 til 300 ansatte. Ved hvert kontor har vi intervjuet veiledere som jobber med å følge opp brukere med standard og situasjonsbestemt innsats og avdelingsleder for de samme avdelingene. Intervjuene med veiledere ble gjennomført som gruppeintervjuer med to-seks deltakere og intervjuet med avdelingsleder ble gjennomført som individuelle intervjuer.

Formålet med intervjuene var å belyse i hvilken grad satsingen har påvirket (eller ikke påvirket) oppfølgingsarbeidet, hvilke deler av oppfølgingen som eventuelt har blitt påvirket, og i hvilken grad eventuelle endringer i oppfølgingen skjedde umiddelbart etter satsingen eller over tid.

Intervjuundersøkelsen gir inntrykk av at det var lite oppmerksomhet rundt satsingen i NAV-kontorene de første årene, og at satsingen ikke påvirket oppfølgingsarbeidet i kontorene i denne perioden. Det ser imidlertid ut til å ha skjedd en endring i 2021/2022, da informantene ved samtlige kontorer forteller at NAV fylkene på dette tidspunktet økte sin oppmerksomhet på satsingen eller målgruppen. Dette henger trolig sammen med en ny styrking av innsatsen overfor denne målgruppen i forbindelse med koronapandemien<sup>4</sup>. Blant annet opplevde kontorene at NAV fylkene på dette tidspunktet sendte ut informasjon om satsingen og/eller ga beskjed om at arbeid med målgruppen skulle prioriteres. Ved tre av kontorene forteller informantene at fylket begrunnet oppmerksomheten på målgruppen med satsingen, mens ved ett kontor forteller de at satsingen ikke ble nevnt i denne sammenhengen.

Et viktig spørsmål er om og eventuelt hvordan den økte oppmerksomheten i 2021/2022 har påvirket oppfølgingsarbeidet i NAV-kontorene. Hovedinntrykket er at satsingen i seg selv i liten grad har ført til at NAV-kontoret/veilederne yter tettere oppfølging til brukerne på seksmånedertidspunktet eller de siste seks månedene av dagpengeperioden, med unntak av ved ett kontor. I den grad satsingen har ført til endringer, handler dette primært om å etablere rutiner for å sikre at brukerne har fått/får informasjon

---

<sup>4</sup> Se Prop. 79 S (2020-2021), s. 41.

om inntektssikring og at de har fått/får tilbud om tiltak. I det følgende vil gi noen eksempler fra kontorene.

Ved ett av kontorene forteller informantene at de fikk informasjon om satsingen fra fylket våren 2021, og at de som følge av dette innførte halvårlige porteføljesamtaler hvor leder og veileder går igjennom brukere med 26 uker igjen av dagpengeperioden. Hensikten er primært å sikre at brukerne får nødvendig informasjon om dagpengeperioden og inntektssikring og at bruker har fått eller får tilbud om tiltak.

*Det som har blitt helt nytt etter satsingen, er at vi har porteføljesamtaler med alle [veilederne], også de som jobber med standard [innsats]. Da ser vi på de som har 26 uker igjen av dagpengeperioden, for å sikre at de har fått samtaler, at vi har gitt informasjon om at ytelsen opphører, sikre at de ikke bare har fått informasjon skriftlig, men også muntlig, og at de har fått tilbud om tiltak.*

Intervjuene tyder ikke på at oppfølgingen av målgruppen er endret noe utover dette. Informantene ved kontoret påpeker samtidig at de har relativt få brukere i denne målgruppen og deres inntrykk er at en stor andel av brukerne i denne gruppen har deltidsjobb. Kontoret rapporterer ikke til fylket på arbeid med satsingen eller målgruppen, og det virker ikke å være et tema i dialogen mellom NAV fylke, enhetsleder og avdelingsleder. Dette var det minste kontoret som inngikk i undersøkelsen.

Ved et annet (stort) kontor forteller de at de har hatt lite fokus på satsingen og at den ikke har påvirket arbeidet med målgruppen. Kontoret har vært gjennom flere omorganiseringer de siste årene, blant annet som følge av kommunesammenslåing, og avdelingsleder antyder at satsingen kan ha havnet i bakgrunnen som følge av dette og pandemien. Det siste halvåret hadde de likevel intensivert oppfølgingene av arbeidssøkere med seks måneder igjen av dagpengeperioden. Arbeidet ble initiert av fylket og begrunnet med at midlertidige endringer i regelverket for dagpenger i forbindelse med pandemien skulle avvikles, og at kontoret hadde en stor andel brukere som nærmet seg slutten av dagpengeperioden.

Satsingen ble ikke nevnt i denne forbindelse. Arbeidet beskrives av avdelingsleder som en «ekstrainnsats» som innebar at veilederne skal kalle inn brukere som hadde seks måneder igjen av dagpengeperioden for å avklare veien videre.

*Vi gjorde en ekstrainnsats nå på grunn av at det ble aktualisert med at overgangsreglene ble avvirket og det ville bli et stort antall som gikk ut [dagpengeperioden].*

Selv om satsingen ikke ble nevnt eksplisitt i dialogen mellom NAV fylke og NAV-kontor i forbindelse med denne ekstrainnsatsen, påpeker avdelingsleder at han ikke kan utelukke at satsingen har hatt betydning for fylkets økte oppmerksomhet. Dette var et stort kontor, og det største kontoret som var med i intervjuundersøkelsen.

