



Utsatte unges livsbaner før og etter NAV-reformen: flere «integrerte», sammenhengende, progressive og effektive forløp?

Welfare trajectories among vulnerable youth before and after the 'NAV-reform': Integrated, cohesive, progressive and effective?

Kjetil A. van der Wel

Professor, Institutt for sosialfag, OsloMet – storbyuniversitetet

kjetil.wel@oslomet.no

Åsmund Hermansen

Førsteamanuensis, Institutt for sosialfag, OsloMet – storbyuniversitetet

Asmund.Hermansen@oslomet.no

Espen Dahl

Professor, Institutt for sosialfag, OsloMet – storbyuniversitetet

Espen.Dahl@oslomet.no

Therese Saltkjel

Førsteamanuensis, Institutt for sosialfag, OsloMet – storbyuniversitetet

Therese.Saltkjel@oslomet.no

Sammendrag

Artikkelen tar utgangspunkt i spriket mellom forventningene som har vært knyttet til betydningen av samordning og integrering av velferdstjenestene, først og fremst NAV-reformen, og omfanget av forskningsbasert kunnskap som eksisterer om slike virkninger. Vi benytter unge som ikke har fullført videregående skole som et *case* på en «utsatt gruppe» som tjenesteintegrasjon skal være særlig nyttig for, og studerer deres livsbaner før og etter NAV-reformen. Ved hjelp av sekvensanalyse og data fra Statistisk sentralbyrå og Medisinsk fødselsregister kartlegger vi typiske forløp og undersøker om utfall og forløp er gunstigere etter NAV-reformen enn før. Studien finner enkelte tegn til forventet utvikling, men hovedbildet er at de utsatte unge sjeldnere oppnår selvforsørgelse etter reformen, og oftere forblir uavklarte eller havner i marginaliserte livsbaner.

Nøkkelord

velferdskarrierer, integrerte tjenester, sekvensanalyse, frafall fra videregående, integrerte forløp

Abstract

This paper takes as a point of departure the observation that there is a gap between the high expectations of coordination and integration of welfare services found in research and white papers, and the empirical basis to support such expectations. Taking as our case young people who have not completed secondary school – a ‘vulnerable’ group assumed to benefit from service integration – we study welfare trajectories before and after the Norwegian welfare service integration reform (the NAV-reform). By means of sequence analyses and data from Statistics Norway and the Medical Birth Registry, we investigate whether prevalent trajectories and outcomes have become more favourable after the reform than before. Although we find small signs of the expected benefits, the dominant story is that the post-reform cohort has had weaker bonds to work and more often are found in unproductive and marginalised trajectories.

Keywords

welfare trajectories, integrated services, sequence analysis, drop-out, register data, integrated pathways

Innledning

I internasjonale policy-rapporter (EU, 2014; OECD, 2015) framheves fordelene ved styrket samordning av velferdstjenester for grupper med sammensatte behov, det vil si for eksempel ulike kombinasjoner av mentale og fysiske helseproblemer, manglende jobberfaring eller manglende kompetanse. Gjennom koordinering, samhandling, informasjonsutveksling og individuell tilpasning skal mennesker med slike sammensatte problemer få tjenester av høyere kvalitet som er mer effektive og kostnadsbesparende enn ved tradisjonell organisering og arbeidsdeling. Dette innebærer at forskjellige kompetanser på ulike politiske områder og administrative nivåer og innenfor organisasjoner og profesjoner må forenes (Heidenreich & Aurich-Berheide, 2014; van Berkel, de Graaf, & Sirovátka, 2012).

Slike begrunnelser lå også til grunn for NAV-reformen, en organisatorisk reform som samordnet statlige ytelser, arbeidsrettede tjenester og kommunale sosiale tjenester i én felles førstelinje lokalt (Andreassen & Aars, 2015). Under målformuleringen «Flere i arbeid, færre på trygd» lå en forestilling om at samorganisering og samlokalisering av tjenester skulle være løsningen på kasteballproblematikk og innlåsing, stigende uførerater og gjenstridig lave sysselsettingstall blant personer med sviktende helse. Gjennom individuell kartlegging, aktivisering og tilgang til arbeidsrettede tiltak for flere skulle sårbare klienter få skreddersydde og sammenhengende forløp som raskere ville lede til ønskede utfall og oftere til arbeid, såkalte «integrerte» forløp.

NAV-reformen kan ses som et uttrykk for en bredere europeisk reformbevegelse for å løse «fragmenteringsproblemet» i aktiveringspolitikken. Dette problemet oppsto som følge av vendingen i mange land fra («passiv») inntektssikring mot arbeidsintegrering av stadig flere i arbeidsmarkedets randsoner, en endring som fordrer og framtvinger ny organisering og nye, koordinerte arbeidsmåter lokalt (Champion & Bonoli, 2011). Denne reformbevegelsen må også ses som en respons på de opplevde negative konsekvensene av New Public Management med enkeltformålsorganisasjoner og resultatstyring, der en ønsket seg mer «whole-of-government»-tilnærminger (Christensen & Lægheid, 2007). Organisatoriske barrierer for koordinering skaper i et slikt perspektiv utfordringer som fragmentering, ineffektivitet og manglende brukertilfredshet. NAV-reformen, et forsøk på løse nettopp slike utfordringer, kan i terminologien fra faglitteraturen betegnes som en «one-stop-shop»-type tjenestesamordning (Askim, Fimreite, Moseley, & Pedersen, 2011; Minas, 2014).

Lignende reformene i andre land er Hartz-reformene i Tyskland (2003–2005), SUWI-reformen i Nederland (2002) og implementeringen av Jobcentre Plus i Storbritannia (2002), der den siste kanskje er den med størst likhet. I komparativt perspektiv er den norske tilnærmingen til organisering av «one-stop-shops» bredere enn for eksempel i Danmark og Stor-

britannia og inkluderer tjenester og ytelser på tvers av flere områder. Norge har også lagt vekt på human kapital framfor «work-first»-strategier (Minas, 2014).

Både i den internasjonale faglitteraturen om samordnede tjenester og i forarbeidene til NAV-reformen finnes imidlertid svært lite konkret kunnskap om målbare utfall hva gjelder faktiske stønads- og tjenesteforløp for sårbare grupper. Selv om det eksisterer evalueringskunnskap om korttidseffekter av NAV-reformen og andre reformer, er det fortsatt i stor grad et ubesvart spørsmål hvorvidt tjenestesamordningen som NAV-reformen representerer, faktisk leder til «integrerte» forløp for sentrale målgrupper. Videre er det mangel på en teoretisering av hvordan slike «integrerte» forløp faktisk kan forventes å se ut, og hvordan de kan operasjonaliseres ved hjelp av relevante empiriske data.

Denne artikkelen tar sikte på å utlede konkrete operasjonaliseringer av sårbare gruppers arbeids-, utdannings- og velferdsforløp og undersøke hvorvidt «integrerte» forløp i større grad kan observeres etter at «støvet etter ombyggingen» av tjenestene (Fevang, Markussen, & Røed, 2014) hadde lagt seg, enn i årene før NAV-reformen. Artikkelen benytter unge som ikke har fullført videregående opplæring som et *case* på en sårbar gruppe med potensielt sammensatte behov. Over 95 prosent i hvert årskull begynner på videregående skole. Det er de unge som ikke har fullført videregående etter fem år som vi her omtaler som «utsatte unge».

NAV-reformen og politikken overfor utsatte unge

Med NAV-reformen skulle arbeidsmarkedsetatens virkemidler samordnes med trygdeetatens og sosialtjenestenes økonomiske støtteordninger og oppfølging. I NAV-proposisjonen ble blant annet følgende krav skissert: Ansvaret for virkemidler måtte samles, koordineringsbehovene måtte løses, og brukere som trengte det, måtte få et samordnet tjenestetilbud og et tilgjengelig kontaktsted. NAV-proposisjonen understreket at den nye førstelinjetjenesten skulle sørge for all nødvendig koordinering både innad i den nye etaten og ut mot andre relevante tjenester som brukerne har behov for (Andreassen & Aars, 2015, s. 45). I korthet innebar den nye organiseringen en felles førstelinje lokalt organisert i et partnerskap mellom stat og kommune, et sterkt og tjenesteorientert lokalt NAV-kontor og en samarbeidsorientering overfor ansatte og brukere og mot arbeidslivet og eksterne tjenesteytere (Andreassen & Aars, 2015, s. 49).

Selv om den overordnede målformuleringen med reformen var at flere skulle komme i arbeid og færre på trygd, var reformen også rettet inn mot raskere avklaring mot trygd. Dette kommer til uttrykk i St.prp. nr. 46 (2004–2005) s. 67: «En ny, samordnet arbeids- og velferdsforvaltning [...] skal bidra til at personer som tar kontakt med hjelpeapparatet raskere får bistand til å komme i arbeid, eller tidligere får avklart sine rettigheter innenfor de mer generelle trygdeordningene» (vår utheving) (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005). I praksis, og ikke minst med innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010, har nok de politiske signalene til velferdstjenestene i sum fremmet en linje der rask avklaring har vært mindre viktig enn å ikke «gi opp folk», og særlig unge. En rapport fra 2015 finner at 10–20 prosent av unge på AAP forlot ordningen uten avklaring verken mot arbeid, utdanning eller trygd og at relativt få, kun 15 prosent, gikk til uføretrygd (Strand & Nielsen, 2015). Kvalitative studier av unge på AAP peker også i retning av at beslutninger om fortsatt videre avklaring framfor trygd framstår som motivert av interne styringssignaler heller enn å være begrunnet i den enkeltes utsikter til framskritt (Åsheim, 2019).

