

Profilering av arbeidssøkere. Hvordan virker det og kan det bli bedre?

Hovedfunn og forslag til forbedringer av Navs profileringsløsning

© NAV mars 2025

EIER

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 5, St. Olavs plass
0130 Oslo

Team Veivalg, Kunnskapsavdelingen, Arbeids- og velferdsdirektoratet
Mars 2025

Nummer 2, 2025
ISSN Online 1891-005X
ISBN 9788255125488

DOI <https://doi.org/10.60847/NAV.5388>

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
1. Innledning	7
1.1 Hvorfor studere profileringsløsningen?	7
1.2 Problemstillinger, data og metode	7
1.3 Avgrensninger	8
2. Den innledende delen av arbeidsrettet oppfølging	10
2.1 Registreringen	10
2.2 Profileringsalgoritmens grovsortering og automatiske overføring	10
2.3 Veiledernes kartlegging og 14a-vedtak	10
3. Hvordan virker dagens løsninger?	13
3.1 Operasjonalisering av arbeidsutfall	13
3.2 Fordeling av faktiske arbeidsutfall	14
3.2.1 I stabilt arbeid	15
3.2.2 Inn og ut av arbeid	15
3.2.3 Uten arbeid	16
3.3 Profileringsresultat og 14a-vedtak versus arbeidsutfall	16
3.4 Profileringsløsningen sett fra førstelinja	18
3.4.1 Kunnskap, tillit og bruk	18
3.4.2 Tolkning av selvregistrert informasjon	19
3.4.3 Arbeidshistorikk	19
3.4.4 Ikke en god beslutningsstøtte	19
4. Forslag til forbedringer	20
4.1 Send bedre sorterte grupper til NOE og til lokalkontorene	20
4.1.1 Rendyrk algoritmens formål som sortering og etabler klart utfallsmål	20
4.1.2 Øk treffsikkerheten ved å bytte til en enkel prediksjonsmodell	20
4.1.3 Begrens inndata til begrunnelse for registrering og inntektshistorikk	21

4.2 Hjelp veilederne med kartleggingsjobben	21
4.2.1 Vis informasjonen den automatiske sorteringen er basert på.	22
4.2.2 Gi en enkel fremstilling av relevant arbeidshistorikk ...	22
4.2.3 Ta inn spørsmål om brukerens egenvurdering i registreringen	22
4.3 Finn ut om lette tiltak kan forebygge langtidsledighet for standard	22
4.4 Øke NOEs portefølje?	23
4.4.1 Variant A: Uendret volum, men riktigere sortering til NOE.	23
4.4.2 Variant B: Større volum og flere med bistandsbehov til NOE.	24
4.4.3 Gradvis overgang fra variant A til variant B?	25
Supplerende materiale.	26
Referanser	27
Appendiks 1: Innholdet i registreringsskjemaet.	28
Appendiks 2: Hva sier forskningslitteraturen om prediksjon av langtidsledighet?	29
Arbeidshistorikk	29
Demografiske variabler	29
Motivasjon	29
Referanser	29

PROFILERING AV ARBEIDSSØKERE. HVORDAN VIRKER DET OG KAN DET BLI BEDRE? HOVEDFUNN OG FORSLAG TIL FORBEDRINGER AV NAVS PROFILERINGSLØSNING

Av Gaute Eielsen, Julie Grøtnæs, Tobias Lunde, Wenche Nag og Daniel Salicath

Forord

Denne rapporten er en leveranse fra Team Veivalg i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Rapporten dokumenterer teamets analyse av den innledende delen av arbeidsrettet oppfølging med fokus på profileringsløsningen. I rapporten presenterer vi også forslag til mulige forbedringer av denne løsningen. Arbeidet startet etter at Team Paw i PO Arbeid og Nasjonal Oppfølgingsenhet (NOE) etterspurte en gjennomgang av profileringsalgoritmen som Nav har brukt siden 2018. Prosjektperioden varte fra mai 2023 til desember 2024.

Team Veivalg er en del av Analyseseksjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratets Kunnskapsavdeling. Teamet ble etablert i 2023 for å bidra til at Nav utnytter relevant samfunnsvitenskapelig forskning til å prioritere; sette retning; og gjøre løpende vurderinger i det digitale utviklingsarbeidet. Etableringen var et resultat av at Arbeids- og inkluderingsdepartementet i 2022 ba direktoratet om å utforme et initiativ for forskningsstøttet digitalisering av arbeids- og velferdstjenestene. I tillegg til å gjøre egne analyser, bygger Team Veivalg sin rådgiving på forskning utført av Navs egne forskere så vel som av eksterne.

Team Veivalg består av Gaute Eielsen (leder), Julie Grøtnæs, Tobias Lunde, Wenche Nag og Daniel Salicath. Teamet kombinerer bruk av kvantitative og kvalitative data, og har tverrfaglig samfunnsvitenskapelig kompetanse bestående av samfunnsøkonomi, adferdsøkonomi, deskriptiv statistikk, statsvitenskap og medie- og kommunikasjonsvitenskap.

Team Veivalg styringsgruppe består av Yngvar Åsholt (Kunnskapsdirektør), Anne-Cathrine Grambo (leder for FOU-seksjonen) og Heidi Nicolaisen (leder for Analyseseksjonen).

I arbeidet med denne rapporten har vi hatt stor nytte av diskusjoner og samarbeid med flere miljøer. Vi vil gjerne rette en spesiell takk til NOE, Team Paw, Utviklingsseksjonen, Oppfølgingsseksjonen, Analyseseksjonen, Team Arbeidsrettet Oppfølging, Team Obo, A-team, Team Spenn, Team Sigma, Team Analytisk Plattform, Team Effekt, Statistikkseksjonen, Seksjon for styringsinformasjon, FOU-seksjonen, NADA, Fafo og VDAB (Belgia).

Helsfyr, mars 2025.

Sammendrag

Hver måned registrerer rundt 15 000 personer seg som arbeidssøkere hos Nav. Alle har rett til en vurdering av hvor mye hjelp de trenger for å komme i jobb, men med begrensede ressurser må Nav prioritere effektivt. For å støtte denne prosessen brukes en profileringsalgoritme som gjør en grovsortering av de nyregistrerte før de sendes videre. De man antar vil klare å skaffe seg jobb på egen hånd, sendes til Nasjonal Oppfølgingsenhet (NOE), gitt at de er over 30 år. De øvrige sendes til lokalkontoret. Alle arbeidssøkere skal deretter få sitt bistandsbehov skjønnsmessig vurdert av en veileder. Prosessen er ikke uten risiko siden hverken algoritmen eller veilederne vil ha fullstendig informasjon om den nyregistrertes behov og jobbmuligheter.

Denne rapporten viser at over halvparten av arbeidssøkerne som er forventet å klare seg uten bistand (standardbrukere), ikke er i stabilt arbeid et år etter registrering. Siden disse brukerne får ingen eller bare svært begrenset oppfølging, kan de gå under radaren mens barrierene for å komme i stabilt arbeid vokser. Dette kan føre til at deres behov for hjelp først blir oppdaget når det har blitt så stort at de må følges opp av lokalkontoret i stedet for å betjenes av NOE. En bedre sortering allerede ved registrering kan redusere risiko for at dette skjer.

En svakhet ved dagens algoritme er at den mangler en klar og tydelig operasjonalisering av hva den faktisk skal sortere. Vi foreslår å basere den på en modell som beregner sannsynligheten for at den nyregistrerte har stabilt arbeid over en gitt periode, og der dette er klart operasjonalisert med kvantifiserbare variabler basert på månedsvis lønnsinntekt. Utprøvinger på historiske data viser at dette kan gi en mer treffsikker sortering enn i dag. Modellforslaget er fleksibelt ved at det lett kan endres til for eksempel å beregne sannsynlighet for at den nyregistrerte er uten arbeid over en gitt periode. En slik fleksibilitet er nyttig med tanke på behovet for å kunne justere volumet som skal sendes til NOE. Operasjonaliseringen av modellen legger dessuten til rette for å en systematisk evaluering av algoritmen slik at man kan avdekke mulige forbedringspunkter.

Vi foreslår dessuten å gjøre grunnlaget for den nye modellen tydelig ved å synliggjøre hva den omfatter. Dette vil bidra til økt gjennomsiktighet i vurderingsgrunnlaget. Slik kan veiledere bruke informasjonen i kombinasjon med sin ekspertise for å vurdere innsatsbehov. Det finnes også andre mulige grep for å hjelpe veilederne i kartlegging. For eksempel kan man lette vurderingen av arbeidstilknytning ved at veilederen får enkle, men vesentlige, opplysninger om den nyregistrertes inntektshistorikk i tiden opp mot registrering.

At mange standardbrukere ikke kommer over i stabilt arbeid, finner vi urovekkende. Vi foreslår at det settes i gang et systematisk utviklingsarbeid for å utforske om undergrupper av standardbrukere kan komme raskere i jobb eller øke sin stillingsprosent gjennom en mer differensiert håndtering. Dette kan vise seg å være nyttig hjelp for de arbeidssøkerne som opplever utfordringer, men det legger også grunnlaget for en gradvis og kunnskapsbasert økning av NOEs portefølje.

De ulike forslagene til forbedringer kan iverksettes hver for seg, men vil ha størst effekt dersom de gjennomføres i sammenheng.

1. Innledning

Hver måned registrerer omkring 15 000 personer seg som arbeidssøkere hos Nav. Hvordan kan det bli lettere å finne ut hvem av dem som kan klare å skaffe seg jobb på egen hånd og hvem som trenger hjelp?

Personene som registrerer seg som arbeidssøkere hos Nav, utgjør en stor og mangfoldig gruppe, men har én vesentlig ting til felles: De har alle lovfestet rett på å få en vurdering av Nav av hvor mye veiledning og hjelp de trenger for å komme i arbeid eller annen aktivitet (Nav-loven §14a, 2006). Navs utfordring er å gjøre dette med svært begrensede ressurser, og samtidig ivareta den enkeltes rettigheter og levere tjenester av god kvalitet.

I inngangen til den arbeidsrettede oppfølgingen er den såkalte profileringsalgoritmen sentral. Den gjør en første grovsortering av nyregistrerte etter deres antatte nærhet til arbeidsmarkedet før de rutes videre til en veileder for behovskartlegging og påfølgende oppfølgingsvedtak, heretter omtalt som *14a-vedtaket* etter gjeldende paragraf i Nav-loven. I denne rapporten presenterer vi en overordnet analyse av forbedringspotensialet i denne prosessen med søkelys på profileringsalgoritmens oppbygning og funksjon. Basert på funnene, foreslår vi konkrete forbedringsegrep og skisserer hvordan disse kan bidra til effektivitet og tjenestekvalitet i den arbeidsrettede oppfølgingen. En slik fornying reiser samtidig mer overordnede spørsmål om hvordan nyregistrerte skal fordeles mellom Nasjonal Oppfølgingsenhet (NOE) som betjener brukere som er forventet på å skaffe seg arbeid på egen hånd, og lokalkontorene som følger opp dem med behov for bistand. I denne rapporten skisserer vi to mulige retninger for dette veivalget.

1.1 Hvorfor studere profileringsløsningen?

Profileringalgoritmen ble innført i 2018 som beslutningsstøtte for veilederne, men det er som sorteringsfunksjon den har fått størst betydning.¹ I enkelte kommuner og fylker ble det satt opp dedikerte team for

mottak og oppfølging av arbeidssøkere som blir vurdert til å ha gode muligheter til å komme i arbeid uten bistand fra Nav. Disse blir referert til som brukere som mottar standardinnsats. De spesialiserte teamene var forløperne til Nasjonal Oppfølgingsenhet (NOE) som ble etablert ved inngangen til 2023. Denne enheten betjener brukerne med standard innsatsbehov, gitt at de er i aldersgruppen 30-59 år og kan benytte seg av digitale tjenester².

