

*Norge og Finland – En komparativ studie av arbeidsrelaterte velferdstjenester under Covid 19*



Bacheloroppgave i statsvitenskap  
Universitetet i Stavanger

**Dag Sundsvik Bendixen**

Studentnummer:221668

Veileder: Carlo Knotz

Lvert dato: 11.05.2023

Antall ord: 7233

## **Sammendrag:**

Norge og Finland er to relativt like systemer med tanke på sikkerhetsnett og likhet, men har ulik organisering av arbeidsløshetstjenester og ulikheter i forhold til arbeidsledighet. Studiens hovedfunn er at eksisterende forskjeller blant de unge i stor grad ble forsterket under korona og at kommunikasjon innad i systemet, samt tungvinte digitale systemer, var utfordringer som brukerne opplevde og som måtte løses for at tjenestene skulle kunne leveres. Samtidig kommer det også fram i oppgaven at selv om Norge og Finland innførte omtrent de samme tiltakene ble resultatet i forhold til arbeidsløshet ulikt.

## Forord

Takk til veilederen min Carlo, for god hjelp med problemstilling og gode innspill underveis. Takk til biblioteket for god hjelp med kilder og sitering. Også en stor takk til Knut og Magnus som har vært støttespillere gjennom arbeidet. Til slutt en takk til venner og familie som har bidratt til å motivere meg når det har vært vanskelig. God lesning!

1. Innledning .....	5
1.1 Innledning og avgrensning .....	5
1.2 Bakgrunn for valg av tema.....	5
1.3 Tema og avgrensning av problemstilling .....	6
1.4 Disposisjon.....	7
2. Teori.....	7
2.2 Utfordringer knyttet til sentralisering.....	10
2.3 Sentralisering og systemer.....	10
2.4 Tidligere forskning.....	12
3. Metode.....	13
3. Empiri .....	14
3.2 Hvilke tiltak ble innført Finland (Kela) rettet mot unge under koronapandemien?.....	15
3.3 Hvordan fungerte tiltak rettet mot unge i Norge og Finland.....	16
3.4 Hvilke tiltak satte Finland inn?.....	17
Figur 1 .....	17
3.5 Hvilke hindringer var det for at tiltakene skulle ha ønsket effekt .....	18
4. Analyse.....	18
4.1 Sentralisering og digitalisering .....	18
5. Konklusjon .....	20
Begrensninger med oppgaven .....	22
Forslag til videre forskning.....	22
Bibliografi.....	23

# 1. Innledning

## 1.1 Innledning og avgrensning

Unge slet både med psykiske påkjenninger og økonomiske virkninger av koronapandemien. Arbeidsløsheten blant de unge under pandemien, er noe som i stor grad blir trukket frem som en bekymringsfull faktor både på kort og lang sikt i perioden pandemien varte.

Psykisk slet de unge i stor grad med alle reglene for sosial distansering og hjemmeskole. Dette førte til mindre kontakt med venner og mer ensomhet. Økonomisk slet de med at den økonomiske situasjonen som oppsto på grunn av pandemien, førte til permitteringer og dette gikk i stor grad ut over de unge, og da i all hovedsak i aldergruppen 18-24 år (OECD, 2021b). Denne aldersgruppen har i mange tilfeller lite erfaring fra arbeidslivet. Det er dermed mer sannsynlig at disse blir permittert når bedrifter må kutte ned andelen ansatte enn personer som har lang erfaring. Det oppgaven i det videre skal komme inn på er en komparativ sammenligning av Norge og Finland, med hovedvekt på hvilke tjenester som direkte påvirket unge, men samtidig også komme nærmere inn på hvilke utfordringer som oppsto knyttet til krisen som pandemien representerte.

## 1.2 Bakgrunn for valg av tema

Årsaken til at det er relevant å forske på forskjellene mellom Norge og Finland er at de har ulike systemer for hvordan de utformer velferdssystemene sine. Både det forhold at Finland har Gent-systemet og Norge har obligatorisk arbeidsløshetsforsikring, og i forhold til hvordan tjenestene faktisk fungerer. Det norske systemet ble reformert ved NAV-reformen i 2005, hvor alle tjenestene ble samlet på en plass og det skulle være et lokalt NAV-kontor i hver kommune. Måten det er organisert på i Finland er at hvert fylke skal ha et kontor, noe som man kan anta har en påvirkning på hvordan velferdstjenestene blir distribuert.

Arbeidsløshetssituasjonen både i Norge og Finland var også ulike både i forkant og under pandemien. Under pandemien gikk arbeidsløsheten opp, spesielt blant de unge. Men Finland hadde også høy arbeidsløshet før pandemien noe som en undersøkelse gjort av (OECD, 2019) viser. Begge landene er også en del av det som kan kalles den nordiske modellen hvor homogenitet, det vil si likhet, står sentralt.

Jeg har dermed her valgt to relativt like caser. Noe som vil si at de er like på de fleste punkter, men også har noen store forskjeller (Bryman, 2015). Denne tilnærmingen er valgt på bakgrunn av at man da kan finne ut hvordan selv mindre forskjeller kan ha et utslag i hvordan landene vil håndtere en spesifikk situasjon (korona). Landenes nærhet i geografi, relativ likhet i system, men med mer forskjellig struktur på velferdstjenester, underbygger dette.

### 1.3 Tema og avgrensning av problemstilling

Det som vil være fokuset i denne studien er hvordan henholdsvis Norge og Finland håndterte økningen av unge som ble permittert og var uten arbeid under korona. I den første fasen av pandemien økte andelen arbeidsløse blant unge i aldergruppen 18-24 år. NAV og KELA var i denne perioden viktige faktorer for at unge skulle komme seg ut av krisen. Dette er også to land med ulike systemer, så hvordan disse to landene håndterte krisen ulikt og hvilke likheter som eksisterte, vil bli tema som vil bli nærmere gjennomgått i oppgaven. Grunnen til at jeg har valgt en komparativ studie er at det er interessant å sammenligne hvordan land med relativt likt system håndterte arbeidsløshet. Både Norge og Finland har det man kan kalle det nordiske velferdssystemet, men har noen strukturelle ulikheter.

Største forskjellen mellom Norge og Finland, er at Norge etter reformen i 2005, har en førstelinje-tjeneste på lokalt nivå. Førstelinjetjeneste vil si at tjenestene er nær der folk er og NAV har et servicekontor i hver kommune hvor folk kan få hjelp og bistand til ulike arbeidsløshetstjenester, samt også i noen tilfeller hjelp til sosiale tiltak. (Minas, 2014)

Finland på den annen side har regionalkontorer, det man kan kalle en andrelinjetjeneste. Det er regionskontorer som tar seg av arbeidsløshetstjenester, hvor man lokaliserer kunnskap og tjenester i ett kontor per region. Det er samtidig det man kan definere som «one stop shops»<sup>1</sup>. I begge land er altså alle tjenestene er lokalisert på en plass, men kontorene i Finland er lokalisert på regionalt nivå. Noe som vil si at det er et kontor i hver region og ikke et kontor i hver kommune som er tilfellet i Norge (Minas, 2014).

Begge land er også organisert etter det som blir omtalt som «Den nordiske modellen». Både Norge og Finland ligger høyt oppe på skalaen når det gjelder å måle hvor lykkelig befolkningen er og begge land har høy grad av likhet og et sikkerhetsnett i velferdsstaten (Greve et al., 2021).

