

UNGE SOM SØKER ARBEIDSRETTET BISTAND FRA NAV – HVOR GÅR VEIEN VIDERE?

Av Jon Petter Nossen, Audun Gjerde og Thomas Lorentzen¹

Sammendrag

Det er stor bekymring for at unge som sliter i arbeidsmarkedet skal havne i et langvarig utenforskap. I denne analysen tar vi utgangspunkt i unge under 30 år som registrerer seg hos NAV som arbeidssøkere eller med ønske om arbeidsrettet bistand. Vi følger dem i fem år for å finne ut hvordan veien mot arbeid eller andre statuser ser ut.

Ved bruk av sekvensanalyse finner vi at om lag 4 av 10 følger en løpebane som kjennetegnes ved å komme raskt i jobb og ikke lenger være registrert hos NAV. Denne gruppen har i stor grad klart seg selv uten mer bistand fra NAV. Om lag 3 av 10 kommer i jobb senere i femårsperioden etter en noe lengre periode som arbeidsledig, i høyere utdanning eller med ukjent status. Mange av disse har deltatt i tiltak. Videre er det 16 prosent som følger løpebaner kjennetegnet ved å være registrert med nedsatt arbeidsevne. Disse har behov for mer omfattende oppfølging og halvparten har lengre perioder i tiltak. 4 prosent begynner å motta uføretrygd i løpet av perioden. I tillegg følger 1 av 10 en løpebane der de ikke lenger er registrert hos NAV, eller i jobb eller høyere utdanning.

Når vi kontrollerer for en rekke ulike kjennetegn, finner vi flere faktorer som påvirker hvilken løpebane de unge følger. Oppfølgingsstatusen de hadde i registreringsmåneden (ordinær arbeidssøker eller person med nedsatt arbeidsevne) er det kjennetegnet som har størst betydning. De yngste følger løpebaner som i mindre grad fører til jobb. Det samme gjelder de med innvandringsbakgrunn, lavere utdanning og de som ikke har rett til dagpenger. Selv om mange av de unge vi har undersøkt kommer i arbeid, både med og uten bistand fra NAV, er det et stort behov for kunnskap om hva slags oppfølging og hvilke virkemidler og tiltak som egner seg best for ulike utsatte grupper.

.....
¹ Professor ved Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.

Innledning

Det er et sentralt mål i arbeids- og velferdspolitikken å unngå langvarig utenforskap blant unge. Det å stå utenfor arbeidslivet har kostnader både for den enkelte og for samfunnet. Derfor er unge under 30 år som registrerer seg hos NAV som arbeidssøkere eller med behov for arbeidsrettet bistand en høyt prioritert målgruppe. De unge som tar kontakt med NAV, har sammensatte utfordringer. Noen er ordinære arbeidsledige, noen har helseproblemer eller andre utfordringer som gjør det vanskelig å komme inn på arbeidsmarkedet. Noen finner jobb på egen hånd, mens andre trenger ulike grader av bistand. NAV har hatt mange satsinger rettet mot unge, sist i form av «forsterket ungdomsinnsats» fra 2017. Satsingene har hatt som mål å sikre at de unge raskt får oppfølging og kommer i arbeid, utdanning eller annen aktivitet. I denne sammenhengen spiller NAVs arbeidsmarkedstiltak en viktig rolle. Det siste tiåret har det også vært en markant økning i antall unge uføretrygdde. Unge uføre har mange år foran seg og det å få flere av dem i arbeid vil ha store positive langsiktige effekter både for individet og samfunnet. Derfor er det avgjørende å få mer kunnskap om hvordan det går med unge som søker arbeidsrettet bistand fra NAV både for samfunnet generelt, ulike myndighetsorganer og etaten selv. I denne artikkelen benytter vi NAVs registerdata til å undersøke hvordan det går med unge under 30 år i etterkant av at de registrerer seg hos NAV.

Både for ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne er arbeidsmarkedstiltak et hyppig brukt virkemiddel, selv om det er ulike kriterier for disse gruppene når det gjelder hvilke tiltak de kan delta i og hvor lang varighet tiltakene kan ha (Arbeids- og sosialdepartementet 2015). Antallet tiltaksplasser er styrt av bevilgninger fra Stortinget og øker gjerne i perioder med høy arbeidsledighet. Tilbud om tiltak kan gis når det anses som nødvendig og hensiktsmessig for at en person skal kunne skaffe eller beholde inntektsgivende arbeid. Unge under 30 år skal prioriteres ved tildeling av tiltaksplasser.² I tillegg skal ungdomsinnsatsen sørge for at unge som etter åtte ukers ledighet ikke er i arbeid, utdanning eller annen hen-

Behovsvurdering og innsatsgrupper

Alle som henvender seg til NAV og som ønsker bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov (NAV-loven § 14a). Denne *behovsvurderingen* leder til et *oppfølgingsvedtak*, som viser NAVs vurdering av en persons muligheter på arbeidsmarkedet og behov for bistand for å søke eller være i jobb. Oppfølgingsvedtaket kan konkludere med fire ulike innsatsbehov. I statistikken grupperes de fire innsatsgruppene i to: *arbeidssøkere* og *personer med nedsatt arbeidsevne*. I artikkelen vil vi forholde oss til disse hovedgruppene og ikke skille videre på innsatsbehov. De som får oppfølging fra NAV, må sende meldekort hver 14. dag som viser om de har gjennomført avtalt aktivitet og hvor mange timer de har jobbet dersom de er delvis i arbeid.

De fire innsatsgruppene (innsatsbehov) fordeler seg slik på de to sentrale målgruppene:

Arbeidssøkere

- Standard innsats: Brukere som vurderes å ha gode muligheter til å komme i arbeid på egen hånd uten særlig bistand fra NAV.
- Situasjonsbestemt innsats: Brukere som vurderes å ha noe større behov for oppfølging for å komme i arbeid, typisk i form av ett eller flere arbeidsmarkedstiltak.

Personer med nedsatt arbeidsevne

- Spesielt tilpasset innsats: Brukere som vurderes å ha nedsatt arbeidsevne og mer omfattende bistandsbehov.
- Varig tilpasset innsats: Brukere som vurderes å ha liten mulighet for å ha ordinært arbeid på grunn av varig nedsatt arbeidsevne.

siktsmessig aktivitet, tilbys en individuelt tilpasset arbeidsrettet oppfølging med mål om at de raskt skal komme i utdanning eller arbeid.

Formålet med denne artikkelen er å få mer kunnskap om unge under 30 år som registrerer seg hos NAV som arbeidssøkere eller med ønske om arbeidsrettet bistand. Oppnår de en stabil arbeidstilknytning eller bare kortvarige arbeidsforhold og deltar de i tiltak? Hvem er det som har løpebaner preget av sykdom og trygd? Det viktigste artikkelen bidrar med er at den gir et samlet oversiktsbilde over hvordan det går over tid med unge som søker arbeidsrettet bistand fra NAV. Fordelen med metoden som er brukt er at den gir et bilde av brukernes løpebaner over en lang tidsperiode og at den gir mulighet til å analysere flere overganger mellom ledighet og arbeid.

² Det samme gjelder innvandrere fra land utenfor EØS-området, langtidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne.

Problemstillinger

Analysen tar utgangspunkt i alle unge som registrerer seg hos NAV. Dette er en sammensatt gruppe. Noen delproblemstillinger er mest relevante for dem som er registrert som ordinære arbeidssøkere, mens andre er mer aktuelle for unge som er registrert med nedsatt arbeidsevne. Det er likevel vanskelig å operere med et skarpt skille mellom disse hovedgruppene, siden det er fullt mulig å bevege seg mellom dem over tid.

Hovedproblemstillingen er i hvilken grad de unge som registrerer seg hos NAV kommer i arbeid, om dette skjer med eller uten deltakelse i tiltak, og om de oppnår en stabil arbeidstilknytning eller bare kortvarige arbeidsforhold. Vi undersøker også hvor vanlig det er å bli værende lenge i kategorien «nedsatt arbeidsevne», og om denne gruppen deltar i tiltak, og hvilken prosess de eventuelt har frem mot å bli uføretrygdet. For å kunne svare på disse spørsmålene følger vi utvalget over en periode på fem år fra de registrerer seg hos NAV.

I andre del av artikkelen undersøker vi hvordan aktuelle utfall henger sammen med mulige risikofaktorer i form av kjennetegn ved individene og deres første registrering hos NAV. Vi antar at det er betydelige forskjeller mellom unge som er ordinære arbeidssøkere og som er registrert med nedsatt arbeidsevne. Også alder forventes å spille en rolle for utfallene, siden 18- og 29-åringer er i forskjellige livsfaser. De over 25 år kan for eksempel ha høyere fullført utdanning, ha mer arbeidserfaring og større nettverk, og dermed ha større sannsynlighet for å få jobb. Utdanningsnivå anses generelt som en viktig forklaringsfaktor. Ved å undersøke om de unge har mottatt dagpenger, får vi et mål på betydning av arbeidserfaring. Også innvandringsbakgrunn kan ha betydning. Selv om unge innvandrere er en sammensatt gruppe, begrenser vi oss til å skille mellom innvandrere fra EØS-området og fra land utenfor EØS-området. Vi ser ikke på unge som er født i Norge av innvandrerforeldre.

Vi forsøker også å identifisere en gruppe med «gjengangere» som registrerer seg hos NAV igjen etter å ha latt være å sende meldekort i en kortere eller lengre periode. I tillegg undersøker vi hvor mange som går

over i utdanning uten bistand fra NAV, men ufullstendige utdanningsdata gjør at unge som fortsetter i videregående skole eller annen utdanning som ikke er på høyskolenivå, vil inngå i restkategorien «annet».

