

MOTTAK AV YTELSER OG VEIER TIL ARBEID OG UTDANNING FOR UNGE SOM SØKER ARBEIDSRETTET BISTAND

Av Jon Petter Nossen og Audun Gjerde¹

Sammendrag

I denne artikkelen ser vi på unge under 30 år som søkte arbeidsrettet bistand fra NAV i 2014, og følger dem med registerdata fram til 2019. Formålet er å se på hvilke livsoppholdsytelser de mottok, samt hvilke veier de fulgte mot arbeid og utdanning eller andre statuser.

Flest unge mottok dagpenger i løpet av analyseperioden (43 %). En god del færre (19 %) mottok arbeidsavklaringspenger (AAP), som likevel var den vanligste ytelsen målt i totalt antall måneder den mottas. Det var også mange som mottok sosialhjelp (26 %) og/eller tiltakspenger (19 %). Alt i alt går det likevel bra med de fleste unge som søker arbeidsrettet bistand – nær 2 av 3 var i jobb eller høyere utdanning etter fem år og ikke lenger registrert hos NAV.

Hver tredje i kohorten fulgte en vei med relativt rask overgang til jobb, og disse oppnådde for en stor del en stabil arbeidstilknytning. Når vi ser på alle som mottok en ytelse i en eller flere måneder, var andelen som var i jobb ved slutten av femårsperioden høyest blant dem som mottok dagpenger med 64 prosent, mot omkring 40 prosent blant mottakerne av tiltakspenger, overgangsstønad og sosialhjelp. Færre var i jobb blant mottakerne av kvalifiseringsstønad med 25 prosent, og færrest blant AAP-mottakerne med 18 prosent.

Den største utfordringen for NAV ser ut til å være unge som vurderes til å ha nedsatt arbeidsevne. Av dem som tilhørte denne gruppen fra starten, fulgte 7 av 10 veier preget av langvarig mottak av AAP og/eller uføretrygd og liten overgang til arbeid. Generelt var andelen som fulgte disse to veiene størst blant dem under 20 år, kvinner, enslige forsørgere, norskfødte og unge med bare grunnskole eller ukjent selvrapportert utdanning. Innvandrere fra utenfor EØS-området hadde også noe lavere overgang til jobb, men fulgte oftere veier preget av perioder med sosialhjelp og tiltakspenger, eller sluttet å melde seg til NAV. Også blant disse var det mange under 20 år og med bare grunnskole eller ukjent utdanning.

.....
¹ Takk til Thomas Lorentzen ved Universitetet i Bergen for gode metoderåd.

Innledning

Unge under 30 år som søker bistand for å komme i arbeid eller beholde arbeid er en høyt prioritert gruppe for NAV fordi det er viktig å unngå langvarig utenforskap i ung alder. Det er behov for å få mer kunnskap om hvordan det går med de unge som registrerer seg hos NAV, og om effekter av ulike typer oppfølging, virkemidler og tiltak for disse. I en nylig artikkel beskrev vi hvordan unge under 30 år som søker arbeidsrettet bistand fra NAV, beveger seg gjennom ulike statuser de neste fem år (Nossen, Gjerde og Lorentzen 2021). Statusene var basert på blant annet om de unge var registrert som ordinære arbeidssøkere eller personer med nedsatt arbeidsevne, og om de deltok i arbeidsmarkedstiltak. Vi undersøkte i hvilken grad de etter hvert kom i arbeid eller utdanning og ikke lenger var registrert hos NAV, men vi benyttet i liten grad informasjon om livsoppholdsytelser (inntektssikringsordninger).

I denne artikkelen flytter vi oppmerksomheten til hvilke statlige eller kommunale ytelser unge som tar kontakt med NAV mottar. Vi undersøker når og hvor lenge de mottar ulike ytelser sett i et femårsperspektiv, og i hvilken grad de har overgang til arbeid eller utdanning uten videre støtte fra NAV. Til dette benytter vi sekvensanalyse, en metode som er velegnet til å gi et helhetlig bilde og som fanger opp både ulike typer overganger og i hvilken grad disse overgangene holder seg over tid. Metoden gjør det dermed mulig å skille mellom kortere perioder i arbeid og det å oppnå en mer stabil arbeidstilknytning. Siktemålet er å gi et oversiktsbilde som eventuelt kan tjene som et utgangspunkt for mer spesifikke analyser.

Utgangspunktet er alle under 30 år som søkte arbeidsrettet bistand fra NAV i 2014. Med dette mener vi at de registrerte seg som arbeidssøker eller søkte om arbeidsavklaringspenger (AAP), eller av andre årsaker ble registrert inn i NAVs fagsystem for arbeidsrettet oppfølging, Arena.² Vi følger denne kohorten fem år framover i tid, og analysen er dermed ikke påvirket av koronapandemien. Den kan imidlertid benyttes som en slags nullpunktsanalyse dersom det skal gjø-

res analyser av unge som mistet jobben eller fikk problemer med å skaffe seg jobb under pandemien.

De aktuelle ytelsene

Et viktig skille i NAVs arbeidsrettede oppfølging går mellom ordinære arbeidssøkere (innsatsgruppene *standardinnsats* og *situasjonsbestemt innsats*) og personer som er vurdert til å ha nedsatt arbeidsevne (innsatsgruppene *spesielt tilpasset innsats* og *varig tilpasset innsats*).³ Dette skillet har også betydning for hvilke ytelser som kan være aktuelle. For ordinære arbeidssøkere er dagpenger den viktigste ytelsen, selv om mange unge har for liten inntekt til å ha opptjent rett til dagpenger (se nærmere om regelverket for ytelsene i faktaboks). De fleste som er registrert med nedsatt arbeidsevne mottar AAP, men for denne gruppen er også uføretrygd og kvalifiseringsstønad aktuelle ytelser (uføretrygd kun for dem med varig tilpasset innsats⁴). Et første spørsmål vi vil undersøke er hvilken ytelse unge som søker arbeidsrettet bistand oftest mottar. NAVs statistikk viser at det på et gitt tidspunkt er to eller tre ganger så mange under 30 år som mottar AAP sammenlignet med dagpenger, men vi vil undersøke hvordan dette ser ut når vi tar hensyn til at mottak av AAP typisk har lengre varighet enn dagpenger.

Det er også flere andre statlige og kommunale ytelser som kan være aktuelle for unge som søker arbeidsrettet bistand. Vi vil undersøke omfanget av hver ytelse på ulike tidspunkter i femårsperioden vi følger de unge, og samlet varighet med hver ytelse. I sekvensanalysen vil vi blant annet undersøke om det er vanlig å bevege seg mellom ulike ytelser i en bestemt rekkefølge. I tillegg vil vi se på om overgang til arbeid eller utdanning uten videre støtte fra NAV varierer etter mottak av ytelse.

Av de andre ytelsene antar vi at sosialhjelp og tiltakspenger er de vanligste blant de unge. Sosialhjelp kan gis til personer som ikke har andre muligheter til å sikre sitt livsopphold, og er ofte eneste alternativ for unge som ikke har rett til dagpenger eller andre trygdeytelser. Tiltakspenger kan gis til personer som deltar i arbeidsmarkedstiltak dersom de ikke har rett til andre

² Vi tar ikke med personer som registreres i Arena i forbindelse med sykefraværsoppfølging.

³ Vedtak om innsatsbehov fattes etter NAV-loven § 14a.

⁴ De fleste som mottar uføretrygd, får ikke lenger oppfølging fra NAV og er derfor ikke registrert i noen innsatsgruppe.

trygdeytelser. Overgangsstønad for enslige forsørgere er naturlig nok mindre utbredt. Denne ordningen er betydelig endret de senere år med økende krav til aktivitet, noe som har bidratt til at færre mottar ytelsen (Dokken 2018). Kvalifiseringsstønad er en del av det kommunale kvalifiseringsprogrammet, som benyttes relativt sjelden for de unge. Ordningen krever nedsatt arbeidsevne uten å ha rett til AAP og benyttes nå mest for innvandrere (Lima og Furuberg 2018).

De fleste som mottar sykepenger, svangerskapspenger⁵ eller foreldrepenger, har en jobb å gå tilbake til. Vi ser derfor bort fra disse ytelsene når personen samtidig er

registrert med et aktivt arbeidsforhold. Grunnen til at de likevel tas med i analysen er at selvstendig næringsdrivende, frilansere og dagpengemottakere kan ha rett til sykepenger og svangerskapspenger, samtidig som mottak av både dagpenger og AAP gir opptjening til foreldrepenger. Sykepenger kan også kombineres med å være ordinær arbeidssøker i inntil 12 uker under ordningen «friskmelding til arbeidsformidling», og noen får vedtak om nedsatt arbeidsevne mens de mottar sykepenger. I artikkelen vil vi primært rette oppmerksomheten mot de ulike ytelsene og i mindre grad arbeid og utdanning, siden begge ble studert i vår tidligere artikkel (Nossen, Gjerde og Lorentzen 2021).

NAV-ytelser som kan gis til unge som søker arbeidsrettet bistand

Dagpenger under arbeidsløshet: Den viktigste ytelsen for ordinære arbeidssøkere med tidligere arbeidsinntekt. For å få rett til dagpenger må vanlig arbeidstid være redusert med minst 50 prosent, og man må ha en brutto arbeidsinntekt på minst 1,5 G (grunnbeløpet i folketrygden⁶) det siste året eller minst 3 G de tre siste årene (fra 1.7.2019 endret fra avsluttede kalenderår til 12-månedersperioder). Den maksimale stønadperioden er på 12 eller 24 måneder avhengig av om man har hatt en inntekt på minst 2 G eller ikke. Ytelsen utgjør 62,4 prosent av tidligere inntekt.

Arbeidsavklaringspenger (AAP): Denne ytelsen er rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne. For å ha rett til AAP må arbeidsevnen være nedsatt med minst halvparten, og sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak. Det er også en forutsetning at man får aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak, eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. I tillegg er det et krav om fem års botid i Norge. Ytelsen utgjør 66 prosent av tidligere inntekt, men med en minste ytelse tilsvarende 2 G (lavere sats for de under 25 år ble innført i 2020).

Uføretrygd er rettet mot personer med varig nedsatt arbeidsevne. Formålet er å sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Det er krav om minst fem års botid i Norge. Ytelsen utgjør 66 prosent av tidligere inntekt, med en minste ytelse på 2,28 G for gifte og samboende og 2,48 G for enslige, men noe høyere (2,66 G/2,91 G) for dem som ble uføre før fylte 26 år. Ytelsen påvirkes også av botid.

Tiltakspenger er rettet mot både ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Denne ytelsen skal sikre

inntekt for deltakere på arbeidsmarkedstiltak som ikke mottar dagpenger eller AAP, og tilsvarer minstesatsen for dagpenger. Den er begrenset til perioder med deltakelse i tiltak. I 2016 ble det innført en aldersgrense på 18 år for å motta tiltakspenger.

Overgangsstønad kan gis til enslige forsørgere med barn under 8 år som på grunn av omsorg for barn er midlertidig ute av stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid, eller først kan ta arbeid etter en tid med omstilling eller utdanning. Det er krav om yrkesrettet aktivitet eller utdanning/opplæring fra yngste barn har fylt ett år. Ytelsen utgjør 2,25 G. Maksimal stønadperiode er tre år, men med mulighet til forlengelse.