Profileringalgoritmen avgjør om det er en NOE-veileder eller en lokal veileder som gjør den første behovskartleggingen av arbeidssøkeren i forkant av det skjønnsbaserte 14a-vedtaket. Det er altså ikke en automatisert beslutningsprosess. Personvernregelverket tillater ikke automatisert behandling når den individuelle avgjørelsen har betydning for enkeltpersoner (Personopplysningsloven 2018, art. 22-1).

Algoritmen har altså fått en sentral funksjon i Navs organisering av den innledende delen av arbeidsrettet oppfølging. Det gir grunn til å undersøke om profileringsløsningen fungerer tilfredsstillende eller bør forbedres.

1.2 Problemstillinger, data og metode

Den påfølgende undersøkelsen av forbedringspotensialet i profileringsløsningen, bygger på relevant forskningslitteratur samt gjennomgang av hvordan profileringsalgoritmer brukes i arbeidsrettet oppfølging i land det er naturlig å sammenligne seg med. Med dette som bakteppe har vi samlet inn og analysert empiri om Navs egen profileringsløsning. Vi har rådført oss med relevante fag- og produktmiljøer internt i Nav både underveis i analysen og i utarbeidinger av grepene vi foreslår for å forbedre løsningen. Analysen tar utgangspunkt i følgende tre spørsmål:

1. I hvilken grad klarer henholdsvis veilederne og profileringsalgoritmen å skille mellom nyregistrerte som kan klare å skaffe seg jobb på egen hånd og de som trenger veiledning og bistand?
2. Hvordan kan profileringsløsningen forbedres?
3. Hva er mulige implikasjonene av forslaget til fornyet profileringsløsning for arbeidsfordelingen mellom NOE og lokalkontorene?

¹ I Meld. St. 33 (2015-2016: 45) fikk Arbeids- og velferdsdirektoratet i oppdrag fra departementet å vurdere og eventuelt utvikle et profileringsverktøy «som kan tas i bruk som en støtte for Nav-veilederne arbeid med å avklare og følge opp brukerne.» (...) Dette for raskere å kunne tilby brukerne oppfølging og rett bistand ved første kontakt, slik at både de som trenger mye og lite oppfølging raskt kan komme i/ tilbake i jobb eller utdanning».

² Øvre aldersgrense for NOEs portefølje ble hevet til 67 år i januar 2025.

I det kvantitative materialet har vi sett på nyregistrerte i alderen 30-59 år som samsvarer med aldersgruppen som NOE betjener. Vi henter registerdata knyttet til arbeidssøkerregistreringer fra september 2018 til juni 2024.³ Det kvantitative materialet er hentet fra følgende kilder:

- Nav-interne kilder: Arbeidssøkerregistreringen; fagsystemet for oppfølging av arbeidssøkere og ytelse, kjent som Arena; grunnlaget for offentlig arbeidsmarkedsstatistikk; Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret)
- Nav-eksterne kilder: A-meldingen⁴ og Folke-registeret

Vi har gjort tilgjengelig en egen oversikt som inneholder analysene denne rapporten er basert på, kalt Kunnskapsgrunnlaget.⁵ Under fanen «Datagrunnlaget» i Kunnskapsgrunnlaget er det redegjort ytterligere for det kvantitative materialet vi har anvendt. Kunnskapsgrunnlaget inneholder også flere detaljer om hovedfunnene og om de underliggende analysene. Den inneholder også analyser som har bidratt til en mer helhetlig forståelse av arbeidssøkerregistreringen; hvem arbeidssøkerne er; hvordan de blir vurdert av Nav; og hvordan det går med dem.

Den kvalitative delen av analysen er basert på dybdeintervjuer med 9 veiledere i NOE, gjennomført sommeren 2023, og fra workshops med veilederteamene fra samme enhet, gjennomført i 2023-2024. I tillegg har vi hatt nytte av FAFO-prosjektet «Menneske og maskin» sin studie av hvordan innledende behovsvurderinger gjøres ved lokalkontor (Andersen & Volckmar-Eeg, 2023). Dette prosjektet hadde bidragsfinansiering fra Nav.

Vurderinger av etterlevelseskrav knyttet til personvern i forbindelse med behandlingene av kildene for de kvantitative analysene har blitt gjennomført og er dokumentert her. Tilsvarende vurdering av det kvalitative feltarbeidet er dokumentert her.

1.3 Avgrensninger

I rapporten undersøker vi hvordan Nav lettere kan finne ut hvilke nyregistrerte som kan klare skaffe seg jobb på egen hånd og hvilke som trenger hjelp. Dette er et komplekst spørsmål med en rekke tilgrensede problemstillinger. For sikre en grundig og fokusert analyse innenfor ressursene vi har hatt til rådighet, har det vært nødvendig å gjøre noen klare avgrensninger.

Både i analysen og i forslagene til forbedringsgrep har vi fokusert på standardbrukere, altså arbeidssøkere som forventes å kunne skaffe seg arbeid selv. Dette er en stor gruppe som vi vet lite om. Overgangen til å betjene denne gruppen nasjonalt gjennom NOE i stedet for lokalt, gjør det viktig å få mer kunnskap om deres situasjon som arbeidssøkere. De øvrige innsatsgruppene er ikke understudert i samme grad, og er heller ikke direkte berørt av etableringen av NOE. Disse er derfor ikke like grundig analysert i denne rapporten.

En annen avgrensning er at vi i stor grad ikke tar hensyn til veiledning, oppfølging og tiltak som arbeidssøkere eventuelt mottar mens de er registrert hos Nav. Dette betyr at vi ikke kan si hvordan dette kan ha påvirket overgangen til arbeid. Dette vil sannsynligvis ikke ha noen vesentlige konsekvenser for våre analyser og forbedringsforslag. Tettere oppfølging og arbeidsmarkedstiltak skjer bare unntaksvis for arbeidssøkere med standardinnsats. Bare 5 % av alle arbeidssøkere deltar i et arbeidsmarkedstiltak i løpet av året etter registrering, og for dem som får standardinnsats som første 14a-vedtak, er det kun 0,8 %. Det er mulig at annen oppfølging enn tiltak kan bidra til at arbeidssøkere finner arbeid, men lite tilsier at det skjer i så stor grad at det vil påvirke våre funn.

Som nevnt innledningsvis blir profileringen av og til beskrevet som beslutningsstøtte, men samtidig er det blitt stilt spørsmål om hvor godt den virker for dette formålet. Dette er et tema som denne rapporten ikke

³ Utgangspunktet for mange analyser av arbeidssøkere, for eksempel Navs ledighetsstatistikk, er beholdningen av arbeidssøkere på et gitt tidspunkt eller over en gitt periode. Våre analyser tar derimot utgangspunkt i registreringer. Siden noen arbeidssøkere er ledige over lengre tid mens mange andre er ledige i en kort periode, får vi til dels andre resultater enn Navs ledighetsstatistikk.

⁴ A-meldingen er en månedlig melding til NAV, SSB og Skatteetaten om inntekt, arbeidsforhold og forskuddstrekk, samt arbeidsgiveravgift og finansskatt for virksomheten

⁵ Kunnskapsgrunnlaget er tilgjengelig her

går i dybden på. Beslutningsstøtte kommer i mange varianter, og strekker seg fra det enkle til det avanserte. Det kan for eksempel bli sett på som støtte som gjør det lettere å fatte en beslutning ved å tilgjengeliggjøre eller tilby ny informasjon til en som fatter beslutninger, men det kan også forstås som et verktøy som kommer med beslutningsforslag som man skal ta stilling til. En grundig evaluering av profileringsalgoritmens funksjon som beslutningsstøtte faller utenfor rammene av denne rapporten.

Vi understreker at de påfølgende analysene ikke sier noe om hvor god eller dårlig jobb profileringsalgorit-

men og spesielt veiledere gjør. Utfallsmålene vi introduserer må ikke forstås som en fasit for om veiledere fattet riktige eller feil vedtak. Formålet med utfallsmålene er utelukkende å kunne si noe om hvordan det går med arbeidssøkere sett opp mot hvordan profileringen og veiledere vurderer dem.

Nav er en organisasjon i kontinuerlig endring, og rapporten forholder seg til seg til rutiner og grensesnitt er de som var gjeldende i analyseperioden mai 2023-december 2024.

2. Den innledende delen av arbeidsrettet oppfølging

Dette kapitlet gir en gjennomgang av hva den innledende delen av arbeidsrettet oppfølging består i. Vi beskriver de ulike trinnene og prosessene som inngår i denne fasen, fra registrering til behovskartlegging og fastsettelse av 14a-vedtak. Det legger grunnlaget for å forstå analysene i neste kapittel.

2.1 Registreringen

Selve inngangen starter ved at personen registrerer seg som arbeidssøker via Navs registreringsløsning på nav.no eller på et lokalkontor. Det gjøres ved at brukeren velger mellom forhåndsdefinerte svar i et forholdsvis kort skjema med spørsmål om følgende: (Appendiks 1):

- begrunnelse for registrering
- siste ansettelse med opplysning hentet fra Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret)
- utdanningsnivå og om utdanningen er fullført samt godkjent i Norge
- hvorvidt brukeren har helseutfordringer eller andre utfordringer som kan være en barriere for å søke jobb eller være i jobb

2.2 Profileringsalgoritmens grovsortering og automatiske overføring

Dagens profileringsalgoritme bruker opplysninger gitt av brukeren ved registrering i tillegg til opplysninger fra Aa-registeret. At algoritmen *profilerer* betyr i denne sammenheng at den prosesserer disse opplysningene for å plassere de nyregistrerte i en av tre grupper, rangert etter antatt behov for bistand (Tabell 2). Fram til våren 2024 hadde disse profileringsgruppene samme navn som innsatskategoriene som veilederne vurderer ved fastsettelse av 14a-vedtak. Ordlyden i

profileringsresultatet er siden endret, men algoritmens oppbygning er den samme som da den ble innført i 2018. Kun brukere der ingen spesielle hensyn er angitt blir profilert til kategorien «antatt rask overgang til arbeid», også omtalt som «standardinnsats». Intensjonen med å heller profilere til for stort behov enn for lite behov er diskutert i en tidlig studie av algoritmen av Dahl og Myklathun (2022: 97), som også var et viktig utgangspunkt for dette arbeidet.

Algoritmens profilering er førende for om den første behovskartleggingen blir utført av en veileder på lokalkontoret eller av en veileder i NOE. En automatisk oppgavefordeler kalt Robben sender automatisk nyregistrerte profilert til *antatt rask overgang til arbeid*, i aldersgruppen 30-59 år, til NOE. Alle andre sendes automatisk til sine respektive lokalkontor.

2.3. Veilederens kartlegging og 14a-vedtak

I kartleggingen samler veilederen inn og bearbeider informasjon om ulike forhold som samlet kan gi innsikt om den nyregistrertes behov for bistand. Kartleggingen legger grunnlaget for veilederens skjønnsbaserte vurdering av innsatsbehov som fastsettes i 14a-vedtaket. Det er ikke noe tydelig skille mellom kartlegging og vurdering; de glir over i hverandre.

Kartleggingen foregår ved at veilederen gjennomgår en rekke opplysninger hvorav mange er tilgjengelige digitalt. Dette kan gjelde forhold som for eksempel arbeidshistorikk, tiltakshistorikk, sykemeldingshistorikk, tidligere Nav-dialoger, bransjetilhørighet, geografisk tilhørighet, familiesituasjon og språkferdigheter. Opplysningene hentes fra interne fagsystemer; fra tilgjengelig registre; og fra registreringsløsningen som inneholder opplysningene som brukeren selv har oppgitt. I tillegg kan veiledere samle

Tabell 1 Oversikt over stegene i den innledende delen av arbeidsrettet oppfølging

1. Registreringen	2. Grovsortering og overføring	3. Kartlegging og 14a-vedtak
Personen registrerer seg som arbeidssøker enten via nav.no eller ved et lokalkontor	Algoritmen profilerer nyregistrerte personer; grovsorterer etter antatt behov for bistand fra Nav for å komme i arbeid; og sender dem deretter ut fra gitte kriterier enten til NOE eller lokalkontor	Veilederen kartlegger personens behov for bistand og fatter deretter 14a-vedtak

informasjon gjennom direkte kontakt med brukeren enten via digital dialog, over telefon eller i videomøte. På lokalkontoret kan dette også skje gjennom fysiske møter. Personer som ved registrering har oppgitt å ha helseutfordringer eller andre utfordringer, skal alle få tilbud om samtale (Navet, 2024).