Ved et tredje (mellomstort) kontor forteller avdelingsleder og veiledere at satsingen ikke har påvirket hvordan de jobber med oppfølging av målgruppen. De begrunner dette med at de ikke jobber utfra ytelse, men brukernes behov. De ansatte forteller at de har sterkt fokus på oppfølging av langtidsledige generelt, og at de er opptatt av å starte oppfølgingen tidlig. Avdelingen har etablert noe de kaller «fokusgrupper» der veilederne melder inn saker de ønsker å diskutere med kollegaer. Sakene velges ut uavhengig av hvor lang tid brukeren har igjen av dagpengeperioden. Dette er et relativt lite kontor, og

de ansatte forteller at de har ganske god oversikt over brukerne og at de generelt ikke følger opp brukerne etter ytelse. De antyder at det kanskje kan tenkes at satsingen kan ha hatt større betydning på større kontorer hvor veilederne jobber mer spesialisert.

Det siste kontoret (også mellomstort) skiller seg noe ut fra de andre ved at de har innført en rutine for tettere oppfølging av målgruppen som følge av satsingen. Rutinen ble imidlertid først innført høsten 2021, og ifølge veilederne var det særlig fra våren 2022 at det ble systematisk rundt dette arbeidet. Rutinen innebærer at veilederne skal ha møte med alle brukere som har 26 uker igjen av dagpengeperioden og deretter en oppfølgingsamtale etter to måneder. Oppfølgingen skal innebære samtaler om jobbmuligheter/-matching, CV/søknader, inntektssikring og eventuelt andre relevante tema. Rutinen ble innført høsten 2021 etter initiativ fra NAV fylke og ble knyttet direkte til satsingen. Avdelingsleder forteller at fylket har vært involvert i arbeidet med rutinen, og blant annet utviklet støttemateriell, maler til møteinnkalling, agenda, osv. Ifølge avdelingsleder følger fylket med på kontorets arbeid med satsingen, blant annet ved å se på gjennomføring av møter med arbeidssøkere som har seks måneder igjen av dagpengeperioden. Dette er også noe avdelingsleder har fokus på i avdelingen.

Felles for kontorene er at avdelingslederne ikke kjenner til at det er blitt etablert flere tiltaksplasser som følge av satsingen og at varighet av dagpengeperioden ikke gir grunnlag for prioritet på tiltak. Det siste henger sammen med at oppfølgingen fra NAV ikke styres av ytelse. Dersom brukerens bistandsbehov tilsier at det er behov for tiltak vil det imidlertid være aktuelt å benytte det. Kontorene har også egne interne jobbklubber e.l. hvor brukerne kan få tilbud om oppfølging og veiledning når det gjelder jobbsøking. Her er langtidsledige en viktig målgruppe, og dagpengemottakere som nærmer seg slutten av dagpengeperioden vil ofte være aktuelle for dette tiltaket, men igjen vurderes deltakelse ut fra bistandsbehov og ikke dagpengeperiode.

Selv om satsingen i varierende og dels beskjedne grad har påvirket kontorenes oppfølging av brukere med seks måneder igjen av dagpengeperioden, er det viktig å påpeke at kontorene gir uttrykk for at de generelt vektlegger elementene som inngår i satsingen. De formidler at de har fokus på riktig bistandsbehov og innsats, bruk av tiltak, informasjon om inntektssikring, o.l., men at aktiviteten skjer uavhengig av hvor brukeren befinner seg i dagpengeperioden og gjerne tidligere i oppfølgingsløpet og/eller gjennom oppfølgingsløpet. De ansatte mener at det har skjedd en utvikling i NAVs oppfølgingsarbeid generelt de siste årene, og at dette må ses i sammenheng med digitalisering/nye oppfølgingsverktøy og endringer i den arbeidsrettede oppfølgingen mer generelt.

De kontorene som på et tidspunkt innførte nye rutiner på linje med satsingen definerte altså tidsperioden for ekstra oppfølging ulikt: Ved ett kontor går de igjennom porteføljen av brukere med 26 uker igjen av dagpengeperioden for å sikre at de har fått informasjon og eventuelt tilbud om tiltak. Siden dette kun skjer hvert halvår, må vi tolke målgruppa og perioden for ekstra innsats som å være når som helst i perioden mellom 78 og 104 uker ut i dagpengeperioden. Et annet kontor kaller inn brukere som hadde seks måneder igjen av dagpengeperioden for å avklare veien videre. Det er altså snakk om en samtale på omtrent seksmånederstidspunktet. Et tredje kontor forteller at veilederne skal ha møte med alle brukere som har 26 uker igjen av dagpengeperioden og deretter en oppfølgingsamtale etter to måneder.

### 3. Empirisk analyse: Endret oppfølging og raskere overgang til arbeid?

Satsingen var ment å gi forsterket oppfølging av ledige med seks måneder eller mindre igjen av dagpengerettighetene og gjennom dette økt overgang til arbeid. I den empiriske analysen benytter vi administrative data gjort tilgjengelig for forskning av NAV for å studere hvorvidt dette faktisk skjedde.

#### Databeskrivelse

Alle data som benyttes i prosjektet er levert av NAV og består av data fra ulike kilder og systemer, herunder:

1. Innsendte meldekort.
2. Beslutninger om dagpenger (dagpengevedtak) og dagpengeforløp.
3. Beslutninger om innsatsgrupper.
4. Oppfølgings- og aktivitetsplaner i ARENA.
5. Dialog og kommunikasjonsregistreringer på nav.no.
6. Registrering i Amelding/AA-registeret.
7. Individuelle kjennetegn.
8. Inntekts-, utføre- og sykmeldingshistorikk.

Hoveddatakildene for å definere dagpengeforløp er meldekortene og dagpengevedtakene. Analyseperioden spenner fra 1. januar 2015 til 31. desember 2022, da dette er perioden der alle datakildene er tilgjengelige (med noen unntak, som vi kommer tilbake til).

Meldekortene er obligatoriske for at enkeltpersoner skal kunne registrere seg hos NAV og motta dagpenger. Disse meldekortene sendes inn annenhver uke og inneholder informasjon om individets arbeidssituasjon de siste to ukene, deltakelse i kurs, og om personen fortsatt skal registrere seg som arbeidssøker hos NAV.

