

TILTAKSDELTAkere MED NEDSATT ARBEIDSEVNE – HVOR GÅR DE ETTERPÅ?

Av Jon Petter Nossen

Sammendrag

I denne artikkelen studerer vi hvordan det går i etterkant av tiltaksdeltakelse for personer med nedsatt arbeidsevne. Dette er en gruppe som ofte har helsemessige utfordringer og behov for mer omfattende oppfølging for å skaffe eller beholde arbeid, enn det som tilbys ordinære arbeidssøkere. Vi benytter sekvensanalyse og følger et utvalg på 10 000 personer som begynte i tiltak i 2014, månedlig gjennom ulike registre i fem år.

Etter fem år var 1 av 4 i jobb og ikke lenger registrert hos NAV, og de fleste av disse fikk en stabil arbeidstilknytning. Mange kom i jobb etter forholdsvis korte perioder i tiltak, men det var også en del som kom i jobb etter mer langvarige utdanningstiltak eller etter å ha vært ordinær arbeidssøker en periode.

Nesten 4 av 10 ble uføretrygdet i løpet av de fem årene. De fleste hadde hatt forholdsvis korte perioder i tiltak. Gjennom hele analyseperioden går flere over på uføretrygd, og mange av dem etter lengre perioder med nedsatt arbeidsevne uten å delta i tiltak. Blant mottakere av arbeidsavklaringspenger var det markant færre som kom i jobb og flere som begynte å motta uføretrygd.

Flest kom i jobb etter å ha deltatt på lønnstilskudd eller utdanningstiltak som første tiltak. Det var små forskjeller på andelen som kom i jobb etter arbeidsmarkedsopplæring, arbeidstrening eller oppfølgingstiltak. Til sammen 1 av 8 tiltaksdeltakere deltok på relativt langvarige tiltak uten å komme i jobb, eller falt ut av NAVs registre etter å ha sluttet å sende meldekort. Mer enn 4 av 10 benyttet en eller annen form for tiltakskjeding, som er en betydelig høyere andel enn for ordinære arbeidssøkere.

Innledning

Personer som søker arbeidsrettet bistand og vurderes til å ha nedsatt arbeidsevne, er en viktig målgruppe for NAV. «Person med nedsatt arbeidsevne» er definert i offisiell statistikk ut fra om det er gjennomført en behovs- eller arbeidsevnevurdering (NAV-loven § 14a) hvor en persons bistandsbehov er fastsatt til «spesielt tilpasset innsats» eller «varig tilpasset innsats». I dette ligger at de har behov for mer omfattende oppfølging for å skaffe eller beholde arbeid enn det som tilbys ordinære arbeidssøkere. Det kan være ulike årsaker til dette, men helsemessige forhold spiller ofte en rolle, og mange har vært sykmeldt i forkant. Et flertall i denne gruppen mottar arbeidsavklaringspenger (AAP), og mange blir stående lenge utenfor arbeidslivet.

Gruppen med nedsatt arbeidsevne utgjør i dag drøyt 200 000 personer.¹ Det har lenge vært et mål om økt overgang til arbeid for denne gruppen.² Dersom vi lykkes med å inkludere flere av dem i arbeid, kan det bidra til å dekke en forventet, fortsatt høy etterspørsel etter arbeidskraft i årene som kommer. I motsatt fall vil mange trolig bli uføretrygdet.

Et viktig virkemiddel i oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne er arbeidsrettede tiltak (også kalt arbeidsmarkedstiltak). Hovedformålet med disse er å bidra til å gjøre den enkelte i stand til å skaffe arbeid eller beholde arbeid. Det finnes en rekke ulike tiltak, hvorav noen er i regi av NAV og andre av eksterne tiltaksleverandører. Personer med nedsatt arbeidsevne har tilgang på noen flere tiltak enn ordinære arbeidssøkere har, og maksimal varighet av tiltakene kan være lengre (se faktaboks under).³

¹ Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/nedsatt-arbeidsevne>.

² Jf. tidligere års tildelingsbrev fra AID til NAV. I tildelingsbrevet for 2023 er personer med nedsatt arbeidsevne prioritert eksplisitt bare dersom de mottar arbeidsavklaringspenger eller er under 30 år (AID 2023: 3).

³ Tilbud om deltakelse i tiltak kan gis når det anses som nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid. Men siden tiltaksplassene er styrt av bevilgninger fra Stortinget, er det ikke nødvendigvis slik at alle som har behov for tiltak får en tiltaksplass.

Organisering og gjennomføring av alle de ulike tiltakene har en høy økonomisk kostnad, og det er derfor viktig å evaluere bruken av dem og om de har de ønskede effekter på sysselsetting og trygdemottak. NAV publiserer statistikk over tiltaksbruk og overgang til arbeid i etterkant, og det er gjort en god del forskning på effekter av tiltak (von Simson 2023). Det er imidlertid noen svakheter ved denne forskningen (se *Tidligere forskning* under) som gjør at det er ønskelig å supplere med alternative tilnærminger.

I denne artikkelen vil vi benytte sekvensanalyse til å undersøke om tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne oppnår en stabil arbeidstilknytning, eller om de fortsetter å motta ytelser fra NAV i en kortere eller lengre periode. Vi forsøker å identifisere og beskrive typiske «veier» disse personene følger, både mellom ulike tiltak og fra tiltak til jobb eller andre statuser. Et viktig poeng er å undersøke hvor vanlig det er med tiltakskjeding, og om tiltakskjeding er forbundet med større overgang til arbeid enn å delta i bare ett tiltak. Analysen er deskriptiv og eksplorerende, og begrenset til tiden før koronapandemien.

Tiltaksgrupper

NAV publiserer løpende statistikk over tiltaksbruk fordelt på ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Vi tar utgangspunkt i inndelingen i statistikken, men gjør enkelte tilpasninger. De vanligste tiltakstypene for personer med nedsatt arbeidsevne er ifølge statistikken oppfølging (oppfølgingstiltak), opplæring (opplæringstiltak), arbeidstrening, arbeidsforberedende trening, tilrettelagt arbeid og lønnstilskudd, mens avklaringstiltak er noe mindre vanlig.⁴ Av disse tilbys oppfølgingstiltak og avklaringstiltak for det meste av eksterne tiltaksleverandører, men de siste årene også av NAV i form av «Utvidet oppfølging i NAV». Hovedpunkter i regelverket for tiltak er gjengitt i faktaboks.

⁴ Lønnstilskudd var mindre vanlig i perioden vi ser på her. Merk at innholdet i de ulike typene tiltak kan ha endret seg over tid.

Tiltaksregelverket for personer med nedsatt arbeidsevne, med varighet i parentes (Arbeids- og sosialdepartementet 2015):

- **Midlertidig lønnstilskudd** kan gis til arbeidsgivere som midlertidig ansetter personer med nedsatt arbeidsevne som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår, eller som står i fare for å falle ut av arbeidslivet etter 12 måneders sykmelding. Tiltaksdeltakeren skal utføre ordinære arbeidsoppgaver. Lønnstilskuddet skal kompensere for arbeidstakerens lavere produktivitet i perioden med lønnstilskudd. (Inntil 2 år)
- **Opplæring** kan gis til personer med behov for kvalifisering for å komme i arbeid. De omfatter arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs), fag- og yrkesopplæring på videregående skoles nivå eller høyere yrkesfaglig utdanning, samt høyere utdanning. (Inntil 3 år, mulighet til forlengelse i 1 år med unntak av arbeidsmarkedsopplæring)
- **Oppfølging** kan tilbys personer som har behov for en mer omfattende formidlings- og oppfølgingsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby. Tiltaket kan omfatte mange typer 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. I tillegg er det en egen forskrift om oppfølgings-tjenester i egen regi av NAV. Disse skal være basert på SE- eller IPS-metodikk (se omtale lenger ned) (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2019). (Inntil 6 måneder med mulighet til forlengelse i inntil 3 år)
- **Arbeidstrening** har som formål å prøve ut tiltaksdeltakerens muligheter på arbeidsmarkedet, gi relevant arbeidserfaring og bidra til å styrke deltakerens muligheter til å få ordinær ansettelse. Arbeidstreningen skal tilpasses individuelle behov og kan ha elementer av opplæring. (Inntil 1 år med mulighet for forlengelse i 6 måneder)
- **Arbeidsrettet rehabilitering** kan tilbys sykmeldte arbeidstakere og personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt slik at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid. Tiltaket skal bidra til å styrke den enkeltes arbeidsevne og bidra til mestring av helserelaterte og sosiale problemer som kan være til hinder for deltakelse i arbeidslivet. (Inntil 12 uker)
- **Arbeidsforberedende trening** kan tilbys personer med sammensatte bistandsbehov som har fått sin arbeidsevne nedsatt og som har særlig usikre yrkesmessige forutsetninger. Tiltaket skal bidra til å prøve ut den enkeltes arbeidsevne og til å styrke mulighetene for å få ordinært arbeid. (Inntil 1 år med mulighet for forlengelse i inntil 2 år)
- **Avklaring** kan tilbys personer som har behov for en mer omfattende avklaringsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby. Tiltaket skal kartlegge og vurdere deltakerens arbeidsevne og eventuelle spesifikke behov for bistand for å skaffe seg eller beholde arbeid. (Inntil 4 uker med mulighet for forlengelse i 8 uker)
- Enkelte andre, mindre vanlige tiltak blir ikke analysert i denne artikkelen (se lenger ned under *Statusinndeling*).