Når NOE-veilederens vurdering er at brukeren vil trenge mer oppfølging enn algoritmens profilering tydet på, overføres vedkommende til lokalkontoret for kartlegging og fastsettelse av 14a-vedtak. Det motsatte vil også forekomme, for eksempel når brukeren ved registrering har svart bekreftende på helsemessige

eller andre utfordringer, men der veilederen på lokalkontoret finner at utfordringene ikke er til hinder for å komme ut i jobb og at det heller ikke finnes andre forhold som tilsier at vedkommende trenger bistand. I slike tilfeller skal veilederen lokalt fatte 14a-vedtaket og deretter overføre brukeren til NOE, gitt at vedkommende er i den aktuelle aldersgruppen samt kan benytte seg av digitale tjenester.

Den skjønnsbaserte vurderingen beskrives i Navs veiledning til veilederne som en «gap-analyse» (Navet, 2024). Formålet er å vurdere avstanden mellom nyregistrertes kompetanse og forutsetninger på den

Tabell 2 Algoritmens grovsortering, ruting og informasjonsoverføring til veiledere

Kategorisering	Algoritmens regler	Ruting	Profileringsresultat i fagsystemet
<i>Brukere der ingen spesielle hensyn er angitt</i>	Minst fullført grunnskole Utdanning bestått: Ja Godkjent i Norge: Ja Vært i arbeid minimum 6 måneder sammenhengende i løpet av de siste 12 måneder før registrering (registerdata) Nei på spørsmålene om helseutfordringer eller andre utfordringer	30-59 år til NOE forutsatt ikke reservert seg mot elektronisk kommunikasjon. Alle andre til lokalkontor.	«Antatt rask overgang til arbeid: vurder om brukeren har gode muligheter til å beholde eller komme i jobb på egenhånd» Tidligere «Standardinnsats»
<i>Brukere med mulige hindre knyttet til utdanning eller arbeidshistorikk</i>	Ikke fullført grunnskole og/eller Utdanning bestått: Nei og/ eller Godkjent i Norge: Nei og/eller Ikke vært i arbeid minimum 6 måneder sammenhengende i løpet av de siste 12 måneder før registrering (registerdata) Nei på spørsmålene om helseutfordringer eller andre utfordringer	Alle til lokalkontor	«Antatt behov for veiledning: vurder brukerens jobbmuligheter og behov for veiledning» Tidligere «Situasjonsbestemt innsats»
<i>Brukere som har oppgitt å ha helsemessige eller andre utfordringer</i>	Ja på ett eller begge spørsmål om helsemessige utfordringer eller andre utfordringer for å komme i arbeid Overstyrer arbeidshistorikk og svar på spørsmål om utdanning	Alle til lokalkontor	«Brukeren har oppgitt hindringer: vurder brukerens jobbmuligheter og behov for veiledning.» Tidligere «Behov for AEV» ⁶

⁶ Forkortelse for arbeidsevnevurdering.

ene siden og behovet i arbeidsmarkedet på den andre. I tillegg skal man følge sentrale føringer om hvilke grupper som skal prioriteres. Veilederen har følgende mulige konklusjoner for vedtaket som skal reflektere brukerens innsatsbehov:

- *Gode muligheter (standardinnsats)*: veilederen vurderer at personen har gode muligheter til å nå sitt mål om arbeid på egenhånd og med generelle tjenester
- *Trenger veiledning (situasjonsbestemt innsats)*: personer veilederen vurderer at kan trenge veiledning for å nå sitt mål om arbeid
- *Trenger veiledning, nedsatt arbeidsevne (Spesielt tilpasset innsats)*: personer veilederen vurderer at kan trenge veiledning for å nå sitt mål om arbeid, og som har nedsatt arbeidsevne
- *Liten mulighet til å jobbe (Varig tilpasset innsats)*: personer veilederen vurderer at har liten mulighet for å jobbe på grunn av varig nedsatt arbeidsevne

I en studie av den skjønnsmessige vurderingen ved lokalkontor fant forskere i Fafo at innsatsbehovene ble gitt ulikt innhold av ulike veiledere, og at innsatsbehovene ble brukt til ulike ting:

Slik variasjon i vurderingene henger også sammen med veiledernes referanserammer, hva slags brukere de er vant med å håndtere og jobbe med, og vil da også påvirkes av både brukerne ved kontoret og kontorets organisering. I tillegg var det flere veiledere som påpekte at innsatskategoriene ikke har et intuitivt innhold (Andresen og Volckmar-Eeg, 2023: 24).

Også forståelsen av hva som regnes som en standardbruker har variert, og det finnes ikke en entydig og målbar definisjon. Det er imidlertid en utbredt oppfatning at det er en mer helhetlig forståelse i etaten av hva en legger i begrepet standardbruker enn før, og at NOE har bidratt til dette (Proba, 2024).

I den grad NOE-veiledere gir oppfølging, er dette begrenset til enkel veiledning i form av for eksempel digitalt jobbsøkerkurs; lenker til ressurser for arbeidssøkere; og CV-oppfølging. NOE skal ifølge rutinen ikke følge langtidsledige utover 6 måneder. Brukere som går ledige lenger, skal overføres til lokalkontoret. NOE følger imidlertid opp langtidsarbeidssøkere som har vært tidvis i jobb i løpet av perioden.

3. Hvordan virker dagens løsninger?

Et formål med den innledende delen av oppfølgingen er finne ut hvem av de nyregistrerte som kan klare å skaffe seg jobb på egen hånd og hvem som trenger bistand. For å avdekke forbedringspotensialet i denne prosessen, undersøker vi i dette kapittelet først i hvilket omfang de nyregistrerte kommer i jobb. Vi ser deretter på om arbeidsutfallet synes å samsvare med henholdsvis veiledernes første 14a-vedtak⁷ og algoritmens profileringsresultat. Formålet er å undersøke hvordan det går med arbeidssøkere sett opp mot hvordan profileringsalgoritmen og veiledere vurderer dem. Til slutt undersøker vi hvordan førstelinja forholder seg til profileringsløsningen og prosessen den inngår i.

3.1 Operasjonalisering av arbeidsutfall

Algoritmens regler ligger altså til grunn for en grov-sortering; brukere med utfallet «antatt rask overgang til arbeid» sendes til NOE, mens øvrige brukere med antatt behov for mer veiledning sendes lokalkontor. Veiledere skal vurdere den enkeltes behov for bistand fra Nav for å komme i jobb. Enkelt forklart kan man si at både algoritmen og veiledere skal gjøre en kvalifisert «gjetting» om nyregistrertes framtidige muligheter. Mens algoritmen gjør sin «gjetting» ut fra et sett klart definerte regler, skal veilederen gjøre en skjønnsmessig vurdering av den enkeltes forutsetninger og rettigheter ut fra et sett overordnede retningslinjer.

I det følgende vil vi se på algoritmens og veiledernes «gjetting» opp mot hvordan det faktisk går med nyregistrerte i arbeidsmarkedet de første 12 månedene etter at de meldte seg som arbeidssøkere. For dette formålet trenger vi (1) å operasjonalisere et relevant sett av klart definerte utfallsmål for hva vi anser å være i jobb, og (2) utarbeide en «fasit» gjennom en deskriptiv statistisk analyse av om de nyregistrertes kommer i jobb i en konkret tidsperiode. Dette er nødvendig både for å evaluere dagens profileringsløsning, og for å utvikle og evaluere en ny prediksjonsmodell for algoritmen.

Utfallsmål for overgang til stabilt arbeid er så langt vi kjenner til ikke etablert fra før i Nav.⁸ Etter å ha vurdert flere mulige indikatorer og datakilder, mener vi at lønnsinntekt er den mest egnede indikatoren på grunn av at A-meldingen er en langt mer pålitelig kilde enn alternativene.⁹ Den danner grunnlag for beskatning, og det er dermed sterke insentiver for å sikre at informasjonen i meldingen er korrekt.¹⁰

I det følgende undersøker vi lønnsinntekt fra måned til måned for personer som registrerte seg som arbeidssøkere i perioden fra og med september 2018 til og med mars 2019, og fra mars 2023 til og med juli 2023.¹¹ Starten på observasjonsperioden er valgt fordi dagens profileringsløsning ble innført i september 2018. Vi har valgt å ekskludere koronapandemien fordi den ville hatt en veldig stor effekt på analysen. Vi har også valgt å ekskludere året før og etter pandemien fordi mye av analysen ser på lønnsinntektsforløpene til arbeidssøkere i året før og etter at de registrerer seg. Vi definerer starten på pandemien til mars

.....

⁸ Dette kan ligne den nye indikatoren for overgang til arbeid, men formålet er ulikt. Indikatoren skal si noe om effekten Nav-kontor har på arbeidssøkeres overgang til arbeid, og ser på ulike grupper og utvikling over tid. Formålet her er å forstå individers skjebner på arbeidsmarkedet, og å predikere hvordan det går med enkeltmennesker.

⁹ I våre innledende analyser definerte vi i *stabilt arbeid* som «arbeidssøkeren hadde en lønnsinntekt over 1,5 6 måneder etter registrering samt 5 og/eller 7 måneder etter registrering». Men denne definisjonen er problematisk; mange arbeidssøkere beveger seg inn og ut av lønnet arbeid etter registrering; andre er mer eller mindre helt uten lønnet arbeid; mens andre igjen finner og forblir i lønnet arbeid. Lønnsinntekt på et gitt tidspunkt egner seg ikke til å skille mellom disse ulike utfallene. Vi gikk derfor over til å se på hvor lenge arbeidssøkere var registrert i Arbeidssøkerregisteret. Men også dette er en dårlig indikator på overgang til arbeid siden man kan være registrert som arbeidssøker og samtidig være i lønnet arbeid, og man kan slutte å være registrert som arbeidssøker uten å gå over i lønnet arbeid. En annen mulig indikator for overgang til arbeid er arbeidsforhold i Aa-registeret, men dette registeret er ikke oppdatert til enhver tid og dermed ikke en pålitelig datakilde.

¹⁰ A-meldingen er en månedlig melding til NAV, SSB og Skatteetaten om inntekt, arbeidsforhold og forskuddstrekk, samt arbeidsgiveravgift og finansskatt for virksomheten.

¹¹ Vi bruker opplysninger om lønnsinntekt i form av kontantytelser rapportert av arbeidsgiver. Det inkluderer ikke skattepliktige lønnsytelser utbetalt av NAV, for eksempel sykepenger eller kvalifiseringsstønad. Lønnsstilskudd fra Nav inngår når utbetaling skjer via arbeidsgiver som bare er unntaksvis for vårt utvalg. Vi ser bort fra feriepengene, sluttvederlag, lønn etter dødsfall, og beregnet skatt. For en oversikt over grunnbeløpets verdi fra år til år, se <https://www.skatteetaten.no/satser/grunnbelopet-i-folketrygden/>.

.....

⁷ Av brukerne vi har sett på fikk kun 16 % to eller flere 14a-vedtak i løpet av sine første 12 måneder som NAV-registrert arbeidssøker.