NAV-reformens viktigste grep var altså særlig sterkt knyttet til ideer om betydningen av koordinering, samhandling og tjenesteintegrering. Lignende ideer har også preget politikken overfor unge utsatte spesielt. Imens en også før NAV-reformen hadde ordninger som sørget for at unge som sto uten arbeid eller skoleplass, skulle få tilbud om arbeidsmarkeds-tiltak (Furuberg & Myklebø, 2012), ble arbeidet intensivert samtidig med og i løpet av NAV-reformen. I 2007 ble Oppfølgingsgarantien innført. Unge som ikke lot seg føre tilbake til opplæring, og som hadde vært ledige i mer enn tre måneder, skulle få individuelt tilpasset oppfølging fra NAV med vekt på jobbsøking og egenaktivitet. I 2007 inngikk Arbeids- og inkluderingsdepartementet *Samarbeidsavtalen* med Kommunenes Sentralforbund om økt samhandling og samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og utdanningsmyndigheter i kommuner og fylker for å få flere i arbeid eller utdanning (Buland, Bungum, Tønseth, & Mathiesen, 2010). En intensjon med avtalen var at den skulle følges opp av lokale avtaler på fylkesnivået, avtaler som også kunne inkludere andre relevante aktører. I 2009 kom Tiltaksgarantien, som garanterte at unge mellom 20 og 24 år som hadde vært ledige sammenhengende i mer enn seks måneder, skulle få tilbud om arbeidsmarkeds-tiltak. Ambisjonene for det intensiverte arbeidet fra og med NAV-reformen er synliggjort i St.meld. nr. 9 (2006–2007) (Arbeids – og inkluderingsdepartementet, 2006).

Forløpene til utsatte unge etter NAV-reformen har vært rammet inn av en bredere reformaktivitet som har hatt til hensikt å lede flere raskere inn i baner mot utdanning og arbeid, og motvirke inaktivitet og stønadsavhengighet. De viktigste virkemidlene både i Samarbeidsavtalen og NAV-reformen er tjenesteintegrering og samordning.

Teoretisk bakgrunn: Integrerte tjenester – og integrerte forløp?

«Integrerte tjenester» refererer til samordning av ulike typer tjenester som har til hensikt å tjene brukerne ved å styrke tjenestekvaliteten, bedre brukertilfredsheten og samtidig øke effektiviteten blant tjenestetilbyderne (Kodner & Spreeuwenberg, 2002, s. 1; Minas, 2016, s. 86; OECD, 2015, s. 16). Tjenesteintegrasjon er et sett av metoder og modeller som er designet for å skape sammenheng og samarbeid innen og mellom aktører. Metodene og modellene kan være budsjettmessige, administrative eller organisatoriske og er knyttet til tjenesteyting på ulike nivåer (Kodner & Spreeuwenberg, 2002, s. 3).

I EU er samordning av tjenester en viktig del av EUs sosiale investeringspakke og antas å fremme tilgang til og bruken av tjenester og bidra til at samfunnet settes i bedre stand til å håndtere nye typer risikoer i befolkningen (EU, 2014, s. 10). Fordelene for brukerne forventes å være økt tjenestekvalitet og tilgang til tjenester, bedre koordinering og kontinuitet og mer helhetlige og individuelt tilpassede tilnærminger til flerdimensjonale behov og derigjennom økt brukertilfredshet (Kodner & Spreeuwenberg, 2002).

Forskningen på tjenestesamordning har siden årtusenskiftet vært særlig omfattende innen helse- og omsorgsfeltet («Integrated Care»), mens arbeidsrettede tjenester i langt mindre grad er blitt behandlet i denne litteraturen (Amelung et al., 2017; Winters, Magalhaes, Kinsella, & Kothari, 2016)

I denne forskningslitteraturen er det egenskaper ved selve tjenesteorganiseringen som står i sentrum. Samtidig er det eksplisitt eller implisitt antakelser om at tjenesteintegrering vil ha positive konsekvenser for mottakerne av tjenestene og gi opphav til «gunstige» forløp. Blant disse er bedre måloppnåelse av tjenestene (for eksempel økt overgang til arbeid og raskere avklaring), økt «take-up» og tilgjengelighet (fysisk, tidsbesparende, kontinuitet) samt forbedret informasjonsdeling og dermed «smidigere» prosesser fram mot for eksempel arbeid

(OECD, 2015). Det empiriske belegget for at det faktisk er en slik sammenheng, er imidlertid svært beskjedent (Anvik et al., 2019), og nettopp dette er temaet for denne artikkelen, som bidrar med ny kunnskap fra arbeidsinkluderingsfeltet.

Relevant forskning

Tidligere forskning om konsekvenser av frafall fra videregående skole er omfattende (Bergsli, 2013; Brekke, 2014). Ofte kjennetegnes denne av enkle skole-arbeid-overganger eller tilsvarende statusskifter, for eksempel skole-arbeidsledighet, slik påpekt av Brzinsky-Fay (2014). Brekkes analyse er et godt eksempel fra Norge: Hun påviser hvordan «drop-outs» har lavere sjanse for å komme i jobb ti år etter at de sluttet på videregående skole, sammenlignet med dem som fullførte (Brekke, 2014). Denne forskningstradisjonen fokuserer på utvalgte enkle statusoverganger som fra (avbrutt) utdanning til arbeid og ikke på mer helhetlige og komplekse forløp, på engelsk kalt *trajectories* eller *pathways* (Brzinsky-Fay, 2014). Imens den første typen forskning er nyttig for å si noe om forskjeller i utfall på et gitt tidspunkt, vil den siste typen gi fyldigere informasjon om «veien fram» til utfallene. Forskingen på helhetlige forløp av skole-arbeid-overganger generelt og frafall spesielt er langt mer begrenset (Brzinsky-Fay, 2007; 2014, s. 220).

Et viktig unntak er et arbeid av Vogt, Lorentzen og Hansen (2020). De studerte forløp blant unge som ikke har fullført videregående skole ved 21 års alder. Registerstudien følger opp tre kohorter født i 1978, 1983 og 1988 til de er 26 år gamle for å kaste lys over hvorvidt lavkvalifiserte unge i tiltakende grad er kjennetegnet av marginaliserte livsløp, og om det er betydningsfulle kjønnsforskjeller. Studien finner at forløp som starter med frafall fra yrkesrettet videregående opplæring og preges av helserelaterte ytelser, er langt mer vanlig i 1988-kohorten sammenlignet med 1978-kohorten, selv etter kontroll for demografi og sosioøkonomisk bakgrunn. De finner også en økning i forløp som leder til arbeidsmarkedseksklusjon. Samtidig finner studien en betydelig nedgang i forløpene som starter med frafall fra allmennfaglig videregående skole og preges av middels yrkesinntekter. Lorentzen og Dahl (2021) undersøkte karrierene til unge sosialhjelpsmottakere over en periode på 20 år. Ved hjelp av sekvensanalyse studerte de konfigurasjoner av statuser som sosialhjelp, mottak av trygdeytelser, utdanningsaktivitet, arbeid og inntekt. Utdanning og arbeid med rimelig gode inntekter kjennetegner forløpene til om lag halvparten av sosialhjelpsmottakerne, mens den andre halvparten sliter med å finne en solid forankring i arbeidslivet med gode inntekter.

Disse studiene knytter ikke direkte an til NAV-reformen. En evaluering av NAV-reformen basert på data fram til 2010 viste at ikke flere kom i arbeid etter innføring av NAV-kontor (Fevang et al., 2014). I NAV-evalueringen ble disse stønadsforløpene knyttet til utvalgte organisatoriske trekk ved NAV-kontorene, blant annet ledelsesmodell. Imidlertid var det bare i store kontorer/kommuner at negative resultater i overgang til jobb etter NAV-reformen var signifikante (Andreassen & Aars, 2015, s. 69). På plussiden tydet analysene på at færre brukere falt mellom ordninger og ble værende helt uten ytelser (Andreassen & Aars, 2015, s. 89). De «negative» funnene er blitt knyttet til at gjennomføringen av NAV-reformen i seg selv la beslag på store organisatoriske ressurser slik at oppfølgingen av brukerne ble skadelidende.

RCT-evalueringer av intervensjoner med søkelys på integrerte tjenester overfor sårbare ungdommer har i hovedsak vist blandede resultater (OECD, 2015, s. 100). En relevant inter-

vensjonsstudie fra Norge, riktignok med annen målgruppe, er Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF-modellen) (Malmberg-Heimonen et al., 2019). Evalueringen var et grupperandomisert eksperiment der i alt 29 NAV-kontorer deltok (i perioden 2016–2019). Resultatene viste at korttidseffektene av tiltaket var at familiene og koordinatorene var fornøyd med oppfølgingsarbeidet. Analysene basert på registerdata viser imidlertid at i motsetning til intensjonen var effekten av familiekoordinatorene at flere mottok sosialhjelp, utbetalingene økte, og andelen som gikk til arbeid, gikk litt opp, men resultatene var ikke signifikante og varierte mellom kontorene (Malmberg-Heimonen et al., 2019, s. 11).

