

NAVs hovedmål sett fra NAV-kontoret

En kvantitativ analyse av overgang
til arbeid

© NAV mars 2018

EIER

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

Rapporten er tilgjengelig på www.nav.no/analyser

ISBN 978-82-551-2461-0

NAVs hovedmål sett fra NAV-kontoret

En kvantitativ analyse av overgang til arbeid

Av Andreas Roaldsnes

Innhold

Introduksjon	7
NAV-kontorets betydning	7
Overgang til arbeid for brukere med nedsatt arbeidsevne	8
Hypoteser om hvordan NAVs innsats påvirker overgang til arbeid	9
Hypotese 1: Høy grad av oppfølging av brukermassen fører til økt overgang til arbeid	9
Hypotese 2: Høyere andel godkjent aktivitetsplan i brukergruppen fører til økt overgang til arbeid	9
Hypotese 3: God arbeidsretting av tjenestene fører til høyere overgang til arbeid	9
Hypotese 4: Høyere andel bedriftskontakt fører til høyere andel overgang til arbeid.	10
Hypotese 5: Høyt internt sykefravær reduserer andelen overgang til arbeid	10
Hypotese 6: Ryddige NAV-kontor har høyere overgang til arbeid	10
Hypotese 7: Høy andel brukere på tiltak fører til høyere andel overgang til arbeid	10
Hypotese 8: Oppfølging i egenregi fører til økt overgang til arbeid	11
Kjennetegn ved NAV-kontorene	11
Større kontor har høyere overgang til arbeid	11
Operasjonalisering av «overgang til arbeid» i analysen	12
Produksjon av statistikk over overgang til arbeid	12
Sjanselighet	12
NAV mangler data over selvstendig næringsdrivende og utdanning	12
Alternative utforminger av avhengig variabel	13
Variable på flere nivå	13

Data og Metode	14
Analytisk fremgangsmåte	14
Resultater	15
NAV's innsats	15
NAV's innsats, demografiske variabler og kontorinterne forhold	15
NAV's innsats og alle kontrollvariabler	17
Drøfting	18
Kontor med «god orden» har høyere overgang til arbeid	18
Kontor med høyt sykefravær har lavere overgang til arbeid .	19
Mye jobbmatch – høyere overgang til arbeid	19
Kontor med høyere andel brukere med oppfølging har høyere overgang til arbeid	20
Kontorinterne forhold har sterk påvirkning på overgang til arbeid	20
Usikre funn hva gjelder NAVs tiltakbruk	22
Større NAV-kontor har høyere overgang til arbeid for sine brukere	22
Kjennetegn ved brukernes løp i NAV påvirker overgangen til arbeid	23
Andel med mål om å beholde arbeid – lavere overgang til arbeid	24
Økonomiske variabler har sterk påvirkning på overgang til arbeid	24
Implikasjoner for styringen av NAV	25
Endringer i styringsmetoder i NAV.....	26
Videre forskning	28
Litteratur	29
Vedlegg 1	32
Kontrollvariabler – Økonomiske variabler	32
Kontrollvariabler – Demografiske variabler	32
Vedlegg 2 – operasjonaliseringer	36
Vedlegg 3 – Beskrivende statistikk	39
Avhengig variabel – overgang til arbeid	39
Beskrivelse av et utvalg uavhengige variabler	41
Vedlegg 4 – Innhenting og bearbeiding av datasett	44
Kvalitetssjekk av data	44
Variable som bygger på usikre tall	44
Kategorisering av NAV's innsats	44
Vedlegg 5 – Modell 3 med alternative oppfølgingsvariabler	46
Vedlegg 6 – Oversikt over hypoteser og grov liste av funn	48

SAMMENDRAG

NAVs viktigste oppgave er å få mennesker over i arbeid. NAV skiller brukerne i ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Det er de med nedsatt arbeidsevne NAV skal bruke mest tid og ressurser på. De som har nedsatt arbeidsevne er ofte mottakere av midlertidige helserelaterte ytelser. Mer enn åtte av ti av de med nedsatt arbeidsevne mottar arbeidsavklaringspenger fra NAV – det tilsvarer 143 000 personer i mars 2017. Hva er det som fører disse menneskene bort fra ytelser og stønader og over til arbeid?

Fra forskning vet vi en del om hvilke kjennetegn ved individet som påvirker overgang til arbeid, og kjennetegn ved kommunen som påvirker sannsynligheten for overgang til arbeid. Vi undersøker her i hvilken grad aktivitetsindikatorer som benyttes i målekortsystemet andre data, slik som kjennetegn ved NAV-kontoret og arbeidsmarkedet i kommunen, påvirker overgang til arbeid for brukere med nedsatt arbeidsevne. Først ser vi på i hvilken grad indikatorer som som måler aktiviteter ved NAV-kontoret korrelerer med økt overgang til arbeid. Deretter undersøker vi om sammenhengene er til stede når vi kontrollerer for sammensetningen av brukere, kjennetegn ved kommunen og kjennetegn ved NAV-kontoret; faktorer som setter rammer for NAV-kontoret.

Vi benytter data fra 437 NAV-kontor i perioden januar 2012 til oktober 2015 i en flernivå regresjonsmodell.

Når vi kontrollerer for de faktorene som NAV-kontoret ikke har kontroll over, finner vi at noen forhold, slik som «ryddighet» i saksbehandling og høyere grad av oppfølging, korrelerer med økt overgang til arbeid for brukerne. Videre ser vi at høyt sykefravær blant de ansatte i NAV-kontoret fører til redusert overgang til arbeid for brukerne og at overgangen til arbeid er høyere for brukerne i de større NAV-kontorene enn i de små, alt annet likt. Andre indikatorer, slik som arbeidsgiverkontakt, har ingen statistisk signifikant sammenheng med overgang til arbeid, noe som kan henge sammen med hvordan arbeidsgiverkontakt registreres og måles i denne indikatoren.

De faktorene som betyr mest for overgang til arbeid er som forventet tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft, og alderssammensetningen i befolkningen. Det kan være frustrerende å ha dårlig resultat på den viktigste resultatindikatoren, «overgang til arbeid», når det er forhold NAV-kontoret ikke har kontroll på som har størst innvirkning på resultatet. Fordi mange NAV-kontor er små, er risikoen stor for å få veldig vilkårlige resultater på indikatorene stor. Kombinert med at faktorer som NAV-kontoret ikke har kontroll over påvirker mye, så vil indikatorer i liten grad fortelle om arbeidet de gjør øker eller reduserer overgang til arbeid. Det kan være uheldig for hva man på NAV-kontoret velger å legge vektlegge og bruke ressurser på. Dersom man skal benytte resultatindikatorer i styringen av NAV, kan det derfor være grunn til å vurdere om man også bør korrigere for faktorer som NAV-kontoret ikke har kontroll over.

FORORD

Motivasjonen for å gjøre denne analysen begynte da jeg startet å jobbe i et av NAVs fylkeskontor. Ett av mine hovedansvarsområder var å følge med på aktivitetsindikatorerne i NAVs styringsdata, og vurdere hvor god måloppnåelse NAV-kontorene i fylket hadde hatt den siste måneden. Jeg laget også grunnlagsdokumenter basert på disse styringsdataene som fylkesdirektøren kunne bruke i sin månedlige samtale med direktoratet om utviklingen i fylket.

Hovedmålet til NAV er å hjelpe flest mulig til å delta i arbeidslivet. Overgang til arbeid er imidlertid også en indikator som måles, dog noe forsinket fordi det er en viss produksjonstid på denne indikatoren. Likevel er det denne indikatoren det knyttes mest oppmerksomhet til, blant annet fordi det er hovedmålet til NAV. Mange NAV-kontor ønsker å ha høy skår på indikatoren, fordi de da opplever å lykkes med samfunnsoppdraget.

På hvert kontor er det imidlertid vanskelig å vurdere sammenhengen mellom god oppnåelse på indikatorene og i hvilken grad man når hovedmålet. Hver måned forsøkte vi å se på måloppnåelsen vår, og håpet at det også ville indikere at vi lykkes med hovedmålet overgang til arbeid. Vi kunne ikke se direkte på dette, både fordi tallene vi får for overgang til arbeid er 8 måneder eldre enn aktivitetsindikatorerne, som vi får oppdatert månedlig, og fordi det selvsagt er mange faktorer som påvirker overgang til arbeid.

Jeg synes dette arbeidet var spennende, og ville forstå hvordan styringsmodellen fungerte. Enkelt sagt fungerer styringen slik at de viktigste indikatorene sendes tilbake til hvert enkelt NAV kontor, vurderes av kontoret og fylkeskontoret, med påfølgende samtale med ledelsen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Arbeidet med styringsdata gjorde meg nysgjerrig på sammenhengen mellom indikatorer og hovedmålet til NAV. Var sammenhengen klar og tydelig? En slik sammenheng mellom aktivitetsindikatorer og hovedmål, er i følge teorien om målstyring en forutsetning for at en målstyringsmodell skal fungere.

Jeg ville undersøke hvilken del av NAVs innsats mot brukerne som fungerte for å få flere i arbeid, og det var data som kunne tenkes å svare på det, men som ikke var en del av styringsdataene våre. Analysen er slik bredere enn bare en undersøkelse av NAVs styringsmodell.

Jeg vil takke Eva-Lill Johansen, Unni Stock og Nina Haugen for hjelp, støtte og mulighet til å gjennomføre dette arbeidet og takke alle som jobber i NAV Finnmark sitt fylkeskontor. Jeg vil også takke Anne Cathrine Grambo, Inger Cathrine Kann og Sigrid Lande i Arbeids- og velferdsdirektoratet for innspill og redaktørarbeid.

*Andreas Roaldsnes,
Mars 2018*

INTRODUKSJON

Hovedmålet politiske beslutningstakere har satt for NAV er færre på stønader og ytelser og flere i arbeid. Siden 1990-tallet er likevel antallet som mottar midlertidige helserelevante ytelser mer enn doblet i Norge (Røed m.fl. 2016). Samlet sett har antall som får ytelser fra NAV likevel stabilisert seg fra 2004 og gått ned fra 2010 (Kann og Sutterud 2017a og b).

Arbeids- og sosialdepartementets tildelingsbrev til NAV for 2017, da analysen ble gjennomført, slår fast at det høyest prioriterte målet for NAV er færre på stønad og flere i arbeid. Å vite mer om hva som fungerer for å få brukere i arbeid er avgjørende for å løse det oppdraget. Det betyr svært mye for det enkelte mennesket som er hos NAV på grunn av en eller annen livssituasjon å få hjelp til å komme seg tilbake til arbeid etter å ha falt midlertidig ut av arbeidslivet. Velferdsstaten avhenger i stor grad av at NAV løser samfunnsoppdraget sitt på en stadig mer effektiv måte for at den nordiske velferdsmodellen skal kunne fortsette også i fremtiden.

Målet med denne analysen er å kartlegge i hvilken grad og hvilke aktiviteter NAV gjør som fører til at flere av brukerne ved NAV har overgang til arbeid. Vi vil da forsøke å kontrollere for andre faktorer som påvirker overgang til arbeid i en regresjonsmodell.

NAV-kontorets betydning

NAV mangler kunnskap om det lokale NAV-kontorets betydning for brukernes overgang fra helserelevante ytelser til arbeid. Vi ønsker i denne analysen å få mer kunnskap om det lokale NAVs påvirkning på brukernes sjanse for overgang til arbeid.

Vi vet mye om brukerne av helserelevante ytelser. Vi vet at brukere reagerer positivt på økonomiske insentiver (Røed m.fl. 2016) og at alder, kjønn og fylkestilhørighet har betydning (Bråthen 2009). Sykehistorien til brukeren og varigheten på ytelser påvirker overgang til arbeid (Kann m.fl. 2016). Den kunnskapen vi har om NAVs brukere ligger hovedsakelig på individnivået. Det finnes ikke forskning i Norge som har hatt

mål om å undersøke NAV-kontorets effektivitet og innsats.

I 2016 og 2017 endret NAV seg mot å styre etter resultater i NAV-kontorene (som f.eks overgang til arbeid) i motsetning til tidligere år der man i større grad fokuserte på å telle ulike aktiviteter som fant sted i NAV-kontoret. Med denne vridningen har man likevel et problem fordi man ikke har god kunnskap om hva som fører til de positive eller negative resultatene i NAV-kontorene på disse målene.

Denne analysens målsetting er å utvide kunnskapen vår om i hvilken grad NAVs innsats ut mot brukerne fører NAV og brukerne mot målet om flere i aktivitet og arbeid og færre på stønad. Det er i NAV-kontoret at man kan endre arbeidsmetoder. Analysens målsetting er derfor å lete etter kunnskap som kan hjelpe ledere i NAV-kontor, samt andre deler av NAV, til å styre etaten og gi kunnskap som man kan basere tiltak og beslutninger på.

Målet er å se om NAVs innsats betyr noe etter at vi kontrollerer for de øvrige faktorene som kan tenkes å påvirke overgang til arbeid.

De økonomiske og individuelle kjennetegnene, samt litteraturen knyttet til disse, går vi gjennom i vedlegg 1 og 2. Disse skal brukes som grunnlag for å operasjonalisere forklaringsvariabler som kan ses på som kontrollvariabler i analysen. De variablene vi hovedsakelig er opptatt av er de som måler NAVs innsats. Nedenfor går vi derfor detaljert inn i variabler som måler NAVs innsats.

Som avhengig variabel i analysen er som tidligere nevnt NAVs hovedmål: Overgang til arbeid. Vi vil derfor drøfte denne variabelen, hvordan den måles, og hvilke problemer det er med denne variabelen, som i denne sammenhengen er den avhengige variabelen, men som også er en viktig indikator som brukes for å måle i hvilken grad NAV når sitt overordnede mål.

Analysen tar utelukkende for seg overgangen til arbeid for brukerne med nedsatt arbeidsevne og velger bort de ordinære arbeidssøkerne. Dette er gjort av flere grunner. For det første står de ordinære arbeidssøkerne nærmere arbeidsmarkedet og vil ofte trenge lite hjelp fra NAV. Deres bevegelser mellom ledighet og arbeid handler først og fremst om økonomi, endring i etterspørsel og endring av hva som er ettertraktet kompetanse. I forbindelse med NAVs behovsvurdering, det aller første møtet med NAV, skal NAV finne ut hvem det er som klarer seg selv, slik at NAV kan bruke knappe ressurser til å hjelpe de som trenger bistand fra det offentlige. Hele poenget med å ha innsatsgrupper er å kunne skille ut personene med størst behov for bistand (Ekspertgruppen 2015: 51).

Personer med nedsatt arbeidsevne er gruppen NAV skal bruke mest ressurser på å hjelpe. I Arbeids- og sosialdepartementets tildelingsbrev (Arbeids- og sosialdepartementet 2017) står det at NAV skal sørge for at overgangen til arbeid for ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne skal øke. Dette er to adskilte målkrav. NAV skiller brukerne sine ut fra hvilket bistandsbehov NAV vurderer at de har. Dette gjør NAV ved å gjøre en behovsvurdering når en bruker første gang tar kontakt med NAV (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2010). Det er tre mulige resultat av en behovsvurdering. Enten finner NAV at personen er i stand til selv å finne arbeid (standardinnsats), eller at personen trenger litt bistand fra NAV grunnet mistilpasning til arbeidsmarkedet, lav eller manglende kompetanse eller andre forhold (situasjonsbestemt innsats). Disse to innsatsgruppene omtales vanligvis som *arbeidssøkere* av NAV. Det tredje utfallet av en behovsvurdering kan være at NAV finner at brukeren har behov for en grundigere vurdering av arbeidsevnen, en såkalt arbeidsevnevurdering (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2010: 10). Det primære formålet med arbeidsevnevurderingen er å fastslå om brukeren har nedsatt arbeidsevne eller ei. I dette ligger en vurdering av om brukeren har fått arbeidsevnen nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid. Dersom nedsettelsen av arbeidsevnen fører til at brukeren ikke er i

stand til å fortsette i sitt arbeid, eller ikke er i stand til å skaffe seg arbeid, vil konklusjonen være *nedsatt arbeidsevne* (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2010: 14). Da vil brukeren plasseres i innsatsgruppen *spesielt tilpasset innsats*, som betegner at denne brukeren trenger å bli prioritert av NAV. Etter lengre utprøving mot arbeid kan brukeren bli satt i innsatsgruppen *varig tilpasset innsats*. Det er veldig sjelden at en bruker havner i denne innsatsgruppen uten å bli prøvd mot arbeid først, og andelen med spesielt tilpasset innsats av de med nedsatt arbeidsevne er omtrent 80 prosent til forskjell fra andelen med varig tilpasset innsats, som er omtrent 20 prosent.

Av de med utfallet *nedsatt arbeidsevne* i arbeidsevnevurderingen har de aller fleste en midlertidig helselatert ytelse til livsopphold, fra og med 2010 heter denne ytelsen *arbeidsavklaringspenger*. I 2012 hadde 80 prosent av de med nedsatt arbeidsevne ytelsen arbeidsavklaringspenger.

Overgang til arbeid for brukere med nedsatt arbeidsevne

Vi har sett på fire forhold som kan påvirke brukere med nedsatt arbeidsevne (heretter brukere) sin overgang til arbeid.

1. Egenskaper ved brukerne
2. Egenskaper ved arbeidsmarkedet og indikatorer som måler inntektsnivå i ulike områder
3. NAVs innsats overfor brukerne.
4. NAV-kontorenes effektivitet og prioriteringer

Nedenfor presenterer vi hypoteser knyttet til overgang fra ytelse til arbeid for de som har nedsatt arbeidsevne.

HYPOTESER OM HVORDAN NAVS INNSATS PÅVIRKER OVERGANG TIL ARBEID

Hypotese 1: Høy grad av oppfølging av brukermassen fører til økt overgang til arbeid

NAVs ansvarsområder er å bidra til et best mulig arbeidsmarked og hjelpe mennesker med å komme i jobb eller i mer aktivitet, slik at arbeid kan bli et mål på sikt. I utgangspunktet skal hver veileder arbeide med brukeren helhetlig, gjennom det som heter *standard for arbeidsrettet oppfølging*. Samtidig er det slik at brukerne er gitt ulike retter til oppfølging gjennom NAV-lovens §14a, altså vedtak om oppfølgingsbehov. Ved å følge brukeren opp og veilede skal brukeren komme i arbeid. Gjennom årene har oppfølgingsmålene i NAVs styringslogikk variert. Man har siktet på at en viss andel av brukerne skal ha hatt oppfølging minst én gang i løpet av de siste seks månedene. I 2016 endret oppfølgingsmålene seg til å kreve at NAV-kontorene skal følge opp minst 75 prosent av brukerne hver tredje måned. Dette er uavhengig av om brukeren er ordinær arbeidssøker eller om brukeren har nedsatt arbeidsevne (omtalt kun som bruker i denne teksten).

Hypotese 2: Høyere andel godkjent aktivitetsplan i brukergruppen fører til økt overgang til arbeid

Alle som har et oppfølgingsvedtak hos NAV skal ha en godkjent aktivitetsplan. Innholdet i aktivitetsplanen kan variere fra bruker til bruker. En aktivitetsplan skal inneholde et mål (beholde arbeid, skaffe arbeid, eller større aktivitet). Aktivitetsplanen skal inneholde aktiviteter som anses som nødvendige og hensiktsmessige for å nå målet, samt en begrunnelse for hvorfor disse aktivitetene vil hjelpe brukeren å nå målet. Videre skal aktivitetsplanen si noe om hvem som er ansvarlig for de ulike aktivitetene i planen, og når neste tidspunkt for oppfølging skal være (NAV 2015a). Brukere med spesielt tilpasset innsatsbehov og situasjonsbestemt innsats har krav på en plan, og det er særretter for unge brukergrupper.

Aktivitetsplanen skal gi brukeren en klar og håndterlig vei mot arbeid, med aktiviteter, delmål og mål og skal evalueres sammen med veileder. Aktivitetsplanen skal sette rammer for oppfølgingen og løpet til en bruker for at brukeren skal kunne komme seg inn i arbeidslivet, og er derfor et sentralt virkemiddel for NAV.

Hypotese 3: God arbeidsretting av tjenestene fører til høyere overgang til arbeid

En sterkere arbeidsretting av NAVs tjenester har vært en politisk føring over lang tid. NAV skal snakke med brukeren om jobb. For å sette fokus på dette er det utviklet en indikator som heter «jobbmatch».