En klar forskjell mellom landene er at Finland, sammen med de andre nordiske landene (Danmark og Sverige) har det som kalles for Gent-systemet. Dette systemet har sin opprinnelse i den belgiske byen Gent, hvor man for å få arbeidsløshetspenger måtte være med i en fagforening for å umiddelbart kunne få arbeidsløshetspenger dersom man blir arbeidsløs. Man må ha hatt denne forsikringen en viss periode for å kunne få arbeidsløshetspenger i dette

---

<sup>1</sup> Heretter kalt «førstelinjetjeneste»

systemet og det er frivillig å ha denne formen for forsikring (Van Rie, et.al., 2011, s.126; Lorentzen et.al., 2014, s. 42)

Som det videre blir drøftet i Lorentzen et al. kan disse faktorene være noe som kan påvirke arbeidsløsheten i de respektive landene (Lorentzen et.al., 2014, s. 42)

I Norge derimot har det siden 1938 vært en obligatorisk arbeidsløshetsforsikring, men man må ha betalt en viss andel skatt for å få disse fordelene (Van Rie et.al., 2011, s. 138).

Årsaken til at det er viktig å se på arbeidsløshetstjenester i krisetider, er at det er gjerne når det er nedgangstider og ekstraordinære tider at disse tjenestene er de viktigste og de i størst grad blir lagt merke til. Samtidig gjorde også koronapandemien at det ble vanskeligere for etatene og koordinere tjenestene sine. Samhandling foregikk, spesielt i 2020, gjerne digitalt og de ansatte måtte venne seg til nye måter å jobbe på og måtte ta i bruk nye type systemer (Røhnebæk & Løberg, 2021). Samtidig ble det også et økt trykk på arbeidslivet, i og med at flere enn normalt enten ble permittert eller midlertidig arbeidsløse. De som gjerne ble hardest rammet av permitteringer og omorganisering som skjedde i forbindelse med pandemien, var unge i aldergruppen 18-24 år (OECD, 2021b). Årsaken til dette var at unge arbeidstakere gjerne har minst erfaring og mange av dem er i en viss type jobber som ble hardt rammet av permitteringer da koronatiltakene slo inn for fullt rundt mars 2020 (Regjeringen, 2021).

Totalt sett var også arbeidsløsheten blant unge under korona på 8,7 prosent, mot den voksne befolkningsledigheten, som lå på 3.5 prosent. Dette er en klar indikator på at unge i alle land i EU slet med mye av de samme problemene (Su et al., 2022).

## 1.4 Disposisjon

Først i oppgaven kommer teori, hvor jeg skal redegjøre for relevante teorier om velferdstjenester. Blant annet one-stop shops og forskning, og forskning relatert til New Public Management og sentraliseringsteori. Videre kommer metodedelen hvor jeg skal gå videre inn på hvilken metode og hvilket forskningsdesign jeg skal benytte meg av i det videre. Før jeg til slutt kommer med empiri, hvor jeg kommer med data som skal brukes i analysedelen til å drøfte problemstillingen. Til slutt kommer konklusjon, hvor jeg skal samle trådene og vise hva jeg har kommet til.

## 2. Teori

For å se hvordan organiseringen påvirker implementeringen av tjenestene, vil oppgaven bruke teori fra både organisasjonsteori (New Public management, New Public governance), samt

også se på hvordan de ulike enhetene på 2000-tallet ble reformert. Det skjedde en radikal endring både i Norge og Finland. Den gikk fra at arbeidsløshetstjenesten var oppstykket i flere tjenester til at det nå ble en samlet i en enhet og det som blir definert som «one stop shops» (Minas, 2014). Både Norge og Finland har nå one stop shops, hvor de ulike kontorene er samlet i en førstelinjetjeneste. Her får man bistand til både klassiske arbeidsløshets tjenester som arbeidsrelaterte oppgaver, men også i tillegg blir man sendt på tiltak, enten internt (interne kurs holdt av NAV eller Kela) eller eksternt (eksterne selskaper som holder tiltak for de ansatte).

Den nye organiseringen av NAV var i stor grad basert på ideene fra New Public management, samt også det som Christensen & Lægneid (2001), karakteriserer som Post-NPM. I denne teorien er det fokus på kulturendring, men også at man gjerne ønsker en mindre fragmentert velferdsstat (Christensen & Lægneid, 2001, s.78). Med andre ord vil dette si at velferdstjenestene når det gjelder arbeidsløshet blir mer sentralisert og alle tjenestene samlet på en plass, og framfor at de er samlet i tre etater blir de nå samlet til en etat. Den nye endringen var at Aetat, trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten ble samlet til en etat (St.prp. nr. 46 (2004-2005), 2005, s.1).

Samtidig er det også gjennomført kommunereformer som gjør at det blir relevant å diskutere hvor vidt sentralisering av tjenester er positivt eller negativt. På den ene siden kan man si at sentralisering er positivt ved at man samler kompetanse og personell på en plass, samtidig blir også tjenestene mindre spesialisert når man går fra tre til en etater. Det er også verdt å diskutere de ulike tilnærmingene Norge og Finland har, i og med at Norge har et kontor i hver kommune og Finland har regionskontorer.

På den ene siden samler man mer kompetanse på et sted og digitaliseringen gjør at det er mulig at man kan ha digitale møter (Finland). Samtidig gjør de kommunale kontorene det slik at tjenesten er nærmere der folk er, at terskelen for å besøke kontorene blir mindre og de ansatte vil mest sannsynlig ha større kunnskap om lokale forhold.

Det er dermed både fordeler og ulemper ved sentralisering som igjen kan påvirke velferdssystemene. I både Norge og Finland blir også avgjørelsene om hvordan NAV og Kela skal bli utformet og føringer lagt sentralt (JF Nav-reformen i 2005). Dette kan minne om at man innenfor samfunnsikkerhet har det som kalles beslutningsparadokset. Denne går ut på at «jo mer komplekst et problem er jo høyere nivå i organisasjonshierarkiet blir krisen ofte behandlet på». Samtidig dess mer kompleks og omfattende krisen er, dess viktigere er det



med god lokalkunnskap» (Engen et.al.,2021, s.351). Dette viser at en stor krise som koronapandemien kan være et problem ved at de største beslutningene blir tatt på sentralt nivå og at det er mindre rom for lokale føringer.

På den annen side hadde lokale myndigheter en viss innvirkning på hvilke tiltak som skulle gjennomføres, men det var de sentrale myndighetene som tok beslutningen. Likevel er det uansett de lokale myndigheter som må og skal utføre oppgavene. Det er dermed viktig at kommunikasjonen mellom disse forvaltningsnivåene er på plass. Kommunikasjon viser seg ofte å være krevende, spesielt i en krisetid.