Den empiriske forventningen som springer ut av litteraturen om integrerte tjenester, tilsier at unge som ikke har fullført videregående skole, vil komme bedre ut etter sammenlignet med før NAV-reformen. Det vil si at de vil ha flere integrerte, sammenhengende, progressive og effektive forløp. På den annen side antyder evalueringen av NAV-reformen og nyere analyser av løpebanene til unge sårbare mennesker at NAV-reformen ikke har hatt de gunstige følgene som teorien forutsier. Med andre ord er det behov for nye empiriske analyser av dette problemet. Vår analyse tar således sikte på å sammenligne forløpene, karakterisert ved grad av integrering, sammenheng, progresjon og effektivitet, før og etter NAV-reformen til to kohorter unge som ikke hadde fullført videregående skole.

Data og metode

Artikkelen benytter data fra Statistisk sentralbyrå om inntekt, demografi, utdanning og trygdeforløp (Forløpsdatabasen FD-trygd). FD-trygd inneholder informasjon om start- og stoppdatoer for ulike ytelser fra Folketrygden samt om tiltak levert av velferdstjenestene. Denne informasjonen kan brukes til å gjenskape individers komplette arbeids-, utdannings- og velferdskarrierer, noe vi vil utnytte i våre sekvensanalyser. Vi benytter også data fra Medisinsk fødselsregister ved Folkehelseinstituttet.

Utvalgene våre består av alle født i 1980 og i 1991 som ikke hadde fullført videregående skole det året de fylte 20 år, nærmere bestemt i oktober i 2000 og 2011. Vi følger hver kohort opp i fem år, en før og en etter NAV-reformen. 1980-kohorten følges opp fra 2001 til 2005 og 1991-kohorten fra 2012 til 2016. De som emigrerte eller døde i perioden, ble ekskludert fra analysene. Begge kohortene våre utgjør omtrent like mange prosent av sine årskull, 39 prosent for 1980-kohorten og 41 prosent for 1991-kohorten.

Sekvensanalyse

Sekvensanalyse er en måte å studere individuelle biografier på som etterstreber å gi et mer helhetlig og empirinært bilde enn det som utfallsorienterte tilnærminger kan bidra med. Ved hjelp av sekvensanalyse kan vi identifisere hvilke forløp gjennom utdanning, arbeid og velferdstjenester som er mer og mindre vanlig, studere hvor fragmenterte eller sammenhengende de er, og hvordan forløpene «klynger» seg i noen typiske mønstre. Sekvensanalyse er eksplorerende og kan med fordel kombineres med andre analyseteknikker (Ritschard & Studer, 2018). En fordel med sekvensanalyse som empirisk strategi er at den ligger tett opp til teoretiske begreper om livsløp og inviterer til å studere «events in context» i stedet for «entities with variable attributes» (Aisenbrey & Fasang, 2010). «Sekvenser» er en ordnet liste av elementer, i dette tilfellet ulike aktivitets- og forsørgelsesstatuser, som er knyttet til bestemte tidspunkter, for eksempel statusen «arbeid» en gitt måned i et gitt år. Når det er mange statuser og statusskifter i løpet av en observasjonsperiode, blir bildet fort komplekst og uoversiktlig. Oppgaven til sekvensanalyse er å redusere denne kompleksiteten ved å sammenligne,

sortere og gruppere sekvensene (Brzinsky-Fay, 2014, s. 222). Resultatet er en forenklet typologi av statusmønstre, «klynger». Se vedlegget for en nærmere beskrivelse av algoritmene for å beregne disse klyngene. I denne artikkelen har vi benyttet statistikkprogrammet R og modulen TraMineR for å gjennomføre sekvensanalysene (Müller & Studer, 2011).

Analysedimensjoner

Aktivitets- og forsørgelsesstatusene er byggesteinene for forløpene vi vil analysere. Valg av byggesteiner er basert på denne studiens formål og problemstilling og de begrensninger og muligheter som ligger i registerdataene. I de påfølgende sekvensanalysene har vi benyttet syv ulike hierarkiske månedlige statuser i oppfølgingsperioden på fem år. Disse statusene og forholdet mellom dem er beskrevet i tabell A1 i vedlegget.

Operasjonaliseringen av ulike analysedimensjoner som er vist i tabell A2, karakteriserer ulike sider ved brukerforløp og deres utfall og er ment å fange opp de mest vesentlige av de antatte virkninger og konsekvenser av den styrkede tjenesteintegrasjonen som reformaktiviteten i perioden skulle virkeliggjøre, nemlig 1) «Take-up», det vil si andelen unge som kommer i kontakt med velferdstjenestene, 2) hvorvidt forløpene er «progressive», 3) om forløpene oftere leder til arbeid eller avklaring mot trygd, 4) hvorvidt de er sammenhengende eller fragmenterte, 5) om en unngår sosial eksklusjon, og 6) om de er preget av kompetanssegivende aktivitet. Operasjonalisering av variablene benyttet i de deskriptive analysene og i regresjonsanalysen er beskrevet i vedlegget, avsnitt 2.

Regresjonsanalyse

I tillegg til sekvensanalyse benytter vi multinomisk logistisk regresjonsanalyse for å undersøke om kohortenes medlemskap til sekvensklyngene er forskjellig, og i hvilken grad disse forskjellene kan forklares av kohortenes sammensetning med hensyn til kjønn, innvandrerstatus, foreldrenes utdanningsnivå og inntekt, husholdets avhengighet av offentlige overføringer og de unges helse. For å måle de unges helse har vi koblet på data fra Medisinsk fødselsregister om medfødte lidelser, tidspunkt for fødsel samt lengde og vekt. Slike variabler er viktig å ta hensyn til ettersom medisinske framskritt i perioden kan ha medført økt overlevelse blant for tidlig fødte og funksjonshemmede i den yngre kohorten. I tillegg viser tidligere forskning at slike variabler henger sammen med skoleprestasjoner, trygdebruk, intelligens og fysisk og psykisk helsebelastning i ungdom og voksen alder (Eide et al., 2013; Eriksen, Sundet, & Tambs, 2010; Lærum et al., 2017), noe som kan være viktige forklaringer på eventuelle kohortforskjeller. Operasjonaliseringer brukt i regresjonsanalysen er presentert i vedlegget (avsnitt 2).

Resultater

Tabell A3 viser egenskaper ved de to kohortene. En vesentlig forskjell mellom kohortene er at andelen med innvandrerbakgrunn er nær doblet, fra 6,2 prosent til 11,8 prosent. Noe færre har foreldre med videregående opplæring i 1991, mens andelen med foreldre som har høyere utdanning, har økt. Det er flere i 1991-kohorten som kommer fra hushold med lavere inntekter, og de gjennomsnittlige overføringene til husholdene har økt. Kohortene har samme kjønnsfordeling. Tabellen viser også at det er helseforskjeller mellom kohortene. Blant annet er det nær en dobling i andelen som er født i uke 34 eller tidligere, eller som har lav fødselsvekt. Gjennomsnittlig antall medfødte lidelser er dessuten 40 prosent høyere i 1991-kohorten enn i 1980-kohorten.

I tabell A4 presenterer vi observerte statuser i den siste måneden i oppfølgingsperioden. Tabellen viser at kohortene er ganske like når det gjelder andeler som deltar i aktive arbeidsmarkedstiltak, at noen færre er blitt uføretrygdet, og at noen flere er i utdanning. Andelen som ikke har noen registrert aktivitet (NEETW – Not in Employment, Education, Training or Welfare services), er forholdsvis lik i kohortene. Andelen som har oppnådd et arbeid med normal inntekt (det vil inntekt høyere enn tre ganger Folketrygdens grunnbeløp, G), har imidlertid falt fra 45,4 til 38,6 prosent. Dette er ikke kompensert ved at flere har arbeid med lav inntekt. Også her er andelen lavere, 24,5 prosent mot 29,7 prosent før NAV-reformen. Vi ser også en heller dramatisk økning i andelen ungdommer som mottar passive ytelser, fra 8,9 til 21,2 prosent.

Tabell 1 oppsummerer resultatene fra analysedimensjonene våre. Dimensjon 1 måler i hvilken grad de unge har kommet i kontakt med velferdstjenestene. Flertallet har hatt slik kontakt, og andelen har økt med omkring seks prosentpoeng. I løpet av de første to årene i oppfølgingsperioden har drøyt halvparten hatt kontakt med velferdstjenestene, og allerede her ser vi en økning for 1991-kohorten. Det ser dermed ut til at «take-up»-raten er blitt noe styrket, i tråd med de teoretiske forventningene.

Indikator 3b viser at andelen som oppnår stabil normal inntekt (selvforsørgelse) i slutten av oppfølgingsperioden, var 32 prosent i 1980-kohorten og 23,2 prosent i 1991-kohorten. Vi ser også en nedgang i den allerede svært beskjedne andelen som blir avklart mot uføretrygd. I alt indikerer dette at utfallseffektiviteten har gått ned, i strid med den teoretiske forventningen.

Indikator 5b måler hvor stor andel av alle episoder som er tilbrakt utenfor arbeid, utdanning og velferd. Alternative forsørgelsesformer kan være at en bor med foreldre, hos venner, i institusjon eller livnærer seg gjennom svart arbeid eller kriminalitet. Indikatoren viser at andelen slike episoder har økt fra 4,7 til 5,7 prosent. Andelen som tilbringer to fulle år i denne statusen ved slutten av oppfølgingen, årene de er 24 og 25 år gamle, har økt fra 1,8 til 2,8 prosent (ikke vist). Disse resultatene er ikke i tråd med de teoretiske forventningene om at tjenestene bedre skal møte unge med komplekse problemer.