I standard for arbeidsrettet brukeroppfølging blir NAVs veiledere anbefalt en rekke forberedelsesprosesser frem mot en oppfølgingssamtale med bruker. Blant mange ting å tenke på skal man sjekke om brukeren trenger tolk, om han eller hun har særretter på utdanning etter garantiordningene, om brukeren har en oppdatert CV og man skal matche brukeren mot aktive stillinger i arbeidsmarkedet. Jobbmatch er «et godt utgangspunkt for samtalen om arbeid med bruker (NAV 2015a)». I utgangspunktet kan veilederen lage flere jobbsøkeprofiler for brukeren og gjerne vedlegge stillingene som brukeren er matchet mot i innkallingsbrevet til samtale.

Å gjennomføre en jobbmatch skal holde fokuset til både veileder og bruker på målet om arbeid og dermed hjelpe brukeren mot overgang til arbeid.

Lesere som er kjent med utformingen av NAVs styringsparametre vil kanskje reagere på at jobbmatch kobles inn i en analyse som handler om brukere med nedsatt arbeidsevne, da denne indikatoren i all hovedsak omhandler de ordinære arbeidssøkerne. Denne utfordringen kommenteres og diskuteres under operasjonaliseringen av denne variabelen i vedlegget til

analysen. Tanken bak inklusjonen av jobbmach er at den kan tenkes å være en variabel som sier oss noe om i hvor stor grad et NAV-kontor er godt tilpasset arbeidslinja og jobber arbeidsrettet med brukerne.

Hypotese 4: Høyere andel bedriftskontakt fører til høyere andel overgang til arbeid

NAV skal kjenne brukeren og brukerens behov og ressurser, men det er like viktig å kjenne arbeidsmarkedet. Dette er den doble rollen til NAVs veiledere. Samtidig som man skal kjenne behov og ressurser hos bruker skal man ha oversikt over hva bedriftene i eget arbeidsmarked trenger. Uten god kompetanse om arbeidsmarkedet, arbeidslivets spilleregler, og tillit i bedriftene man ønsker å samarbeide med, vil ikke NAV ha særlig innpass for å hjelpe brukerne som trenger mest hjelp. Dette er særlig relevant for brukere med nedsatt arbeidsevne og som har fått vedtak om ekstra mye hjelp fra NAV. NAV har et mål om at man skal ha kontakt med minst 20 prosent av bedriftene i sitt lokale arbeidsmarked per måned.

Hypotese 5: Høyt internt sykefravær reduserer andelen overgang til arbeid

Det er ikke bare NAVs møte med brukeren eller bedriften som kan tenkes å påvirke NAVs effektivitet mot hovedmålet til etaten om økt overgang til arbeid. Det kan også tenkes at interne forhold på det enkelte NAV-kontor kan påvirke resultatene.

Høyt sykefravær på et kontor kan redusere effektiviteten i NAV-kontoret. Både fordi antall ansatte på jobb blir færre og fordi oppfølging av brukere blir vanskeligere. Kontoret blir for eksempel svært avhengig av at veilederens arbeid med brukeren er godt nok dokumentert til at en annen veileder kan plukke opp tråden og fortsette løpet med brukeren. Et høyt internt sykefravær vil også redusere kapasiteten ved et kontor og tvinge opp saksporteføljen til andre veiledere og i sum presse kontoret. Hypotesen er at kontor med høyt sykefravær har lavere overgang til arbeid for sine brukere.

Hypotese 6: Ryddige NAV-kontor har høyere overgang til arbeid

Kontor som jobber mindre strukturert kan forventes å være mindre effektive enn «ryddige» kontor. NAV plikter å kontakte bruker innen 48 timer etter en henvendelse. Samtidig plikter NAV å journalføre innen 24 timer. I begge tilfeller er de interne resultatkravene høye. Svikt i disse rutinene kan være en indikator på «rotete» kontor, og rotete kontor kan forventes å være mindre effektive enn ryddige kontor. Det er også et lovkrav at saker skal journalføres. Hypotesen blir derfor at kontor som har lavere andel journalføring og lavere andel brukere kontaktet innen fristen vil ha svakere resultat på overgang til arbeid.

Hypotese 7: Høy andel brukere på tiltak fører til høyere andel overgang til arbeid

Et av NAVs viktigste virkemidler er bruk av arbeidsrettede tiltak. Fører bruk av arbeidsrettede tiltak til høyere overgang til arbeid? Det er flere teoretiske utfordringer med tiltakshypotesene. For det første er antallet tiltak som er tilgjengelige for et NAV-kontor fastsatt på forhånd i den perioden vi undersøker, derfor burde man avskrevet variasjonen i tiltaksnivå som en politisk beslutning og ikke et aktivt verktøy kontoret kan bruke for å møte den individuelle brukerens behov. Samtidig vet vi at NAV har utfordringer knyttet til disponeringen av tiltaksplasser. De som har minst behov for hjelp fra NAV, de med standard og situasjonsbestemt innsatsbehov, er de brukerne NAV tradisjonelt går ut over sitt tilmålte tiltaksnivå for å tilby tiltak. Den andre gruppen, de med nedsatt arbeidsevne, spesielt i gruppen «spesielt tilpasset innsatsbehov», har NAV tradisjonelt hatt større problemer med å fylle de tilgjengelige tiltaksplassene. Derfor kan variabelen som måler hvor mange som er på tiltak ha forklarende kraft. De kontorene som er flinke å fylle tiltaksplassene de er tildelte, kan tenkes å ha høyere overgang til arbeid. Det kan imidlertid ta noe tid før effekten av at mange er på tiltak vil slå ut på overgang til arbeid, siden vi vet at det å være på tiltak kan ha en innelåsningseffekt ved at overgang til arbeid ikke skjer før tiltaket er avsluttet. Det kan derfor være lurt å gjøre analyser av effekten av dette på andre måter enn den direkte korrelasjonen som gjøres i denne modellen.

Det er også rimelig å anta at det ikke bare er *at* man er på tiltak, men også *hvilket* tiltak man er på som har stor effekt. Dersom en bruker blir plassert i et tiltak som i utgangspunktet er meningsløst eller unyttig for ham eller henne, sett i sammenheng med hvilke behov og ressurser brukeren har, så vil effekten på tiltaket være liten og kanskje til og med negativ. Dersom brukeren er på et meningsfylt og hensiktsmessig tiltak vil sjansen for overgang til arbeid være større. Tiltakene i NAV er svært ulike, og bruk av tiltak A kan være bedre enn tiltak B i en gitt situasjon.

Hypotese 8: Oppfølging i egenregi fører til økt overgang til arbeid

Kjerneoppgaveforsøket innebærer at NAV skal gjøre en større del av avklarings- og oppfølgingsarbeidet i

egen regi og man vektlegger en spesifikk metodikk for å ta i bruk det ordinære arbeidsmarkedet i stedet for å bruke skjermede virksomheter. Mer spesifikt handler dette om å arbeidet etter en Supported Employment-metodikk (se Spjelkavik 2014). Evalueringen av Kjerneoppgaveforsøket kom i mai 2016. Spjelkavik, Mamelund og Schafft konkluderer med at «den samlede effekten av forsøket for overgang til arbeid med eller uten ytelser fra NAV, er på 9,3 prosentpoeng eller 39 prosents økning sammenlignet med en situasjon uten forsøket, men resultatene er ikke entydige og litt sprikende.

Evalueringer av kjerneoppgaver i NAV har bare så vidt begynt. Til tross for usikre funn foreløpig antar vi at avklaring og oppfølging i egenregi kan påvirke andelen med overgang til arbeid.

KJENNETEGN VED NAV-KONTORENE

Egenskaper og kjennetegn ved de enkelte NAV-kontorene kan påvirke overgang til arbeid for NAVs brukere.

Vi antar at følgene kjennetegn ved de ansatte kan påvirke overgang til arbeid: *alder*, *antall år i NAV*, *lønn* (kan forklare forskjell i effektivitet), *antall brukere per ansatt* (kan indikere arbeidspress), og *sykefravær blant de ansatte*.

Vi har ikke tall for de kommunalt ansatte i NAV, så vi vet ikke hvor mange som samlet er ansatt på hvert NAV kontor, eller hvem de er, men bruker data for de statlige ansatte, siden staten er den største arbeidsgiveren i NAV.

Større kontor har høyere overgang til arbeid

NAV har gående mange store omorganiseringsprosesser. Før Sigrun Vågeng ble direktør for NAV ledet hun Ekspertgruppen for NAV. Resultatet ble et ønske

om «myndige og løsningsdyktige NAV-kontor», en tematikk det ble brukt mye tid på i NAV høsten 2016 og våren 2017, og som er omdøpt «Utviklingen av NAV-kontor».

«Myndige og løsningsdyktige NAV-kontor» innebar et forslag om reduksjon i antall NAV-kontorer, og høyere grad av spesialisering for å nå visjonene om flere i arbeid, bedre brukermøter og økt kompetanse. Myndige NAV-kontor handlet om mer enn bare kontorstørrelse, men det var bortfallet av garantiordningen og færre kontorer omverdenen la merke til (NRK 2016).

I følge antakelsene i reformen så vil et større NAV-kontor være mer effektivt enn et lite NAV-kontor.

OPERASJONALISERING AV «OVERGANG TIL ARBEID» I ANALYSEN

NAV innførte i 2009 et nytt mål på etatens effektivitet. Før innføringen av overgangsstatistikken brukte NAV en sluttmeldekort-ordning, men det ble vurdert at denne ordningen ikke var god nok. Statistikken omfattet «kun en begrenset andel av NAVs brukere, og kvaliteten på tallene ble påvirket av at en økende andel tidligere arbeidssøkere lot være å levere utfylte sluttmeldekort, og det ble vedtatt å implementere et nytt produksjonsopplegg som kun var basert på opplysninger innhentet av administrative registre (Bråthen 2009: 25)». Den nye ordningen skulle omfatte alle brukere av NAVs tjenester og dermed gi tall for alle grupper av brukerne.

Produksjon av statistikk over overgang til arbeid

«Overgang til arbeid» er definert slik: En person har avgang fra status som person med «nedsatt arbeidsevne» hos NAV. Det betyr at personen ikke lengre er å finne i NAVs registre over personer med nedsatt arbeidsevne den påfølgende måneden. For å sikre at avgangen fra NAV er varig, må brukeren også være ute av NAVs registre den neste måneden også. Seks måneder etter avgang sjekker NAV om den tidligere NAV-brukeren er i et aktivt arbeidsforhold. Man identifiserer brukerens «status på arbeidsmarkedet». Denne statusen kan være en av tre stater: kun i arbeid, i en kombinasjon av arbeid og ytelse, og ikke i arbeid. Dersom den tidligere brukeren er i arbeid eller i en kombinasjon av arbeid og ytelse, regnes brukeren inn i overgangsraten.

Tallene gjøres tilgjengelig for NAV-kontorene åtte måneder etter at avgangen har skjedd. Dette skyldes dels at man venter seks måneder for å undersøke status på arbeidsmarkedet, dels at det er en produksjonstid på to måneder før dataene er tilgjengelige for NAV-kontoret. Det betyr at den nyeste observasjonen på overgang til arbeid man til enhver tid har er åtte måneder gammel. Konsekvensen av dette er at NAV-kontorets resultater på om de har oppnådd

hovedmålet skjer åtte måneder etter at overgangen faktisk har skjedd. Det er derfor vanskelig å relatere til de andre indikatorene på arbeidet som gjøres i NAV kontoret, og det generelle inntrykket NAV-kontorene eventuelt har av å ha gjort en god eller dårlig jobb.

Sjanselikhhet

Indikatoren «Overgang til arbeid» beregnes helt uavhengig av sjansen en tilfeldig bruker har for overgang til arbeid. Det aggregerte tallet uttrykker slik sjansen for overgang til arbeid ved hvert kontor.

NAV mangler data over selvstendig næringsdrivende og utdanning

Avgang fra status som arbeidssøker eller person med nedatt arbeidsevne og inn i entreprenørskap som selvstendig næringsdrivende vil ikke bli fanget opp av de administrative registrene som skaper overgangsdataene. Samtidig vil de heller ikke kunne fange opp avgang fra status og overgang til videregående opplæring eller høyere utdanning (som ellers kunne ha vært likestilt med overgang til arbeid).

Vi regner med at disse manglene bidrar til lite til støy i datamaterialet, da alle overnevnte er ventet å være relativt marginale utfall¹. Oppfølgingsundersøkelsen i 2015 fant at kun 2,4 prosent av overgangstilfellene for tidligere ordinære arbeidssøkere og brukere med nedsatt arbeidsevne var overgang til å være selvstendig næringsdrivere. Andelen som hadde avgang til selvfinansiert utdanning var rundt 2–3 prosent og unge var overrepresentert (Lande 2015).

¹ Takker for diskusjoner med Lars Sutterud ved Arbeids- og velferdsdirektoratet rundt dataene og forståelsen av dataene.

Alternative utforminger av avhengig variabel

En alternativ måte å måle overgang til arbeid er å se på *antall* med overgang til arbeid istedenfor *andel*. Ulempen er at man da ser bort fra antallet overgangstilfeller som ikke ender i arbeid.

Operasjonaliseringen som er valgt er valgt fordi NAV bruker den og Arbeids- og sosialdepartementet har bestilt den fra NAV. Men også fordi vi mener at det er viktig å se antall med overgang til arbeid i relasjon til antall som avslutter et tilfelle.

Variable på flere nivå

Noen av variablene er operasjonalisert slik at individuelle forklaringsvariabler aggregeres opp til forklaringsvariabler på NAV-kontornivå, og andre igjen på fylkesnivå. Dette er fordi vi har data på alle tre nivåer, og det er viktig å vite hvilke som har størst betydning for indikatoren overgang til arbeid. Det er også nyttig dersom man ønsker å utvikle en modell der overgang til arbeid kontrolleres for en del variable, før den brukes til å evaluere hvor vellykket kontorets arbeid er. Det betyr at vi ikke kan avvise hypoteser der vi ikke finner signifikant effekt, og være oppmerksomme på at signifikante sammenhenger kan ha bakenforliggende årsaker (Skog 2004: 109).

DATA OG METODE

Denne analysen bruker data fra 437 NAV-kontor over 45 måneder, som tilsvarer 19 665 observasjoner. De 19 fylkene fungerer som en gruppering av et nivå tre i analysen. Den første måneden i analysen er februar 2012 og den siste måneden i perioden er oktober 2015. Januar 2012 utgår på grunn av tidsdimensjoneringen.

De aller fleste variablene er brukt i sin originale form. Unntaket er medianinntekt i kommuner, som er omkodet til naturlig logaritme for å forbedre tolkningen av resultatene. For at konstantleddene skal gi mening i regresjonsmodellene som følger i resultatkapittelet, har vi sentrert alle variabler det er rimelig å sentrere slik at modellene tar utgangspunkt i gjennomsnittverdier og ikke umulige 0-summer (som 0 prosent arbeidsledighet).

Vi vil bruke en flernivåmetode for å undersøke hva som påvirker den avhengige variabelen overgang til arbeid². Flernivåmetoden bruker forklaringsvariabler fra to aggregerte nivåer, kontornivået og fylkesnivået.

Dataene er kontrollert for tidsavhengigheter og andre forhold som kan tenkes å være feilkilder i modellen³. Geografisk nærliggende enheter vil ofte ha mer til felles enn fjerntliggende enheter og kan være en feilkilde i analysen (Midtbø 2012: 112). I denne analysen har vi tatt hensyn til det gjennom bruk av flernivåmodell, der vi både tar hensyn til at dataene er tidsseriedata og at de er organisert geografisk hierarkisk. Flernivåmodeller korrigerer for disse avhengighetsproblemer (Eikemo og Clausen 2012: 206–207; Luke 2004:

21–23; Steenbergen og Jones 2002: 219–220, Rabe-Hesketh og Skrondal 2008: 185).).

Test og sammenligning av intraklassekorrelasjon (ICC) på de ulike analysenivåene er et grunnleggende utgangspunkt statsvitenskapelige fremgangsmåter i flernivåanalyser i dag (Bjurstrøm 2015; Kalheim 2015; Bjerke 2015; Kofoed 2014; Bjørnebekk 2015). ICC-scoren hjelper å danne et bilde av hvor mye varians som forklares på hvert nivå, og kan være med å legge det statistiske grunnlaget for valg av metode. Formelt har vår flernivåmodell tre nivåer. Tidsenheter (anledninger i) er formelt sett det første nivået i en flernivåmodell som inkluderer gjentatte målinger (Rabe-Hesketh og Skrondal 2008). ICC-testen viser at forskjeller mellom NAV-enheter(j) kan sies å forklare sju prosent av variansen i den ene avhengige variabelen⁴. Variansen som kan forklares ved hjelp av nivå tre, altså fylkeskontekst, er som forventet betydelig lavere. Fylkeskonteksten (Fj) kan forklare 1,3 prosent av variansen. Det er likevel ikke slik at dette kan ses på som at fylkesvariablene er uviktige.

Analytisk fremgangsmåte

Etter å ha undersøkt hvor mye varians som kan forklares på de ulike nivåene vil vi starte analyseprosessen med en enkel modell, for deretter å utvide. Retningen på analysen og variabeltilfanget kan være avgjørende i en kvantitativ analyse. Enkel til kompleks er anbefalt (Hox 2010:55).

Den gruppevisse fremgangsmåten sikter på å inkludere alle forklaringsvariabler og kontrollvariabler som på bakgrunn av litteraturen antas å påvirke den avhengige variabelen. Kontrollvariablene og de demografiske variablene er allerede godt dokumentert i litteraturen, men gjennomgås i Vedlegg 1 og 2.

² Selve metoden er en *random intercept* modell med *maximum likelihood* regresjon og robuste standardfeil.

³ For å teste for dataene for tidsserieautokorrelasjon kjører vi Wooldridge-testen gjennom Stata-kommandoen `xtserial`. Alle tester avviser tidsavhengighet på et 1 prosents signifikansnivå. Alle tester unntatt én avviser tidsavhengige data på et 5 prosents-nivå. Den ene testen overgår testparameteret med 0,23 prosent. Testene avviser tidsseriekorrelasjon enda mer klart når testen gjøres på hver variabelgruppe. Ut fra de statistiske testene som er gjennomført ser det ut til at dataene ikke påvirkes av avhengighet i tidsdimensjonen.

⁴ Rho på .07

RESULTATER

NAVs innsats

Presentasjonen av resultatene vil vi gjøre gruppevis. Vi ser først på i hvilken grad NAV kan forvente at overgang til arbeid øker ut fra de aktivitetene de selv har kontroll over (Modell 1). Deretter vil vi inkludere de to andre gruppene med variabler.

Vi fant at jobbmatch og journalføringer predikerer økt overgang til arbeid og sykefravær i NAV-kontoret predikerer redusert overgang til arbeid. Vi ser også at en god del av tiltakene predikerer økt overgang til arbeid, bortsett fra tilrettelagt arbeid og oppfølging som predikerer redusert overgang til arbeid.

I vår modell beregner vi at ved én prosents økning av andel jobbmatcher utført utover gjennomsnittet vil NAV-kontoret oppleve en økning av overgang til arbeid på 0,0023 prosent. Dersom et NAV-kontor bruker tiltaket «Tilrettelagt arbeid» mer enn 75 prosent av de andre kontorene, predikerer modellen at overgangen til arbeid blir redusert med 2,5 prosent⁵.

NAVs innsats, demografiske variabler og kontorinterne forhold

I Modell 2 legger vi til kontorinterne forhold som utgjør en del av konteksten NAV-kontorene arbeider i, sammen med demografiske variabler. Sammenlignet med variabelgruppen «NAVs innsats», er disse variabler NAV-kontoret i langt mindre grad påvirker direkte, men som kan tenkes å påvirke overgangen til arbeid.

Ved inklusjonen av disse variablene faller koeffisientene for journalføring og sykefravær helt marginalt, mens koeffisienten for jobbmatch holdes ved like. Hvilke variabler modellen finner statistisk signifikant

holder seg likt, med unntak av tiltaksvariabelene «Egenetablering», «Tilrettelegging» og «Tilrettelagt arbeid», som ikke lenger er statistisk signifikante i denne modellen.

Resultatene fra Modell 2 viser at størrelsen på NAV-kontoret har stor påvirkning på overgang til arbeid. De minste NAV-kontorene utgjør referansegruppen, og senker konstantleddet til 34 prosents overgang til arbeid, som da blir den nye gjennomsnittlige størrelsen på overgang til arbeid dersom alle variablene holdes på snittet. Modellen indikerer at større NAV-kontor er bedre NAV-kontor, og den optimale størrelsen på NAV-kontor ser i denne sammenhengen ut til å være NAV-kontorene i «den fjerde største gruppen», de med mellom 10 og 20 statlige ansatte.

Hverken lønn, alder på veiledere eller veiledernes ansiennitet påvirker overgang til arbeid for brukerne. Modellen predikerer at flere brukere med nedsatt arbeidsevne per statlig ansatt øker overgangen til arbeid.

