

SUPPORTED EMPLOYMENT GA FLERE I ARBEID RASKT, MEN ETTER TRE ÅR ER FORSKJELLEN BORTE¹

Av Espen S. Dahl og Ivar Lima

Sammendrag

I denne artikkelen undersøker vi effektene av et randomisert kontrollert forsøk med supported employment (SE) gjennomført ved fire NAV-kontor i perioden 2013 til 2017. SE, arbeid med bistand på norsk, blir regnet som en lovende tilnærming for å inkludere flere med nedsatt arbeidsevne i arbeidslivet. Tilnærmingen handler om rask utplassering i ordinært arbeid og tett oppfølging av deltaker og arbeidsgiver.

I alt 268 personer ble med i forsøket, hvorav 167 var i intervensjonsgruppen og ble fulgt opp etter SE-metodikken av jobbveiledere ved NAV-kontoret, mens 101 personer i kontrollgruppen fikk ordinær oppfølging. Omtrent 2 av 3 mottok arbeidsavklaringspenger da de ble rekruttert til forsøket, og få hadde et arbeidsforhold. Mange hadde vært utenfor arbeidslivet i en lengre periode. Alle de fire NAV-kontorene fikk tildelt friske midler til å ansette to jobbveiledere som kun skulle jobbe med å følge opp SE-deltakerne. Jobbveilederne hadde ansvar for færre brukere enn andre NAV-veiledere ved de samme kontorene.

Konklusjonen er at SE på sikt ikke hadde en større effekt på andel i arbeid enn ordinær oppfølging ved NAV-kontorene. I likhet med flere tidligere SE-forsøk finner vi positive effekter på andel i arbeid og utdanning mellom 12 og 24 måneder etter oppstart i forsøket. 24 måneder etter oppstart er det 12 prosentpoeng flere i arbeid i intervensjonsgruppen sammenlignet med kontrollgruppen. Etter dette avtar forskjellen mellom intervensjons- og kontrollgruppen ved at andelen som er i jobb øker mer i kontrollgruppen. Tre år etter start av oppfølgingen er det ingen signifikant forskjell i andelen som er i jobb mellom de to gruppene.

Vi finner at flertallet av SE-deltakerne mottok arbeidsmarkedstiltaket arbeidspraksis, og at de mottok dette langt oftere enn kontrollgruppen. Dette til tross for at det i forsøket var et uttalt mål om at intervensjonsgruppen skal hjelpes rett inn i ordinært arbeidsliv og gis oppfølging der, uten å først gå via NAVs vanlige arbeidsmarkedstiltak. Det viser at det i praksis var vanskelig å realisere målet om rask utplassering i arbeidslivet.

.....
¹ Vi vil takke redaksjonens kontaktperson Inger Cathrine Kann for kvalitetssikring og grundige kommentarer til artikkelen. Takk også til Heidi Nicolaisen og Mia Sohlman fra redaksjonen for nyttige faglige innspill. Takk til Anne Høgetveit og Marthe Paulsen Kathrud i Arbeids- og velferdsgeneralsektoratet for innspill til beskrivelsen av SE-KLAR. Takk til Erna Haug som har bidratt med informasjon om forsøket og som skaffet til veie samtykkeerklæringerne for alle deltakerne i forsøket, og til professor Arnstein Mykletun som bidro med inspirerende idéer da vi begynte på artikkelen. Til slutt vil vi rette en stor takk til de fire NAV-kontorene Hurum, Rygge, Røyken og Moss ved Elisabeth Harder, Elisabeth Gripen Plomgren, Merete Nilsen og Elisabeth Vindløv. Det var de som gjorde denne artikkelen mulig ved å sende oss informasjon om deltakerne i forsøket. De har også bidratt med sin førstehåndskunnskap om gjennomføringen av forsøket.