Koronapandemien var en kompleks og omfattende krise som rammet hele landet i større eller mindre grad, føringene ble ofte lagt sentralt, samtidig var det rom for tilpasninger lokalt under koronapandemien. Dette skapte også gjerne forvirringer. Føringer lagt sentralt og føringer lagt lokalt, var i mange tilfeller i uoverensstemmelser med hverandre. Samtidig hvordan NAV skulle dele ut dagpenger og hvilke ekstraordinære tiltak NAV skulle ha kontroll på, var i all hovedsak sentralstyrt. De som jobbet på lokalkontorene, hadde heller ikke alltid oversikt over hvilke tiltak som var gjeldende. I en studie gjort av Myhre & Hauge Løken (2021) hvor de gjennomførte kvalitative intervjuer med informanter fra NAV Gamle Oslo, blir det av en informant trukket frem at ledelsen fra sentrale myndigheter var mer «ovenfra og ned» enn det den hadde vært tidligere. Dette blir videre argumenter med at fjernledelse var noe etaten ikke videre var vant med. Det ble mer enveis kommunikasjon og e-poster som blir sendt, hvor man ikke nødvendigvis diskuterte dette grundig over digitale kanaler som Teams eller Skype (Myhre & Haugen Løge, 2021, s. 92).

Et annet perspektiv jeg vil legge til grunn er teori om digitalisering innenfor offentlig sektor. Digitalisering var gjerne blant de største utfordringene når det gjelder å kunne omstille seg i krisetider. Både NAV og Kela hadde allerede i forkant av covid-19 hatt fokus på økt digitalisering og bedre systemer (Røhnebæk & Løberg, 2021; Väänänen, 2021). Dette med digitalisering kan samtidig også være en tungrodd prosess som Skjelvan (2015) viser i sin analyse. Blant hindrene for digitalisering av etaten er blant annet mangel på kompetanse i tekniske systemer, motstand innad i organisasjoner mot endring av systemer (kulturell motstand), samt også at man mangler «visjon» eller at man ikke ser viktigheten av at systemene blir utviklet (Skjelvan, 2015, s. 195). Det vil dermed i oppgaven være viktig å ha fokus på digitalisering, for å se på hvilke hindringer som kunne være til stede for at tiltakene i forhold til arbeidsløshet ble effektivt ble innført.

## 2.2 Utfordringer knyttet til sentralisering

Utfordringene med reformen av NAV, hvor arbeids og statlige tjenester ble slått sammen, kan ses på som en utfordring. Dette er på grunn av problemer med koordinering og gjerne dette med at samarbeidet ofte ikke fungerer like bra horisontalt som vertikalt. Noe som vil si at dersom vi har et hierarki, vil gjerne ikke samarbeidet fungere like bra som om samarbeidslinjene er vertikalt. Med andre ord spiller maktforhold en rolle i forholdet. Som en undersøkelse fra Fossetøl (2016) viser var det problemer med samarbeidet innad i organisasjonen mellom kommunalt ansatte og de som var ansatte hos fylket. Det var lite kommunikasjon og også lite samordning mellom dem. Det blir beskrevet som en «asymmetri mellom» de statlige ansatte og de kommunalt ansatte, selv om de i utgangspunktet skulle være likeverdige partnere (Fossetøl, 2016, s.11). En utfordring med sentralisering kan dermed være at aktørene ikke greier å samordne seg og at det eksisterer et usynlig skille mellom de ulike nivåene. Som det blir vist Fossetøl et. al. (2016), fungerte samarbeidet mellom de ulike nivåene langt ifra knirkefritt. Dette gjør at man kan si at mer sentralisering ikke nødvendigvis gjør samordning enklere.

Som det blir formulert i Engen et.al (2021) «I fungerende demokratier forventes det at myndighetene forbereder seg på det uventede og det ukjente og hvor politikerne håndterer usikkerhet og tvetydighet og takler presserende problemer.» (Engen et al., 2021, s. 64). Covid 19 var et scenario som for myndighetene var ukjent og noe man mest sannsynlig ikke var hundre prosent forberedt på. Men på tross av dette er det viktig at myndighetene allikevel skal kunne greie å håndtere dette på en god måte. På tross av dette var ikke nødvendigvis grunnen til at Norge håndterte krisen bra at tiltakene nødvendigvis var veldig gode, men at de hadde stor tillit i befolkningen. Noe som var helt avgjørende siden beslutninger fra myndighetene «... ofte ble tatt under forhold med stor usikkerhet, og hvor de offentlige tiltakene ofte bar preg av å være eksperimenter.» (Engen et al., 2021, s. 65). Det blir dermed gjerne også utfordringer ved å kunne kommunisere ut tiltakene på en god og forståelig måte. Både til befolkningen og til de lokale nav-kontorene som til syvende og sist skal administrere tiltakene.

## 2.3 Sentralisering og systemer

Fordelene ved en sentralisert ledelse er at «det kan sikre, konsistent styring og effektiv allokering av nødvendig ressurs» (Engen et al., 2021, s. 68). Med andre ord vil en kriseledelse som er sentralisert (i dette tilfellet nasjonalt nivå), fungere godt på den måten at

de på toppen har oversikt over hele bildet og dermed mer effektivt kan omstrukturere og gjøre avgjørelser som er basert på helheten i større grad enn de på lokalt nivå kan.

Fordelene ved desentralisert styring på den annen side vil si at styringen foregår på det lokale (kommunale) nivået er at det «... sikrer utnyttelse av lokale, fleksibilitet og evnen til å improvisere i en nødssituasjon.» (Engen et al., 2021, s. 68). I forhold til korona situasjonen vil dette si at de lokale kontorene og gjerne også kommunale politikere vet best akkurat hva som er problemet her og dermed har bedre oversikt over akkurat hvilke tiltak som bør gjøres, for å eksempelvis få unge ut i arbeid.

Disse teoriene fra Engen et al. (2021), er i utgangspunktet tatt i forhold til andre type krisesituasjoner enn det vi snakker om her. Samtidig er de på en måte også gjeldende ved at myndighetene skal ha det overordnede perspektivet, mens de som jobber på lokalkontorene har mye bedre oversikt over lokale forhold og hvilke hindringer og utfordringer som eksisterer akkurat her.

At kontorene er sentralisert kan gi den effekten at det er mer kompetanse samlet på en plass. Som tidligere nevnt, med mer samling av ressurser og større allokering av innsats. Med andre ord at flere av de viktige aktørene er samlet på en plass og dermed kan snakke sammen og kunne ta raskere avgjørelser og kunne fordeler midler der det trenges. Ulemper ved denne tilnærmingen er at om tjenestene er sentraliserte vil de være lenger fra der folk bor og da vil saksbehandlerne igjen ikke ha samme lokalkunnskapen som de som er nærmere situasjonen (Engen et.al., 2021, s.68).

Dette må vi se opp mot de ulike tilnærmingene Norge og Finland har i forhold til sine velferdstjenester og arbeidsløshetstjenester. Har Finland med sine regionskontorer en mer sentralisert tilnærming, hvor man med dette kan samle mer kompetanse og mer ressurser på en plass. Samtidig vil det med dette være vanskeligere med fysiske møter og mer av tjenestene vil da måtte foregå digitalt om man bor lenger vekk fra «der det skjer». I Norge derimot har man kontorer i hver kommune, og fordelene da er at det skal kunne være lettere å oppsøke kontorene og man kan ha mulighet for mer fysiske møter. Ulempen er at velferdstjenestene gjerne vil være mer fragmentert og det å kunne få ut informasjon raskt vil gjerne være mer utfordrende.