Tidligere forskning

I en tilsvarende analyse av ordinære arbeidssøkere som startet i et arbeidsmarkedstiltak i 2014, fant vi at relativt mange kom raskt i jobb (Nossen mfl. 2021). Nær 6 av 10 var i jobb store deler av tiden etter tiltaksdeltakelse. Relativt få hadde lange perioder med arbeidsledighet og eventuelt tiltak, men drøyt 2 av 10 ble etter hvert registrert med behov for spesielt eller varig tilpasset innsats, og dermed nedsatt arbeidsevne. I tillegg var det en del som sluttet å sende meldekort til NAV uten å være registrert med et arbeidsforhold.

Vi fant at andelen som kom raskt i heltidsjobb var klart høyest blant arbeidssøkere med lønnstilskudd som første tiltak, mens det var relativt små forskjeller på arbeidsdeltakelsen til dem som startet med arbeidspraksis, opplæringstiltak eller oppfølgingstiltak. Tiltakskjedning var benyttet i omkring 16 prosent av tilfellene. Personer som først deltok i opplæringstiltak, arbeidspraksis eller oppfølgingstiltak, og deretter

lønnstilskudd, var de som i aller størst grad var i arbeid i etterkant.

Det er gjennomført en del forskningsbaserte evalueringer av tiltak i Norge, men som nevnt har denne forskningen noen svakheter. For det første er få eller ingen av evalueringene basert på randomiserte, kontrollerte forsøk, som er den beste metoden for å identifisere årsakssammenhenger og effekter. Siden individuelle egenskaper som helse og arbeidsevne, kompetanse og motivasjon varierer mye blant personer med nedsatt arbeidsevne, er det grunn til å tro at deltakelsen i de ulike tiltakene påvirkes av slike egenskaper, som igjen henger sammen med ulik sannsynlighet for å komme i arbeid. Dette gjør det vanskelig å kontrollere for seleksjon til tiltak uten å benytte randomisering til en forsøksgruppe og en kontrollgruppe. Det er også vanskelig å tolke forskning fra andre land, siden utformingen av tiltak og andre institusjonelle forhold varierer mye. Videre måles overgang til arbeid

oftest på et gitt tidspunkt, mens man vet mindre om hvordan det går med tiltaksdeltakerne på lengre sikt. I tillegg tar forskningen på tiltaksbruk og overgang til arbeid sjelden hensyn til tiltakskjeding, det vil si at samme person ofte deltar i flere tiltak over tid, og kunnskap om tiltakskjeding er i liten grad tilgjengelig.

Vi vil kort gjengi noen hovedfunn for personer med nedsatt arbeidsevne fra en fersk gjennomgang av norske studier (von Simson 2023).

Arbeidsrettede tiltak benyttes, som nevnt, ofte i kjeder. I denne sammenheng er det vanlig å skille mellom tiltaksstrategier som tar utgangspunkt i kvalifisering først og deretter utplassering i arbeidslivet («train-then-place»), for eksempel et opplæringstiltak fulgt av arbeidstrening i ordinær virksomhet, og strategier som legger vekt på rask utplassering i arbeidslivet og deretter kvalifisering («place-then-train»), for eksempel lønnstilskudd fulgt av opplæringstiltak. Generelt ser «place-then-train» ut til å ha bedre resultater for personer med nedsatt arbeidsevne enn «train-then-place», og særlig for personer med alvorlige psykiske lidelser, jf. IPS-metodikken (von Simson 2023).⁵

Når det gjelder de enkelte tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, konkluderes det med at midlertidig lønnstilskudd gjennomgående gir best effekt på overgang til arbeid (von Simson 2023). Også ordinære utdanningstiltak har relativt gode effekter på sysselsetting, men er forbundet med store innelåsingeffekter, det vil si at færre kommer i arbeid mens tiltaket pågår. Arbeidspraksis i ordinær virksomhet (nå arbeidstrening) har også positive effekter på overgang til jobb – mindre positive enn utdanningstiltak, men mer positive enn arbeidsmarkedsopplæring (også kalt AMO-kurs). Arbeidspraksis i skjermet sektor (nå arbeidsforberedende trening) oppgis derimot å ha dårlig effekt på sysselsetting. Men dette tiltaket brukes sannsynligvis mest som første del av en tiltakskjede og kan ikke forventes å gi tidlig overgang til arbeid. Det samme kan sies om avklaringstiltak.

Det er også funnet positive effekter av oppfølgingstiltak på overgang til jobb (von Simson 2023: 24–27). Disse tiltakene har gjennomgått betydelige endringer det siste tiåret. Det er nå både et eksternt, anbudsbasert oppfølgingstiltak, og oppfølgingstiltak i regi av NAV. Det viktigste av NAV-tiltakene kalles «Utvidet oppfølging i NAV» og er basert på SE-metodikken («Supported Employment»). Dette tiltaket skal ha bedre resultater med hensyn til sysselsetting enn det eksterne tiltaket, men også betydelig høyere kostnader (Proba 2020). Studier av SE-tiltak i Norge har imidlertid generelt vist små og usikre effekter (von Simson 2023). Et annet NAV-tiltak er «Individuell jobbstøtte», som er basert på IPS-metodikken («Individual Placement and Support»), og som særlig er rettet mot personer med alvorlige psykiske lidelser og gjennomføres i samarbeid med helsesektoren. Effekter av IPS-tiltak (inkludert noen få norske), hovedsakelig rettet mot personer med alvorlige psykiske lidelser, har vist svært gode resultater.

Problemstillinger

Vi ønsker å undersøke i hvilken grad tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne etter hvert kommer i jobb og oppnår en stabil arbeidstilknytning, eller om de fortsetter å være avhengig av oppfølging og ytelser fra NAV i lengre tid og eventuelt blir uføretrygdet. Resultatene må ikke tolkes som kausale effekter av tiltak, siden alle personene i analysen har deltatt i tiltak, og siden det med den valgte analysemetoden ikke er mulig å kontrollere for seleksjon til de enkelte tiltakene. Seleksjon ut fra individuelle egenskaper kan foregå på flere måter, for eksempel gjennom at ulike tiltak er rettet mot ulike målgrupper som har ulik sannsynlighet for å komme i jobb. Det kan også være en følge av NAV-veiledernes utvelgelse av hvem som får tilbud om tiltaksdeltakelse, eller skyldes ulik motivasjon blant mulige deltakere i et tiltak. De nevnte svakhetene ved forskningen på feltet gjør imidlertid at det er behov for flere ulike tilnærminger for å forbedre kunnskapen om hvordan tiltaksdeltakelse påvirker sysselsetting og andre utfallsmål.

Vi følger tiltaksdeltakerne gjennom NAVs registre i fem år fra de deltar i første tiltak i 2014, og forsøker å identifisere de mest typiske «veiene» de følger gjen-

⁵ Det ser ut til at det er motsatt for ordinære arbeidstakere, altså at «train-then-place» fungerer bedre enn «place-then-train».

nom ulike statuser (beskrevet under) i løpet av analyseperioden. En naturlig antakelse er at personer med nedsatt arbeidsevne vil følge noe annerledes veier enn ordinære arbeidssøkere, og at de vil tilbringe mer tid i tiltak og mindre tid i arbeid. Vi forventer også at de oftere har benyttet tiltakskjeder og at periodene i tiltak er mer langvarige enn for ordinære arbeidssøkere.

Vi vil blant annet belyse følgende problemstillinger:

- Hvor vanlig er det at tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne etter en kortere periode i tiltak⁶ kommer i arbeid og ikke lenger er registrert hos NAV, og hvor vanlig er det at de begynner å motta uføretrygd?
- Hvor vanlig er det å komme i arbeid, eller å begynne å motta uføretrygd, etter en eller flere lengre perioder i tiltak?
- Er det store forskjeller mellom de ulike tiltakene deltakerne starter i, når det gjelder hvor mange som henholdsvis kommer i arbeid eller begynner å motta uføretrygd?
- Hvor vanlig er tiltakskjeding? Hvilken type tiltakskjeder er vanligst, og er det store forskjeller mellom dem i hvor mange som kommer i arbeid eller begynner å motta uføretrygd?