Foreliggende kunnskap

Det finnes mange norske studier av unges problemer med å komme i arbeid etter endt (og ikke nødvendigvis fullført) utdanning. Det er imidlertid få kvantitative analyser som både fokuserer eksplisitt på NAVs rolle og som omfatter hele gruppen av unge som får bistand fra NAV. Et unntak er Strand mfl. (2020 kap. 8), som undersøker effekter av «forsterket ungdomsinnsats» på overgang til arbeid og utdanning. De finner ingen effekt av denne satsingen på overgangen til arbeid, men for utdanning finner de en signifikant, positiv effekt etter 3 og 6 måneder, men ikke etter 12 måneder. Andre analyser er gjerne begrenset til unge ledige, altså ordinære arbeidssøkere (se for eksempel Drange og Ingelsrud 2021), eller sosialhjelpsmottakere (Lorentzen og Dahl 2021). I en studie av unge som dropper ut av videregående skole konkluderes det med at unge menn langt oftere enn unge kvinner oppnår en høy inntekt (Vogt mfl. 2020). Forfatterne finner imidlertid også en tendens til økt ekskludering av unge som dropper ut av videregående fra arbeidsmarkedet. Van der Wel mfl. (2021) finner at denne gruppen sjeldnere oppnår en anstendig inntekt i tiden etter NAV-reformen, og oftere lever på stønad.

Når det gjelder arbeidsmarkedstiltak, finnes det en del forskning hvor det er forsøkt å måle effekter av tiltak på sysselsetting, varighet av ledighet og mottak av stønader. Det er da viktig å ta hensyn til såkalte innelåsingeffekter, det vil si at overgangen til arbeid og andre overganger kan bli redusert i den perioden tiltaket pågår. Selv om man i effektstudier benytter en egnet kontrollgruppe, er det ofte usikkert om det kontrolleres godt nok for seleksjon til tiltak. Dette skyldes blant annet at det kan være forskjeller i individuelle kjennetegn som helse og arbeidsevne, kompetanse og motivasjon. I noen av studiene er tiltaksdeltakelse blant unge under 25 eller 30 år undersøkt, for eksempel von Simson (2019: 12,20) som finner at unge har mindre utbytte av tiltaksdeltakelse enn eldre. Et gjennomgående funn i Norge er at arbeidspraksis har liten

eller ingen positiv sysselsettingseffekt for de unge. Både opplæringstiltak og lønnstilskudd ser ut til å ha bedre effekter både for unge arbeidssøkere og unge med nedsatt arbeidsevne, til tross for store innelåsingeffekter av opplæringstiltak. Også midlertidig arbeid i vikarbyrå har positive effekter for unge arbeidssøkere (von Simson 2019: 12). Vi er ikke kjent med at det finnes egne studier av unge innvandrere, noe som kunne vært interessant siden flere forfattere finner at innvandrere har spesielt stort utbytte av å delta i tiltak (von Simson 2019: 12).

I en analyse av arbeidssøkere som deltar i arbeidsmarkedstiltak uten aldersavgrensning, identifiserte vi syv typiske løpebaner (Nossen mfl. 2021). Tre av disse var dominert av arbeid, ved at flertallet av deltakerne kom raskt i heltidsjobb, raskt i deltidsjobb eller senere i heltidsjobb. For aldersgruppen 18–29 år fant vi at til sammen 59 prosent fulgte en av disse løpebanene, og mange så ut til å oppnå en stabil arbeidstilknytning. Andelen var lavere (51 %) blant de yngste (18–19 år) og høyere (63 %) blant de eldste (25–29 år). Det var særlig andelen som kom raskt i heltidsjobb etter tiltak som økte med alderen, noe som muligens kan skyldes at flere av de yngste fortsetter i utdanning uten bistand fra NAV. Analysen omfattet bare arbeidssøkere som har deltatt i tiltak og som derfor trolig har lavere sannsynlighet for å komme i jobb på egen hånd enn arbeidssøkere som ikke deltar i tiltak, eller som er blitt vurdert til å klare seg uten bistand fra NAV. På den annen side omfattet den ikke personer med nedsatt arbeidsevne, som normalt vil ha større utfordringer med å komme i arbeid. I artikkelen så vi også på sammenhengen mellom løpebane og type tiltak, men dette ble ikke undersøkt for de unge spesielt.

Metode og datagrunnlag

Vi benytter en metode kalt *sekvensanalyse* (Cornwell 2015; Abbott 1995), som ofte benyttes i kombinasjon med klyngeanalyse for å avdekke hvordan personer beveger seg gjennom ulike livssfærer (her arbeidsliv) over tid. En *sekvens* er en sammenstilling av observasjoner i en ordnet rekkefølge (her etter måned). Det defineres et sett *gjensidig utelukkende statuser*, og hver sekvens viser hvilken av disse statusene hver person befinner seg i måned for måned. Sekvensana-

lyse er ikke begrenset til å undersøke for eksempel overgang til arbeid på ett bestemt tidspunkt, men identifiserer i prinsippet overganger gjennom hele undersøkelsesperioden. Metoden gjør det dermed mulig å fange opp for eksempel om en person oppnår en stabil arbeidstilknytning eller har mer kortvarige arbeidsforhold.

Vi benytter klyngeanalyse til å gruppere sekvenser som ligner på hverandre i *klynger*. Ved hjelp av disse kan vi identifisere og beskrive typiske *løpebaner* gjennom femårsperioden vi følger de unge.³ Med løpebane menes hvilke statuser en person beveger seg gjennom i løpet av sekvensen (perioden), for eksempel statuser som «helt ledig», «i tiltak» og «i arbeid».

Som supplement til sekvensanalysen oppgir vi en del tall for hvor stor andel av hele utvalget som befant seg i forskjellige statuser (blant annet andelen som deltok i tiltak) på ulike tidspunkter i undersøkelsesperioden eller for hele perioden samlet. Til slutt utfører vi en multinomisk logistisk regresjon for å identifisere hvordan ulike individuelle kjennetegn påvirker sannsynligheten for å befinne seg i de ulike klyngene. På denne måten kontrollerer vi for sammensetningseffekter og kan presentere nettoeffekter for de ulike kjennetegnene.

Det er i hovedsak fire datakilder. Den viktigste er månedlige statistikkfiler basert på opplysninger i NAVs fagsystem Arena. Vi tar utgangspunkt i alle mellom 16–29 år som i 2014 var registrert i statistikkfilene minst én måned og klassifisert som ordinær arbeidssøker eller med nedsatt arbeidsevne. Dette året er valgt for å kunne ha en undersøkelsesperiode på fem år og samtidig unngå perioden med koronapandemien, som kunne skapt mye «støy» i dataene.⁴ For å avgrense analysen til *nye unge som blir registrert hos NAV*, ekskluderer vi dem som også var registrert året

³ Merk at de som var i underkant av 30 år ved begynnelsen av femårsperioden vil være opp mot 35 år ved slutten. Mange i gruppen vil ser på tilhørte derfor gruppen som blir prioritert på grunn av alder bare i starten av perioden.

⁴ Vi utelater om lag 3 000 unge som utvandret eller døde i løpet av perioden, og noen svært få under 16 år. Dette utgjør om lag 5 prosent av det totale antallet.

før.⁵ Vi starter hver sekvens den første måneden hver person er registrert hos NAV, og følger alle i nøyaktig 60 måneder fram til 2019.⁶ Årsaken til at vi starter med den første måneden er at vi ønsker et mest mulig representativt utvalg av hele gruppen som søker bistand fra NAV, slik at det blir mulig å identifisere hvor stor andel som kommer raskt i jobb uten særlig kontakt med NAV.⁷

De nevnte månedsfilene gir blant annet opplysninger om helt og delvis ledige og deltakelse i tiltak for ordinære arbeidssøkere eller personer med nedsatt arbeidsevne, samt mottak av dagpenger og AAP. De andre tre kildene er:

- Mottak av uføretrygd hentes fra NAVs registre
- Aktive arbeidsforhold fra a-ordningen/Aa-registret («vaskede» data fra SSB/sykefraværstatistikken)
- Pågående høyere utdanning fra Norsk senter for forskningsdata (NSD)

I tillegg benytter vi opplysninger om ulike individuelle kjennetegn. Opplysninger om enslige forsørgere er hentet fra NAVs barnetrygdregister, mens landbakgrunn er basert på opplysninger fra folkeregisteret. Siden vi ikke har informasjon om høyeste oppnådde utdanning, har vi benyttet høyeste *påbegynte* utdanning fra arbeidssøkernes CV som de selv fyller ut på nav.no. Disse opplysningene har derfor svakheter, men de vurderes å være gode nok til å benyttes i analysen som bakgrunnskjenetegn.

Design av analysen

Vi definerer *ni gjensidig utelukkende statuser* og fordele hver person på disse statusene måned for måned gjennom undersøkelsesperioden. Statusene er omtrentlig rangert ut fra hvor nær arbeidsmarkedet en

Sekvensanalysen

Sekvensanalyse består av to ulike steg med utgangspunkt i sekvensene for hvert individ. Først konstrueres en avstandsmatrise som angir den parvise «kostnaden» for å gjøre individuelle sekvenser identiske. Til dette benytter vi metoden «Optimal Matching». For å gjøre to sekvenser identiske kan man enten erstatte («substitutions») eller sette inn/slette («indels») ulike statuser. Vi lar kostnaden for å erstatte en status med en annen variere mellom de forskjellige statusene på grunnlag av hvor vanlig overganger mellom ulike statuser er (faktiske overgangsrater). Vi setter indel-kostnaden lik halvparten av den maksimale substitusjonskostnaden. Dette gir en balanse mellom bruken av substitusjon og indels-operasjoner.

Andre steg tar utgangspunkt i avstandsmatrisen. Her grupperes individuelle sekvenser som ligner på hverandre ved hjelp av klyngeanalyse. Vi benytter oss først av hierarkisk klyngeanalyse av typen «Ward», før vi justerer disse klyngeoppslutningene ved hjelp av «PAM»-algoritmen. For å fastsette det optimale antallet klynger benytter vi blant annet verdien på «silhuett»-koeffisienten, som sier noe om hvorvidt en klynge er tilfeldig sammensatt eller ikke, i tillegg til en skjønnsmessig vurdering.

gjennomsnittsperson i en status antas å befinne seg.⁸ Denne rekkefølgen har imidlertid bare betydning for den visuelle fremstillingen.