Vi bruker uker som tidsenhet, og kobler alle datakildene sammen for å danne dagpengeforløp. For datakilder med start- og sluttdato omkoder vi dem til år/uke-nummer og tilpasser dem med meldekortdata. Dagpengeforløp starter med den første dagpengebeslutningen (fra 1. januar 2015). En person fortsetter dagpengeforløpet så lenge vedkommende fortsetter å sende inn meldekort. Forløpet avsluttes hvis personen slutter å sende inn meldekort eller ved registrering av uføretrygd.

Vi definerer tre overganger ved slutten av dagpengeforløpet:

1. Overgang til jobb: Hvis det er registrert jobb (enten i det siste meldekortet med registrerte arbeidstimer eller i Amelding) med minst 18,75 timer per uke i den angjeldende måneden.
2. Overgang til uføretrygd: Hvis det er registrert mottak av uføretrygd (inkludert AAP).
3. Annet: Hvis det ikke finnes flere meldekort, og vi ikke kan finne informasjon om jobb eller uføretrygd.

Det er flere kilder som kan belyse NAVs oppfølging av arbeidssøkere, inkludert beslutninger om plassering i innsatsgrupper (etter bistandsbehov), dialoger og aktiviteter initiert av NAV. For dialog

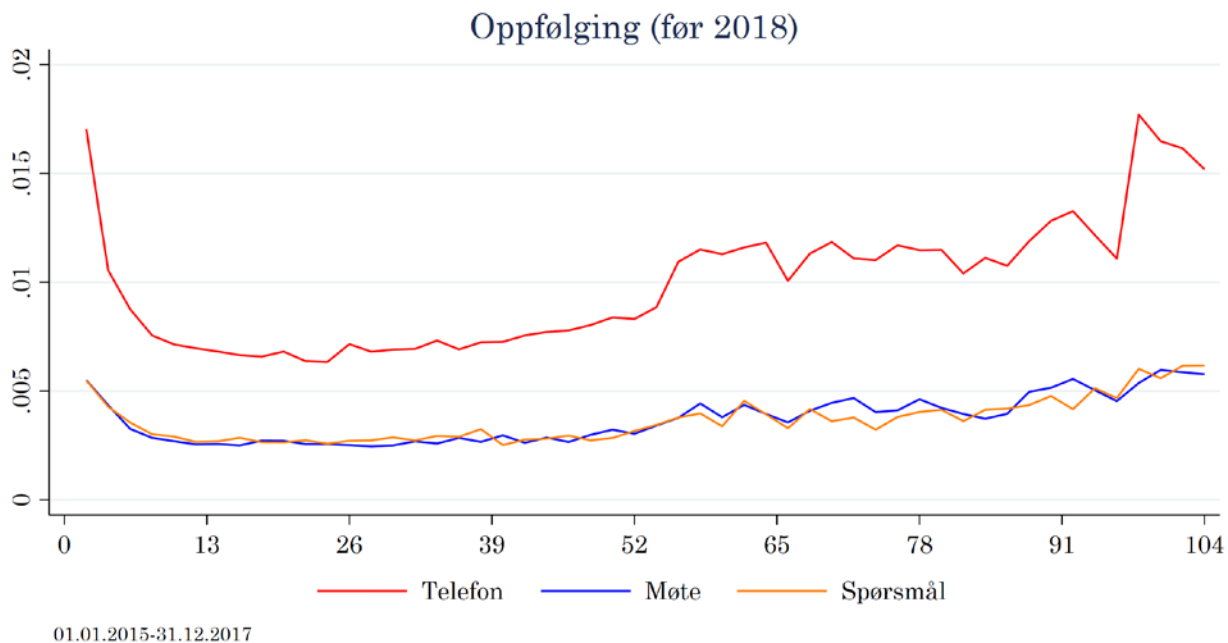
mellom NAV og bruker endres datakildene underveis. Uavhengig av kilde observerer vi registrert tidspunkt og kan dermed plassere disse på ulike tidspunkt i ledighetsforløpet.

Når det gjelder aktiviteter initiert av NAV, har vi delt dem inn i tre grupper: Arbeidsrettede aktiviteter, Samtale eller møte, og Tiltak.

Når det gjelder tiltaksrelaterte aktiviteter, henter vi ytterligere informasjon om typen tiltak fra ARENA og definerer syv forskjellige kategorier: Arbeidspraksis, Oppfølgingstiltak, Lønnstilskudd, Opplæring, Arbeidsrettet rehabilitering, Avklaringstiltak og Annet.