De demografiske variablene har lavere statistisk sammenheng enn forventet. Alderssammensetning for brukere i NAV-kontoret har stor påvirkning, men innvandrerandelen, kjønnsammensetningen i brukermassen og andelen brukere med fullført utdanning er derimot ikke statistisk signifikante.

Andelen på arbeidsavklaringspenger med en psykisk diagnose⁶ er ikke signifikant, men det kan like gjerne handle om svake data i denne analysen, da psykisk diagnosedata kun var tilgjengelige på fylkesnivå for oss. Flere brukere rundt vedtaksfornyelse predikerer også lavere overgang til arbeid⁷. At mange brukere er nær vedtaksfornyelse betyr at mange har hatt lang varighet. En slik populasjon vil ofte være en selektert gruppe som er vanskeligere å få tilbake i jobb. Selv om sannsynligheten for å gå tilbake til arbeid i andre

⁵ Å lese koeffisientene til dikotome variabler og andelsvariabler er veldig ulikt. Andelsvariablene kan leses som økningen på overgang til arbeid gitt én prosents økning i den uavhengige variabelen. Unntakene er de dikotome variablene, der verdien enten er 0 eller 1. Der vil koeffisientene leses som økningen i overgang til arbeid dersom den dikotome variabelen er «skrudd på», det vil si 1 og ikke 0.

⁶ En demografisk variabel som vi kun har tilgang til på fylkesnivået
⁷ Andelen brukere i en nøkkelvarighet i status.

Tabell 1. Hva predikerer økt overgang til arbeid for NAVs brukere med nedsatt arbeidsevne? Modell 3 til 1. NAVs innsats, med og uten kontrollvariabler

NAVs innsats	Modell 3	Modell 2	Modell 1
Andel brukere med jobbmatch	0.015	0.023*	0.023*
Andel virksomheter med arbeidsgiverkontakt	-0.001	0.004	0.005
Andel brukere svart innen fristen	0.025	0.019	-0.003
Andel journalføringer utført innen fristen	0.058**	0.051*	0.054*
Statlig sykefravær	-0.041*	-0.042*	-0.043*
Oppfølging 3 måneder	0.040	0.035	-0.009
Andel brukere med plan	0.020	0.034	0.036
Andel brukere i tiltak	-0.063	-0.061	-0.069
Tiltak - Lønnskudd	0.002	0.001	-0.006
Tiltak - Arbeidspraksis	0.001	-0.000	-0.003
Tiltak - Opplæring	-0.001	-0.002	-0.002
Tiltak - Oppfølging	-0.013**	-0.013**	-0.013*
Tiltak - Arbeidsavklaring	-0.001	-0.001	-0.000
Tiltak - Tilrettelagt arbeid	-0.008	-0.009	-0.025**
Tiltak - Arbeidsr. rehab	0.009**	0.009**	0.014**
Tiltak - Utredning og beh.	0.016**	0.018**	0.019**
Tiltak - Egenetablering	0.007	0.007	0.013*
Tiltak - Tilrettelegging	0.006	0.005	0.014**
Demografiske variabler			
Andel med fullført vgs	0.049	0.050	
Andel innvandrere	0.125	0.060	
Andel med mål om å beholde arbeid	-0.059*	-0.041	
Andel kvinner	0.037	0.088	
Andel brukere over 50 år	-0.093*	-0.120**	
Andelen i fylket (på AAP) med en psykisk diagnose	-0.268	-0.256	
Andel i nøkkelvarighet	-0.087**	-0.076**	
Antall brukere med nedsatt arbeidsevne	-0.000**	-0.000**	
Kontorinterne forhold			
Snittlønn i kontoret	0.000	0.000	
Snittalder i kontoret	-0.001	-0.001	
Antall brukere delt på antall statlig ansatte	0.001**	0.001**	
Størrelse på NAV-kontor (1/5) er referansegruppe	-	-	
Størrelse på NAV-kontor (2/5)	0.063**	0.065**	
Størrelse på NAV-kontor (3/5)	0.074**	0.078**	
Størrelse på NAV-kontor (4/5)	0.101**	0.109**	
Størrelse på NAV-kontor (5/5)	0.092**	0.100**	
Kontoret deltok i prosjektet Oppfølging i Egenregi	0.007	0.014	
Snitt antall måneder ansiennitet i NAV	-0.002	-0.001	
Kontrollvariabler			
Bruttoledighet i kommunen	-0.024		
Bruttoledighet i fylket	-2.037**		
Medianinntekt i kommunen	0.174**		

Etterspørsel etter arbeidskraft i fylket	0.094**		
Andel på helse relaterte ytelser (AAP, Uføretrygd) i fylket	0.321*		
Andel studenter i kommunen	0.003		
Konstantledd	0.287**	0.346**	0.409**
N – Antall observasjoner	19,665	19,665	19,665
Antall grupper	19	19	19
AIC	4587	4629	4792
BIC	4942	4937	4966
Log likelihood	-2249	-2275	-2374

** p<0.01, * p<0.05

analyser viser seg å øke når vedtaksperioden nærmer seg slutten vil en indikator ikke kunne forventes å gi positiv sannsynlighet for overgang. Dette skyldes måten indikatoren er utformet på, den estimerer ikke sannsynlighet. Det er en seleksjon der de med gode sjanser til å komme i arbeid gjør det etter kort tid, og det er de med minst sjanser som er der lenge. Nøkkelarvarighet er da høy når mange med lang varighet er «igjen» i populasjonen. I tillegg kan det tenkes at når det er mange som er i nøkkelarvarighet så vil det utgjøre et ekstra arbeidspress på NAV-kontoret og ha en negativ påvirkning på effektiviteten og kvaliteten på arbeidet med å få disse i arbeid.

Vi finner ingen statistisk signifikant sammenheng på om et kontor deltok i prosjektet Oppfølging i egen regi, også kjent som «Kjerneoppgaver i NAV-kontor» og overgang til arbeid for brukerne i disse NAV-kontorene.

NAVs innsats og alle kontrollvariabler

Til sist legger vi til øvrige kontrollvariabler vi vet skal ha en sammenheng med overgang til arbeid (Modell 3), se tabell 1. Dette er variabler som går på forhold NAV ikke råder over, slik som bruttoledighet i kommune og fylke, etterspørsel etter arbeidskraft i fylket, medianinntekt i kommunen, m.m.

Resultatene er ganske stabile når vi inkluderer kontrollvariablene, selv om vi ser noen endringer (for eksempel er andelen med jobbmatch ikke lenger statistisk signifikant og koeffisienten er lavere). Både «Journalføringer» og «Statlig sykefravær» holdes ved like og tiltaksvariablene «Oppfølging», «Arbeidsrettet rehabilitering» og «Utredning og behandling» er relativt ved like.

Dette gjelder også variablene innenfor variabelgruppen «Demografiske variabler». Dessuten blir «Andel med mål om å beholde arbeid» statistisk signifikant i denne modellen. «Andel i nøkkelarvarighet» og «Andel brukere over 50 år» er fortsatt signifikante. Det samme gjelder variablene som handler om størrelser på NAV-kontor og antall brukere per statlig ansatt.

Av de økonomiske kontrollvariablene vi inkluderer er fylkesvis bruttoledighet en variabel med sterk sammenheng. Den andre siden av ledigheten, fylkesvis etterspørsel etter arbeidskraft, er også signifikant og har en sterk koeffisient. Medianinntekt er også signifikant, med en sterk koeffisient, sammen med kontrollvariablen for hvor mange som mottar helse relaterte ytelser i fylket.

DRØFTING

Hovedproblemstillingen i denne analysen er «hva er det av NAVs innsats som påvirker overgangen til arbeid»? Vi ser at på aggregert nivå har mange av indikatorene forventet påvirkning på overgang til arbeid, og det er sannsynlig at mye av det NAV-kontoret gjør har betydning for sannsynligheten for overgang til arbeid. Men det er viktig å også legge merke til at tilgang på ledige stillinger og arbeidsledighetsnivå har stor innvirkning. Det bør derfor kontrolleres for dette når man vurderer NAV-kontorets innsats.

Kontor med «god orden» har høyere overgang til arbeid

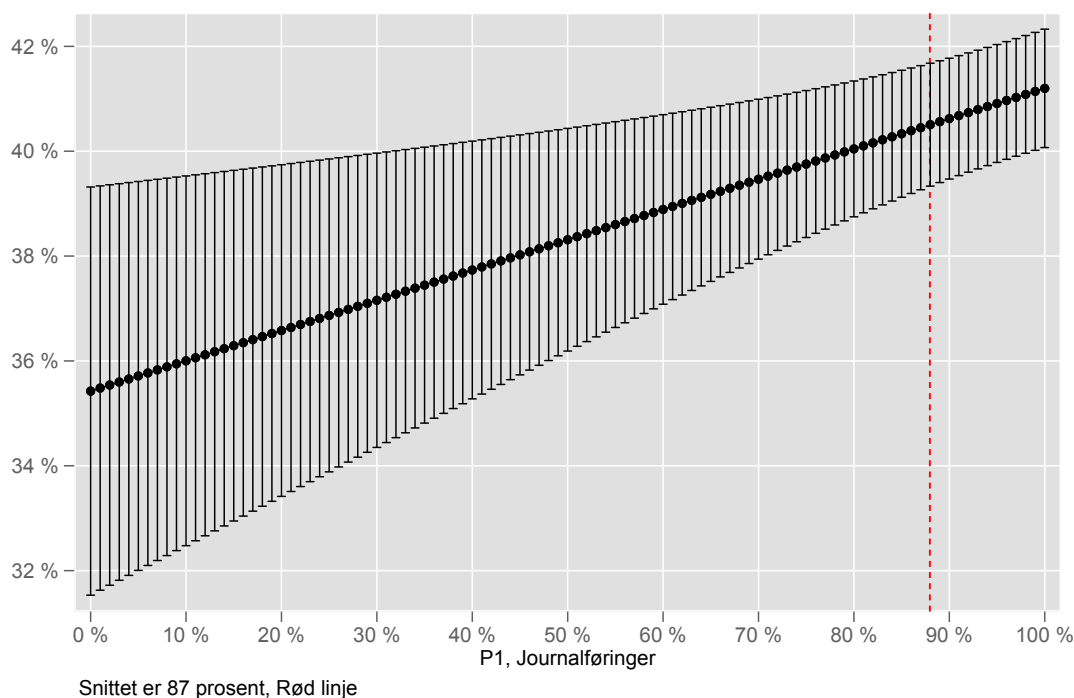
Av de variablene NAV-kontoret selv har sterkest mulighet til å påvirke er det indikatorene «Journalføringer» og «Sykefravær i NAV-kontoret» som har sterkest sammenheng med andelen brukere som har overgang til arbeid. Ved lav andel journalføringer

utført innen fristen predikerer modellen et fall i overgangen til arbeid, og når sykefraværet blir høyt i NAV-kontoret predikerer modellen et fall i overgang til arbeid.

Figur 1 viser forventet andel med overgang til arbeid gitt ulik andel journalføring utført innen fristen i NAV-kontoret. Snittet i perioden er 87 prosent. Å utføre journalføringer innen fristen er en oppgave de aller fleste NAV-kontor har god kontroll på. Kontor som klarer å nærme seg 100 prosent predikeres å ha høyere andel brukere med overgang til arbeid.

Hvordan kan vi tolke sammenhengen mellom journalføringer og overgang til arbeid? En måte å tolke journalføringer på er orden i et NAV-kontor, som vi argumenterte for innledningsvis. 90 prosent av alle NAV-kontor ligger i spennet mellom 70 prosent og 100 prosent journalføringer innen fristen i perioden.

Figur 1. Andel journalføringer utført innen fristen i NAV-kontoret og sammenheng med andel brukere med nedsatt arbeidsevne som har overgang til arbeid, med konfidensintervaller.



Alvorlige fall på utførte journalføringer hører til sjeldenhetene.

Journalføringer i NAV-kontoret er lovpålagt. Hvor stor andel journalføringer de har kan fortelle noe om de er ajour eller henger bakpå. Det er et forhold som NAV-kontoret kan påvirke. Dette er en variabel det kan være viktig å ha et øye med i det daglige. Det å henge bakpå og ha store restanser ser ut til å kunne påvirke overgangen til arbeid for brukerne, enten ved at lav andel journalføringer er et tegn på at kontoret ikke har nok «orden» eller ved at slike restanser fører til at man må overføre ressurser fra andre områder (eksempelvis oppfølging) for å bygge ned restansene.

Kontor med høyt sykefravær har lavere overgang til arbeid

Modellen predikerer at NAV-kontor som har høyt sykefravær blant de ansatte har lavere overgang til arbeid for sine brukere (figur 2).

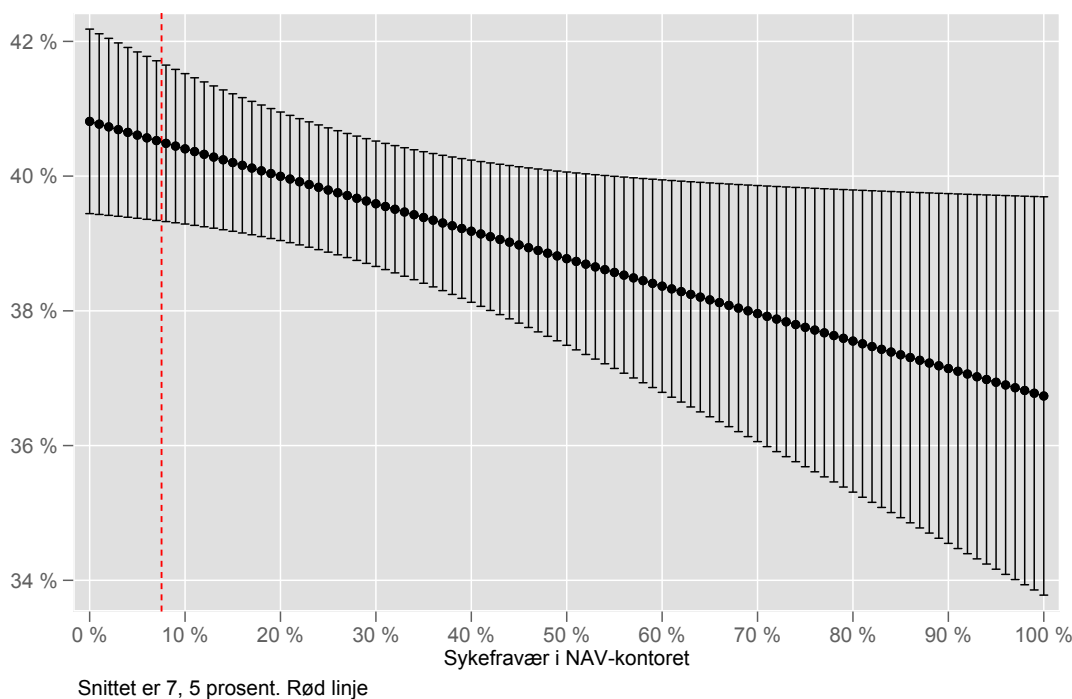
Snittet for sykefraværet i perioden vi undersøker er 7,5 prosent. På samme måte som alvorlige dropp i journalføring er sjeldent, så er svært høyt sykefravær sjeldent. 75 prosent av alle kontorene har et sykefravær som ligger under 10 prosent. Dersom et kontor går fra å ha et gjennomsnittlig sykefravær til å ha et sykefravær på 20 prosent predikerer modellen et fall på overgang til arbeid for kontoret, men ikke på mer enn 0,5 prosent.

NAV har svært mange ulike grunner til å arbeide for å få et lavere sykefravær i virksomheten. NAV-kontor som ofte opplever høyt sykefravær vil kunne forbedre overgangen til arbeid for brukerne ved å senke eget sykefravær.

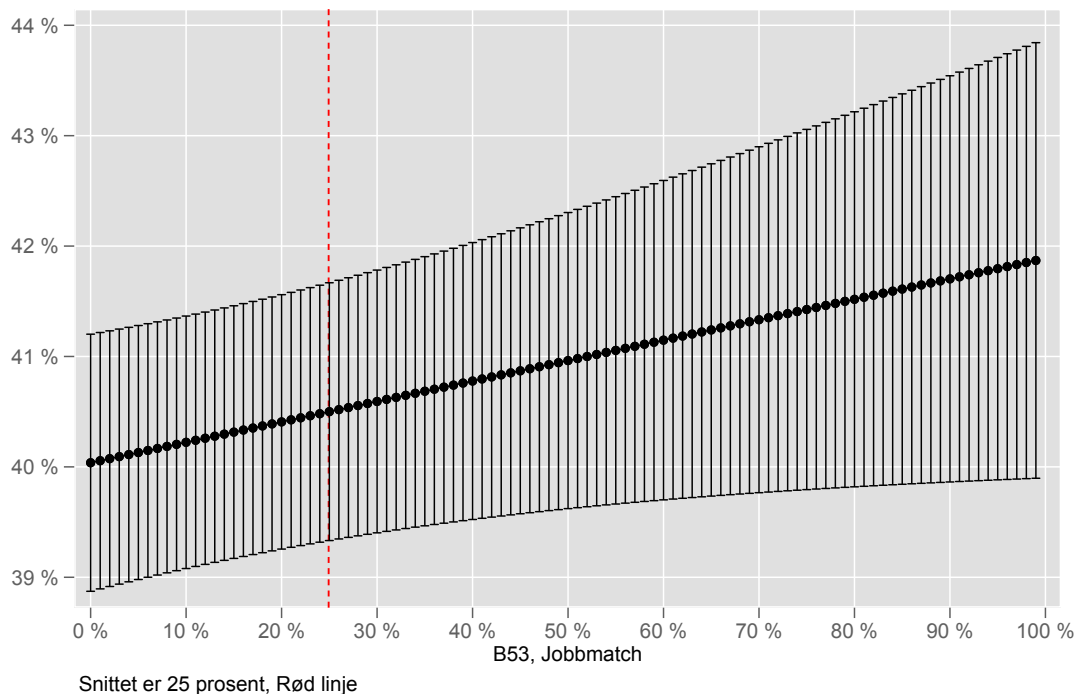
Mye jobbmatch – høyere overgang til arbeid

Vi mener at andel brukere med jobbmatch kan være en indikator på hvor arbeidsrettet et NAV-kontor er. Andel med jobbmatch var statistisk signifikant i

Figur 2. Andel brukere med nedsatt arbeidsevne som har overgang til arbeid ved ulikt sykefravær i NAV-kontoret, med konfidensintervaller.



Figur 3. Andel brukere med nedsatt arbeidsevne som har overgang til arbeid ved ulike verdier i NAV-kontoret på indikatoren «andel brukere med jobbmatch», med konfidensintervaller (basert på modell 2).



Modell 1 og Modell 2, men ikke i Modell 3. Den kan slik sett være en viktig indikator å følge med på.

Andelen som har fått jobbmatch predikerer økt overgang til arbeid (modell 1 og 2). I figur 3 ser vi predikert overgang til arbeid ved ulike verdier på «Andel brukere med jobbmatch». NAV-kontor som øker jobbmatch fra 25 prosent til 50 prosent, øker i snitt overgang til arbeid med 0,5 prosentpoeng (fra 40,5 prosent med overgang til arbeid, til 41 prosent med overgang til arbeid). Det er stor usikkerhet ved disse verdiene, særlig vil usikkerheten være stor på små NAV-kontor, og spesielt dersom det ikke kontrolleres for andre variabler.