Begge systemene har derimot alle tjenester samlet på en plass og er i sin utforming førstelinjetjenester. Samtidig vil regional tilnærming, satt opp mot en kommunal tilnærming, gjerne kunne forventes å ha en effekt på hvordan kommunikasjon og velferdstjenester blir

håndtert under en krisesituasjon. Under korona ble også sosial kontakt i store deler av tiden holdt til et minimum. Dermed vil også digitalisering spille en rolle for i hvilken grad etatene vil kunne håndtere korona situasjonen.

#### 2.4 Tidligere forskning

Eksempel på forskning om «one stop shops» (førstelinjetjenester) er forskning gjort av Minas (2014) hvor det blant annet har blitt sett på hvordan førstelinjetjenester og andrelinjetjenester fungerer og hvordan de har utviklet seg blant annet Norge, Tyskland, Finland og Storbritannia. I tillegg har de også gått nærmere inn på hvordan reformer har påvirket arbeids og velferdstjenestene (Minas, 2014). Annen forskning på dette tema viser hvordan Norge og NAV med reformen i 2005 fungerer med et internasjonalt perspektiv (Læg Reid & Christensen, 2001). OECD har også gjort forskning på hvordan koronapandemien påvirket unge og hvilke tiltak som ble satt gang av landene i OECD-området for å bøte på arbeidsledigheten for unge (OECD, 2021b). En artikkel av Christensen viser hvordan NAV-systemet er påvirket av ideene om New Public management (Christensen, 2008). New Public Management går ut på at de offentlige etatene skal bli styrt mer som en bedrift og bruker på mange måter det private næringsliv som en mal (Christensen & Læg Reid, 2001, s. 78). Samtidig er det også gjort forskning som viser at unge generelt var dem som ble mest rammet psykisk av pandemiens konsekvenser og en av årsakene til dette var at mange av dem mistet jobben, samt at mange av dem slet psykisk (Chen, 2021; Su et al., 2022; Tamesberger & Bacher, 2020). Ulik forskning gjort på ulike land viser hvordan digitalisering foregår i offentlig sektor. Denne forskningen har sett nærmere på hvordan digitaliseringen har foregått i praksis og tar for seg hvordan offentlig sektor kan forbedre seg på dette punktet i fremtiden. (Lindgren et al., 2019; Trischler & Westman Trischler, 2022)

Det er også gjort mer generell forskning på Covid og hvordan arbeidsløshet var i ulike land. Bauer og Weber (2020) viser hvordan pandemien hadde påvirkning på arbeidsløshet i Tyskland (Bauer & Weber, 2020) og forskning av Blustein et al (2020) viser hvordan arbeidsløsheten var generelt under pandemien (Blustein et al., 2020). Annen internasjonal forskning viser hvordan arbeidsmarkedet og økonomien ble påvirket i Norge under Covid 19 (Holgersen et al., 2020), mens forskning gjort av Mesiäislehto (2022) viser hvordan Covid 19 påvirket det finske arbeidsløshetssystemet i løpet av pandemien (Mesiäislehto et al., 2022).

### 3. Metode

Metoden oppgaven skal benytte seg av vil i all hovedsak være kvalitativ, men også inneholde spor av cross-sectional design. Jeg vil i tillegg til å bruke de kvalitative dataene også til en viss grad bruke kvantitative data. Oppgaven vil være en case-studie, med utgangspunkt i Norge og Finland, hvor jeg vil gå mer i dybden på både Kela og NAV og knytte dette opp mot hvordan de håndterte koronapandemien i perioden 2020-2022. En Case-studie vil si at man går i dybden på en eller flere caser eller tilfeller og analyserer kvalitative data (undersøkelser og dokumenter) om disse tilfellene (Bryman, 2015, s.62).

Samtidig vil oppgaven også ta for seg både data og statistikk om hvordan arbeidsløsheten utviklet seg i henholdsvis Norge og Finland. Dette blir gjort for å kunne gi en pekepinn på, i hvilken grad tiltakene hadde den effekten man ønsket de skulle ha. Med andre ord vil dette kunne si noe om hvorvidt flere kom i arbeid på bakgrunn av tiltakene som ble gjennomført. Hvor vidt flere eller færre unge i løpet av perioden vil gi en indikasjon på effektene av tiltakene, selv om det er flere faktorer som også spiller inn på dette.

Grunnen til at case-studie og kvalitativt design har blitt valgt handler i stor grad om at studiens omfang gjør at det blir vanskelig å gjennomføre nye undersøkelser om tema, samt at denne formen for studie er god å bruke sammen med et komparativt perspektiv hvor jeg sammenligner tiltak og effekter i to ulike land. Fordelen ved å bruke en kvalitativ metode er at en får gått i dybden på ett tilfelle, og ha en mer konsentrert metode. Ulempene ved å bruke denne tilnærmingen er, som Bryman (2015) beskriver, at det er vanskelig å kunne generalisere dataene med en kvalitativ tilnærming (Bryman, 2015, s. 63). Samtidig er ikke hensikten med denne oppgaven nødvendigvis å finne data som kan generaliseres eller også gjelde andre situasjoner, men mer å kunne gi en beskrivelse av hvordan de ulike velferdssystemene fungerte under pandemien. En kvalitativ metode vil dermed være mest formålstjenlig for å kunne svare på hvordan de ulike systemene fungerte i denne tidsperioden.

I tillegg til casene kommer oppgaven også til å analysere data om arbeidsløsheten under pandemien, både fra OECD undersøkelser i de respektive landene (Norge og Finland) for å kunne gi et bedre svar på hvilken effekt tiltakene hadde. Dermed vil det også være elementer av cross-sectional design og komparativ design, hvor man ser på ulike caser og også bruker kvantitative data for å belyse problemstillingen (Bryman, 2015, s.70). Oppgaven vil dermed i all hovedsak ha en kvalitativ tilnærming, men også bruke statistikk for å belyse problemstillingen.

For å måle hvilken effekt tiltakene (uavhengig variabel) har på den avhengige variabelen, arbeidsløshet blant unge (18-24 år), vil jeg se på underliggende faktorer som hvordan tiltakene er administrert og også se på hva som kan være hindre for at tiltakene fungerer. En av dem kan være den administrative oppbyggingen av etatene (NAV og Kela), et annet kan være de digitale systemene.

### 3. Empiri

#### 3.1. Hvilke tiltak ble innført i Norge (NAV) rettet mot unge under koronapandemien?

Blant tiltakene på OECD på sin liste over typiske ordninger som ble gitt for å sikre at arbeidsløsheten blant unge ikke kom ut av kontroll, var å gi ekstra økonomiske støtte til unge som et krisetiltak<sup>2</sup>. Eksempler på hvordan dette ble gjort var å eksempelvis senke kravene for å få stønad eller å midlertidig endre ordninger slik at unge skulle kunne greie seg økonomisk gjennom pandemien.

Samtidig for å motta disse støtteordningene er det som regel et krav om at man må delta på tiltak og være aktiv arbeidssøker (OECD, 2021b). Denne type tiltak er på mange måter dermed en vinn-vinn-situasjon hvor de unge får økonomiske støtte, men samtidig at de aktivt må søke jobber for å få denne støtten.