Kvalifiseringsstønad er en kommunal ytelse som er forbeholdt deltakere på kvalifiseringsprogrammet. Det er rettet mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne som ønsker å komme i jobb, men som trenger ekstra oppfølging for å klare det. Programmet er helårig og på full tid, og kan romme ulike former for aktivitet med sikte på å bedre mulighetene for overgang til arbeid, samt helsehjelp og opptrening. Det varer inntil to år, men kan i særlige tilfeller forlenges med ytterligere ett år. Ytelsen utgjør 2 G, men noe mindre (1 1/3 G) for dem under 25 år.

Sosialhjelp er også en kommunal ytelse. Økonomisk stønad gis til dem som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, og skal ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulp. Den kan gis som et supplement til annen inntekt eller ytelse. Fra 1. januar 2017 er kommunene pålagt å stille aktivitetskrav for tildeling av økonomisk stønad til unge under 30 år.

I tillegg kommer sykepenger, svangerskapspenger og foreldrepenger (se over).

⁶ Per 1. mai 2022 er 1 G = 111 477 kroner.

⁵ Svangerskapspenger er en ytelse for gravide kvinner som ikke kan fortsette å jobbe under svangerskapet fordi det vil medføre risiko for barnet.

Foreliggende kunnskap

I vår første artikkel om unge under 30 år som søker arbeidsrettet bistand, fant vi at 4 av 10 kom relativt raskt i jobb og ikke lenger var registrert hos NAV (Nossen, Gjerde og Lorentzen 2021). Mange i denne gruppen skaffet seg jobb selv uten bistand fra NAV. I tillegg kom mange etter hvert i jobb blant de drøyt 3 av 10 som hadde noe lengre perioder som arbeidssøkere, i høyere utdanning eller med ukjent status (hvorav noen antagelig gikk videregående skole). De fleste oppnådde en stabil arbeidstilknytning, særlig i den førstnevnte gruppen, og etter fem år var 6 av 10 i jobb uten å være registrert hos NAV. Videre fant vi at 16 prosent i lengre perioder var registrert med nedsatt arbeidsevne. Av disse deltok om lag halvparten i lengre perioder i tiltak, og en fjerdedel begynte å motta uføretrygd i løpet av analyseperioden på fem år. I tillegg hadde 1 av 10 lengre perioder med ukjent status. I en regresjonsanalyse fant vi at oppfølgingsstatusen de unge hadde den første måneden, det vil si om de var ordinære arbeidssøkere eller vurdert til å ha nedsatt arbeidsevne, var det kjennetegnet som hadde størst betydning for i hvilken grad de kom i jobb i løpet av analyseperioden. Andre viktige kjennetegn var utdanningsnivå og arbeidserfaring (det vil si om de hadde opptjent rett til dagpenger), og også alder og innvandringsbakgrunn hadde betydning.

Det å motta ulike ytelser kan naturligvis ha betydning både for om den enkelte får en anstendig inntekt, for arbeidsdeltakelse og for overgang til uføretrygd, den mest varige av de aktuelle ytelsene. Alt annet likt vil de som mottar en ytelse – spesielt en økonomisk gunstig eller langvarig ytelse – ha mindre økonomisk insentiv til å komme i arbeid enn dem som mottar en mindre gunstig ytelse eller ingen ytelse. Dette kan innebære at de i mindre grad vil drive aktiv jobbsøking eller delta i arbeidsrettede tiltak. For eksempel ble det i en studie av helt ledige (ikke bare unge) funnet at sannsynligheten for overgang til jobb er størst de første månedene, men at den stabiliserer seg relativt raskt for helt ledige uten rett til dagpenger, mens de med rett til dagpenger har synkende sannsynlighet for overgang til jobb helt til dagpengerrettighetene utløper (Yin mfl. 2019). Det er selvsagt også stor variasjon i gruppen av unge som registrerer seg hos NAV

som vil kunne påvirke i hvilken grad de kommer i arbeid, det gjelder blant annet helse/arbeidsevne, kvalifikasjoner/utdanning og motivasjon.

En annen studie viste at mange unge ledige er «gjengangere» eller «flergangsledige» (Drange og Ingelsrud 2021). For eksempel mottok 11 prosent av unge førstegangsledige dagpenger ett år etter endt ledighetsperiode, mens 4 prosent mottok AAP og 3 prosent tiltakspenger. Særlig for AAP og tiltakspenger var andelen størst blant dem med lavest utdanning.

De siste årene har det vært mye oppmerksomhet om AAP-ordningen. For å få denne ytelsen må sykdom, skade eller lyte være en vesentlig medvirkende årsak til nedsatt arbeidsevne. Et av diskusjonstemaene har vært om dette kravet kombinert med en mer sjenerøs ytelse enn dagpenger bidrar til unødvendig sykeliggjøring («medikalisering») av en del unge NAV-brukere og dermed forlenget utenforskap (Schreiner 2019; Bakken 2020). Dette gjelder særlig for dem med lite arbeidserfaring, siden AAP i motsetning til dagpenger har en minsteytelse som er uavhengig av tidligere inntekt (se faktaboks). Et annet tema har vært hvor raskt arbeidsavklaringen skal foregå og hvor lenge man skal kunne motta ytelsen, jf. de omfattende regelverksendringene for AAP fra 1. januar 2018 (NAV 2021).⁷ Merk at analysedesignet i denne artikkelen ikke er egnet til å undersøke effekter av regelverksendringene.

Datagrunnlag og metode

Unge under 30 år som søkte arbeidsrettet bistand i 2014 identifiseres ut fra månedlige statistikkfiler hentet fra saksbehandlingsverktøyet Arena, og kobles sammen med opplysninger fra diverse andre statistikkfiler. Følgende kjennetegn måles i startmåneden: Kjønn, alder, selvrapportert utdanningsnivå, landbakgrunn, bostedsfylke, enslig forsørger og oppfølgingsgruppe (ordinær arbeidssøker/nedsatt arbeidsevne).

.....
⁷ Blant endringene var en viss innstramming av sykdomskravet, reduksjon av den maksimale stønadsperioden fra 4 til 3 år for nye tilfeller, begrensning av muligheten til forlengelse av stønadsperioden utover maksimalperioden, og innføring av en karenperiode på ett år etter stans av ytelsen. Det ventes nå igjen endringer etter at Regjeringen i mai 2022 foreslo å avvikle karenperioden og endre unntaksreglene for forlengelse av stønadsperioden.

Opplysninger om mottak av ytelser som registreres i Arena – det vil si dagpenger, AAP og tiltakspenger – er basert på om det på uttrekkstidspunktet hver måned er registrert et gyldig vedtak om ytelse. Siden det er en viss saksbehandlingstid fra en person registrerer seg som arbeidssøker og søker om en ytelse til vedtak er fattet, vil mange få ytelsen etterbetalt fra den første måneden.⁸ Datagrunnlaget vi benytter korrigerer ikke for dette. Vi kan dermed ikke utelukke at opplysningene om ytelser er mangelfulle, spesielt dersom en ytelse mottas i svært kort tid mellom datoene for to månedsuttrekk.

Vi starter med alle under 30 år som var registrert som ordinær arbeidssøker eller vurdert til å ha nedsatt arbeidsevne i 2014, men avgrenser populasjonen til nye unge ved å fjerne alle som var registrert også i 2013.⁹ Vi følger disse gjennom registrene i nøyaktig 60 måneder (fem år). Første observasjon for hver person gjelder den måneden i 2014 de først ble registrert, slik at den nøyaktige analyseperioden avhenger av hvilken måned i 2014 de ble registrert. Vi utelater personer som utvandrer eller dør i løpet av perioden, og noen få personer under 16 år.

Statusinndeling

Vi definerer 14 gjensidig utelukkende statuser som hver person kan befinne seg i måned for måned. Personer som ikke mottar noen ytelse en måned, vil få status ut fra om de har et aktivt arbeidsforhold eller er registrert med pågående høyere utdanning, eller er registrert hos NAV uten noen ytelse. Sistnevnte kategori deles igjen inn i ordinære arbeidssøkere og personer som er vurdert til å ha nedsatt arbeidsevne. Begge disse statusene kan også omfatte personer som deltar i tiltak hvor det utbetales lønnstilskudd (midlertidig eller varig) til arbeidsgiver.

Det er i utgangspunktet mulig å være i flere statuser samme måned. Dette skyldes dels graderte ytelser og

annen kombinasjon av statuser, og dels uoverensstemmelser mellom opplysninger hentet fra ulike datakilder (for eksempel fordi det ikke alltid er registrert nøyaktige fra-og-med og til-og-med datoer). Vi må da velge hvilken av statusene som skal prioriteres i analysen. Listen over statuser under er satt opp i prioritert rekkefølge. Prioriteringen er noe løst basert på varighet av ytelsene og hvor arbeidsrettede de er. Dette har imidlertid ikke stor betydning, siden samtidig mottak av flere ytelser er forholdsvis sjeldent. For eksempel vil en som både mottar uføretrygd og er registrert med jobb samme måned, ha uføretrygd som status. Prioriteringsrekkefølgen innebærer at vi har benyttet en streng definisjon av «jobb». Dersom vi i denne statusen inkluderte også personer som jobber i kombinasjon med å motta en ytelse eller være på lønnstilskudd eller i høyere utdanning, ville andelen i jobb blitt noe høyere. På den annen side er det ikke lagt noen begrensning på hvor mange timer man må jobbe for å ha status «jobb». Definisjonen er valgt for å kunne si noe om i hvilken grad de unge klarer seg selv uten støtte fra NAV.

Merk at sosialhjelp er prioritert etter de fleste andre ytelsene. De som får sosialhjelp som status vil dermed (stort sett) ikke ha dette som supplerende ytelse. Deltakelse i videregående utdanning har vi dessverre ikke opplysninger om, så det vil inngå i restkategorien «annet».

1. Uføretrygd
2. AAP
3. Dagpenger
4. Tiltakspenger
5. Overgangsstønad
6. Kvalifiseringsstønad
7. Sosialhjelp
8. Sykepenger (uten registrert arbeidsforhold)*
9. Foreldrepenger (uten registrert arbeidsforhold)
10. Nedsatt arbeidsevne uten ytelse fra NAV
11. Ordinær arbeidssøker uten ytelse fra NAV
12. Høyere utdanning (uten ytelse fra NAV)
13. Jobb (uten ytelse fra NAV)
14. Annet

* Et fåtall personer med svangerskapspenger er slått sammen med sykepenger.

⁸ I 2014 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for dagpenger 16 dager, for AAP 15 dager (men dette inkluderer ikke tiden det tar å vurdere inngangsvilkåret, § 11-5 i folketrygdloven), tiltakspenger 8 dager, overgangsstønad 23 dager og uføretrygd 204 dager (kilde: intern styringsinformasjon).

⁹ Vi må likevel regne med at noen i kohorten har vært registrert hos NAV før, det vil si i 2012 eller tidligere («gjengangere»).