Kontor med høyere andel brukere med oppfølging har høyere overgang til arbeid

Andel brukere med oppfølging siste tre måneder ser ut til å ha en viss sammenheng med andel brukere med nedsatt arbeidsevne som har overgang til arbeid,

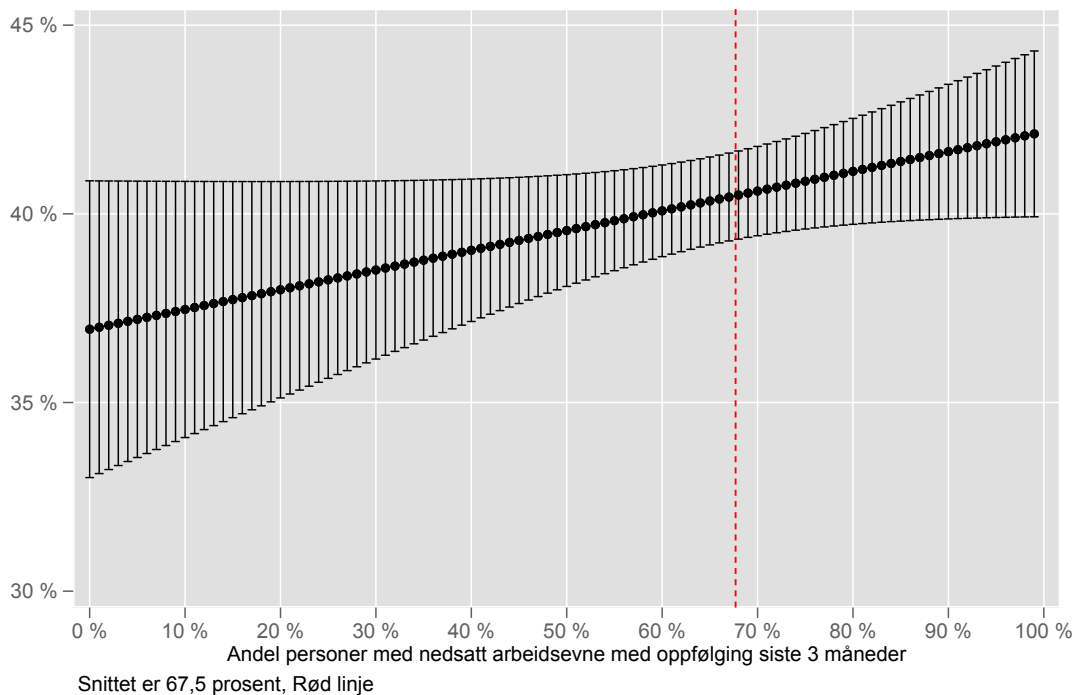
men sammenhengen er svak⁸. Å øke andelen med oppfølging fra 50 prosent til 80 prosent ser ut til å kunne ha en sammenheng med høyere overgang til arbeid, men fra 80 prosent og utover blir konfidensintervallene stadig mer sprikende (figur 4).

Kontorinterne forhold har sterk påvirkning på overgang til arbeid

Demografiske variabler som er knyttet til NAV-kontorets nedslagsområde har sammenheng med overgang til arbeid. Vi ser at modellen predikerer lavere overgang til arbeid dersom NAV-kontoret har en eldre brukerguppe (figur 5).

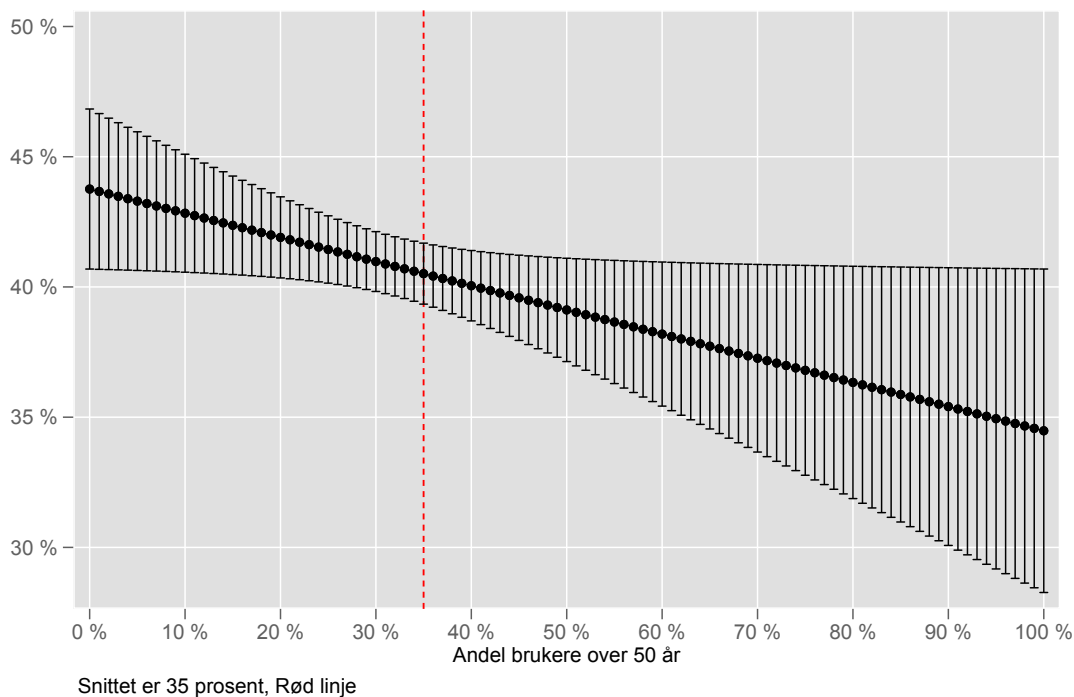
⁸ Modell 3 benytter andel brukere med nedsatt arbeidsevne med oppfølging de tre siste månedene. Vi kunne også ha brukt én måneds eller seks måneders oppfølging. På grunn av at de tre variablene er alt for like, med svært høy multikoliniaritet, må vi velge en av dem. Valget falt på tre måneder, grunnet den beste signifikanstesting. Modellene der vi bruker én og seks måneder er nær identiske med Modell 3 og er lagt til i vedlegg 6.

Figur 4. Overgang til arbeid for brukere med nedsatt arbeidsevne ved ulike verdier på indikatoren «Andel brukere med nedsatt arbeidsevne med oppfølging siste tre måneder», med konfidensintervaller¹.

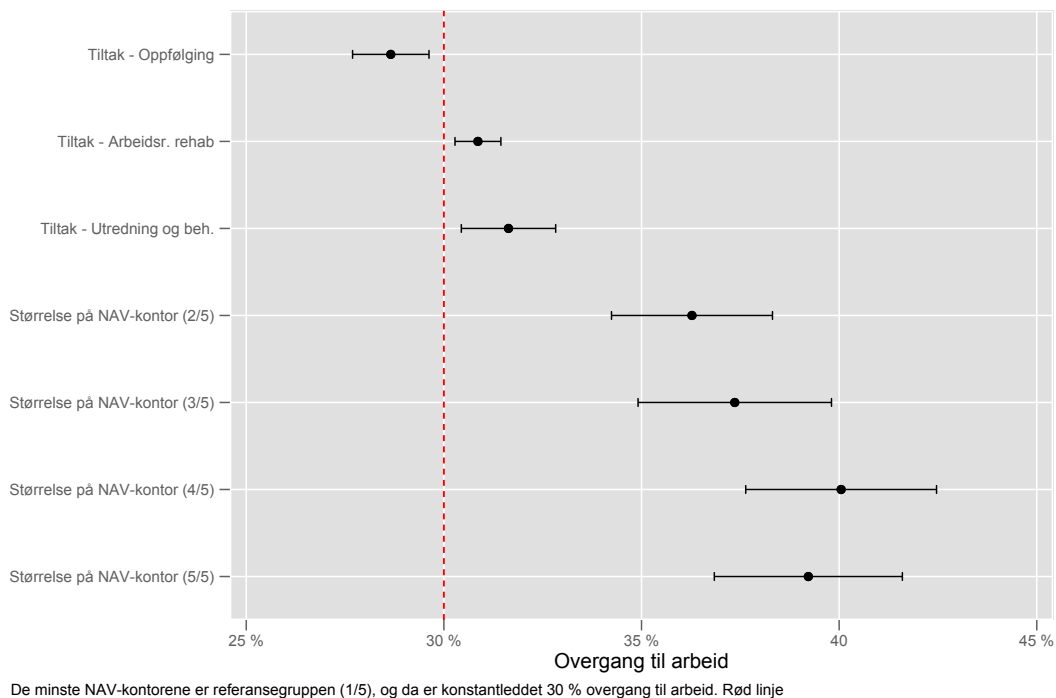


¹ Vi ser at usikkerheten er mindre i området der gjennomsnittet av NAV-kontorene ligger. Færre enn 20 prosent av NAV-kontorene har verdier utenfor 50-80 prosentspennet.

Figur 5. Aldersdemografi i NAV-kontorets område og sammenheng med overgang til arbeid for brukere med nedsatt arbeidsevne, med konfidensintervaller.



Figur 6. Overgang til arbeid for personer med nedsatt arbeidsevne. For ulike typer tiltak og ulike størrelser på NAV-kontor. Dikotome variabler. (Modell 3).



Usikkerheten er større ved høye og lave verdier, men sammenhengene er tydelige. Ved en økt andel brukere over 50 år får et NAV-kontor lavere andel brukere med overgang til arbeid. Effektene får stadig høyere konfidensintervaller etter 50 prosent og før 20 prosent, noe vi kan lese som at effektene blir mer usikre i de områdene.

Usikre funn hva gjelder NAVs tiltakbruk

I Figur 6 ser vi sammenhengen mellom høy bruk av visse tiltak og overgang til arbeid. Det gjøres mye interessant forskning på tiltaksbruk, men det er veldig vanskelig å skille ut effekten av tiltakene NAV benytter. Dette er særlig fordi det er vanskelig å skille seleksjon av brukere inn i tiltakene (dvs. hvem som velges ut for å få ulike tiltak) fra effekten av selve tiltaket. Det kan være at nytten først gjør seg gjeldende lenge etter at tiltaket er avsluttet. Kanskje man forbedret en brukers kompetanse innen et yrke, men det fantes ingen ledige jobber på tidspunktet vedkommende var ferdig med tiltaket.

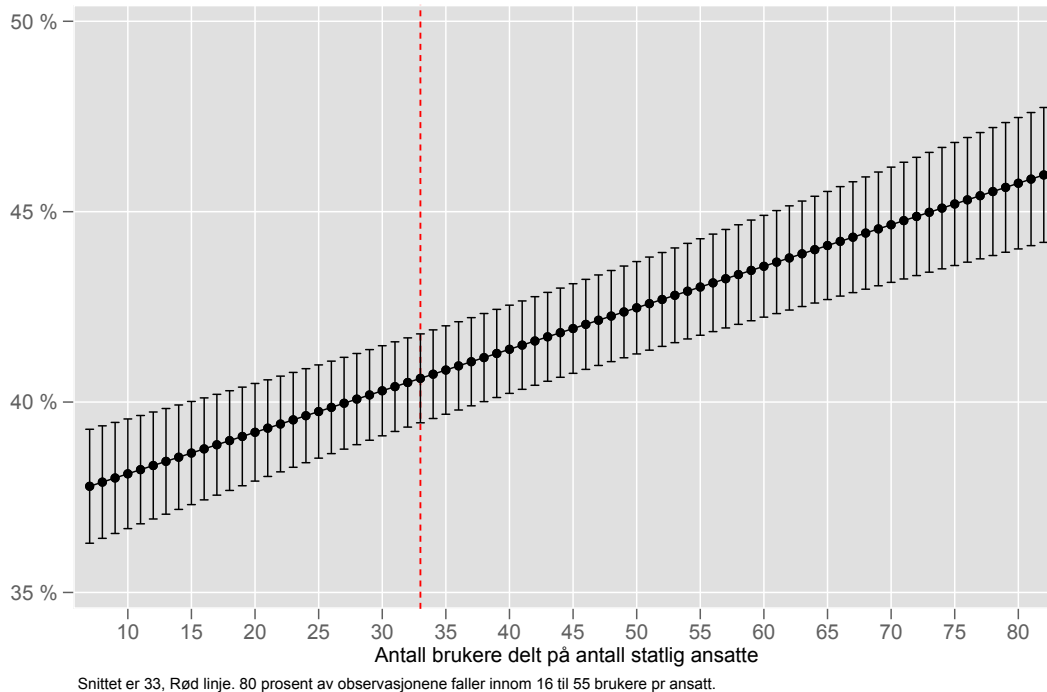
Funnene i denne analysen må derfor tolkes kun som en korrelasjon, ikke effekt av tiltak. Modellen predikerer lavere overgang til arbeid for NAV-kontor som i svært stor grad benyttet tiltaket «Oppfølging». Samtidig predikerer modellen høyere overgang til arbeid for NAV-kontor som i veldig høy grad benyttet seg av tiltakene «Utredning og behandling» og «Arbeidsrettet rehabilitering». At NAV-kontor benytter disse tiltakene mye kan være et indirekte mål på en mer selektert brukergruppe som bare trenger rask tilfriskning og er igjen klar for arbeidslivet.

Større NAV-kontor har høyere overgang til arbeid for sine brukere

Vi ser i Figur 7 at større NAV-kontor predikeres å ha høyere overgang til arbeid for sine brukere. NAV-kontorstørrelsen som er predikert å gi høyest overgang til arbeid er det fjerde største NAV-kontoret⁹. Når et NAV-kontor har mellom 10 og 20 statlige ansatte

⁹ Målt i antall statlige ansatte

Figur 7. Overgang til arbeid for brukere med nedsatt arbeidsevne, etter «antall brukere per veileder» (modell 3) (med konfidensintervaller).



(Størrelse på NAV-kontor 4/5) predikeres NAV-kontoret å ha 10 prosent høyere overgang til arbeid for brukere med nedsatt arbeidsevne enn de minste NAV-kontorene. De største NAV-kontorene har 9 prosent høyere overgang til arbeid enn de minste.

Kanskje skyldes dette at disse kontorene har større fagmiljø. Vi ser også at når NAV-veilederne har flere brukere så er andelen med overgang til arbeid høyere. Dette funnet virker delvis kontra-intuitivt og kan skyldes at det er kjennetegn ved disse kontorene som vi ikke har målt eller kjenner.

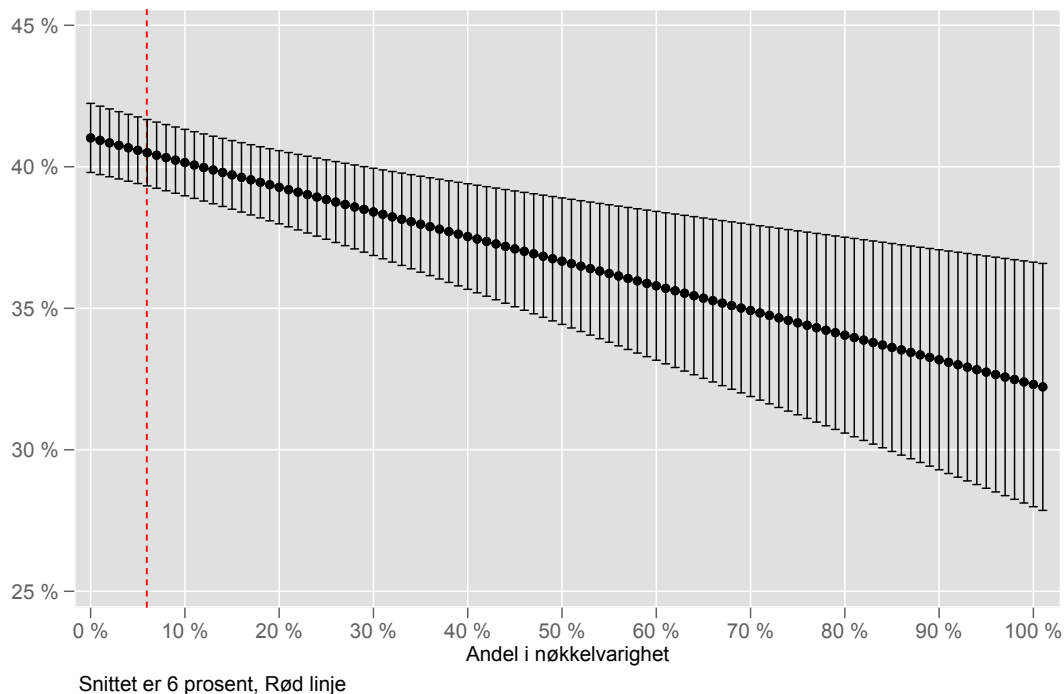
Figur 7 viser at når veilederne ved NAV-kontorene får flere brukere de skal følge opp forbedres overgangen til arbeid. Dette kan virke som et ulogisk funn. Vår hypotese var at når en veileder har færre brukere, kan veilederen konsentrere seg og utføre et arbeid av høyere kvalitet med hver av dem. Denne hypotesen bekreftes ikke. En mulig forklaring er at veiledere med mange brukere får mengdetrening, arbeider i mer spesialiserte oppgaver i kontoret og er flinkere til å prioritere brukere. Eller at det er lettere å finne arbeid

i tettbygde strøk fordi det er flere typer arbeidsgivere og yrker å velge mellom. Figuren viser veiledere som har opp til 80 brukere per veileder. Man det finnes saksbehandlere som har både 100, 200 og 300 brukere i sin portefølje. Det er rimelig å anta at antallet da blir så stort at det er lite man får gjort for brukerne. Samtidig kan forhold på arbeidsmarkedet trekke i motsatt retning, og det er mange forhold ved arbeidsmarkedet som vi ikke har målt i denne modellen.

Kjennetegn ved brukernes løp i NAV påvirker overgangen til arbeid

Vi diskuterte innledningsvis at vi forventet å se en positiv sammenheng mellom en stor andel brukere i nøkkelvarighet og økt overgang til arbeid, men sammenhengen er negativ (figur 8). En bruker i «nøkkelvarighet» nærmer seg slutten på vedtaket sitt om arbeidsavklaringspenger, som gis ett år av gangen. Mange brukere forholder seg sannsynligvis til sitt vedtak om arbeidsavklaringspenger ett år av gangen (Kann 2016: 86) og har lettere for å komme i arbeid når de nærmer seg tiden der de venter på at vedtaket

Figur 8. Overgang til arbeid for brukere med nedsatt arbeidsevne, etter «andel brukere i nøkkelvarighet» (modell 3), med konfidensintervaller.



skal fornyes. Men at mange er i nøkkelvarighet kan også bety at alle de som lett kommer seg i arbeid allerede er ute av populasjonen. Når det er mange som er i en nøkkelvarighet kan det i tillegg bety stort arbeidspress på NAV-kontoret for å avklare, innhente ny informasjon og legeerklæringer, og ha samtaler med brukerne. Mange brukere som er i en nøkkelvarighet kan generere store mengder saksbehandlings- og veiledningsoppgaver samtidig.

Andel med mål om å beholde arbeid – lavere overgang til arbeid

Alle brukere med nedsatt arbeidsevne skal ha et hovedmål for sin aktivitetsplan. Dette kan eksempelvis være å beholde arbeid, komme i arbeid, komme i utdanning, m.m. Vi antok at andelen brukere med mål om å beholde arbeid kunne være et indirekte mål på hvor stor andel av brukerne som har et aktivt arbeidsforhold. Brukere med aktive arbeidsforhold trenger ofte bare litt ekstra tid for tilfriskning og mange brukere i denne kategorien bør bidra til en høyere over-

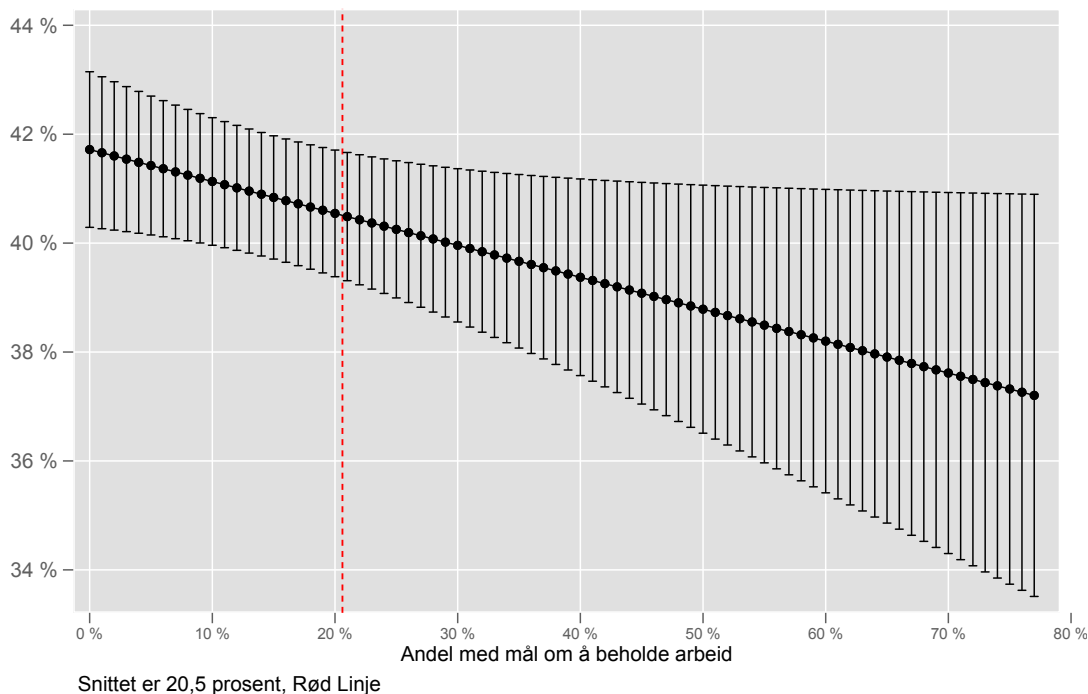
gang til arbeid¹⁰. Variabelen «andel med mål om å beholde arbeid» har en negativ sammenheng med overgang til arbeid (figur 9). Dette må dermed tolkes først og fremst som et signal på at variabelen ikke måler hvor stor andel av brukerne som i virkeligheten er nær arbeid og sannsynligvis er i en tilfriskningskategori. Oppdatering av hovedmål for aktivitetsplanen er en manuell registrering. Interne kvalitetsmålinger NAV gjennomfører viser at det kan variere om målet er vurdert i en oppfølgingssamtale¹¹. Dersom disse dataene er dårlig oppdaterte vil de være utsatt for en målefeil og dermed mindre troverdige.