### Kontakt med og oppfølging av ledige i NAV

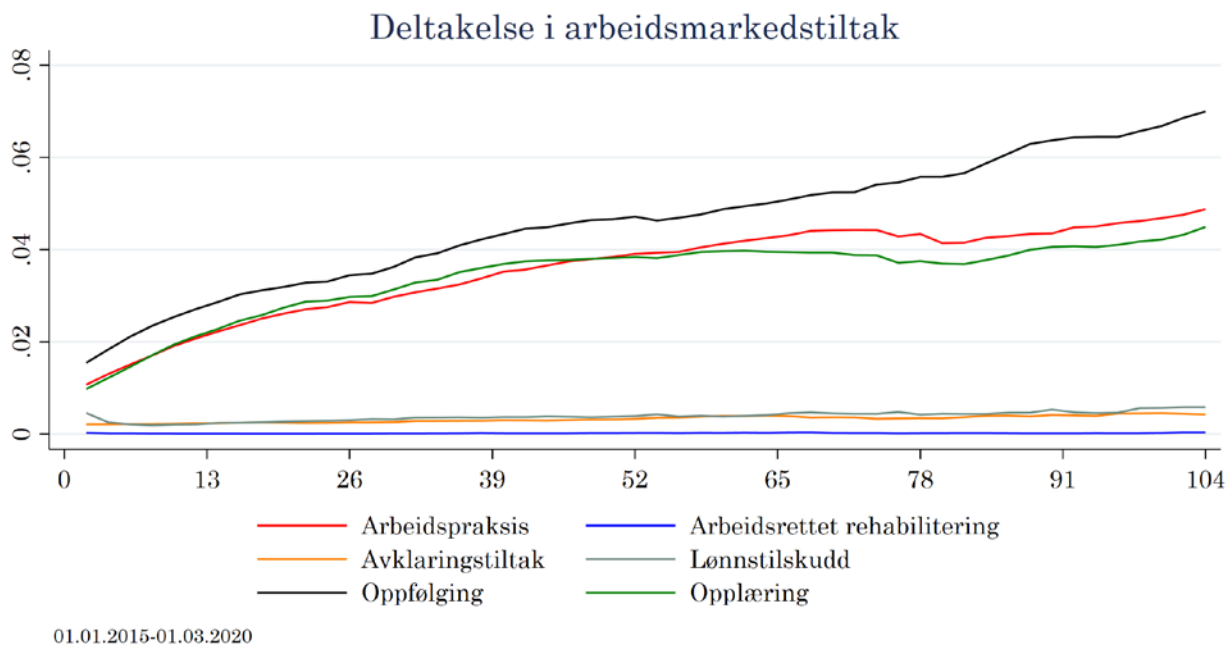
Vi starter med å beskrive omfanget av ulike typer oppfølging etter varighet på ledighetsforløpet. Den første figuren viser omfanget av ulike former for dialogbasert oppfølging med datakilden som er tilgjengelig fram til januar 2018. Linjene viser gjennomsnittlig antall slike dialoghendelser for perioder med varighet på 14 dager. Et nivå på 0.01 telefon betyr dermed at i løpet av et bestemt to-ukers-intervall fikk dagpengemottakerne 0.01 dialoger per telefon. For alle praktiske formål kan vi tenke på dette som at 1% av mottakerne hadde en slik telefon, men det er også et fåtall som har flere dialoghendelser innen en 14-dagers periode. Figuren indikerer en slags U-form på oppfølgingen, dvs. at kontakten er høy i begynnelsen av forløpet, deretter faller den kraftig, før den øker igjen etter om lag ett års ledighet.



Figur 1: Dialogbasert oppfølging fra NAV etter varighet av dagpengeforløpet.

Den neste figuren viser deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. På samme måte viser denne andelen som deltar på tiltak i hver to-ukers-periode. Tiltak vil jo ofte vare langt lenger enn 14 dager og en vil da registreres som deltakere i flere to-ukers-perioder. Her ser vi at tiltaksdeltakelsen øker monotont med

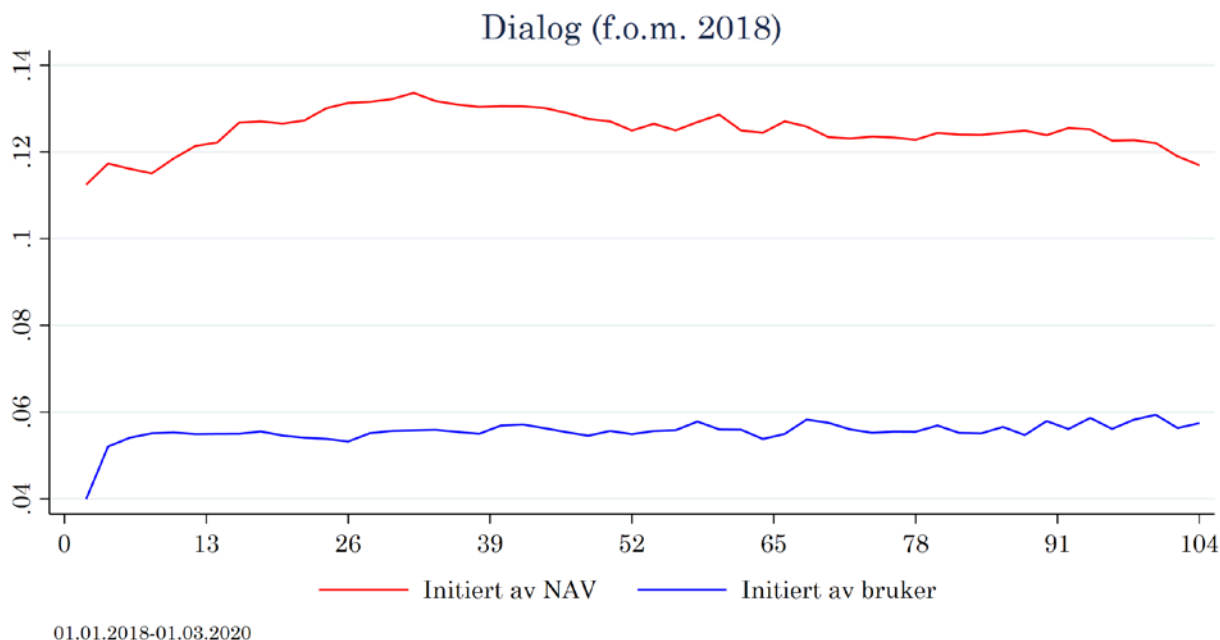
varigheten av ledighetsforløpet, spesielt for tiltakene Arbeidspraksis, Oppfølging, og Opplæring, som også er de tiltakene som brukes klart mest.



Figur 2: Deltakelse i arbeidsmarkedstiltak etter varighet av dagpengeforløpet.