Indikatorene 6a og 6b viser at andelen «aktive» episoder har falt fra 78,8 prosent av alle episoder for 1980-kohorten til 73,4 prosent i 1990-kohorten. Videre ser vi at andelen episoder med «passivt» stønadsmottak har økt med fire prosentpoeng, fra 16,5 til 20,9 prosent. Også disse indikatorene viser en utvikling som står i motstrid til reformmålene i perioden.

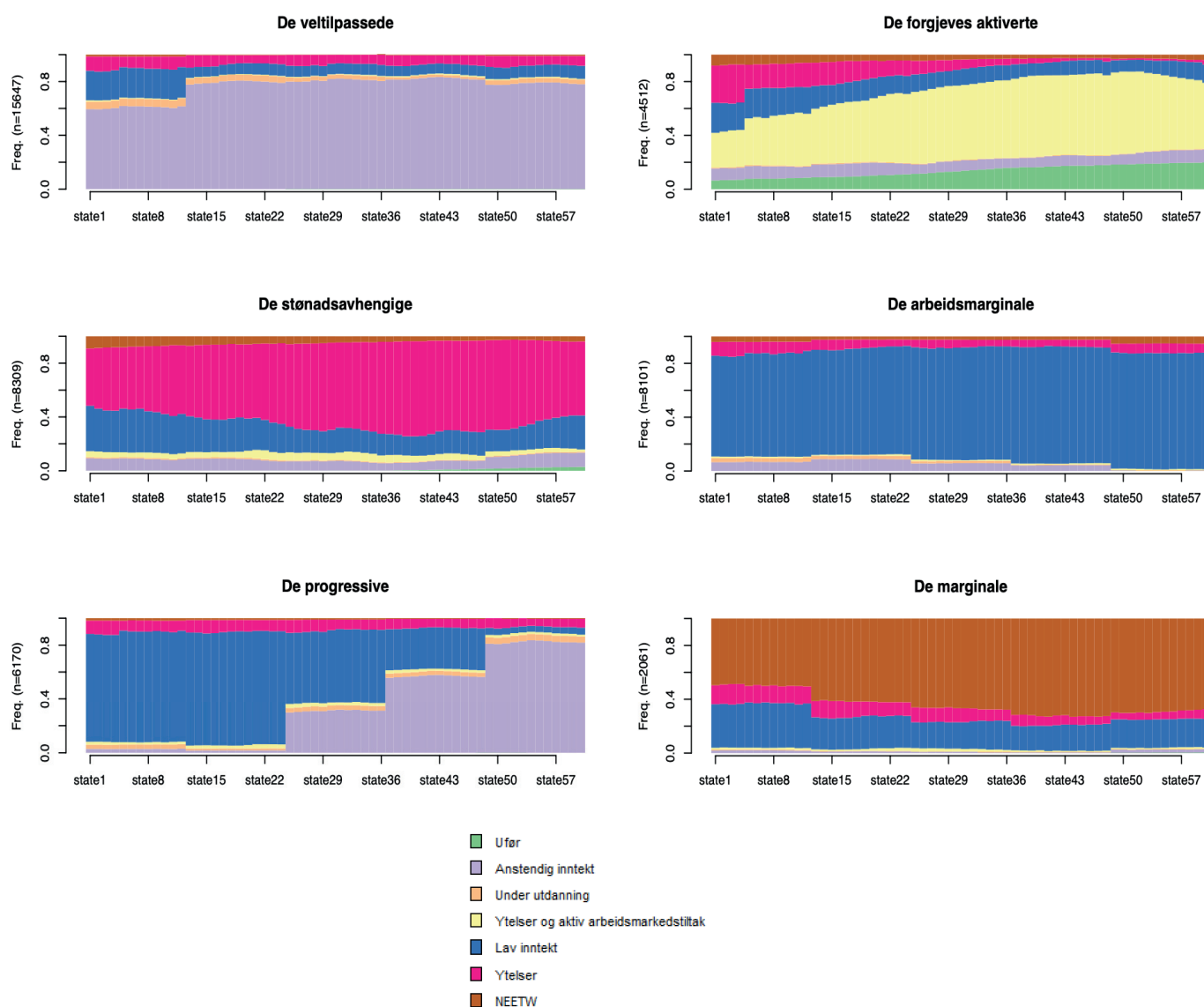
Resultater fra sekvensanalyse

I denne delen av analysen utleder vi klynger av forløp basert på sekvensanalyse. Hensikten er for det første å kartlegge typiske forløp som også er egnet til å kaste lys over analysedimensjonene (tabell A2), og dernest å undersøke om bestemte klynger er blitt mer framtrædende etter NAV-reformen.

Sekvensanalysen er presentert i figur 1. Vi presenterer en variant basert på seks klynger. Valget av nettopp denne varianten er basert på en avveining mellom statistisk tilpasning og teoretisk anvendbarhet. En versjon med fire klynger oppnådde marginalt bedre statistisk tilpasning, målt ved hjelp av silhuettkoeffisienten, men var mindre egnet til å kaste lys over problemstillingen vår (Kaufman & Rousseeuw, 1990). Denne er gjengitt i analysevedlegget (tabell A8 og A9). I korte trekk observerer vi følgende klynger i våre hovedresultater:

- *De veltilpassede* er den klart største gruppa. Mer enn en tredjedel av de unge plasseres her. Disse har hovedsakelig og i økende grad normal inntekt. I denne gruppa var nesten 90 prosent i arbeid ved slutten av perioden, 78 prosent med normal lønn.
- *De forgjeves aktiverte* samler rundt ti prosent av de unge. Disse har omfattende bruk av aktive arbeidsmarkedstiltak uten at dette ser ut til å ha vesentlig betydning for arbeidsdeltakelsen over tid. En stadig økende andel havner på uføretrygd. Ved slutten av perioden mottar 20 prosent uføretrygd og 49 prosent aktive arbeidsmarkedstiltak, mens 9,7 prosent har arbeid med normal inntekt, og 16 prosent har lavinntektsarbeid.
- *De stønadsavhengige* utgjør 19 prosent av utvalget. Her er det mange som mottar passive midlertidige stønader gjennom oppfølgingen. Det er ingen klar tendens til økt arbeidsdeltakelse, men innslaget av normal inntekt øker mot slutten, selv om det er lite. Ved slutten av perioden mottar 55 prosent passive ytelser, mens 36 prosent er i jobb, hovedsakelig med lav inntekt.
- *De arbeidsmarginale* samler de 18 prosentene som vesentlig har lavinntekt i løpet av perioden. Hele 87 prosent har fortsatt denne typen arbeid i siste observasjonsmåned, mens syv prosent mottar en ytelse. Vi finner også fem prosent uten noen form for registrering ved slutten av perioden.
- *De progressive* er en interessant gruppe som utgjør 14 prosent av utvalget. Her finner vi kraftig økende andeler med normal inntekt utover i oppfølgingen, selv om langt de fleste har lavinntektsjobber i starten av perioden. Det er beskjedne andeler som mottar stønader og det foregår en del utdanningsaktivitet. Hele 82 prosent av disse har arbeid med normal inntekt ved slutten av perioden, fem prosent er under utdanning, og fem prosent har arbeid med lav inntekt. Kun åtte prosent mottar ytelser eller aktiveringstiltak.
- *De marginale* er en liten klynge med 4,6 prosent av de unge. Disse har verken tilknytning til arbeid, utdanning eller særlig utstrakt kontakt med velferdstjenestene. Ved slutten av perioden står fortsatt 67 prosent uten noen aktivitet i registrene, mens 21 prosent har lavinntektsjobb. Kun drøyt åtte prosent har kontakt med velferdstjenestene.

Vårt neste spørsmål er om det er slik at fordelingen på klyngene er ganske lik for kohortene før og etter NAV-reformen. Tabell A5 viser at de unge i 1991-kohorten sjeldnere er medlem av *de veltilpassede*. Imens dette gjelder nesten 39 prosent av 1980-kohorten, er andelen 32 prosent for 1991-kohorten. 1991-kohorten er videre kraftig overrepresentert også blant *de stønadsavhengige*. Kohortene er forholdsvis like ellers, selv om vi noterer en svak overrepresentasjon for 1991-kohorten blant *de progressive* (+ 0.8 prosent) og *de marginale* (+ 0.5 prosent), og en svak underrepresentasjon blant *de forgjeves aktiverte* (– 1.5 prosent). Når det gjelder analysedimensjon nummer 4, Sammenhengende forløp, som indikerer graden av fragmentering av forløpene, finner vi ved hjelp av såkalt turbulensanalyse (vedleggstabell A7) at det er små forskjeller mellom kohortene.

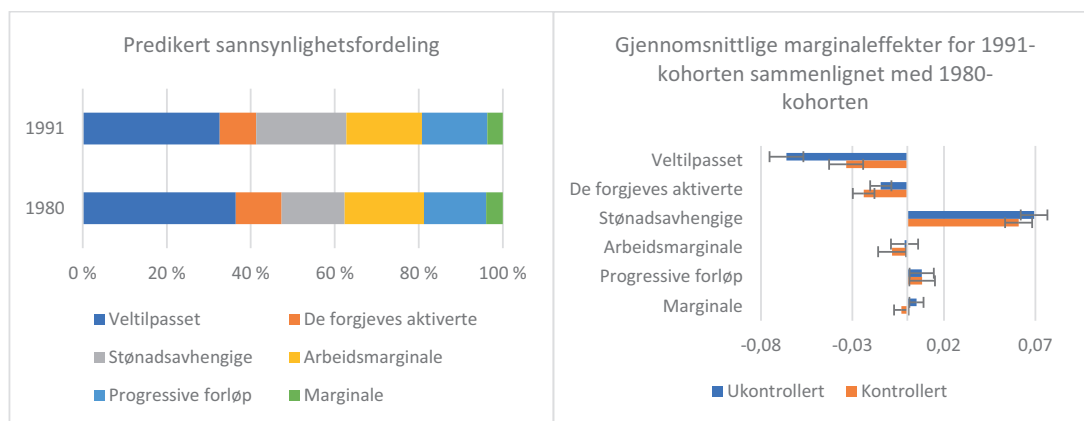


Figur 1. Sekvensklynger med månedlige statusfordelinger.