Økonomiske variabler har sterk påvirkning på overgang til arbeid

De økonomiske variablene i analysen er de som påvirker overgang til arbeid mest.

¹⁰ Se vedlegg 1 og 2 for teori og operasjonalisering.
¹¹ Halvårlig stikkmåling av prosessen «forenklet brukeroppfølging». Kvalitetsmålingen er ikke offentliggjort.

Figur 9. Overgang til arbeid for brukere med nedsatt arbeidsevne, etter andelen brukere med oppgitt «mål om å beholde arbeid», (modell 3) med konfidensintervaller.



Som vi kan se i Figur 10 har det generelle velstandsnivået i en kommune, målt ved medianinntekten, stor betydning. Ved en 10 prosents forbedring i medianinntekt vil overgang til arbeid øke med 2 prosent.

Tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft påvirker også overgang til arbeid sterkt. Når det er mange om beinet predikerer modellen langt svakere overgang til arbeid for personer med nedsatt arbeidsevne. De som ønsker seg arbeid er også avhengig av at arbeidet finnes, og NAV skaper ikke arbeidsplassene. Høyere etterspørsel etter arbeidskraft predikerer også høyere overgang til arbeid.

Vi ser dessuten at den fylkesvise størrelsen på mottakergruppen i samfunnet korrelerer negativt med overgang til arbeid. Dette kan tyde på at sammensetningen av befolkningen i området, på kjennetegn som vi ikke måler, gir mindre sannsynlighet for overgang til arbeid, eller det kan bety at høyt antall brukere skaper mer bruk av ytelser, eller en slags smitteeffekt, slik enkelte forskere har pekt på (Se f.eks Markussen og Røed (2015)).

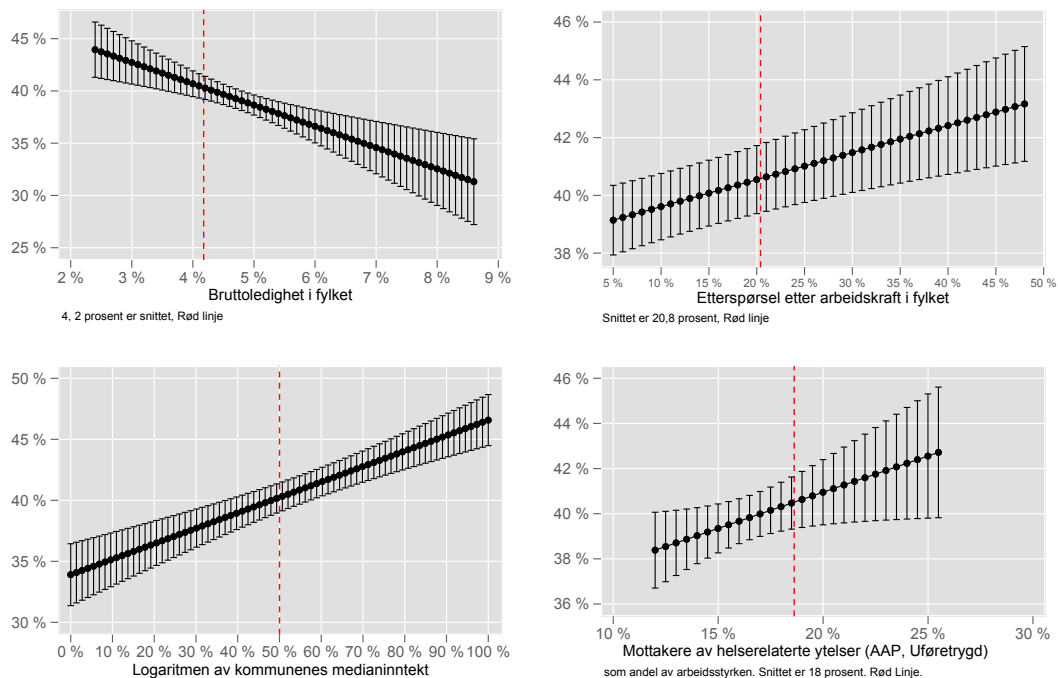
Implikasjoner for styringen av NAV

Vi finner ingen sammenheng mellom indikatoren som sier noe om NAVs aktivitet opp mot arbeidsgivere, altså arbeidsgiverbistand, og overgang til arbeid. Det kan tenkes at NAV har for dårlig kontakt med arbeidsmarkedet rundt seg, men det er også mulig at måten vi måler kontakt med arbeidsmarkedet er for dårlig. Det kan også tenkes at NAV-kontorene trenger flere og bedre verktøy for å forstå arbeidsmarkedet rundt seg. For NAV i Finnmark utarbeidet vi en visualisering av kontakten med arbeidsmarkedet for de lokale NAV-kontorene¹².

I sin oppsummering av utviklingen av den arbeids- og velferdspolitiske utviklingen i Danmark og internasjonalt skriver Østengaard Møller at bevegelsen fra «welfare to workfare» over tid har endret spørsmål om ledighet til problemstillinger tilknyttet enkeltmen-

¹² Løsningen ble presentert for Arbeids- og velferdsdirektoratet 11. desember 2017, og er tilgjengelig også for andre fylker.

Figur 10. Overgang til arbeid, etter ledighet og etterspørsel etter arbeidskraft (modell 3) med konfidensintervaller.



nesker. Denne utviklingen har i stadig større grad trent synet på arbeidsledighet som et problem som hovedsakelig er knyttet til økonomiske konjunkturer (Østengaard Møller 2016: 35). Personlige egenskaper og hvor nær brukeren står arbeidsmarkedet, hva gjelder kompetanse og andre relevante forhold, har helt klart stor påvirkning, men vi ser også i denne analysen i hvor stor grad de økonomiske konjunkturer setter rammer for hva NAV kan oppnå. En pessimistisk lesning av disse funnene kan kanskje føre til at leseren trekker konklusjonen om at siden NAV ikke skaper arbeidsplassene vil NAV være dømt til å hele tiden være prisgitt utviklingen på arbeidsmarkedet.

Én mulig løsning på denne skvisen for NAV er en sterkere kunnskap om arbeidsmarkedet kombinert med høyere tillit hos næringslivet. Kalstø og Sørbø fant at kun 58 prosent av bedriftene i Norge lyser ut sine stillinger offentlig i 2017 (Kalstø og Sørbø 2017: 5). Det betyr at 42 prosent av ledige stillinger aldri blir kjent for andre enn en mindre krets. En stor andel av arbeidsmarkedet er dermed utilgjengelig for arbeidssøkere. Ettersom disse jobbene ofte blir besatt gjen-

nom personlig bekjentskap og nettverk vil personer som har nedsatt arbeidsevne – og dermed står en god del lengre unna arbeidslivet – ha store problemer med å konkurrere.

Endringer i styringsmetoder i NAV

Når styringsindikatorerne måles på hver lokal enhet, ser vi at forhold som NAV-kontoret ikke har innvirkning på har stor betydning for overgang til arbeid. Vi ser også at konfidensintervallene er store. Det betyr at indikatorerne i veldig liten grad vil være en god indikasjon på at NAV-kontoret gjør en god eller dårlig jobb. I Roaldsnes (2018) undersøker vi den mulige sammenhengen mellom NAVs styringsmetodikk og overgangen til arbeid for personer med nedsatt arbeidsevne. Vi finner at mål- og resultatstyring som styringsmetodikk kan ha en negativ sammenheng med overgang til arbeid for brukerne.

Det bør derfor vurderes om man bør måle resultater sjeldnere, og til dels også for større enheter enn NAV-kontor. Det bør også vurderes om man bør lage

en modell der variablene som er tatt med i denne analysen, slik som ledighet og sysselsetting i kommune/fylke, benyttes for å korrigere effektmålet. Det å måle ofte, på usikre tall og på små enheter, vil gi veldig vilkårlige resultater for NAV-kontoret. Det vil si at NAV-kontor som har høy måloppnåelse med hensyn til overgang til arbeid, har lav skår på kvalitetsindikatorerne og omvendt. Slike tilbakemeldinger kan være frustrerende å leve med, og kan gi veldig sprikende signaler. Det er likevel viktig å merke seg at noen av kvalitetsindikatorerne gir riktig signal. Ett eksempel er at når en høyere andel journalføringer er gjort innen fristen så øker overgang til arbeid.

Det er viktig å få kunnskap om hvordan NAV bør måle suksess med tanke på overgang til arbeid for sine brukere, og hvordan dette bør kommuniseres til NAV-kontorene. Om man ønsker å videreføre dagens styringsmetodikk bør vi kanskje lage en indikator som kontrollerer for faktorer som påvirker indikatorens nivå (eksempelvis sammensetning i brukernes alder og arbeidsledighet i regionen). Fordi mange kontor er små, vil usikkerheten og tilfeldigheten i indikatoren

tilsi at dette bør måles relativt sjeldent (en gang i året, eller i halvåret). Ellers er risikoen stor for at kontorene får veldig vilkårlige resultater og at indikatorer ikke egentlig forteller om de gjør en god eller dårlig jobb. Det kan være uheldig for hva man på NAV-kontoret velger å satse på videre. Når det gjelder indikatorer som måler forhold som er lovpålagt, så gjelder det samme om at denne ikke må måles for ofte, siden den tilfeldige variasjonen er stor spesielt på små kontor. Den kan da gi direkte feil signaler.

Et viktig funn i analysen er at større NAV-enheter predikerer høyere overgang til arbeid. NAV er i en omstilling der NAV satser på større enheter. Dette er tilsynelatende en riktig utvikling. Samtidig viser funnene våre at det er lurt å begrense størrelsen på NAV-kontorene noe. Det er ikke de største enhetene som predikerer høyest overgang til arbeid, men de nest største. Utviklingen av NAV-kontor til større enheter vil sannsynligvis måtte avveies lokalt til mange praktiske utfordringer, og dette funnet kan være en av problemstillingene som må avveies.

VIDERE FORSKNING

Det bør forskes mer på hvilken type kunnskap og kompetanse om arbeidsmarkedet som stimulerer til at NAV-kontoret får en høyere overgang til arbeid for sine brukere. I 2018 vil måten NAV måler dette på bli lagt om. I stedet for å måle arbeidsmarkedskontakt måned for måned vil man operasjonalisere den med et tre-månedersperspektiv. Det foreligger ingen empiri på at dette er en bedre operasjonalisering enn i dag, og NAV bør forske mer på alternative utforminger, da dette fortsatt vil være en ren telling av aktiviteter uten å stimulere kvaliteten på aktiviteter rettet mot arbeidsgivere¹³. Dersom NAV-kontoret får bedre verktøy for å forstå eget arbeidsmarked og planlegger langsiktig vil NAV kanskje oppnå den kunnskapen om arbeidsmarkedet og tilliten i næringslivet som er nødvendig for å få en høyere overgang til arbeid for sine brukere.

Fremtidig forskning bør også undersøke sammenhengen mellom diagnosegrupper og overgang til arbeid bedre. I denne analysen er det gjort svært enkelt på grunn av det tilgjengelige datatilfanget. Det er andel med mål om å beholde arbeid i vår analyse som ble forsøkt brukt som tilfriskningsvariabel, og demografisk informasjon om mulig tilfriskning er kanskje ikke godt nok fanget opp.

¹³ I mitt arbeid som ansatt i Nav Finnmark utviklet jeg et digitalt verktøy for bedre oversikt og planlegging av kontakt med arbeidsmarkedet. Dette ble presentert for Arbeids- og velferdsdirektoratet 11. desember 2017. I mange NAV-kontor er kontakten med arbeidsmarkedet lite strukturert, lite planlagt og lite evaluert. Det er få verktøy som kan gi NAV-kontorene kunnskap om deres kontakt med arbeidsmarkedet. Fokus på å telle aktiviteter vil sannsynligvis ikke løse utfordringene NAV-kontorene har hva gjelder arbeidsmarkedskontakt.

LITTERATUR

- Alison, P. (2012, September 10). *Statistical Horizons*. Hentet 01 31, 2016 fra statisticalhorizons.com/multicollinearity
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2017, Januar 24). Tildelingsbrev for 2017.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2010). *Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2016, Januar 08). *Navet; NAVs internområde*. Hentet 03 16, 2016 fra Langtidsplan og budsjett for 2017–2020.
- Askeland, G., Ellingsen, J., & Thune, O. (2015). Personer som avsluttet arbeidsrettede tiltak i 2013. Hvor var de etter seks måneder? *Arbeid og Velferd nr1*, ss. 77–85.
- Bjerke, L. S. (2015). *Velferd for alle penga. En flernivåsanalyse om mødres sysselsetting og velferdssjenerørighet. Masteroppgave ved institutt for sosiologi og samfunnsgeografi*. Universitetet i Oslo.
- Bjurstrøm, K. H. (2016). *En flernivåsanalyse av sammenhengen mellom kommunal organisering og innbyggertilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene. Masteroppgave ved institutt for statsvitenskap*. Universitetet i Oslo.
- Bjørnebekk, O. L. (2015). *En kamp mellom stridende interesser. Analyse av dommeradferd i økonomiske saker for Norges Høyesterett. Masteroppgave ved institutt for sammenlignende politikk*. Universitetet i Bergen.
- Bråthen, M. (2009). Overgang til arbeid for NAVs brukere. *Arbeid og Velferd, Nr 4*, ss. 25–30.
- De Hoyos, R. E., & Sarafidis, V. (2006, Februar). Testing for Cross-sectional Dependence in Panel Data Models. *Stata Journal*, ss. 1–13.
- Eberhardt, M. (2011). *stata.com*. Hentet November 3, 2016 fra http://www.stata.com/meeting/uk11/abstracts/UK11_eberhardt.pdf
- Ekspertgruppen. (2015, april). *Et NAV av muligheter*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Fagstab Tjenester. (2012). *Internt Notat. Overang til Arbeid. En Forenklet Analyse*. Oslo: Arbeids- og Velferdsdirektoratet.
- Grasdal, A. L. (2016). De helserelevante trygdeytelsene – Betydningen av økonomiske insentiver og samspill mellom trygdeordninger. *Tidsskrift for velferdsforskning. 02 / 2016, Volum 19*.
- Gundersen, F., & Jukvam, D. (2013, 1). Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. *NIBR-rapport*.
- Hoechle. (2007). Robust Standard Errors for Panel Regressions with Cross-Sectional Dependence. *Stata Journal 7.3*, ss. 1–31.
- Hox, J. J. (2010). *Multilevel Analysis*. New York: Routledge.
- Kalheim, R. B. (2015). *Statsvennlighet i Norges Høyesterett, Masteroppgave ved institutt for sammenlignende politikk*. Universitetet i Bergen.
- Kalstø, Å. M., & Sørbø, J. (2017). *Hvilke rekrutteringskanaler benytter bedriftene. Notat 3/2017*. Oslo: Arbeids og Velferdsdirektoratet.
- Kann, I. C., & Kristoffersen, P. (2014). Arbeidsavklaringspenger – et ventrom for uførepensjon? *Arbeid og Velferd, Nr 2*, ss. 101–115.
- Kann, I. C., & Kristoffersen, P. (2015). Arbeidsavklaringspenger – helt forskjellig fra forløperene? *Arbeid og Velferd, Nr3*, ss. 105–122.

- Kann, I. C., Kristoffersen, P., & Thune, O. (2013). Arbeidsavklaringspenger – gjennomstrømming og avgang fra ordningen. *Arbeid og Velferd, Nr1*, ss. 41–57.
- Kann, I. C., Yin, J., & Kristoffersen, P. (2016). Fra Arbeidsavklaringspenger til Arbeid. *Arbeid og Velferd, Nr 2*, ss. 77–92.
- Kofoed, A. (2014). *Økonomisk globalisering og politisk tillit. En flernivåanalyse av effektene av økonomisk globalisering på politisk tillit. Masteroppgave i statsvitenskap.* NTNU.
- Lima, I. A. (2016). Hvordan har økt ledighet påvirket bruken av helseytelser og økonomisk sosialhjelp? *Arbeid og Velferd, Nr3*, ss. 131–154.
- Mamelund, & Widding. (2014). *NAV's formidlings- og rekrutteringstjenester.* Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus – Arbeidsforskningsinstituttet.
- Markusen, Simen og Knut Røed (2015), *Social Insurance Networks*, Journal of Human Resources, Vol 50(4), 1081–1113, DOI: 10.3368/jhr.50.4.1081.
- Midtbø, T. (2012). *Stata: En entusiastisk innføring.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Midtbøen, A. H., & Rogstad, J. (2012). *Diskrimineringsens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv.* Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- NAV, A. o. (2015a, Endringslogg: 24.09.2015). Standard for arbeidsrettet brukeropfølging.
- NRK. (2016, Mai 20). Hentet Januar 09, 2017 fra <https://www.nrk.no/norge/vil-legge-ned-mange-nav-kontor-1.12.955.412>
- Rabe-Hesketh, S., & Skrondal, A. (2008). *Multilevel and Longitudinal Modeling using Stata. Second Edition.* College Station, Texas: Stata Press.
- Rabe-Hesketh, S., & Skrondal, A. (2012). *Multilevel and Longitudinal Modeling Using Stata. Volume II: Categorical Responses, Counts and Survival. Third Edition.* College Station, Texas: Stata Press.
- Røed, K., Hardoy, I., & Fevang, E. (2016). *Temporary Disability and Economic Incentives.* Paper.
- Sanchez, G. (u.d.). *stata.com.* Hentet November 2016 fra <http://www.stata.com/support/faqs/statistics/bootstrap-with-panel-data/>
- Skog, O. J. (2004). *Å forklare sosiale fenomener, En regresjonsbasert tilnærming.* Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag.
- Spjelkavik, Mamelund, & Schaft. (2016). *Inkluderingskompetanse i NAV. Evaluering av forsøket Kjerneoppgaver i NAV.* Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet – Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Spjelkavik, Ø., & Frøyland, K. (2014). *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel.* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Strand, A. H., & Nielsen, R. A. (2015). *Veier inn i, gjennom og ut av arbeidsavklaringspenger. Hvor langt unna arbeidslivet står mottakerne?* Fafo-rapport:29 2015.
- Sørbø, J., & Ytreborg, H. (2015). Arbeidsavklaringspenger: Hva har skjedd med de som har passert fire år? *Arbeid og Velferd, Nr3*, ss. 123–133.
- Torres-Reyna, O. (u.d.). *Multilevel Analysis.* Princeton.edu. Hentet Juni 1, 2016 fra <http://dss.princeton.edu/training>
- Velferd. (2017). *Kritisk søkelys på prestisjeforsøk i NAV. – Forskere i uheldig dobbeltrolle.* Tidsskriftet Velferd nr1 2017.
- Verdens Gang. (2017, Mars 30). *vg.no.* Hentet Mars 30, 2017 fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/arbeidsliv/strammer-inn-ordningene-for-syke/a/23.961.556/>
- Vångeng, S. (2016, november 28). *God Mandag. Om Handlingsrom og mindre detaljstyring.* Hentet fra

NAVET. NAVs intraweb: <https://navet.adeo.no/Etatstjenester/Virksomhetsstyring/Informasjon+fra+ledelsen/God+mandag/god-mandag-om-handlingsrom-og-mindre-detaljstyring>

Wickham, H. (2014, September 4). *imstat.org*. Hentet Februar 18, 2017 fra Institute of Mathematical Statistics Bulletin Online: http://bulletin.imstat.org/2014/09/data-science-how-is-it-different-to-statistics%E2%80%89/?utm_content=buffered2e9&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer

Williams, R. (2015, Januar 30). *University of Notre Dame*. Hentet November 2, 2016 fra <http://www3.nd.edu/~rwilliam>

Østengaard Møller, M., Iversen, K., & Normann Andersen, V. (2016). *Review af resultatbaseret styring. Resultatbaseret styring på grunnskole-, beskæftigelses- og socialområdet*. København: Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA).