I tillegg vil vi undersøke hvordan «veiene» tiltaksdeltakerne følger varierer med individkjennetegn.

Data og metode

I en tidligere artikkel analyserte vi hvordan det går i ettertid med ordinære arbeidssøkere som deltar i arbeidsmarkedstiltak (Nossen mfl. 2021). Vi vil, så langt det er hensiktsmessig, benytte samme analysedesign i denne artikkelen, slik at det blir mulig å sammenligne funnene. Datagrunnlaget er månedlige statistikkfiler med opplysninger fra NAVs saksbehandlingsverktøy Arena. I tillegg benyttes opplysninger fra folkeregisteret og om aktive arbeidsforhold og mottak av diverse ytelser.

Vi tar utgangspunkt i en kohort med alle som startet i et arbeidsrettet tiltak for personer med nedsatt arbeids-

evne i 2014, og som ikke deltok i slike tiltak de siste tre årene før (det vil si i 2011–2013). Dette er gjort for å begrense gruppen mest mulig til nye tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne. Noen vil imidlertid tidligere ha deltatt i tiltak for ordinære arbeidssøkere og deretter blitt «omklassifisert» til personer med nedsatt arbeidsevne. Vi avgrenser til personer i alderen 18–56 år som ikke døde eller utvandret i analyseperioden, og utelater personer som mottok uføretrygd samme måned som de startet i tiltak. Vi utelater også personer som i startmåneden deltok på varig lønnstilskudd eller tilrettelagt arbeid, hvorav de aller fleste uansett ville blitt utelatt siden de mottok uføretrygd. Dessuten utelater vi tilrettelegging og jobbskaping og egenetablering, som begge er lite benyttet i datagrunnlaget. Med disse avgrensningene ender vi opp med en kohort på 28 752 personer. På grunn av begrensninger i datakapasiteten, tar vi et tilfeldig utvalg på 10 000 personer fra denne kohorten.

Følgende kjennetegn måles i startmåneden i 2014: Kjønn, alder, landbakgrunn, høyeste påbegynte utdanning (selvrapportert), ytelse og første tiltak (tiltak benyttes heretter synonymt med tiltaksgruppe). Vi følger personene i NAVs registre fra den første måneden de deltar i tiltak og månedlig i nøyaktig fem år. Dataene består dermed av 60 månedsobservasjoner for hvert individ uansett hvilken måned de startet i tiltak. Det betyr at ingen følges lenger enn til november 2019, og analyseperioden overlapper dermed ikke med koronapandemien.

Statusinndeling

Ved valg av statuser i analysen er det første spørsmålet hvordan de ulike tiltakene skal inndeles. Det er viktig å ha et håndterbart antall tiltaksgrupper, samtidig som disse bør være relativt enhetlige. Vi har i hovedsak valgt å følge inndelingen i NAVs statistikk, men med enkelte tilpasninger: Opplæringstiltak er splittet på arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs) og utdanningstiltak, som vanligvis er uspesifisert i datagrunnlaget og derfor ikke kan inndeles ytterligere. Arbeidspraksis er splittet på arbeidstrening i ordinære virksomheter og arbeidsforberedende trening i skjermede virksomheter, siden disse tiltakene finner sted i ulike sektorer og derfor kan innebære ulik avstand til det ordinære arbeidslivet. «Helsemessig utredning og

⁶ Merk at vi med tiltak her mener tiltaksgruppe. Vi skiller ikke på om en periode i en tiltaksgruppe omfatter flere tiltak etter hverandre innen samme gruppe, eller bare ett sammenhengende tiltak.

behandling» er inkludert i arbeidsrettet rehabilitering.⁷ At noen tiltak som nevnt over er utelatt, betyr at de utelates i startmåneden, og personene det gjelder utelates dermed fra kohorten. I resten av analyseperioden behandles personer på disse tiltakene som personer med nedsatt arbeidsevne som ikke er i tiltak (eventuelt uføretrygdede).

Utover dette er det vanskelig å få kategoriene så enhetlige som ønsket uten at de blir uoversiktlige. Blant annet omfatter lønnstilskudd både midlertidig lønnstilskudd og et forsøk med AAP som lønnstilskudd (mens varig lønnstilskudd utelates), og oppfølgingstiltak omfatter både arbeid med bistand i ordinær virksomhet og oppfølging i skjermet sektor. Endelig består avklaringstiltak av både avklaring hos den enkeltes arbeidsgiver og i skjermet virksomhet. I disse tilfellene har vi valgt å ofre hensynet til enhetlige kategorier for å unngå å få mange, relativt sjeldne statuser i analysen.

Vi grupperer dermed de arbeidsrettede tiltakene i åtte kategorier, og benytter følgende inndeling i 13 gjensidig utelukkende statuser, omtrentlig rangert etter avstand fra det ordinære arbeidsmarkedet. Merk at «jobb» her vil si å være registrert med et aktivt arbeidsforhold uten å være registrert med noen av NAV-statusene, og det stilles ikke krav til stillingsandel. Tiltaksgruppene er plassert på midten, og også disse er grovt inndelt etter antatt avstand fra det ordinære arbeidsmarkedet.

1. Jobb (uansett stillingsandel; ikke registrert med uføretrygd eller annen NAV-status)
2. Ordinær arbeidssøker (inkl. delvis ledige og arbeidssøkere i tiltak)
3. Annet (restkategori)
4. Midlertidig lønnstilskudd
5. Utdanningstiltak
6. Arbeidsmarkedsopplæring
7. Arbeidstrening
8. Oppfølgingstiltak
9. Arbeidsrettet rehabilitering mv
10. Arbeidsforberedende trening

⁷ «Helsemessig utredning og behandling» kunne med fordel vært utelatt fra analysen, men dette dreier seg om få personer, så det har liten betydning for resultatene.

11. Avklaringstiltak
12. Nedsatt arbeidsevne, ikke i tiltak
13. Uføretrygd (også om de har annen NAV-status)

Vi har valgt ikke å ha en egen status for pågående utdanning. Det skyldes dels at vi bare kunne benyttet opplysninger om universitet/høyskole, og dels at vi eventuelt måtte skilt mellom utdanning som tiltak og utdanning på eget initiativ uten støtte fra NAV.

Arena-statusene (status 2 og 4-12) er gjensidig utelukkende, men for å unngå at noen i utvalget står med flere statuser samtidig, må vi gjøre enkelte prioriteringer. Som antydning over er «jobb» prioritert etter alle NAV-statusene, slik at «jobb» bare omfatter personer som ikke er registrert hos NAV den måneden. Uføretrygd er derimot prioritert foran både jobb og de andre NAV-statusene, slik at «uføretrygd» vil inkludere noen personer som jobber eller deltar i tiltak. «Annet» omfatter alle som ikke er registrert i noen annen status den måneden. Dette kan være personer som fortsatt har nedsatt arbeidsevne eller har blitt «omklassifisert» til ordinære arbeidssøkere, men som (midlertidig eller varig) lar være å sende meldekort til NAV. Disse kan for eksempel ta utdanning med støtte fra Lånekassen, være sysselsatt som selvstendig næringsdrivende eller frilanser, eller være forsørget av andre. Noen av dem kan motta andre ytelser fra NAV. I figurene har vi plassert «annet»-statusen nær «ordinær arbeidssøker», som muligens er statusen den har mest til felles med. Dette påvirker ikke resultatene, men gjøres for at det skal bli lettere å tolke figurene.

Tiltakskjedning defineres på samme måte som i analysen av ordinære tiltaksdeltakere – at et nytt tiltak følger enten rett etter det første, eller innen seks måneder.

Sekvensanalyse

I artikkelen benyttes sekvensanalyse, en metode som ivaretar et helhetlig perspektiv og er godt egnet til å analysere hvordan personer beveger seg mellom ulike statuser over tid (Cornwell 2015; Abbott 1995). Andre metoder innebærer vanligvis at man bare analyserer overganger fra én status til en eller flere andre statuser på et gitt tidspunkt. Med sekvensanalyse er fokuset ikke på enkeltoverganger, men på hele sekvensen av statuser og overganger mellom disse i løpet av analyseperioden.