Innledning og problemstilling

Ved utgangen av 2019 var det 180 000 personer med nedsatt arbeidsevne som stod utenfor arbeidslivet noe som utgjør over 5 prosent av befolkningen i alderen 18-66 år. Mange av disse trenger bistand for å komme i jobb. NAV har som mål å inkludere flest mulig med nedsatt arbeidsevne i arbeidslivet, gjennom oppfølging fra NAVs veiledere og ved å tilby brukerne gode og relevante tiltak. I 2020 bevilget Stortinget 9 milliarder kroner til arbeidsmarkedstiltak i NAV, tiltak som skal styrke deltakernes muligheter for å skaffe seg jobb eller beholde jobb. Det er imidlertid manglende kunnskap om hvilke typer oppfølging og tiltak som fungerer best for de med nedsatt arbeidsevne, og dermed om pengene går til de tiltakene som har best effekt. I NAVs kunnskapsstrategi er det en målsetting om at «utviklingen av tjenester og virkemidler i arbeids- og velferdsforvaltningen i størst mulig grad er kunnskapsbasert» (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2013, s. 3).

I denne artikkelen skal vi undersøke effektene av et randomisert kontrollert forsøk med supported employment (SE) i NAV. Forsøket blir kalt «SE-KLAR» (Kunnskap, Læring og Arbeidsinkludering). Metodikken innebærer at bruker raskt skal plasseres i arbeidslivet og få oppfølging der (place then train). SE, eller arbeid med bistand på norsk, er en tilnærming der ordinært arbeid både ses på som en viktig del av behandlingen og et mål for oppfølgingen. SE har fått økende innpass i NAV den senere tid, og i 2017 ble for eksempel NAV tildelt inntil 100 millioner kroner for å innføre utvidet oppfølging med team av jobbespesialister basert på SE-metodikken. En norsk kunnskapsoppsummering om SE indikerer at metoden har en positiv effekt på overgangen til arbeid, men sier også at mange av studiene er gjennomført i USA med små utvalg og at resultatene er usikre (Nøkleby mfl. 2017).

SE-KLAR er et av få forsøk i NAV med et design som kan gi pålitelige svar på om tiltaket har en positiv effekt på overgangen til arbeid sammenlignet med ordinær oppfølging (Haug mfl. 2017). Forsøket er også unikt ved at det er ansatte ved NAV-kontorene som selv står for oppfølgingen med bruk av SE. Det vanlige er at NAV kjøper denne type tiltak fra eksterne tiltaksleverandører. Formålet med prosjektet var å

Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor

SE-KLAR var en del av det større prosjektet «Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor» (2013-2017). Dette prosjektet ble initiert av daværende Arbeidsdepartementet. Arbeids- og velferdsdirektoratet fikk i oppdrag å planlegge, iverksette, og følge opp de lokale forsøkene.

Hovedformålet med «Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor» var å styrke kvaliteten og kompetansen på NAV-kontorenes arbeid med brukere med sammensatte behov/nedsatt arbeidsevne, og som har behov for tett individuell oppfølging med arbeid som mål. På bakgrunn av dette ble det gitt tilskudd til tre ulike prosjekt, som til sammen omfattet fire fylker, fire forskningsinstitusjoner og ti NAV-kontor. Fire av disse NAV-kontorene inngikk i det randomiserte kontrollerte SE-forsøket SE-KLAR som er tema for denne artikkelen.

Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor ble evaluert av Arbeidsforskningsinstituttet ved Breit mfl. (2017).

undersøke om tiltaket har positive effekter på overgang til arbeid og utdanning, samt positive effekter på brukernes inkludering i et sosialt fellesskap.

SE-KLAR-prosjektet ble gjennomført av Høgskolen i Østfold i samarbeid med NAV Buskerud, NAV Østfold, fylkesmann i Buskerud, fylkesmann i Østfold, NAV Hurum, NAV Røyken, NAV Rygge, og NAV Moss. Prosjektet inneholdt flere andre deler som blant annet omhandlet opplæring og kunnskapsoverføring blant ansatte i NAV-kontoret. Men i denne artikkelen skal vi avgrense oss til å undersøke om SE ga økt andel i jobb eller utdanning sammenlignet med ordinær oppfølging fra NAV. Vi vil også se om SE påvirker mottak av helseytelser.