Sekvensanalysen

Metoden vi benytter er sekvensanalyse (Cornwell 2015; Abbott 1995). Vi benytter statusinndelingen som er beskrevet over og undersøker først hvordan kohorten samlet fordeler seg på stater gjennom femårsperioden. Selve sekvensanalysen består av to steg: Først konstrueres en avstandsmatrise som angir den parvise «kostnaden» ved å gjøre individuelle sekvenser identiske. Til dette benytter vi standardmetoden «Optimal Matching», hvor vi lar substitusjonskostnadene bestemmes på grunnlag av hvor vanlige overganger mellom ulike stater er (faktiske overgangsrate) og setter «indell»-kostnaden lik halvparten av den maksimale substitusjonskostnaden. I andre steg grupperes enkeltsekvenser som ligner på hverandre. Til dette benytter vi først hierarkisk klyngeanalyse av typen «Ward», men justerer resultatet fra denne ved hjelp av «PAM»-algoritmen (som er vanlig å gjøre). Valg av antall klynger er delvis basert på «silhuett»-koeffisienten, som sier noe om hvorvidt en klynge er tilfeldig sammensatt eller ikke, men er i siste instans en skjønsmessig vurdering. Klyngeinndelingen er altså ikke basert på spesifikke kriterier.

Beskrivelsen av hver klynge er basert på figurer som viser statusfordelinger gjennom analyseperioden og informasjon om enkeltsekvenser. På grunnlag av denne informasjonen gir vi klyngene beskrivende navn som angir de mest typiske løpebanene («veiene») de unge følger i løpet av analyseperioden. Vi undersøker også hvordan løpebanene varierer med ulike kjennetegn.

Dette suppleres ved å se nærmere på enkeltsekvenser for alle som mottar en bestemt ytelse én eller flere måneder i analyseperioden. Ved å se på enkeltsekvenser ønsker vi å få fram informasjon om når i analyseperioden og mellom hvilke stater overganger typisk skjer, men dette er vanskelig på grunn av det store antallet sekvenser og det faktum at få av dem er helt like. Vi kommer et stykke på vei ved å identifisere representative enkeltsekvenser og presentere disse visuelt («relative frequency sequence plots»; Fasang og Liao 2014). Informasjonsinnholdet reduseres da ved å sortere enkeltsekvensene etter visse kriterier, dele dem i et antall like store undergrupper, og for hver undergruppe

velge den såkalte «medoid»-sekvensen (mediansekvensen) gitt valgt sorteringsmetode. Vi har satt maksimalt antall undergrupper til 200 og valgt antallet i hver figur ut fra hvor mange sekvenser som ligger til grunn. Flere ulike sorteringsmetoder er benyttet (kommenteres i resultatdelen). I hvilken grad disse figurene er fullt ut representative avhenger av hvor godt sorteringsmetoden og metoden som benyttes til å beregne avstandsmatrisen (se over) fungerer i forhold til problemstillingene som skal undersøkes. Inntil videre er metoden bare tilgjengelig med noe begrenset funksjonalitet.

Resultater for hele kohorten samlet

Dagpenger og sosialhjelp vanligste ytelser fra starten

Vi begynner med å se på hvordan den samlede kohorten fordeler seg på stater gjennom de fem årene (figur 1 og tabell 1). Den første måneden var de vanligste ytelsene dagpenger (12 %) og sosialhjelp (8 %).¹⁰ Et stort flertall – så mange som 64 prosent – hadde status som ordinær arbeidssøker uten ytelse. Men allerede den andre måneden blir denne andelen redusert til 23 prosent, og etter et halvt år er den bare 7 prosent. To spesielle forhold gjør at vi ikke vil legge vekt på den høye andelen den første måneden. For det første går mange av disse (21 % av hele kohorten) over til status «annet» den andre måneden, det vil si at de slutter å sende meldekort til NAV uten at vi finner dem igjen i jobb eller høyere utdanning. Restkategorien «annet» kan blant annet omfatte videregående utdanning, som vi mangler opplysninger om. For det andre begynner en god del å motta dagpenger den andre og til dels tredje måneden. Andelen med dagpenger øker fra 12 prosent første måned til 21 prosent tredje måned, og dette er den klart vanligste ytelsen blant de unge på dette tidspunktet av analyseperioden. Økningen er sannsynligvis ikke reell, men skyldes trolig et etterslep i utbetaling som følge av saksbehandlingstiden ved søknad om dagpenger som nevnt over. Vi ser en tilsvarende økning den andre måneden for tiltakspenger, men her skyldes den nok i større

.....
¹⁰ I tabeller og figurer er «annet» plassert annerledes enn rekkefølgen vi benyttet til prioritering når en person har flere stater i samme måned (se Metode og datagrunnlag). Årsaken er at figurene er lettere å tolke med jobb og uføretrygd som ytterpunkter.

grad at det – selv for prioriterte grupper som unge – vil ta noe tid fra registrering av ønske om arbeidsrettet bistand til de blir henvist til et arbeidsmarkedstiltak og får vedtak om tiltakspenger.

Bare 3 prosent av kohorten var registrert med nedsatt arbeidsevne uten ytelse den første måneden, men også denne gruppen reduseres de neste månedene som en sannsynlig effekt av saksbehandlingstid – i dette tilfellet for søknader om AAP og/eller uføretrygd.¹¹

Nær 2 av 3 unge i jobb eller høyere utdanning etter fem år

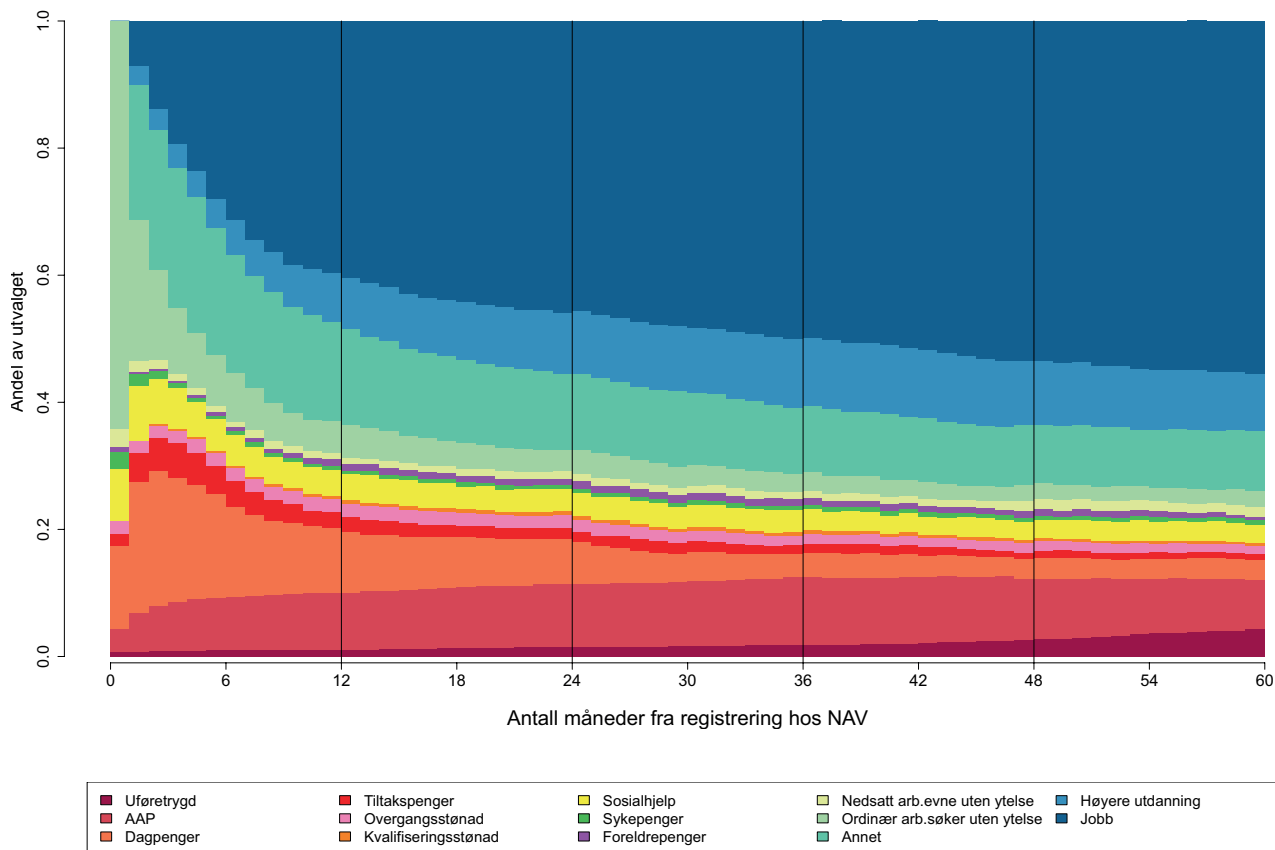
Vi ser også at det er en god del som begynner i (eller går tilbake til) jobb eller høyere utdanning allerede fra den andre måneden (figur 1). Etter tolv måneder er

andelen i jobb på 39 prosent, og den fortsetter å øke til andelen etter fem år er på 55 prosent. Andelen i høyere utdanning øker fram til den er på 11 prosent etter tre år. Siste måned i analyseperioden er 9 prosent i høyere utdanning. Siden relativt mange kombinerer høyere utdanning og jobb, hvorav vi har prioritert høyere utdanning foran, er det summen av disse som gir det mest presise bildet: Etter fem år er 64 prosent i jobb eller høyere utdanning, og altså ikke lenger registrert hos NAV. Men merk at på dette tidspunkt er kohorten med «unge» blitt noe eldre (21–34 år mot 16–29 år ved starten av analyseperioden).

AAP vanligste ytelse fra det er gått 15 måneder

Andelen som mottar dagpenger reduseres raskt etter de første tre månedene (figur 1). Andelen som mottar

Figur 1 Statusfordeling måned for måned i fem år fra første registrering hos NAV i 2014. Andeler av hele kohorten. Personer som var 16–29 år i startmåneden.



Kilde: NAV

¹¹ Det er sannsynligvis også lignende saksbehandlingseffekter for andre ytelser som ikke er like synlige i figuren.

Tabell 1. Statusfordelinger for den samlede kohorten. Antall og prosent.