1. Jobb (og ikke registrert hos NAV)
2. Delvis ledig
3. Høyere utdanning (og ikke i jobb/ikke registrert hos NAV)
4. Tiltak arbeidssøker
5. Helt ledig
6. Annet (ikke registrert hos NAV)
7. Tiltak nedsatt arbeidsevne (unntatt uføretrygdde)
8. Nedsatt arbeidsevne uten tiltak (unntatt uføretrygdde)
9. Uføretrygdet

Statusopplysningene fra de fire hoveddatakildene er ikke alltid konsistente, og vi risikerer dermed at noen

⁵ Dersom vi ikke hadde gjort dette, ville en del av personene hatt første del av sitt «NAV-løp» før starten på analyseperioden (sekvensen). Dette ønsket vi så langt som mulig å unngå.

⁶ Nøyaktig hvilken periode undersøkelsesperioden omfatter vil avhenge av hvilken måned i 2014 hver person først ble registrert.

⁷ Vi får likevel ikke med alle, siden statistikkfilene gjelder per en gitt dato i måneden, selv om det er mulig å være registrert hos NAV i en kort periode mellom datoene for to påfølgende statistikk måneder.

⁸ De to statusene for tiltak kunne vært plassert annerledes. Det kan argumenteres for at arbeidssøkere på tiltak er negativt selektert (deltar i tiltak fordi de har lavere jobbsannsynlighet enn andre helt ledige), mens dette ikke behøver å gjelde for personer med nedsatt arbeidsevne, hvor avstanden til arbeid påvirkes blant annet av helsetilstand og behandlingsopplegg.

personer kan være i flere statuser samtidig. For eksempel kan man motta uføretrygd samtidig som man er registrert med andre «NAV-statuser», og både høyere utdanning og et aktivt arbeidsforhold kan kombineres med de fleste av «NAV-statusene». Det er derfor nødvendig å gjøre noen valg om hvordan avgrensningen av statuser skal gjøres i praksis. Vi har lagt størst vekt på opplysningene fra NAVs fagsystemer, slik at ved valg av status er disse opplysningene prioritert foran opplysninger om aktive arbeidsforhold og høyere utdanning. Statusen «uføretrygdet» er gitt høyest prioritet, og den inkluderer dermed også personer med andre «NAV-statuser» og som eventuelt deltar i tiltak. «Nedsatt arbeidsevne uten tiltak» omfatter personer registrert med nedsatt arbeidsevne (det vil si innsatsbehovene «spesielt tilpasset innsats» og «varig tilpasset innsats», jf. faktaboks), så lenge de ikke deltar i tiltak eller mottar uføretrygd.

Statusen «jobb» omfatter bare dem som har et aktivt arbeidsforhold og som ikke samtidig er registrert hos NAV.⁹ «Høyere utdanning» omfatter personer som er registrert som student i høyere utdanning og som ikke har noen annen status, heller ikke et aktivt arbeidsforhold. «Annet» omfatter personer som ikke er registrert med noen av de andre statusene. Dette kan for eksempel omfatte perioder i videregående utdanning uten bistand fra NAV, perioder som sysselsatt (selvstendig næringsdrivende eller frilanser), eller perioder uten aktivitet. Unge med status «annet» som ikke har egen inntekt, kan være forsørget av familie eller motta en annen ytelse fra NAV enn dagpenger/AAP, som overgangsstønad, sosialhjelp eller kvalifiseringsstønad. Men mange mottakere av disse ytelsene vil være registrert som arbeidssøker eller person med nedsatt arbeidsevne, og vil i så fall ikke være med i «annet». I analysen skiller vi ikke mellom ulike typer tiltak.

NAVs rutiner for å gjennomføre arbeidsevnevurderinger har blitt betydelig forenklet siden 2014. Det er mulig dette kan ha påvirket hvor mange som på ulike tidspunkter står registrert som ordinære arbeidssøkere eller med nedsatt arbeidsevne. Resultatene vil derfor

ikke nødvendigvis være helt representative for situasjonen i dag, men det er vanskelig å si hvordan og i hvilken grad.¹⁰

1 av 10 unge registrert med nedsatt arbeidsevne første måned

Kohorten med nye unge som ble registrert hos NAV i 2014 utgjorde 53 000 personer (tabell 1). Det var en forholdsvis jevn fordeling etter alder fra 18 til 29 år, men også en del 16- og 17-åringer.¹¹ Et knapt flertall i kohorten var menn (53 %). Et klart flertall (62 %) hadde videregående skole som høyeste påbegynte utdanning (selvrapportert). Det var også en del med bare grunnskole eller ukjent utdanning (til sammen 15 %). En av fem var innvandrere, hvorav flertallet (12 %) kom fra land utenfor EØS-området. Men det var også et betydelig antall innvandrere fra EØS-området (9 %), i hovedsak østeuropeiske EU-land.

De aller fleste i kohorten (91 %) var registrert som ordinære arbeidssøkere den første måneden i 2014. Et lite mindretall (9 %) var registrert med nedsatt arbeidsevne den første måneden. Dette kan virke overraskende, siden NAVs statistikk viser at det på et gitt tidspunkt er registrert flere unge med nedsatt arbeidsevne enn unge arbeidssøkere. Dette kan forklares med at perioden på arbeidsrettet oppfølging typisk er betydelig kortere for arbeidssøkere enn for personer med nedsatt arbeidsevne, samt at noen går over til å bli registrert med nedsatt arbeidsevne senere i femårsperioden. Det er viktig å skille mellom disse to hovedgruppene siden de har ulik sannsynlighet for overgang til arbeid.

⁹ Arbeidstakere som mottar sykepenger eller foreldrepenger er normalt registrert med aktive arbeidsforhold.

¹⁰ Det er også enkelte brudd i datagrunnlaget, men de forventes ikke å ha noen merkbar betydning for resultatene. Innføring av A-ordningen fra januar 2015 medførte endringer i hva som regnes som aktive arbeidsforhold. Ny tiltaksforskrift ble innført fra 1. januar 2016 med blant annet anbudsutsetting av oppfølgingstiltakene. Satsingen «forsterket ungdomsinnsats» ble innført fra 2017, samtidig med at «utvidet oppfølging i NAV» ble innført ved mange NAV-kontorer. Regelverket for opplæringstiltak ble endret fra 1. juli 2019.

¹¹ Det er ingen nedre aldersgrense for å motta dagpenger, og i 2014 var det heller ingen aldersgrense for å motta tiltakspenger (nåværende grense på 18 år trådte i kraft i 2016).

Knappt 1 av 4 (23 %) mottok dagpenger den første eller andre måneden (den andre måneden er tatt med fordi det tar noe tid å behandle søknad om dagpenger). At andelen ikke er høyere må sees i sammenheng med at de fleste unge som tar kontakt med NAV har liten arbeidserfaring. Nærmere halvparten (43 %) mottok dagpenger på et eller annet tidspunkt i undersøkelsesperioden. Det var også en del (19 %) som mottok AAP i løpet av perioden.

Nærmere halvparten (42 %) deltok i ett eller flere arbeidsmarkedstiltak i løpet av undersøkelsesperioden. Flest (28 %) deltok i tiltak for ordinære arbeidssøkere. Det var også relativt mange (20 %) som deltok i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, som typisk har lengre varighet enn tiltak for arbeidssøkere. En del (7 %) deltok i begge kategorier tiltak i løpet av perioden.

Etter fem år: 6 av 10 i arbeid uten å være registrert hos NAV

På grunn av begrensninger knyttet til datakraft, benyttet vi et tilfeldig utvalg på 10 000 personer.¹² Vi skal først se på hvordan utvalget fordeler seg på de ni statusene gjennom undersøkelsesperioden på fem år (figur 1). Den første måneden hadde et stort flertall (76 %) statusen «helt ledig», men det var også en del med status «delvis ledig» (12 %) eller «nedsatt arbeidsevne uten tiltak» (8 %). I tillegg deltok noen i tiltak allerede første måned, de fleste av disse hadde status «tiltak arbeidssøkere» (3 %). Få hadde statusene «tiltak nedsatt arbeidsevne» eller «uføretrygdet» den første måneden (begge 1 %).

Fra den andre måneden går både andelen helt ledige og andelen delvis ledige raskt nedover, og siste måned

Tabell 1. Kjennetegn for hele kohorten (N=53 222). Målt i startmåneden i 2014. Prosent.

Variabel og kjennetegn	Andel av kohorten	Variabel og kjennetegn	Andel av kohorten
<i>Kjønn</i>		<i>Andre kjennetegn</i>	
Kvinner	47,5	Mottok dagpenger første eller andre måned	22,7
Menn	52,5	Enslig forsørger	3,3
<i>Alder</i>		<i>Oppfølgingsstatus</i>	
16–19 år	19,1	Ordinær arbeidssøker	90,5
20–24 år	43,7	Nedsatt arbeidsevne	9,5
25–29 år	37,2	<i>Kjennetegn for hele perioden samlet</i>	
<i>Landbakgrunn^{*)}</i>		Registrert som arbeidssøker minst én måned i perioden	93,2
Norge	79,2	Registrert med nedsatt arbeidsevne minst én måned i perioden	25,4
Innvandret fra EØS-området	8,5	Mottok dagpenger minst én måned	42,8
Innvandret fra utenfor EØS	12,3	Mottok AAP minst én måned	18,6
<i>Høyeste påbegynte utdanning^{**)}</i>		Deltok i tiltak minst én måned	41,6
Grunnskole	6,6	-Tiltak for arbeidssøkere	28,3
Videregående	61,9	-Tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne	20,1
Høyere utdanning ≤ 4 år	17,2		
Høyere utdanning > 4 år	6,0		
Ukjent	8,2		

^{*)} «Vestlige» land utenfor EØS-området (USA, Canada, Australia, New Zealand, Sveits, Færøyene, Grønland, Kypros og Malta) er plassert sammen med EØS-landene.

^{**)} Opplysningene om høyeste påbegynte utdanning er hentet fra arbeidssøkernes CV som de selv fyller ut på nav.no.

Kilde: NAV

¹² Utvalget er representativt med hensyn til kjennetegn.

