

KORT VEI FRA TILTAK TIL JOBB? LØPEBANER FOR ARBEIDSSØKERE SOM DELTAR I TILTAK¹

Av Jon Petter Nossen, Audun Gjerde, Åshild Male Kalstø og Thomas Lorentzen²

Sammendrag

I denne analysen benytter vi registerdata til å følge arbeidssøkere som startet i et arbeidsmarkedstiltak i 2014 i fem år. Ved hjelp av sekvensanalyse identifiserer vi de vanligste løpebanene fra tiltak til jobb eller andre statuser. Knapt 6 av 10 tiltaksdeltakere følger løpebaner som i stor grad består av arbeid, men det er også en betydelig andel som følger løpebaner med svak tilknytning til arbeidslivet. Relativt få har lange perioder med arbeidsledighet og tiltak, mens flere blir registrert med nedsatt arbeidsevne. I tillegg er det en del som hverken er i arbeid eller får oppfølging fra NAV.

Også blant de unge under 30 år følger et flertall en av løpebanene preget av arbeid. Det samme gjelder for personer født utenfor EØS-området, men en større andel av disse havner i deltidsjobb. Også kvinner følger ofte løpebanen kjennetegnet ved å komme raskt i deltidsjobb, mens menn, personer med dagpengerettigheter og personer med høyere utdanning oftere følger løpebanen kjennetegnet ved å komme raskt i heltidsjobb.

Både de yngste og de eldste er overrepresentert i løpebanene hvor man blir registrert med nedsatt arbeidsevne. Det samme gjelder for personer med grunnskole eller videregående skole som høyeste utdanning, samt personer uten dagpengerettigheter.

Andelen som raskt kommer i heltidsjobb er klart høyest blant arbeidssøkere med lønnstilskudd som første tiltak, mens det er relativt små forskjeller på løpebanene til dem som starter med arbeidspraksis, opplæringstiltak eller oppfølgingstiltak. Tiltakskjedning er benyttet for nær 1 av 6 tiltaksdeltakere. De som har opplæringstiltak, arbeidspraksis eller oppfølging som første tiltak og deretter lønnstilskudd, er de som i aller størst grad følger løpebanene dominert av arbeid. Personer som har opplærings- eller oppfølgingstiltak etterfulgt av arbeidspraksis følger i større grad en av de jobbdominerte løpebanene enn når rekkefølgen er motsatt. Det er også flere som følger de jobbdominerte løpebanene når et oppfølgingstiltak etterfølges av et opplæringstiltak enn omvendt.

.....
¹ Takk til Therese Dokken og Johannes Sørbo som startet arbeidet med analysen.

² Professor ved Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.

Innledning

Mange av dem som registrerer seg som arbeidsledige hos NAV, kommer relativt raskt i jobb uten særlig bistand fra NAV. En del trenger imidlertid oppfølging fra NAV for å komme i jobb, og her er arbeidsmarkeds-tiltakene et sentralt virkemiddel. Hver måned deltar om lag 16 000 arbeidssøkere i tiltak. Det utgjør omtrent 18 prosent av de helt ledige og arbeidssøkerne på tiltak til sammen. Omfanget av tiltak er styrt av bevilgninger fra Stortinget, og øker gjerne i nedgangstider. I statsbudsjettet for 2021 er bevilgningene til arbeidsmarkedstiltak økt betydelig som følge av koronapandemien. Samtidig er det behov for mer kunnskap om hvordan NAVs oppfølging, og spesielt arbeidsmarkedstiltakene, påvirker brukerne både på kort og lengre sikt.

Livet består av ulike faser eller tilstander, og overgår mellom disse. På velferdsområdet er vi spesielt opptatt av overganger som finner sted i arbeidslivet og trykkesystemet. Hittil har slike analyser i stor grad satt søkelys på enkeltoverganger, slik som for eksempel hvor mange som kommer i jobb direkte etter et arbeidsmarkedstiltak. Noe av årsaken til at analysene har vært rettet mot enkeltoverganger ligger i metodologiske begrensninger, da de statistiske metodene vi vanligvis bruker er bedre egnet til å se på enkeltoverganger enn de er til å se på hvordan slike enkeltoverganger er knyttet sammen i lengre løpebaner. Derfor vet man en del om hvem det er som deltar i tiltak og hvor mange av deltakerne som kommer i jobb like etterpå (se for eksempel von Simson 2019 som oppsummerer nyere forskning på området). Man vet imidlertid mindre om hvordan det går med denne gruppen på lengre sikt. Oppnår de en stabil tilknytning til arbeidslivet, eller går de inn i et mer langvarig løp av for eksempel helserelaterte ytelser, med risiko for å falle helt ut av arbeidslivet?

Alle som henvender seg til et NAV-kontor og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov (NAV-lovens § 14a). Tilbud om tiltak kan gis når dette anses som nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid, men siden tiltaksplasser er styrt av bevilgninger fra Stortinget, er det ikke nødvendigvis slik at alle som har behov for tiltak får en tiltaksplass. Tre grupper arbeidssøkere skal prio-

riteres ved tildeling av tiltaksplasser (jf. statsbudsjettet for det enkelte år). Det gjelder unge under 30 år, langtidsledige og innvandrere fra land utenfor EØS-området, og disse utgjør derfor hovedtyngden av tiltaksdeltakerne. I analysen vil vi se nærmere på de prioriterte gruppene, og i tillegg vil vi se på hvilke forskjeller det er mellom arbeidssøkere med og uten dagpengerettigheter. Arbeidssøkere uten dagpengerettigheter er i stor grad uten arbeidserfaring og kan derfor antas å ha en lengre vei å gå for å komme i jobb.³

Det er først og fremst fire hovedtyper av tiltak som er aktuelle for arbeidssøkere (se faktaboks). De vanligste er oppfølgingstiltak, arbeidspraksis og opplæringstiltak, men også lønnstilskudd benyttes en del.⁴ I tillegg kommer avklaringstiltak og egenetablering. Lønnstilskudd og arbeidspraksis går begge ut på utplassering i jobb i det ordinære arbeidsmarkedet, men førstnevnte med mål om fast ansettelse og sistnevnte mest med sikte på utprøving og å få relevant arbeidserfaring. Opplæringstiltak har som formål å gjøre arbeidssøkeren bedre kvalifisert for arbeid. Oppfølgingstiltak (herunder jobbsøkerkurs) og avklaringstiltak tilbys for det meste av eksterne tiltaksleverandører, men de siste årene også av NAV i form av utvidet oppfølging og avklaring i regi av NAV. Merk at innholdet i de ulike typene tiltak kan endre seg over tid.

I denne artikkelen vil vi med utgangspunkt i NAVs registerdata følge arbeidssøkere som deltar i arbeidsmarkedstiltak i fem år.⁵ Formålet er å identifisere og beskrive typiske veier fra tiltak til jobb eller andre statuser. Disse veiene vil vi referere til som løpebaner. Med løpebane menes hvordan en person over tid beveger seg mellom et antall statuser, for eksempel

³ Arbeidssøkere som ikke har rett til dagpenger, får tiltakspenger når de deltar i tiltak. Tiltakspenger og barnetillegg skal dekke utgifter til livsopphold og gis for de dagene man deltar i tiltaket. Størrelsen på tiltakspenger er avhengig av alder. Personer som er 19 år og eldre får høy sats (398 kr/dag), mens 18-åringene får lav sats (288 kr/dag). De som deltar i tiltak med lønnstilskudd får lønn direkte fra arbeidsgiver, mens NAV betaler tilskudd til arbeidsgiveren.

⁴ Basert på statistikk hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/tiltaksdeltakere>.

⁵ Det arrangeres også tiltak for personer registrert med nedsatt arbeidsevne, men i denne artikkelen begrenser vi oss til å se på arbeidssøkere som deltar i tiltak.

«arbeidsledig», «i tiltak» og «i arbeid», gjerne flere ganger fram og tilbake. Vi ønsker først og fremst å se det store bildet, altså i hvilken grad de ulike løpebanene forekommer uavhengig av hva slags tiltak det

dreier seg om, men vi vil også se nærmere på om det er systematiske forskjeller mellom ulike tiltak og ulike kjeder av tiltak. I tillegg vil vi undersøke hva som kjennetegner dem som følger de ulike løpebanene.

Aktuelle tiltak for arbeidssøkere

Følgende arbeidsmarkedstiltak kan være aktuelle for ordinære arbeidssøkere ifølge tiltaksforskriften (Arbeids- og sosialdepartementet 2015):

Midlertidig lønnstilskudd kan gis til arbeidsgivere som midlertidig ansetter personer som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Tilskuddet skal bidra til at tiltaksdeltakere kan bli fast ansatt i ordinære virksomheter. Tiltaksdeltakeren skal utføre ordinære arbeidsoppgaver. Lønnstilskuddet utbetales til arbeidsgiver og skal kompensere for arbeidstakerens lavere produktivitet i denne perioden, og kan gis i inntil ett år.

Arbeidspraksis (arbeidstrening) kan tilbys arbeidssøkere med liten eller mangelfull arbeidserfaring. Formålet er å prøve ut tiltaksdeltakerens muligheter på arbeidsmarkedet, gi relevant arbeidserfaring og bidra til å styrke deltakerens muligheter til å få ordinær ansettelse.

Opplæringstiltak kan gis til arbeidssøkere over 19 år som på grunn av mangelfulle formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet. Opplæring skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber.

Oppfølgingstiltak kan tilbys arbeidssøkere som har behov for en mer omfattende formidlings- og oppfølgingsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby.⁶ Tiltaket skal gi deltakeren bistand med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid, og kan også gis i forbindelse med overgang fra skolegang eller soning i institusjon til arbeid eller til andre arbeidsmarkedstiltak.