Den neste figuren viser dialog mellom NAV og bruker. Dette er data fra NAVs relativt nye system for digital oppfølging og dialog og starter januar 2018. På samme som figurene over viser også denne antall dialoger i løpet av hver to-ukers-periode. Varighetsmønsteret her avviker en del fra det vi så for oppfølging i Figur 1 (før 2018), ved at kontakten øker fram til om lag 26 ukers varighet, og deretter holder seg nokså konstant eller faller svakt.





Figur 3: Dialog mellom NAV og bruker, etter varighet av dagpengeforløpet.

### Evaluering av satsingen

Når vi skal studere hvorvidt oppfølgingen av ledige faktisk endret seg i forbindelse med satsingen gjør vi det innenfor et forskjeller i forskjeller rammeverk. Som følge av at styringsdokumentene ikke er krystallklare når det gjelder hvorvidt satsingen gjelder personer med 0-6 måneder, eller akkurat 6 måneder, igjen av dagpengeretten vil vi vise resultater for begge disse tolkningene.

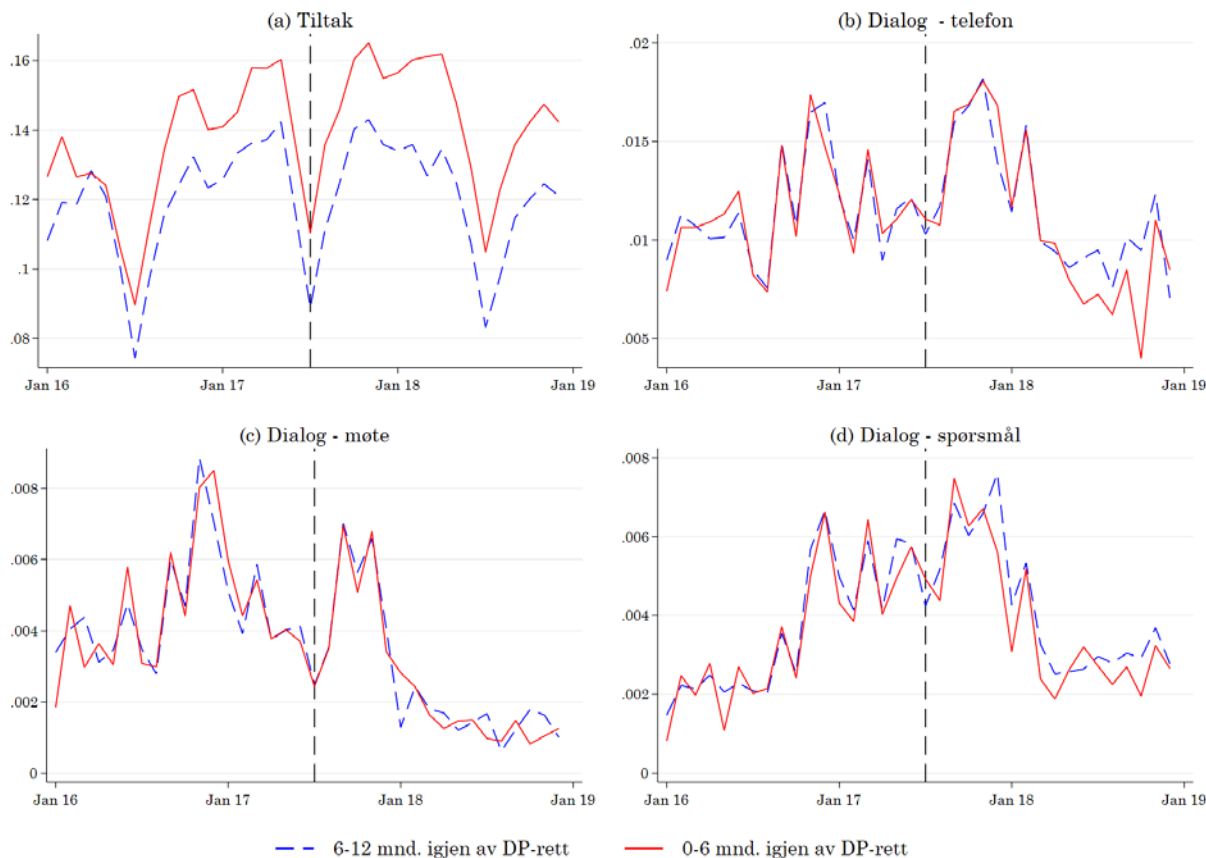
Vi starter med å undersøke satsingen forstått som at den gjelder personer med 0-6 måneder igjen av retten på dagpenger, og definerer to «grupper»:

- Perioder hvor det er 0-6 måneder igjen av dagpengerettigheten. Dette er det vi tenker på som «tiltaksgruppa»
- Perioder hvor det er 6-12 måneder igjen av dagpengerettigheten. Dette er det vi tenker på som «kontrollgruppa»

Et naturlig utgangspunkt er å beskrive oppfølgingen måned for måned for disse to gruppene, før og etter 1. juli 2017. Vi gjør dette for følgende utfall: Dialog (telefon, møte, spørsmål, som i figur 1) og tiltak (figur 2). De andre kildene (figur 3 og 4) starter i 2018 og kan derfor ikke benyttes i en før-etter sammenligning.

Den neste figuren viser NAVs oppfølging for disse to gruppene i perioden før og etter satsingen. I panel (a) ser vi først andelen som deltar på arbeidsmarkedstiltak. Vi ser at deltakelsen i tiltak blant dem som har mindre enn 6 måneder igjen av sin dagpengeperiode er vesentlig høyere enn for dem med 6-12 måneder igjen. Det er derimot ikke noe tydelig tegn til at denne differansen øker i forbindelse med satsingen. I panelene (b), (c) og (d) ser vi tilsvarende figurer for ulike former for dialog. For alle tre typene dialog er det en vesentlig økning i september 2017, men denne er nøyaktig like stor for dem med

6-12 måneder igjen som for dem med under 6 måneder igjen. Fra 2018 ser det ut til å skje et betydelig fall i omfanget av dialogene NAV har med langtids ledige, men også her er tidsutviklingen nokså lik for dem med ulik lengde på den gjenværende dagpengeperioden. Fra og med 2018 skjer det en endring i NAVs datasystemer og datagrunnlaget endres. Vi tror derfor tallene for dialog f.o.m. 2018, og det tilsynelatende fallet i dialog, ikke er reelt.