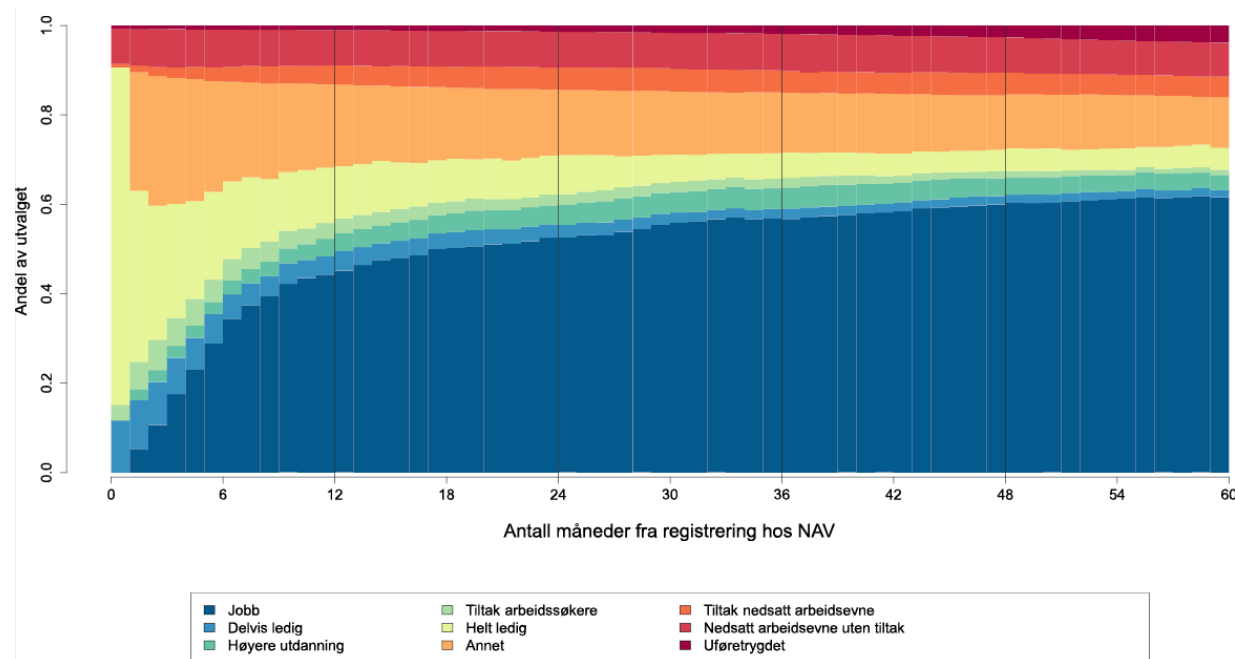
i undersøkelsesperioden er det få igjen i disse statusene (henholdsvis 5 % og 2 %). Etter hvert som det blir færre helt og delvis ledige, er det i all hovedsak statusene hvor de unge ikke lenger er registrert hos NAV som øker. Særlig går mange (26 %) den andre måneden over til status «annet». Blant disse er det nok mange som lar være å sende meldekort fordi de ikke har rett til dagpenger, og sannsynligvis er en betydelig andel av dem nyutdannede, som ofte vil finne jobb selv innen relativt kort tid. Restkategorien «annet» kan også inkludere en del som fortsetter i (eller går tilbake til) videregående utdanning.¹³ Andelen med status «annet» synker noe etter hvert, men utgjør fortsatt en betydelig andel (11 %) siste måned i perioden.

Den vanligste statusen i mesteparten av femårsperioden er «jobb», som her betyr å ha et aktivt arbeidsforhold (uansett stillingsandel) uten samtidig å være registrert hos NAV. Denne andelen øker allerede den andre måneden, og etter 12 måneder utgjør den nesten

halvparten av utvalget (44 %). Det er med andre ord svært mange unge som kommer relativt raskt i jobb etter å ha registrert seg hos NAV, og de fleste av disse vil ikke ha hatt behov for noe særlig oppfølging. Andelen fortsetter å øke gjennom hele perioden (siste måned 61 %). Merk at vi har benyttet en streng definisjon av «jobb»: Dersom vi også tok med for eksempel delvis ledige og personer som jobber i kombinasjon med en helserelatert ytelse, ville andelen i jobb blitt noe høyere. Definisjonen er imidlertid valgt for å kunne si noe om i hvilken grad de unge etter hvert klarer seg selv uten støtte fra NAV.

Det er også en del (3 %) som går over til status «høyere utdanning» den andre måneden. Dette tyder på at en del registrerer seg hos NAV som arbeidssøker mens de venter på studiestart.¹⁴ Andelen i denne statusen øker framover i tid og er høyest etter om lag tre år (5 %), men går noe ned igjen mot slutten av undersøkelsesperioden (siste måned 3 %).

Figur 1. Statusfordeling hver måned i fem år fra første registrering hos NAV i 2014. Et tilfeldig utvalg på 10 000 personer som var 16–29 år i startmåneden.



Kilde: NAV

¹³ Dette skyldes at vi dessverre ikke har tilgang til registerdata over pågående utdanning, med unntak av høyere utdanning.

¹⁴ Opplysningene om høyere utdanning er ikke månedsopplysninger, men fordelt på to semestre. For å unngå stadige hopp inn i og ut av statusen «høyere utdanning», har vi valgt å sette dette som status i alle månedene januar–juni (første semester) eller i alle månedene juli–desember (det andre semesteret).

Andelen med status «nedsatt arbeidsevne uten tiltak» holder seg på omtrent samme nivå gjennom hele femårsperioden (siste måned 8 %). Denne statusen må sees i sammenheng med de andre statusene for unge med nedsatt arbeidsevne som deltar i tiltak og som mottar uføretrygd. Andelen som mottar uføretrygd øker mot slutten av perioden (siste måned 4 %). Andelen med status «tiltak nedsatt arbeidsevne» stiger til det høyeste nivået etter om lag to år og reduseres lite deretter (siste måned 5 %). Totalt sett øker altså andelen unge som er registrert med nedsatt arbeidsevne betydelig gjennom undersøkelsesperioden (fra 9 % til 14 %). Dette er likevel en god del lavere enn andelen som er registrert med nedsatt arbeidsevne på et eller annet tidspunkt i undersøkelsesperioden (25 %, jf. tabell 1). Det er altså ikke spesielt uvanlig å gå fra å ha en status forbundet med nedsatt arbeidsevne til andre statuser (herunder «jobb») i løpet av undersøkelsesperioden.

Når det gjelder deltakelse i tiltak for ordinære arbeidssøkere, finner vi at denne andelen dobles i løpet av andre og tredje måned (7 %) og deretter går gradvis ned igjen (siste måned 1 %). Dette indikerer at mange unge som er ordinære arbeidssøkere begynner i tiltak forholdsvis raskt.¹⁵ Av alle som på noe tidspunkt deltar i tiltak, begynner 28 prosent i tiltak i startmåneden eller de to påfølgende månedene. Dersom vi avgrenser til tiltak for ordinære arbeidssøkere, er andelen 32 prosent. Flertallet begynner altså i sitt første tiltak senere enn dette, men etter tolv måneder har over halvparten av tiltaksdeltakerne begynt i tiltak. At det tar lengre tid enn 2–3 måneder kan ha mange årsaker, for eksempel at en del slutter å sende meldekort eller at de har hatt kortvarige arbeidsforhold eller perioder i utdanning som har gjort at de ikke har blitt prioritert til tiltak. Det kan også skyldes at det noen ganger tar tid å avdekke behov for tiltak, og i andre tilfeller kan det skyldes ventetid for å få tiltaksplass.

Når vi ser på det totale antallet månedsobservasjoner, utgjør statusen «jobb» nøyaktig 50 prosent. De vanligste statusene ellers er «annet» (15 % av månedsobservasjonene), «helt ledig» (10 %) og «nedsatt

arbeidsevne uten tiltak» (8 %). De øvrige statusene utgjør relativt små andeler av månedsobservasjonene (mellom 2 og 4 prosent). Det er også verdt å merke seg at selv om flere unge deltar i tiltak for ordinære arbeidssøkere enn for personer med nedsatt arbeidsevne, utgjør sistnevnte tiltak en litt større andel av månedsobservasjonene (4 % mot 3 %). Dette henger sammen med at en del tiltak ifølge tiltaksforskriften kan gis med lengre varighet for personer med nedsatt arbeidsevne enn for arbeidssøkere (Arbeids- og sosialdepartementet 2015). Det har også betydning at oppfølgings- eller avklaringsperioden for personer med nedsatt arbeidsevne gjennomgående har lengre varighet enn for arbeidssøkere.

Hvordan ser typiske løpebaner for de unge ut?

Resultater av sekvensanalysen presenteres i figur 2. Figuren viser andelen i ulike statuser i hver klynge måned for måned og gir dermed et aggregert bilde av de åtte klyngene som ble identifisert (se metodebeskrivelse over). Beskrivelsen av disse under er basert på figur 2 samt informasjon om enkeltsekvenser¹⁶, og noen statistiske parametere, og navnene på klyngene angir den mest typiske løpebanen innenfor hver klynge. Felles for de fleste klyngene, og særlig de fem første, er at «helt ledig» er den dominerende statusen den første måneden.

Vanligst med en løpebane som leder raskt til jobb

Den største klyngen har vi kalt *Raskt i jobb* (41 % av utvalget). Her er over halvparten i jobb etter 6 måneder og ikke lenger registrert hos NAV. Etter 12 måneder er så mange som 8 av 10 i jobb. De fleste ser ut til å oppnå en stabil arbeidstilknytning. En del har først en relativt kort periode i andre statuser, hovedsakelig «annet», og et lite mindretall (17 %) deltar i tiltak i løpet av undersøkelsesperioden. Dette bekrefter at mange av de unge klarer seg godt selv uten særlig bistand fra NAV.

Klyngen vi har kalt *Senere i jobb* (13 %) består av unge som i stor grad å komme i jobb uten lenger å

¹⁵ Merk at siden dette er beholdningstall, vil det over tid være noen som går både inn i og ut av tiltak. Mange har også flere perioder i tiltak.