Denne artikkelen er disponert som følger. Først vil vi gi en beskrivelse av SE og om hvordan forsøket ble gjennomført. Vi vil gi en beskrivelse av utviklingen for de to gruppene, for deretter å vise resultatene av hvilke effekter SE har gitt. Til slutt vil resultatene diskuteres.

Om supported employment

Målet med SE er at personer med funksjonsnedsettelse eller andre problemer skal inkluderes i ordinært arbeidsliv. Metoden ble utviklet i USA på 1970- og

80-tallet. Tankegangen om hvordan man lykkes med å få flere personer med psykiske lidelser i arbeidslivet snudde fra «først trening så jobb» («train-place») til «først jobb-så trening» (place-train) (Drake, mfl. 2012). Begrunnelsen for den førstnevnte tilnærmingen som kan kalles for rehabiliteringstankegangen, er at personer med nedsatt arbeidsevne har behov for en gradvis overgang til arbeidslivet gjennom medisinsk behandling, arbeidstrening, arbeid i skjermet sektor eller lignende, før man eventuelt prøver seg i ordinært arbeid. Med SE snur en på dette, og ser på rask utplassering i arbeidslivet som en behandling i seg selv, som den mest effektive formen for arbeidstrening og som det sentrale målet med oppfølgingen. Tanken er at de aller fleste, selv om de har nedsatt funksjonsevne, kan delta i ordinært arbeidsliv gitt at en finner en jobb som passer den enkeltes forutsetninger (Qvortrup og Spjelkavik 2013). SE kan også forstås som et menneskesyn og et verdisyn: «Alle voksne mennesker har en arbeidsevne og kan jobbe i det ordinære arbeidslivet, forutsatt at de mottar riktig type og mengde bistand» (Qvortrup og Spjelkavik 2013, s. 8).

En variant av SE kalles Individual Placement and Support/individuell jobbstøtte (IPS), og er spesielt rettet mot personer med psykiske lidelser. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet har samarbeidet tett om videreutvikling av IPS i Norge og det tilbys i dag som et tiltak for NAVs brukere². Antallet som deltar i IPS har økt de siste par årene, og i desember 2019 var 1099 personer som mottok tiltaket³.

Siden midten av 90-tallet har SE vært et arbeidsmarkedtiltak i NAV som heter «Arbeid med bistand». I desember 2012 var det for eksempel 6 700 deltakere i dette tiltaket (Qvortrup og Spjelkavik 2013, s. 11). Tidlige evalueringer av arbeid med bistand kunne vise til positive resultat. Deltakerne nådde ofte målet om å jobb i det ordinære arbeidslivet, mens de var i tiltaket, de oppga at de trivdes, og arbeidsgiverne mente stort

sett at tiltaksdeltakerne gjorde en tilfredsstillende jobb (Qvortrup og Spjelkavik 2013, s. 13).

I etterkant av SE-Klar forsøket er det flere NAV-kontor som har benyttet seg av SE-metodikken. I tillegg har prinsipper fra SE etter hvert blitt tatt inn i strategi- og styringsdokumenter for NAV (Nøklebye og Hernes 2017). Den senere tid har NAV utviklet et tiltak som heter «Utvidet oppfølging». I dette tiltaket gir NAVs egne jobbspesialister oppfølging som er basert på supported employment tilnærmingen⁴, og en kan dermed si at det som ble gjort som et forsøk i SE-KLAR nå er blitt en del av NAVs ordinære oppfølging. I desember 2019 var det 3 300 personer som mottok utvidet oppfølging fra NAV.

I 2017 intervjuet Bråthen (2020) flere NAV-veiledere om arbeidsrettede oppfølgingen av personer med psykiske helseproblemer. Selv om veilederne som Bråthen intervjuet sier at de ønsker å følge prinsipp som tydelig er inspirert av SE-metodikken, forteller de om utfordringer som gjør det vanskelig å få til i praksis. Han finner at NAV-veilederne har mange brukere og dermed ikke har kapasitet til å oppnå en så tett oppfølging av bruker og kontakt med arbeidslivet som SE-metodikken krever. Veilederne sier de har et mål om å plassere brukerne raskt ut i arbeidslivet i tråd med SE-tilnærmingen men det viser seg å være vanskelig å få til. Grunnen til det er blant annet at veilederne erfarer at flere av brukerne er for syke til å gå rett ut på en ordinær arbeidsplass. Det er også en oppfatning om at en for tidlig og feil plassering av en bruker på en arbeidsplass kan svekke samarbeidet med arbeidsgiver og svekke arbeidsgiverens tillit til NAV.