Avklaringstiltak kan tilbys arbeidssøkere som har behov for en mer omfattende avklaringsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby.⁷ Tiltaket skal kartlegge og vurdere deltakerens arbeidsevne og eventuelle spesifikke behov for bistand for å skaffe seg eller beholde arbeid.

Etableringstilskudd: Er du arbeidsledig og har fått innvilget dagpenger, kan du søke om å beholde dagpengene i inntil 12 måneder mens du etablerer egen virksomhet. For å få beholde dagpengene, må virksomheten være ny og kunne gjøre deg selvforsørget. I tillegg må du enten eie over halvparten av virksomheten alene, eller til sammen med en eller flere andre som mottar dagpenger.

.....

⁶ De siste årene har det også vært praktisert utvidet oppfølging og avklaring i regi av NAV.

⁷ Se forrige fotnote.

Tidligere forskning

Mye av forskningen på arbeidsmarkedstiltak er rettet mot å påvise eventuelle kausale effekter av tiltaksdeltakelse, og særlig på overgangen til vanlig arbeid. I slike studier er det blant annet viktig å ta hensyn til at mange tiltak har innelåsningseffekter, det vil si at avgangen fra ledighet kan bli redusert mens tiltaket pågår. En nylig gjennomgang av norske studier konkluderer med at deltakelse i tiltak for ordinære arbeidssøkere har moderate positive effekter på sysselsetting og lønn sammenlignet med ikke å delta i tiltak, men fører også til at ledighetsperioden samlet sett blir lengre (von Simson 2019: 7). Dette stemmer også godt med funnene i en metaanalyse av den internasjonale forskningen på området (Card mfl. 2018).⁸

I studier som evaluerer sysselsettingseffekter er lønnstilskudd den tiltakstypen som viser best resultater (von Simson 2019: 26–27). Å delta på opplæringstiltak gir også gode resultater når det gjelder sysselsetting og inntekt, også for mer vanskeligstilte grupper som sosialhjelpsmottakere (Dahl og Lorentzen 2005). Store innelåsningseffekter demper imidlertid den samlede effekten av å delta på opplæringstiltak. De norske studiene tyder på at å delta på arbeidspraksis har både svake sysselsettingseffekter og betydelige innelåsningseffekter, men denne typen tiltak er vanskelig å finne igjen i den internasjonale litteraturen (Card mfl. 2018).⁹ Oppfølgingstiltak har vi ikke funnet norske effektevalueringer av, men den internasjonale litteraturen tyder på at slike tiltak har små effekter på sysselsetting (Card mfl. 2018).¹⁰

.....

⁸ Vi antar Card mfl. (2018) ekskluderer tiltak for personer med nedsett arbeidsevne selv om dette ikke framgår eksplisitt.

⁹ Arbeidspraksis inneholder elementer av både subsidier, oppfølging og opplæring og er derfor trolig plassert i restkategorien «Other» i Card mfl. (2018).

¹⁰ To Proba-rapporter evaluerer anbudsutsettingen av oppfølgingstiltak i 2015–2016 og etableringen av utvidet oppfølging i NAV (Proba samfunnsanalyse 2019; 2020).

Når man skal måle effekten av tiltaksdeltakelse er det nødvendig med en godt tilpasset kontrollgruppe. Siden individuelle egenskaper som kompetanse og motivasjon kan variere mye blant arbeidssøkerne, vil det alltid være en usikkerhet ved om studiene kontrollerer godt nok for seleksjon til tiltak. Det er påvist at deltakere på lønnstilskudd kan være positivt selektert ved i utgangspunktet å ha bedre forutsetninger for å komme i arbeid, men de fleste studier forsøker å kontrollere for dette (von Simson 2019: 10).

Arbeidsmarkedstiltak benyttes ofte i kjeder av tiltak. I denne sammenheng er det vanlig å skille mellom tiltaksstrategier som tar utgangspunkt i kvalifisering først og deretter utplassering («train-then-place»), for eksempel et opplæringstiltak fulgt av lønnstilskudd, og strategier som legger vekt på rask utplassering i arbeidslivet og deretter kvalifisering («place-then-train»), for eksempel arbeidspraksis fulgt av opplæringstiltak. Generelt ser «train-then-place» ut til å ha mer positive resultater for ordinære arbeidssøkere enn «place-then-train», og særlig gjelder det for innvandrere (von Simson 2019: 10).¹¹ Zhang (2016) ser spesifikt på personer som kombinerer opplæringstiltak og arbeidspraksis i ordinær virksomhet. Han finner at det å delta i opplæringstiltak alene har positiv effekt på sysselsettingen, mens videre deltakelse i arbeidspraksis kun gir en marginal økning i effekten. Å kun delta i arbeidspraksis har ingen positiv effekt på sysselsettingen, og heller ikke det å delta på flere opplæringstiltak.

Både norske og internasjonale studier har funnet at unge har mindre utbytte av tiltaksdeltakelse enn eldre (von Simson 2019: 12). Det gjelder særlig deltakelse i arbeidspraksis, mens å delta på opplæringstiltak ser ut til å ha bedre sysselsettingseffekter for unge. Når det gjelder langtidsledige er funnene få og motstridende (von Simson 2019: 26). Flere studier viser derimot at innvandrere har spesielt stort utbytte av å delta i tiltak (von Simson 2019: 12). Imidlertid har kvalitativ forskning funnet at enkelte innvandrergupper ofte blir gående lenge på ulike typer tiltak uten å komme i jobb (Sandbæk og Djuve 2012; Friberg og Elgvin 2016).

¹¹ «Place-then-train» har derimot vist seg å være best for noen grupper med nedsatt arbeidsevne, særlig personer med alvorlige psykiske lidelser (jf. IPS-metodikken).

Problemstillinger

Formålet med artikkelen er å identifisere og beskrive typiske løpebaner for arbeidssøkere som deltar i tiltak. Studien skiller seg fra tidligere analyser ved at vi følger personene over en lengre periode, og ser på utfall knyttet til både arbeid og oppfølging hos NAV, og ikke bare en enkelt overgang.

Vi vil blant annet undersøke:

- Er det mange som går rett over i arbeid etter deltakelse i første tiltak, eller er det vanlig at det tar lengre tid? Av dem som kommer i arbeid, går de fleste over i arbeid på heltid eller er det vanlig å jobbe deltid, og blir de værende i arbeid?
- Er det slik at mange arbeidssøkere går i ulike tiltak i årevis? Hva slags tiltakskjeder er vanlige og hvordan varierer de med senere arbeidsdeltakelse?
- Er det vanlig å gå lenge ledig etter et tiltak uten å komme i jobb eller i et nytt tiltak?
- Blir mange av arbeidssøkerne etter en tid registrert med nedsatt arbeidsevne?
- Er det noen som er overrepresentert i de ulike løpebanene med tanke på kjennetegn som kjønn, utdanning, alder og fødeland?
- Hvordan varierer løpebanene med hva som var arbeidssøkernes første tiltak og med ulike former for tiltakskjeding?

Metode

I denne artikkelen søker vi å utvide kunnskapsgrunnlaget om arbeidssøkere som deltar i arbeidsmarkedstiltak ved hjelp av sekvensanalyse (Cornwell 2015; Abbott 1995). Dette er en metode som ivaretar et helhetlig perspektiv, og som derfor egner seg godt til å analysere hvordan personer beveger seg mellom ulike tilstander over tid. Sekvensanalyse er dermed bedre egnet til å beskrive «det store bildet» enn for eksempel forløpsanalyse, hvor man vanligvis bare analyserer overganger fra én tilstand til en annen.¹² Enheten i sekvensanalyse er ikke enkeltoverganger, men hele sekvensen av tilstander og overganger. For å kunne identifisere kausale

¹² Forløpsanalyser kan utvides til å modellere flere konkurrerende overganger, men det er fortsatt overgangene som er i fokus og ikke løpebaner.

effekter må sekvensanalyse eventuelt kombineres med andre metoder, men det er ikke siktemålet her.

En *sekvens* betyr i denne sammenhengen en sammenstilling av observasjoner om et enkeltindivid i en ordnet rekkefølge (her etter måned). Vi har definert et sett *gjensidig utelukkendestatuser* (se liste under «Design av analysen»), og hver sekvens viser hvilken av disse statusene et individ befinner seg i måned for måned.

Sekvensanalyse består av to steg. I det første steget beregnes parvise «avstander» mellom sekvensene som uttrykk for hvor forskjellige de er. Basert på disse beregningene benytter vi klyngeanalyse til å gruppere

Sekvensanalyse

I det første steget i sekvensanalysen beregnes en parvis teoretisk kostnad ved å gjøre individuelle sekvenser identiske. Dette kan gjøres ved å bytte ut enkelte statuser, ved å gjøre om på rekkefølgen av statusene, eller ved en kombinasjon av disse metodene. Den beregnede kostnaden omtaler vi som avstanden mellom to sekvenser. Jo større forskjell det er på de to sekvensene er, desto større vil avstanden bli. Dette resulterer i en matrise som viser avstanden mellom alle sekvensene i utvalget/populasjonen. Metoden vi har valgt for å beregne avstandsmatrisen («longest common subsequence») legger større vekt på rekkefølgen av de ulike statusene enn tidspunktet de forekommer på. I det andre steget benytter vi klyngeanalyse til å gruppere sammen individuelle sekvenser som ligner på hverandre. Disse klyngene eller gruppene kaller vi løpebaner. Klyngeanalysen er basert på avstandsmatrisen som blir beregnet i det første steget. Vi benytter hierarkisk klyngeanalyse av typen Ward. I tillegg «justeres» disse klyngefølgingene ved hjelp av PAM-algoritmen. Antallet klynger bestemmes blant annet av verdien på silhuett-koeffisienten («average silhouette width»), som sier noe om sannsynligheten for at klyngen er tilfeldig sammensatt eller ikke, men er også en skjønnsmessig vurdering.