¹⁶ Enkeltsekvenser gir et mer nyansert og sammensatt bilde, men er vanskelig å presentere visuelt på grunn av det store antallet sekvenser.

være registrert hos NAV, men etter noe lengre tid, typisk 2–3 år. Mange i denne gruppen er helt ledige lenge, men en god del har også perioder som delvis ledig, eller «annet» (herav muligens en del videregående utdanning). En del kan være «gjengangere» som arbeidssøkere, men det er vanskelig å anslå hvor mange uten en mer konkret definisjon av dette begrepet. Så mange som 60 prosent deltar i tiltak i løpet av perioden, de aller fleste i tiltak for ordinære arbeidssøkere. Selv om mange kommer i jobb, ser det ut til at de som tilhører denne klyngen i mindre grad enn den forrige oppnår en stabil arbeidstilknytning.

Mange som slutter å melde seg kommer senere i jobb

Via «annet» til jobb (15 %) ligner en del på forrige klynge, men denne gruppen slutter å være registrert hos NAV uten at vi har annen informasjon om dem, og kommer likevel i stor grad i jobb senere. Også her har en god del (44 %) kortere perioder i tiltak, og det er mulig dette for noen har bidratt til at de kom i jobb. Det ser også her ut til at færre oppnår en stabil arbeidstilknytning sammenlignet med klyngen *Raskt i jobb*. Det ser også ut til at det kan være et mindre antall «gjengangere» som arbeidssøkere i denne klyngen.

Via utdanning til jobb (5 %) omfatter unge som begynner i høyere utdanning etter en periode som helt ledig og eventuelt status «annet» eller i jobb. Det er sannsynlig at mange har registrert seg hos NAV mens de ventet på studieplass. Mange går også videre fra utdanning til jobb i løpet av femårsperioden, og sannsynligvis ville det vært enda flere hvis vi hadde hatt en lengre undersøkelsesperiode. Et mindretall i denne klyngen har deltatt i tiltak (24 %).

Til «annet» (11 %) består hovedsakelig av helt ledige som slutter å registrere seg hos NAV uten at de er registrert med jobb, eller høyere utdanning. Disse blir i stor grad værende i status «annet». Noen av dem har kortere perioder i jobb, og flere er i jobb mot slutten av femårsperioden. Det kan tyde på at en del fullfører videregående utdanning, men vi har som nevnt ikke mulighet til å verifisere dette på grunn av mangelfulle utdanningsdata. Mange har også korte perioder i tiltak (51 %). Også i denne klyngen kan det være en del «gjengangere» som arbeidssøkere.

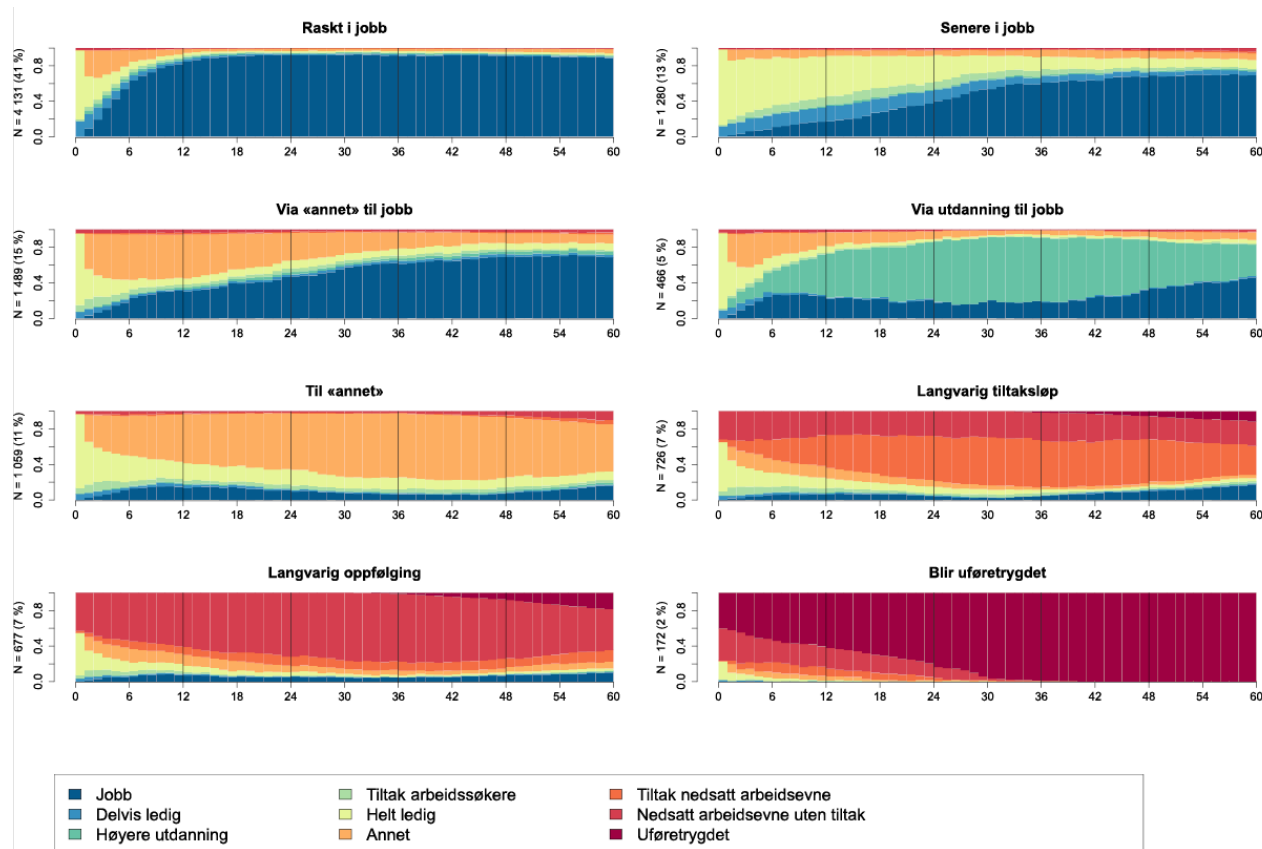
Tre typiske løpebaner for unge med nedsatt arbeidsevne

I klyngen *Langvarig oppfølging* (7 %) er det i startmåneden omtrent like mange registrert med nedsatt arbeidsevne og helt ledige. Så mange som 78 prosent har kortere perioder i tiltak, de fleste i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Andre har perioder med status «annet». De fleste har imidlertid status «nedsatt arbeidsevne uten tiltak» mesteparten av tiden. En tolkning kan være at en del i denne klyngen har sammensatte utfordringer og for dem kan det være vanskelig å finne egnede tiltak (eller tiltakskjeder). Mot slutten av undersøkelsesperioden begynner en del å motta uføretrygd (siste måned ca. 20 %).

I *Langvarig tiltaksløp* (7 %) er en litt større andel helt ledige i startmåneden enn i forrige klynge, og en mindre andel har nedsatt arbeidsevne. Den største forskjellen er likevel at mange i *Langvarig tiltaksløp* har flere og/eller lengre perioder med tiltak i løpet av femårsperioden. Det er også noen flere som kommer i jobb mot slutten av perioden og færre som blir uføretrygdet (siste måned ca. 10 %). Så godt som alle i denne klyngen har deltatt i tiltak knyttet til nedsatt arbeidsevne, men en god del (34 %) også i tiltak for arbeidssøkere.

Blir uføretrygdet (2 %) er en liten, men viktig klynge. Her får de aller fleste oppfølging fra starten knyttet til nedsatt arbeidsevne, men som vi ser av figur 2 mottar en god del allerede da uføretrygd. En mindre andel begynner som helt ledige, men blir etter kort tid registrert med nedsatt arbeidsevne. Mange (64 %) har kortere perioder i tiltak, for det meste knyttet til nedsatt arbeidsevne. Dette kan imidlertid dreie seg om tiltak for å avklare arbeidsevnen, som normalt må gjennomgås før uføretrygd kan innvilges. Etter tre år er alle i klyngen uføretrygdet. Merk at en del av dem som ikke mottar uføretrygd i startmåneden, kan ha blitt registrert som 16- eller 17-åringer og dermed ikke hatt rett til uføretrygd på det tidspunktet. Vi kan ikke utelukke at personer med status «uføretrygdet» kombinerer mottak av uføretrygd med annen aktivitet, som jobb eller deltakelse i tiltak (for eksempel varig tilrettelagt arbeid). Dette har sammenheng med hvordan vi har definert statusene, og kan gi inntrykk av at graden av aktivitet er lavere enn reelt.

Figur 2. Statusfordeling per måned i fem år fra registrering hos NAV i 2014, etter klynge. Et tilfeldig utvalg på 10 000 personer som var 16–29 år i startmåneden. Andeler av hver klynge.



Kilde: NAV

Hvordan varierer løpebanene med kjennetegn?

Vi undersøker videre hvordan sannsynligheten for å følge de ulike løpebanene (eller mer presist: tilhøre de ulike klyngene) varierer med kjennetegn. Ønsket er å få en bedre forståelse av hvilke faktorer som gir risiko for løpebaner som ikke fører til arbeid. Dermed kan vi bidra til å identifisere grupper med behov for forsterket oppfølging. For å undersøke dette benytter vi en multinomisk logistisk regresjonsmodell.¹⁷ Resultatene er presentert i form av gjennomsnittlige marginaleffekter, som viser endring i prosentpoeng i sannsynligheten for å følge en gitt løpebane, sammenlignet

med en referansekategori (tabell 2). Vi konsentrerer oss om kjønn, utdanning, alder, landbakgrunn, oppfølgingsstatus, hvorvidt personen mottok dagpenger den første eller andre måneden og hvorvidt personen var enslig forsørger.¹⁸ Vi omtaler bare resultater som er signifikante på 95 prosent nivå eller høyere, men vurderer også størrelsen på marginaleffektene, og kommenterer ikke alle signifikante resultater. Rene fordelinger etter kjennetegn uten å kontrollere for noe er gitt i vedlegg (tabell V1).