2020 og slutten til mars 2022, basert på at dette er perioden vi ser store utslag i våre utfallsmål. For å korrigere for inflasjon, oversetter vi lønn til folketrygdens grunnbeløp (G). I 2024 var 1G tilsvarende 10 336 kroner i måneden og 124 028 kroner i året. Siden vi ser på månedsinntekt, refererer vi til G per måned med mindre annet er spesifisert. Vi ser ikke hvor mye personer arbeider hver måned, men tolker lønn under 3G som at personen ikke er i fulltidsarbeid. Dette baserer vi på at 3G tilsvarer laveste tariff lønn for fulltidsarbeid i Norge.

Vi har utforsket forskjellige måter å bruke lønnsinntekt på til å si noe om hvordan det går med arbeidssøkere etter at de registrerer seg. Valget falt på sekvensanalyse der vi deler arbeidssøkere inn tre ulike type utfall basert på lønnsinntekt fra måned til måned. Denne tilnærmingen fremhever ulike typer arbeidslivstilknytning over tid i større grad enn andre tilnærminger, og gjør det mulig å gruppere arbeidssøkere på en måte som tar høyde for kompleksiteten. På denne bakgrunn har vi utarbeidet et sett utfallsmål bestående av tre ulike typer sekvenser definert etter lønnsinntekt (Tabell 3).

Tabell 3 Utfallsmål for å komme i arbeid

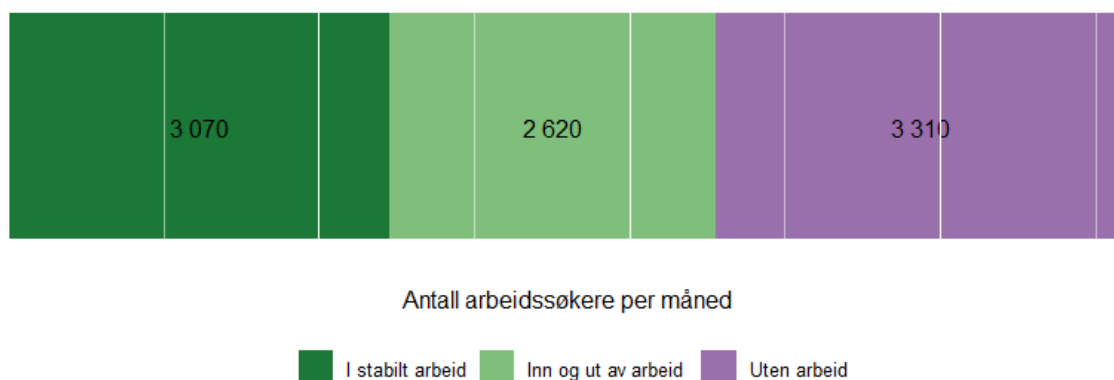
Sekvensgruppe	Operasjonalisering
<i>I stabilt arbeid</i>	(a) Over 3G i 10 måneder eller mer i løpet av året etter registrering eller (b) mer enn 3G i 5 måneder fra og med 6 måneder til og med 12 måneder etter registrering
<i>Inn og ut av arbeid</i>	Verken <i>I stabilt arbeid</i> eller <i>Uten arbeid</i>
<i>Uten arbeid</i>	Under 1G i 10 måneder eller mer i løpet året etter registrering

Ytterligere bakgrunn for valget av disse definisjonene og valget av sekvensanalyse, samt en beskrivelse av sekvenstypene og hvordan de henger sammen med andre faktorer, finnes i fanene «Hvorfor sekvensanalyse» og «Veivalgs sekvenser» i Kunnskapsgrunnlaget.

3.2. Fordeling av faktiske arbeidsutfall

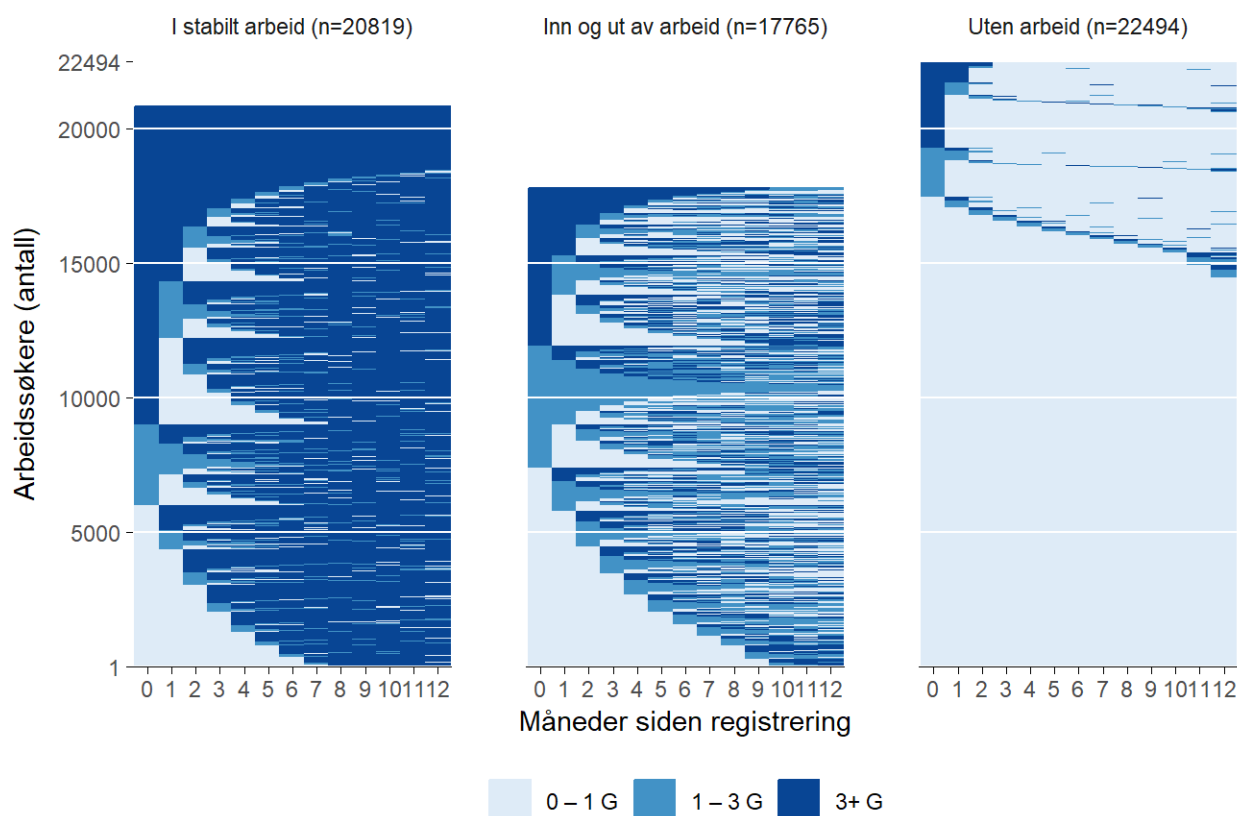
Nyregistrerte i alderen 30-59 år fordeler seg relativt jevnt på de tre sekvensgruppene når vi ser på en gjennomsnittlig måned (Figur 1). Ser vi nærmere på lønnssekvensene i hver gruppe, finner vi at *Inn og ut av arbeid* er en mer sammensatt gruppe enn de to øvrige (Figur 2).

Figur 1 Fordeling av nyregistrerte, etter arbeidsutfall i en gjennomsnittlig måned hvor ca. 9 000 personer mellom 30-59 år registrerer seg som arbeidssøkere.



Kilde: Kunnskapsgrunnlaget til rapporten, Team Veivalg

Figur 2 Arbeidssøkere fordelt på tre typer lønnssekvenser. Hver horisontale linje representerer en arbeidssøkers individuelle lønnsinntekt over de 12 første månedene etter registrering hos Nav. I utvalget grafen er basert på er: 20 819 (34%) arbeidssøkere «I stabilt arbeid»; 17 765 (29%) «Inn og ut av arbeid» og 22 494 (37%) i «Uten arbeid».



Basert på registreringer fra: Sep 2018 - Feb 2019; Mar 2023 - Jul 2023

Kilde: Kunnskapsgrunnlaget til rapporten, Team Veivalg

3.2.1 I stabilt arbeid

Denne gruppen utgjør 34 % av de nyregistrerte, og består av personer som vi med stor sikkerhet kan si har klart å skaffe seg arbeid på egen hånd. Nav tilbyr svært begrenset støtte for å skaffe arbeid de første 6 månedene og det er derfor lite trolig at Nav direkte støttet disse personene med å komme i stabilt arbeid. Bare 1% av denne gruppen deltar i arbeidsmarkedstiltak i 1 måned eller mer i løpet av året etter registrering. De er i stabilt arbeid med lønn over 3G i løpet av de første 12 månedene etter registrering. Størparten har noen måneder under dette inntektsnivået, men kommer opp igjen og holder seg der innen måned 6 og framover. En mindre undergruppe har 3G i månedlig

lønnsinntekt gjennom hele perioden. Gruppen som helhet består av arbeidssøkere som er nært arbeidsmarkedet. Vi anser det som at de ikke har behov for bistand fra Nav for å ende opp i stabilt arbeid.

3.2.2. Inn og ut av arbeid

Denne gruppen utgjør 29 % av de nyregistrerte, og består av personer som går ut og inn av arbeidslivet. Det kan for eksempel være ansatte i deltidsyrker, sesongarbeidere og arbeidstakere med sporadiske ansettelser. Behovet for bistand fra Nav kan dermed variere forholdsvis mye innad i gruppen. En ytterligere segmentering kan gi et klarere bilde av hvordan bistandsbehovet varierer.

3.2.3. Uten arbeid

Den tredje og siste gruppen utgjør 37 %, og består av personer som har lav eller ingen deltakelse i arbeidslivet i løpet av året etter at de registrerte seg som arbeidssøkere. De har alle hovedsakelig mellom 0 og 1 G i lønnsinntekt hver måned gjennom hele perioden. Noen av dem er innimellom på et høyere lønnsnivå, men bare unntaksvis. Dette tilsier at arbeidssøkerne i denne gruppen har barrierer for komme i jobb og trenger bistand fra Nav.

3.3 Profileringsresultat og 14a-vedtak versus arbeidsutfall

I det følgende ser vi på algoritmens profileringsresultat og veilederens første 14a-vedtak for de samme nyregistrerte som inngår i «fasiten» vi etablerte over.¹² Vi ser altså forhåndsvurderingen til algoritme og veileder opp mot hvilket arbeidsutfall vårt utvalg av nyregistrerte faktisk fikk. Denne analysen tar ikke høyde for at enkelte arbeidssøkere kan ha mottatt veiledning og bistand som har bidratt til deres arbeidsutfall. Det faktum at bare 1 % av de som er i kategorien i *stabilt arbeid* har deltatt på tiltak, ser vi som en indikasjon på at denne gruppen får oppfølging i svært liten grad.

Profileringsresultatene og 14a-vedtakene deles inn «standard» og «ikke-standard» slik at vi får fire analysegrupper (Tab. 4). Vårt hovedanliggende er å undersøke i hvilken grad personer som blir sortert eller vurdert til *standard*, også er i gruppen i *stabilt arbeid*. Vi

lurer også på om det primært er standardbrukere vi finner igjen i gruppen i *stabilt arbeid*. Blikket vårt er dermed rettet mot skillet mellom de som antas å ha gode muligheter for å klare seg uten bistand fra Nav (standard) og alle andre (ikke-standard).

Analysen viser at veilederne er ikke like strenge som algoritmen i sin bruk av *standard*-kategorien. Denne kategorien skal bestå av personer som har gode forutsetninger for å klare skaffe seg arbeid på egen hånd, men sekvensanalysen viser at mindre enn halvparten er over i stabilt arbeid i løpet av det første året (Fig. 4). Algoritmen gir 38 % av de nyregistrerte *standard* som profileringsresultat mens veilederne gir tilsvarende 14a-vedtak til 60 %. Så godt som alle som profileres til *standard* får også *standard* som 14a-vedtak (95 %). I tillegg gir altså veilederne dette 14a-vedtaket til en betydelig andel av dem som ble profilet til *ikke-standard* (Figur 3). Det må understrekes at verken profileringen eller veilederne forsøker å treffe på våre utfallsmål, og analysen sier derfor ikke noe om hvor «feil» eller «riktig» profileringen og veilederne gjør med tanke på det de faktisk prøver å oppnå.