For hver løpebane beregnes også den sekvensen, eller de sekvensene, som til sammen er representative for minimum 25 prosent av alle sekvensene i denne løpebanen. En sekvens defineres som representativ for alle sekvenser som kan gjøres lik uten å overstige en viss «maksimalkostnad». Denne maksimalkostnaden settes til 10 prosent av kostnaden av å gjøre de to mest forskjellige sekvensene i populasjonen identiske. Om enkeltsekvensene i en løpebane er svært forskjellige, vil det kreves mer enn én sekvens for at de til sammen skal kunne være representative for 25 prosent av sekvensene i løpebanen. Antallet sekvenser som vises vil derfor si noe om hvor heterogene/like sekvensene i en løpebane er.

sammen sekvenser som ligner på hverandre. Disse klyngene eller gruppene kaller vi løpebaner. På denne måten identifiseres de vanligste løpebanene fra tiltak til jobb eller til andre statuser, som «arbeidsledig», «i tiltak» og «med nedsatt arbeidsevne», og eventuelt videre til andre statuser. For hver løpebane beregnes også den sekvensen, eller de sekvensene, som er mest typiske, eller representative, for alle sekvensene innenfor denne løpebanen (se faktaboks for flere detaljer om metoden).

Vi tar utgangspunkt i alle arbeidssøkere som startet i et arbeidsmarkedstiltak i 2014 og som ikke var i tiltak året før, for i størst mulig grad bare å inkludere førstegangs-deltakere. Vi avgrensner datagrunnlaget til personer som var i alderen 18–56 år når de startet i tiltak.¹³ Hver sekvens starter med første måned i tiltak, og hvert individ følges månedlig i nøyaktig 5 år. Hver sekvens består av 60 månedsobservasjoner uansett hvilken måned en person startet i tiltak, og siste måned vil dermed være et sted mellom desember 2018 og november 2019.

Vår viktigste datakilde er månedlige statistikkfiler med opplysninger om alle arbeidssøkere og andre som får oppfølging fra NAV. I tillegg har vi benyttet opplysninger om mottak av uføretrygd og om aktive arbeidsforhold. Sistnevnte er hentet fra A-ordningen/Aa-registeret (kvartalsvise «vaskede» data fra sykefraværstatistikken). Vi har dessverre ikke registerdata om utdanning (med unntak av universitet/høgskole), så vi har i stedet benyttet opplysninger om *høyeste påbegynte utdanning* hentet fra arbeidssøkernes CV som de selv fyller ut.

Design av analysen

Vi plasserer hvert individ måned for måned i *seks gjensidig utelukkende statuser*, rangert etter grad av aktivitet:

1. Heltidsjobb
2. Deltidsjobb
3. Tiltak
4. Helt ledig
5. Annet
6. Nedsatt arbeidsevne

.....

¹³ Vi utelater personer som utvandret eller døde i løpet av perioden, samt et lite antall personer som mottok arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd samme måned som de startet i tiltak.

Ved valg av statuser har vi lagt vekt på grad av aktivitet, og i liten grad på ytelse. For at statusene skal bli gjensidig utelukkende, har vi måttet gjøre noen prioriteringer. Disse blir kort beskrevet i tilknytning til den enkelte status i det følgende.

Personer som har en samlet stillingsprosent på 95–100 eller mer regnes med i kategorien «heltidsjobb», dersom de ikke er registrert som helt ledige eller i tiltak hos NAV. De som har et arbeidsforhold med en lavere stillingsprosent enn 95 regnes med i statusen «deltidsjobb». I «deltidsjobb» har vi også plassert arbeidssøkere registrert som delvis ledige hos NAV, selv om de ikke er registrert med et aktivt arbeidsforhold.¹⁴

Statusen «tiltak» omfatter kun arbeidssøkere i tiltak, ikke personer med nedsatt arbeidsevne som deltar i tiltak. «Helt ledig» omfatter personer registrert hos NAV som helt arbeidsledige. Noen personer som er registrert som helt ledig/i tiltak er også registrert med et aktivt arbeidsforhold. Vi har likevel valgt å regne dem som helt ledige/i tiltak.¹⁵

Statusen «Annet» omfatter personer som ikke er registrert i noen av statusene over, og som heller ikke er registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV. Dette omfatter personer som tar utdanning (med unntak av utdanning som arbeidsmarkedstiltak), som er sysselsatt som selvstendig næringsdrivende eller frilanser, eller som er forsørget av andre. Vi kan ikke utelukke at noen mottar andre ytelser fra NAV.¹⁶ Årsaken til at «Annet» er vurdert til å ha høyere grad av aktivitet enn personer med nedsatt arbeidsevne, er at en del i denne gruppen trolig er i utdanning, selvstendig næringsdrivende eller egentlig er arbeidsledige som ikke har sendt meldekort, mens nedsatt arbeidsevne i mange tilfeller innebærer mer varig utenforskap.

.....

¹⁴ Dette kan være personer som er selvstendig næringsdrivende/frilansere, som har kortvarig arbeid som ikke er innrapportert som arbeidsforhold, eller som starter og slutter mellom datoene datagrunnlaget over arbeidsforhold gjelder for (en gitt dato i måneden). Vi antar det kan skyldes at en del tiltak (blant annet lønnstilskudd)

¹⁵ registreres som et aktivt arbeidsforhold, samt etterslep i registreringen av arbeidssøkere, siden meldekort sendes inn i etterkant hver 14. dag.

¹⁶ Merk at arbeidstakere som er sykmeldt eller har foreldrepermisjon står med aktive arbeidsforhold.

«Nedsatt arbeidsevne» omfatter personer som er registrert med denne statusen hos NAV og/eller mottar uføretrygd.¹⁷ En del av disse deltar i tiltak, men dette skiller vi ikke på i denne analysen siden fokuset her er på *arbeidssøkere* som deltar i tiltak.

I sekvensanalysen benytter vi bare én samlet status for «tiltak». Vi har imidlertid også opplysninger om type tiltak som tilleggsinformasjon. Vi benytter den samme inndelingen som i NAVs offisielle statistikk:

- Opplæringstiltak
- Oppfølgingstiltak
- Arbeidspraksis
- Lønnstilskudd
- Avklaringstiltak
- Egenetablering

Vi benytter informasjon både om det første tiltaket og om senere deltakelse i tiltak for å undersøke bruk av tiltakskjeding. Tiltakskjeding defineres som at et nytt tiltak følger enten rett etter det første, eller med et opphold på seks måneder eller mindre i en eller flere andre statuser. Vi ser bare på de to første tiltakene for hver arbeidssøker, og ingen kan dermed ha mer enn én tiltakskjede i perioden vi følger dem. Vi regner heller ikke gjentatt deltakelse på samme type tiltak som tiltakskjeding, siden det er usikkert om to tiltak av samme type med et opphold imellom egentlig er ett tiltak med et kort avbrudd eller om samme tiltak faktisk er benyttet to ganger.

Det er enkelte brudd i datagrunnlaget, men de forventes ikke å ha noen betydning for resultatene.¹⁸

Nær 9 av 10 tiltaksdeltakere tilhører en av de prioriterte gruppene

Aldersgruppene under 30 år utgjør nesten halvparten (48 %) av populasjonen, og 30 prosent er innvandrere fra land utenfor EØS-området (tabell 1). 40 prosent av tiltaksdeltakere var langtidsledige i 2014. Til sammen 86 prosent tilhører en eller flere av disse tre prioriterte gruppene.

.....

¹⁷ Her inngår også de som i tillegg har et aktivt arbeidsforhold.

¹⁸ Innføring av A-ordningen fra januar 2015 førte til endringer i hva som regnes som aktive arbeidsforhold. Ny tiltaksforskrift ble innført fra 1. januar 2016 med blant annet anbudsutsetting av oppfølgingstiltakene, og fra 2017 ble tiltaket Utvidet oppfølging i NAV innført ved mange NAV-kontorer. Regelverket for opplæringstiltak ble endret fra 1. juli 2019.

En liten overvekt av populasjonen er menn (54 %). Dette er naturlig siden menn normalt utgjør et klart flertall av de arbeidsledige. Flertallet er født i Norge. Blant innvandrere fra land utenfor EØS-området er det flest fra Asia (14 %), Afrika (9 %) og Øst-Europa utenfor EU (4,5 %). Flertallet (59 %) hadde i 2014 videregående skole som høyeste påbegynte utdanning (selvrapportert utdanning). Det er også en del med bare grunnskole eller ukjent utdanning (til sammen 12 %). 42 prosent av utvalget hadde opptjent rett til dagpenger.

Det var flest med et oppfølgingstiltak som første tiltak i 2014 (37 %). En stor del av dette er «Jobbklubb» (jobbsøkerkurs). Det er også mange som startet med

arbeidspraksis (28 %) eller opplæringstiltak (26 %), det vil si ulike former for AMO-kurs. Relativt få hadde lønnstilskudd som første tiltak (4 %), men dette tiltaket brukes noe oftere på et senere tidspunkt i oppfølgingsløpet.