Tidligere forskning

I en systematisk oversikt over effektene av SE for arbeidssøkere med bistandsbehov er konklusjonen at metoden har positive effekter på arbeidstilknytningen til deltakerne (Nøkleby mfl. 2017). I oversikten har de kun inkludert randomiserte kontrollerte forsøk, og de har en overvekt av studier fra USA. Det er da spesielt SE-varianten IPS som er

² <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-akomme-i-jobb/psykiske-helseproblemer/individuell-jobbstotte-ips>

³ https://www.nav.no/_/attachment/download/37c4dde7-8025-4a9a-8776-6a4878e1b88b:fca8b7aa6ee61579f7e7f995f8724399b297afa1/201912_TILT010_Deltakere_i_arbeidsrettede_tiltak_Tiltak_Tidsserie_maaned.xlsx

⁴ <https://www.nav.no/no/lokalt/oslo/satsinger-og-aktiviteter/tett-oppfolging-av-jobbspesialist-for-a-na-malet-om-jobb>

rettet mot personer med moderate til alvorlige psykiske lidelser som ser ut til å gi positive utfall for deltakerne. Det var relativt få av studiene som var «ren» SE, men resultatene var også her at SE ga flere i arbeid enn vanlig oppfølging. Nøkleby mfl. (2017) har imidlertid lav tillit til dokumentasjonen SE-studiene, og forfatterne skriver at det er «usikkert om SE og forsterket SE har effekt» (Nøkleby mfl. 2017, s. 65).

I 2004 ble det gjennomført en beskrivende registeranalyse av deltakerne i Arbeid med bistand. Denne viste at omtrent 35 prosent var i jobb, men at få oppnådde mer enn 50 prosents stilling etter tiltaket. Mange som deltok i tiltaket fikk etter hvert full eller gradert uføretrygd (Qvortrup og Spjelkavik 2013, s. 13).

I en nylig publisert norsk studie ser Holmås mfl. (2021) på effektene av IPS sammenlignet med det å motta NAVs vanlige oppfølging og tiltak. Deltakerne til dette forsøket ble rekruttert gjennom primær- eller spesialisthelsetjenesten og var under behandling for moderate til alvorlige psykiske lidelser. De finner at IPS har positive effekter på overgangen til arbeid, også ordinært arbeid, og at effekten også gjelder når de observerer gruppene over tre år etter at forsøket startet. Blant de som mottok IPS var det opp mot 13 prosentpoeng flere som var i arbeid enn i kontrollgruppen. Det var likevel aldri flere enn omtrent 35 prosent av intervensjonsgruppen som var i jobb, og blant de som kom i jobb er det mange som jobber deltid. De fant ingen forskjeller mellom gruppene i mottak av ytelser. IPS virker å være spesielt virksom for dem med svakest utgangspunkt, de som ikke har fullført videregående skole og som har de tyngste psykiske lidelsene.

I år kom resultatene fra et stort randomisert forsøk med SE i NAV (Berg mfl. 2021). Det inkluderte 3737 deltakere, hvorav 1/3 ble trukket tilfeldig til å delta på SE, mens de resterende 2/3 mottok vanlige tiltak i form av oppfølgingstiltak eller arbeid med bistand. Begge de sistnevnte tiltakene bygger også på SE-tankegang, men uten at det er strenge krav til hvordan tiltakene gjennomføres. Forsøket ble gjennomført i forskjellige NAV-kontor i syv av landets

fylker. Deltakerne ble observert med registerdata i opp mot 6 år etter at de startet i forsøket. Konklusjonen er at SE ga 3 til 4 prosentpoeng høyere overgang til arbeid rundt 12 måneder etter oppstart i tiltaket, men at effekten deretter avtar og forsvinner. Den kortvarige effekten må sies å være ganske liten sammenlignet med det man har funnet i flere tidligere studier (Nøkleby og Hernes 2017). Konklusjonen er at det ikke er noen varige forskjeller i overgang til arbeid mellom deltakerne i SE og de som fikk annen og mindre kvalitetssikret SE-oppfølging.