Figur 4: Oppfølging av ledige, delt etter behandlingsgruppe og kontrollgruppe, i perioden rundt satsingen innføres.

For å formalisere en statistisk test for hvorvidt omfanget av oppfølging endret seg som følge av satsingen setter vi opp en enkel lineær regresjonsmodell som forklarer omfanget av oppfølging en langtidsledig person (med mindre enn 12 måneder igjen av dagpengeperioden) mottar i løpet av en to-ukersperiode med:

- Varighet av forløpet: Fleksible, separate koeffisienter for alle to-ukers varigheter
- Kalendertid: Fleksible, separate koeffisienter for alle unike kombinasjoner av år og måned
- Indikator for at man har kun seks måneder igjen av dagpengeperioden
- Interaksjon mellom indikator for 6 måneder eller mindre igjen av dagpengeperioden og at man er inne i perioden for forsterket oppfølging, definert som f.o.m. 1.juli 2017.

Utfallene er tiltaksdeltakelse (ja/nei), og antall tilfeller av dialog (telefon, møte og spørsmål samlet). Vi definerer to tidsvinduer for estimering. Det første, som vi kaller «kort sikt» inkluderer kun 2017. Det andre, som vi kaller «lang sikt» inkluderer ett kalenderår på hver side av reformen, dvs. f.o.m. 1.juli 2016 til 1.juli 2018. Standardfeilene klyngejusteres innen hvert individ.

Identifikasjon av eventuelle effekter baseres her på såkalte forskjeller-i-forskjeller. Den sentrale antakelsen bak denne typen modeller er at i fravær av en reform ville tidsutviklingen i behandlingsgruppa følge tidsutviklingen i kontrollgruppa. Denne antakelsen er, av naturlige årsaker, ikke mulig å verifisere eller teste direkte. Derimot er det vanlig å sammenligne differansen mellom behandlingsgruppa og kontrollgruppa i forkant av reformen for å se om de i det minste har en parallell utvikling i forkant.

Figuren over gir et relativt godt bilde av dette. Vi ser at for de tre dialogutfallene er tidsutviklingen i forkant av reformen svært lik. Det er her rimelig å slutte at tidsutviklingen i forkant av reformen var parallell. For tiltak er det noe mer uklart. For månedene rett i forkant, eksempelvis 2017, kan utviklingen se rimelig parallell ut, men når vi går noe lenger tilbake kan det se ut som om differansen mellom de gruppene er noe økende. En eventuelle positiv reformeffekt, i hvert fall på det vi her omtaler som «lang sikt» bør derfor tolkes med varsomhet.

Resultatene vises i tabellen nedenfor.

	Tiltaksdeltakelse		Dialog	
	Kort sikt	Lang sikt	Kort sikt	Lang sikt
Forsterket innsats	0,0034 (0,0043)	0,0044 (0,0030)	0,0002 (0,0010)	-0,0002 (0,0007)
R2	0,0044	0,0058	0,0014	0,0022
Antall observasjoner	475151	991167	475151	991167
Gjennomsnitt av utfallsvariabel for målgruppen	0,1471	0,1416	0,0231	0,0205

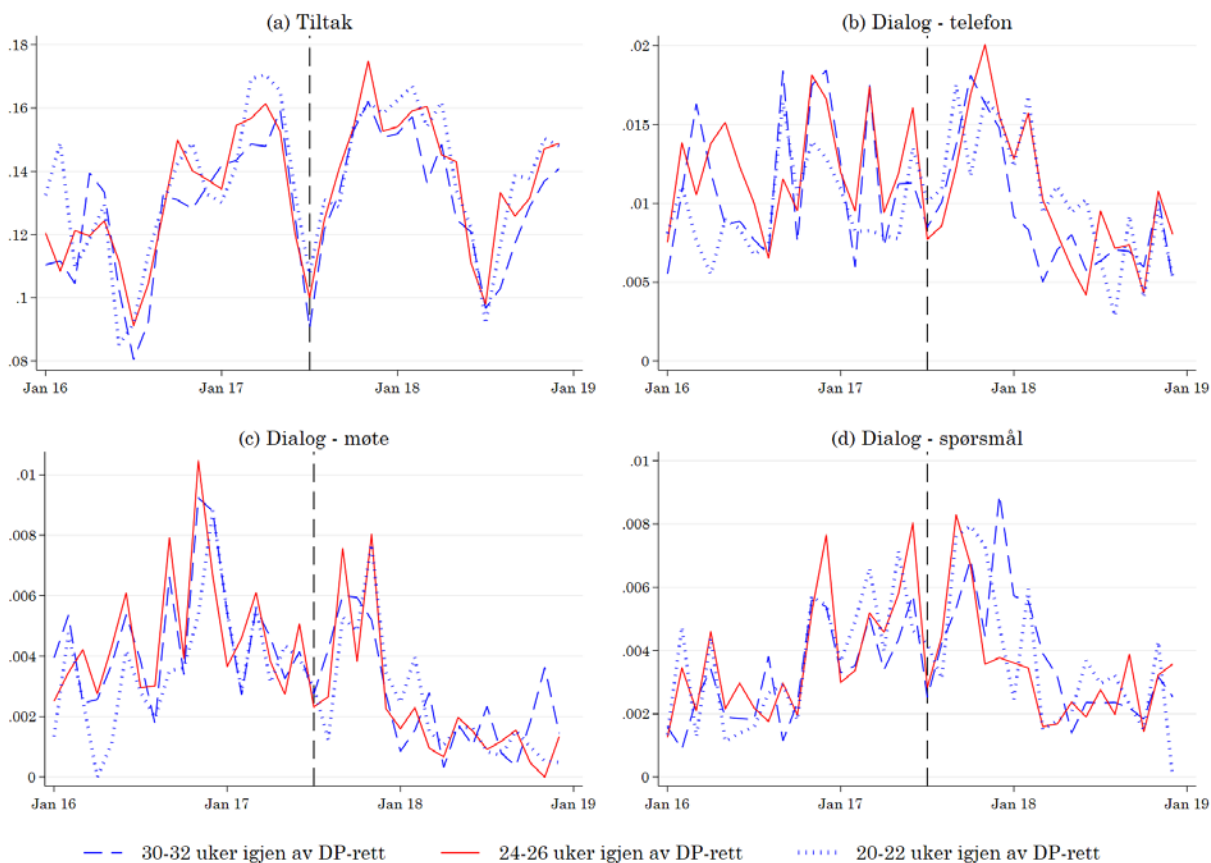
Tabell 1: Estimerte effekter på oppfølging av langtidsledige (standard feil i parentes)