Unge kvinner med nedsatt arbeidsevne tilbringer mindre tid i tiltak

Det er relativt små kjønnsforskjeller, men vi ser at kvin-

¹⁷ I regresjonsmodellen er den avhengige variabelen de ulike klyngene som vi identifiserte over, og de ulike bakgrunnskjenntegnene brukes som forklaringsvariabler.

¹⁸ Vi inkluderer også faste effekter for startmåned og bostedsfylke.

ner, når man kontrollerer for de andre kjennetegnene, har noe større sannsynlighet (2,2 prosentpoeng) for å følge løpebanen *Langvarig oppfølging* enn menn. Samtidig har kvinner lavere sannsynlighet for å følge løpebanene *Via «annet» til jobb* og *Via utdanning til jobb*. At kvinner har høyere sannsynlighet for følge *Langvarig oppfølging*, men ikke *Langvarig tiltaksløp*, kan muligens forklares med at bruken av arbeidsrettede tiltak for unge kvinner med nedsatt arbeidsevne begrenses av at kvinner har større helseutfordringer enn menn i samme situasjon, særlig når det gjelder psykisk helse. Slike forhold kan også bidra til at de som følger løpebanen *Langvarig oppfølging* i noe mindre grad er i jobb etter fem år enn dem som følger et *Langvarig tiltaksløp*.

Unge med nedsatt arbeidsevne i startmåneden kommer langt sjeldnere i jobb

Hvorvidt man blir kategorisert som arbeidssøker eller med nedsatt arbeidsevne innledningsvis spiller stor rolle for hvilken løpebane man sannsynligvis kommer til å følge. Unge som fra starten ble registrert med nedsatt arbeidsevne (9 % av kohorten) har 27 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å følge løpebanen *Raskt i jobb* sammenlignet med arbeidssøkerne, noe som er forventet i og med at de per definisjon ikke var klare for vanlig arbeid på starttidspunktet. Men de har også klart lavere sannsynlighet for å følge løpebanene *Senere i jobb* og *Via «annet» til jobb* (samt *Til «annet»*). Imidlertid har unge som startet med nedsatt arbeidsevne en langt høyere sannsynlighet for løpebanene *Langvarig tiltaksløp*, *Langvarig oppfølging* og *Blir uføretrygdet*. Dette kan tolkes positivt i retning av at NAVs «sortering» av nye brukere (behovsvurderingen) fungerer bra og at man raskt identifiserer de med størst utfordringer med arbeidsevnen. Men det kan også tolkes negativt, ved at de som raskt kommer inn i NAVs oppfølgingsregime knyttet til nedsatt arbeidsevne i liten grad får hjelp til å komme ut av det igjen. Her kan det ha betydning at oppfølgingsstatusen nedsatt arbeidsevne ofte settes i forbindelse med søknad om AAP. Det er diskutert at AAP kan bidra til lengre stønadsløp for unge (Bakken, 2020).

Vi har også undersøkt om det er økt sannsynlighet for at enslige forsørgere følger bestemte løpebaner. Enslige forsørgere får oppfølging av NAV i forbindelse med mottak av ytelsen overgangsstønad. Vi finner

enslige forsørgere har klart lavere sannsynlighet (13 prosentpoeng) for å følge løpebanen *Raskt i jobb*, men høyere sannsynlighet for *Senere i jobb*. Dette kan henge sammen med omsorgsforpliktelser og livssituasjon. I tillegg kan enslige forsørgere med overgangsstønad ofte være registrert som helt ledig mens de tar utdanning, og med den inndelingen av statuser som vi har benyttet vil de da ha status som helt ledige.

De yngste kommer senere og sjeldnere i jobb

Alder ser ut til å være viktig for hvilken løpebane de unge følger. De eldre aldersgruppene, og særlig den over 25 år, har betydelig høyere sannsynlighet for å følge løpebanen *Raskt i jobb* enn referansegruppen på 16–19 år. Det samme gjelder *Senere i jobb*, der mange har en lengre periode som helt ledig før de kommer i arbeid. Til gjengjeld har de under 20 år høyere sannsynlighet for å følge alle de andre løpebanene. De yngste har altså lavere sannsynlighet for å følge løpebaner som fører til jobb i løpet av femårsperioden, og når de kommer i jobb har de til dels fulgt en annen vei dit enn de eldre aldersgruppene. Dette har trolig flere forklaringer. De yngste har ofte lite arbeidserfaring og dermed ikke rett til dagpenger. Derfor er det trolig flere i denne gruppen som lar være å sende meldekort mens de leter etter arbeid eller deltar i videregående utdanning og som dermed faller ut av NAVs systemer og får status «annet». De har heller ikke rukket å påbegynne eller fullføre høyere utdanning, noe som kan være forklaringen på at flere har overgang til høyere utdanning enn i de eldre aldersgruppene.

At flere mellom 16–19 år blir registrert med nedsatt arbeidsevne, indikerer at mange av de yngste som registrerer seg hos NAV har behov for mer omfattende bistand enn de eldre aldersgruppene. Den yngste aldersgruppen har også noe høyere sannsynlighet for å følge løpebanen *Blir uføretrygdet* enn de over 25 år. Dette kan henge sammen med 18-årsgrensen for å motta uføretrygd, som medfører at unge med alvorlig sykdom eller funksjonsnedsettelse ofte blir registrert hos NAV omkring denne alderen. Høyere bistandsbehov blant de yngste kan også henge sammen med at en del ikke har fullført videregående skole, og det norske arbeidsmarkedet har begrensede muligheter for de med kun grunnskoleutdanning.

Tabell 2. Resultater fra regresjonsanalysen, etter klynge. Gjennomsnittlige marginaleffekter i prosentpoeng. Referansekategori i parentes. Et representativt utvalg (N=10 000).

	Raskt i jobb	Senere i jobb	Via «annet» til jobb	Via utdanning til jobb	Til «annet»	Langvarig tiltaksløp	Langvarig oppfølging	Blir uføretrygdet
Kvinne	1,6	-0,3	-2,3**	-1,6***	0,6	0,3	2,2***	-0,5*
Enslig forsørger	-12,6***	7,8***	-4,3*	1,4	3,3	3,1*	2,5	-1,1*
Nedsatt arbeidsevne	-25,5***	-9,6***	-6,8***	-1,7*	-6,6***	18,8***	23,7***	7,7***
Mottok dagpenger første eller andre måned	5,0***	11,3***	-5,6***	-0,2	-2,2**	-3,5***	-3,3***	-1,4***
Alder (16–19 år)								
20–24 år	14,6***	6,0***	-8,2***	-2,4**	-5,1***	-2,3**	-2,1**	-0,5
25–29 år	18,1***	10,4***	-13,2***	-5,6***	-5,5***	-2,5**	-0,7	-0,7*
Utdanning (Videregående)								
Grunnskole	-15,7***	-1,8	-0,1	-4,2***	12,5***	1,5	6,9***	0,8
Høyere utdanning, kort	8,3***	-4,7***	0,2	4,8***	-1,3	-3,5***	-2,7***	-1,1***
Høyere utdanning, lang	20,0***	-7,3***	1,5	0,1	-2,9*	-6,4***	-4,4***	-1,3***
Ukjent	-8,6***	-1,4	-0,5	-1,8**	4,0**	3,2**	2,4*	2,7***
Landbakgrunn (Norge)								
Innvandret fra EØS-området	-7,3***	7,6***	2,2	-3,3***	9,3***	-4,6***	-2,4**	-1,5***
Innvandret fra utenfor EØS	-13,6***	5,5***	5,2***	0,8	7,6***	-1,7*	-2,5***	-1,2***

* $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$. Resultatene for bostedsfylke er gitt i vedlegg (tabell V2). I regresjonen inkluderes også dummyvariabler for startmåned for å kontrollere for eventuell sesongvariasjon.

«Vestlige» land utenfor Europa er plassert sammen med EØS-landene.

Kilde: NAV

Manglende arbeidserfaring ser ut til å ha betydning

For å få rett til dagpenger er det nødvendig å ha arbeidserfaring i og med at stilles krav til tidligere inntekt.¹⁹ Nesten halvparten av utvalget mottok dagpenger en eller flere ganger i løpet av femårsperioden, mens 23 prosent mottok dagpenger den første eller andre måneden de var registrert hos NAV (tabell 1). Vi finner at personer som mottok dagpenger den første eller andre måneden, har om lag 6 prosentpoeng høyere sannsynlighet for å følge løpebanen *Raskt i jobb* sammenlignet med dem som ikke mottok dagpenger. Dagpengemottakerne har også høyere sannsynlighet for å følge *Senere i jobb*, som omfatter lengre perioder som helt ledig, og lavere sannsynlighet for å følge *Via «annet» til jobb*. Dette kan dels forkla-

res med at tidligere arbeidserfaring gir større sannsynlighet for å lykkes på arbeidsmarkedet. Dessuten har de uten rett til dagpenger færre økonomiske incentiver til å registrere seg som arbeidssøker og sende inn melding. Personer som mottok dagpenger første eller andre måned har også lavere sannsynlighet for å følge løpebanene *Til «annet»*, *Langvarig tiltaksløp* og *Langvarig oppfølging*.

Utdanning er en viktig forklaring

Ikke overraskende gir høyere utdanning betydelig større sannsynlighet for å komme raskt i jobb og lavere sannsynlighet for å gå lengre perioder som arbeidsledig. Flertallet i vårt datamateriale har videregående skole som høyeste påbegynte utdanning, og dette blir derfor benyttet som referansegruppe. Høyere utdanning gir dessuten lavere sannsynlighet for å følge løpebanene knyttet til nedsatt arbeidsevne. De fleste sammenhengene er sterkere for dem med lang høyere utdanning (mer enn 4 år) enn for dem med kort

¹⁹ Kravet er en inntekt på minimum 1,5 G i løpet av en tolv måneders periode eller minimum 3 G i en 36-måneders periode (G er grunnbeløpet i folketrygden).