Resultater fra regresjonsanalyse

Sekvensanalysen over viste at færre blant de unge etter NAV-reformen var å finne i klyngen som hadde veltilpassede forløp, og at flere hadde forløp preget av mye passiv stønadsbruk. Formålet med dette siste analysetrinnet er å undersøke om disse forskjellene skyldes at de to kohortene har ulik sammensetning når det gjelder viktige bakgrunnsvariabler. De fulle resultatene fra regresjonsanalysen er gjengitt i tabell A6, mens hovedtrekkene er presentert i figur 2. Til venstre i figuren ser vi fordelingen på de ulike klyngene etter at vi har kontrollert for sammensetningen av de to kohortene. Hovedtrekkene fra de deskriptive resultatene over står seg; 1991-kohorten kommer fortsatt dårligere ut når det gjelder andeler med normalinntekt og bruk av passive stønader. Til høyre i figuren viser vi gjennomsnittlige marginaleffektene, det vil si forskjellene mellom kohortene når alle andre variabler er holdt på sine gjennomsnittsverdier. De blå søylene viser forskjellene uten kontrollvariabler, og de oransje viser de kontrollerte forskjellene. Vi ser at sammensetningen av kohortene har en viss betyd-

ning, særlig for forskjellen i klyngemedlemskap blant de *veltilpassede*. Forskjellen i medlemskap til *de stønadsavhengige* justeres noe ned og til *de forgjeves* aktiverte justeres den noe opp. Forskjellene i medlemskap til *de arbeidsmarginale* og *de marginale* er ikke lenger statistisk signifikant. Vi har ikke her plass til eller et mål om å studere sosiale ulikheter blant de unge, men ønsker kort å trekke fram at unge kvinner uten fullført videregående har vesentlig lavere sjanse enn menn for å havne i veltilpassede forløp (tabell A6).



Figur 2. Resultater fra multinomisk logistisk regresjonsanalyse.

Diskusjon

Formålet med denne studien var å undersøke om forløpene blant og utfallene for utsatte unge har vært forskjellige etter den omfattende reforminnsatsen som har foregått for å samordne ulike tjenester, med NAV-reformen som den viktigste. Ut ifra faglitteraturen om integrerte tjenester kunne vi forvente at tjenestene etter NAV-reformen klarte å nå en større andel av de unge («take-up»), at forløpene var blitt mer progressive, at ønskede mål for politikken oftere og raskere ble nådd, at forløpene var mer sammenhengende, at færre falt utenfor, og at de unge mottok tjenester av høyere kvalitet, som ga dem kvalifikasjoner og motivasjon til å bli selvforsørget.

Resultatene viser økt «take-up» i velferdstjenestene. Analysedimensjon 4 peker også på en svak tendens til mindre fragmenterte forløp. Imidlertid peker de fleste indikatorene i tabell 1 i en retning som er mindre forenelig med samordningsteoriens forventninger, og mer i tråd med tidligere norsk empiri. Regresjonsanalysen viser at det kun er marginalt flere i 1991-kohorten som havner i klyngen med *progressive forløp* (indikator 2a) som raskt leder mot selvforsørgelse. Om vi ser på dem som mottok ytelser eller aktive arbeidsmarkedstiltak de første seks månedene av oppfølgingen, er det ingen tegn til at sannsynligheten for å befinne seg i en situasjon med normal inntekt øker mer over tid for 1991-kohorten enn for 1980-kohorten (indikator 2b).

Om vi ser på det ønskede utfallet, stabil og tilstrekkelig selvforsørgelse, har andelen gått ned med hele ni prosentpoeng i 1991-kohorten sammenlignet med 1980-kohorten. Dette er i tråd med funnene til Vogt et al. (2020), som finner økt forekomst av forløp preget av helserelevante ytelser og arbeidsmarkedsekklusjon for yngre kohorter. Vogt et al. finner også at kvinner som faller fra videregående, i motsetning til populære oppfatninger, har mindre sjanse til å få fotfeste i arbeidsmarkedet enn menn, noe vår studie bekrefter. Avklaring mot uføretrygd, som kan indikere effektivitet i å oppnå et stabilt utfall og økonomisk trygghet,

har også gått ned. Selv om raskere avklaring også mot trygd er en teoretisk forventning i litteraturen om integrerte tjenester og var en del av motivasjonen for reformarbeidet, har nok målet om arbeid vært viktigere i praksis, slik også tidligere forskning har indikert (Åsheim, 2019; Strand & Nielsen, 2015). Dette kan ha gått på bekostning av både utfallseffektivitet og kvalitet for brukerne som står lengst unna arbeidsmarkedet. På denne bakgrunnen må vi konkludere med at *utfallseffektiviteten* ser ut til å ha blitt betydelig redusert.

Andelen i gruppa med marginale forløp er forholdsvis lik i kohortene, men andelen NEETW-episoder er høyere, og risikoen for å tilbringe hele oppfølgingsperioden som NEETW har økt med ett prosentpoeng, noe som utgjør 250 personer ekstra i 1991-kullet. *Sosial inklusjon* (indikator 5) støtter dermed ikke de teoretiske forventningene. Når det gjelder *kvalitet* (indikator 6), ser det *ikke* ut til at aktive arbeidsmarkedstiltak er blitt mer vanlig. 1991-kohorten hadde faktisk lavere sannsynlighet for å havne i klyngen som oftest fikk slike tiltak. Tvert imot har det vært en sterk økning (seks prosentpoeng) i andelen som har forløp preget av passive ytelser.

Tabell 1. Oppsummerte resultater for analysedimensjonene

Analysedimensjon	Indikatorer	Kohort	
		1980	1991
1. «Take-up»	Andel i kontakt med velferdstjenestene (totalt i oppfølging)	68,1	75,8
	Andel i kontakt med velferdstjenestene (første to år)	51,8	59,4
2a. Progressive forløp	Andel blant de progressive	13,3	14,1
2b. Progressive forløp / Utfallseffektivitet	I hvilken grad anstendig arbeid blir en mer vanlig status sent blant dem som hadde kontakt med velferdstjenestene de seks første månedene sammenhengende, unntatt uføre	65,2	64,1
3a. Utfallseffektivitet	Andel personer i sekvensklynge som leder til ønsket utfall (De veltilpassede)	38,6	31,2
3b. Utfallseffektivitet	Andel med sammenhengende anstendig arbeid (siste 18 måneder)	32,0	23,2
	Andel med uføretrygd (siste 18 måneder)	2,1	1,3
	Andel med stabilt utfall (arb./ufør) (siste 18 måneder)	34,1	24,5
4. Sammenhengende forløp	Sekvensanalyse, turbulens	9,6	9,3
5a. Inklusjon	Andel blant de marginale	4,3	4,8
5b. Inklusjon	Andelen episoder med statusen ekskludert som prosent av alle episoder	4,7	5,7
6a. Kvalitet	Andel «produktive» episoder (utd, ALMP, arbeid) av alle episoder	78,8	73,4
6b. Kvalitet	Andel «passive» episoder (ytelser + ufør) av alle episoder	16,5	20,9

I denne artikkelen har vi ønsket å belyse betydningen av NAV-reformen og den øvrige samordningsaktiviteten rettet mot utsatte unge for de unges forløp gjennom utdanning, arbeid og velferdstjenester. Ettersom det ikke er noen streng effektevaluering vi har presentert her, må et slikt ønske følges av en diskusjon av hvorvidt en slik sammenheng kan sannsynliggjøres. Minst to innvendinger mot at en sammenheng mellom reformaktiviteten og forløpene vi her har vist, er sannsynlig, er 1) at de to kohortene ikke er sammenlignbare, og 2) at det er andre viktige endringer i perioden som passer bedre med resultatene våre, eller som kan ha motvirket de antatt gunstige virkningene av reformene.

Når det gjelder sammenlignbarheten, er det noen viktige forskjeller mellom kohortene. De viktigste som skulle tilsi høyere problembelastning, er at det er flere innvandrere og unge fra lavinntektsfamilier i 1991-kohorten, og at medisinske framskritt har gjort at flere vokser opp med funksjonshemminger og overlever for tidlig fødsel og andre fødselsrelaterte problemer. På den annen side har andelen som har foreldre med høy utdanning, blitt høyere. Disse forskjellene kan ha påvirket våre deskriptive resultater. I regresjonsanalysen har vi imidlertid kontrollert for en rekke slike faktorer som gjenspeiler forhold som økonomi, kunnskap, sosial arv, underliggende helse, risiko for mentale helseproblemer og skoleprestasjoner. Vi mener dette gir rimelig god grunn til å stole på at tendensene vi finner i de mer deskriptive analysene, ikke ene og alene kan forklares av komposisjonelle forskjeller, men dels er knyttet til ytre forhold.