Heltidsjobb er vanligste status

Vi begynner med å se på hvordan populasjonen fordeles seg samlet sett på de seks statusene og hvordan dette endrer seg gjennom de 5 årene vi studerer (figur 1). Den første måneden er alle i tiltak. Etter hvert som stadig flere slutter i tiltak blir mange helt ledige, og 12 måneder etter start er 30 prosent enten

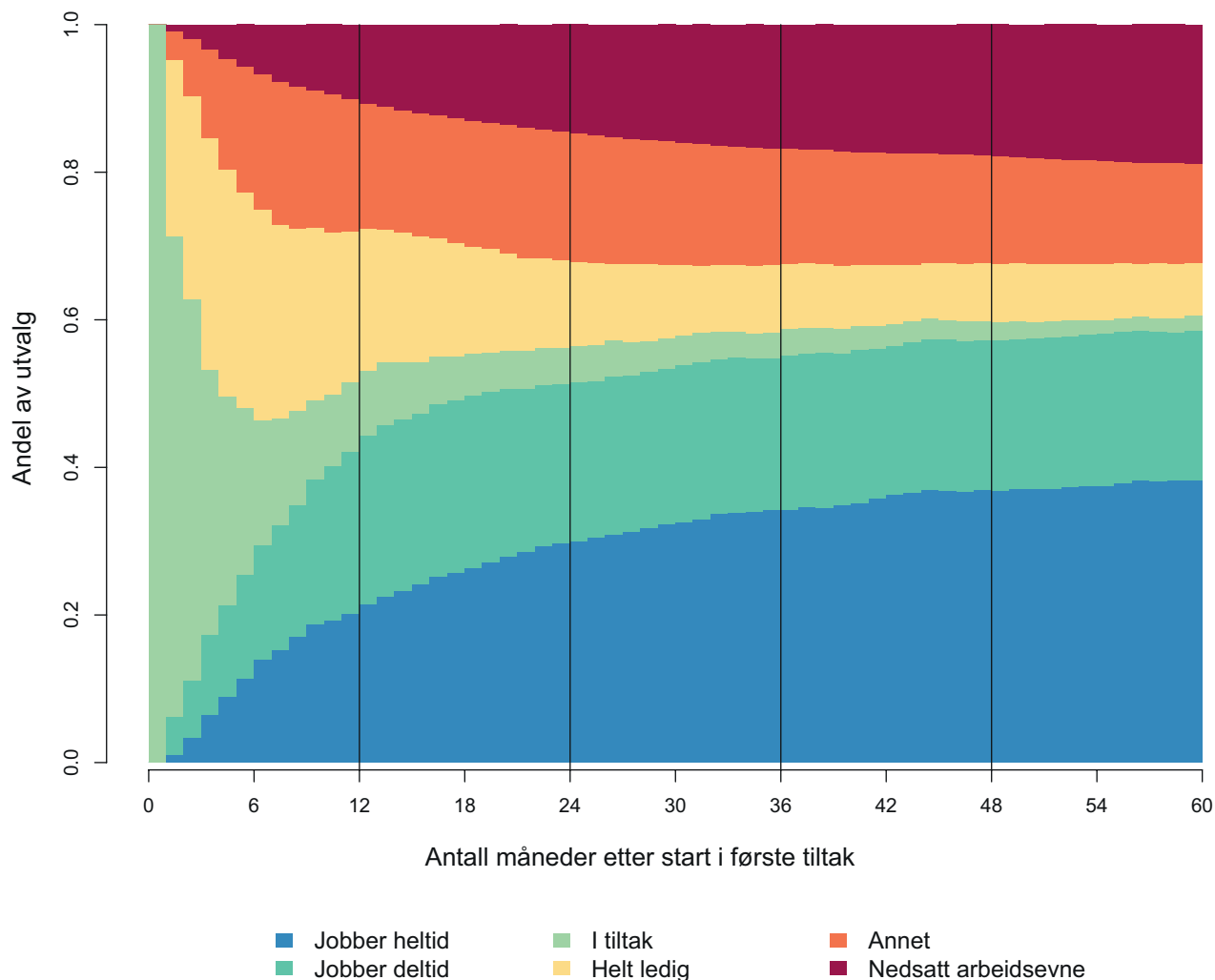
Tabell 1 Deskriptiv statistikk for hele populasjonen (N=23 790). Målt i startmåneden i 2014. Prosent

Variabel og kjennetegn	Andel av populasjonen	Variabel og kjennetegn	Andel av populasjonen
<i>Kjønn</i>		<i>Langtidsledig ^{*)}</i>	
Kvinner	46,4	Ja	39,7
Menn	53,6	Nei	60,3
<i>Alder</i>		<i>Høyeste påbegynte utdanning ^{**)}</i>	
<i>Under 30 år i alt</i>	48,4	Grunnskole	11,5
18-19	10,5	Videregående	58,7
20-24	21,4	Høyere utdanning ≤ 4 år	17,6
25-29	16,5	Høyere utdanning > 4 år	7,5
30-34	14,9	Ukjent	4,7
35-39	12,1	<i>Dagpengerettigheter</i>	
40-44	9,5	Ja	42,0
45-49	7,8	Nei	58,0
50-56	7,2	<i>Første tiltak</i>	
<i>Fødeland</i>		Lønnstilskudd	4,4
<i>Født utenfor EØS i alt</i>	29,7	Arbeidspraksis	27,8
Norge	58,0	Opplæringstiltak	26,2
Vestlige land	3,7	Oppfølgingstiltak	37,1
Øst-Europa innenfor EU	6,8	Avklaringstiltak	4,0
Øst-Europa utenfor EU	4,5	Egenetablering/jobbskaping	0,5
Latin-Amerika	1,9		
Asia	13,9		
Afrika	9,4		
Ukjent	1,8		

^{*)} Langtidsledig er her definert som å ha vært registrert som arbeidssøker hos NAV i mer enn 6 måneder.

^{**)} Opplysningene om høyeste påbegynte utdanning er hentet fra arbeidssøkernes CV som de selv fyller ut.

Figur 1 Statusfordeling måned for måned i 5 år fra start i tiltak i 2014. Andel av hele populasjonen (N=23 790)



Kilde: NAV

helt ledige eller i tiltak (vertikale streker markerer hver 12-månedersperiode i figuren). I resten av perioden synker begge disse andelenes forholdsvis jevnt. For hele perioden sett under ett utgjør tiltak ikke mer enn 9 prosent av månedsobservasjonene, mens «helt ledig» utgjør 13 prosent. Det ser altså ikke ut til at mange går på stadig nye tiltak år etter år, men dette vil vi se nærmere på i klyngeanalysen.

Det er også mange som kommer i jobb i løpet av det første året etter start i tiltak. Andelen i deltidsjobb ligger relativt stabilt fra det er gått ett år og ut 5-årsperioden. Heltidsjobb øker derimot videre fra 20 prosent ett år etter start til 38 prosent fem år etter. Heltidsjobb utgjør i alt 29 prosent av månedsobservasjonene og er

dermed den vanligste statusen i perioden sett under ett. Deltidsjobb er nest vanligst (20 %). Dette betyr at hver person i gjennomsnitt jobbet heltid eller deltid i omtrent halvparten av 5-årsperioden.¹⁹

Statusen «annet» utgjør også en betydelig andel av observasjonene (15 %). «Annet» synker gjennom perioden fra 18 prosent ett år etter start til 13 prosent 5 år etter. Derimot øker andelen med status nedsatt arbeidsevne gjennom hele perioden, fra 10 prosent ett år etter til 19 prosent 5 år etter (og utgjør totalt 14 %

¹⁹ Hadde vi beregnet dette som andel av tiden etter første tiltak, ville vi fått en noe større andel.

av månedsobservasjonene). Dette kan indikere at en del av tiltaksdeltakerne har mer omfattende problemer med arbeidsevnen enn det ser ut til å begynne med, og at dette avdekkes over tid. I tillegg kan det å være arbeidsledig i lengre perioder gå utover arbeidsevnen både fordi den enkeltes kvalifikasjoner kan tape seg og bli mindre aktuelle i et nytt arbeidsforhold, og ved at de kan få svekket helse (særlig psykisk helse).

I siste måned vi følger personene jobber henholdsvis 38 og 20 prosent heltid og deltid. Videre er 19 prosent registrert med nedsatt arbeidsevne, 7 prosent er helt ledige, 2 prosent deltar i tiltak og 13 prosent har status «annet».

Hvilke løpebaner er de vanligste blant tiltaksdeltakerne?

I sekvensanalyser hvor personene følges i mange måneder eller år er det normalt få sekvenser som er helt like, og det finner vi også her. I klyngeanalysen grupperes imidlertid sekvenser som ligner på hverandre slik at vi får identifisert de mest typiske løpebanene. Vi presenterer resultatene i to ulike figurer. Den ene viser andelen i de ulike statusene måned for måned for hver løpebane (figur 2). Denne figuren gir et aggregert bilde av hver løpebane, men viser ikke statusrekkefølgen for enkeltindivider. Den andre viser den eller de mest typiske sekvensene innen hver løpebane (figur 3). Her identifiserer vi altså den eller de vanligste statusrekkefølgen(e) for individene som følger hver løpebane. Jo flere sekvenser som vises for en løpebane i figur 3, desto større heterogenitet er det innad i denne, og det vil typisk også være flere skifter av status.

Vi beskriver her de 7 løpebanene som er mest typiske for arbeidssøkere som deltar i tiltak. De presenteres i rekkefølge etter i hvor stor grad personene som inngår i dem er i arbeid mot slutten av femårsperioden. Beskrivelsene er blant annet basert på de mest representative sekvensene (figur 3), og særlig hvilken rekkefølge statusene følger og varigheten i hver av disse.