VEDLEGG 1

Kontrollvariabler – Økonomiske variabler

Tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft

I et notat fra Arbeids- og Velferdsdirektoratet datert 17.04.2012 er det gjort en forenklet analyse av overgang til arbeid. Denne analysen tar for seg både ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeids-evne. Analysen undersøkte sammenhenger mellom arbeidsmarkedssituasjonen, kjennetegn ved arbeidssøkerne og innsatsen fra NAV. Analysen var en korrelasjonsanalyse utført på ett måletidspunkt på fylkesnivå. Det ble brukt gjennomsnittstall for en seksmåneders-periode. Analysen fant en tendens til at fylkene med lav ledighet hadde høyere andel overgang til arbeid (Fagstab Tjenester 2012: 1–4). Notatet skisserer en enkel og forståelig kausalsekvens. Ved høy ledighet er det høyt tilbud av arbeidskraft. Et høyt tilbud av arbeidskraft fører til at konkurransen om arbeidsplassene er tøffere og de med svakere forutsetninger i høyere grad står utenfor. Det er dermed vanskeligere å komme inn på arbeidsmarkedet for de som står lengre fra det. Når ledigheten er lav og det er færre om beinet på stillinger, er det større mulighet for de som har vært utstøtt fra arbeidsmarkedet på grunn av sykdom å konkurrere om plassene. Kandidatene fremstår som mer attraktive. Den økonomiske forklaringen, med ledigheten som den variabelen med størst påvirkning er godt understøttet i forskning, med blant annet funn gjort av Røed m.fl. (Røed 2015) og flere artikler i NAVs tidsskrift *Arbeid og velferd* (Kann, Yin og Kristoffersen 2016; Lima 2016).

Hypotese 1a: Lav ledighet fører til høyere overgang til arbeid.

Å basere hypotesen fullstendig på ledighetsnivået i et svært avgrenset geografisk område vil utgjøre en risiko for å ikke fange opp den kausale effekten av tilbud og etterspørsel av arbeidskraft. Det er mange kommuner i landet der ledigheten innad i kommunen kan ha lite å si for den enkelte innbyggeren, da det reelle arbeidsmarkedet er langt større og den geografiske mobiliteten er god. Dersom man sitter i en vanskelig arbeidsledighets situasjon i Os vil man fort-

satt kunne finne arbeid i Bergen dersom arbeidsmarkedet der er bedre. For å sikre at man kan avdekke effekten av ledigheten tar vi med en ledighetsvariabel som er aggregert til nivået over, fylkesnivået.

Hypotese 1b: Lav ledighet i fylket fører til høyere overgang til arbeid

Ledigheten i et arbeidsmarked representerer tilbudet av arbeidskraft. En økonomisk tilnærming til overgang til arbeid for NAVs brukere bør nødvendigvis også inkludere en variabel på etterspørselssiden av det samme bildet. Dette er faktorer som av og til kan være uavhengige av hverandre, men ikke i en streng betydning av ordet. Dersom tilbudet av arbeidskraft (ledigheten) påvirker andelen overgang til arbeid, så må vi kunne anta at etterspørselen etter arbeidskraft også påvirker om det er en høy eller lav andel som går ut fra NAV og til arbeid¹⁴.

Hypotese 1c: Høy etterspørsel etter arbeidskraft fører til økt overgang til arbeid.

Kontrollvariabler – Demografiske variabler

Utdanningsnivå

Det er naturlig at kjennetegn ved brukerne påvirker om brukeren går fra ytelse og over til arbeid. Lav utdanning vil kunne gjøre det vanskeligere å få arbeid, samtidig som dette henger sammen med hvilken type arbeidskraft det er etterspørsel etter både over tid og i ulike geografiske regioner. I tidligere analyser har man sett en viss samvariasjon mellom andelen overgang til arbeid og brukernes kjennetegn i form av registrert utdanningsnivå (Fagstab Tjenester 2012). I denne analysen vil vi ta for oss bakgrunn fra videregående opplæring som utdanningsvariabel. Det er ikke skilt på yrkesutdanning og allmennfaglig utdanning.

¹⁴ Takk til Tor Erik Nyberg i NAV Vestfold for teoretisk innspill om etterspørselsdimensjonen.

Hypotese 2: En høy andel av brukere med fullført VGS fører til høyere andel overgang til arbeid.

Innvandringsbakgrunn

Andelen innvandrere påvirker også utviklingen. For eksempel har innvandrere som kommer fra land utenfor OECD ofte svakere formalkompetanse grunnet manglende utdanning, eller manglende anerkjent utdanning. I tillegg kan det være språkproblemer som vanskeliggjør sysselsetting. I mange yrker er det en forutsetning at man snakker norsk. Diskriminering i arbeidsmarkedet kan også redusere sjansen for å få arbeid. Det å ha et navn som lyder som en etnisk minoritet kan i snitt redusere sjansen for å komme seg på jobbintervju med 25 prosent (Midtbøen og Rogstad: 2012).

Empirien rundt innvandringsbakgrunn som påvirkingsvariabel på overgang til arbeid spriker i flere retninger. Kann m.fl. fant for eksempel små forskjeller i oddsen for arbeid mot oddsen for uføretrygd etter fødeland. Hasardratioen for overgang til arbeid eller uføretrygd var svært lik dersom personen hadde fødeland i Afrika, Asia og ukjent fødeland, men større sjans for arbeid over trygd dersom fødelandet var Sør- og Mellom-Amerika. Personer fra EU-land i Øst-Europa hadde aller størst sjans for å gå til arbeid med en hasardratio på 1.064 for arbeid, versus 0.399 for trygd (Kann m.fl 2016: 88).

Hypotese 3: Høy andel brukere med innvandringsbakgrunn fra land utenom OECD fører til lavere overgang til arbeid.

Nylig arbeidsforhold

Kann m.fl. fant en klar sammenheng mellom det å ha et tidligere arbeidsforhold før inngangen til arbeidsavklaringspenger (AAP) og overgang til arbeid (Kann, Yin og Kristoffersen 2016). I deres analyse av sjansen for overgang til arbeid (omtalt mer i 2.2.4) kunne de demonstrere en langt større sannsynlighet for overgang til arbeid gjennom hele ytelesesløpet for de som kom inn i ytelsen fra sykepenge til forskjell fra dem som kom inn i ytelsen uten å ha hatt sykepenge på forhånd.

At en person kommer inn i status som nedsatt arbeids-evne etter å ha mottatt sykepenge i forkant øker sannsynligheten for overgang til arbeid dramatisk. Dette kan beskrives som en tilfriskningseffekt der mottakeren av arbeidsavklaringspenger trengte mer tid til å bli frisk og deretter går tilbake til arbeidsforholdet sitt (Kann m.fl. 2016: 82). Det er også mulig å tenke på effekten som en strategisk tilpasning. Sykepengeordningen erstatter tapt inntekt med 100 prosent. Ved overgangen til arbeidsavklaringspenger reduseres inntektserstatningen til 66 prosent og inntekten som brukes som beregningsgrunnlag avkortes mot et tak på 6G, seks ganger grunnbeløpet i folketrygden. Dette taket utgjorde per 1. mai 2016 omtrent 555 000 kroner. Som vi ser med denne enkle skisseringen er det store insentiver som gjør seg gjeldende her. Med strategisk tilpasning mener vi at personer som tidligere mottok sykepenge veier mulighetene sine ved overgang til arbeidsavklaringspenger og mange av de som har muligheten til det vil velge en tilfriskning i en slags kost-nytte-analyse der helse og inntekt er de store faktorene. Røed, Hardoy og Fevang (2016) finner i sin studie av midlertidige helserelaterte ytelser at generøsiteten på ytelsen har stor påvirkning på sannsynligheten for overgang til arbeid.

Vi har ikke tilgang på data for denne variabelen, så operasjonaliseringen av den må nødvendigvis medføre en beregning som blir utdypet i avsnittet om operasjonaliseringer.

Hypotese 4: Høyere antall personer med nedsatt arbeidsevne som kommer fra sykepenge fører til høyere andeler med overgang til arbeid.

Diagnosegrupper

I en rapport fra 2015 påpeker Strand og Nielsen (2015) diagnosegruppe som en av de mulige forklaringsrammene for individuelle sjanser for overgang til arbeid. Veksten i helserelaterte ytelser kan ikke kobles bort fra det medisinske perspektivet, ettersom «portåpneren» for ytelsen i utgangspunktet er en diagnose. Vi skriver «i utgangspunktet», fordi i mange tilfeller, opp mot 10 prosent i perioden vi undersøker, så er diagnosen til brukeren ukjent eller uspesifisert.

Sammenlignet med utviklingen i dagpenger, så utgjør AAP-mottakerne nå en langt større gruppe enn på 90-tallet. Man snakker om en medikalisering av trygd som et av de store forklaringsperspektivene (Strand og Nielsen 2015). Det er to argumenter som lanserer medikaliseringsparadigmet. På den ene siden påpeker man at vi kan se en samfunnsutvikling der det medisinske faget har blitt stadig mer raffinert og at det oppstår stadig flere nye diagnoser. Samfunnet har også blitt mer opptatt av diagnoser og «troen» på diagnoser. Personer med «diagnoser», kan kureres og de uten «diagnoser» har ikke problemer. Dersom problemet er «fravær på arbeidsplassen», er svaret på dette problemet i økende grad diagnose. Syke skal isoleres fra arbeid og behandles (Strand og Nielsen 2015: 19).

Det andre argumentet er at diagnosene infiltrerer velferdsordningene. Lovverket for arbeidsavklaringspenger og sykepenger krever at man dokumenterer diagnose for å innvilge ytelsen. Sykdom er i mange tilfeller det eneste som gir individet sikring mot inntektstap, som legger press på at personen som ikke er i arbeid må få en diagnose. I verste fall vil medikaliseringstrenden skape en etterspørsel etter diagnoser. Samtidig er det stor risiko for innlåsingeffekter. Legen vokter porten i begge ender. Legen gir tilgang til ytelsen, men under dette paradigmet er brukeren også legens pasient til han eller hun er frisk, deretter er han eller hun klarert til å være arbeidssøker igjen (Strand og Nielsen 2015: 19–20).

Tidligere funn i NAVs egen forskning på diagnosers innvirkning på brukeres stønadsløp viser at psykiske diagnoser og allmenne- og uspesifiserte diagnoser har størst sannsynlighet for å påvirke brukeren negativt hva gjelder overgang til arbeid, med allmenne- og uspesifiserte diagnoser litt sterkere enn psykiske (Kann m.fl. 2016: 88). Diagnosebildet til brukerne kan tenkes å si noe om i hvilken grad man sykeliggjør helt vanlige fenomener og at de brukes som inngangsport til en helsereelatert ytelse.

Hypotese 5: Brukermassens diagnosebilde har betydning for overgang til arbeid.

Alderssammensetning av brukerne

En høyere alder er tett koblet mot lavere sannsynlighet for overgang til arbeid i tidligere forskning. Sannsynligheten for overgang til arbeid synker med alderen (Kann m.fl. 2013; Kann m.fl. 2014; Kann m.fl. 2016).

Vi venter at en høyere andel brukere over 50 år senker andelen overgang til arbeid.

Hypotese 6: Høy alderssammensetning påvirker overgang til arbeid negativt.

Kjønnsammensetning av brukerne

Det er vanligere at kvinner har arbeidsavklaringspenger enn at menn har det, og det er flere kvinner enn menn som er registrert som «person med nedsatt arbeidsevne» hos NAV. Inngangen til «status som nedsatt arbeidsevne» er dominert av sykefraværet. Dette er naturlig siden «status» som nedsatt arbeidsevne i utgangspunktet krever en medisinsk diagnose. Kvinner har en langt høyere sykefraværprosent enn menn og kommer derfor oftere inn i status.

Hva det har å si for overgang til arbeid om en bruker er kvinne eller mann har vi ulik empiri på. Kann m.fl. (2013: 41) fant at kvinner hadde lavere risiko for overgang til uførepensjon. På den andre siden fant Kann m.fl. at det å være kvinne reduserte sjansen for overgang til arbeid med nesten 13 prosent sammenlignet med det å være mann (2016: 88).

Hypotese 7: Brukernes kjønnsammensetning påvirker overgang til arbeid.

Overgangsmønstre basert på varigheter i status

Kann m.fl. undersøkte sammenhengen mellom varighetsbestemmelsene på ytelser og overgangen til arbeid. De fant at varighetsbestemmelsene knyttet til tidligere ordninger og dagens arbeidsavklaringspenge-ordning i stor grad påvirker overgangen til arbeid. Deres hovedfunn var at «sannsynlighet for overgang til arbeid øker markant når den maksimale varigheten nærmer seg (Kann m.fl. 2016: 77)». I følge deres funn vil brukeren incentiveres til å søke jobber og være aktiv i samarbeid med NAV ved milepælene 12, 24, 36 og 48 måneder i varighet i ytelse, fordi retten til arbeidsavklaringspenger må fornyes årlig. Som vi har

pekt på før, deler Kann m.fl. mottakerne av AAP i to grupper: de som kom inn i ytelsen via sykepenges og de som ikke gjorde det. Sannsynligheten for overgang til arbeid fungerer ulikt etter hvor brukerne kom fra ved de ulike milepælene. For de som kom fra sykepenges er det høy sjans for overgang til arbeid i løpet av det første året, det tilskriver forfatterne til en tilfriskningsperiode der brukeren trengte lengre tid enn det ett-årige sykepengeløpet for å bli frisk. Videre faller sjansen for overgang til arbeid helt frem til noen måneder før retten til AAP går ut ved 48 måneder. For de som kom inn uten å ha vært på sykepenges er mønstret ulikt. Det er lav sjans for overgang til arbeid gjennom hele perioden, mens man ser en sterk økning tett opp mot 48 måneder (Kann m.fl. 2016: 80–81). Det er derfor i analysen viktig å kontrollere for NAV-kontorer med stor andel brukere som har lang varighet i status, altså de som er i nærheten av milepælene («nøkkelvarighet»).

Hypotese 20: Høy andel brukere nær grenseintervallene med AAP øker andelen overgang til arbeid.

Utdanning

NAV har ikke utdanningsdata og kjenner derfor hverken utdanningsnivå, eller om personer har overgang til utdanning. Vi kan derfor ikke kontrollere for utdanningsnivå og heller ikke i hvilken grad personer har overgang til utdanning. Dersom overgang til utdanning er høy, vil andel med overgang til arbeid automatisk gå ned, og derved se ut som et negativt resultat fordi NAVs indikatormål på suksess er andel med overgang til arbeid. For mange unge mennesker vil det å fullføre en avbrutt utdanning eller starte i et utdanningsløp være et mer foretrukket utfall enn

overgang til arbeid dersom dette for eksempel kun vil være til en usikker jobb. Det er altså en svakhet i vår analyse at vi ikke også får sjekket dette utfallet sammen med overgang til arbeid.

Medianinntekt

Å bruke medianinntekten er en klassisk samfunnsvitenskapelig og økonomisk kontrollvariabel. Økonomisk velstand kan relateres til mange fenomener i samfunnet. Medianinntekten kan tjene som en indikator for det generelle velstandsnivået i et samfunn, ofte er det også en proxy for utdanning, og blir derfor viktig å ta med siden vi ikke har utdanningsdata, jamført avsnittet over. I tråd med litteraturen forventer vi høyere overgang til arbeid jo høyere inntektsnivået i brukergruppen er.

Smitteeffekter? Mulig sammenheng mellom nivå på ytelse og tilstrømming

Det kan være slik at trygdebruk påvirker tilstrømming til ytelses. Det er noe empiri som tyder på dette. Den positive korrelasjonen mellom generasjoner er f.eks. dokumentert i norsk sammenheng når det gjelder mottak av sosialhjelp (Lorentzen 2010) og uføretrygd (Kristensen, Bjerkedal og Brevik 2004; Dahl, Kostøl og Mogstad 2014; Bratberg, Nilsen og Vaage 2014, Markussen og Røed(2015). For en oppsummering, se f.eks. Grasdal (2016). Uansett om det er «smitteeffekter» av trygdebruk, eller om det er sykkelighet i befolkningen i et område, så er det en korrelasjon mellom hvor stor andel av befolkningen som mottar ytelses og tilstrømming av nye mottakere til ytelses. Dette må det derfor tas hensyn til i en regresjonsanalyse.

VEDLEGG 2 – OPERASJONALISERINGER

Operasjonaliseringer av NAVs innsats

De fleste variablene i denne gruppen er hentet fra universet «Indikatorer i målekort» i NAVs datavarehus og følger operasjonaliseringen som er brukt i NAVs styringslogikk. Samtlige av variablene er godt beskrevet i NAV-kontorenes målekort rundt omkring i landet. Av ti variabler i kategorien «NAVs innsats» er det bare to som ikke er hentet fra målekortet. Det er «andelen brukere med nedsatt arbeidsevne som deltar i et tiltak», og er naturlig nok antallet brukere som deltar i tiltak i den gitte måneden delt på antallet brukere med nedsatt arbeidsevne i kontoret. Den andre er «andel brukere med aktivitetsplan». Den variabelen følger samme operasjonalisering, bare at det er antallet brukere med nedsatt arbeidsevne med en godkjent aktivitetsplan delt på antallet brukere med nedsatt arbeidsevne totalt.

«Jobbmatch» er en variabel som bruker NAVs standard operasjonalisering. Jobbmatch er mulig å utføre på både ordinære arbeidssøkere og brukere med nedsatt arbeidsevne, men nevneren i indikatoren er antall ordinære arbeidssøkere ved kontoret. Formelt er dermed indikatoren ikke logisk bygd for å fange opp det vi leter etter. Den går først og fremst på de ordinære arbeidssøkerne. Det betimelige spørsmålet blir derfor: hvilken relevans kan en slik variabel ha i denne analysen?

Grunnen er todelt. NAV ønsker jobbmatch utført på brukere med nedsatt arbeidsevne også. Indikatoren blir ofte tenkt på som en indikator for hvor arbeidsrettet et kontor er. Nevneren blir dermed mindre viktig i denne sammenhengen. Det som er mer viktig for relevansen i denne analysen er at NAV bruker jobbmatch som en måte å synliggjøre at man snakker med bruker om arbeid. Derfor er operasjonaliseringen og inklusjonen av variabelen valid etter NAVs interne styringslogikk. Møtene med bruker skal være arbeidsrettet, og det er antatt at å gjennomføre en jobbmatch i forkant av et møte med bruker er en god indikator på om møtet med bruker faktisk er arbeidsrettet (NAV 2015a). Relevansen til denne variabelen hviler dermed på antakelsen om at de NAV-kontorene som har

høy andel med jobbmatch er mer arbeidsrettet enn andre kontorer. Dette er en forlenging av NAVs styringslogikk og dermed blir det relevant å teste effekten av denne variabelen på overgangen til arbeid for personer med nedsatt arbeidsevne, selv om primærgruppen i variabelen omhandler de ordinære arbeidssøkerne.

Operasjonaliseringer av tiltak

Tiltaksvariablene er alle, unntatt «Kjerneoppgaver i NAV-kontor», laget og operasjonalisert på samme måte. Utgangspunktet for alle variablene er antallet brukere registrert i tiltaket i NAVs saksbehandlingssystem Arena. For at tiltakene skulle være historisk korrekte og sammenhengende – noen av tiltakene i NAV har endret seg over tid – fikk jeg veiledning av tiltaksteamet i NAV Finnmark¹⁵.

Tiltaksbruk er operasjonalisert som antallet brukere på hvert tiltak delt på antallet brukere på tiltak totalt i kontoret. Dermed får vi «Andelen på tiltak X» som forklaringsvariabel. Antall på tiltak som andel av antall brukere er også en forklaringsvariabel, som forklart i avsnittet over.

Operasjonaliseringen som vant frem som endelig operasjonalisering er en metode som beror på tilbøyelighet til å bruke et visst tiltak. Vi har valgt en percentiltilnærming. Dette er en dikotom variabel der et kontor som bruker et tiltak mest sammenlignet med de andre NAV-kontorene (ligger i 75 prosent-percentilen) får kjennetegnet 1, og de andre 0. Dette betyr at vi sorterer ut de mest hyppige brukerne av hvert tiltak for å se om hyppig bruk av et visst tiltak fører til høyere overgang til arbeid.

Kjerneoppgaver i NAV-kontor (KIN) er operasjonalisert slik at de kontorene som hadde brukere i forsøket (Bamble, Ski, Åsane, Kongsvinger og Heimdal) får et positivt kjennetegn i en dikotom variabel. Det er kun

¹⁵ Takk spesielt til Vigdis Kristiansen i NAV Finnmark og til Siw Stærk for generell veiledning i Standard for arbeidsrettet brukeroppgang og mye mer.

disse fem kontorene som kjennetegnes ved KIN, mens de 432 andre kjennetegnes ved å mangle KIN.