Når det gjelder andre viktige endringer som skjedde i perioden, er særlig utviklingen på arbeidsmarkedet sentral. Det kan tenkes at kortsiktige konjunktursvingninger spiller en rolle. Ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelser er imidlertid ungdomsledigheten, som figur A2 viser, mer fordelaktig for 1991-kohorten enn for 1980-kohorten. På denne bakgrunn antar vi at svingninger på arbeidsmarkedet har beskjedne betydning for våre resultater. Men mer langsiktige, strukturelle endringer i arbeidsmarkedet kan ha spilt en viktigere rolle – og det i motsatt retning: Etterspørselen etter ufaglært arbeidskraft er blitt redusert. Flere forhold, som økte krav til formell utdanning, konkurranse fra arbeidsimmigranter og fallende etterspørsel etter arbeid i næringer som tradisjonelt har sysselsatt unge ufaglærte, har sannsynligvis bidratt til dette (Fedoryshyn, 2018). Det er grunn til å anta at slike utviklingstrekk har gjort det stadig vanskeligere å komme inn på arbeidsmarkedet for unge som ikke fullfører videregående skole (Vogt et al., 2020).

Strukturelle arbeidsmarkedsendringer forklarer imidlertid *ikke* veksten vi finner i bruken av passive stønader, eller nedgangen i forløp preget av aktive arbeidsmarkedstiltak. Her er det grunn til å tro at velferdstjenestene spiller en stor rolle. Funnene våre er slik forenelig med mye av forskningen på NAV-reformen. Den har blant annet vist at NAV-reformen i sine tidlige år ikke leverte i tråd med målene (Fevang et al., 2014). En svært krevende omstilling, der ressurser og oppmerksomhet ikke alltid kom brukerne til gode, har blitt utpekt som forklaringer. Vår studie følger imidlertid opp de unge fra 2012 – året etter det siste kontoret åpnet og to år etter siste observasjon i studien til Fevang et al. – og helt fram til 2016. Det kan selvsagt tenkes at «støvet» fortsatt ikke hadde «lagt seg», og at gunstigere utfall vil kunne observeres på sikt. Når vi med data som strekker seg ti år etter reformen startet, finner så få tegn til de ventede gevinstene av samordningsinnsatsen, er det likevel god grunn til å spørre hvorfor NAV-kontorene ikke lykkes med å jobbe mer arbeidsrettet. Fossetøl, Breit og Borg (2016) stilte nettopp dette spørsmålet og konkluderte med at velferdstjenestene står overfor organisatoriske, byråkratiske og tekniske utfordringer som «ikke [er] av forbigående art, men av en mer grunnleggende, strukturell karakter». Studien vår gir støtte til et slikt syn.

Takksigelse: Denne artikkelen er finansiert av Forskningsrådet (tildeling nummer 269298) og Nordforsk (tildeling nummer 75970). Forfatterne takker tidsskriftets fagfelle for svært nyttig kritikk. For øvrig ønsker vi å takke øvrige bidragsytere i dette temanummeret og deltakere på INTEGRATE-konferansen i 2019 for konstruktive kommentarer. Tone Alm Andreassen fortjener en særlig stor takk for grundig lesing i flere omganger.

Litteratur

- Aisenbrey, S., & Fasang, A.E. (2010). New Life for Old Ideas: The «Second Wave» of Sequence Analysis Bringing the «Course» Back Into the Life Course. *Sociological Methods & Research*, 38(3), 420–462. doi: <https://doi.org/10.1177/0049124109357532>
- Amelung, V., Stein, V., Goodwin, N., Balicer, R., Nolte, E., & Suter, E. (2017). *Handbook Integrated Care* (1. utg.).
- Andreassen, T.A., & Aars, J. (2015). *Den store reformen : da NAV ble til*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Anvik, C.H., Bliksvær, T., Breimo, J.P., Lo, C., Olesen, E., & Sandvin, J.T. (2019). *Forskning om koordinerte tjenester til personer med sammensatte behov* Oslo: Forskningsrådet, https://www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/kunnskapsnotater/nfr_kunnskapsnotat_koordinerte_tjenester_lr.pdf
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2005). *St.prp. nr. 46 Ny arbeids- og velferdsforvaltning (2004–2005)*. Hentet fra:
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2006). *Arbeid, velferd og inkludering (St.meld. nr. 9 (2006–2007))*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/35077d66b65349118f79ee74beb0ade7/no/pdfs/stm200620070009000dddpdfs.pdf>
- Åsheim, H. (2019). «Du vil ha behov for ytterligere arbeidstrening». En studie av begrunnelser i arbeidsavklaringsprosess. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 3(4), 238–253. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2019-04-01>
- Askim, J., Fimreite, A.L., Moseley, A., & Pedersen, L.H. (2011). One-stop shops for social welfare: the adaption of an organizational reform in three countries *Public Administration*, 89(4), 1451–1468. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01933.x>
- Bergsli, H. (2013). *Helse og frafall i videregående opplæring. Underlagsrapport til Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversik.* Høgskolen i Oslo og Akershus, www.hioa.no/helseulikhet
- Brekke, I. (2014). Long-term labour market consequences of dropping out of upper secondary school : Minority disadvantages? *Acta Sociologica*, 57(1), 25–39. <https://doi.org/10.1177/0001699313495056>
- Brzinsky-Fay, C. (2007). Lost in Transition? Labour Market Entry Sequences of School Leavers in Europe. *European Sociological Review*, 23(4), 409–422. <https://doi.org/10.1093/esr/jcm011>
- Brzinsky-Fay, C. (2014). The Measurement of School-to-work Transitions as Processes: About events and sequences. *European Societies: School-to-Work Transitions*, 16(2), 213–232. <https://doi.org/10.1080/14616696.2013.821620>
- Buland, T., Bungum, B., Tønseth, C., & Mathiesen, I. H. (2010). *Tid for samarbeid? Sluttrapport fra evaluering av implementering av sentral samarbeidsavtale AID – KS* (Vol. SINTEF A14537).
- Champion, C., & Bonoli, G. (2011). Institutional fragmentation and coordination initiatives in western European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 21(4), 323–334. <https://doi.org/10.1177/0958928711412220>
- Christensen, T., & Lægred, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- Eide, M.G., Moster, D., Irgens, L.M., Reichborn-Kjennerud, T., Stoltenberg, C., Skjærven, R., ... Abel, K. (2013). Degree of fetal growth restriction associated with schizophrenia risk in a national cohort. *Psychological Medicine*, 43(10), 2057–2066. <https://doi.org/10.1017/S003329171200267X>
- Eriksen, W., Sundet, J.M., & Tambs, K. (2010). Birth Weight Standardized to Gestational Age and Intelligence in Young Adulthood: A Register-based Birth Cohort Study of Male Siblings. *American Journal of Epidemiology*, 172(5), 530–536. <https://doi.org/10.1093/aje/kwq199>

- EU. (2014). *Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery. Part I*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2767/35529>.
- Fedorushyn, N. (2018). *Tyngre vei inn på arbeidsmarkedet for unge med lav utdanning*.
- Fossestøl, K., Breit, E., & Borg, E. (2016). Hvorfor lykkes ikke NAV-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet? *Søkelys på arbeidslivet*, 33(01–02), 5–23. https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-01_E
- Furuberg, J., & Myklebø, S. (2012). Tiltaksbruk for unge arbeidssøkjere. *Arbeid og velferd*, (3), 61–82.
- Heidenreich, M., & Aurich-Berheide, P. (2014). European worlds of inclusive activation: The organisational challenges of coordinated service provision. *International Journal of Social Welfare*, 23(Supp.1), S6–S22. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12098>
- Kaufman, L., & Rousseeuw, P.J. (1990). *Finding groups in data : an introduction to cluster analysis*. New York: Wiley.
- Kodner, D.L., & Spreeuwenberg, C. (2002). Integrated care: meaning, logic, applications, and implications – a discussion paper. *International Journal of Integrated Care*, 2(4). <https://doi.org/10.5334/ijic.67>
- Lærum, A.M.W., Reitan, S.K., Evensen, K.A.I., Lydersen, S., Brubakk, A.-M., Skranes, J., & Indredavik, M.S. (2017). Psychiatric Disorders and General Functioning in Low Birth Weight Adults: A Longitudinal Study. *Pediatrics*, 139(2), e20162135. <https://doi.org/10.1542/peds.2016-2135>
- Lorentzen, T., & Dahl, E. (2021). Social assistance dynamics in Norway revisited: A two-decade prospective study of trajectories of young social assistance recipients. *International Journal of Social Welfare*. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12465>
- Malmberg-Heimonen, I., Tøge, A.G., Rugkåsa, M., Fossestøl, K., Liodden, T., Bergheim, B., ... Buzungu, H.F. (2019). *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Sluttrapport*. Hentet fra: <https://skriftserien.oslomet.no/index.php/skriftserien/article/view/649>
- Minas, R. (2014). One-stop shops: Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation? *International Journal of Social Welfare*, 23(S1), S40–S53. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12090>
- Minas, R. (2016). The concept of integrated services in different welfare states from a life course perspective. *International Social Security Review*, 69(3–4), 85–107. <https://doi.org/10.1111/issr.12113>
- OECD. (2015). *Integrating Social Services for Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery*. Paris: OECD Publishing. Hentet fra: <https://doi.org/10.1787/9789264233775-en>
- Ritschard, G., & Studer, M. (2018). *Sequence Analysis and Related Approaches : Innovative Methods and Applications* (1. utg., Vol. 10). Hentet fra: <http://library.oapen.org/handle/20.500.12657/23137>
- Røed, K. (2014). NAV-reformen: Støvet legger seg etter en turbulent omstilling. *Søkelys på arbeidslivet*, (01–02), 83–99.
- Strand, A.H.H., & Nielsen, R.A. (2015). *Veier inn i, gjennom og ut av arbeidsavklaringspenger : hvor langt unna arbeidslivet står mottakerne?* (Vol. 2015:29). Oslo: Fafo.
- van Berkel, R., de Graaf, W., & Sirovátka, T. (2012). Governance of the activation policies in Europe. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32(5/6), 260–272. <https://doi.org/10.1108/01443331211236943>
- Vogt, K.C., Lorentzen, T., & Hansen, H.-T. (2020). Are low-skilled young people increasingly useless, and are men the losers among them? *Journal of Education and Work*, 1–18. <https://doi.org/10.1080/13639080.2020.1820965>
- Winters, S., Magalhaes, L., Kinsella, E. A., & Kothari, A. (2016). Cross-sector Service Provision in Health and Social Care: An Umbrella Review. *International Journal of Integrated Care*, 16(1). <https://doi.org/10.5334/ijic.2460>

Vedlegg til artikkelen Utsatte unges livsbaner før og etter NAV-reformen: flere «integrerte», sammenhengende, progressive og effektive forløp?