Vi definerer først et sett gjensidig utelukkende statuser (se over) slik at hvert individ befinner seg i en av disse hver måned i analyseperioden. De 60 observasjonene for hvert individ kalles samlet for en sekvens. Deretter grupperes sekvenser som ligner på hverandre etter visse kriterier, i klynger. Dette gjør det mulig å identifisere de mest typiske «veier» tiltaksdeltakerne følger fra den første måneden i tiltak og gjennom ulike statuser måned for måned i analyseperioden (se faktaboks).

Mindre enn 1 av 4 tiltaksdeltakere er innvandrere

En liten overvekt av tiltaksdeltakerne i kohorten (54 %) er kvinner (tabell 1). Dette er motsatt av hva vi fant for ordinære arbeidssøkere i tiltak (Nossen mfl. 2021). Det er imidlertid ikke overraskende at kvinner utgjør en høyere andel av tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne, siden de generelt er oftere registrert med

nedsatt arbeidsevne (56 % i 2014), mens menn normalt er i flertall blant ordinære arbeidssøkere.

Mange av tiltaksdeltakerne tilhører også en annen prioritert gruppe hos NAV, i tillegg til at de er prioritert fordi de har nedsatt arbeidsevne. Dette kan innebære at de vil ha større vansker med å skaffe arbeid enn andre med nedsatt arbeidsevne. Blant disse er personer under 30 år, som utgjør en tredjedel (32 %) av utvalget. Dette er lavere enn vi fant for ordinære arbeidssøkere i tiltak (48 %), men betydelig høyere enn andelen under 30 år blant alle personer med nedsatt arbeidsevne (19 % i 2014). Videre er hver femte (20 %) innvandrer fra et land utenfor EØS-området, som også er lavere enn vi fant for ordinære arbeidssøkere (30 %). De fleste av disse er født i Asia eller Afrika. Men et stort flertall av deltakerne (77 %) er norskfødte. Dette er en betydelig høyere andel enn vi fant for ordinære arbeidssøkere (58 %).

Om sekvensanalysen

I første steg av sekvensanalysen konstrueres en ulikhetsmatrise, som angir parvise «ulikheter» mellom alle sekvensene i utvalget. Vi benytter en standardmetode («optimal matching») hvor hver ulikhet beregnes som en «kostnad» ved å gjøre to sekvenser identiske. Dette kan omfatte substitusjonskostnader (kostnaden ved å bytte ut en status med en annen) og kostnader ved innsetting av en ny status og/eller sletting av en status («indels»). Vi lar substitusjonskostnadene være basert på faktiske overgangsrater mellom statuser (hvor vanlige ulike overganger er), mens indel-kostnaden settes lik halvparten av den maksimale substitusjonskostnaden.

I andre steg tar vi utgangspunkt i ulikhetsmatrisen og grupperer sekvenser som ligner hverandre ved hjelp av klyngeanalyse. Også her velger vi en standardmetode ved å ta utgangspunkt i hierarkisk klyngeanalyse av typen Ward og justere denne ved hjelp av PAM-algoritmen. Antallet klynger bestemmes dels ut fra verdien på en kvalitetsparameter (ASW; «average silhouette width»), som sier noe om sannsynligheten for at en klynge er homogen eller mer tilfeldig sammensatt (og tilsvarende for hele settet av klynger), og dels en skjønsmessig vurdering av i hvilken grad de identifiserte klyngene gir meningsfull informasjon.

Hver klynge kan omfatte mange sekvenser, og ofte er få av dem identiske. Det er likevel mulig å avdekke noen typiske mønstre i hver klynge. Vi benytter visuelle framstillinger til å gi beskrivende navn på hver klynge ut fra hva vi anser som den mest typiske «veien» personene i klyngen følger.

Flertallet (56 %) hadde i 2014 videregående skole som høyeste påbegynte utdanning (selvrapportert utdanning), men relativt mange hadde bare grunnskole eller ukjent utdanning (til sammen 25 %). Et stort flertall av deltakerne mottok arbeidsavklaringspenger i startmåneden (68 %). Relativt få mottok tiltakspenger (7 %) eller dagpenger (3 %). Noen (16 %) mottok andre ytelser som sosialhjelp (8 %), kvalifiseringsstønning, sykepenger eller overgangsstønning, eller lønn hvis de deltok i tiltak med lønnstilskudd. Av de resterende (5 %) kan noen ha ventet på svar på søknad om en ytelse (inkl. uføretrygd).

Avklaringstiltak vanligst første måned, oppfølgingstiltak totalt

Det valgte analysedesignet innebærer at alle personer i utvalget deltok i tiltak i startmåneden. De åtte tiltakene utgjorde dermed til sammen 100 prosent av observasjonene den første måneden (tabell 2). Samlet utgjorde tiltaksdeltakelse 26 prosent av alle månedsobservasjonene (60 månedsobservasjoner per person), men den siste måneden i analyseperioden var bare 7 prosent i tiltak. Det var flest som hadde avklaring som første tiltak i 2014 (29 %). Avklaringstiltak brukes for å avklare arbeidsevnen, herunder både med tanke på bistandsbehovet og for å vurdere om personen er kvalifisert for å søke om uføretrygd. Vi finner at avklaringstiltak var

Tabell 1. Deskriptiv statistikk for hele utvalget (N=10 000). Målt i startmåneden i 2014. Prosent.

Variabel og kjennetegn	Andel av populasjonen	Variabel og kjennetegn	Andel av populasjonen
Kjønn		Høyeste påbegynte utdanning *)	
Kvinner	54,2	Grunnskole	14,8
Menn	45,8	Videregående	56,4
Alder		Høyere utdanning ≤ 4 år	15,5
18-19	5,8	Høyere utdanning > 4 år	3,3
20-24	14,4	Ukjent	10,0
25-29	12,1	Ytelse første måned	
30-34	12,0	Arbeidsavklaringspenger	68,5
35-39	13,2	Tiltakspenger	7,4
40-44	13,9	Dagpenger	2,8
45-49	13,3	Sykepenger	3,0
50-56	15,3	Overgangsstønad	0,4
Innvandringsbakgrunn		Sosialhjelp	8,3
Norge	76,6	Kvalifiseringsstønad	3,4
EØS/vestlige land	3,6	Lønnstilskudd/lønn	0,9
Land utenfor EØS	19,7	Ingen av disse	5,2

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

Kilde: NAV

vanlig bare de tre første månedene av analyseperioden og ble svært lite brukt etter det. Det er mulig en del av dem som startet med avklarings tiltak var ordinære arbeidssøkere når de begynte i tiltaket og ble «omklassifisert» til nedsatt arbeidsevne mens de fortsatt var registrert i dette tiltaket.

De vanligste tiltakene i startmåneden var ellers arbeidstrening (20 %) og oppfølging (15 %). En del (9–11 % hver) hadde arbeidsforberedende trening, arbeidsmarkedsoppfølging eller utdanningstiltak som første tiltak. Langt færre hadde arbeidsrettet rehabilitering (4 %) eller lønnsstilskudd (2 %). Utover i analyseperioden ble det stadig mindre vanlig å delta i tiltak, samtidig som sammensetningen av tiltakene endret seg. Totalt sett var oppfølgingstiltak vanligst, fulgt av utdanningstiltak, arbeidstrening og arbeidsforberedende trening.

Nær 4 av 10 ble uføretrygdet i løpet av analyseperioden

Som nevnt stod tiltakene for en fjerdedel av månedsobservasjonene. De vanligste statusene i analyseperioden som helhet var nedsatt arbeidsevne uten å delta i

tiltak (31 %), fulgt av uføretrygd (17 %) og jobb (16 %). Den siste måneden i analyseperioden har de to sistnevnte statusene økt betydelig (uføretrygd 39 %, jobb 25 %). Statusene som står lengst fra vanlig arbeid – uføretrygd og nedsatt arbeidsevne uten å delta i tiltak – utgjorde til sammen 48 prosent av månedsobservasjonene, og siste måned i analyseperioden var 54 prosent i en av disse statusene. Selv om dette er en relativt høy andel, kan en del av de aktuelle personene jobbe noe (jf. definisjonen av «jobb» over), og de som mottar uføretrygd kan også være i tiltak (for eksempel varig tilrettelagt arbeid). Relativt få har status som ordinær arbeidssøker eller «annet» (ukjent status).

Perioder i tiltak setter preg på 2 av 7 klynger

Sekvensanalysen ga det beste statistiske kvalitetsmålet (ASW=0,33) for en løsning med 5 klynger. Siden tiltak utgjør en relativt liten andel av månedsobservasjonene, var det få av disse 5 som ga noen særlig innsikt i hvordan de ulike tiltakene brukes. Vi testet derfor løsninger med 6–13 klynger ut fra et ønske om å

Tabell 2. Statusfordelinger for hele utvalget (N=10 000). Prosent.