	Status første måned		Status siste måned		Månedsobservasjoner i alt (60 per person)	
I alt	53 543	100,0	53 543	100,0	3 212 580	100,0
Uføretrygd	383	0,7	2 196	4,1	58 758	1,8
AAP	1 941	3,6	4 276	8,0	302 274	9,4
Dagpenger	6 587	12,3	1 609	3,0	220 903	6,9
Tiltakspenger	976	1,8	568	1,1	61 760	1,9
Overgangsstønad	1 085	2,0	692	1,3	57 580	1,8
Kvalifiseringsstønad	35	0,1	277	0,5	17 631	0,5
Sosialhjelp	4 379	8,2	1 662	3,1	123 547	3,8
Sykepenger	1 549	2,9	407	0,8	25 346	0,8
Foreldrepenger	447	0,8	258	0,5	30 934	1,0
Nedsatt arbeidsevne uten ytelse	1 728	3,2	862	1,6	39 836	1,2
Ordinær arbeidssøker uten ytelse	34 433	64,3	1 304	2,4	166 912	5,2
Annet	0	0,0	4 969	9,3	394 565	12,3
Høyere utdanning	0	0,0	4 782	8,9	283 337	8,8
Jobb	0	0,0	29 681	55,4	1 429 197	44,5

Kilde: NAV

AAP øker derimot fra 4 prosent den første måneden til 9 prosent etter tolv måneder. Etter dette overtar AAP som den vanligste ytelsen blant de unge i vår kohort. Andelen øker til 11 prosent etter tre år, men de to siste årene i analyseperioden reduseres den igjen noe. Dette henger nok sammen med at den maksimale stønadsperioden for AAP (med visse muligheter for forlengelse) på dette tidspunkt var fire år (treårsgrensen som ble innført i 2018 fikk bare virkning for nye tilfeller). Mottak av uføretrygd øker gjennom hele perioden, mens andelen som mottar sosialhjelp går noe ned de første tre årene og deretter stabiliserer seg. Den siste måneden mottar 8 prosent AAP og 4 prosent uføretrygd, mens 3 prosent hver mottar dagpenger og sosialhjelp.

Flest mottar dagpenger, men AAP mottas i flere måneder

Når vi ser på hvor stor andel de ulike ytelsene utgjør av alle månedsobservasjonene, er AAP størst med 9 prosent, mot 7 prosent for dagpenger (tabell 1). Av de øvrige ytelsene er det sosialhjelp som er mest benyttet med 4 prosent. Uføretrygd, tiltakspenger og overgangsstønad står for 2 prosent av månedsobservasjonene hver, mens de øvrige ytelsene benyttes enda sjeldnere.

For å gå litt dypere i dette har vi beregnet andelen unge som har mottatt en gitt ytelse én eller flere måneder i analyseperioden, og det gjennomsnittlige antall måneder disse har mottatt ytelsen. Vi finner at andelen som har mottatt en gitt ytelse er klart høyest for dagpenger med 43 prosent (tabell 2, første kolonne). Dette er i tråd med det vi kunne forvente, siden relativt mange mottar dagpenger i løpet av et år (selv om andelen med rett til dagpenger er lavere blant de unge). Dernest kommer sosialhjelp med 26 prosent, fulgt av tiltakspenger og AAP (begge 19 %). Med unntak av AAP er disse ytelsene typisk forholdsvis kortvarige. Det gjennomsnittlige antall måneder med ytelsen er klart høyest for AAP og uføretrygd med henholdsvis 30 og 27 måneder (tabell 2, andre kolonne). Vi må imidlertid regne med at varigheten av uføretrygd ville vært langt høyere hvis vi hadde fulgt kohorten over lengre tid. Dernest følger overgangsstønad (20 måneder) og kvalifiseringsstønad (14 måneder). Gjennomsnittlig antall måneder med sosialhjelp og tiltakspenger er på henholdsvis 9 og 6 måneder, og vil for mange omfatte flere perioder med disse ytelsene. Det samme kan være tilfelle med andre ytelser.

Tabell 2. Prosentandel av de unge som har mottatt en ytelse minst én måned i analyseperioden og gjennomsnittlig antall måneder med ytelsen for dem som har mottatt den.

Status	Andel minst én måned	Gjennomsnittlig antall måneder
Uføretrygd	4,1	27
AAP	18,8	30
Dagpenger	42,7	10
Tiltakspenger	18,9	6
Overgangsstønad	5,5	20
Kvalifiseringsstønad	2,4	14
Sosialhjelp	26,3	9
Sykepenger	13,1	4
Foreldrepenger	9,2	6

Kilde: NAV

Halvparten av klyngene er knyttet til bestemte ytelser

De ni klyngene vi identifiserte i sekvensanalysen presenteres i figur 2. Den viser for hver klynge hvordan de unge fordeler seg på statuser måned for måned og gir dermed et aggregert bilde av klyngene. På grunn av begrensninger knyttet til datakraft, benyttet vi her et tilfeldig utvalg av kohorten (representativt ut fra personkjenntegn) på 10 000 personer.

Mange kommer raskt i jobb uten å få noen ytelse fra NAV

Vi går gjennom klyngene i rekkefølge fra «mest jobb» til «mest uføretrygd». Den største, som vi har kalt *Raskt i jobb*, omfatter hver tredje person i utvalget (34 prosent). Etter tolv måneder er 81 prosent i denne klyngen i jobb uten ytelse, de fleste etter en periode som ordinær arbeidssøker uten ytelse eller å ha mottatt dagpenger eller hatt status «annet». Ved utgangen av analyseperioden er så mange som 87 prosent i jobb, så de aller fleste oppnår en stabil arbeidstilknytning. Denne gruppen har i stor grad klart seg selv uten særlig bistand fra NAV, selv om et mindretall har deltatt i tiltak (jf. Nossen, Gjerde og Lorentzen 2021).

Større overgang til jobb etter dagpenger enn etter overgangsstønad

Andelen som kommer i jobb i løpet av analyseperioden er også høy i to andre klynger. *Via dagpenger til*

jobb (11 %) omfatter unge som mottar dagpenger i en noe lenger periode, men som i stor grad kommer i jobb etterpå (63 % er i jobb ved slutten av perioden). Merk at de som er plassert i *Raskt i jobb* og som mottar dagpenger har hatt ytelsen i en kortere periode og kommer i gjennomsnitt raskere i jobb. Det er også en del som mottar dagpenger senere etter en periode i jobb. Mange av disse er «gjengangere» i den forstand at de har hatt flere perioder med dagpenger.¹² *Via «annet» til jobb* (15 %) omfatter unge som ikke lenger er registrert hos NAV, og heller ikke i jobb eller høyere utdanning, men som i stor grad kommer i jobb etter hvert (67 % ved utgangen av perioden). Vi antar at en del fortsetter i og eventuelt fullfører videregående skole i løpet av tiden i status «annet», men det er trolig også mange som er arbeidssøkere uten å sende meldekort til NAV fordi de ikke har rett til dagpenger. En del har også korte perioder med dagpenger, tiltakspenger eller sosialhjelp.

I to av klyngene er andelen som kommer i jobb lavere, men øker betydelig mot slutten av perioden. De fleste i klyngen *Høyere utdanning* (12 % av utvalget) har hatt perioder i jobb før de går over til høyere utdanning, men mange har også gått via status «annet» eller mottak av dagpenger. Drøyt en tredjedel (37 %) er i jobb ved slutten av perioden, men andelen vil trolig øke etter hvert som flere blir ferdige med utdanningen. I en liten klynge vi har kalt *Mottar overgangsstønad* (2 %) er 41 prosent i jobb uten ytelse fra NAV ved utgangen av analyseperioden. Også her virker det sannsynlig at flere vil komme i jobb senere. Mange har kortere perioder med andre ytelser, men mer enn en fjerdedel mottar fortsatt overgangsstønad ved utgangen av analyseperioden.¹³

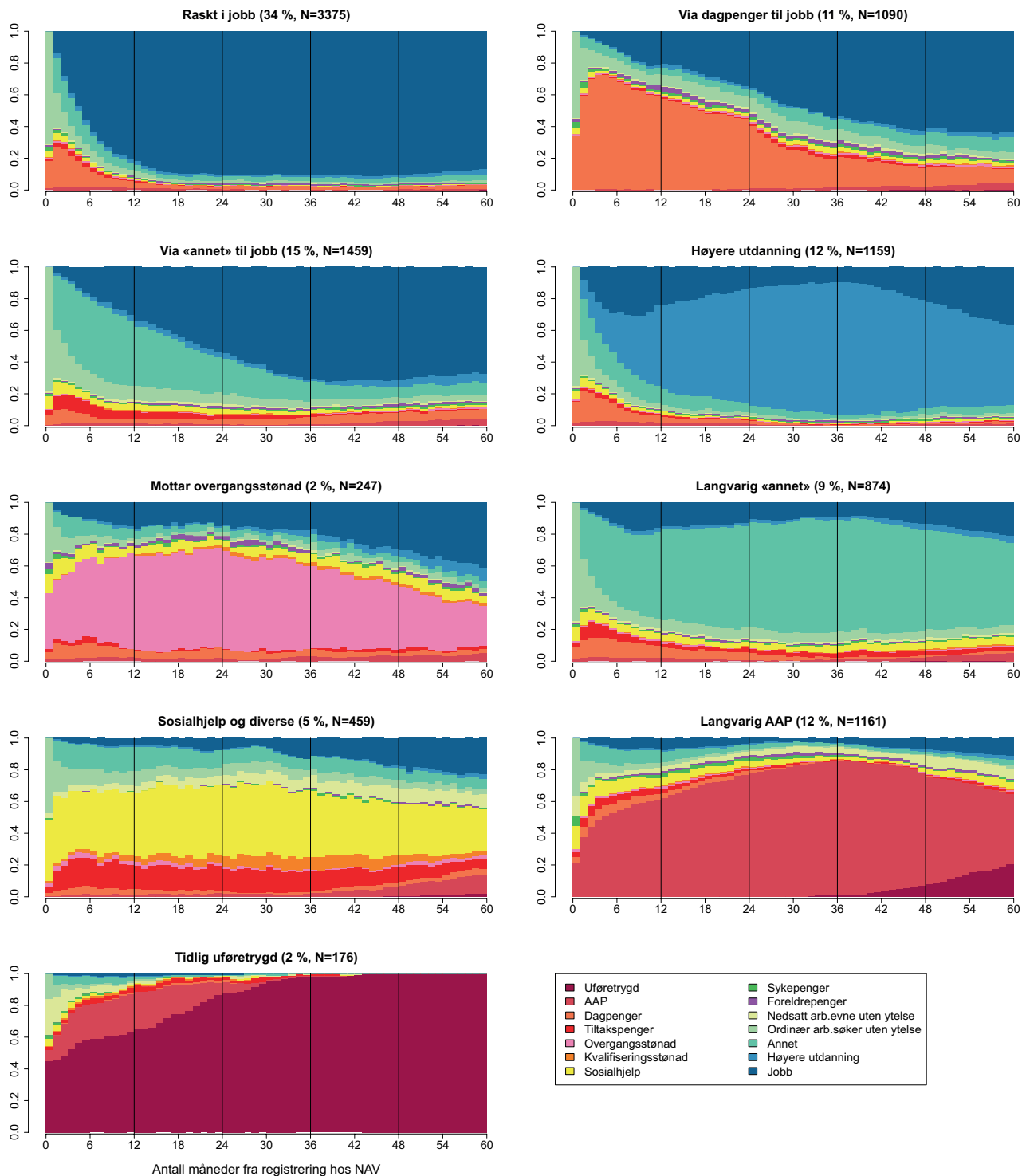
Nær 1 av 10 er lenge hverken registrert i jobb, høyere utdanning eller med en ytelse

De resterende klyngene omfatter mer problematiske løpebaner. *Langvarig «annet»* (9 %) består av unge som slutter å melde seg hos NAV, men som vi ikke

¹² Merk at en del av dagpengemottakerne kan være i jobb kombinert med å være delvis ledig.

¹³ Det kan tenkes at noen i denne klyngen får et nytt barn i løpet av analyseperioden og at de deretter begynner på en ny periode med overgangsstønad.