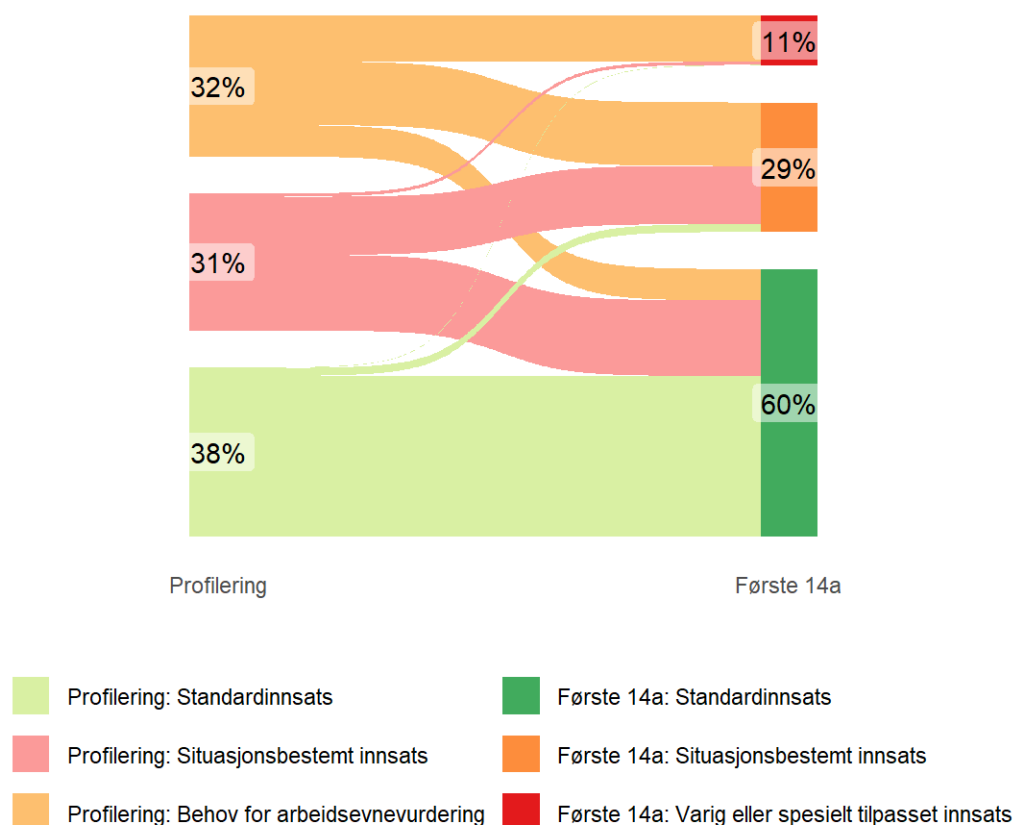
Resultatene av analysen kan tolkes som at veilederne treffer bedre enn algoritmen på hvem som vil tilhøre utfallsgruppen i *stabilt arbeid* (Tabell 5). Av arbeidssøkerne vi inkluderer i analysen, fikk 27 % et *standard*-vedtak og endte opp i denne utfallsgruppen, mens 8 % fikk *ikke standard*-vedtak og endte denne gruppen. Tilsvarende oppsplitting av utfallsgruppen i *stabilt*

Tabell 4 Fire analysegrupper basert på profileringsresultat og 14a-vedtak

	Profileringsresultat	Første 14a-vedtak
<i>Standard</i>	«Antatt rask overgang til arbeid: vurder om brukeren har gode muligheter til å beholde eller komme i jobb på egenhånd» (Standardinnsats)	«Gode muligheter» (Standardinnsats)
<i>Ikke-standard</i>	«Antatt behov for veiledning: vurder brukerens jobbmuligheter og behov for veiledning» (Situasjonsbestemt innsats)	«Trenger veiledning» (Situasjonsbestemt innsats)
	«Antatt behov for veiledning: vurder brukerens jobbmuligheter og behov for veiledning» (Spesielt tilpasset innsats)	«Trenger veiledning, nedsatt arbeidsevne» (Spesielt tilpasset innsats)
	«Brukeren har oppgitt hindringer: vurder brukerens jobbmuligheter og behov for veiledning» (Behov for AEV)	«Liten mulighet til å jobbe» (Varig tilpasset innsats)
		«Jobbe delvis» (delvis, varig tilpasset innsats)

¹² Vi avgrenser til første 14a-vedtak siden dette sjelden endres i løpet de første 12 månedene.

Figur 3 Fordelingen av nyregistrerte, 30-59 år, etter profileringsresultat og første 14a-vedtak



Basert på registreringer fra: Sep 2018 - Aug 2019; Mar 2022 - Jan 2024

Kilde: Kunnskapsgrunnlaget til rapporten, Team Veivalg

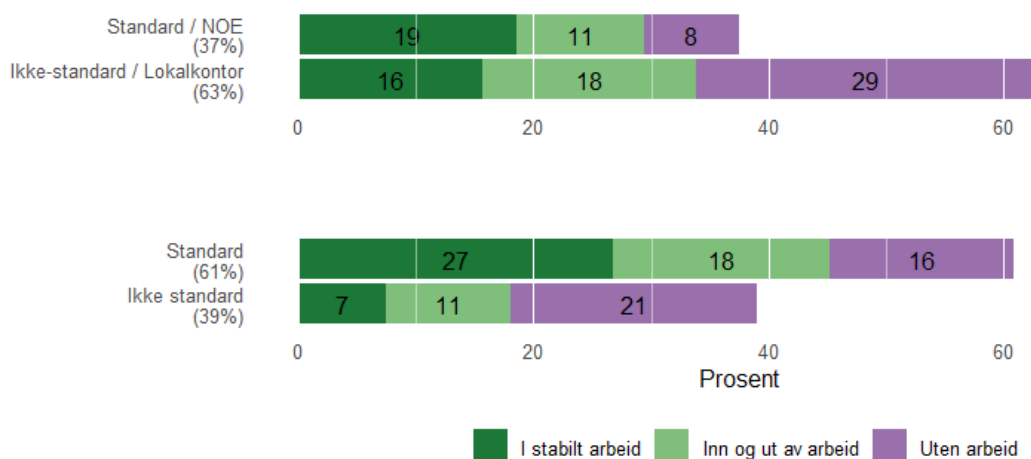
arbeid etter profileringsresultat, viser 18 % på *standard* og 16 % på *ikke-standard*. Men veiledere gir også flere *standard*-vedtak til arbeidssøkere som ender opp i sekvensgruppen *Uten arbeid* sammenlignet med profileringen, henholdsvis 16% og 8% av arbeidssøkere.

Algoritmen gir *standard* som profileringsresultat til nokså mange som kan ha behov for oppfølging. Dette skjer selv om intensjonen bak utformingen av algoritmen var at den heller skulle sette nyregistrerte til for høyt enn for lavt innsatsnivå. Sekvensgruppene *Inn og ut av arbeid* og *Uten arbeid* utgjorde til sammen 66

Tabell 5 Arbeidsutfall fordelt på henholdsvis profileringsgruppe og 14a-vedtaksgruppe. Nyregistrerte, 30-59 år.

		Profileringsgruppe		Vedtaksgruppe	
Arbeidsutfall		Standard	Ikke standard	Standard	Ikke standard
I stabilt arbeid	34%	18%	16%	27%	8%
Inn og ut av arbeid	29%	11%	18%	18%	11%
Uten arbeid	37%	8%	29%	16%	21%
Totalt	100%	37%	63%	61%	40%
Treffsikkerhet		64%		66%	

Figur 4. Arbeidssøkere, 30-59 år, fordelt på henholdsvis profilering standard/ikke-standard og 14a-vedtak standard/ikke-standard, brutt ned på arbeidsutfall.



Basert på registreringer fra: Sep 2018 - Feb 2019; Mar 2023 - Jul 2023

Kilde: Kunnskapsgrunnlaget til rapporten, Team Veivalg

% av de registrerte. De som endte opp med disse utfallene og ble profilert til *standard* utgjorde 19 % av arbeidssøkere mens *ikke-standard* utgjorde 47 %. Gjør vi tilsvarende oppsplitting etter 14a-vedtak, finner vi at veilederne satte 34 % til *standard* og 32 % til *ikke-standard* (Tabell 5). Personene i gruppen *inn og ut av arbeid* synes å være de det er vanskeligst å plassere både for algoritmen og for veilederne.

3.4 Profileringsløsningen sett fra førstelinja

Så langt har vi undersøkt hvor godt profileringsløsningen fungerer gjennom analyser av registerdata. I det følgende går vi gjennom momenter som var sentrale i veilederens betraktninger om profileringsløsningen.

3.4.1 Kunnskap, tillit og bruk

Team Veivalgs dybdeintervjuer med veiledere i NOE viste en gjennomgående god forståelse av algoritmens oppbygning og sorteringsfunksjon. Veilederne var innforstått med nødvendigheten av en selvstendig skjønnsvurdering av hver enkelt nyregistrert, og beskrev en rask behovskartlegging. Denne bestod i hovedsak i å etterprøve algoritmens profilering til «standard», men ikke å støtte seg på den. Likevel var oppfatningen at de oftest konkluderte med «standard»-innsats og dermed i tråd med algoritmens profilering. I tilfeller der veilederen kom fram til at den

nyregistrerte hadde et høyere innsatsbehov, skulle saken overføres til lokalkontor for kartlegging og 14a-vedtak. Grunnen til det er at NOE kun kan fatte 14a-vedtak om standardinnsats.

Lokalt varierer kunnskapen om algoritmen både mellom kontorene og internt på kontorene. FAFOs feltarbeid ved Nav-kontor i Oslo-regionen viste at veiledere ikke nødvendigvis var kjent med at brukerne innledningsvis profileres av en algoritme. Blant dem som visste om algoritmen, var det sprikende forståelsen av hva den gjør; hva den kan brukes til; og hvor mye man kan og bør stole på den (Andersen & Volckmar-Eeg 2023: 14-16).

Når Nav-kontor sendte saker til NOE, kunne den opprinnelige profileringen lede veilederne til å sjekke bestemte forhold. Det kunne for eksempel være at de så nærmere på registersvarene for utdanning om brukeren hadde blitt profilert til *situasjonsbestemt innsats* eller sykdomshistorikk om profileringsresultatet hadde vært *behov for AEV*. NOE-veilederens grunnleggende kunnskap om algoritmen kunne sette dem på sporet av hvorfor den lokale veilederen mente profileringen var feil, selv om vedkommende ikke hadde delt sine vurderinger.

I NOEs etableringsfase gjenspeilte overføring av brukere fra lokalkontor gjerne ulike oppfatninger av hvem som var å betrakte som en standardbruker. Proba fant i sin evaluering at NOE har bidratt til en mer enhetlig forståelse av hva en standardbruker er og en mer strømlinjet oppfølging av gruppen på tvers av Nav (Proba 2024).

3.4.2 Tolkning av selvregistrert informasjon

Veilederne i NOE sjekket gjerne svarene fra arbeidssøkerregistreringen direkte som en del av kartleggingen, og var innforstått med at disse skulle være gitt av brukeren selv. Svarene ble tidvis omtalt som «brukers stemme», men det var ulike innfallsvinkler til hvordan denne skulle tolkes. Noen understreket viktigheten av å ha tillit til brukerens framstilling av egen situasjon, og kunne legge ekstra vekt på registreringssvarene om de var i tvil om 14a-vedtaket. Andre var opptatt av om brukeren hadde forstått innholdet i spørsmålene og om de forstod hvilke opplysninger som det var relevant å oppgi. Utdanningsspørsmålene i registreringsløsningen ble gjerne brukt som eksempler. Veilederne opplevde at brukernes svar på disse kunne framstå som tilfeldige. Dette ble gjerne forklart med at brukeren ikke nødvendigvis visste svarene på spørsmålene eller at spørsmålene hadde uklart meningsinnhold.