	Status første måned	Status siste måned	Månedsobservasjoner i alt (60 per person)
I alt	100,0	100,0	100,0
Jobb (ikke registrert hos NAV)	-	24,7	15,6
Ordinær arbeidssøker	-	5,7	4,2
Annet	-	7,9	6,0
Midlertidig lønnstilskudd	1,7	0,9	1,6
Utdanningstiltak	9,2	1,2	5,3
Arbeidsmarkedsopplæring	10,7	0,5	2,2
Arbeidstrening	19,6	1,0	5,0
Oppfølgingstiltak	15,2	1,9	5,7
Arbeidsrettet rehabilitering	3,9	0,0	0,2
Arbeidsforberedende trening	10,9	1,6	4,5
Avklaringstiltak	28,7	0,2	1,4
Nedsatt arbeidsevne, ikke i tiltak	-	15,5	31,1
Uføretrygd	-	38,7	17,3

Kilde: NAV

identifisere klynger hvor tiltak utgjør en større andel av observasjonene, og eventuelt også fange opp eksempler på tiltakskjedning. Vi endte da på en løsning med 7 klynger (ASW=0,31) som den som best balanserer kvalitetskriteriene mot ønsket om mer innsikt i bruken av tiltak. To av disse klyngene preges i betydelig grad av tiltak.

Under følger en beskrivelse av klyngene, som er gitt navn ut fra hvilke «veier» som er de vanligste i hver klynge. Denne vurderingen er i all hovedsak basert på visuell inspeksjon av figur 1, som viser statusfordelingen i hver klynge måned for måned i analyseperioden, og en figur med representative sekvenser i hver klynge (ikke vist).

De fleste som blir uføretrygdet har forholdsvis korte perioder i tiltak

De to største klyngene utgjør til sammen omtrent halvparten av utvalget (figur 1). I begge disse er tiltaksdeltakelsen for de fleste relativt kortvarig. Det gjelder klyngene kalt *Tidlig uføretrygd* (22 %) og *Lite tiltak, sent til uføretrygd* (28 %). I førstnevnte klynge mottar alle uføretrygd innen utløpet av analyseperioden. I den sistnevnte tar det lengre tid å få en endelig avklaring av

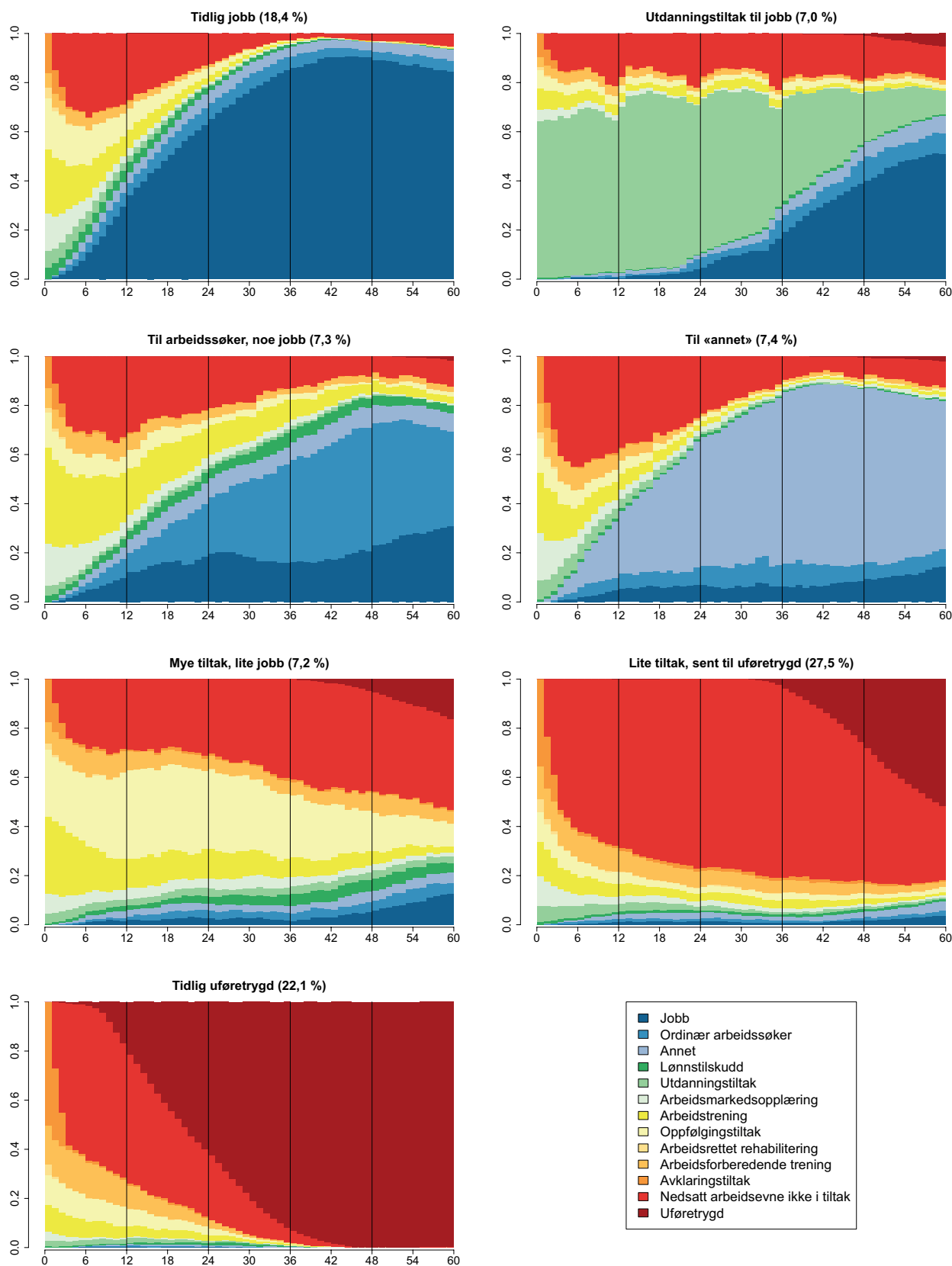
arbeidsevnen, men ved slutten av perioden mottar nesten halvparten uføretrygd, og svært få har kommet i jobb. Det kan dermed se ut til at de fleste også i denne klyngen vil være uføretrygdet i løpet av få år.

Nær 1 av 5 får en stabil arbeidstilknytning

Den tredje største klyngen har vi kalt *Tidlig jobb* (18 %). Her er over halvparten i jobb og ikke lenger registrert hos NAV etter 18 måneder («tidlig» må her sees i forhold til at det dreier seg om personer som på starttidspunktet har nedsatt arbeidsevne). Andelen i jobb fortsetter å øke etter det, og de aller fleste får en stabil arbeidstilknytning innen utgangen av analyseperioden. I klyngen *Til arbeidssøker, noe jobb* (7 %) kommer en del i jobb, men flere går over til status som ordinær arbeidssøker, noe som innebærer at de har gjenvunnet arbeidsevnen uten å være i jobb, og fortsatt er registrert hos NAV. Representative enkeltsekvenser (ikke vist) tyder på at mange først har kommet i jobb og deretter blitt registrert som ordinær arbeidssøker.⁸ Det dominerende tiltaket i denne klyn-

⁸ Dette er en av to klynger med dårlige kvalitetsparametre, noe som gjør at de ikke bør tillegges for stor vekt. Den andre er *Mye tiltak, lite jobb*.

Figur 1. Statusfordeling måned for måned i analyseperioden. Andel av hver klynge (venstre akse). Overskriftene angir andeler av hele utvalget.



Kilde: NAV

gen er arbeidstrening, og den er en av to klynger hvor et merkbart antall er på lønnstilskudd.

En del slutter å sende meldekort og finnes ikke lenger i NAVs registre

I en femte klynge kalt *Til «annet»* (7 %) går de fleste etter hvert over til å ha ukjent status. Også blant personer med nedsatt arbeidsevne er det altså en del som slutter å sende meldekort og ikke lenger er registrert hos NAV, men uten at vi finner dem igjen med et arbeidsforhold. Det er rimelig å tro at dette er personer som ikke har rett til arbeidsavklaringspenger eller dagpenger, men det er mulig en del mottar andre ytelser som sosialhjelp, kvalifiseringsstønad eller overgangsstønad.

Mange kommer i jobb etter flere år i utdanningstiltak

To av klyngene preges altså i større grad av perioder i tiltak. I *Utdanningstiltak til jobb* (7 %) er ordinær utdanning som tiltak den dominerende statusen de første 2–3 årene, og svært få kommer i jobb de to første årene (jf. innelåsingseffekter). Ved slutten av analyseperioden er imidlertid litt over halvparten i jobb, og det er også en del som er ordinære arbeidssøkere eller fortsatt tar utdanning.