Figur 2 Statusfordeling måned for måned i fem år fra første registrering hos NAV i 2014. Et tilfeldig utvalg på 10 000 personer fra kohorten. Andeler av hver klynge.



Kilde: NAV

finner igjen med et aktivt arbeidsforhold eller i høyere utdanning. En del i denne klyngen mottar ytelser som dagpenger, tiltakspenger og sosialhjelp i kortere perioder. Vi kan ikke utelukke at en del fortsetter i videregående utdanning, men relativt få får en stabil arbeidstilknytning (21 % er i jobb ved slutten av perioden). I *Sosialhjelp og diverse* (5 %) er det mye bevegelse mellom ulike statuser. Her er andelen som mottar sosialhjelp i hele perioden mellom 25 og 45 prosent. Mange beveger seg fram og tilbake mellom sosialhjelp, tiltakspenger og «annet», og noen har en periode med kvalifiseringsstønad. I denne klyngen er det mange «gjengangere» både på sosialhjelp og tiltakspenger. Mot slutten av analyseperioden er det en del som kommer i jobb eller som begynner å motta AAP (henholdsvis 18 % og 12 % siste måned).

Unge mottak av AAP ofte langvarig, en god del går videre til uføretrygd

To av klyngene handler mest om nedsatt arbeidsevne, altså om personer med mer omfattende bistandsbehov. *Langvarig AAP* (12 %) omfatter unge som mottar AAP og ofte fortsetter med det i lengre tid. Det første året er det en del i denne klyngen som mottar sosialhjelp, dagpenger eller tiltakspenger, men andelen med AAP øker fram til omkring tre år, da den er på 85 prosent. Etter dette begynner en økende andel å motta uføretrygd (20 % siste måned) eller kommer i jobb (11 % siste måned). Nær halvparten (44 %) mottar fortsatt AAP ved slutten av perioden. Men på samme måte som vi så for dagpenger er det en del også i andre klynger som har kortere perioder med AAP, og blant disse kan andelen som kommer i jobb være høyere. Dette skal vi forsøke å belyse senere.

Tidlig uføretrygd (2 %) består av unge som begynner å motta uføretrygd i løpet av de 3–4 første årene i analyseperioden. Nær halvparten (45 %) av disse har mottatt uføretrygd fra første måned. At ikke alle først har en periode med AAP, kan skyldes at en del har en alvorlig sykdom som kvalifiserer direkte til uføretrygd (såkalte «kurantsaker»). Det er mulig disse har vært registrert for arbeidsrettet bistand tidligere før de fikk innvilget uføretrygd, og senere registrert seg for andre gang for å søke arbeid som tilleggsinntekt eller for å delta i for eksempel varig tilrettelagt arbeid. Det er også en del som er registrert med nedsatt arbeids-

evne uten ytelse (eller som ordinær arbeidssøker uten ytelse) i en del måneder før de begynner å motta uføretrygd. Disse kan ha blitt forsørget av familie, men får antagelig etterbetalt uføretrygd fra første måned.

I fem av de ni klyngene spiller ulike ytelser en sentral rolle. Det gjelder dagpenger, overgangsstønad, AAP og uføretrygd, samt «restklyngen» hvor både sosialhjelp og tiltakspenger er vanlige ytelser. Med unntak av å gå fra AAP til uføretrygd, fant vi ingen klynger med et tydelig mønster hvor mange går direkte fra én ytelse til en annen. Dette kan skyldes at mottak av ytelser utgjør et mindretall av månedsobservasjonene, og at tiden i jobb, høyere utdanning og «annet» er relativt dominerende totalt sett. Viktigere er det kanskje at måten inntektssikringsordningene er utformet på ikke skaper mange typiske «veier» fra én ytelse til en annen. Det er likevel mange som mottar flere ulike ytelser i løpet av analyseperioden, men de har da gjerne en periode i andre statuser som jobb, høyere utdanning eller «annet» mellom periodene med ytelser.¹⁴

Hvordan varierer løpebanene med kjennetegn?

Vi undersøker også hvordan andelen som følger de ulike løpebanene (eller mer presist: tilhører de ulike klyngene) varierer med kjennetegn (tabell 3). Det kjennetegnet som skiller mest, er hvilken oppfølgingsstatus de unge hadde den første måneden de var registrert hos NAV, i betydningen om de var registrert som ordinære arbeidssøkere eller personer med nedsatt arbeidsevne (jf. Nossen, Gjerde og Lorentzen 2021). Først og fremst fulgte de som var registrert som ordinære arbeidssøkere (som forventet) langt oftere løpebaner som fører raskt til jobb, sammenlignet med dem som var registrert med nedsatt arbeidsevne (henholdsvis 36 % og 11 % er i klyngen *Raskt i jobb*). Sammenhengen er den samme i de andre klyn-

¹⁴ Det er spesielt vanskelig å fange opp bevegelser mellom sosialhjelp/tiltakspenger og andre ytelser siden perioder med disse to ytelsene typisk er kortvarige og ofte gjentakende. Generelt er det også vanlig å gå fra sykepenger til AAP, men dette er sjeldent i våre data siden personer med et aktivt arbeidsforhold som mottar sykepenger ikke er gitt sykepenger som status (jf. Datagrunnlag og metode).

Tabell 3. Andel av utvalget som tilhører hver av klyngene, etter kjennetegn i startmåneden. Prosent

	Raskt i jobb	Via dag-penger til jobb	Via «annet» til jobb	Høyere utdanning	Mottar over-gangs-stønad	Lang-varig «annet»	Sosial-hjelp og diverse	Lang-varig AAP	Tidlig uføre-trygd	N
I alt	33,8	10,9	14,6	11,6	2,5	8,7	4,5	11,6	1,8	10 000
<i>Kjønn</i>										
Kvinner	32,6	9,8	13,1	11,5	5,1	8,4	3,7	14,3	1,5	4 730
Menn	34,8	11,8	15,9	11,7	0,2	9,1	5,3	9,2	2,0	5 270
<i>Alder</i>										
16-19 år	16,4	1,1	22,7	12,1	1,6	14,3	8,8	18,1	4,8	1 858
20-24 år	34,6	11,3	13,9	14,9	3,1	7,0	3,9	10,2	1,2	4 482
25-29 år	41,6	15,4	11,3	7,3	2,2	8,1	3,1	10,1	0,9	3 660
<i>Oppfølgings-status</i>										
Ordinær arbeidssøker	36,1	11,9	15,7	12,3	2,7	9,3	4,6	7,1	0,3	9 041
Nedsatt arbeidsevne	11,3	1,7	4,2	4,5	0,7	3,3	4,4	54,8	15,1	959
<i>Enslig forsørger</i>										
Ja	20,6	12,9	4,3	4,6	28,6	3,7	6,8	18,2	0,3	325
Nei	34,2	10,8	14,9	11,8	1,6	8,9	4,5	11,4	1,8	9 675
<i>Landbakgrunn</i>										
Norge	34,1	10,0	14,0	12,7	2,4	7,4	3,7	13,6	2,1	7 930
Innvandret fra EØS-området	39,8	20,8	16,1	3,3	1,4	13,5	1,7	2,9	0,5	867
Innvandret fra utenfor EØS	27,0	9,9	17,5	10,1	3,7	14,3	12,2	4,7	0,6	1 203
<i>Høyeste påbegynte utdanning</i>										
Grunnskole	17,1	10,6	20,0	1,1	3,8	15,8	11,7	16,7	3,2	651
Videregående	32,9	12,2	14,6	11,8	2,8	7,9	4,6	12,0	1,2	6 216
Høyere utdanning ≤ 4 år	43,8	9,0	12,0	18,7	1,5	7,4	0,7	6,5	0,4	1 711
Høyere utdanning > 4 år	52,3	7,5	14,8	11,6	0,9	8,0	1,2	3,7	0,0	587
Ukjent utdanning	19,8	7,9	15,2	3,8	2,3	12,6	9,1	20,7	8,6	835

Kilde: NAV

gene hvor mange kommer i jobb. Motsatt fulgte de som fra starten var registrert som ordinære arbeidssøkere langt sjeldnere løpebaner hvor man i stor grad mottar AAP eller uføretrygd. Det er altså en sterk sammenheng mellom hvilken oppfølgingsstatus (inn-

satsgruppe) man registreres med hos NAV den første måneden og ytelsesforløpet de neste fem årene. Dette er naturlig siden de som har nedsatt arbeidsevne må forventes å ha større problemer med å komme i jobb de neste fem år enn dem som «bare» er ordinære

arbeidssøkere.¹⁵ Det er likevel langt fra alle som følger de «forventede» løpebanene. Dette innebærer at det både er en del som starter som ordinære arbeidssøkere og senere blir registrert med nedsatt arbeidsevne, og omvendt. Av de sistnevnte er det også noen som kommer raskt i jobb. Dette kan blant annet dreie seg om sykmeldte som blir registrert med nedsatt arbeidsevne og mottar AAP en kort periode, og deretter går tilbake til jobb og ikke lenger er registrert hos NAV.

De yngste, kvinner og enslige forsørgere har ofte langvarig AAP

Det er også relativt store forskjeller etter aldersgruppe. De yngste under 20 år befinner seg sjeldnere i klyngene *Raskt i jobb* og *Via dagpenger til jobb*, mens de oftere enn de eldre unge plasseres i «Langvarig «annet» eller en av klyngene knyttet til mer langvarig mottak av trygd (primært AAP, sosialhjelp og uføretrygd). Samtidig befinner en relativt høy andel av de yngste seg i klyngene *Via «annet» til jobb* og *Høyere utdanning*, hvor en betydelig andel kommer i jobb. Dessuten er det sannsynligvis en del som holder på med videregående utdanning i begge «annet»-klyngene. Blant disse er det nok mange som forsørgeres av foreldre (de har forsørgelsesplikt fram til barnet fyller 18 år og så lenge det går på videregående skole).

Når det gjelder kjønn er det ingen store forskjeller, men i nesten alle klyngene som ofte fører til jobb er menn noe overrepresentert. Det eneste unntaket er *Mottar overgangsstonad*, hvor vi finner 5 prosent av kvinnene, men bare 0,2 prosent av mennene. Dessuten er andelen kvinner som følger en løpebane knyttet til *Langvarig AAP* betydelig høyere enn for menn (14 % mot 9 %).

Som ventet finner vi også at enslige forsørgere ofte befinner seg i klyngen *Mottar overgangsstonad* (29 %), men også *Langvarig AAP* (18 %). Dette motsvares hovedsakelig av at færre i denne gruppen føl-

ger løpebaner som fører raskt til jobb eller via høyere utdanning eller «annet» til jobb.

Unge innvandrere mottar sjelden AAP eller uføretrygd

Landbakgrunn ser også ut til å ha betydning for hvilke løpebaner de unge følger. For innvandrere fra EØS-området er andelen i klyngene *Raskt i jobb* (40 %) og *Via dagpenger til jobb* (21 %) klart høyere enn for norskfødte. Dette motsvares av at en betydelig lavere andel følger mer problematiske løpebaner knyttet til *Sosialhjelp og diverse*, *Langvarig AAP* og *Tidlig uføretrygd*. Slik sett kommer denne innvandrerggruppen bedre ut enn de norskfødte. Men det er også en høyere andel som følger løpebaner knyttet til *Langvarig «annet»* og en lavere andel i *Høyere utdanning*.