Det ble også kommentert at nyregistrerte kunne ha sine personlige grunner for å gi svar som ga et annet bilde av situasjonen enn det som var realiteten. For eksempel ble det påpekt at enkelte kunne ha betenkeligheter med å oppgi psykisk sykdom i et nettbasert skjema uten på å vite hva som siden ville skje med en slik opplysning. Veilederne var også oppmerksomme på muligheten for at brukeren kunne ha fått hjelp av en annen person til å legge inn svarene eller brukt en oversettelses-app, hvis det var snakk om språkbarrierer.

Det ble dessuten påpekt at brukerne ikke blir spurt om hvordan de selv vurderer sine framtidige jobbmuligheter ved registrering, og at et slikt spørsmål kunne gitt indikasjoner både på motivasjon og helt konkret

på om personen hadde en konkret jobb å gå til noen måneder fram i tid.¹³

3.4.3 Arbeidshistorikk

NOE-veilederne skjønnsmessige vurdering av innsatsbehov var basert på et helhetsbilde av den nyregistrertes situasjon, men arbeidshistorikk ble ofte tillagt mest vekt.¹⁴ Den gjennomgående holdningen var at god arbeidshistorikk veide opp for mangler ved utdannelsen. Tegn på for svak arbeidstilknytning kunne være hyppige eller langvarige opphold fra arbeidslivet; langvarig lønnstilskudd; rapporter fra tiltak som vitnet om utfordringer; lav inntekt; og lav stillingsprosent. I tilfeller der man var i tvil om standardinnsats var riktig innsatsnivå, hendte det at veilederen sjekket personens lønnsinntekt (A-inntekt). Samtidig ble det påpekt at ikke alle veilederne hadde tilgang til dette inntektsregisteret.

3.4.4 Ikke en god beslutningsstøtte

Som nevnt innledningsvis var profileringsalgoritmen tiltenkt funksjonen som beslutningsstøtte for veiledere da den ble tatt i bruk i 2018. Men dette er ikke en funksjon den kan fylle godt med den utforming som den har hatt siden den ble lansert. Den gir kun et enkelt profileringsresultat, gjerne referert til som et innsatsforslag, som veilederen kan se i fagsystemet. Samtidig er veilederne pålagt å gjøre en selvstendig og skjønnsmessig vurdering av den enkelte brukers innsatsbehov. Profileringsresultatet er ikke egnet til å hjelpe dem i denne vurderingen. Dette framkommer av Fafos feltarbeid ved utvalgte lokalkontor (Andersen & Volckmar-Eeg, 2023).

¹³ Se Appendix 2 for internasjonal forskning på egenvurdering som prediksjonsfaktor for langtidsledighet.

¹⁴ Se fanen «Veilederperspektivet» i Kunnskapsgrunnlaget her

4. Forslag til forbedringer

Den foregående analysen avdekket særlig to problematiske forhold som tiltakene vi foreslår i dette kapitlet kan avhjelpe. For det første fant vi at algoritmens grovsortering av nyregistrerte har en lavere treffprosent enn det som er både mulig. For det andre fant vi at en betydelig andel av de som veilederne gir 14a-vedtaket *Gode muligheter* (standardinnsats), ikke kommer ut i arbeid i den grad man kunne forvente. Tiltakene som er presentert i det følgende, kan bidra til å bøte på disse forholdene. I tillegg til konkrete grep for å forbedre sortering og kartlegging, foreslår vi å undersøke om ulike former for lett oppfølging på et tidlig stadium kan hjelpe brukere ut i stabilt arbeid. Kunnskap om dette er relevant for beslutningen om hvorvidt man skal øke volumet som sorteres automatisk til NOE. Tiltakene vi foreslår kan gjennomføres hver for seg, men vil ha større effekt samlet.

4.1 Send bedre sorterte grupper til NOE og til lokalkontorene

Dagens algoritme gir forholdsvis ofte et profileringsresultat som ikke står i forhold til de nyregistrertes arbeidsmarkedsutfall. Vi har utviklet en prediksjonsmodell som har bedre forutsetninger for å gjette riktig og som dermed kan gi en mer relevant sortering. Samtidig anbefaler vi å beholde dagens praksis med å rute nyregistrerte som har angitt helseutfordringer eller andre utfordringer, direkte til lokalkontorene. Vi foreslår at dette også gjøres for enslige forsørgere på grunn av deres særskilte rettigheter. Dette er allerede manuell praksis hos NOE. Modellen er utarbeidet for

NOEs alderssegment, og justeringer kan være nødvendig om den skal brukes på en utvidet aldersgruppe.

4.1.1 Rendyrk algoritmens formål som sortering og etabler klart utfallsmål

Det er i dag uklarhet rundt formål og operasjonalisering av dagens algoritme. Den er blitt sett på som en sorteringsmekanisme, men også som beslutningsstøtte uten at det er klart hvor godt den fungerer i denne rollen. Vi foreslår å rendyrke algoritmens formål som en sorteringsalgoritme, og ta i bruk en modell som beregner sannsynligheten for at en nyregistrert er i stabilt arbeid. Vi anbefaler å operasjonalisere dette med kvantifiserbare variabler basert på månedsvis lønnsinntekt. Utprøvinger på historiske data viser at dette kan gi en mer treffsikker sortering enn i dag. Modellforslaget er fleksibelt ved at den lett kan endres til for eksempel å beregne sannsynlighet for at den nyregistrerte er *Uten arbeid* i løpet av en gitt periode. En slik fleksibilitet er nyttig med tanke på behovet for å kunne justere volumet som skal sendes til NOE. Operasjonaliseringen av modellen legger dessuten til rette for å en systematisk evaluering av algoritmen slik at man kan avdekke mulige forbedringspunkter.

4.1.2 Øk treffsikkerheten ved å bytte til en enkel prediksjonsmodell

Vårt forslag er å basere algoritmen på en enkel prediksjonsmodell som beregner sannsynligheten for at en nyregistrert med visse karakteristika er i stabilt arbeid i løpet av en gitt tidsperiode. Er sannsynligheten over

Tabell 6 Oversikt over foreslåtte mål og mulige grep for å forbedre sortering, kartlegging og oppfølging

MÅL	MULIGE GREP		
1. <i>Sende bedre sorterte grupper til NOE og til lokal-kontorene</i>	Rendyrk algoritmens formål til sortering og etabler arbeidslivs-tilknytning som utfallsmål	Øk treffsikkerheten til sorteringsalgoritmen ved å bytte fra dagens beslutningstre til en enkel statistisk modell	Begrens algoritmens inndata til brukerens begrunnelse for registrering og enkel inntektshistorikk
2. <i>Hjelpe veilederne med kartleggings-jobben</i>	Vis hvilken informasjon som den automatiske sorteringen er basert på	Gi en enkel fremstilling av relevant arbeids-historikk	Ta inn et spørsmål om brukerens egen vurdering i registreringsløsningen
3. <i>Finn ut om lette tiltak kan forebygge langtidsledighet for «standard»</i>	Undersøk om NOE-veilederne klarer identifisere standardbrukere med bistands-behov	Utred hva som hemmer og kan fremme overgang til arbeid for standardbrukere i risikogruppen	Utforsk om ett eller flere segmenter kan gis noen form for standardisert «lett» oppfølging, og test hva som virker

et visst nivå, skal algoritmen sortere den nyregistrerte automatisk til NOE. Modellen tar utgangspunkt i typene av lønnssekvenser som ble etablert i forrige kapittel, og er evaluert med samme fasit som vi brukte i evalueringen av dagens modell. Vi forutsetter dermed at det som tidligere har kunnet predikere hvordan det går med en person på arbeidsmarkedet, fortsatt gjelder. Nye modeller kan heve treffsikkerheten til 69-72 % sammenlignet med dagens 64 %. Hvor stor forbedringen blir, er betinget av hvor man setter nivået for sortering til NOE (se kap 4.4.).

4.1.3 Begrens inndata til begrunnelse for registrering og inntekthistorikk

For å ivareta rettslige krav for profileringsalgoritmer har vi tilstrebet å (1) bruke så få personopplysninger som mulig og (2) utvikle en modell som lar seg forklare på en enkel og forståelig måte.¹⁵ Resultatet er en modell som begrenser seg til følgende tre variabler som i utprøvingene viste stor prediksjonskraft:

- Angitt begrunnelse for registrering
- Antall måneder siden lønn over 3 G før registrering.
- Antall måneder med lønn over 3 G siste 2 år

Angitt begrunnelse for registrering

Spørsmål om hvorfor brukeren registrerer seg som arbeidssøker inngår allerede i registreringsskjemaet, men svaret brukes ikke i dagens modell. Våre utprøvinger viser at svaret har stor prediksjonskraft, og vi har følgelig tatt det inn modellforslaget. Internasjonal forskning har også vist at brukers egen vurdering kan bidra til å predikere langtidsledighet, men ikke i hvilken grad.¹⁶ Informasjon om brukerens motivasjon for og forventninger til å være i arbeid kan være relevante å legge til i modellen.

¹⁵ Underveis i utviklingsarbeidet testet vi modeller med ulikt omfang av personopplysninger. Vi testet også komplekse og avanserte modeller. Hverken flere personopplysninger eller komplekse modeller ga betydelig høyere treffsikkerhet enn den modellen vi foreslår. Hvordan fasiten er definert (se kap. 3.1), viste seg langt mer avgjørende.

¹⁶ Se Appendiks 2 for nøkkelfunn fra internasjonal forskning om motivasjon og jobbforventning som prediksjonsvariabler for arbeidsutfall.

Arbeidshistorikk i form av lønnssekvenser

For de to lønnsvariablene tar vi utgangspunkt i 3G fordi dette tilsvarer minstelønn for en fulltidsstilling i Norge. Lønnsvariablene baserer seg på opplysninger fra A-meldingen, og gir en enkel oppsummering av den nyregistrertes arbeidshistorikk. Dette er en forbedring av dagens operasjonalisering av arbeidshistorikk.¹⁷ Viktigheten av slik historikk for en persons jobbmuligheter er framhevet både i ekstern forskning (Kern et al., 2021; Mueller og Spinnewijn, 2023; Van Den Berg et al., 2023) og Team Veivalgs egne dybdeintervjuer med veiledere.¹⁸

Den nye modellen bruker ikke opplysninger om utdanning fordi denne variabelen viste lav prediksjonskraft for alderssegmentet den skal profilere. Skal modellen brukes på en yngre aldersgruppe, vil utdanning være relevant. Modellen må derfor justeres om den skal brukes på nyregistrerte under 30 år.

4.2 Hjelp veilederne med kartleggingsjobben

Veilederen skal gjøre en selvstendig skjønnsmessig vurdering av den nyregistrertes bistandsbehov. En beslutningsstøtte må være utformet på en måte som kan hjelpe veilederne med å skille mellom henholdsvis personer som kan klare skaffe seg jobb selv og personer som vil trenge oppfølging. For at en slik beslutningsstøtte skal bli tatt i bruk, må informasjonen være relevant; enkel å forstå; og lettere tilgjengelig enn i nåværende løsning.

¹⁷ Dagens løsning skiller mellom nyregistrerte som har og som ikke har vært i arbeid sammenhengende 6 av de siste 12 måneder før registrering. Med denne operasjonaliseringen klarer man ikke fange opp om personen har vært i fulltidsstilling, deltidsstilling eller i flyktige ansettelsesforhold. Dessuten hentes informasjonen fra Aa-registeret som er basert på at arbeidsgivere og oppdragsgivere melder inn opplysninger om arbeidsforhold. Det er ikke sterke insentiver for arbeidsgivere å holde registeret oppdatert, spesielt ikke med tanke på nøyaktig angivelse av når et arbeidsforhold starter og slutter, og stillingsgrad. Det er det derimot for innrapportering av lønn via A-meldingen, da lønn skattlegges.