Mange går lenge i tiltak uten å komme i jobb

I den siste klyngen, kalt *Mye tiltak, lite jobb* (10 %), er det annerledes. Her er flertallet i tiltak de første 2–3 årene, men det er få som kommer i jobb og slutter å være registrert hos NAV. I starten er omtrent like mange i oppfølgingstiltak og arbeidstrening, og etter hvert er det oppfølging som dominerer. Det er også et merkbart antall på lønnstilskudd. Etter fem år er om lag halvparten registrert med nedsatt arbeidsevne uten å være i tiltak (eller uføretrygd), og en del er fortsatt i tiltak.

Første tiltak og tiltakskjedning

Her ser vi først på hvilket tiltak personene deltok i første måned i analyseperioden (tabell 3, øverste del).

Flest i jobb etter lønnstilskudd og utdanningstiltak

Andelen som er plassert i klyngen *Tidlig jobb* er høyest med 50 prosent blant de få som startet med

midlertidig lønnstilskudd, mot 18 prosent i utvalget som helhet. Blant deltakerne på lønnstilskudd er det også en relativt lav andel i de to klyngene hvor flertallet blir uføretrygdet – til sammen 28 prosent, mot 50 prosent totalt. At det er få som starter med lønnstilskudd kan ha sammenheng med at relativt få personer med nedsatt arbeidsevne er klare for å utføre vanlige arbeidsoppgaver i hel- eller deltidsstilling, som er en forutsetning for å delta i dette tiltaket (riktignok med lavere produktivitet).

Mange kommer også i jobb etter utdanningstiltak. Blant dem som startet med dette tiltaket er det (naturlig nok) en spesielt høy andel i *Utdanningstiltak til jobb* (48 %). Etter fem år var 42 prosent av alle som startet i utdanningstiltak i jobb og ikke lenger registrert hos NAV (ikke vist). Blant dem som startet i utdanningstiltak er det også en relativt lav andel i klyngene som knyttet til uføretrygd (til sammen 25 %).

Blant deltakere i arbeidsmarkedsopplæring er det en forholdsvis høy andel i *Tidlig jobb* (26 %), men samtidig plasseres relativt mange av disse i klyngene knyttet til *«annet»-status* (13 %), ordinære arbeidssøkere (11 %) og *Lite tiltak, lite avklaring* (31 %).

De som startet med arbeidsforberedende trening eller avklaringstiltak har den laveste andelen i *Tidlig jobb* (begge 10 %). Motsatt har disse to gruppene den høyeste andelen i de to klyngene hvor flertallet blir uføretrygdet (til sammen 66–73 %). Også blant dem som startet med arbeidsrettet rehabilitering er denne andelen høy (65 %), men her er det flere i *Tidlig jobb* (21 %).

Blant deltakere i oppfølgingstiltak er det en noe lavere andel i de to klyngene knyttet til uføretrygd (til sammen 40 %). Relativt mange av disse er plassert i *Tidlig jobb* (25 %) eller i *Mye tiltak, lite jobb* (19 %).

Blant deltakere i arbeidstrening er andelen i *Tidlig jobb* den samme som for oppfølgingstiltak (25 %), men her er det færre i klyngene knyttet til uføretrygd (32 %). Også i denne gruppen er det relativt mange i *Mye tiltak, lite jobb* (16 %), men også i *Til arbeidssøker, noe jobb* (15 %).

Tiltakskjedning vanligere enn blant ordinære arbeidssøkere

Vi finner at 42 prosent av tiltaksdeltakerne har benyttet er form for tiltakskjedning når vi inkluderer kombinasjoner hvor første og andre tiltak tilhører samme tiltaks-

gruppe (tabell 3, nederste del). Dette er en god del høyere enn vi fant for ordinære arbeidssøkere (16 %, jf. Nossen mfl. 2021). Merk at tiltakskjedning, slik vi bruker begrepet her, ikke behøver å være planlagt, men kan være et resultat av at man forsøker flere ulike tiltak over tid.

Tabell 3. Andel i hver klynge, etter hva som var første og eventuelt andre tiltak. Prosent.

	Tidlig jobb	Utdannings-tiltak til jobb	Til arbeids-søker, noe jobb	Til annet	Mye tiltak, lite jobb	Lite tiltak, sent til uføretrygd	Tidlig uføretrygd	N
I alt	18,4	7,0	7,3	7,4	10,3	27,5	22,1	10 000 (100,0)
Første tiltak								
Midlertidig lønnskudd	50,0	2,9	10,9	5,2	3,4	21,3	6,3	174
Utdanningstiltak	13,8	48,0	3,3	6,1	4,3	18,8	5,7	922
Arbeidsmarkedsopplæring	26,1	3,1	11,5	13,2	7,9	30,9	7,3	1 073
Arbeidstrening	24,5	3,1	14,5	9,4	16,4	19,9	12,2	1 961
Oppfølgingstiltak	24,9	3,5	6,8	6,8	18,6	21,5	18,0	1 519
<i>Av dette: Arbeid med bistand</i>	<i>22,4</i>	<i>3,4</i>	<i>6,1</i>	<i>6,3</i>	<i>21,9</i>	<i>18,6</i>	<i>21,2</i>	<i>749</i>
<i>Av dette: Annen oppfølging</i>	<i>27,3</i>	<i>3,5</i>	<i>7,4</i>	<i>7,3</i>	<i>15,3</i>	<i>24,3</i>	<i>14,9</i>	<i>770</i>
Arbeidsrettet rehabilitering mv	20,9	2,3	3,8	4,6	5,9	38,8	23,7	392
Arbeidsforberedende trening	10,1	2,5	5,3	8,2	8,4	33,3	32,3	1 091
Avklaringstiltak	10,3	2,3	3,3	4,9	6,2	34,2	38,7	2 868
Tiltakskjedning: 9 mest brukte kombinasjoner (alle >1 %)								
Avklaring > Arbeidsforberedende	7,8	2,8	6,8	5,3	8,1	37,0	32,2	395
Avklaring > Oppfølging	20,9	1,6	3,1	4,7	23,4	24,6	21,8	321
Oppfølging > Arbeidstrening	23,7	2,3	11,4	4,7	23,2	18,5	16,1	211
AMO > Arbeidstrening	26,3	1,8	14,6	14,0	18,1	21,6	3,5	171
Avklaring > Arbeidstrening	25,5	3,4	8,1	3,4	9,4	28,2	22,1	149
Arbeidstrening > AMO	27,3	5,5	22,7	5,5	24,2	11,7	3,1	128
Arbeidstrening > Oppfølging	22,8	1,6	15,4	4,1	30,1	13,0	13,0	123
Arbeidstrening > Lønnskudd	43,6	0,0	19,7	11,1	13,7	6,0	6,0	117
Arbeidsforberedende > Oppfølging	16,4	1,7	6,9	4,3	34,5	7,8	28,4	116
<i>Ingen tiltakskjedning*</i>	<i>17,9</i>	<i>5,2</i>	<i>5,6</i>	<i>8,2</i>	<i>5,7</i>	<i>30,6</i>	<i>26,8</i>	<i>5 786</i>

* Det er også regnet som tiltakskjedning når første og andre tiltak tilhører samme tiltaksgruppe, men slike kombinasjoner er ikke tatt med i tabellen.

Kilde: NAV

Totalt sett skiller ikke resultatene for personer med tiltakskjedning i en eller annen form seg særlig mye fra utvalget som helhet. De største forskjellene er at flere med tiltakskjedning befinner seg i klyngen *Mye tiltak, lite jobb*, mens færre er plassert i klyngene hvor de fleste begynnes å motta uføretrygd. Dette kan skyldes at mange som blir uføretrygdet, av helsemessige årsaker er lite aktuelle for tiltak (med unntak av avklaringstiltak og eventuelt arbeidsforberedende trening).

I våre data er det ingen tiltakskjede som er veldig utbredt, men den vanligste kjeden består av avklarings-tiltak fulgt av arbeidsforberedende trening (3,9 % av det totale utvalget). Mange ulike tiltakskjeder er benyttet, og vi vil her bare kommentere de vanligste kombinasjonene og noen av de mer interessante funnene.

Andelen i *Tidlig jobb* er aller lavest blant dem som startet med avklaringstiltak og deretter deltok på arbeidsforberedende trening (8 %), mens de som har hatt arbeidstrening før arbeidsmarkedsopplæring har den høyeste andelen i *Til arbeidssøker, noe jobb* (23 %). Vi finner at det blant dem som startet med arbeidsforberedende trening eller arbeidstrening, og deretter deltok i oppfølgingstiltak, er en høy andel i *Mye tiltak, lite jobb* (30–35 %). Andelen er relativt høy også blant dem som deltok i avklaring før oppfølging, oppfølging før arbeidstrening eller arbeidstrening før arbeidsmarkedsopplæring (23–24 %).