Ingen av de estimerte effektene for omfanget av oppfølging av statistisk signifikante på 5 eller 10 prosent nivå. Nærmest er effekten på tiltaksdeltakelse, lang sikt, som har en p-verdi på 0,14 (ikke vist i tabellen) og en effektstørrelse som tilsier om lag 0,4 prosentpoeng eller tilsvarende en 3 prosent økning i tiltaksdeltakelse. Samtidig er dette nettopp den koeffisienten hvor vi er bekymret for at manglende parallell trender i forkant skal overdrive estimatet. For dialog er koeffisientene så godt som null.

For den andre tilnærmingen, hvor vi forstår satsingen som noe som skal inntreffe akkurat når man krysser grensen for 6 måneder igjen av dagpengerrettigheten, definerer vi en «tiltaksgruppe» som har 24-26 uker igjen av dagpengeretten, samt to kontrollgrupper som har hhv. 30-32 uker igjen og 20-22 uker igjen. Utover dette er de to analysetilnærmingene like.

Figur 5 viser oppfølgingen for disse tre gruppene i tiden før og etter «krafttaket». Figuren viser at de tre gruppene har en svært lik utvikling over tid i forkant av satsingen. Dette gjør en forskjeller-i-forskjeller

strategi egnet som analysetilnærming. Også etter satsingen ser vi at utviklingen er svært lik i de tre gruppene. Det er dermed heller ikke her tegn til at oppfølgingen ble intensivert spesielt for dem med 6 måneder igjen av dagpengeperioden.



Figur 5: Oppfølging av ledige, delt etter behandlingsgruppe og to kontrollgrupper, i perioden rundt satsingen innføres.

På samme måte som over estimerer vi også for denne forståelsen av reformen en regresjonsmodell. Modellen er helt lik som for den andre tilnærmingen og vi bruker 30-32 uker igjen av dagpengerettigheten som kontrollgruppe. Resultatene presenteres i tabell 2, og viser at det ikke er noen påvisbar effekt av satsingen på oppfølging målt som tiltaksdeltakelse og dialog.

	Tiltaksdeltakelse		Dialog	
	Kort sikt	Lang sikt	Kort sikt	Lang sikt
Forsterket innsats	0,0035 (0,0048)	-0,0008 (0,0029)	-0,0033 (0,0023)	-0,0009 (0,0015)
R2	0,0022	0,0049	0,0014	0,0024
Antall observasjoner	79 317	171 144	79 317	171 144
Gjennomsnitt av utfallsvariabel for målgruppen	0,1430	0,1329	0,0217	0,0189

Tabell 2: Estimerte effekter på oppfølging av langtidsledige (standard feil i parentes)

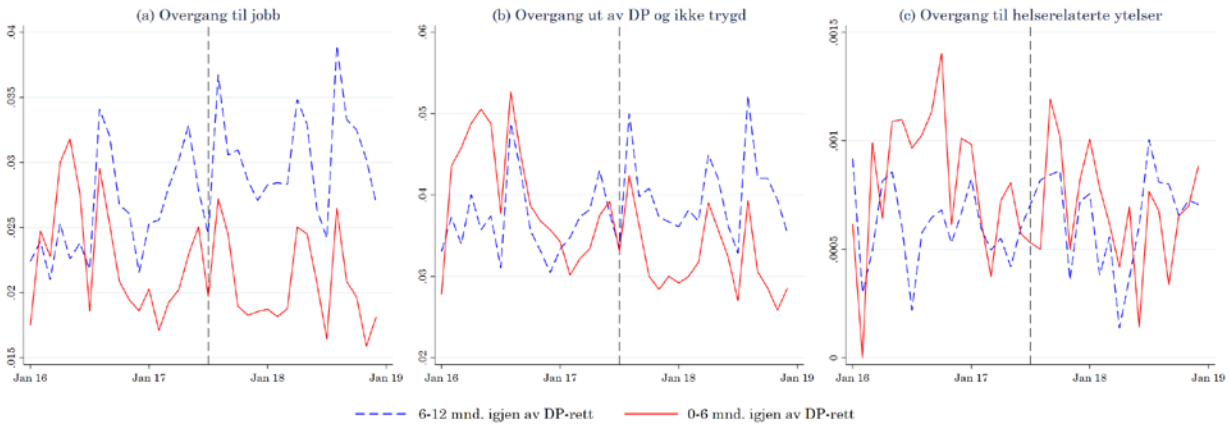
Vår konklusjon, basert på dette, er at satsingen ikke hadde påvisbare effekter på oppfølgingen av arbeidsledige.