Når det gjelder innvandrere fra land utenfor EØS, er forskjellene sammenlignet med norskfødte mindre enn man kunne forvente. Riktignok er andelen *Raskt i jobb* en del lavere i denne innvandrerggruppen (27 %), men det er også markant færre i klyngene *Langvarig AAP* (5 %) og *Tidlig uføretrygd* (1 %). Det mest problematiske er at vi finner langt flere innvandrere fra land utenfor EØS i *Sosialhjelp og diverse* og *Langvarig «annet»*.

Utfallene varierer markant med selvrapportert utdanning

Løpebanene varierer som ventet i betydelig grad med utdanningsnivå, der unge med selvrapportert videregående skole eller høyere utdanning i større grad følger løpebaner som fører til arbeid og i mindre grad mottar langvarige ytelser (jf. Nossen, Gjerde og Lorentzen 2021). Blant unge med bare grunnskole eller uten rapportert utdanning følger om lag halvparten mer problematiske løpebaner knyttet til *Langvarig annet»* (hvorav noen trolig holder på med videregående utdanning), *Sosialhjelp og diverse*, *Langvarig AAP* eller *Tidlig uføretrygd*, mot en fjerdedel blant dem med videregående skole og kun 13–14 prosent blant dem som oppgir å ha høyere utdanning. Det er også tilsvarende forskjeller mellom unge med bare videregående skole og dem som har oppgitt høyere utdanning.

¹⁵ Det er ikke sikkert denne statusen alltid er korrekt. I NAVs statistikk blir alle som søker om AAP automatisk registrert som person med nedsatt arbeidsevne, selv om de senere får avslag fordi de ikke vurderes å ha nedsatt arbeidsevne. Det kan også være noen som mottar uføretrygd og deretter blir registrert med tanke på arbeidsrettet bistand for å søke arbeid som tilleggsinntekt, som får status som ordinær arbeidssøker.

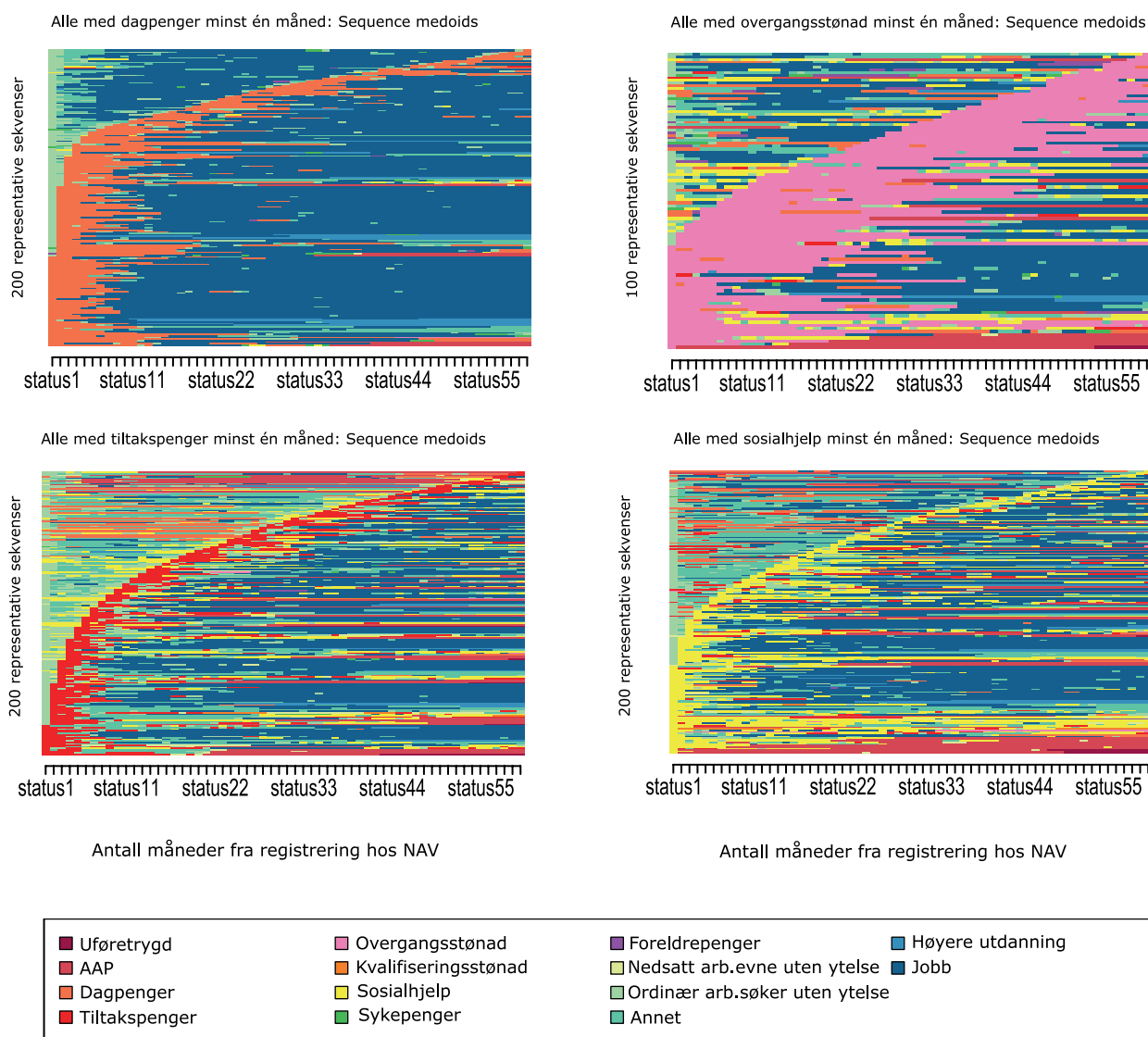
Nærmere om hver enkelt ytelse

Som nevnt kan ikke klyngene hvor bestemte ytelser er dominerende (henholdsvis dagpenger, overgangsstønad, sosialhjelp/tiltaks penger, AAP og uføretrygd) anses som representative for alle som mottar disse ytelsene. Årsaken er at metoden som benyttes for å identifisere klynger legger stor vekt på varigheten i en status, slik at personer som mottar en ytelse i en kor-

tere periode ofte blir plassert i andre klynger. For å få et mer komplett bilde skal vi her se nærmere på alle som mottar en gitt ytelse i minst én måned i analyseperioden.

Figur 3 viser representative enkeltsekvenser for fire av ytelsene, sortert etter hvilken måned de unge begynte å motta ytelsen.¹⁶

Figur 3 Representative enkeltsekvenser fra utvalget («relative frequency sequence plots») sortert etter måneden de unge starter på en ytelse. Basert på alle i utvalget som mottar ytelsen minst én måned i femårsperioden. 4 av ytelsene.



Kilde: NAV

¹⁶ Selv om figur 3 og 4 gir et riktig bilde av hvilken måned de unge begynner å motta en ytelse, kan validiteten være usikker utover dette. Vi må derfor være forsiktige med å tolke for mye ut av dem.

Flertallet av dagpengemottakerne begynner å motta ytelsen innen tredje måned

Mer enn halvparten av alle som mottok dagpenger i løpet av perioden startet mottaket i løpet av de tre første månedene. Som nevnt tidligere har antagelig mange av disse fått etterbetalt dagpenger fra den første måneden. Startmåneden for de resterende dagpengemottakerne er spredt nokså jevnt utover resten av analyseperioden. Overgangsstonad har en tidsprofil som ligner på dagpenger. Her er det en drøy tredjedel som mottar ytelsen fra første måned, mens resten er relativt jevnt fordelt på resten av perioden. Dette kan bety at mange registrerer seg som arbeidssøkere samtidig med at de begynner å motta overgangsstonad. Mottak av tiltakspenger har en noe annen tidsprofil ved at mange starter mottaket de første seks månedene i analyseperioden, mens det deretter blir stadig færre som begynner å motta denne ytelsen. Det ser ut til at mange mottok sosialhjelp umiddelbart før de begynner på tiltakspenger. Sosialhjelp har en tidsprofil et sted mellom tiltakspenger og overgangsstonad.

Mange «gjengangere» på flere av ytelsene

Uten å gå i detalj (jf. fotnote 16) bekrefter figur 3 også at overgangsstonad er en relativt langvarig ytelse, mens sosialhjelp og tiltakspenger sjelden mottas i lengre sammenhengende perioder, men ofte i flere perioder med et opphold mellom. Det ser altså ut til å være mange «gjengangere» på sosialhjelp og tiltakspenger, noe vi også til dels ser for dagpenger. Ellers er varigheten av de ulike ytelsene i stor grad bestemt av regelverket (jf. også tall for samlet varighet i tabell 2 over).

Av alle som mottok dagpenger på noe tidspunkt i analyseperioden, var 64 prosent i jobb siste måned. Tilsvarende tall for tiltakspenger var 43 prosent, mot 39 prosent for overgangsstonad og 38 prosent for sosialhjelp.

4 av 10 med uføretrygd starter mottaket innen tre år

Kvalifiseringsstonad viser en svært jevn fordeling etter startmåned gjennom hele analyseperioden, mens varigheten av perioder med kvalifiseringsstonad er noe lengre enn for sosialhjelp (figur 4). Ved utgangen av perioden var hver fjerde med kvalifiseringsstonad i jobb.

Når det gjelder uføretrygd, finner vi at 18 prosent mottok ytelsen første måned (jf. kommentar i forbindelse med klyngen *Tidlig uføretrygd* over). Drøyt 40 prosent har begynt å motta ytelsen innen det er gått tre år. Alle fortsetter på uføretrygd ut analyseperioden, og ingen var dermed i jobb slik vi har definert det. En del kan likevel være i aktivitet i form av deltidsjobb eller deltakelse i tiltak, herunder varig tilrettelagt arbeid.

Vi finner også at drøyt hver femte mottaker av sykepenger mottok ytelsen allerede den første måneden. Det er grunn til å anta at disse har mottatt sykepenger først og deretter sagt opp arbeidsforholdet og registrert seg som arbeidssøkere for å komme inn under ordningen «friskmelding til arbeidsformidling» (Nossen og Sørbø 2015). De øvrige mottakerne av sykepenger (og foreldrepenger) fordeler seg jevnt på resten av analyseperioden. Vi ser også at det ikke er uvanlig å gå fra dagpenger og i noe mindre grad AAP, til å begynne å motta foreldrepenger.