Hvordan henger klyngene sammen med kjennetegn?

Vi har også undersøkt hvordan de 7 klyngene henger sammen med kjennetegn ved tiltaksdeltakerne i startmåneden, og ser først på klyngene som i liten grad preges av tiltak. Det er ingen store kjønnsforskjeller, men menn er noe overrepresentert i *Tidlig jobb* sammenlignet med kvinner, mens det er motsatt særlig i de to klyngene knyttet til uføretrygd (tabell 4).

Flere i *Tidlig uføretrygd* med økende alder

Variasjonen er større etter alder. Andelen i *Tidlig jobb* øker med alderen fra 18–19 år til 25–29 år, for deretter å synke med alderen, og det samme ser vi for *Utdan-*

ningstiltak til jobb. Det motsatte er tilfelle for *Tidlig uføretrygd*, men her er det en mye sterkere økning med alderen – fra en andel på 9 prosent blant dem som er 20–29 år til 46 prosent i alderen 50–56 år. Dette kan skyldes at flere med økende alder får en alvorlig sykdom som kan ha stor og langvarig virkning på arbeidsevnen. Andelen i de resterende klyngene synker med alderen, med unntak av *Lite tiltak, sent til uføretrygd*. Her er andelen forbausende lik i alle aldersgrupper, med mellom 25 og 30 prosent.

Flere i *Tidlig uføretrygd* blant norskfødte enn blant innvandrere

Noe overraskende er andelen i klyngen *Tidlig jobb* litt høyere blant innvandrere enn blant norskfødte, og den er høyest blant innvandrere fra utenfor EØS-området. De norskfødte er betydelig overrepresentert i *Tidlig uføretrygd* og *Utdanningstiltak til jobb*, mens innvandrere er overrepresentert i klyngene knyttet til ordinære arbeidssøkere og «annet». En medvirkende årsak kan være at det blant norskfødte er en del med alvorlige helseproblemer (herunder medfødte sykdommer) som relativt raskt kvalifiserer for uføretrygd, mens dette er mindre vanlig blant innvandrere.

Som man kunne forvente, er det også tydelige forskjeller etter utdanningsnivå. Andelen i *Tidlig jobb* og *Utdanningstiltak til jobb* øker med høyere utdanning, mens det er motsatt når det gjelder *Til «annet»* og *Lite tiltak, sen uføretrygd*.

Mottakere av AAP begynner oftere å motta uføretrygd

Det er også noen interessante forskjeller etter hvilken ytelse tiltaksdeltakerne mottok i startmåneden. De relativt få som mottok dagpenger eller lønn over lønnstilskuddsordningen har klart høyest andel i *Tidlig jobb* (40–51 %). Det er også en relativt høy andel i denne klyngen for flere andre ytelser. Når det gjelder dagpenger, er det litt uklart hva den høye andelen kan skyldes. En mulig tolkning er at denne gruppen har mottatt dagpenger som ordinære arbeidssøkere og deretter blitt syke og vurdert til å ha nedsatt arbeidsevne, samtidig som arbeidsevnen ikke ble langvarig nedsatt og at de derfor kom raskt tilbake i jobb etter tiltak.

Tabell 4. Andel i hver klynge, etter kjennetegn i startmåneden. Prosent.

	Tidlig jobb	Utdannings-tiltak til jobb	Til arbeids-søker, noe jobb	Til annet	Mye tiltak, lite jobb	Lite tiltak, sent til uføretrygd	Tidlig uføretrygd	N
I alt	18,4	7,0	7,3	7,4	10,3	27,5	22,1	10 000 (100,0)
Kjønn								
Kvinner	15,8	7,6	6,0	6,8	9,8	29,1	24,9	5 425
Menn	21,5	6,2	8,7	8,2	10,9	25,7	18,8	4 575
Alder								
18-19	15,9	8,6	10,5	9,2	14,0	27,3	14,5	579
20-24	21,3	8,3	10,1	11,4	13,8	25,8	9,3	1 444
25-29	24,0	12,8	9,3	8,2	11,6	25,4	8,7	1 212
30-34	23,2	10,5	8,1	8,0	10,2	27,9	12,2	1 196
35-39	21,1	7,7	7,1	5,8	10,7	29,5	18,1	1 318
40-44	17,9	6,2	5,9	7,2	8,7	28,7	25,3	1 389
45-49	13,7	3,5	6,2	6,1	8,2	28,9	33,4	1 332
50-56	10,6	0,8	3,3	4,6	7,5	26,9	46,2	1 530
Høyeste påbegynte utdanning								
Grunnskole	15,2	3,5	8,2	10,7	9,5	31,1	21,8	1 479
Videregående skole	18,8	7,5	7,6	6,7	10,6	27,2	21,6	5 645
Høyere utdanning <= 4 år	20,3	9,3	6,3	6,9	10,7	25,0	21,5	1 554
Høyere utdanning > 4 år	23,8	9,1	10,7	4,3	11,6	22,3	18,3	328
Ukjent	16,3	4,9	4,1	8,4	8,8	29,7	27,9	994
Innvandringsbakgrunn								
Norge	17,6	8,2	5,9	5,9	10,3	27,3	24,8	7 665
EØS/vestlige land	19,5	5,2	11,3	8,2	10,4	32,4	12,9	364
Land utenfor EØS	21,3	2,6	11,7	13,2	10,0	27,8	13,3	1 971
Ytelse første måned								
AAP	14,0	8,5	4,1	5,3	8,8	29,7	29,8	6 853
Tiltakspenger	28,0	2,0	16,7	12,7	13,0	22,9	4,6	738
Dagpenger	39,8	1,1	15,4	11,1	14,7	13,6	4,3	279
Sykepenger	29,4	18,7	5,7	6,0	8,0	21,4	10,7	299
Overgangsstønad	25,0	2,3	9,1	9,1	20,5	34,1	0,0	44
Sosialhjelp	20,6	1,9	14,2	13,7	16,3	28,3	5,0	826
Kvalifiseringsstønad	29,1	0,6	18,0	14,5	16,9	18,0	2,9	344
Lønn/lønnskudd	51,1	3,3	16,3	5,4	2,2	19,6	2,2	92
Ingen av disse	28,6	4,0	12,2	12,6	11,8	23,4	7,4	525

Kilde: NAV

Andelen i *Tidlig jobb* er lavest blant dem som i startmåneden mottok AAP (14 %) eller sosialhjelp (21 %). Dette motsvares av at AAP-mottakerne har høyest andel i de to klyngene knyttet til uføretrygd (til

sammen 60 %). Det er imidlertid mottakere av overgangsstønad som har den høyeste andelen i *Lite tiltak, sent til uføretrygd* (34 %). Når det gjelder AAP, henger dette naturligvis sammen med sykdomskravene

for å motta denne ytelsen, og det er viktig å huske at «jobb» her er definert som å ha et aktivt arbeidsforhold uten å være registrert hos NAV, slik at de som er plassert i andre kategorier enn «jobb» likevel kan jobbe noe.

I tillegg er det verdt å merke seg den relativt høye andelen i *Utdanningstiltak til jobb* blant sykepenge-mottakere (19 %). Det gjelder også til en viss grad AAP-mottakerne (9 %). Her er en mulig tolkning at det kan dreie seg om omskolering av personer som av helsemessige årsaker ikke kan gå tilbake til samme arbeidsoppgaver som før (jf. ordningen «friskmelding til arbeidsformidling»).

Mer langvarig tiltaksdeltakelse blant dem som først mottok andre stønader

Når det gjelder andelen som er plassert i *Mye tiltak, lite jobb*, hvor flertallet tilbringer mye tid i tiltak (særlig oppfølgingstiltak og i noe mindre grad arbeidstrening), varierer denne mindre med kjennetegn. Andelen synker med økende alder og stiger litt med økt utdanning, og er høyest blant mottakere av overgangs-stønad, kvalifiseringsstønad og sosialhjelp (16–20 %).