I Norge var et eksempel på et slikt tiltak at det var lavere krav for å motta dagpenger enn hva som var tilfelle før korona. I tillegg ble den maksimale tiden for hvor lenge en kan motta dagpenger forlenget. Noe som førte til at presset på de unges økonomi ble mindre under denne vanskelige situasjonen (Dahl et al., 2021). Tiden unge kunne motta dagpenger ble forlenget og varte fra 2020 til omtrent ut året i 2022. Et tiltak som også kom i april, og som helt klar var rettet mot unge, var en «Midlertidig adgang til å kombinere dagpenger og utdanning uten avkortning av ytelsen.» (Dahl et al., 2021, s. 4). Dette betyr at man kan studere og få utdanning ved et universitet eller høyskole og samtidig motta dagpenger. Dette bidrar til at unge kan ha mulighet til å utdanne seg og motta støtte uten at det går utover dagpengesatsen en får. Tanken bak denne ordningen var å gi unge incentiver til å studere og få økt kompetanse noe som man håpet igjen vil føre til at flere på sikt kom ut i jobb.

Unge ble også prioritert for å komme inn på arbeidsrelaterte tiltak. Dette samsvarer med OECD- tiltaket om å «Støtte arbeidstiltaksprogram for å gi unge ekstra kurs og

---

<sup>2</sup> Providing emergency and additional income support measures for young people

læringsmuligheter, samt ekstra muligheter for arbeidspraksis» (fritt oversatt fra OECD, 2021b). Dette viser at de unge helt klart ble prioritert av norske myndigheter. Norge innførte med andre ord en rekke tiltak rettet mot unge og dette viser at regjeringen helt klart prioriterte arbeidsrelaterte tiltak rettet mot unge.

### 3.2 Hvilke tiltak ble innført Finland (Kela) rettet mot unge under koronapandemien?

En undersøkelse gjort av Mesiäislehto, Kivipelto og Hiilamo (Mesiäislehto et al., 2021) viser hvordan finske sosialarbeidere opplevde pandemien. Her kommer det blant annet frem at de konkrete problemene, sånn som problemer med å skaffe et sted å bo samt problemer med å søke på sosialtjenester, var noe de som responderte i undersøkelsen følte de mestret godt. Mer komplekse problemer derimot som for eksempel stor gjeld, ensomhet og utfordringer knyttet til mental helse, var problemer de som jobbet i velferdstjenesten (KELA) hadde større utfordringer med å respondere på (Mesiäislehto et al., 2021, s. 10).

Andre ting som kommer frem av studien, er at unge voksne i Finland gikk på trygdeordninger i lengre perioder under pandemien enn hva som var tilfellet før 2020. Restriksjonene som ble innført i Finland var også med på å påvirke de unges psykiske helse og mange slet i den perioden med ensomhet (Mesiäislehto et al., 2021, s. 12). Restriksjonene representerer dermed en slags ond sirkel. På den ene siden er det naturlig nok viktig å beskytte menneskeliv, samtidig ble mange unge som studien viser, hardt rammet av tiltakene. Hvor jobbene ble færre, og man hadde mindre muligheter til kontakt med venner.

Videre i studien blir det også vist at de økonomiske konsekvensene av pandemien var størst blant de unge og de som allerede tjente minst (Mesiäislehto et al., 2021, s. 14). Dette er også noe som går igjen i en FAFO-rapport om Norge under korona som også understreker at «Pandemien og smitteverntiltakene har i stor grad bidratt til å forsterke de forskjellene som allerede fantes i arbeidsmarkedet før krisen ...» (Helgheim Holte & Strand, 2021, s. 9). Samtidig som Dahl et.al. (2021) påpeker, så er unge også de som er mest sannsynlig for å slite når nedgangstider eller kriser oppstår, siden de «... vanligvis har kortest ansiennitet og en større andel midlertidige kontrakter» (Dahl et.al., 2021, s.9).

Blant tiltakene som ble gjennomført i Finland var en god del av dem de samme som ble gjennomført i Norge. Blant annet at du kan få støtte fra KELA selv om du studerer, forenkle

prosessen med å søke, samt også få ekstra støtte de til de familiene som sliter mest. En av hindringene for de som jobbet i etaten var å bistå og nå ut til personer som for eksempel trengte assistanse med å søke støtte eller som hadde andre utfordringer (Mesiäislehto et al., 2021, s. 12).

### 3.3 Hvordan fungerte tiltak rettet mot unge i Norge og Finland

Høydepunktet for arbeidsledighet var i juli 2020 og mai 2021, noe som tall innhentet fra NAV viser. Før pandemien lå arbeidsledighetstallene jevnt på under 4 prosent i Norge, mens under pandemien lå de jevnt over på 5 prosent. Dette var før tallene stabiliserte seg fra juli 2021 til november samme år, hvor tallene var omtrent lavere enn før de strenge koronatiltakene kom inn. Sammenligner man med resten av Europa, lå arbeidsledighetstallene før pandemien på 7,5 prosent. Men Europa opplevde en stigning i mai 2020 og på samme måte som i Norge startet å gå ned rundt juli 2021 (SSB, 2022).

Tall over antall arbeidsledige fra NAV gjengitt i Dahl Et.al viser at før pandemien lå tallene på antall arbeidsledige på rundt 100 000 personer, men når tiltakene kom i mars økte dette tallet brått til over 400 000, og fortsatt å øke i april 2020, før tallene sank i mai og etter hvert stabiliserte seg på rundt 200 000 (Dahl et.al., 2021, s.6).

På OECD sine statistikker om arbeidsledige i gruppen 15-29 år ligger for øvrig Norge på nedre del av sjiktet, med en arbeidsledighet blant unge på om lag 8 prosent arbeidsledige på siste kvartal i 2020. Finland ligger i denne statistikken cirka midt på med en arbeidsledighet blant unge på cirka 13 prosent. Totalt i OECD landene lå snittet for arbeidsledige på 11,5 prosent, noe som tilsvarer rundt 19 millioner unge (mellom 15-29 år) totalt sett som var eller ble arbeidsledige i 2020. Samtidig viser tallene at blant de som greide å beholde jobben i aldersgruppen 15-24 år, ble antall arbeidstimer redusert med 25 % per år (OECD, 2021b, s. 3).

Finland ligger med andre ord generelt sett høyere enn Norge på arbeidsløshetsstatistikken både når det gjelder antall unge som er permittert og med at befolkningen generelt har høyere arbeidsledighet.

Dette blir også underbygget i en studie av Finland gjort av OECD for hvordan Finland kan komme seg på beina igjen etter COVID (OECD, 2021a). Sammenlignet med Norge hvor den høyeste arbeidsledigheten i 2020 kom i 4. kvartal i 2020, med 5,2 prosent, hadde Finland en arbeidsledighet i 4.kvartal i 2020 på overkant av 8 prosent (8,9 %). Finland hadde også en