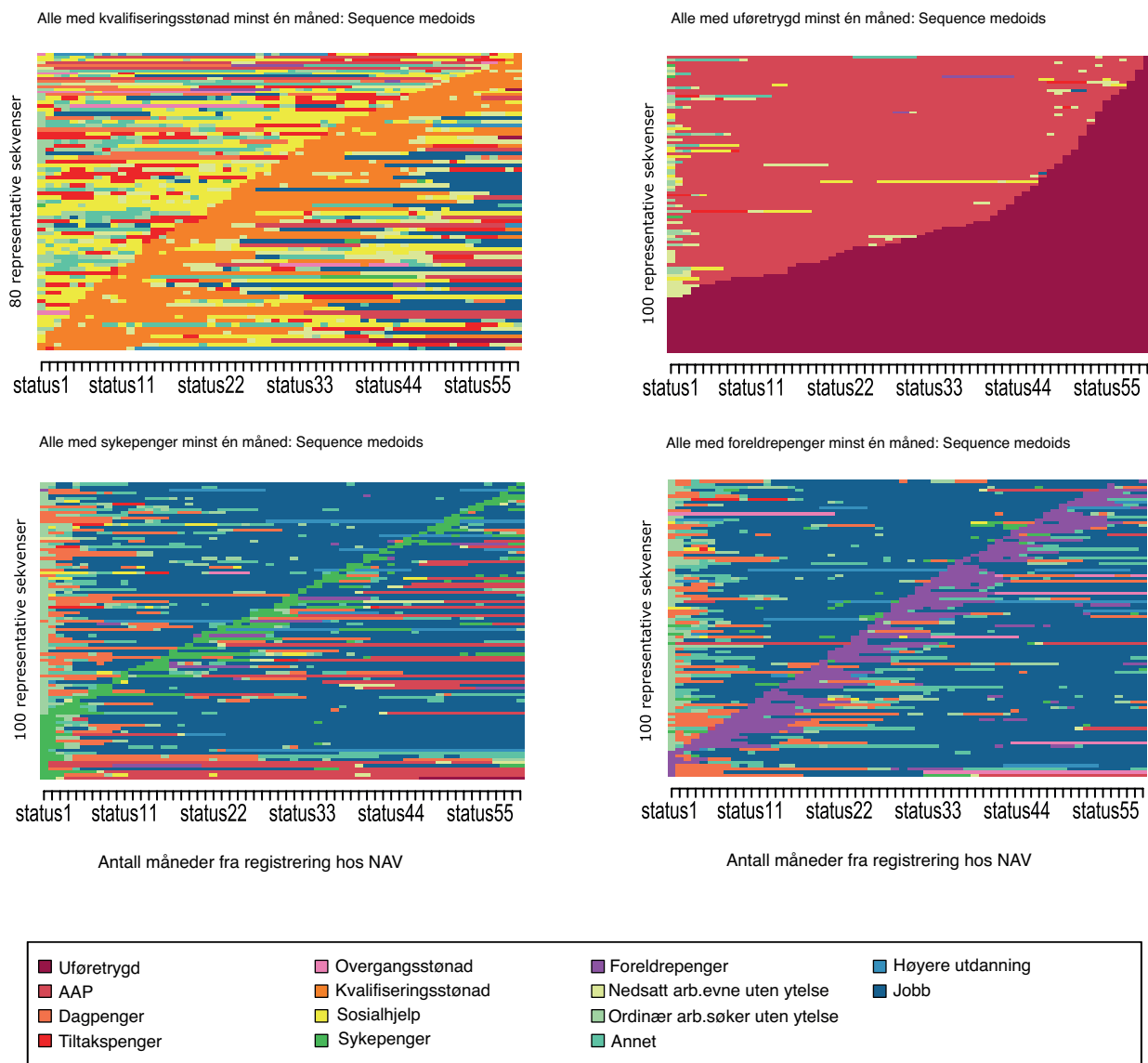
Mange mottar sosialhjelp før AAP

Vi går videre til å se på representative enkeltsekvenser for alle som mottar AAP én eller flere måneder i analyseperioden (figur 5). Figuren øverst til høyre er sortert etter hvilken måned AAP-mottakerne begynte å motta ytelsen. Nær 40 prosent begynte mottaket i løpet av de tre første månedene, mens de øvrige mottakerne fordeler seg nokså jevnt på måned i resten av analyseperioden. Det ser ut til at relativt mange har mottatt sosialhjelp før AAP, både umiddelbart før de begynner å motta AAP og på et tidligere tidspunkt. Utover dette er det vanskelig å se noe klart mønster. For å få fram litt mer informasjon benytter vi derfor også to andre sorteringsmetoder.¹⁷

Figuren øverst til venstre er sortert etter status første måned, deretter måned nummer to og så videre. Hver femte mottok AAP fra første måned, mens 14 prosent mottok sosialhjelp, 6 prosent sykepenger og 5 prosent dagpenger. Vi antar som nevnt at de som mottok sykepenger første måned deltok på ordningen «frisk-

¹⁷ Også her kan validiteten være usikker for en eller flere av sorteringsmetodene, så vi må være forsiktede med å tolke for mye ut av figuren.

Figur 4 Representative enkeltsekvenser fra utvalget («relative frequency sequence plots») sortert etter måneden de unge starter på en ytelse. Basert på alle i utvalget som mottar ytelsen minst én måned i femårsperioden. 4 av ytelsene.



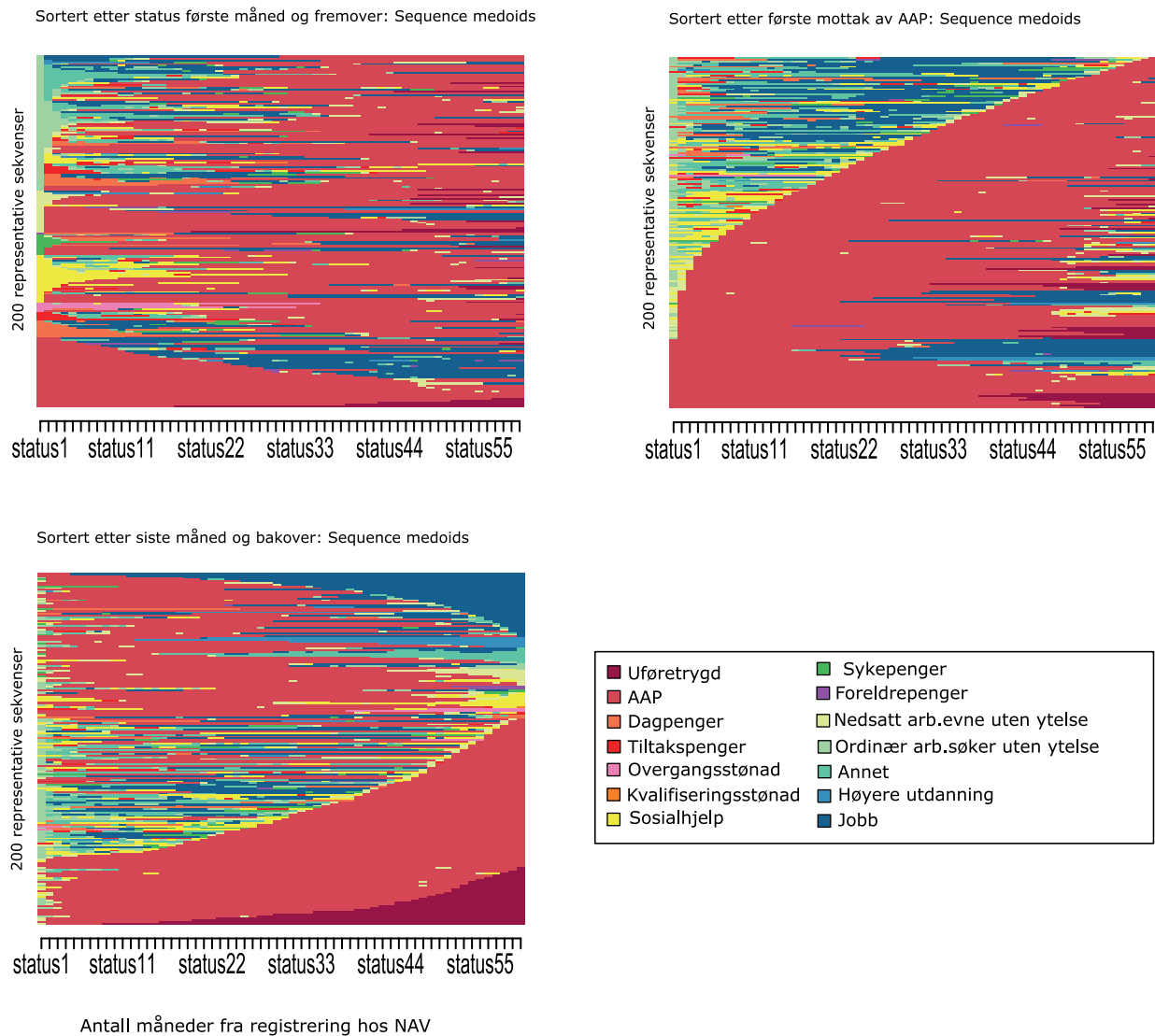
Kilde: NAV

melding til arbeidsformidling», og av disse mottok om lag halvparten AAP i løpet av analyseperioden. Halvparten av AAP-mottakerne hadde status «ordinær arbeidssøker uten ytelse» eller «nedsatt arbeids-evne uten ytelse» første måned.

Det ser ut til at andelen som var i jobb ved slutten av analyseperioden, var høyest blant dem som begynte å motta AAP i løpet de tre første månedene, eller som

mottok sykepenger første måned. Andelen er nokså tydelig lavere blant dem som mottok sosialhjelp, tiltakspenger eller dagpenger første måned. Dette må ses i lys av at de som mottok AAP fra starten vil ha hatt et lengre sammenhengende oppfølgingsløp enn de andre gruppene.

Figur 5 Representative enkeltsekvenser («relative frequency sequence plots») for alle i utvalget som mottok AAP minst én måned i femårsperioden. Sortert på tre ulike måter (hver figur er ikke nødvendigvis representativ for annet enn det den er sortert etter).



Kilde: NAV

Fem år etter registrering hos NAV mottar 6 av 10 AAP-mottakere fortsatt AAP eller uføretrygd

Den siste figuren er sortert etter status siste måned i analyseperioden, deretter nest siste måned og så videre. Den siste måneden mottar 17 prosent uføretrygd, mens 42 prosent fortsatt mottar AAP. Andelen som er i jobb og ikke lenger registrert hos NAV er på 18 prosent, men økende. Til sammenligning er tilsvarende andel for kvalifiseringsstønad en del høyere med 25 prosent, til tross for at denne ytelsen stiller krav om å ha vesent-

lig nedsatt arbeids- og inntektsevne og kan mottas i kortere tid. Det er likevel mulig at forskjellen kan skyldes positiv seleksjon, siden kvalifiseringsprogrammet gjennom å være helårig og på full tid stiller relativt strenge krav til å kunne delta i programmet. Det er også en del som den siste måneden har status sosialhjelp, «nedsatt arbeidsevne uten ytelse» eller «annet». Særlig de to førstnevnte gruppene ser ut til å ha hatt lengre perioder med AAP tidligere, men dette ser altså ikke ut til å ha ført til noen varig avklaring.

På grunnlag av de tre figurene er det liten tvil om at svært mange unge AAP-mottakere har en lang sammenhengende periode med ytelsen. Det er riktignok noen avbrudd blant annet med status «nedsatt arbeidsevne uten ytelse», ofte bare én måned, før mottaket av AAP gjenopptas. Slike avbrudd kan for eksempel skyldes brudd på aktivitetsplikten.