Operasjonaliseringer av kjennetegn ved NAV

Størrelse på NAV-kontor ble operasjonalisert i fem dikotome variabler basert på percentilinnledning der alle NAV-kontor som er i samme størrelseskategori har verdien 1 og de som er i andre størrelseskategorier har verdien 0. Deretter blir dummyvariablene omkodet som faktorvariabel. Det minste kontoret i NAV har én statlig medarbeider i perioden. Det største har 178 statlige medarbeidere. 40 prosent av alle NAV-kontor har flere enn 9 statlige medarbeidere. 20 prosent har flere enn 20. Ellers er tallene i denne gruppen hentet fra NAVs datavarehus og universet «HR-rapportering». Tallene er aggregerte og det herker noe usikkerhet rundt kvaliteten på tallene¹⁶.

Operasjonaliseringer av demografiske variabler

Samtlige variabler er utarbeidet med tall fra NAVs saksbehandlingssystem Arena. Antallet brukere (med nedsatt arbeidsevne) med minst VGS-bakgrunn registrert i Arena delt på antallet brukere med nedsatt arbeidsevne utgjør variabelen «Andel brukere som har gjennomført VGS». Tilsvarende utregningsmetode er gjort for de med høyere utdanning (4 år eller mer), og innvandringsbakgrunn fra et land utenfor OECD¹⁷ og de som har hovedmål om å beholde arbeid, registrert i Arena. Alle dataene er hentet fra Ainfo Person.

Alle tallene i denne analysen er hentet fra kommune- og enhetsnivå dersom ingenting annet er spesifisert. Diagnosegrupperinger er ikke tilgjengelige på enhet- og kommunenivå, derfor er en fylkesvariabel benyttet (se Videre forskning).

Hver variabel i denne gruppen er andelsvariabler som går fra 0 til 1. I hvert tilfelle er variablene andelen brukere med akkurat det spesifikke kjennetegnet delt på antallet brukere.

Variabelen «Andel med mål om å beholde arbeid» er et forsøk på å operasjonalisere hvor mange brukere som hadde et nylig arbeidsforhold ut fra det registrerte hovedmålet i Arena. Hovedmålet til en bruker kan være å beholde arbeid, skaffe arbeid, eller øke aktivitet med mål om å få arbeid på sikt. Denne forsøker å fange opp at brukere som kom inn i AAP fra sykepenge hadde langt høyere odds for å gå til arbeid enn de som kom til AAP uten en historie med sykepenge (Kann m.fl. 2016).

Varighetsvariabelen er operasjonalisert som summen av brukere med nedsatt arbeidsevne som har varighet på hhv 12, 24, 36, 48, 60 og 72 måneder.

Operasjonaliseringer av andre kontrollvariabler

Andel studenter er hentet fra SSB og er årlige tall. Tallene viser hvor stor andel av befolkningen som hadde denne kommunen som bostedskommune ved 16 års alder og som er studenter i dag. Ettersom tallene for høyere utdanning oppdateres i oktober begynner ikke tallene i analysen før oktober. Det betyr at 2012-observasjonene er 2011-observasjoner frem til september 2012. Dette er gjort for at endringen over tid skal bli mer logisk. Tallene er hentet fra Tabell 09 224 fra ssb.no. Bydelskontorene har fått byen de tilhører sin andel studenter.

Medianinntekten i bydeler og kommuner er hentet fra ssb.no sin Tabell 06 944. Tallene som er brukt er medianinntekten i husholdningen. Tallene er logaritmisk omkodet.

«Andel som mottar helserelaterte ytelser» operasjonaliseres som summen av AAP-mottakere og uføretrygdede i et område delt på antallet i arbeidsstyrken. Da får vi en grov «mottaker-bidrag»-andel som er basert på deltakere i den aktive arbeidsstyrken og de som mottar inntektssikring på helserelatert ytelse. Variabelen er operasjonalisert på fylkesnivå.

¹⁶ Viser til epostkorrespondanse med Fredrik Knoph Kvamme i Seksjon for styringsinformasjon i Arbeids- og velferdsdirektoratet.

¹⁷ Hentet fra Ainfo Person - PERSON, Demografi Arena, Demografi Arena (Utfaset), Innvandringsbakgrunn 2001-2009 og kun verdien «Innvandrer ikke-OECD-land»

Arbeidsledighet ble operasjonalisert som ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak, samt andre arbeidssøkere tilmeldt NAV.¹⁸

Dataene er hentet fra NAVs datavarehus (universet Ainfo Person). Det er også laget en fylkesnivåvariabel av ledigheten. Denne variabelen summerer de ledige og arbeidsstyrken og lager en fylkesledighetsvariabel.

Etterspørselen i arbeidsmarkedet er antallet nye stillinger i månedsperioden delt på antallet bedrifter i fylket den gitte måneden. En mulig svakhet med denne operasjonaliseringen er at NAV mangler oversikt over hele populasjonen av utlyste stillinger. NAV selv estimerer at etaten i perioden analysen er utført kun hadde oversikt over 10–20 prosent av nye stillinger i arbeidsmarkedet. Etterspørselen vil derfor kunne være både høyere og lavere enn det vi kan observere¹⁹.

Operasjonaliseringen av avhengig variabel i tid

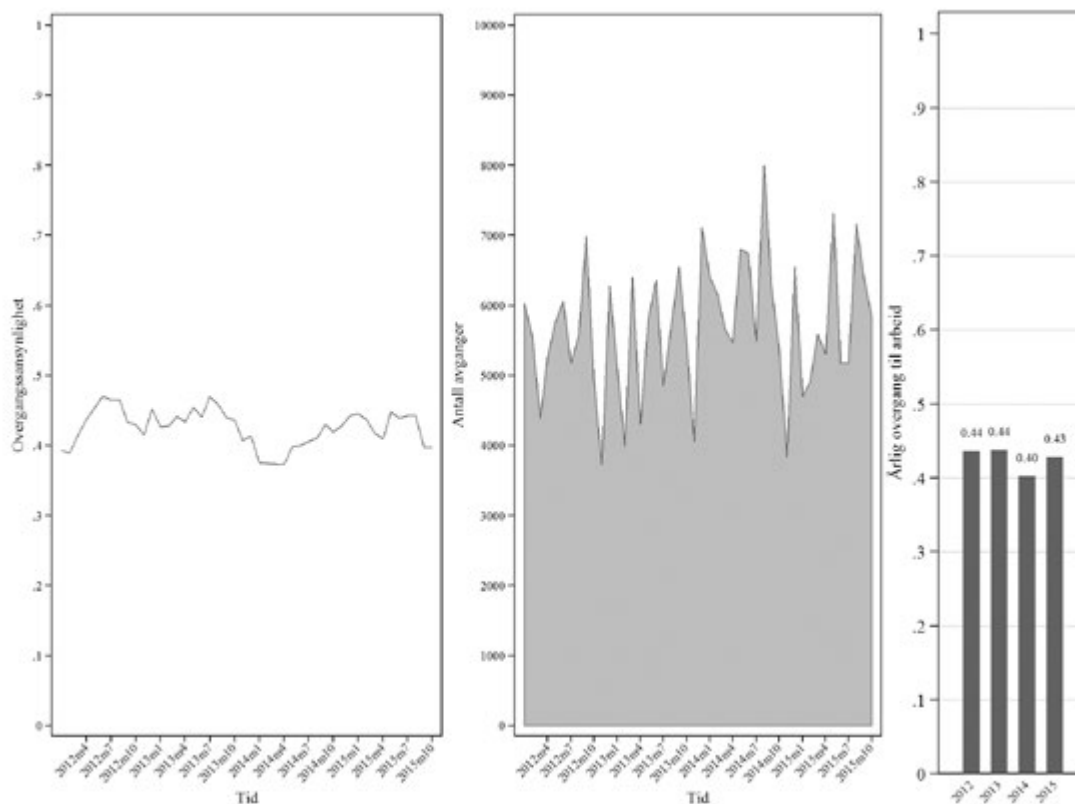
De uavhengige variablene måles i periode t , og forventes å påvirke avhengig variabel i måned $t+1$.

.....
¹⁸ Den vanlige operasjonaliseringen av bruttoledighet i NAV er summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak. Vi valgte en annen operasjonalisering for å fange opp et mer samlet trykk på tilbud på arbeidskraft.

¹⁹ I tillegg til å operasjonalisere variablene over på NAV-kontor og fylke ble Norsk institutt for By og Regionsforskning (NIBR) Bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA) brukt som områdevektning av ledigheten (finn BA-regionene i Gundersen 2013), men dette kompliserte analysene uten å endre resultatene eller påvirke forklaringskraften i modellene, så denne kategoriseringen ble ikke benyttet i de endelige modellene.

VEDLEGG 3 – BESKRIVENDE STATISTIKK

Figur 11. Avganger og overgangssannsynlighet for brukere med nedsatt arbeidsevne – den avhengige variabelen.



Figur 11. Tre beskrivelser av overgangstallene. Grafen til venstre viser overgangen til arbeid for hver av månedene i datasettet for landet. Dette er ikke et gjennomsnitt av de ulike NAV-kontorenes verdier, men summen av alle overgangene til arbeid (og arbeid kombinert med ytelse) delt på alle avgangene fra status som nedsatt arbeidsevne (avganger). Vi ser at overgangen til arbeid varierer fra litt under 40 prosent til opp mot 50 prosent i perioden. Grafen til høyre viser årlig gjennomsnittlig overgang til arbeid. Vi ser at det beste året for overgang til arbeid var 2013, mens 2014 var året der NAV hadde den svakeste overgangsrate. Grafen i midten viser det månedlige avgangstallet i NAV. En avgang betyr at en person som var i NAVs registre i måned 1 ikke lengre er i NAVs registre i måned 2, eller i måned 4.

Avhengig variabel – overgang til arbeid

Som vi kan se fra Figur 11 er den samlede overgangssannsynligheten veldig stabil på omtrent 40 prosent. Vi har til sammen 19 665 observasjoner av overgangssannsynligheten. Nesten 20 prosent av observasjonene er null-observasjoner, der overgangen til arbeid var på 0 prosent. Nesten 8 prosent er observasjoner der overgangen til arbeid er 100 prosent.

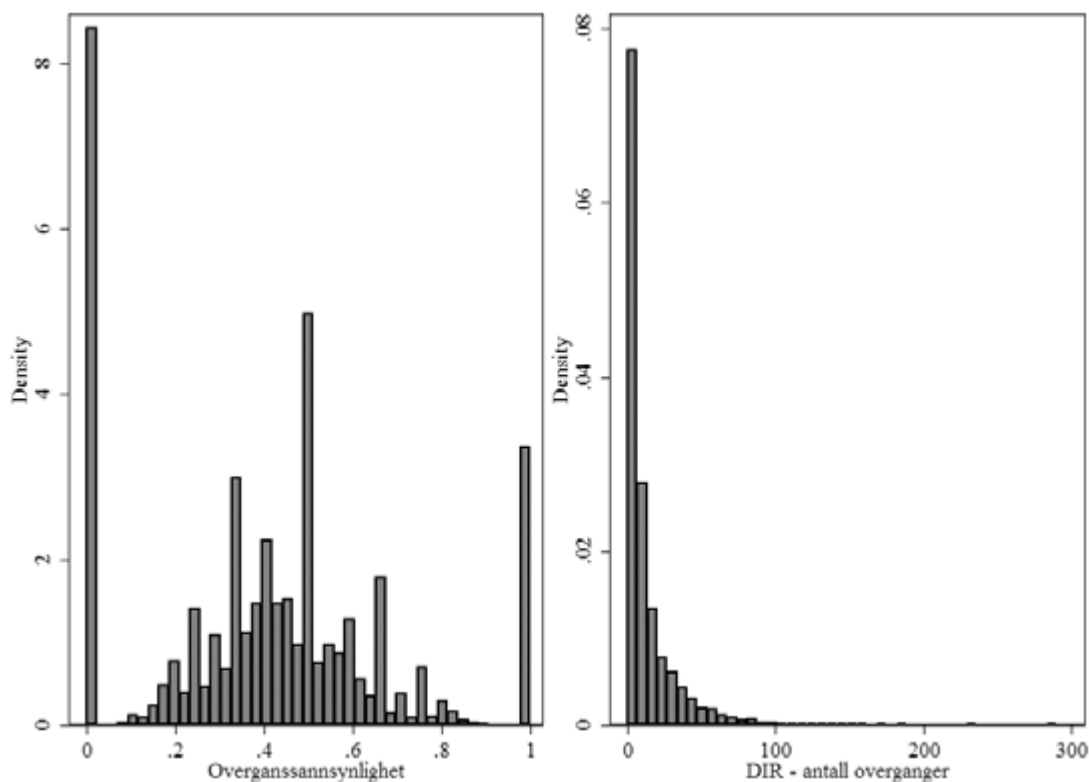
At ingen har overgang til arbeid kan skyldes at kontoret er lite

Befolkningsgrunnlaget i en kommune betyr enormt mye for hvor mange personer med nedsatt arbeids-

evne det finnes i kommunen. I utgangspunktet kan vi anta at dette forholdet er temmelig linjert. En enkel korrelasjonsanalyse viser en 94 prosents sammenheng mellom antallet med nedsatt arbeidsevne og arbeidsstyrken.

En bekymring i denne analysen var at det store antallet 0-målinger, litt over åtte prosent av alle observasjoner, som vi presenterte i Figur 12, skaper en stor mengde falske 0-målinger på overgang til arbeid. Det er ikke mulig å skille mellom en manglende registrering (en manglende verdi) og en genuin 0-registrering (en verdi der det var minst én person med registrert

Figur 12. Overgangssannsynlighet og spredning i antall avganger.



Figur 12. Grafen til venstre viser overgangsvariabelen. Det er mange som er registrert med 0 prosent, 50 prosent, og 100 prosents overgang til arbeid. De større NAV-kontorene skaper den jevnere fordelingskurven som har tyngdepunktet rundt 40 prosent. Grafen til høyre viser et histogram over avgangstall. Nesten 9 prosent av de 19 665 observasjonene mangler en avgang. Dette kan skape et bias mot de kontorene i de befolkningsmessig minste kommunene. Dette forbeholdet ble undersøkt ved å kontrollere for befolkning, men kontrollen viste seg å være uviktig for analysen. Det analytiske problemet med avganger er at avganger teoretisk kan være falske og ekte. En falsk 0-avgang er en mangel på avgang basert på tynt befolkningsgrunnlag, mens en ekte mangel på avgang er en 0-avgang der NAV skulle ha avklart en bruker mot uføretrygd eller arbeid (alt etter brukerens situasjon), men gjorde det ikke.

overgang til trygd eller annet og 0 til arbeid). Grunnen til at det er umulig i denne analysen er at observasjoner med manglende verdier automatisk blir utelatt fra modellen og dermed skaper en ubalansert modell. Dessuten, selv om vi kan vite hvor mange manglende verdier det er (1626 manglende verdier – altså observasjoner uten ett eneste registrert overgangstilfelle til noen av overgangsstatusene), så kan vi heller ikke vite hvor mange av dem som er ekte, selv om vi vet at dette er 1626 observasjoner av 3860 0-observasjoner.

Det følger nemlig logisk at vi ikke vet om grunnen til at en NAV-enhet registrerte en 0-observasjon er på grunn av brukergrunnlaget de hadde å arbeide med, eller om det skyldes «dårlig» arbeid (skapte ikke et overgangstilfelle, men kunne ha gjort det) eller «dår-

lig» arbeid (holdt tilbake en korrekt uføreavgang). 0-målingene kan dermed både være teoretisk ekte, når det ikke var mulig å skape en avgang fra status som nedsatt arbeidsevne, eller falsk, når det var mulig, men det likevel ikke skjedde av ulike grunner. Vi kan ikke skille disse to kategoriene. Vi kan beskrive problemet og prøve å ta hensyn til det. Hensynet som er forsøkt er å inkludere brukermassen, altså antallet personer med nedsatt arbeidsevne, i de ulike modellene. Størrelsen på NAV-kontor er en annen måte å kontrollere for problemet. Denne er også inkludert. Disse hensynene utgjorde ingen forskjell, men burde utgjøre en forskjell dersom de var relevante for resultatet i modellene. Derfor anser vi at problemstillingen ved falske og ekte 0-registreringer er tatt hensyn til.

Beskrivelse av et utvalg uavhengige variabler

Ettersom variablene i denne analysen gjelder enten på kontornivået eller fylkesnivået vil vi se først på en fylkesnivåvariabel og deretter på to kontornivåvariabler.

Bruttoledighet i fylkene

Ledighetens gjennomsnitt for hele perioden på 4.2 prosent for hele landet. Her er det tatt med både helt og delvis ledige, arbeidssøkere på tiltak og «andre» arbeidsledige. Hvert kontor i analysen vår tilhører et fylke og er dermed assosiert med en felles fylkesledighet. Vi ser at i de fleste fylker så er sesongkonjunktorene veldig synlig, som i Oppland og Agderfylkene, mens noen fylker har lite merkbar sesongsvingninger,

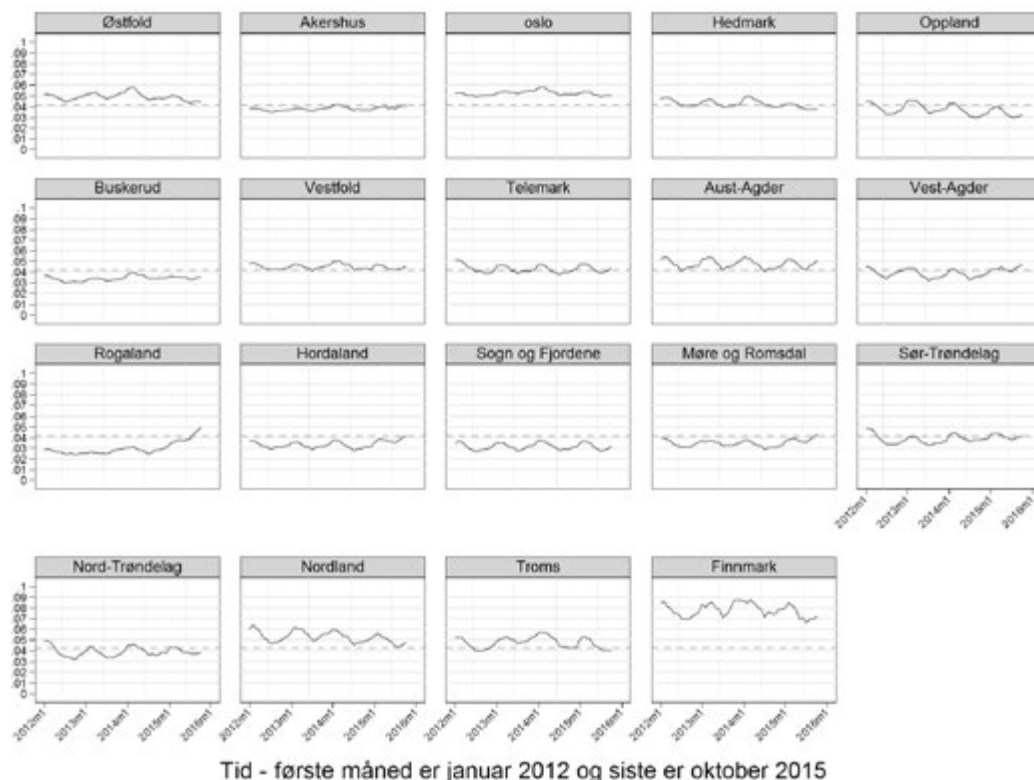
slik som Rogaland frem mot ledighetsproblematikken som oppstod der mot høsten 2015 (figur 13). Finnmark skiller seg ut med svært høy ledighet sammenlignet med de andre fylkene, etterfulgt av Oslo. Samlet sett er det Østfold, Oslo og Nord-Norge som skiller seg ut med høy ledighet.

Sykefravær i NAV-kontor

Vi går videre til en viktig lokal variabel, sykefraværet i NAV kontoret (blant de statlige ansatte)²⁰.

²⁰ NAV har månedlige innrapporteringer av sykefraværet for de statlige ansatte i NAV, men har ikke tilsvarende helhetlig data for de kommunalt ansatte, da kommunene i hvert tilfelle vurderer hva de ønsker å rapportere på.

Figur 13. Beskrivelse av bruttoledigheten i fylkene. 2012–2015.