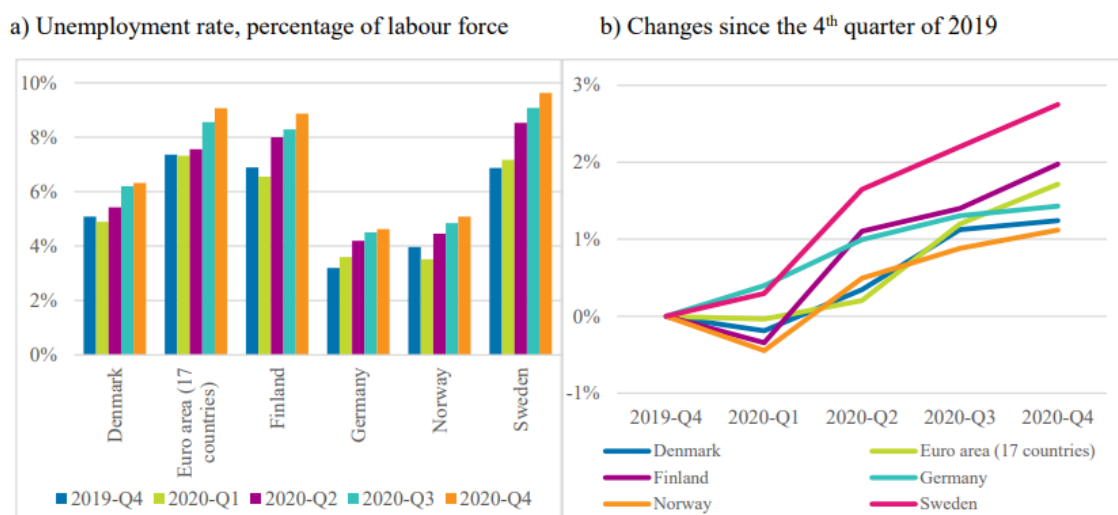


høyere relativ økning enn Norge fra 4.kvartal i 2019 til 4.kvartal i 2020. Arbeidsledigheten i Norge økte med rett i overkant av 1 prosent fra 4.kvartal i 2019 til 4.kvartal i 2020, mens den finske arbeidsledigheten økte med rett i underkant av 3 prosent. Med andre ord økte den finske arbeidsledigheten ca. 3 ganger mer enn Norge i denne perioden (OECD, 2021a, s. 11).

Figur 1

(OECD, 2021b, s.11) OECD/Statistics Finland (2021), Finland: Road to Recovery after COVID-19. Viser hvordan arbeidsløsheten i de nordiske landene endret seg i 2020.

**Figure 8. Finland: Unemployment Rate Rises Faster Than in the Euro Area**



### 3.4 Hvilke tiltak satte Finland inn?

Finland satte også inn en del tiltak for å prøve å holde kontroll på arbeidsledigheten, blant annet tiltak mot den store andelen som ble permitterte. I tillegg til økt arbeidsledighet, økte også andelen permitteringer og blant de som fortsatt var ansatt fikk også mange av dem reduserte arbeidstider.

Finland gjorde også tiltak for å få bukt med arbeidsløsheten. Den finske regjeringen økte blant annet tilgangen til hvem som kunne få arbeidsløshetspenger, permitterte arbeidere kunne med en gang få tilgang til arbeidsløshetsfond og enkeltmannsforetak for frilansere hadde også midlertidig tilgang til arbeidsløshetspenger. Små og mellomstore bedrifter fikk også i denne perioden økte tilskudd og det ble også enklere å gjennomføre strakstiltak og lage strakstiltak etter hvert som situasjonen endret seg (OECD, 2021a, s. 11).

### 3.5 Hvilke hindringer var det for at tiltakene skulle ha ønsket effekt

De digitale systemenes utforming – er som tidligere vist noe som kunne være en hindring for at tjenesten skulle være mest mulig effektive. Som studien fra Finland viser gikk de vanlige dag-til-dag tjenestene som for eksempel dagpenger og bidra med støtte til å komme i jobb fint, men de mer komplekse tjenestene som folk som hadde stor gjeld eller slet med depresjon, var vanskeligere å ta tak i. Samtidig hadde NAV også i startfasen problemer med at systemene ikke var laget for å håndtere den store pågangen søknader som oppsto i mars 2020, og det kunne ta mange uker før alle som hadde krav på det fikk på plass dagpenger (Dahl et al., 2021, s. 3). Å ha gode nok digitale tjenester for også de som trenger mest oppfølging er også noe KELA hadde som utfordring og som brukerne av KELAs digitale tjenester opplevde. De digitale systemene blir av mange opplevd som tungvinte. Det brukerne som trenger mest oppfølging slet mest med er spesielt de digitale søknadsskjemaene om å få støtte, hvor de fikk en følelse av mislykkethet når de i mange tilfeller måtte fylle dem ut på nytt (Silvennoinen & Rantanen, 2023, s. 4).

Digitale skjemaer er gjerne også for personer uten funksjonsnedsettelse en utfordring. Det kan være vanskelig å alltid vite hva som skal bli fylt ut og ofte må skjemaer bli fylt ut på nytt.

## 4. Analyse

### 4.1 Sentralisering og digitalisering

Både Norge og Finland hadde før Korona brøt ut allerede digitaliserte systemer på plass. Dette gjorde dem til en viss grad rustet for å kunne håndtere de problemene som oppsto ved at det nå ble mindre fysisk kontakt og større grad av hjemmekontor for de ansatte. Både NAV og KELA innførte også relativt kjapt tiltak for å gripe fatt i den økende arbeidsledigheten som oppsto blant unge. Blant hovedtiltakene som ble gjennomført var at man nå kunne studere samtidig som man fikk dagpenger både fra NAV og KELA (Dahl et al., 2021; OECD, 2021a).

Samtidig som unge ble prioritert på arbeidsrelaterte tiltak i begge land (OECD, 2021b)I Finland var de vanlige tjenestene en utfordring for de ansatte, og i Norge var de digitale systemene et hinder for at tjenestene skulle nå fram. Både tiltak og kommunikasjon foregikk nå som regel over internett. De digitale systemene og selvbetjeningsløsninger ble nøkkelen for å kunne håndtere denne situasjonen.

Som en undersøkelse gjort av finske sosialarbeidere sin arbeidshverdag under korona viser, fungerte det digitale bra for noen, men for de mest sårbare gruppene var dette vanskelig å håndtere. Noe som førte til at de som trengte det mest ikke fikk den oppfølgingen de hadde krav på og trengte (Mesiäislehto et al., 2022). Dette er noe som også blir vist i NAVS omverdensanalyse som også trekker frem at sårbare grupper er de som sliter mest med at tjenester på generelt grunnlag, og spesielt under korona i stor grad var digitaliserte (NAV, 2021)

En annen utfordring ved å nå ut til alle er sentralisering. NAV sine kontorer er i hver kommune, men kommunene blir større og de fleste avgjørelser knyttet til etaten blir tatt på nasjonalt nivå og ikke det lokale nivå, selv om Norge under korona hadde rom for lokale tilpasninger. Sosialarbeidere måtte ofte følge med på nyheter for å få med seg siste nytt, i og med at endringer skjedde såpass raskt og det var gjerne vanskelig for ledere og mellomledere å få formidlet informasjonen ut raskt nok.

Ulike former for sentralisering er dermed noe man kan anta har en viss påvirkning på hvordan tjenestene fungerer, noe som igjen henger sammen med digitalisering. Mer skjemaer og økte krav til at man må dokumentere effekten og fylle ut mer skjemaer, er gjerne en årsak til at de ansatte i velferdstjenesten får mindre brukerkontakt. Økt «skjemavelde» og mindre direkte kontakt med brukere er dermed noe som på mange måter kommer som en direkte konsekvens av New Public Management (Mesiäislehto et al., 2021, s. 15).

Flere tjenester samlet på en plass og en mer helhetlig forvaltning som var målene med NAV-reformen i 2005, er noe som også spiller inn på hvordan etaten løser koronakrisen (St.prp. nr. 46 (2004-2005), 2005). Finland har på den annen side ikke hatt en tilsvarende stor reform av velferdssystemet på tilsvarende måte som Norge, og har dermed mer sentraliserte kontorer.