¹⁸ Se Appendiks 2 for nøkkelfunn hentet fra internasjonal forskning om hva som predikerer arbeidsutfall.

Tabell 7 Sammenligning av prediksjonsmodellen som styrer dagens algoritme og forslag til ny prediksjonsmodell

	Dagens prediksjonsmodell	Forslag til ny prediksjonsmodell
Logikk	Regeltre	Sannsynlighetsberegning
Selvrapportert	Utdannelse	Begrunnelse for registrering
Registerdata	Aa-registeret: Arbeid 6 måneder sammenhengende i løpet av siste 12 månedene (Aa-registeret)	A-meldingen: (a) Antall måneder siden lønn over 3 G før registrering eller (b) antall måneder med lønn over 3 G siste to år
Trefferikhet	64 %	69-72% *

*Trefferikheten er betinget av hvor stor andel av de nyregistrerte som sorteres automatisk til NOE (se kap. 4.4)

4.2.1 Vis informasjonen den automatiske sorteringen er basert på

I dag er informasjonsoverføringen fra algoritmen til veilederne begrenset til en generisk beskrivelse av profileringsresultatet i fagsystemet. Vi foreslår at det i fagsystemet også gis en enkel framstilling av hvordan algoritmen har vektlagt nøkkelinformasjon for personen som skal kartlegges.

4.2.2 Gi en enkel fremstilling av relevant arbeidshistorikk

Veilederne i NOE beskrev en kartlegging der arbeids-tilknytning ble tillagt stor vekt, men opplevde at det kunne være vanskelig å få den oversikten de trengte. Vi foreslår å utforske hvordan veilederne kan gis en enkel fremstilling av brukerens nyere arbeidshistorikk for å lette kartleggingen.

4.2.3 Ta inn spørsmål om brukerens egenvurdering i registreringen

Fra internasjonal forskning har vi sett at brukerens egenvurdering kan ha prediksjonskraft for langtidsledighet.¹⁹ Siden det kun er brukeren selv som kan være kilde til slik informasjon, foreslår vi å prøve ut et spørsmål om jobbforventning i registreringsskjemaet. En utprøving vil legge grunnlag for å teste ut datakvaliteten i Nav-sammenheng. I utforming av spørsmålet bør både etikk og forståelighet for bruker og veileder vurderes. Brukerens egenvurdering vil kunne være

relevant i behovsvurderingen, og kan også vurderes som variabel i prediksjonsmodellen.

4.3 Finn ut om lette tiltak kan forebygge langtidsledighet for standard

Vi foreslår å utforske om det finnes former for lett oppfølging som i en tidlig fase kan hjelpe standardbrukere, som er i risikogruppen for å bli lenge ledige, over i stabilt arbeid. Formålet er å bidra til raskere eller høyere overgang til stabilt arbeid gjennom ressurseffektiv bruk av virkemidler. Vi bruker betegnelsen «lett» fordi vi legger til grunn at oppfølgingen fra NOE skal være mindre ressurskrevende enn den lokalkontorene tilbyr. Hva slags innhold som kan være hensiktsmessig i slike lette tiltak, foreslår vi altså å undersøke.

Vår overordnede hypotese er at det i NOEs portefølje av standardbrukere finnes en eller flere undergrupper som kan hatt nytte av noe hjelp fra Nav for å komme i over stabilt arbeid. Samtidig er det ikke slik at vi fra vårt datamateriale kan peke på et eller flere ytre kjennetegn som veiledere alltid kan lene seg på for å skille mellom brukerne eller si noe om hvilken type hjelp som eventuelt kan ha effekt. Vi anbefaler derfor et systematisk utviklingsarbeid delt inn i følgende tre steg:

Steg 1:	Undersøk om NOE-veilederne klarer å identifisere standardbrukere med bistandsbehov
Steg 2:	Utred hva som kan hemme og kan fremme overgang til stabilt arbeid for standardbrukere i risikogruppen
Steg 3:	Utforsk om ett eller flere segmenter kan gis noen form for standardisert og lett oppfølging, og test hva som virker

¹⁹ Se Appendiks 2 for nøkkelfunn fra internasjonal forskning om motivasjon og jobbforventning som prediksjonsvariabler for arbeidsutfall.

Utviklingsarbeidet vil kombinere bruk av kvantitative og kvalitative metoder samt benytte eksperimentdesign for å måle effekten av utvalgte former for lett oppfølging. Tiltak som viser seg å ikke ha effekt avvikes.

Selv om utviklingsarbeidet er rettet inn mot NOE, kan funn og erfaringer vise seg å ha overføringsverdi til lokalkontorene. For eksempel kan oppfølgingstiltak som viser seg å ha effekt for standardbrukere med bistandsbehov, også prøves ut lokalt. Dette er relevant hvis det er overlap i behov hos brukergrupper og grunnlag for å gjenskape mekanismene som virker.

Utviklingsarbeidet er også relevant med tanke på hvordan fordelingen skal være mellom NOE og lokalkontorene (se under). En mulighet er å øke volumet av nyregistrerte som automatisk sorteres til NOE etter hvert som kunnskapsgrunnlaget om lett oppfølging vokser.

4.4 Øke NOEs portefølje?

En fornying av profileringsalgoritmen reiser det overordnede spørsmålet om hvor stor andel av de nyregistrerte som skal følges opp av henholdsvis NOE og lokalkontorene. Vi har tidligere beskrevet modellen vi har utarbeidet for å forbedre grovsorteringen. Dette er en type modell som er fleksibel og kan justeres for å ta hensyn til ulike behov og risikoer. I det følgende beskriver vi to mulige varianter av modellen for å belyse hvordan innføringen også innebærer et strategisk valg.

De to variantene bruker samme type opplysninger og beregner sannsynlighet på samme måte, men de leter etter hver sin brukergruppe. Mens «Variant A» søker å finne de nyregistrerte som har høy sannsynlighet for å stå nært arbeidsmarkedet, søker «Variant B» å finne

dem med høy sannsynlighet for å stå langt unna. Variantene forutser arbeidsutfall korrekt for henholdsvis 72% og 68% av de nyregistrerte sammenlignet med 64% med dagens modell (Tabell 8). Mer komplekse varianter, som bruker langt flere personopplysninger, ga i våre utprøvinger ikke treffsikkerhet over 74%. Siden de to variantene har ulike formål ved at de leter etter ulike grupper, kan ikke treffsikkerhet i seg selv være førende om man skal velge den ene over den andre.

4.4.1 Variant A: Uendret volum, men riktigere sortering til NOE

Denne modellvarianten er innrettet for å finne nyregistrerte som har høy sannsynlighet for være i eller komme i stabilt arbeid. Disse nyregistrerte vil algoritmen sortere automatisk til NOE. Dette vil gi samme volum til NOE som i dag; i snitt 37 % av de nyregistrerte i den aktuelle aldersgruppen. Samlet sett vil NOE-brukerne med denne sorteringen komme raskere i mer arbeid. I en typisk måned vil det innebære at 310 flere som kommer i stabilt arbeid sorteres til NOE, og 210 færre blir ledige lenge, relativt til dagens situasjon. Dette reduserer behovet for utveksling til en viss grad, og vil dermed gi noe mindre dobbeltkartlegging.

Styrken til *variant A* ligger i å redusere antallet langtidsledige som sendes direkte til NOE. Riktignok ville trolig noen av disse personene uansett ha blitt fanget opp i NOEs kartlegging ved inngang, og i disse tilfellene er gevinsten begrenset til noe reduksjon av dobbeltkartlegging. Gitt at NOE kartlegger raskt og kun med digitale kilder ved inngang, er det også mulig at en andel i denne brukergruppen ikke ville blitt fanget opp tidlig. Det er sannsynlig at disse i større grad ville blitt identifisert som personer med oppfølgingsbehov på lokalkontoret. Antakelsen er at de følgelig ville komme raskere i gang med arbeidsrettet oppfølging lokalt.

Tabell 8 Sammenligning av hvordan dagens modell og de to nye modellvariantene sorterer til NOE

	Dagens modell	Variant A	Variant B
Andel nyregistrerte sendt NOE	37%	37%	48%
Brukere «utenfor arbeid» sendt direkte til NOE	-	Færre enn i dag	Samme som i dag
Treffsikkerhet	64%	72%	68%

Modellvarianten innebærer en mulig kvalitetsgevinst i form av redusert risiko for at personer som blir ledige lenge ikke fanges opp gjennom NOEs digitale kartlegging. I tillegg kommer altså en svært moderat effektiviseringsgevinst i form av noe mindre dobbelt-kartlegging enn i dag.

4.4.2 Variant B: Større volum og flere med bistandsbehov til NOE

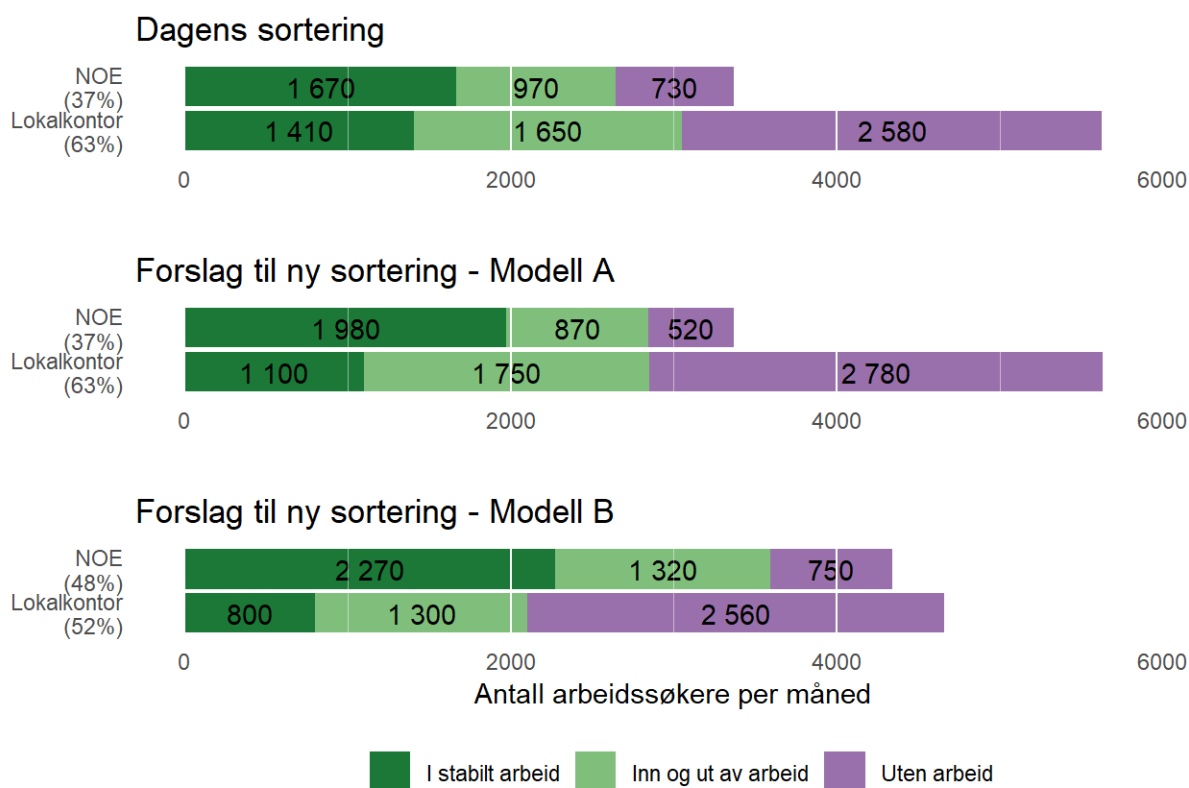
Denne modellvarianten er innrettet for å finne nyregistrerte med høy sannsynlighet for å være i ledige lenge. Målet er å redusere risiko for at disse personene ikke blir identifisert tidlig nok. I utarbeidelsen av denne modellvarianten la vi vekt på å sortere flest mulig personer til NOE, men uten å sende enheten

flere enn i dag med sannsynlighet for å være ledig lenge.