Figur 13. Y-aksen går fra 0 til 10 prosents bruttoledighet i fylket. Som vi husker fra operasjonaliseringene så skiller vår operasjonalisering seg fra den vanlige operasjonaliseringen i NAV ved at ikke bare helt ledige og arbeidssøkere på tiltak er med i sekkeposten for ledighet, men også de delvis ledige og andre arbeidssøkere. Den prikkete blå linjen representerer snittet for perioden. For å hjelpe leseren å se sesongvariasjonene er det lagt inn vertikale linjer i en svak blåfarge som markerer juni måned for hvert år. En grov forenkling av sesongvariasjonene i ledighet er at ledigheten er lavest i sommermånedene, og høyere på vårpert og frem utover høsten. Variablen bruker et gjennomsnitt av kontorenes bruttoledighet i fylket sitt, og ikke den totale ledigheten delt på den totale arbeidsstyrken. Finnmark oppfører seg dermed litt som en utligger på grunn av at de større økonomiske områdene med lav ledighet, som Alta og Sør-Varanger, blir tillagt mindre vekt. Man kan argumentere for å gjøre denne operasjonaliseringen på den andre måten som nevnes, men resultatmessig er det svært liten forskjell i resultater, som vi skal se senere.

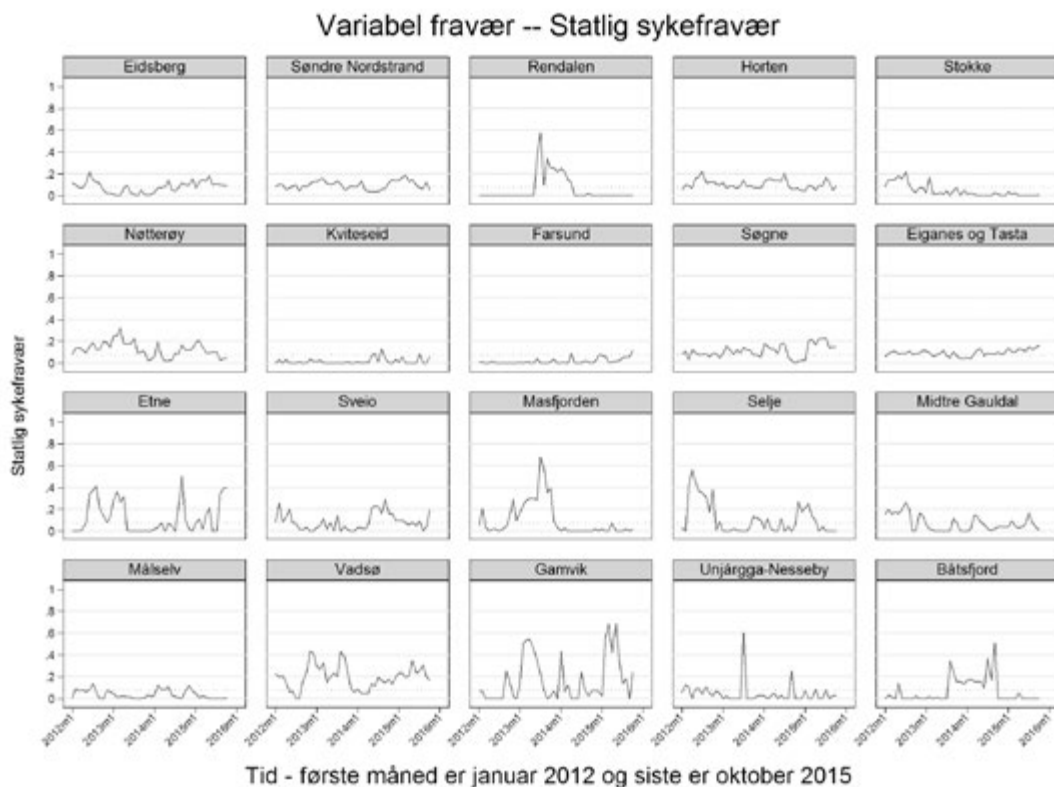
Vi ser i Figur 14 at det er stor variasjon i sykefraværet blant (de statlig) ansatte i NAV-kontorene. Noen kontorer opplever sjeldent et så kritisk høyt fravær som over 20 prosent, men det skjer oftere enn man kanskje skulle tro, også i de større enhetene. Det er trukket to enheter fra hver størrelsesgruppe av NAV-enheter (størrelsesgrupper fra 1 til 10 etter antallet brukere med nedsatt arbeidsevne). Totalt sett er standardavviket høyt og ligger på 10 prosent mellom fylkene, men lavere når vi ser standardavviket mellom enheter. Det er kun på 5 prosent.

Brukernes utdanningsbakgrunn

Ved undersøkelser av den deskriptive statistikken ser vi at det er systematiske trender i datagrunnlaget for denne operasjonaliseringen, se Figur 15. NAVs registre har varierende datakvalitet, men innholdet i brukernes CV er en av de mer kjente svakhetene i NAVs

data. Dette er også en svakhet som man har hatt sikte på å utbedre over tid. Derfor ser vi en trend der snittet av brukere med nedsatt arbeidsevne som mangler en oppgitt utdanningsbakgrunn faller fra et snitt på 22 prosent i 2012 til et snitt på 15 prosent i 2015, men med ujevne endringer etter fylker. Dette er sannsynligvis et resultat av press internt i NAV om å forbedre brukernes CV og har skapt en målefeil, som igjen ville kunne tåkelegge resultater i modellen. Målefeil som dette er et problem i aggregerte data. Dette betyr at variabelen kan være mulig å bruke i andre analyser, eksempelvis analyser gjort på individnivå og med et annet tidsuttrekk, men det vil inkludere et avvik vi ikke kan kontrollere for i denne modellen. Vi bør dermed ta med oss videre at det kan være målefeil i nivået på fullført utdanning hos brukerne og ha det i mente ved analyse av resultater.

Figur 14. Sykefravær blant de statlig ansatte i NAV-kontoret i perioden 2012–2015. Vist for tilfeldig trukne NAV-enheter.



Figur 14. Y-aksen går fra 0 prosent sykefravær til 100 prosent sykefravær. Den blå stiplede linjen representerer det totale gjennomsnittet for sykefraværet i den statlige delen av NAV-kontorene i perioden og er på 7,5 prosent. Enhetene som vises i figuren er trukket tilfeldig.

Figur 15. Målefeil i brukernes registrerte kompetanse.



VEDLEGG 4 – INNHENTING OG BEARBEIDING AV DATASETT

Dataene i denne analysen er hentet fra NAV og er i første rekke registerdata. Noen data er høyst bearbejdede tall, som råttallene levert av Arbeids- og velferdsdirektoratet over overgang til arbeid²¹, men de fleste tallene er hentet fra NAVs interne datauniverser og er hovedsakelig aggregeringer av hvor mange personer som har ett eller annet kjennetegn, se avsnittene om operasjonaliseringer over. Vi har også brukt data fra SSBs statistikkbank. Derfra er det hentet tall for studentkull i Norge og medianinntekt i kommuner, blant annet.

Kvalitetssjekk av data

Vi har brukt NAV-enhetene med resultater for hele tidsperioden som referanseramme gjennom studien. Det betyr at det var enhetene som var tilgjengelige i målekortet som ble førende for analysen. Vi lagde en sammenligningsfil som listet om en NAV-enhet var i målekortet, i arbeidsstyrken fra SSB, Ainfo, og i overgangstallene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Basert på denne sammenligningsfilen endte vi opp med 438 NAV-kontor som alle hadde resultater i perioden. Vi fjernet de NAV-kontorene som kom til å slå seg sammen i løpet av perioden, som 0138 NAV Hobøl og kontorer som straks ble sammenslått, som 1915 NAV Bjarkøy.

I en del tilfeller måtte det gjøres et valg basert på om det hadde vært sammenslåing, og om resultatene fra NAV-kontoret fortsatt ble registrert på grunnenheten. Det betyr at 1529 NAV Storfjorden, som spenner fire kommuner, er én enhet gjennom perioden. Hovedgrunnen til dette er at 1521 Ørsta ikke rapporterer eget målekort, men bidrar til 1529 Storfjorden. I motsatt fall finner vi 1783 NAV Værnes. I dette samarbeidsprosjektets tilfelle har de fem underkontorene fortsatt å rapportere egne målekort. Her er alle underenhetene

(1717 Frosta, 1714 Stjørdal, 1711 Meråker, 1664 Selbu og 1665 Tydal) beholdt i analysen.

Variable som bygger på usikre tall

Sykefravær blant statlig ansatte i NAV-kontorene hentes gjennom universet «indikatorer i målekortet» og er interne registreringer i NAV. Tallene er sjekket og kontrollert ved å hente tapte dagsverk og mulige dagsverk i universet for HR-rapportering. Nedenfor kommer feilsjekk og utbedringer på de variablene med kjente feil.

Det viktigste spørsmålet i startfasen av utformingen av denne analysen har vært tilgangen på data, spesielt data over NAVs innsats overfor brukere.

Kategorisering av NAVs innsats

NAVs innsats er teoretisk delt i to deler i denne analysen. Den ene er delen vi ser ut fra målekortene hver måned, og den andre delen handler om aggregererte data over brukernes tiltaksdeltakelse. Selv om det er betydelig overlapp mellom de to kategoriene, skiller vi dermed NAVs innsats i variabelgruppene målekort og tiltak (tabell 2).

Tabell 2. NAVs innsats delt i to kategorier

Målekort	Tiltak
B22 (Andel bedriftskontakt)	14a (Andelen med et oppfølgingsvedtak)
B53 (Andel arbeidssøkere med jobbmatch)	Deltar (Andel brukere som deltar i tiltak)
B40 (Andel kontakt bruker besvart innen 48 timer)	Tiltak-x (Andelen som deltar i spesifikt tiltak)
P1 (Andel journalføringer innen frist)	
M1 (Internt statlig sykefravær)	
Opp (Oppfølgingsvariablene 1, 3 og 6 måneder)	
Plan (Andel med godkjent plan)	

²¹ Tusen takk til Lars Sutterud ved statistikkseksjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratet for tall og veiledning.

Arbeidsgiverkontakt

Indikatoren B22 (Andel bedriftskontakt) har sterke tall gjennom perioden 2012–2015 for de fleste enhetene i analysen, bortsett fra bydelene i 2012. Det mangler 266 observasjoner for Oslo-, Trondheim- og Stavanger-bydelene. Tallene til Bergen er gode på grunn av manuell databehandling i perioden²². Bydelskontorene er åpenbart viktige i analysen. Løsningen vi valgte var å gi disse 266 observasjonene snitt-verdier basert på den samlede bedriftskontakten i landet. Dette tilsvarer 1,3 prosent av observasjonene i variabelen. Datakvaliteten på denne variabelen vurderes som tilstrekkelig i 2012 og god ellers. Det er gjort undersøkelser på om inklusjonen eller eksklusjonen av disse 266 snitt-verdiene påvirker den øvrige modellen som blir presentert i resultatkapittelet, men det gjorde de ikke.

Kontakt bruker innen 48 timer

Indikatoren B40 (Andel kontakt bruker besvart innen 48 timer) har ett stort brudd som forårsaker mange manglende verdier. 362 enheter mangler observasjoner for november 2013. Vi valgte å erstatte de manglende enhetene med forrige måneds verdier, altså oktober 2013. Dette vil bidra til autokorrelasjon i datasettet, men er mer riktig enn en 0-registrering. De resterende 88 enhetene med manglende verdier er blant de 10 prosent minste kontorene i landet. Det er derfor nærliggende å anta at dette er 0-registreringer. Datakvaliteten på denne variabelen vurderes som god.

Journalføringer innen fristen

Denne variabelen oppfører seg nøyaktig som B40, bare med et mindre omfang av manglende verdier utenfor november 2013-feilen. Samme korrigeringsmetode som B40 er fulgt og kvaliteten vurderes som god.

Jobbmatch

Det er bare 16 manglende observasjoner gjennom datasettet. Vi vurderer kvalitet på data som høy.

HR-data

Alt i alt var det seks hundre observasjoner som manglet match ved sammenslåing av HR-dataene med resten av datasettet. De fleste av mangelene kom av sammenslåinger av HR-systemer, men fortsatt bruk av egne resultatområder. At noen av enhetene våre har identiske observasjoner er åpenbart beklagelig, men det vurderes som bedre enn å fjerne dem fra datasettet.

.....
²² Takk til kollega i NAV Hordaland Daniel Varne.

VEDLEGG 5 – MODELL 3 MED ALTERNATIVE OPPFØLGINGSVARIABLER

Grunnet utfordringer med høy multikolaritet må man velge én av oppfølgingsvariablene å inkludere i den endelige modellen. Vi valgte å bruke «andel brukere med nedsatt arbeidsevne med oppfølging i løpet av tre måneder» da denne ga de sterkeste resultatene ved signifikantesting. Regresjonstabeller med resultater for alternative modeller er inkludert under. Resultatene er nær identiske med Modell 3, hovedmodellen til analysen.

Tabell 3. Modell 3 med ulike dimensjonerings av oppfølging

	Seks måneder		Én måned	
	Koeffisient	P-verdi	Koeffisient	P-verdi
B53, Jobbmatch	0.010	0.339	0.009	0.425
B22, Arbeidsgiverkontakt	-0.007	0.729	-0.010	0.632
B40, Brukere svart	0.020	0.246	0.020	0.250
P1, Journalføringer	0.065**	0.004	0.064**	0.005
M1, statlig sykefravær	-0.047*	0.034	-0.046*	0.037
Oppfølging 6 måned	0.009	0.802		
Oppfølging 1 måned			0.040	0.316
Andel brukere med plan	0.026	0.458	0.024	0.479
Andel brukere i tiltak	-0.018	0.744	-0.047	0.293
Tiltak – Lønnskudd	0.001	0.763	0.001	0.781
Tiltak – Arbeidspraksis	0.001	0.860	0.001	0.857
Tiltak – Opplæring	0.001	0.936	0.001	0.916
Tiltak – Oppfølging	-0.013**	0.006	-0.013**	0.005
Tiltak – Arbeidsavklaring	-0.002	0.726	-0.002	0.729
Tiltak – Tilrettelagt arbeid	-0.009	0.325	-0.009	0.327
Tiltak – Arbeidsr. rehab	0.008**	0.007	0.008**	0.007
Tiltak – Utredning og beh.	0.018**	0.002	0.017**	0.003
Tiltak – Egenetablering	0.008	0.090	0.008	0.090
Tiltak – Tilrettelegging	0.004	0.308	0.004	0.316
Kontorinterne forhold				
Andel med fullført vgs	0.020	0.749	0.019	0.759
Andel innvandrere	0.136	0.078	0.136	0.078
Andel med mål om å beholde arbeid	-0.057*	0.038	-0.056*	0.039
Andel kvinner	0.007	0.913	0.008	0.897
Andel brukere over 50 år	-0.106*	0.025	-0.106*	0.026
Andelen i fylket (på AAP) med en psykisk diagnose	-0.256	0.110	-0.252	0.115
Andel i nøkkelvarighet	-0.054	0.199	-0.052	0.226
Snittlønn i kontoret	0.000	0.282	0.000	0.287
Snittalder i kontoret	-0.001	0.211	-0.001	0.219
Antall brukere delt på antall statlig ansatte	0.001**	0.000	0.001**	0.000
Størrelse på NAV-kontor (1/5) er referansegruppe	-	-	-	-
Størrelse på NAV-kontor (2/5)	0.067**	0.000	0.067**	0.000

Størrelse på NAV-kontor (3/5)	0.074**	0.000	0.075**	0.000
Størrelse på NAV-kontor (4/5)	0.101**	0.000	0.102**	0.000
Størrelse på NAV-kontor (5/5)	0.094**	0.000	0.095**	0.000
Kontoret deltok i prosjektet Oppfølging i Egenregi	0.004	0.813	0.004	0.814
Snitt antall måneder ansiennitet i NAV	-0.000	0.974	-0.000	0.959
Antall brukere med nedsatt arbeidsevne	-0.000**	0.000	-0.000**	0.000
Kontrollvariabler				
Bruttoledighet i kommunen	-0.046	0.826	-0.049	0.815
Bruttoledighet i fylket	-2.150**	0.000	-2.156**	0.000
Medianinntekt i kommunen	0.170**	0.000	0.170**	0.000
Etterspørsel etter arbeidskraft i fylket	0.111**	0.000	0.103**	0.000
Andel på helserelaterte ytelser (AAP, Uføretrygd) i fylket	0.366*	0.018	0.370*	0.016
Andel studenter i kommunen	0.015	0.932	0.012	0.946
Konstantledd	0.282**	0.000	0.281**	0.000
N – Antall observasjoner	17,917		17,917	
Antall grupper	19		19	
AIC	4236		4234	
BIC	4586		4585	
Log likelihood	-2073		-2072	

** p<0.01, * p<0.05

VEDLEGG 6 – OVERSIKT OVER HYPOTESER OG GROV LISTE AV FUNN

Tabell 4. Oversikt over hypoteser og grov liste av funn. Når vi ikke finner sammenheng, betyr ikke det at det ikke er det, men det kan skjules av andre variable som måler noe av det samme. Variabelen bør likevel være med dersom modell skal etableres for evaluering lokalt, siden ulike faktorer kan ha litt ulik betydning i ulike områder

Hypoteser	Hypotesenummer	Effekt
Økonomiske forklaringer		
Lav ledighet gir høyere overgang til arbeid.	H1a	Effekten overskygges helt av effekten av fylkesledighet
Lav ledighet i fylket gir høyere overgang til arbeid	H1b	Ledighet i fylket har en stor effekt på overgang til arbeid
Høyere etterspørsel etter arbeidskraft gir økt overgang til arbeid	H1c	Etterspørsel har en stor effekt, men oppfører seg som ved ledighet der det er fylket som er den relevante enheten.
Kjennetegn ved brukermassen		
En høy andel av brukere med fullført VGS fører til høyere andel overgang til arbeid.	H2a	Ikke funnet sammenheng,
Høy andel brukere med innvandringsbakgrunn fra utenom OECD fører til lavere overgang til arbeid.	H3	Ikke funnet sammenheng
Høyere andel med mål om å beholde arbeid av brukerne fører til høyere andeler med overgang til arbeid.	H4	Sammenheng funnet, men stor usikkerhet rundt målefeil i variabelen og om den er korrekt operasjonalisert.
Brukermassens diagnosebilde har betydning for overgang til arbeid.	H5	Ikke funnet sammenheng. Burde undersøkes med mer presise data på kontornivå.
Høy (gjennomsnitt) alder i polulasjonen gir lavere overgangen til arbeid.	H6	Ja
Brukernes kjønns sammensetning korrelerer med overgang til arbeid.	H7	Ikke funnet sammenheng.
NAV's innsats		
Høy grad av oppfølging av brukermassen gir økt overgang til arbeid.	H8	Ikke funnet sammenheng
Høyere andel godkjent aktivitetsplan i brukergruppen fører til økt overgang til arbeid.	H9	Ikke funnet sammenheng
Høyere andel jobbmatch fører til høyere andel overgang til arbeid.	H10	Høyere andel med jobbmatch har sammenheng med noe høyere overgang til arbeid.
Høyere andel bedriftskontakt fører til høyere andel overgang til arbeid.	H11	Ikke funnet sammenheng
Høyt sykefravær reduserer andelen overgang til arbeid.	H12a	Ja
Høy andel journalføringer innen 24 timer fører til høyere overgang til arbeid.	H12b	Ja
Høy andel kontakt med bruker innen 48 timer fører til høyere overgang til arbeid.	H12c	Ikke funnet sammenheng
Høy andel brukere på tiltak fører til høyere andel overgang til arbeid.	H13	Ikke funnet sammenheng
Tiltak		
Tiltakstype forklarer økninger eller fall i overgang til arbeid.	H14a	Delvis funnet sammenhenger, stor usikkerhet rundt resultatene.
Utvidet avklaring og oppfølging i egenregi av NAV fører til høyere overgang til arbeid	H14b	Ikke funnet sammenheng

Kjennetegn ved NAV		
Erfarne medarbeidere øker overgangen til arbeid	H15	Ikke funnet sammenheng
En lavere snitt-alder ved kontoret fører til høyere overgang til arbeid	H16	Ikke funnet sammenheng
Høyere snittlønn i kontoret fører til overgang til arbeid	H17	Ikke funnet sammenheng
Et lavere antall brukere pr statlig ansatt øker overgangen til arbeid	H18	Flere brukere per veileder har sammenheng med økt overgang til arbeid.
Myndige NAV-kontor (store kontorer) har høyere overgang til arbeid	H19	Ja
Andre kontrollvariabler		
Høy andel brukere (på AAP) nær grensevarighet (12, 24, 36 mnd etc) øker overgang til arbeid.	H20	Nei, flere i nøkkelvarighet har sammenheng med lavere overgang til arbeid.
Med stor pågang til utdanning vil det være mindre overgang til arbeid.	H21	Ikke funnet sammenheng
Høy medianinntekt i en kommune fører til høyere overgang til arbeid	H22	Ja
Høy grad av bruk av helserelaterte ytelser fører til mindre overgang til arbeid	H23	Ja

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

TRYKK: 07 Media AS - 07.no
ISBN 978-82-551-2461-0