Oppsummering og diskusjon

Vi har sett at dagpenger er den ytelsen flest i kohorten av unge mottar i løpet av analyseperioden, men at AAP er ytelsen de mottar i flest måneder til sammen. Sosialhjelp mottas også relativt ofte. Totalt sett går det bra med de fleste unge som søker arbeidsrettet bistand fra NAV – nær 2 av 3 er i jobb eller høyere utdanning etter fem år uten lenger å være registrert hos NAV.

Klynger hvor ulike ytelser er sentrale

Den største klyngen, som vi har kalt *Raskt i jobb*, utgjorde 34 prosent av utvalget. En tilsvarende klynge utgjorde en noe større andel (41 %) i vår tidligere artikkel (Nossen, Gjerde og Lorentzen 2021). Det skyldes nok primært at vi denne gang har prioritert høyere utdanning foran jobb for personer som er registrert med begge disse statusene i samme måned. Dette gjenspeiles i at klyngen *Høyere utdanning* med 12 prosent av utvalget er betydelig større enn tilsvarende klynge i forrige artikkel (5 %).

Vi identifiserte fem klynger hvor ulike ytelser har en sentral rolle. Disse omfattet som vi kunne forvente klynger for dagpenger, AAP og for unge som tidlig begynner å motta uføretrygd. I tillegg er det en klynge med unge som mottar overgangsstønad og en «restklynge» hvor både sosialhjelp og tiltakspenger er vanlige ytelser. Når vi ser på alle som mottar en gitt ytelse minst én måned i løpet av analyseperioden, er andelen som var i jobb ved utgangen av perioden og ikke lenger registrert hos NAV, klart høyest for dagpenger med 64 prosent. Andelen var på omkring 40 prosent blant mottakere av tiltakspenger, overgangsstønad og sosialhjelp, mens kvalifiseringsstønad lå noe lavere med 25 prosent. Når vi ser bort fra uføretrygd var andelen lavest for AAP med 18 prosent.

Utfordring nr. 1: Unge som vurderes å ha nedsatt arbeidsevne

Når vi undersøkte hvordan klyngene varierte med kjennetegn, fant vi også denne gang at det som skilte mest var om de unge den første måneden var registrert som ordinære arbeidssøkere eller var vurdert til å ha nedsatt arbeidsevne (Nossen, Gjerde og Lorentzen 2021). Av dem som var registrert med nedsatt arbeidsevne første måned fulgte så mange som 7 av 10 løpebaner knyttet til *Langvarig AAP* eller *Tidlig uføretrygd*. Denne gruppen med unge har gjennom NAVs behovsvurdering og/eller arbeidsevnevurdering blitt vurdert til å ha større utfordringer og behov for mer omfattende oppfølging enn ordinære arbeidssøkere (og er klassifisert under «spesielt tilpasset innsats» eller «varig tilpasset innsats»). Det å være registrert med nedsatt arbeidsevne skal dermed gi tilgang til mer omfattede bistand og gjøre det lettere å få delta i arbeidsmarkedstiltak med sikte på at flere skal komme i jobb. Dette er selvsagt ikke enkelt å få til med tanke på at mange i gruppen sliter med helsemessige og andre utfordringer, for eksempel knyttet til rus, sosiale relasjoner, språk og kompetanse, og at mange ser ut til å gå fra sosialhjelp til AAP. Vi kan likevel ikke utelukke at det å bli vurdert til å ha nedsatt arbeidsevne, enten direkte eller (mer sannsynlig) som et inngangskrav for å motta AAP, kan bidra til å forlenge utenforskapet for en del unge (Strand og Svalund 2021). Det er i hvert fall tydelig at mange unge mottar AAP lenge – i gjennomsnitt to og et halvt år når vi avgrensner til utgangen av femårsperioden og ikke regner med mottak av uføretrygd. Dataene i denne analysen er riktignok fra før maksimaltiden på AAP ble redusert fra fire til tre år, og vi vet ikke om situasjonen er den samme i dag. Vi kan heller ikke si noe om årsakssammenhenger ut fra denne analysen, men den lange varigheten på AAP og (særlig) den lave overgangen til jobb uten lenger å være registrert hos NAV understreker betydningen av å få mer kunnskap om hvordan NAV kan hjelpe unge mennesker som har behov for omfattende bistand for å komme i jobb. Dette er en stor og sammensatt utfordring hvor arbeidsgiverne også spiller en viktig rolle, i likhet med det tverrfaglige samarbeidet med helsetjenesten og utdanningssektoren.

Utfordring nr. 2: Unge uten ordinær ytelse og uten et sammenhengende oppfølgingsløp

Andre grupper som har mer problematiske løpebaner enn utvalget som helhet er de under 20 år, de med grunnskole eller «ukjent» som høyeste selvrappor-terte utdanning, enslige forsørgere og innvandrere fra land utenfor EØS-området. Også for de tre førstnevnte gruppene handler det til dels om nedsatt arbeidsevne og ytelsene AAP og uføretrygd (hvor vi også finner flere unge kvinner enn menn). Innvandrere fra land utenfor EØS-området registreres derimot sjelden med nedsatt arbeidsevne, men de er overrepresentert i klyngene *Langvarig «annet»* og *Sosialhjelp og diverse*. Også unge under 20 år og de som bare har grunnskole eller ukjent utdanning er overrepresentert i disse, og her kan det være en del som holder på med videregående skole. Siden vi mangler opplysninger om dette er det vanskelig å si noe sikkert, men det kan se ut til at en del unge ikke bare står lenge uten jobb og uten å være i utdanning, men også uten oppfølging og ytelser fra NAV annet enn sosialhjelp og kortvarige tiltak. Dette gjelder særlig blant dem som har innvandret fra utenfor EØS-området, og kan muligens ha sammenheng med mangelfull språkopplæring. Det er imidlertid uklart hvordan det kan ha seg at denne gruppen har nedsatt arbeidsevne sjeldnere enn norskfødte unge, men likevel vanskeligere for å få jobb. Selv om mange som innvandrer i ung alder ikke oppfyller botidskravet for å motta AAP, burde ikke det være til hinder for at de får tilgang på virkemidler som krever nedsatt arbeidsevne i mindre grad enn norskfødte. Vi ser imidlertid også at innvandrere fra utenfor EØS-området ikke har svært mye lavere andeler i de jobbdominerte klyngene enn norskfødte. Dette kan henge sammen med at unge innvandrere har lettere for å tilegne seg norsk språk og kultur enn voksne innvandrere og at de derfor gjennomgående er mer tilpasningsdyktige. Innvandrere fra EØS-området har på sin side *høyere* andeler i de jobbdominerte klyngene enn norskfødte, og langt færre av dem befinner seg i klyngene knyttet til AAP og uføretrygd.

Begrensninger

Når vi studerer en kohort med alle unge som registrerte seg hos NAV et år, er det viktig å være klar over

at en betydelig andel av disse får jobb raskt og derfor ikke trenger bistand fra NAV. En viktig forklaring på dette er antagelig at mange registrerer seg som arbeidssøkere mens de avslutter skolegang eller studier og søker sin første «ordentlige» jobb. Dersom man ikke er klar over dette er det en risiko for å gi et overdrevent positivt bilde av hvordan det går med gruppen av unge som oppsøker NAV. Det kan også være en del som får jobb på egen hånd senere, men etter at de har sluttet å melde seg for NAV, og heller ikke dette er noe NAV nødvendigvis kan ta æren for.

Siden vårt fokus var på mottak av bestemte ytelser, definerte vi også undergrupper av utvalget bestående av alle som mottok en ytelse én eller flere måneder i analyseperioden, og viste representative enkeltsekvenser for disse. Dette er ikke vanlig å gjøre i sekvensanalyse, men de representative sekvensene ble identifisert ved hjelp av avstandsmatrisen som vi oppfatter som kjernen i denne metoden. Selv om det er vanskelig å finne en måte å presentere informasjonen på som gjør figurene lette å tolke, fikk vi på denne måten belyst løpebanene knyttet til sentrale ytelser litt mer i detalj.

Løpebanene til unge som søker arbeidsrettet bistand fra NAV er beskrevet for perioden 2014–2019, og kan være annerledes i dag. Både konjunkturer og strukturelle endringer i arbeidsmarkedet må antas å påvirke de unges løpebaner. Koronapandemien førte til store rystelser i arbeidsmarkedet som mest var forbigående, men både pandemien og Ukraina-krigen med påfølgende flyktningstrøm kan også ha mer langsiktige virkninger som vi ennå ikke kjenner. Dessuten kan regelverksendringer, enten de ble innført i løpet av analyseperioden eller senere, ha konsekvenser for noen av de unge som søker seg til NAV. Det gjelder særlig regelverksendringene for AAP. For å undersøke effekter av slike endringer må det benyttes andre analysemetoder.

Referanser

- Abbott, Andrew (1995) «Sequence analysis: New methods for old ideas». *Annual Review of Sociology*, 21, 93–113.
- Bakken, F.M. (2020) «Når sammensatte problemer blir medisinske diagnoser. Unge på arbeidsavklaringspenger». *Nordisk tidsskrift for ungdomsforskning*, 1, 27–41.
- Cornwell, Benjamin (2015) *Social sequence analysis: Methods and applications*. New York: Cambridge University Press.
- Dokken, Therese (2018) «Småbarnsmødre over på andre trygdeytelser etter innstramminger i overgangsstønad». *Arbeid og velferd*, 3, 39–55.
- Drange, Ida og Mari Holm Ingelsrud (2021) *Å miste og finne en jobb. Unge arbeidssøkere og dagpenge-mottak*. AFI-rapport 2021:04, OsloMet.
- Fasang, Anette Eva og Tim Futing Liao (2014) «Visualizing sequences in the social sciences: Relative frequency sequence plots». *Sociological methods & research*, 43 (4), 643–676.
- Lima, Ivar Andreas Åsland og Jorunn Furuberg (2018) «Hvem starter i kvalifiseringsprogrammet og kommer de i arbeid?». *Arbeid og velferd*, 3, 3–23.
- NAV (2021) *Regelverksendringene for arbeidsavklaringspenger fra 1.1.2018. En oversiktsrapport med NAVs analyser*. NAV-rapport nr. 2-2021.
- Nossen, Jon Petter og Johannes Sørbø (2015) «Friskmelding til arbeidsformidling – en ordning som bør benyttes oftere?». *Arbeid og velferd*, 2, 51–63.
- Nossen, Jon Petter, Audun Gjerde og Thomas Lorentzen (2021) «Unge som søker arbeidsrettet bistand fra NAV – hvor går veien videre?». *Arbeid og velferd*, 3, 23–40.
- Schreiner, Ragnhild (2019) *Unemployed or disabled? Disability screening and labor market outcomes of youths*. Memorandum nr. 5-2019. Universitetet i Oslo.
- Strand, Anne Hege og Jørgen Svalund (2021) *Velferdsordninger til unge. Bruk av arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram blant unge utenfor arbeid og utdanning*. Fafo-rapport 2021:35.
- Yin, Jun, Therese Dokken, Inger Cathrine Kann (2019) «Hvem går hvor og når. Fra arbeidsledighet til jobb, helserelaterte ytelser og utdanning». *Søkelys på arbeidslivet*, 36, 4, 214–230.