(1-4 år), men kort høyere utdanning gir også høyere sannsynlighet for å følge løpebanen *Via utdanning til jobb*. Det kan tyde på at mange i denne gruppen melder seg som arbeidssøker i en periode, men fortsetter i høyere utdanning om de ikke får jobb raskt. Dette støttes av Yin mfl. (2019), som finner at personer som kommer fra høyere utdanning uten rett til dagpenger har høy sannsynlighet for overgang tilbake til høyere utdanning.

Unge med grunnskole som høyeste påbegynte utdanning har lavere sannsynlighet for å komme raskt i jobb eller å gå via høyere utdanning til jobb, men høyere sannsynlighet for å følge løpebanen *Til «annet»*. Sannsynligvis deltar en del av de sistnevnte i videregående opplæring. Gruppen med bare grunnskole har også høyere sannsynlighet for følge *Langvarig oppfølging*. Dette gjelder også i stor grad for unge med ukjent utdanningsbakgrunn.

Innvandrere bruker lenger tid på å komme i jobb

Det er betydelige forskjeller mellom norskfødte og personer med innvandrerbakgrunn. Vi skiller på innvandrere med bakgrunn fra land innenfor EØS eller andre «vestlige» land, som vi for enkelthets skyld refererer til som «innenfor EØS», og innvandrere fra Afrika, Asia, Latin-Amerika og Øst-Europa utenfor EØS, som vi refererer til som «utenfor EØS». Vi finner at innvandrere fra utenfor EØS har 14 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å følge løpebanen *Raskt i jobb* enn norskfødte kontrollert for blant annet utdanning. Dette er ikke overraskende, siden mange av innvandrerne fra utenfor EØS har flyktningbakgrunn og utfordringer knyttet til norsk språk og kultur, og en del kan ha traumer fra krig og konflikt. Det er likevel positivt at innvandrere fra utenfor EØS har klart høyere sannsynlighet for å følge løpebanene *Senere i jobb* og *Via «annet» til jobb*, og lavere sannsynlighet for å ende med nedsatt arbeidsevne og uføretrygd. Også innvandrere fra innenfor EØS har lavere sannsynlighet for å komme raskt i jobb, og den høyeste sannsynligheten for å følge løpebanen *Senere i jobb*. De har også markant lavere sannsynlighet for å følge *Langvarig tiltaksløp*. Begge innvandrergruppene har dessuten tydelig høyere sannsynlighet for å følge løpebanen *Til «annet»* enn norskfødte.

Vi har i tillegg kontrollert for bostedsfylke for å fange opp regionale forskjeller på arbeidsmarkedet som kan påvirke sannsynligheten for å følge de ulike løpebanene. Vi finner blant annet at personer som er bosatt i Sogn og Fjordane og Vestfold har høyere sannsynlighet for å følge løpebanen *Raskt i jobb*, samt at personer bosatt i Rogaland, Østfold, Oppland, Hedmark og Nordland har høyere sannsynlighet for å følge løpebanen *Blir uføretrygdet*. Disse resultatene er gitt i sin helhet i vedlegg (tabell V2).

Oppsummering

I analysen viser vi at mange unge under 30 år som registrerer seg hos NAV, kommer raskt i jobb uten særlig behov for bistand. Vi identifiserte en klynge hvor 8 av 10 er i jobb etter 12 måneder, og der flertallet oppnår en stabil arbeidstilknytning. Denne klyngen omfatter 41 prosent av det totale utvalget. Mange av dem som kom raskt i jobb kan være nyutdannede med gode kvalifikasjoner og som dermed er attraktive hos arbeidsgiverne. Det at så mange kommer i arbeid på egen hånd er viktig å være klar over både knyttet til prioritering av ressurser og når man vurderer om NAV lykkes med å få flere i arbeid. En nesten like stor gruppe som *Raskt i jobb* kommer i jobb på et senere tidspunkt, og mange av disse har deltatt i tiltak eller fått annen bistand fra NAV. Vi har identifisert tre løpebaner som i relativt stor grad fører til jobb, men hvor flertallet følger ulike statuser på veien dit – henholdsvis en lengre periode som arbeidssøker, «annet» (hvorav noen i videregående utdanning) og høyere utdanning. Disse utgjør til sammen 33 prosent av utvalget. Mange som følger de to førstnevnte løpebanene har deltatt i tiltak i løpet av undersøkelsesperioden på fem år. Ved utgangen av undersøkelsesperioden var 61 prosent av det totale utvalget i jobb og ikke lenger registrert hos NAV. Resultatene våre sier imidlertid ikke noe om i hvilken grad tiltaksdeltakelsen eller oppfølgingen fra NAV har bidratt til at de kom i jobb.

Det er også et betydelig antall unge med mer langvarige oppfølgingsløp hos NAV grunnet nedsatt arbeidsevne. Vi har identifisert tre slike løpebaner, som til sammen omfatter 16 prosent av utvalget. Disse fører i langt mindre grad til arbeid. I den første er personene bare i kortere perioder i tiltak, mens de i den andre har

lengre perioder i tiltak. Den tredje fører ganske raskt til uføretrygd, men denne løpebanen er forholdsvis sjelden. Av det totale utvalget mottar 4 prosent uføretrygd ved utgangen av femårsperioden.

Flere av klyngene vi identifiserte inneholder antagelig en del «gjengangere» som arbeidssøkere (jf. «flergangsledige» i Drange og Ingelsrud 2021). Det gjelder særlig *Senere i jobb*, *Til «annet»* og *Via «annet» til jobb*. Disse har typisk perioder som helt ledig og deltar eventuelt i tiltak i korte perioder, men slutter å melde seg hos NAV uten at vi finner dem i arbeid eller utdanning. De blir så registrert igjen hos NAV senere. Vi vet ikke årsaken til at de slutter å melde seg, men det kan skyldes at de har hatt perioder i videregående utdanning. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste hvor mange det kan dreie seg om uten en mer konkret definisjon av «gjenganger». Det ville også vært enklere dersom vi hadde hatt bare én status for arbeidssøkere, i stedet for å skille mellom helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere i tiltak. Det bør også vurderes om begrepet «gjenganger» i tillegg bør omfatte personer med nedsatt arbeidsevne, dersom de i en periode slutter å være registrert hos NAV og senere kommer tilbake.

I regresjonsanalysen har vi funnet at mange av bakgrunnskjennetegnene påvirker hvilken løpebane man følger. Oppfølgingsstatus i registreringsmåneden (ordinær arbeidssøker eller person med nedsatt arbeidsevne) er det kjennetegnet som har størst betydning. Vi er usikre på om dette kan tolkes som at NAVs behovsvurdering treffer godt, eller om det å få status nedsatt arbeidsevne - og eventuelt motta AAP - i seg selv bidrar til å gjøre det vanskeligere å komme i arbeid. Sannsynligvis har begge forklaringene noe for seg. Vi finner også at de yngste kommer senere og sjeldnere i jobb enn de eldre aldersgruppene. Utdanning er en annen viktig faktor. Sannsynligheten for å komme raskt i jobb eller å følge en av løpebanene som fører til jobb, øker relativt markant med økende utdanningsnivå. I samme retning bidrar det å ha mottatt dagpenger den første eller andre måneden, som indikerer tidligere arbeidserfaring.

Av dem som deltar i tiltak, finner vi at mindre enn en tredjedel starter i sitt første tiltak i de første 2–3 mæ-

dene. Dette kan skyldes at de slutter å sende melding kort og eventuelt har perioder i arbeid eller utdanning. En annen viktig forklaring er at de i starten kan vurderes til ikke å ha tiltaksbehov, men at de etter hvert blir langtidsledige og dermed prioritert til tiltak likevel. I andre tilfeller kan det handle om ventetid for å få tiltaksplass.

Andelen registrert med nedsatt arbeidsevne øker fra 9 prosent i startmåneden til 14 prosent etter fem år. Det er altså en del unge som blir registrert med nedsatt arbeidsevne etter først å ha vært ordinære arbeidssøkere. Ved utgangen av femårsperioden mottar 4 prosent uføretrygd, men på sikt vil antakeligvis flere gjøre det. Dette henger sammen med at det går en del år med mottak av AAP og utprøving/avklaring av arbeidsevnen før det er mulig å få innvilget uføretrygd. Med unntak av unge med store, ofte medfødte, funksjonshemninger, må vi forvente at denne prosessen vil ta lenger tid enn de fem årene som vår undersøkelsesperiode utgjør.²⁰ På den annen side har 25 prosent vært registrert med nedsatt arbeidsevne på et eller annet tidspunkt i femårsperioden, så det er også en del som bare har denne statusen en kortere periode. En del av dem som er registrert med nedsatt arbeidsevne kommer altså i jobb, selv om dette ikke fanges opp som en egen klynge i analysen.

Denne analysen er ikke designet for å evaluere effekter av tiltak. Vi ser imidlertid at andelen som har deltatt i tiltak for arbeidssøkere er høyest i klyngen *Senere i jobb*, hvor det er en ganske høy andel som er i jobb ved slutten av perioden (om lag to av tre). Tilsvarende ser vi at andelen som er i jobb mot slutten av perioden er noe høyere i klyngen *Langvarig tiltaksløp* enn i *Langvarig oppfølging*. Dette kan tyde på at tiltak kan bidra til at flere kommer i arbeid både blant ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Men særlig for personer med nedsatt arbeidsevne er det viktig å ta forbehold om seleksjon til tiltak, som gjør at de som tilbringer mye tid i tiltak kan ha bedre helse eller arbeidsevne enn dem som i mindre grad deltar i tiltak.

.....
²⁰ Spesielt siden mesteparten av undersøkelsesperioden er før regelverksendringene for AAP-ordningen, som ble iverksatt fra 1. januar 2018.

Ung alder, langtidsledighet, innvandring fra land utenfor EØS-området og nedsatt arbeidsevne gir grunnlag for å bli prioritert til tiltak. Mange unge har flere av disse kjennetegnene, noe som kan gjøre det ekstra vanskelig for dem å komme i arbeid. Her kan vi også føye til lavt utdanningsnivå og lite arbeidserfaring som risikofaktorer. Av de prioriterte gruppene er det liten tvil om at unge har vært høyest prioritert de senere år, og mange arbeidsgivere ønsker å hjelpe denne gruppen. Den største utfordringen er derfor den begrensede kunnskapen om hva slags oppfølging, og hvilke tiltak og virkemidler, som i størst grad fører til arbeid for de ulike brukergruppene, og særlig for unge med nedsatt arbeidsevne.