Nær 6 av 10 har en løpebane dominert av arbeid

Den vanligste løpebanen (22 % av populasjonen) er karakterisert ved at arbeidssøkerne kommer relativt raskt i heltidsjobb etter deltakelse i tiltak. Denne kal-

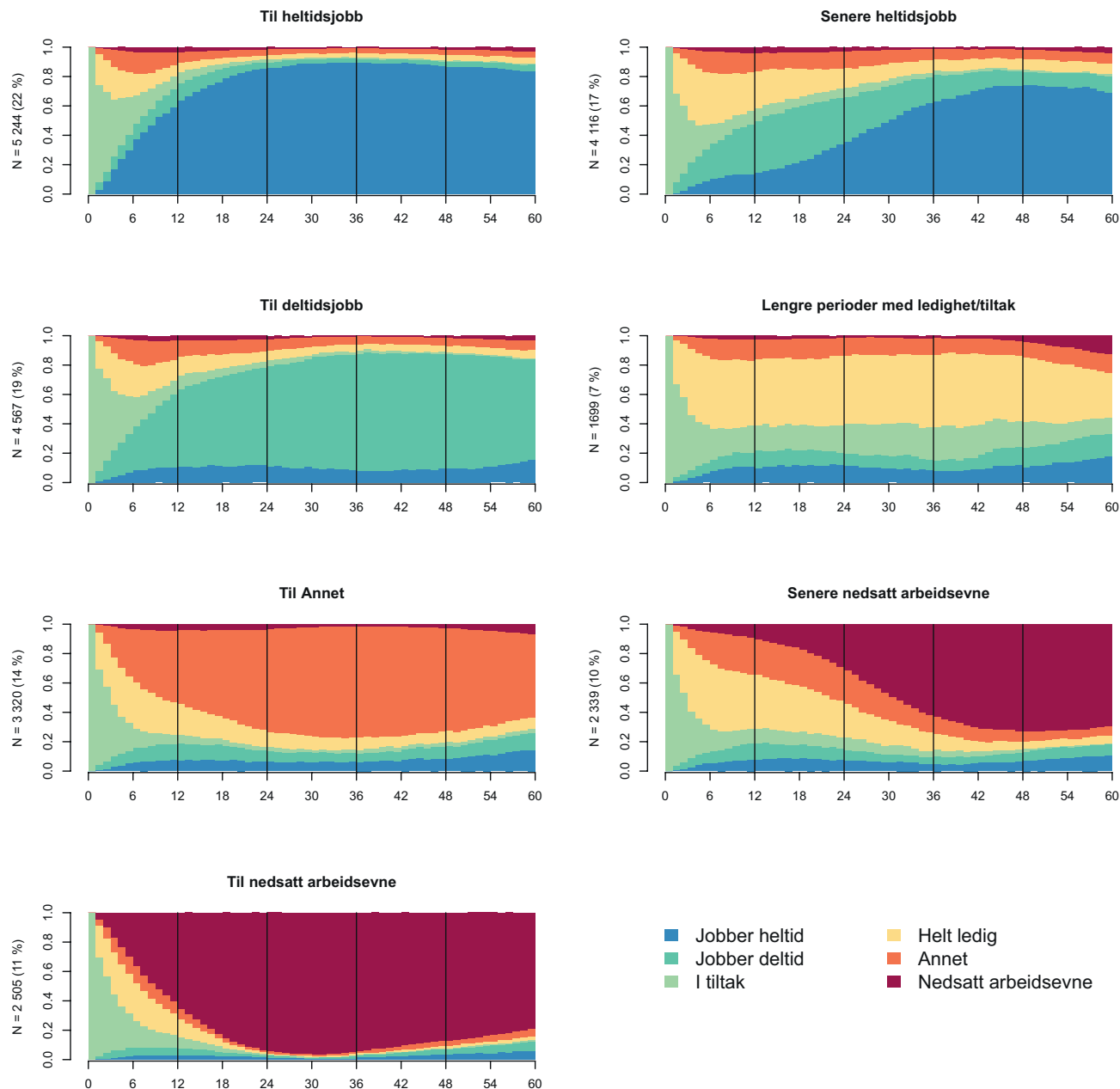
ler vi derfor *Til heltidsjobb* (jf. figur 2 og 3). Mange av disse personene har en kort periode som helt ledig etter deltakelse i tiltak, men de fleste er allerede etter et drøyt halvår kommet i heltidsjobb og forblir der i tiden vi følger dem. Enkelte har også kortere perioder i andre statuser, men disse betyr lite totalt sett.

Også i den tredje vanligste løpebanen kommer en stor andel i heltidsjobb, men først etter et par år i deltidsjobb, som helt ledig eller i tiltak. Denne har vi derfor kalt *Senere heltidsjobb* (17 % av populasjonen). I løpet av perioden vi følger dem er disse personene i snitt mest i heltidsjobb, men denne løpebanen er preget av relativt stor variasjon (figur 3).

I den nest vanligste løpebanen, *Til deltidsjobb* (19 %), kommer også mange relativt raskt i arbeid, og mange følger samme mønster som i *Til heltidsjobb*, med unntak av at de jobber i redusert stilling. Selv om flere har kortere perioder i andre statuser, særlig heltidsjobb og «annet», preges også denne løpebanen i hovedsak av stabilitet (figur 3). Det er viktig å huske på at deltidsjobb her favner personer som jobber alt fra 1 time i uken til 95 prosent stilling. Noen deltidsarbeidende har en god og stabil tilknytning til arbeidslivet, mens andre har midlertidige arbeidsforhold og ønsker å jobbe mer.

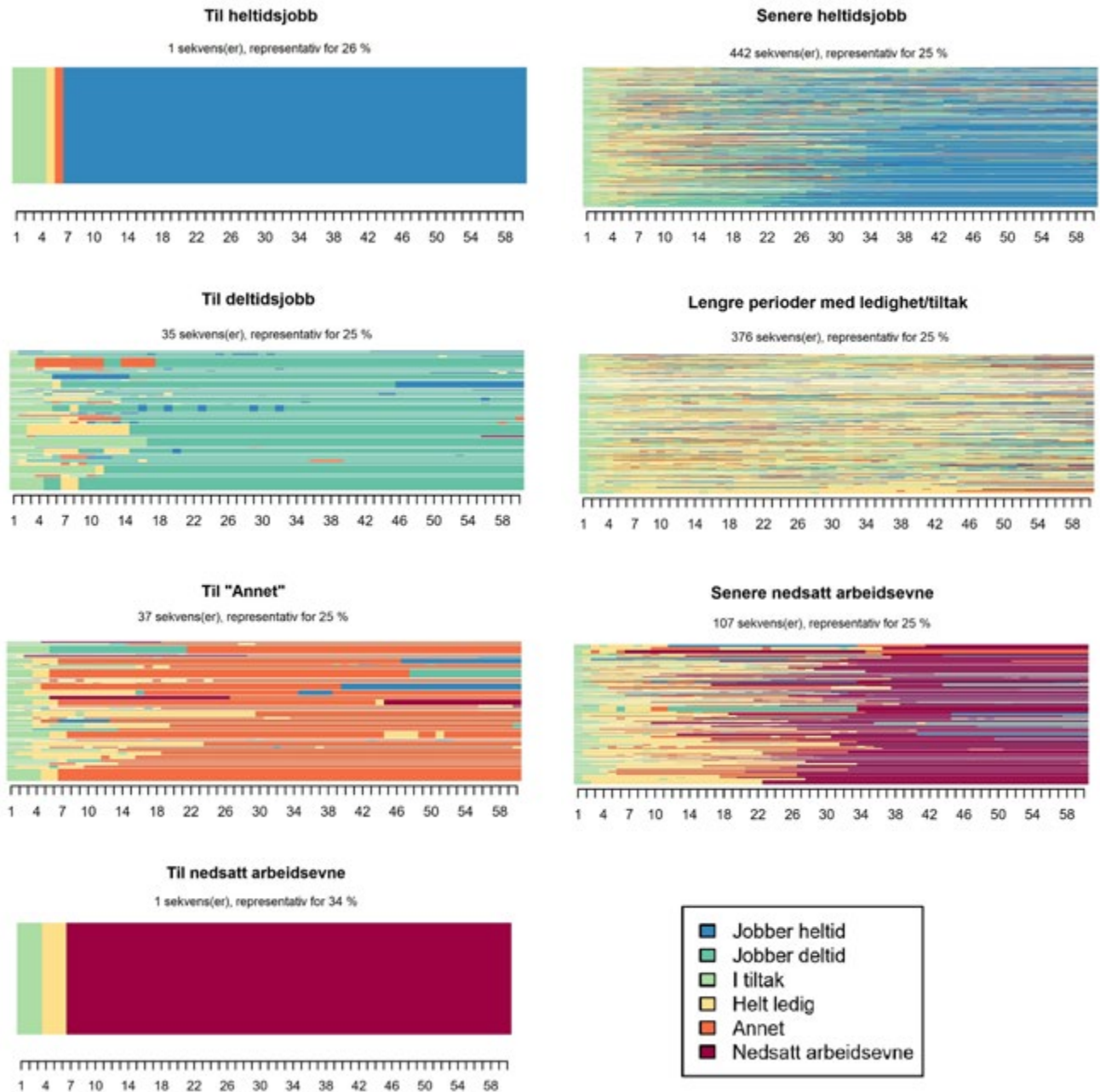
Når vi ser på tiltaksdeltakernes kjennetegn, er andelen som følger løpebanen *Til heltidsjobb* størst for menn, personer i alderen 25–29 år, personer som er født i Øst-Europa innenfor EU, de som har oppgitt å ha høyere utdanning, og de som har dagpengerettigheter (tabell 2). De som i størst grad følger løpebanen *Senere heltidsjobb* er menn, personer i alderen 30–34 år, de som er født i Øst-Europa innenfor EU, de som har videregående utdanning, og personer med dagpengerettigheter. Disse to løpebanene er dermed relativt like når det gjelder kjennetegn på tiltaksdeltakerne, sett bort fra utdanning. Løpebanen *Til deltidsjobb* er langt vanligere for kvinner enn menn. Dette er også den vanligste løpebanen for personer født i Øst-Europa utenfor EU, samt Afrika og Latin-Amerika. Her er det mindre forskjeller når det gjelder utdanning, men det er en viss overrepresentasjon blant dem med påbegynt høyere utdanning inntil 4 år, og blant dem uten rett til dagpenger.