I Norge gikk arbeidsledigheten opp etter reformen og det tok litt innarbeiding før tallene stabiliserte seg. Man kan dermed anta at teorien om at selv mindre endringer i velferdstjenestene kan være en faktor som påvirker hvor stor arbeidsløsheten er.

Som statistikk og historiske data fra Norge og Finland viser har Norge siden 90-tallet hatt lavere arbeidsledighet både generelt i befolkningen og blant unge. Dette er statistikker som ble videre forsterket under korona. Begge land innførte cirka de samme tiltakene, allikevel har dette hatt ulik effekt. I Norge steg arbeidsledigheten til en viss grad, men ikke i mye større grad enn normalt, mens Finland på den annen side opplevde omtrent 3 ganger så stor økning som Norge.

Dette kan ha hatt sammenheng med hvordan velferdstjenestene er bygget opp. Finland har også et helt annet system for å få støtte enn Norge, men tilnærmet de samme tiltakene ble satt inn. Både norske og finske sosialarbeidere hadde også utfordringer med at mesteparten av kontakten under korona var digital. Dette førte til at de som trengte tjenestene mest ikke fikk dette, noe som er en utfordring som gjerne er enklere å håndtere i en normaltilstand.

Koordinering innad i systemene og digitale løsninger ble også veldig viktig under korona. Både i Finland og Norge var det gjerne vanskelig å koordinere tiltakene og få rask nok informasjon ut til lokal og regionskontorene, informasjon som igjen kunne bli videreformidlet til brukerne. Sentraliseringen som allerede var gjennomført ble også sterkere og kommunikasjonen ble mer enveis, noe som undersøkelser gjort både i Norge og Finland viser.

Tar man bare utgangspunkt i arbeidsledighetstallene, kan det synes som om at Norge håndterte pandemien best i forhold til de arbeidsløse. Men man må samtidig ta med i beregningen at Finland før pandemien hadde større arbeidsledighet enn Norge. Samtidig viser dette at forskjellene ble forsterket i begge land. Dette viser at selv om man gjør de samme tiltakene vil systemer og allerede eksisterende forhold spille en rolle. Begge landene innså kjapt hvilken stor rolle arbeidsløshet blant unge spilte inn og satte inn tiltak.

Begge landene opplevde også mange av de samme utfordringene med digitalisering og utenforskap og de som allerede slet med ulike utfordringer slet mer under pandemien. Sårbare grupper blir på mange offer for systemene som nå i stor grad er digitale, samt systemet som gjerne i størst er laget for de som har mest resurser fra før.

## 5. Konklusjon

Oppgaven har hatt som utgangspunkt å se på forskjeller mellom NAV og KELA og hvordan de håndterte arbeidsledighet under korona-pandemien. Funnene viser at forskjellene under pandemien ble sterkere. I Finland som allerede hadde høy arbeidsledighet, økte arbeidsløsheten betraktelig mer enn Norge, selv om begge land gjennomførte de samme tiltakene. Når det gjelder de unge er det et fellestrekk i både Norge og Finland og sammenlignbare land i OECD, at de unge slet under pandemien, både økonomisk og sosialt på grunn av restriksjonene innført i begge land.

Beslutninger under korona gikk kjapt og ble ofte tatt med en viss grad av usikkerhet. De ansatte i både NAV og KELA hadde gjerne vanskelig for å holde oversikten over hvilke tiltak som til enhver tid gjaldt og det var dermed også vanskelig å formidle dette ut til brukerne.

I tillegg er det gjerne de som sliter fra før som blir hardest rammet av tiltakene og som også har vanskeligst for å tilgang til de digitale tjenestene. Gode systemer for digitalisering var avgjørende for at folk skulle få informasjon og støtte under pandemien. Dette kan være et godt system for noen, men for mange var disse tjenestene vanskelige å forholde seg til og mange av de unge som gjerne trengte mest oppfølging fikk gjerne ikke dette i tilstrekkelig grad. Årsaken til dette var at de kanskje ikke har tilstrekkelig kunnskap om de digitale ordningene som finns og gjerne heller ikke god digital kompetanse.

Samtidig ble kommunikasjonen mellom ledelsen og de nedover i systemet mer tungvint i og med at korrespondanse bare foregikk via e-post og ikke kunne bli diskutert i møter. Dette førte til større grad av direktiver som ble sendt fra ledere videre til de ansatte uten at dette ble diskutert, som førte til en mer «ovenfra og ned» styring enn det som var tilfellet ellers. Informasjonsflyt både internt og eksternt er gjerne også noe som gjorde det mer utfordrende å kunne yte god støtte til dem som trengte det.

På finsk side ble det rapportert at det å yte de vanlige tjenestene gikk fint, som dette med dagpenger og å bistå folk med hvordan man kunne søke på tjenestene. Men de mer avanserte tjenestene som for eksempel folk som slet psykisk eller hadde stor gjeld ble vanskeligere å håndtere.

Systemene var til en viss grad rustet til å takle den økte belastningen, selv om NAV måtte gjøre en betraktelig oppgradering av systemene i startfasen av pandemien. Begge land har i forkant fokusert på digitale tjenester som gjorde at håndteringen gikk bedre enn den kunne gjort om disse systemene ikke var på plass. Samtidig viser det seg også at systemene er tungvinte kan virke tungvinte for de som trenger mest oppfølging, som kan ha vært et hinder som gjør at bistanden ikke ble så god som den kunne blitt. Et annet punkt som vanskeliggjorde arbeidet var den nye formen for kommunikasjon, som ansatte i NAV trekker frem som en utfordring i forhold til å alltid vite hvilke tjenester som gjaldt. Dette kom som et resultat av mer kommunikasjon på e-post og mindre kontakt ansikt til ansikt, samt at nye vedtak blir gjort i et raskere tempo enn tidligere noe som fører til at det blir vanskeligere å kommunisere innad i systemene. Den interne kommunikasjonen vil da igjen føre til dårligere informasjon til brukerne.

På bakgrunn av data og teori innhentet i oppgaven er det gjerne vanskelig å konkludere med hvordan de ulike systemenes oppbygging har påvirket hvilken effekt tiltakene som ble gitt av

Norge og Finland under korona, men oppgaven har vist noen styrker og svakheter ved systemene, og hvilken effekt korona hadde på arbeidsløsheten.

### Begrensninger med oppgaven

Denne oppgaven er ment på å se på grove trekk mellom landene. Det finnes mange nyanser som denne oppgaven ikke tar stilling til. For eksempel går den ikke innpå hvordan regionskontorene i Finland fungerer og mer om de praktiske forskjellene mellom velferdstjenestene landene. Oppgaven kunne også på et dypere nivå tatt for seg hvorfor arbeidsløsheten i Finland historisk sett og sett mer på hvorfor også arbeidsledigheten under korona økte mer enn i Norge. Oppgaven kunne også i større grad analysert mer hvor vidt dette hadde noe med velferdstjenestene og gjøre. Samtidig, grunnet oppgavens omfang, ville det være vanskelig å gå mer i dybden på alle temaene.