Oppsummering og diskusjon

I denne artikkelen har vi blant annet funnet følgende:

- Ved utgangen av analyseperioden var 1 av 4 i jobb og ikke lenger registrert hos NAV. De fleste av disse fikk etter alt å dømme en stabil arbeidstilknytning, selv om perioden vi har data for er begrenset til fem år. Mange kom i jobb etter forholdsvis korte perioder i tiltak, men det var også en del som kom i jobb etter mer langvarige utdanningstiltak eller etter å ha vært ordinær arbeidssøker en periode.
- Nesten 4 av 10 ble uføretrygdet i løpet av de fem årene, og andelen var fortsatt økende mot slutten av perioden. De fleste av disse hadde forholdsvis korte perioder i tiltak. Gjennom hele analyseperioden går nye personer over på uføretrygd, og mange av dem etter lengre perioder med nedsatt arbeidsevne uten å være i tiltak.
- Til sammen 1 av 8 tiltaksdeltakere hadde mer langvarige perioder i tiltak uten å komme i jobb, eller falt ut av NAVs registre etter å ha sluttet

å sende meldekort. En mulig forklaring på det sistnevnte kan være at en del som ikke (lenger) hadde rett til noen ytelse (utenom sosialhjelp) ikke så noen hensikt i å sende meldekort. Siden analysegruppen også kan omfatte en del sårbare personer, for eksempel på grunn av psykisk sykdom, hadde det vært interessant å vite om NAV har gjort noe for eventuelt å fange opp disse. Men dette framgår ikke av datagrunnlaget som er benyttet til analysen.

Når det gjelder de enkelte tiltakene (tiltaksgruppene), fant vi at andelen som kom i jobb var størst etter å ha hatt midlertidig lønnstilskudd eller utdanningstiltak som første tiltak. Derimot fant vi ingen større forskjeller mellom arbeidsmarkedsopplæring, arbeidstrening eller oppfølgingstiltak i andelen som kom i jobb i etterkant. Personer som deltok i arbeidsforberedende trening og avklaringstiltak kom i minst grad i jobb og ble i størst grad uføretrygdet. Dette er imidlertid i liten grad tiltak som kan forventes å føre til ordinært arbeid, i hvert fall på kort sikt.

Som nevnt kan ikke resultatene i denne analysen tolkes som kausale effekter, siden det ikke var mulig å kontrollere for seleksjon til tiltak. Generelt er det grunn til å tro at personer med relativt gode utsikter til å komme i jobb prioriteres til de mest «arbeidsnære» tiltakstypene som lønnstilskudd, utdanningstiltak og kanskje arbeidstrening. Når de to første av disse tiltakene kommer bedre ut med hensyn til arbeidstilknytning enn andre, kan vi dermed ikke utelukke at dette skyldes positiv seleksjon, selv om de to tiltakene ifølge effektstudier er de som har best effekt på sysselsetting. Analysen tyder imidlertid også på at den høyere overgangen til arbeid etter disse tiltakene, uansett om den skyldes seleksjon eller er en effekt av tiltakene, holder seg i et femårsperspektiv.

Det bør nevnes at relativt få personer med nedsatt arbeidsevne deltar på midlertidig lønnstilskudd. Dette kan ha sammenheng med at det ikke er så mange i denne gruppen som er klare for å utføre vanlige arbeidsoppgaver i hel- eller deltidstilling, som er en forutsetning for å delta i dette tiltaket, riktignok med lavere produktivitet. Sammen med det som er sagt over, tilsier dette at vi bør være forsiktige med å kon-

kludere om effekter av midlertidig lønnstilskudd for personer med nedsatt arbeidsevne. For ordinære arbeidssøkere er grunnlaget bedre for å anbefale økt bruk av lønnstilskudd.

Når det gjelder tiltakskjeding, tenker vi i utgangspunktet på om det er kjeder av tiltak som kan ses på som en progresjon på veien mot arbeid eller annen avklaring. Men slik vi operasjonaliserer tiltakskjeding kan vi ikke vite om tiltakskjedingen er et bevisst valg (en gjennomtenkt strategi), for personen det gjelder eller for veilederne i NAV. Vi fant at mer enn 4 av 10 benyttet en eller annen form for tiltakskjeding. Dette er en betydelig høyere andel enn for ordinære arbeidssøkere (knappt 1 av 6), med i prinsippet samme definisjon av tiltakskjeding (Nossen mfl. 2021). Vi fant imidlertid i liten grad at noen tiltakskjeder ble benyttet spesielt ofte. Blant annet av denne grunn er det vanskelig å si noe om hvordan tiltakskjedingen og det påfølgende tiltaket har påvirket sysselsetting og andre utfallsmål.

Et mer generelt funn er at det er relativt små forskjeller i utfall for de vanligste tiltakene (og tiltakskjedene). Det gjelder særlig arbeidsmarkedsopplæring, arbeidstrening og oppfølgingstiltak. Det er mulig dette er en indikasjon på at hvilket tiltak man deltar på ikke har så stor effekt på overgangen til arbeid for gruppen med nedsatt arbeidsevne. I så fall kan vi ikke se bort fra at den tidlige kartleggingsfasen hos NAVs veiledere, hvor det gjennomføres en behovsvurdering og eventuelt en arbeidsevnevurdering, kan være like viktig. I denne fasen er det trolig viktig at den enkelte opplever å bli sett og at deres utfordringer blir tatt på alvor av NAVs veiledere, slik at de blir motiverte for å delta i tiltak og får tro på at det finnes muligheter i arbeidsmarkedet også med de utfordringene de har med arbeidsevnen.

I denne artikkelen ga vi også de vanligste tiltakene egne statuser i analysen og studerte hvordan personene beveger seg mellom disse og mellom hvert tiltak og andre statuser. Dette antok vi ville være en mer hensiktsmessig metode når vi analyserer personer med nedsatt arbeidsevne, siden de tilbringer betydelig mer tid i tiltak enn ordinære arbeidssøkere. Likevel lyktes det i liten grad å identifisere tiltakskjeding på denne måten i sekvensanalysen.

Vi fant stor variasjon i utfallene etter hvilken ytelse personene mottok i startmåneden. Dette understreker at gruppen med nedsatt arbeidsevne ikke er identisk med mottakere av AAP, selv om disse utgjør en stor andel av gruppen. For å motta AAP må sykdom, skade eller lyte være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen. Det er mulig det ofte er vanskeligere å komme (tilbake) i arbeid når årsaken til nedsatt arbeidsevne er sykdom, enn når arbeidsevnen er nedsatt av andre grunner. Dette kan i så fall bidra til å forklare at tiltaksdeltakere som mottok AAP ved begynnelsen av analyseperioden i langt mindre grad kom i jobb enn de andre deltakerne, selv om vi ikke skal se bort fra at det også kan være sider ved AAP-ordningen som bidrar til lengre stønadsmottak enn nødvendig. Dette fordi det ikke finnes andre alternativer enn AAP til å gi en forutsigbar inntektssikring over noe tid for personer med nedsatt arbeidsevne.⁹

Selv om tiltakssystemet innebærer rasjonering av tiltaksplasser og det er vanlig å argumentere for å øke omfanget av tiltaksplasser, kan det være argumenter mot å øke antallet tiltaksplasser for personer med nedsatt arbeidsevne. Dette henger sammen med at effektene av tiltak er usikre. Personer med nedsatt arbeidsevne har dessuten tilgang på noen flere og til dels mer langvarige tiltak enn ordinære arbeidssøkere. NAV-veilederne kategoriserer personer med nedsatt arbeidsevne bestemmes nok delvis av et ønske om å kunne tilby tiltak av lengre varighet (og kanskje tiltakskjeding). Personer som ønsker å få delta på tiltak kan da ha en fordel av å få denne statusen, og særlig hvis de ikke tilhører andre prioriterte grupper, det vil si hverken er under 30 år, langtidsledig eller innvandrer fra utenfor EØS-området. Blant disse kan det være personer som har arbeidsevne til å utføre en vanlig, men mindre attraktiv jobb, men som ønsker å bedre sine muligheter på arbeidsmarkedet ved hjelp av tiltak finansiert av NAV, for eksempel lengre utdanningstiltak. Vi antar likevel at denne typen overforbruk ikke er svært utbredt.

.....
⁹ Kvalifiseringsstønad kan være et alternativ, men for å delta i kvalifiseringsprogrammet stilles det krav om vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og deltakelse i aktivitet på heltid.

Referanser

Abbott, Andrew (1995) «Sequence analysis: New methods for old ideas». *Annual Review of Sociology*, 21, 93–113.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2019) *Forskrift om oppfølgingstjenester i Arbeids- og velferdsetatens egen regi*.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2023) *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2023*.

Arbeids- og sosialdepartementet (2015) *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften)*. Sist endret 1.1.2023.

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

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.

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

von Simson, Kristine (2023) *Hva virker for hvem? Kunnskapsoversikt over effekter av aktiveringstiltak på sysselsetting og arbeidstilbud. Norske erfaringer*. NAV-rapport 2023: 1.