1. Nærmere om algoritmene bak sekvensanalysene

I denne artikkelen har vi benyttet Optimal Matching (OM), som er den vanligste tilnærmingen for å sammenligne sekvenser. Optimal matching beregner avstanden mellom sekvenser, og disse avstandene er et resultat av antall nødvendige endringer som må til for å gjøre to sekvenser like. Prosedyren for å gjøre disse endringene består av to typer operasjoner: innsettinger/slettinger (indels) og erstatninger (substitusjoner). Innsettinger/slettinger refererer til kostnaden ved å sette inn eller slette en status i en sekvens av statuser, mens substitusjon innebærer å erstatte en status med en annen. En innsetting eller sletting (indel) av en status medfører at tidsaksen for en sekvens endres, mens en erstatning (substitusjon) innebærer at en status erstattes med en annen, mens tidsaksen for sekvensen forblir uendret. Denne prosedyren innebærer at man må gjøre en prioritering av om tidspunktene for statuser er viktigere enn rekkefølgen av statuser eller motsatt. Når det gjelder valget mellom tid versus rekkefølge, har vi ikke noe grunnlag for å velge det ene foran det andre, og vi har derfor valgt å følge en vanlig praksis som innebærer en gylden middelvei mellom de to. Vi har valgt å sette innsettinger/slettinger (indel) til halvparten av den maksimale kostnaden ved en erstatning (substitusjonskostnadene fremkommer i tabell 9A i dette vedlegget). Det innebærer dermed at det aldri vil koste mer eller mindre å gjøre en innsetting/sletting fremfor et bytte av status.

Sekvensanalyse tillater også å differensiere substitusjonskostnadene knyttet til overganger mellom ulike statuser ut ifra hvor hyppig overgangene forekommer og ut ifra teoretiske antakelser om hvor «nær» de ulike statusene er hverandre. For å avgjøre disse kostnadene har vi fulgt en strategi som baserer seg på de faktiske overgangene som er i dataene. Det innebærer at en gir erstatninger av statuser som er relativt like en lavere kostnad og de som er mer ulike en høyere kostnad. Disse kostnadene fremkommer i tabell 9A. To statuser anses som mer like dersom overgangen mellom disse er mer vanlig, og mer ulike dersom overganger mellom disse skjer sjelden eller aldri.

Den neste delen av analysen besto av å identifisere typologier eller klynger av sekvenser. I denne delen benyttet vi Wards hierarchical clustering (Ward, 1963) i kombinasjon med teoretiske og empiriske overveielser samt gjennomsnittlig silhuettkoeffisient (Kaufman & Rousseeuw, 1990) for å avgjøre antall klynger.

2. Operasjonaliseringer brukt i regresjonsanalysen

Variabel	Kilde	Operasjonalisering
Kvinne	SSB	Menn = 0, Kvinne = 1
Innvandrere	SSB	To foreldre født i utlandet = 1, alle andre = 0
Utdanning	SSB	Grunnskole (ungdomsskole eller lavere + uoppgitt (0–2, 9)); Videregående opplæring (3–5); Høyere utdanning (6–8), kodet som indikatorer (0/1)
Husholdningsinntekt	SSB	Samlet husholdningsinntekt inkludert overføringer justert for husholdningsstørrelse. Kodet som kvintiler
Sosialhjelp	SSB	Andel sosialhjelp av total husholdningsinntekt
Trygd	SSB	Andel overføringer av total husholdningsinntekt
Medfødt lidelse	MFR	Antall lidelser
For tidlig født, prematur	MFR	Født i ukene 34–36 (tidlig), 23–33 (prematuro) eller 42–44 (etter termin)
Lav fødselsvekt	MFR	Mindre enn 1500 gram
Lengde ved fødsel	MFR	Z-skårer

3. Supplerende tabeller

Tabell A1. Statuser og statushierarki

Statuser	Beskrivelse	Rangering
Uføretrygd	Mottaker av permanent uføretrygd.	Denne statusen overgår alle statusene under.
Normal inntekt	Yrkesinntekt, samt foreldre- og sykepenger, over 3 G.	Denne statusen overgår alle statusene under.
Utdanning som leder til et utdanningsnivå	Igangværende utdanning som leder til oppnåelsen av et utdanningsnivå. For siste observasjonsår gis denne statusen kun til de som har fullført videregående og har påbegynt høyere utdanning.	Denne statusen overgår alle statusene under.
Lav inntekt	Yrkesinntekt, samt foreldre- og sykepenger, under 3 G.	Denne statusen overgår alle statusene under.
Ytelser og aktive arbeidsmarkedstiltak	Mottak av sosialhjelp, dagpenger, rehabiliterings- og attføringsstønad, midlertidig uføretrygd og arbeidsavklaringspenger i kombinasjon med deltakelse på et aktivt arbeidsmarkedstiltak.	Denne statusen overgår alle statusene under.
Ytelser	Kun mottak av sosialhjelp, dagpenger, rehabiliterings- og attføringsstønad, midlertidig uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger.	Denne statusen overgår alle statusene under.
NEETW	(Not in Employment, Education, Training or in Welfare Services) Denne statusen tildeles dersom vedkommende ikke tildeles noen av de overstående statusene.	Tildeles hvis ingen av de overstående statusene er gjeldende.

Tabell A2. Analysedimensjoner og operasjonaliseringer

Analysedimensjon	Analysemetode	Operasjonalisering
1. «Take-up»	Deskriptiv statistikk	Andelen unge som ikke har fullført videregående opplæring, som kommer i kontakt med velferdssystemet i oppfølgingsperioden / innen to år etter normert tid uten å ha fullført.
2a. Progressive forløp	Sekvensanalyse	Andel i sekvensklynge preget av lineære, «logiske» forløp mot et stabilt utfall (arbeid eller uføretrygd).
2b. Progressive forløp / Utfallseffektivitet	Sekvensanalyse	Variabelen måler i hvilken grad forløpene er progressive i den forstand at heltidsarbeid blir et mer vanlig utfall mot slutten av velferdskarrierene. Denne beregnes ved at arbeidsepisoder senere i forløpet får mer vekt. Utrekning: $V=1/(T-1)*t$, der T er totalt antall observerte år, og t er det aktuelle året ($0 - (T-1)$). Alle arbeidsepisoder vektet med den aktuelle år-vekten (V) før verdiene summeres for alle år og regnes som prosent av totalt antall arbeidsepisoder i oppfølgingsperioden. Om alle arbeidsepisoder er registrert det siste året i oppfølgingsperioden, får indikatoren da verdien 100, og om alle er registrert første år, får den 0. Denne prosedyren er inspirert av Brzinsky-Fay (2007).
3a. Utfallseffektivitet	Sekvensanalyse	Andel personer i sekvensklynge som leder til ønsket utfall (stabilt arbeid).
3b. Utfallseffektivitet	Deskriptiv statistikk	Andel personer som er i stabilt arbeid og uføretrygd ved slutten av perioden.
4. Sammenhengende forløp	Sekvensanalyse	Andel personer i sekvensklynge med sammenhengende, ikke-fragmenterte forløp.
5a. Inklusjon	Sekvensanalyse	Andelen personer i sekvensklynge som leder til statusen ekskludert, det vil si mangel på registrering i arbeid, utdanning eller i velferdssystemet.
5b. Inklusjon	Deskriptiv statistikk	Andelen episoder med statusen ekskludert som prosent av alle episoder.
6a. Kvalitet	Deskriptiv statistikk	Andelen «produktive» episoder (Utd, sysselsatt, ALMP) som prosent av alle episoder. Inspirert av Brzinsky-Fay (2007).
6b. Kvalitet	Deskriptiv statistikk	Andelen «passive» episoder som prosent av alle episoder.