Modellvarianten sorterer 48 % av de nyregistrerte automatisk til NOE mot dagens 37 %. Enheten vil motta omtrent like mange standardbrukere med risiko for å være ledige lenge som i dag. I tillegg vil algoritmen sortere betraktelig flere nyregistrerte med noe svakere arbeidstilknytning til NOE. Samtidig vil lokalkontorene få en lavere inngang av nyregistrerte totalt, inkludert færre standardbrukere som står nært arbeidsmarkedet enn i dag.

Sammenlignet med dagens situasjon vil denne modellvarianten sortere i snitt 990 flere personer til NOE per

Figur 5 Sammenligning av fordelingene mellom NOE og lokalkontor for de tre modellene, brutt ned på brukernes arbeidsutfall. Tallene er basert på en gjennomsnittlig måned hvor ca. 9 000 arbeidssøkere mellom 30 og 59 år registrerer seg som arbeidssøkere.



Basert på registreringer fra: Sep 2018 - Feb 2019; Mar 2023 - Jul 2023

Kilde: Kunnskapsgrunnlaget til rapporten, Team Veivalg

måned, og tilsvarende færre til lokalkontor. Hvis disse personene i betydelig grad beholdes for oppfølging hos NOE, og minst i samme grad som før kommer ut i arbeid, kan dette regnes som en ytterligere avlastning av lokalkontorene. Det vil være i tråd med intensjonene for opprettelsen av NOE. Effektivitetsgevinsten for Nav forutsetter at NOEs kartlegging av disse brukerne er raskere enn den ville vært på lokalkontoret.

4.4.3 Gradvis overgang fra *variant A* til *variant B*?

En styrke ved den type modell vi foreslår er den innebygde fleksibiliteten. Modellvariantene vi har beskrevet så langt, er bare to av flere mulige. Når vi i det følgende holder oss til disse to modellvariantene, er det fordi disse også er egnet til å belyse hvordan man om ønskelig gradvis kan øke andelen nyregistrerte som sendes automatisk til NOE.

En mulighet er å først innføre *variant A* som vil gi NOE like mange nyregistrerte som i dag, men færre som blir ledige lenge. Etter hvert som datafangst og kunnskap om ulike undergrupper av standardbrukere øker, kan man av ressurs hensyn gå over til *variant B*.

Det vil bety en økning av volumet til NOE, inkludert en økning av brukere med behov for noe hjelp. Utforskningen og evalueringen av «lette» tiltak, som foreslått over (kap 4.3), kan legge til rette for at tjenestekvalitet ivaretas eller i beste fall styrkes ved en gradvis økning av NOEs portefølje.

En overgang fra *variant A* til *variant B* vil ha følger for lokalkontorene. Det kan bety at det må tas grep for å gjøre Nav-ledere og veiledere kjent med hvordan den fornyede algoritmen fordeler. Uten en sånn kjennskap, er det risiko for at de vil overføre samme andel brukere til NOE som før. Selv om det teknisk sett er forholdsvis enkelt å endre fra en modellvariant til en annen, vil det altså være nødvendig å kommunisere hva denne overgangen innebærer for Nav-kontorene lokalt. Antallet overføringer fra lokalkontor til NOE kan gi indikasjoner på om innføring av ny modell gir utslag i overføringspraksisen lokalt.

Ved en eventuell innføring av den nye modellen anbefaler vi å evaluere om ny løsning oppnår formålet og om den har noen utilsiktede konsekvenser.

Supplerende materiale

For innblikk i de underliggende analysene for funn og anbefalingene, se Kunnskapsgrunnlaget til rapporten.

Referanser

- Andersen, S. & Volckmar-Eeg, M. (2023). Navs profileringsverktøy og Nav-veiledernes behovsvurderinger. Hvordan algoritmer og skjønnsutøvelse kombineres i vurderingsprosesser i praksis. Fafo-notat 2023:13
- Dahl, E. S. og Myklathun, K. (2022). «Fører brukerprofilering til meir treffsikker arbeidsretta oppfølging?» Arbeid og velferd 2/2022
- Kern, C., Bach, R.L., Mautner, H., & Kreuter, F. (2021). «Fairness in Algorithmic Profiling: A German Case Study» arXiv preprint arXiv:2108.04134
- Meld. St. 33 (2015/2016). «NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet» Melding til Stortinget. Arbeids- og sosialdepartementet
- Mueller, A. & Spinnewijn, J. (2023). «The Nature of Long-Term Unemployment: Predictability, Heterogeneity and Selection» No. w30979. National Bureau of Economic Research
- NAV-loven (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) (LOV-2006-06-16-20) Hentet fra <https://lovdata.no/lov/2006-06-16-20>
- Navet [Navs intranett] «Veileder for arbeidsrettet oppfølging» <https://Navno.sharepoint.com/sites/fag-og-ytelser-veileder-for-arbeidsrettet-brukeroppfolging/SitePages/Fatte-vedtak.aspx> (lest 3.12.2024)
- Personopplysningsloven (2018). Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) (LOV-2018-06-15-38) Hentet fra <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-15-38>
- Proba (2024). Evaluering av nasjonal oppfølgingsenhet Proba-rapport 12/2024
- Van Den Berg, G. J., Kunaschk, M., Lang, J., Stephan, G. & Uhlendorff, A. (2024). «Predicting Re-employment: Machine Learning versus Assessments by Unemployed Workers and by Their Caseworkers» IAB-Discussion Paper. No. 03/2024

Appendiks 1: Innholdet i registreringsskjemaet

Når en bruker registrerer seg som arbeidssøker hos Nav, må hen fylle ut et skjema som inneholder spørsmålene med tilhørende svaralternativer som gjengitt i tabellen under.

Tabell 9 Oversikt over spørsmålene i registreringsskjemaet og med tilhørende svaralternativer.

Overskrift	Spørsmål	Svaralternativer og tilleggsinformasjon
1. Din arbeidssøker-situasjon	Velg den situasjonen som passer deg best	- Har mistet eller kommer til å miste jobben - Har sagt opp eller kommer til å si opp - Har deltidsjobb, men vil jobbe mer - Har aldri vært i jobb - Har jobb, men vil bytte - Har ikke vært i jobb de siste to årene - Er permittert eller kommer til å bli permittert - Er usikker på jobbsituasjonen min - Har akkurat fullført utdanning, militærtjeneste eller annet - Har jobb og ønsker å fortsette i den jobben jeg er
2. Siste jobb	Hva er din siste jobb?	Følgende informasjon er registrert i Aa-registeret om din siste stilling. Hvis opplysningen er feil, kan du endre under. [Stillingsbetegnelse som oppgitt i Aa-registeret]
3. Utdanning ²⁰	Hva er din høyeste fullførte utdanning?	- Ingen utdanning - Grunnskole - Videre grunnutdanning (1 til 2 år) - Videregående, fagbrev eller svennebrev (3 år eller mer) - Høyere utdanning (1-4 år) - Høyere utdanning (5 år eller mer)
	Er utdanningen din godkjent i Norge?	- Ja - Nei - Vet ikke
	Er utdanningen din bestått?	- Ja - Nei
4. Helse	Har du helseproblemer som hindrer deg i å søke eller være i jobb?	- Ja - Nei Svarer du ja, kan du fortelle mer til en veileder i en oppfølgingssamtale. Vi kontakter deg når du har registrert deg.
5. Andre utfordringer knyttet til arbeid	Har du andre problemer med å søke eller være i jobb? For eksempel språk, lesing, skriving eller familiesituasjon	- Ja - Nei Svarer du ja, kan du fortelle mer til en veileder i en oppfølgingssamtale. Vi kontakter deg når du har registrert deg.

²⁰ Brukere som svarer at høyeste utdanning er grunnskole, får ikke spørsmål om utdanningen er godkjent i Norge og bestått.

Appendiks 2: Hva sier forskningslitteraturen om prediksjon av langtidsledighet?

I denne oppsummeringen gir vi en kort beskrivelse av noen hovedfunn fra litteraturen om hvilke variabler som bør inkluderes i prediksjonsmodeller for å forutsi langtidsledighet. Formålet med oppsummeringen er å gi ideer til hvordan NAVs prediksjonsmodell kan forbedres for å hjelpe arbeidssøkere mer effektivt. Vi går videre gjennom hvilke variabler vi tror gir størst verdi å inkludere i en prediksjonsmodell, basert på forskningslitteraturen.

Arbeidshistorikk

Arbeidshistorikken kommer fram som den gruppen av variabler som gir mest verdi når man ønsker å predikere langtidsledighet. For eksempel, inkluderer artikkelen til Mueller og Spinnewijn (2023) følgende variabler:

- Hvor mange ganger man har vært arbeidsledig de siste årene
- Om man har mottatt dagpenger eller annen støtte
- Hvor mange forskjellige arbeidssteder man har hatt de siste årene
- Hvor lenge man var i sist jobb før man ble arbeidsledig
- Beskrivende variabler av siste jobb (størrelse på bedrift, vekst ...)

I tillegg finner de at også følgende arbeidsrelaterte variabler er viktige:

- Inntekt over de siste årene
- Annen inntekt
- Industrikode for siste jobb

Flere andre artikler har også funnet at arbeidshistorikken er viktig å inkludere for å predikere langtidsledighet og bruker lignende variabler (Kern et al., 2021; Van Den Berg, 2024).

Demografiske variabler

Fra artikkelen til Mueller og Spinnewijn (2023), kan man også se at det er viktig å inkludere standard demografiske variabler som:

- Alder
- Kjønn
- Utdanning

- Om man har barn og alder på barn
- Innvandringsstatus og historikk

Motivasjon

Selv om mange forskere har undersøkt om motivasjon og hvordan folk vurderer sine egne muligheter kan hjelpe til med å forutsi langtidsledighet, er viktigheten av disse variablene fortsatt uklart (Conlon et al., 2018; Mueller og Spinnewijn, 2023; Mueller et al., 2021; Van Den Berg, 2024). Forskerne har funnet ut at hvordan folk vurderer sine egne muligheter er en viktig faktor for å forutsi langtidsledighet, men vi vet ikke hvor viktig det er sammenlignet med andre faktorer.

Referanser

Conlon, John J., Laura Pilossoph, Matthew Wiswall, and Basit Zafar. Labor Market Search with Imperfect Information and Learning. No. w24988. National Bureau of Economic Research, 2018.

Kern, Christoph, Ruben L. Bach, Hannah Mautner, and Frauke Kreuter. «Fairness in Algorithmic Profiling: A German Case Study.» arXiv preprint arXiv:2108.04134 (2021).

Mueller, Andreas I., and Johannes Spinnewijn. «Expectations Data, Labor Market, and Job Search.» Handbook of Economic Expectations (2023): 677-713.

Mueller, Andreas I., and Johannes Spinnewijn. The Nature of Long-Term Unemployment: Predictability, Heterogeneity and Selection. No. w30979. National Bureau of Economic Research, 2023.

Mueller, Andreas I., Johannes Spinnewijn, and Giorgio Topa. «Job Seekers' Perceptions and Employment Prospects: Heterogeneity, Duration Dependence, and Bias.» American Economic Review 111, no. 1 (2021): 324-363.

Van Den Berg, Gerard J., Max Kunaschk, Julia Lang, Gesine Stephan, and Arne Uhlenhorff. «Predicting Re-employment: Machine Learning versus Assessments by Unemployed Workers and by Their Caseworkers.» IAB-Discussion Paper. No. 03/2024

UTGIVER
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 5, St. Olavs plass
0130 Oslo

OMBREKKING: Aksell AS
ISSN Online 1891-005X
ISBN 9788255125488