Figur 2 Statusfordeling for de 7 vanligste løpebanene måned for måned i 5 år fra start i tiltak i 2014. Andeler av hver løpebane



Kilde: NAV

Figur 3 En eller flere representative sekvenser tilsvarende minst 25 prosent av populasjonen i hver løpebane. Fra start i tiltak i 2014 og måned for måned i 5 år



Kilde: NAV

Kjønnsforskjellene i hvor mange som kommer i henholdsvis heltidsjobb og deltidsjobb er markante. Selv om de reflekterer generelle og kjente forskjeller i det norske arbeidsmarkedet, er det interessant at de er så tydelige også for tiltaksdeltakere.

Til sammen utgjør personene i de tre løpebanene preget av arbeid så mye som 59 prosent av populasjonen. Godt over halvparten av arbeidssøkerne som startet i tiltak er altså i arbeid i en stor del av perioden vi følger dem.

Tabell 2 Andel av befolkningen (N=23 790) som følger de ulike løpebanene, etter kjennetegn i startmåneden. Prosent

Variabel og kjennetegn	Til heltids- jobb	Senere heltids- jobb	Til deltid- jobb	Lengre perioder med ledighet/ tiltak	Til «annet»	Senere nedsatt arbeids- evne	Til nedsatt arbeids- evne	N
Totalt	22,0	17,3	19,2	7,1	14,0	9,8	10,5	23 790
<i>Kjønn</i>								
Kvinner	15,3	15,4	27,6	6,9	14,0	9,6	11,1	11 044
Menn	27,9	18,9	11,9	7,3	13,9	10,1	10,0	12 746
<i>Alder</i>								
Under 30 år i alt	21,2	17,8	19,8	5,9	15,8	9,3	10,1	11 530
18-19	14,9	14,8	21,0	4,9	20,2	11,2	13,1	2 507
20-24	20,9	18,8	20,0	5,8	15,3	8,9	10,4	5 101
25-29	25,5	18,5	18,9	6,8	13,7	8,6	7,9	3 922
30-34	24,5	18,3	20,3	7,1	12,7	8,9	8,1	3 534
35-39	22,0	17,6	19,5	8,6	12,1	9,2	11,0	2 880
40-44	23,7	17,2	18,6	7,1	11,1	11,3	10,9	2 270
45-49	22,5	15,3	16,7	9,2	12,8	10,6	12,8	1 854
50-56	20,1	13,6	15,4	10,4	12,3	13,5	14,6	1 722
<i>Fødeland</i>								
Født utenfor EØS i alt	15,7	15,7	23,6	9,2	17,1	9,7	9,1	7 054
Norge	24,0	17,3	17,2	6,2	12,2	10,8	12,3	13 801
Vestlige land	26,0	16,4	17,1	6,7	13,7	10,1	9,7	885
Øst-Europa innenfor EU	30,5	24,7	19,3	6,6	13,9	2,6	2,5	1 610
Øst-Europa utenfor EU	20,2	18,0	23,6	10,1	14,3	7,5	6,1	1 062
Latin-Amerika	14,6	18,5	25,1	7,1	18,3	9,1	7,3	453
Asia	16,4	16,0	23,8	8,7	17,5	8,8	8,8	3 296
Afrika	12,6	13,6	23,0	9,9	17,5	12,1	11,2	2 243
Ukjent	24,8	19,3	15,7	5,5	19,3	7,7	7,7	440
<i>Langtidsledig</i>								
Ja	22,4	18,5	17,7	8,4	12,1	10,3	10,6	9 444
Nei	21,8	16,5	20,2	6,3	15,1	9,5	10,5	14 346
<i>Høyest påbegynt utdanning</i>								
Grunnskole	12,9	16,0	17,5	9,4	16,0	12,9	15,3	2 734
Videregående	21,4	18,0	19,3	6,7	13,1	10,3	11,2	13 971
Høyere utdanning ≤ 4 år	26,5	16,6	21,4	7,1	14,0	7,7	6,7	4 181
Høyere utdanning > 4 år	34,8	16,9	16,6	7,6	14,7	5,6	3,7	1 795
Ukjent	15,1	14,7	17,5	6,9	18,3	11,9	15,6	1 109
<i>Dagpengerrettigheter</i>								
Ja	27,7	21,7	16,9	7,3	11,1	8,7	6,6	9 983
Nei	17,9	14,2	20,8	7,1	16,0	10,6	13,4	13 807

Kilde: NAV

Noen fortsetter å være ledige i lengre tid

I de resterende løpebanene kommer personene i mindre grad i arbeid i perioden vi studerer. En relativt sjelden, men interessant løpebane, er den vi har kalt *Lengre perioder med ledighet/tiltak* (7 % av populasjonen). Her er det perioder som helt ledig som dominerer, samt perioder i tiltak, men det er også en del kortvarige arbeidsforhold (figur 3). I denne løpebanen er det heller ingen større endringer over tid i hvilken status som er mest vanlig, unntatt helt mot slutten av perioden. I alle de andre løpebanene er det én status som dominerer siste halvdel av perioden vi følger dem, men ikke her. Personene i denne løpebanen er de som tilbringer mest tid både som helt ledig og i tiltak. Dette er altså en gruppe som har vært registrert hos NAV i store deler av perioden vi har fulgt dem og fått en del oppfølging, blant annet tiltak, men uten at det har ført til varig arbeid. De har heller ikke blitt registrert med nedsatt arbeidsevne. Det er mulig problemet er manglende kvalifikasjoner, og som nevnt tidligere vil det å være uten arbeid over lengre tid i seg selv kunne oppfattes negativt av mulige arbeidsgivere. Det kan likevel tenkes at mange denne gruppen kunne kommet i arbeid dersom de fikk en annen type oppfølging eller tiltak enn det de faktisk har fått.

Det er ingen kjønnsforskjeller i hvor mange som følger løpebanen *Lengre perioder med ledighet/tiltak*, men den er vanligere jo eldre man er. Innvandrere født i Afrika, Øst-Europa utenfor EU og Asia er også overrepresentert i denne løpebanen. Det er små forskjeller når det gjelder høyeste påbegynte utdanning samt dagpengerettigheter.

Løpebanen *Til «annet»* (14 %) omfatter personer vi i kortere eller lengre tid ikke finner igjen i NAVs registre, heller ikke med et arbeidsforhold, etter at de deltok i tiltak (og eventuelt etter en ny periode som helt ledig). Disse kan for eksempel være forsørget av andre, i utdanning eller selvstendig næringsdrivende. Mottakere av sosialhjelp vil kun være med her dersom de hverken er registrert som arbeidssøkere, med nedsatt arbeidsevne, uføretrygd eller et arbeidsforhold. Personer under 25 år er overrepresentert her, noe som kan skyldes at en del i denne aldersgruppen går over i utdanning. Også innvandrere fra utenfor EØS-området og personer uten dagpengerettigheter er overre-

presentert. Selv om vi har tatt ut av analysen personer som er registrert som utvandret, kan vi ikke utelukke at en del har utvandret uten at det er fanget opp i registrene. Det er ikke særlig forskjell når det kommer til høyeste påbegynte utdanning, men mange som følger denne løpebanen har ukjent utdanning (disse er trolig innvandrere).

Nær 2 av 10 blir registrert med nedsatt arbeidsevne

Løpebanen *Til nedsatt arbeidsevne* (11 % av populasjonen) omfatter arbeidssøkere som relativt raskt etter tiltak blir registrert med nedsatt arbeidsevne. Her er det naturlig å anta at tiltaksdeltakelsen i mange tilfeller har bidratt til å avdekke at personen har større utfordringer knyttet til arbeidsevne og derfor har behov for mer omfattende oppfølging for å komme i arbeid. Denne løpebanen er preget av stabilitet (figur 3). *Senere nedsatt arbeidsevne* (10 %) består av personer som blir registrert med nedsatt arbeidsevne på et senere tidspunkt etter å ha vært i andre statuser, først og fremst som helt ledig. Her kan det ha tatt lengre tid å avdekke utfordringer med arbeidsevnen, men det kan også dreie seg om helsemessige forhold som har oppstått eller blitt forverret etter en periode som arbeidsledig.

Det er i liten grad kjønnsforskjeller i hvor mange som følger de to løpebanene knyttet til nedsatt arbeidsevne. Dette er kanskje litt overraskende, siden vi vet at kvinner generelt er overrepresentert blant dem som er registrert med nedsatt arbeidsevne eller mottar uføretrygd. Det vi ser på her er imidlertid en liten del av dem som blir registrert med nedsatt arbeidsevne, og de fleste med nedsatt arbeidsevne vil ha en annen inngang enn som arbeidssøker. Både de yngste og de eldste er overrepresentert i disse to løpebanene. Det samme gjelder for personer født i Norge, andre vestlige land og Afrika. Også personer med grunnskole eller videregående skole som høyeste påbegynte utdanning og personer uten dagpengerettigheter er overrepresentert. At de yngste arbeidssøkerne er overrepresentert her, kan henge sammen med at det er vanskelig å få arbeid uten fullført videregående skole. Ungdommene det gjelder kan da ha blitt registrert med nedsatt arbeidsevne fordi de har behov for mer omfattende oppfølging for å komme i jobb. Psykisk helse kan også ha betydning.

Hvordan går det med de prioriterte gruppene?