Referanser

- Abbott, Andrew (1995) «Sequence analysis: New methods for old ideas». *Annual Review of Sociology*, 21, 93–113.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2015) *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften)*. Sist endret 22.4.2021.
- Bakken, Frøydis (2020) Når sammensatte problemer blir til medisinske diagnoser. *Nordisk tidsskrift for ungdomsforskning*, nr 1/2020.
- Cornwell, Benjamin (2015) *Social sequence analysis: Methods and applications*. New York: Cambridge University Press.
- Drange, Ida og Mari Holm Ingelsrud (2021) *Å miste og finne en jobb. Unge arbeidssøkere og dagpengemottak*. AFI-rapport 2021:04, OsloMet.
- Lorentzen, Thomas og Espen Dahl (2021) “Social assistance dynamics in Norway revisited: A two-decade prospective study of trajectories of young social assistance recipients”. *International Journal of Social Welfare*, 30, 3, 291–304.
- Nossen, Jon Petter, Audun Gjerde, Åshild Male Kalstø og Thomas Lorentzen (2021) «Kort vei fra tiltak til jobb? Løpebaner for arbeidssøkere som deltar i tiltak». *Arbeid og velferd*, 1, 45–62.
- Strand, Anne Hege, Arne Backer Grønningsæter, Roy A. Nielsen og Jon Helgheim Holte (2020) *Tid for aktivisering. Evaluering av forsterket ungdomsinnsats i NAV*. Fafo-rapport 2020:19.
- Vogt, Kristoffer Chelsom, Thomas Lorentzen og Hans-Tore Hansen (2020) “Are low-skilled young people increasingly useless, and are men the losers among them?”. *Journal of Education and Work*, 33, 5–6, 392–409.
- van der Wel, Kjetil A., Åsmund Hermansen, Espen Dahl og Therese Saltkjel (2021) «Utsatte unges livsbaner før og etter NAV-reformen: flere «integreerte», sammenhengende, progressive og effektive forløp?» *Tidsskrift for velferdsforskning*, 24, 1, 62–84.
- von Simson, Kristine (2019) *Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer*. Vedlegg til NOU 2019:7 *Arbeid og inntektssikring: Tiltak for økt sysselsetting*.
- Yin, Jun, Therese Dokken, Inger Cathrine Kann (2019) «Hvem går hvor og når. Fra arbeidsledighet til jobb, helserelaterte ytelser og utdanning». *Søkelys på arbeidslivet*, 36, 4, 214–230.

Vedlegg

Tabell V1. Fordeling av utvalget på de åtte klyngene, etter kjennetegn i startmåneden. Prosent.

Variabel og kjennetegn	Raskt i jobb	Senere i jobb	Via «annet» til jobb	Via utdanning til jobb	Til «annet»	Langvarig tiltaksløp	Langvarig oppfølging	Blir uføretrygdet	N
Total	41,3	12,8	14,9	4,7	10,6	7,3	6,8	1,7	10 000
<i>Kjønn</i>									
Mann	40,3	13,2	16,3	5,3	10,3	7,0	5,5	2,0	5 237
Kvinne	42,4	12,4	13,3	3,9	10,9	7,6	8,1	1,4	4 763
<i>Alder</i>									
16–19 år	24,5	4,8	23,7	6,3	14,7	11,9	10,3	3,7	1 843
20–24 år	43,0	12,8	15,1	5,9	9,4	6,7	5,5	1,5	4 370
25–29 år	47,5	16,7	10,3	2,4	10,0	5,6	6,5	1,0	3 787
<i>Landbakgrunn</i>									
Norge	43,4	11,2	14,3	5,1	8,4	8,1	7,4	2,1	7 885
Innvandret fra EØS-området	40,0	21,3	14,3	1,0	17,8	1,9	3,3	0,2	872
Innvandret fra utenfor EØS	29,0	16,7	18,7	4,3	19,7	5,9	5,0	0,6	1 243
<i>Høyeste påbegynte utdanning</i>									
Grunnskole	18,7	11,2	16,9	0,3	25,4	9,8	15,0	2,7	662
Videregående	40,1	14,1	15,7	5,1	9,5	7,8	6,5	1,2	6 189
Høyere utdanning ≤ 4 år	54,4	11,3	12,4	6,7	8,0	3,5	3,6	0,1	1 704
Høyere utdanning > 4 år	66,9	9,2	11,9	2,7	7,2	0,8	1,3	0,0	629
Ukjent	21,8	10,4	14,3	2,3	14,6	14,1	13,1	9,3	816
<i>Oppfølgingsstatus</i>									
Ordinær arbeidssøker	44,4	13,9	15,7	4,9	11,3	5,2	4,1	0,4	9 066
Nedsatt arbeidsevne	11,6	1,9	6,7	1,9	3,6	27,1	32,9	14,2	934
<i>Mottok dagpenger første eller andre måned</i>									
Ja	50,4	24,9	9,3	4,0	7,7	2,3	1,5	0,0	2 253
Nei	38,7	9,3	16,5	4,8	11,4	8,8	8,3	2,2	7 747
<i>Andre kjennetegn</i>									
Enslig forsørger	27,2	19,5	9,1	4,0	14,7	11,9	13	0,6	353
<i>Bostedsfylke</i>									
Østfold	40,0	15,5	16,1	4,3	13,5	5,4	6,1	2,1	576
Akershus	41,5	10,9	16,5	4,5	12,2	6,2	6,6	1,7	838
Oslo	42,1	11,7	14,4	4,7	14,5	6,0	6,0	0,4	1 357
Hedmark	46,2	12,0	15,1	3,1	8,9	7,1	5,2	2,4	325
Oppland	41,6	9,1	15,2	7,6	6,4	10,6	7,0	2,4	329
Buskerud	44,1	13,0	14,5	3,2	7,7	7,2	8,1	2,1	469
Vestfold	47,5	8,6	14,4	4,4	10,2	6,4	6,8	1,8	501
Telemark	40,6	14,7	16,4	5,5	10,7	6,2	4,8	1,2	421
Aust-Agder	38,2	14,2	12,4	8,2	8,2	9,4	8,2	1,3	233
Vest-Agder	40,4	13,6	11,7	3,2	10,1	9,0	10,4	1,6	376

Variabel og kjennetegn	Raskt i jobb	Senere i jobb	Via «annet» til jobb	Via utdanning til jobb	Til «annet»	Langvarig tiltaksløp	Langvarig oppfølging	Blir uføretrygdet	N
Rogaland	34,3	17,4	13,3	3,8	11,0	9,7	7,3	3,3	797
Hordaland	42,2	11,5	13,4	5,3	9,3	8,7	7,8	2,0	906
Sogn og Fjordane	50,3	8,9	11,8	3,6	10,7	7,7	6,5	0,6	169
Møre og Romsdal	37,7	14,4	18,3	3,9	10,1	6,7	7,3	1,5	464
Sør-Trøndelag	43,6	12,5	14,5	5,1	9,4	7,8	6,0	1,0	702
Nord-Trøndelag	43,3	15,7	12,8	7,4	5,8	8,7	4,5	1,9	312
Nordland	40,3	12,0	15,4	5,3	10,2	6,6	7,3	3,1	551
Troms	43,1	13,3	17,2	4,2	7,2	6,9	6,9	1,1	360
Finnmark	39,8	14,3	16,8	3,7	7,5	5,6	9,9	2,5	161

Kilde: NAV

Tabell V2. Resultater fra regresjonsanalysen for bostedsfylke, etter klynge (jf. tabell 2). Gjennomsnittlige marginaleffekter i prosentpoeng. Referansekategori i parentes.

	Raskt i jobb	Senere i jobb	Via «annet» til jobb	Via utdanning til jobb	Til «annet»	Langvarig tiltaksløp	Langvarig oppfølging	Blir uføretrygdet
Bostedsfylke (Oslo)								
Østfold	-1,0	4,2*	0,5	-1,1	-0,8	-2,1	-1,5	1,9**
Akershus	3,0	-0,4	1,7	-0,5	-2,0	-1,4	-1,3	0,9*
Hedmark	6,5*	1,7	0,2	-2,3*	-4,1*	-1,0	-2,8*	1,8*
Oppland	3,8	-1,3	0,4	2,1	-7,1***	1,9	-1,5	1,8*
Buskerud	5,8*	1,6	-0,5	-1,8	-6,4***	-0,4	0,2	1,4*
Vestfold	9,4***	-2,1	-0,9	-0,9	-3,7*	-1,5	-1,0	0,7
Telemark	0,3	3,2	1,2	-0,2	-2,8	-0,7	-2,0	1,0
Aust-Agder	-2,0	3,1	-2,3	2,6	-4,9*	1,9	0,6	1,0
Vest-Agder	1,3	3,4	-3,3	-2,0	-3,3	0,9	1,7	1,4
Rogaland	-4,9*	5,9***	-0,9	-1,1	-2,7	2,2	-0,5	2,0***
Hordaland	2,5	1,2	-1,5	0,1	-4,1*	1,0	-0,2	1,1*
Sogn og Fjordane	10,9**	-1,5	-3,3	-1,8	-2,8	-0,3	-1,1	-0,1
Møre og Romsdal	-1,4	2,4	4,9*	-1,2	-3,1	-1,3	-1,0	0,6
Sør-Trøndelag	1,9	1,7	0,1	0,0	-4,2**	1,0	-1,1	0,5
Nord-Trøndelag	2,8	4,8*	-2,1	1,5	-7,4***	1,5	-2,4	1,2
Nordland	3,2	2,1	0,0	-0,1	-3,7*	-1,8	-1,4	1,7**
Troms	5,0	3,5	1,6	-1,1	-6,7***	-1,4	-1,4	0,6
Finnmark	3,9	2,1	1,6	-1,3	-7,1***	-2,2	1,5	1,5

Kilde: NAV