Tabell A3. Kohortegenskaper (N = 44 800)

	1980	1991
Kvinne	39,8	38,7
Innvandrere	6,2	11,8
<i>Foreldres høyeste utdanning</i>		
Grunnskole	17,5	15,1
Videregående	58,4	54,2
Høyere	24,5	30,6
<i>Husholdsinntekt (kvintil)</i>		
Kvintil 1	20,8	27,3
Kvintil 2	18,6	31,3
Kvintil 3	20,3	22,2
Kvintil 4	22,9	12,1
Kvintil 5	17,6	7,2
Sosialhjelp	3,5	2,8
Trygd	20,1	24,3
<i>Helse</i>		
Medfødte lidelser (gj.sn. antall)	0,035	0,049
Tidligfødt	3,4	4
Prematur	1	1,8
Født etter termin	13,5	11,5
Lav fødselsvekt	0,4	0,8
Lengde (cm.)	50,2	50

Tabell A4. Observert status ved siste observasjonsmåned (N = 44 800)

	1980		1991	
	N	%	N	%
Ufør	575	2,9	586	2,4
Anstendig inntekt	9068	45,4	9582	38,6
Under utdanning	348	1,7	572	2,3
ALMP	1130	5,7	1458	5,9
Lav inntekt	5925	29,7	6089	24,5
Ytelse	1774	8,9	5252	21,2
NEETW	1161	5,8	1280	5,2
Sum	19981	100,0	24819	100,0

Tabell A5. Sekvensklynger (N = 44 800)

	1980	1991
De veltilpassede	38,6	32,0
De stønadsavhengige	14,7	21,6
De progressive	13,3	14,1
De forgivevs aktiverte	10,9	9,4
De marginale	4,3	4,8
De arbeidsmarginale	18,2	18,0
	100,0	100,0

Tabell A6. Multinomisk logistisk regresjonsanalyse (Veltilpasset er benyttet som referansekategori). Relative risk ratios og p-verdier (N = 41 748)

	De forgjeves aktiverte		Stønadsavhengige		Arbeidsmarginale		Progressive forløp		Marginale	
	RRR	P-verdi	RRR	P-verdi	RRR	P-verdi	RRR	P-verdi	RRR	P-verdi
Modell 1										
Født 1991	1,02	0,548	1,77	0,000	1,16	0,000	1,25	0,000	1,28	0,000
Konstant	0,28	0,000	0,37	0,000	0,47	0,000	0,34	0,000	0,10	0,000
Modell 2										
Født 1991	0,89	0,003	1,60	0,000	1,06	0,059	1,17	0,000	1,04	0,481
Kvinne	1,73	0,000	2,27	0,000	3,02	0,000	2,08	0,000	2,65	0,000
Innvandrer	0,63	0,000	0,77	0,001	1,60	0,000	1,44	0,000	2,24	0,000
<i>Foreldres utdanningsnivå (Ref: Høyere)</i>										
Grunnskole	0,74	0,000	0,72	0,000	0,31	0,000	0,51	0,000	0,38	0,000
Videregående	0,66	0,000	0,66	0,000	0,41	0,000	0,65	0,000	0,41	0,000
<i>Husholdsinntekt (Ref: Høyeste kvintil)</i>										
1	1,27	0,002	1,63	0,000	0,98	0,654	1,10	0,113	0,88	0,188
2	1,28	0,001	1,62	0,000	0,85	0,001	1,01	0,854	0,72	0,001
3	1,24	0,004	1,40	0,000	0,82	0,000	0,97	0,596	0,81	0,025
4	1,13	0,106	1,19	0,006	0,83	0,000	0,98	0,784	0,72	0,001
<i>Stønader til husholdet</i>										
Sosialhjelp	22,21	0,000	37,04	0,000	1,80	0,091	4,02	0,000	3,31	0,001
Trygd	21,21	0,000	10,31	0,000	3,07	0,000	2,50	0,000	24,81	0,000
<i>Helse</i>										
Medfødte lidelser	1,57	0,000	1,24	0,000	1,08	0,208	1,05	0,415	1,63	0,000
For tidlig født	1,08	0,428	0,89	0,135	0,91	0,232	1,03	0,711	0,95	0,703
Prematur	0,96	0,805	0,92	0,589	1,17	0,298	1,01	0,965	1,38	0,155
Født etter termin	1,13	0,025	0,95	0,309	0,95	0,300	1,01	0,890	1,00	0,999
Lav f.vekt (< 1500g)	1,95	0,006	1,58	0,037	0,95	0,828	1,41	0,167	2,11	0,016
Lengde ved fødsel	0,90	0,000	0,91	0,000	0,98	0,174	0,97	0,091	0,96	0,229
Konstant	0,13	0,000	0,16	0,000	0,59	0,000	0,33	0,000	0,08	0,000

Tabell A7. Normert (0–100) turbulens

	Gjennomsnittlig normert turbulens	Min	Max
Begge kohorter	9,4	0	42,1
1980-kohorten	9,6	0	42,1
1991-kohorten	9,3	0	41,3
De veltilpassede	7,6	0	34,6
De forgivevs aktiverte	10,5	0	42,1
De stønadsavhengige	13,1	0	39,1
De arbeidsmarginale	7,4	0	31,9
De progressive	11,1	0,4	37,5
De marginale	9,0	0	34,6

For kohortene samlet var den normert turbulensen (Elzinga & Liefbroer, 2007) på gjennomsnittlig 9,4 prosent, mens den var på 9,6 prosent for 1980-kohorten og 9,3 for 1991-kohorten.

Tabell A8. Silhuettkoeffisienter for seks klynger

	Gjennomsnittlig silhuettkoeffisient
De veltilpassede	0,41
De forgivevs aktiverte	0,12
De stønadsavhengige	0,22
De arbeidsmarginale	0,46
De progressive	0,16
De marginale	0,30
Gjennomsnittlig silhuett koeffisient	0,31

Tabell A9. Silhuettkoeffisienter for fire klynger

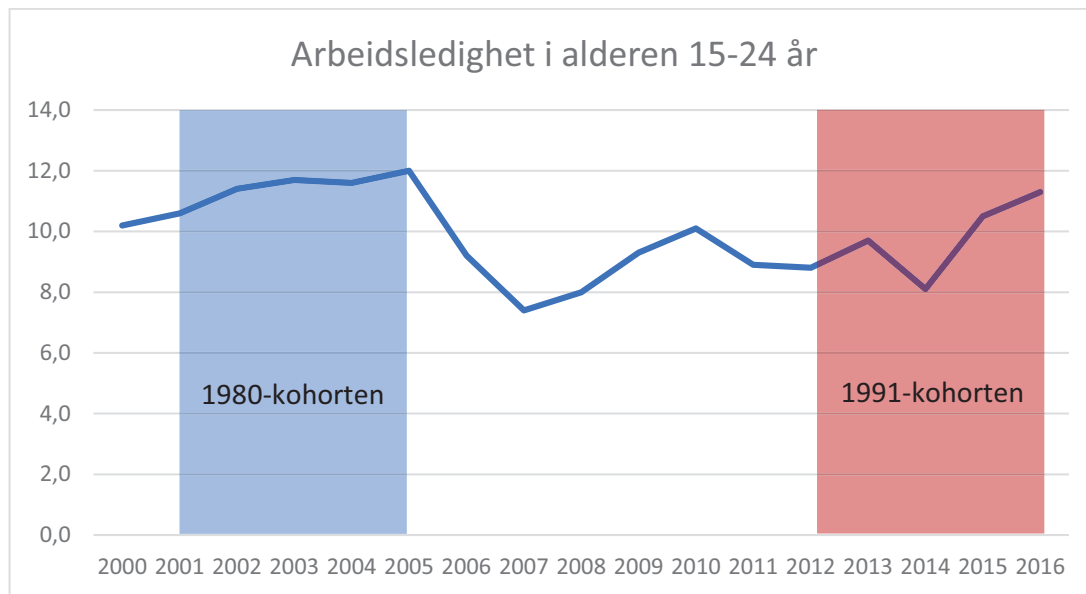
	Gjennomsnittlig silhuettkoeffisient
Anstendig inntekt	0,52
Aktivering/eksklusjon	0,01
Passive ytelser	0,26
Arbeidsmarginalisering	0,36
Gjennomsnittlig silhuett koeffisient	0,35



Figur A1. Fire klynger fra sekvensanalyse

Tabell A9. Substitusjonskostnadsmatrise

	Ufør	Anstendig inntekt	Under utdanning	Ytelser og arbeidsmarkedstiltak	Lav inntekt	Ytelser	NEETW
Ufør	0,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Anstendig inntekt	2,0	0,0	2,0	2,0	2,0	1,9	2,0
Under utdanning	2,0	2,0	0,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Ytelser og arbeidsmarkedstiltak	2,0	2,0	2,0	0,0	2,0	2,0	2,0
Lav inntekt	2,0	2,0	2,0	2,0	0,0	1,9	2,0
Ytelser	2,0	1,9	2,0	2,0	1,9	0,0	1,9
NEETW	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	0,0



Figur A2. Arbeidsledighet i alderen 15–24 år. Kilde: SSB/Arbeidskraftundersøkelsen

Litteratur

- Brzinsky-Fay, C. (2007). Lost in Transition? Labour Market Entry Sequences of School Leavers in Europe. *European Sociological Review*, 23(4), 409–422. doi: <https://doi.org/10.1093/esr/jcm011>
- Elzinga, C.H., & Liefbroer, A.C. (2007). De-standardization of Family-Life Trajectories of Young Adults: A Cross-National Comparison Using Sequence Analysis. *European Journal of Population*, 23, 225–250.
- Kaufman, L. & Rousseeuw, P.J. (1990). *Finding Groups in Data: An Introduction to Cluster Analysis*. John Wiley & Sons, Inc.: New Jersey.
- Ward Jr., J.H. (1963). Hierarchical Grouping to Optimize an Objective Function. *Journal of the American Statistical Association*, 58(301), 236–244. doi: <https://doi.org/10.1080/01621459.1963.10500845>