Vi skal nå se litt nærmere på gruppene som er prioriterte til å delta i tiltak.

Unge under 30 år

Unge under 30 år skiller seg ikke særlig mye fra andre tiltaksdeltakere i klyngeanalysen, men færre unge følger løpebanen *Til heltidsjobb* (21 %) og *Lengre perioder med ledighet/tiltak* (6 %) (tabell 2). Det er også flere unge som plasseres i *Til «annet»* (16 %), noe som kan forklares dels med at flere av de unge fortsetter i utdanning uten støtte fra NAV, og dels at mange unge mangler dagpengerettigheter og derfor har mindre insentiver til å fortsette å sende meldekort. På grunn av manglende data kan utdanning ikke utgjøre en egen status i denne analysen.

Når vi ser på de enkelte aldersgruppene under 30 år, finner vi at det særlig er de yngste (18–19 år og til dels 20–24 år) som har en lavere andel i heltidsjobb og en høyere andel med status «annet», og det er sannsynligvis også blant disse det er flest som går over i utdanning. Andelen som kommer i heltidsjobb er ellers høyest i aldersgruppen 25–29 år, og synker deretter nokså jevnt med alderen. De under 20 år er, sammen med de eldste aldersgruppene, også overrepresentert blant dem som blir registrert med nedsatt arbeidsevne. Hva som skjer med dem mens de er registrert med nedsatt arbeidsevne blir ikke undersøkt i vår studie, men det er få som kommer i heltidsjobb i løpet av perioden vi følger dem.

Innvandrere fra land utenfor EØS-området

Blant personer født utenfor EØS-området er det samlet sett en betydelig lavere andel som følger løpebanen *Til heltidsjobb* (16 %). Siden andelen i *Til deltidsjobb* (24 %) er relativt høy, kommer ikke gruppen så mye dårligere ut i forhold til arbeidsdeltakelse enn tiltaksdeltakerne i alt, men flere følger løpebanene *Lengre perioder med ledighet/tiltak* og *Til «annet»*. Det siste kan muligens skyldes at mange i denne gruppen ikke har rett til dagpenger og i stedet forsørges av familie, men vi kan ikke se bort fra at enkelte har flyttet fra landet uten at det er registrert i folkeregisteret. At innvandrere fra land utenfor EØS er overrepresentert i *Lengre perioder i ledighet/til-*

tak, kan tyde på at oppfølgingen og/eller tiltakene de får fra NAV ikke har vært treffsikre nok. Det er i tråd med tidligere kvalitativ forskning som har funnet at enkelte innvandrergupper blir gående i tiltak etter tiltak uten å komme i arbeid (Sandbæk og Djuve 2012; Friberg og Elgvin 2016). I denne løpebanen er det også relativt mange som kun har grunnskoleutdanning (eller ukjent) som høyeste påbegynte utdanning. I Friberg og Elgvin (2016) kommer det frem at mange NAV-ansatte etterlyser muligheten til å bruke grunnleggende norsk- og grunnopplæring som en del av tiltakskjeden. Men NAV har i dag få muligheter til å bruke dette som tiltak. Det ble imidlertid gjort noen endringer i regelverket fra 2019 ved at det nå skal være lettere for arbeidssøkere å få ordinær utdanning som tiltak (fag- og yrkesfaglig utdanning på videregående nivå, tidligere forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne). Selv om det dreier seg om en liten del av populasjonen i analysen vår, tyder funnene her på at det kan være grunn til å se mer på hva NAV bør tilby denne gruppen.

Det er ellers verdt å legge merke til at personer fra EU-land i Øst-Europa, for en stor del arbeidsinnvandrere, har den høyeste andelen i alle de tre arbeidsdominerte løpebanene (totalt 75 %). Dette er betydelig høyere enn for norskfødte, som ligger på gjennomsnittet (59 %). I motsatt ende finner vi personer fra Afrika (49 %), men også personer fra Latin-Amerika og Asia har en lavere andel enn gjennomsnittet, og særlig når det gjelder løpebanen *Til heltidsjobb*.

Det er også interessant at innvandrere fra land utenfor EØS skiller seg ut med en høyere andel i *Lengre perioder med ledighet/tiltak* og *Til «annet»* enn norskfødte, men en noe lavere andel som blir registrert med nedsatt arbeidsevne (med unntak av afrikanskfødte). Vi vet ikke hva det siste skyldes, men det kan muligens ha sammenheng med opptjenings- og botidskrav knyttet til helserelaterte ytelser. Det kan også tenkes at NAV har en tendens til å forklare innvandreres problemer på arbeidsmarkedet med manglende språkkunnskaper og kompetanse, mens sammensatte problemer for norskfødte oftere blir oppfattet som et helseproblem som reduserer arbeidsevnen.

Langtidsledige

Det viser seg å være små forskjeller mellom langtidsledige og andre arbeidssøkere. Dette kan muligens henge sammen med at mange som ikke var langtidsledige i starten av perioden ble det senere ved passering seks måneder som arbeidssøker. Tilsvarende vil personer som ikke lenger er ledige kunne ha en ny ledighetsperiode senere, og etter hvert bli langtidsledige. Det er også viktig å huske på at vi her kun har sett på arbeidssøkere som deltar i tiltak og som derfor er vurdert til å trenge hjelp for å komme i arbeid. De fleste korttidsledige vil ikke ha behov for tiltak og vil derfor ikke være med i vår studie. De beskjedne forskjellene vi finner mellom disse to gruppene regner vi derfor som relativt uinteressante.

Om de ulike tiltakene og kjeding av tiltak

Her ser vi først på det første tiltaket arbeidssøkerne deltar i. Som ventet skiller lønnstilskudd seg ut ved at en høy andel av personene som startet med dette tiltaket (47 %) følger løpebanen *Til heltidsjobb* (tabell 3). Til sammen 71 prosent av dem som har lønnstilskudd som første tiltak følger en av de tre jobbdominerte løpebanene. Blant de få som har deltatt i egenetablering er det en høy andel både i *Til heltidsjobb* og *Til «annet»*, hvor det kan skjule seg en del selvstendig næringsdrivende. De som har hatt avklaringstiltak som første tiltak skiller seg ut ved at en høy andel er plassert i *Til nedsatt arbeidsevne* eller *Senere nedsatt arbeidsevne*. Dette er ikke overraskende, siden avklaringstiltak benyttes nettopp når en persons arbeidsevne og behov for videre oppfølging skal vurderes.

Når det gjelder arbeidssøkere med arbeidspraksis, opplæringstiltak eller oppfølgingstiltak som første tiltak, er det mindre forskjeller på løpebanene disse følger. Andelen i *Til heltidsjobb* er omtrent like stor i alle disse gruppene (21–22 %), og det samme gjelder andelen som følger en av de tre jobbdominerte løpebanene (58–60 %). Dette er noe overraskende, sett i lys av at tidligere forskning har funnet at arbeidspraksis har dårligere effekt på arbeidsdeltakelse enn opplæringstiltak. Den største forskjellen på disse tre tiltakene er at deltakere i arbeidspraksis har en høyere andel i *Til nedsatt arbeidsevne* og *Til*

deltidsjobb og en lavere andel i *Senere heltidsjobb*. Den høyere andelen i *Til nedsatt arbeidsevne* kan henge sammen med at arbeidspraksis i større grad enn opplærings- og oppfølgingstiltak bidrar til å belyse en persons arbeidsevne.

Tiltakskjeding

Vi finner at tiltakskjeding (se definisjon i *Design av analysen*) er benyttet for nær 1 av 6 tiltaksdeltakere (3 800 personer) (tabell 3). Totalt sett skiller ikke resultatene for personer med tiltakskjeding i en eller annen form seg særlig mye fra populasjonen som helhet. Den største forskjellen er at flere med tiltakskjeding kommer relativt raskt i jobb, samtidig som færre kommer i jobb senere. Det er også flere som følger løpebanen *Lengre perioder med ledighet/tiltak* og færre som plasseres i *Til «annet»*.

Ikke overraskende starter de fleste tiltakskjeder med oppfølging, opplæring eller arbeidspraksis. Vi finner at personer som har opplæring eller oppfølging etterfulgt av arbeidspraksis i større grad følger en av de jobbdominerte løpebanene enn når rekkefølgen er motsatt. Sistnevnte rekkefølge kan muligens tyde på at arbeidspraksisen har vært mislykket og at andre tiltak derfor prøves i stedet. Det er også flere som følger de jobbdominerte løpebanene når et oppfølgingstiltak etterfølges av et opplæringstiltak enn omvendt.

Lønnstilskudd er også benyttet som tiltak nummer to i en del tiltakskjeder. Her finner vi en høy andel i de jobbdominerte løpebanene uansett om lønnstilskudd følger etter opplæring, arbeidspraksis eller oppfølging, og faktisk enda litt høyere enn for dem som har lønnstilskudd som første tiltak (henholdsvis 80 %, 77 % og 72 %). Vi må imidlertid huske på at det ikke er gjort noe forsøk på å kontrollere for seleksjon, altså at deltakere på lønnstilskudd i utgangspunktet kan ha bedre forutsetninger for å få jobb enn deltakere på andre tiltak.