En kan innvende mot dette at vi kun fanger deler av hele NAVs oppfølging eller at kvaliteten på datamaterialet er for dårlig til å kunne påvise effekter. Til syvende og sist er det jo økt overgang til arbeid som er det endelige målet for satsingen. Vi vil, på et mer generelt grunnlag, advare mot slike resonnementer. For empiriske analyser av denne typen er det viktig at vi er stand til å påvise *hva* det er som forårsaker en eventuell effekt på f.eks. overgang til arbeid. Dersom vi finner effekter på overgang til arbeid av en satsing som skulle påvirke dette gjennom forsterket oppfølging, men ikke er i stand til å se at oppfølgingen har blitt forsterket, er det grunn til å tro at endret overgang til arbeid er forårsaket av noe annet og ikke relatert til reformen.

Med dette i bakhodet går vi nå videre til å vise hva som skjedde med overgang til arbeid før og etter satsingen. Vi gjør dette kun for den første av de to analysetilnærmingene, altså hvor tiltaksgruppen defineres som perioder med 0-6 måneder igjen av dagpengeretten, og kontrollgruppen perioder med 6-12 måneder igjen.

Den neste figuren viser overganger ut av dagpenger på samme måte som figurene over viste oppfølging. Vi skiller her mellom tre overganger. I panel (a) viser vi andelen som går rett til arbeid, dvs. at meldekort opphører og de dukker opp i Ameldingen med et arbeidsforhold samme måned. I panel (b) inkluderer vi i utfallet også overganger der meldekort opphører, men hvor vi ikke ser at det dukker opp et arbeidsforhold. I panel (c) viser vi overganger til AAP og uføretrygd.

I panelene (a) og (b) fremstår differansene i forkant av satsingen som mer eller mindre parallelle slik at betingelsene for forskjeller-i-forskjeller estimatoren ser ut til å være oppfylt for analyser av overganger til jobb og ut av dagpenger. I panel (c) framstår dette som mer usikkert.



Figur 6: Overganger ut av dagpenger, delt etter behandlingsgruppe og kontrollgruppe, i perioden rundt satsingen innføres.

Tabellen under viser regresjonsresultatene. Modellene og spesifikasjonen av disse er helt like dem i regresjonstabellen over.

	Direkte overgang til arbeid		Avslutning av meldekort, ikke helse relaterte ytelser		Til helse relaterte ytelser	
	Kort sikt	Lang sikt	Kort sikt	Lang sikt	Kort sikt	Lang sikt
Forsterket innsats	-0,0010 (0,0009)	-0,0025*** (0,0006)	-0,0033** (0,0011)	-0,0074*** (0,0008)	-0,0001 (0,0002)	-0,0003** (0,0001)
R2	0,0099	0,0091	0,0091	0,0081	0,0002	0,0002
Antall observasjoner	475151	991167	175151	991167	475151	991167
Gjennomsnitt av utfallsvariabel for målgruppen	0,0210	0,0211	0,0339	0,0356	0,0007	0,0008

Tabell 3: Estimerte effekter på overganger ut av dagpenger (standard feil i parentes)

Vi ser av tabellen at estimeringsresultatene indikerer til dels betydelige negative effekter av satsingen. Vi finner dette lite plausibelt og ser liten grunn til at en satsning som *ikke* ser ut til å ha påvirket oppfølgingen av langtidsledige i så stor grad skal ha påvirket deres overganger til arbeid. Vår tolkning av dette er derfor at disse «effektene» trolig må skyldes noe annet enn satsingen og at de i denne sammenhengen ikke bør tillegges særlig vekt.

## 4. Konklusjon

I dette arbeidet har vi forsøkt å evaluere eventuelle effekter av en satsning på forsterket oppfølging av langtidsledige, lansert og presentert i en pressemelding i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2017. Undersøkelsen har vært både kvalitativ og kvantitativ og funnene fra både den kvalitative og kvantitative analysen peker i samme retning.

Fra den kvalitative undersøkelsen, basert på intervju ved fire NAV-kontor, er inntrykket at:

- Satsingen i seg selv har hatt liten betydning for oppfølgingen av langtidsledige med 26 uker (eller mindre) igjen av dagpengeperioden
- I den grad det har skjedd noen endringer, har det først skjedd fra 2021/22, og er operasjonalisert på ulike måter i de enkelte NAV-kontorene/fylkene

Vi vil trekke frem to årsaker til at satsingen har hatt varierende og dels begrenset påvirkning på hvordan NAV-kontorene følger opp målgruppen.

- For det første kan det sies at satsingen strider mot andre (sterke) signaler om at bistanden fra NAV ikke skal følge ytelse, men bistandsbehov.
- For det andre opplever ikke kontorene at det er kommet noen dedikerte ressurser/virkemidler med satsingen.

En viss økning i oppmerksomheten fra 2021-22 kan ha sammenheng med koronaepidemien, fordi de som hadde vært ledige siden mars-april 2020 nærmet seg slutten av dagpengeperioden.

I den kvantitative undersøkelsen har vi benyttet detaljerte registerdata gjort tilgjengelig for forskning fra NAV til å beskrive oppfølgingen av langtidsledige og studere hvorvidt denne endret seg som følge av satsingen.

Vi finner ikke nevneverdige endringer i denne oppfølgingen. Vi finner heller ikke noe tegn til økt overgang til arbeid for målgruppen.

### Referanser

<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nav-rapportserie/hva-virker-for-hvem-kunnskapsoversikt-over-effekter-av-aktiveringstiltak-pa-sysselsetting-og-arbeidstilbud.norske-erfaringer>