### Forslag til videre forskning

Videre bør det forskes dypere på hvordan regionene i Finland er lagt opp, hvordan et regionalt system vil fungere i en krisesituasjon i forhold til et lokalt system og også forske mer på hvordan informasjonsflyt i systemene, både mellom nav-ansatte og brukere, samt også hvordan informasjon mellom det styrende nivået (storting/regjering) og lokale lederne fungerer. Et annet punkt til videre forskning er hvordan det digitale samfunnet vil påvirke kommunikasjonen mellom sosialarbeidere og de som sliter mest i samfunnet og hvilke tiltak som kan bli gjort for at dette fungerer mer smidig, i og at det i fremtiden vil bli mer og mer digitalisering av velferdstjenester vil dette være viktig å se videre på.

## Bibliografi

- Bryman, A. (2015). *Social Research Methods* (5.). Oxford University Press.
- Bauer, A., & Weber, E. (2020). *The Unemployment Impact of Corona Containment Measures in Germany*. Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung (IAB), Nürnberg [Institute for ....
- Blustein, D. L., Duffy, R., Ferreira, J. A., Cohen-Scali, V., Cinamon, R. G., & Allan, B. A. (2020). Unemployment in the time of COVID-19: A research agenda. *Journal of Vocational Behavior*, *119*, 103436.
- Chen, C.-C. (2021). Psychological tolls of COVID-19 on industry employees. *Annals of Tourism Research*, *89*, 103080. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2020.103080>
- Christensen, T. (2008). «En felles etat» – en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) (Nr. 5). Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Christensen, T., & Læg Reid, P. (2001). NEW PUBLIC MANAGEMENT: The effects of contractualism and devolution on political control. *Public Management Review*, *3*(1), 73–94. <https://doi.org/10.1080/14616670010009469>
- Dahl, E. S., Furuberg, J., Helde, I., Kalstø, Å., Kann, I. C., Myhre, A., Nicolaisen, H., Nossen, J. P., & Sohlman, M. (2021). *Ett år med korona, utvikling og utsikter for NAVs ytelser og brukere (Arbeid og velferd nr. 2-2021)*. NAV.
- Engen, O. A. H., Pettersen Gould, K. A., Kruke, B. I., Hempel Lindøe, P., Olsen, K. H., & Olsen, O. E. (2021). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Cappelen Damm.
- Greve, B., Blomquist, P., Hvinden, B., & Van Gerven, M. (2021). Nordic welfare states—Still standing or changed by the COVID -19 crisis? *Social Policy & Administration*, *55*(2), 295–311. <https://doi.org/10.1111/spol.12675>
- Helgheim Holte, J., & Strand, A. H. (2021). *Digital omlegging under koronapandemien—Oppfølging av unge i AFT-tiltak* (Notat Fafo-notat 2021:03). FAFO. <https://www.fafo.no/images/pub/2021/10340.pdf>

- Holgersen, H., Jia, Z., & Svenkerud, S. (2020). Labor demand during the covid-19 crisis in norway: Evidence from vacancy posting data. *Available at SSRN 3663479*.
- Lindgren, I., Madsen, C. Ø., Hofmann, S., & Melin, U. (2019). Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services. *Government Information Quarterly*, 36(3), 427–436. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.03.002>
- Mesiäislehto, M., Jauhiainen, S., Korpela, T., & Tuori, S. (2022). Impact of the COVID-19 pandemic on employment and social benefit receipt in Finland. *Zeitschrift für Sozialreform*, 68(1), 7–27.
- Mesiäislehto, M., Kivipelto, M., & Hiilamo, H. (2021). Social workers' perceptions on clients' service needs and social work practices during the COVID-19 pandemic. *Journal of Comparative Social Work*, 16(2), 9–35.
- Minas, R. (2014). One-stop shops: Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation? *International Journal of Social Welfare*, 23(S1), S40–S53. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12090>
- Myhre, Å., & Haugen Løge, A. (2021). *NAV-ansattes opplevelse under krise under en pandemien – En kvalitativ studie av NAV Gamle Oslo*. [Masteroppgave]. Nord universitet.
- NAV. (2021). *NAVs omverdensanalyse 2021: Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2035*. NAV. [https://www.nav.no/\\_/attachment/download/5a53e3ae-2546-43b2-872c-ef41e39548a4:4233dae1dc5214e1864d6600566b1d1f37bb0375/NAVs%20omverdensanalyse%202021.pdf](https://www.nav.no/_/attachment/download/5a53e3ae-2546-43b2-872c-ef41e39548a4:4233dae1dc5214e1864d6600566b1d1f37bb0375/NAVs%20omverdensanalyse%202021.pdf)
- OECD (Red.). (2019). *Investing in youth: Finland*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1251a123-en>
- OECD. (2021a). *Finland: Road to recovery after COVID-19*. <https://www.oecd.org/sdd/its/Finland-COVID-Report-May-2021.pdf>
- OECD. (2021b). *What have countries done to support young people in the COVID-19 crisis?* <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/what-have-countries-done-to-support-young-people-in-the-covid-19-crisis-ac9f056c/>



Røhnebæk, M. T., & Løberg, I. B. (2021). Kontroll eller samhandling? –Bakkebyråkratenes autonomi i det digitaliserte NAV. *Nytt norsk tidsskrift*, 38(1–02), 73–85.

Silvennoinen, P., & Rantanen, T. (2023). Digital agency of vulnerable people as experienced by rehabilitation professionals. *Technology in Society*, 72, 102173.  
<https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2022.102173>

Skjelvan, R. (2015). Hindre for digitalisering. *Praktisk økonomi & finans*, 31(3), 187–194.  
<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2871-2015-03-02>

SSB. (2022, mars 2). *Fakta om korona i Norge og EU*.  
<https://www.ssb.no/helse/faktaside/konsekvenser-av-korona>

St.prp. nr. 46 (2004-2005). (2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. [Propoisjon]. Arbeids og sosialdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/f0c702e88bcb4970aa8b019f24df9d72/no/pdfs/stp200420050046000dddpdfs.pdf>

Su, C.-W., Dai, K., Ullah, S., & Andlib, Z. (2022). COVID-19 pandemic and unemployment dynamics in European economies. *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 35(1), 1752–1764.  
<https://doi.org/10.1080/1331677X.2021.1912627>

Tamesberger, D., & Bacher, J. (2020). COVID-19 Crisis: How to Avoid a ‘Lost Generation’.  
*Intereconomics*, 55(4), 232–238. <https://doi.org/10.1007/s10272-020-0908-y>

Trischler, J., & Westman Trischler, J. (2022). Design for experience – a public service design approach in the age of digitalization. *Public Management Review*, 24(8), 1251–1270.  
<https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1899272>

Väänänen, N. (2021). The digital transition of social security in Finland. Frontrunner experiencing headwinds? *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka*, 4, 71–86.

Lorentzen, T., Angelin, A., Dahl, E., Kauppinen, T., Moisio, P., & Salonen, T. (2014). Unemployment and economic security for young adults in Finland, Norway and Sweden: From unemployment

protection to poverty relief. *International Journal of Social Welfare*, 23(1), 41–51.

<https://doi.org/10.1111/ijsw.12006>

Van Rie, T., Marx, I., & Horemans, J. (2011). Ghent revisited: Unemployment insurance and union membership in Belgium and the Nordic countries. *European Journal of Industrial Relations*, 17(2), 125–139. <https://doi.org/10.1177/0959680111400895>