Videre er avklaringstiltak i en del tilfeller fulgt av arbeidspraksis eller oppfølging. Her er det i begge tilfeller en noe høyere andel i de jobbdominerte løpebanene og en lavere andel i en av løpebanene for nedsatt arbeidsevne enn gjennomsnittet for alle som har avklaringstiltak som første tiltak. Blant dem som har

Tabell 3 Andel av populasjonen som følger de ulike løpebanene, etter hva som var første tiltak og eventuell tiltakskjedning. Prosent

Kjennetegn	N	Til heltids- jobb	Senere heltids- jobb	Til deltids- jobb	Lengre perioder med ledighet/ tiltak	Til «annet»	Senere nedsatt arbeids- evne	Til nedsatt arbeids- evne
Totalt	23 790	22,0	17,3	19,2	7,1	14,0	9,8	10,5
<i>Første tiltak</i>								
Opplæringstiltak	6 228	21,2	17,8	19,9	7,4	14,1	10,2	9,5
Oppfølgingstiltak	8 837	21,8	19,4	18,7	7,6	13,9	9,8	8,7
Arbeidspraksis	6 606	20,7	15,2	21,7	6,6	14,9	9,0	11,9
Lønnstilskudd	1 044	47,2	13,5	10,0	5,7	8,2	8,3	7,1
Avklaringstiltak	959	10,2	13,5	13,2	7,3	10,7	15,6	29,4
Egenetablering	116	33,6	16,4	11,2	1,7	31,9	3,4	1,7
<i>Tiltakskjedning i alt</i>	<i>3 777</i>	<i>25,2</i>	<i>14,9</i>	<i>19,5</i>	<i>8,6</i>	<i>11,0</i>	<i>9,8</i>	<i>11,1</i>
Opplæring>Oppfølging	218	12,8	15,6	21,6	14,2	15,1	13,8	6,9
Opplæring>Arbeidspraksis	762	24,3	15,6	22,0	8,9	10,6	8,9	9,6
Opplæring>Lønnstilskudd	108	56,5	12,0	11,1	5,6	6,5	5,6	2,8
Oppfølging>Opplæring	412	21,6	20,1	16,7	8,5	12,4	9,7	10,9
Oppfølging>Arbeidspraksis	816	23,8	13,5	23,9	7,7	9,9	9,9	11,3
Oppfølging>Lønnstilskudd	109	48,6	15,6	8,3	8,3	9,2	5,5	4,6
Oppfølging>Avklaring	77	2,6	13,0	11,7	7,8	16,9	18,2	29,9
Arbeidspraksis>Opplæring	282	17,0	12,1	21,6	13,1	12,4	9,6	14,2
Arbeidspraksis>Oppfølging	186	17,2	17,2	19,9	8,6	15,6	14,5	7,0
Arbeidspraksis>Lønnstilskudd	406	48,0	13,5	15,8	6,9	6,2	5,2	4,4
Avklaring>Oppfølging	144	11,1	14,6	15,3	6,3	11,1	15,3	26,4
Avklaring>Arbeidspraksis	94	20,2	17,0	14,9	6,4	10,6	11,7	19,1

Kilde: NAV

avklaringstiltak etter oppfølging er det imidlertid en svært lav andel som følger en av de jobbdominerte løpebanene.

Diskusjon

I denne artikkelen har vi undersøkt hva om er typiske løpebaner for arbeidssøkere som deltar i tiltak. Ved hjelp av sekvensanalyse har vi fulgt arbeidssøkere fra de deltok i arbeidsmarkedstiltak i 2014 og fem år frem i tid. Vi finner at flertallet av tiltaksdeltakere har fulgt løpebaner som i stor grad består av arbeid. Mange kom relativt raskt i heltidsjobb, andre fikk deltidsjobb (som her omfatter både kort og lang deltid), mens

noen brukte lenger tid på å komme i heltidsjobb. På den andre siden har en betydelig del fulgt løpebaner med svak tilknytning til arbeidslivet, de fleste ved å bli registrert med nedsatt arbeidsevne, men det er også noen som har lengre perioder med arbeidsledighet og tiltak. I tillegg er det en del som følger en løpebane hvor de hverken er registrert med arbeid eller oppfølging fra NAV.

Vi har også sett at unge under 30 år samlet sett skiller seg lite fra andre tiltaksdeltakere når det gjelder hvilke løpebaner de følger. De yngste, 18- og 19-åringer, er imidlertid overrepresentert i løpebanene som fører til registrering med nedsatt arbeidsevne. Dette kan bety

at det vil ta lengre tid før de eventuelt kommer i arbeid. Det er viktig å påpeke at denne aldersgruppen har hele sin yrkeskarriere foran seg. Hvis de aldri kommer i arbeid vil det derfor være langt mer alvorlig både for den enkelte og samfunnet, enn når en eldre arbeidstaker trår ut av arbeidslivet. Det er mulig den høyere andelen som blir registrert med nedsatt arbeidsevne blant 18–19-åringene er et tegn på at NAV i mange tilfeller ser behov for å gi disse en mer omfattende oppfølging enn det som gis til ordinære arbeidssøkere. I praksis klassifiseres personer til å ha nedsatt arbeidsevne enten ved at de har rett til arbeidsavklaringspenger eller ved at NAV og personen i felleskap (gjennom en arbeidsevnevurdering) har kommet til at bistandsbehovet er betydelig.

Vi har funnet at hvor stor andel som følger de jobbdominerte løpebanene henger klart sammen med hva de har som høyeste påbegynte utdanning (selv om vi gjerne skulle hatt mer fullstendige utdanningsdata). Dette bekrefter at utdanning er viktig for å lykkes i det norske arbeidsmarkedet. Videreutvikling av samarbeidet mellom NAV og utdanningssektoren vil derfor være et viktig satsingsområde fremover.

Når det gjelder innvandrere fra land utenfor EØS-området, finner vi at en noe lavere andel følger en av de jobbdominerte løpebanene, og at en større andel av disse igjen kommer i deltidsjobb. Her er det betydelige forskjeller etter landbakgrunn, og personer født i Afrika har den laveste andelen i de jobbdominerte løpebanene. Vi finner at innvandrere fra land utenfor EØS er overrepresentert i løpebanen preget av mye ledighet og tiltaksdeltakelse. Dette kan tyde på at oppfølgingen og/eller tiltakene de får fra NAV ikke har vært treffsikre nok. Et viktig moment er at mange av innvandrerne fra utenfor EØS-området har kommet hit som flyktninger. Flyktninger kommer ofte fra land uten godt utbygde utdanningssystemer og har derfor lav eller lite relevant kompetanse når de kommer hit, i tillegg til liten kjennskap til norsk språk og samfunn. Det er derfor spesielt utfordrende å gi denne gruppen god nok oppfølging, og det er viktig at NAV har muligheter til å tilby dem relevante arbeidsmarkedstiltak.

Både blant kvinner og innvandrere fra land utenfor EØS-området finner vi at mange kommer i deltidsjobb. Det er trolig slik at noen deltidsarbeidende har en god og stabil tilknytning til arbeidslivet, mens andre har kort arbeidstid og bare midlertidig ansettelse. I artikkelen har vi ikke skilt mellom kort og lang deltid, og vi mangler direkte informasjon om arbeidsforholdene er midlertidige eller varige. For NAV vil det være ønskelig at slike spørsmål blir undersøkt i framtidige analyser, med sikte på å få mer kunnskap om hvilke overganger til jobb som er mer og mindre fruktbare, og dermed hvilke overganger tiltakene bør rettes inn mot.

Når vi ser nærmere på de ulike typene tiltak, skiller lønnstilskudd seg ut ved at en høy andel følger løpebanen *Til heltidsjobb* eller de andre jobbdominerte løpebanene. Videre finner vi at nær 1 av 6 arbeidssøkere som deltok i tiltak i 2014 benyttet tiltakskjedning, slik vi definerer det. Blant de viktigste funnene her er at de som har opplæringstiltak eller arbeidspraksis som første tiltak og deretter lønnstilskudd, er de som i aller størst grad følger løpebanene dominert av arbeid. Personer som har opplærings- eller oppfølgingstiltak etterfulgt av arbeidspraksis følger i større grad en av de jobbdominerte løpebanene enn når rekkefølgen er motsatt. Det er også flere som følger de jobbdominerte løpebanene når et oppfølgings-tiltak etterfølges av et opplæringstiltak enn omvendt. Dette er funn som det kan være aktuelt å følge opp i framtidige effektstudier.

I denne artikkelen har vi studert tiltaksbruk blant ordinære arbeidssøkere. I fremtiden er det også aktuelt å undersøke tiltaksbruk blant personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne. Personer med nedsatt arbeidsevne er i større grad prioritert til å få tiltak, og står som regel lengre fra arbeidsmarkedet enn de arbeidsledige. En naturlig antakelse er derfor at deres løpebaner vil se ganske annerledes ut.

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 20.12.2019.

Card, David, Jochen Kluge og Andrea Weber (2018) «What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations». *Journal of the European Economic Association*, 16 (3), 894–931.

Cornwell, Benjamin (2015) *Social sequence analysis: Methods and applications*. New York: Cambridge University Press.

Dahl, Espen og Thomas Lorentzen (2005) «What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway». *International Journal of Social Welfare*, 14, 86–98. <https://doi.org/10.1111/j.1369-6866.2005.00345.x>

Friberg, Johan Horgen og Olav Elgvin (2016) «Når velferdsstaten bryter tilliten ned: Somaliske innvandrere i møte med NAV». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 57 (3), 257–284.

Proba samfunnsanalyse (2019) *Resultater av oppfølgingstiltak. Delrapport 1*. Rapport 2019-8.

Proba samfunnsanalyse (2020) *Resultater av oppfølgingstiltak. Delrapport 2/sluttrapport*. Rapport 2020-8.

Sandbæk, Miriam Latif og Anne Britt Djuve (2012) *Fortellinger om motivasjon. Hva er gode arbeidsmetoder i NAVs AMO-kurs for innvandrere?* FAFO-rapport 2012:27.

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*.

Zhang, Tao (2016) «Virker arbeidspraksis i ordinær virksomhet etter sitt formål?». *Søkelys på arbeidslivet*, 1–2, 45–65.