Gjennomføring av forsøket

Det er utarbeidet en europeisk standard for SE som SE-KLAR la til grunn for sitt arbeid (EUSE 2010). Ifølge manualen er det tre faste elementer som alltid må oppfylles når en arbeider etter SE-standarden.

1. Når brukeren er plassert i bedrift skal det utbetales lønn fra arbeidsgiver.
2. Det skal være ordinært arbeid - målet er «ordinær ansettelse med de samme lønnsforhold og arbeidsvilkår som de øvrige ansatte i bedriften/organisasjonen».
3. Tidsbegrenset bistand - oppfølgingen stopper ikke opp når ordinært ansettelsesforhold er oppnådd, men skal fortsette så lenge det er behov for det (EUSE 2010: 14 og Haug mfl. 2017).

Målet er at brukeren skal gå direkte ut i ordinært lønnet arbeid uten å først gå veien via NAVs vanlige tiltak, og at opplæring og oppfølging foregår på arbeidsplassen. Dette innebærer også at SE legger opp til en tettere kontakt mellom NAV og arbeidsgivere enn det som har vært vanlig i NAV. De som har ansvar for SE i forsøket kalles for jobbveiledere⁵, og de skal ha muligheten til å gi tett oppfølging av deltakerne: «Med ansvar for et begrenset antall arbeidssøkere vil jobbveileder være mer tilgjengelig og kunne tilby mer direkte individuell veiledning og oppfølging overfor både arbeidstaker og arbeidsgiver» (Haug mfl. 2017, s.

⁵ Denne funksjonen kalles for jobbspesialist i NAV i dag, men her har vi valgt å bruke terminologien i prosjektets sluttrapport der det ganske konsekvent er «jobbveileder» som brukes.

24). Jobbveilederne skal ha god oversikt over arbeidsmarkedet, og gjennom kontakt med bedrifter finne egnede arbeidsplasser som deltakerne kan plasseres i. Et sentralt prinsipp i SE er selvbestemmelse og individrettede tjenester; NAV skal legge til grunn brukernes egne ønsker og preferanser for arbeid, og hver deltaker i forsøket skal gis en individuell oppfølging.

NAV-veiledere har ofte ansvar for å følge opp et høyt antall brukere, noe som vil gjøre det vanskelig å legge til grunn kriterier som tett kontakt med arbeidslivet og langvarig bistand slik det skal være i SE (se f.eks. Bråthen 2020). Jobbveilederne hadde ansvar for omtrent 20 brukere, mens andre NAV-veiledere kunne ha ansvar for opp mot 150 brukere (Haug mfl. 2017, s. 72). Hvert kontor fikk ekstra bevilgninger til å ansette to jobbveiledere i full stilling, i tillegg til at de forpliktet seg til å bruke egne midler til å ansette en tredje jobbveileder i full stilling. I praksis endte kontorene opp med å gjøre dette på litt forskjellige måter, men ved alle fire kontor var det i mesteparten av perioden to eller tre jobbveiledere som jobbet nesten bare med SE-forsøket. Ved hvert av de fire kontorene ble SE organisert som egne team med egne kontorer. Alle jobbveilederne fikk tilbud om å ta et kurs i SE ved Høgskolen i Oslo på 10 studiepoeng, samt at det ble gjennomført flere felles metodesamlinger etter at forsøket var startet opp for å lære av hverandres erfaringer.

Målgruppen for forsøket var personer med sammensatte bistandsbehov, med behov for tett individuell oppfølging, og et ønske om arbeid. «Sammensatte bistandsbehov» betyr her at brukernes utfordringer ikke bare gjelder sykdom, lyte eller skade som hindrer arbeidsdeltakelse, men at brukerne også har utfordringer med å mestre sitt eget liv i bredere forstand. Eksempler på dette er problemer knyttet til boforhold, økonomi, avbrutt skolegang, manglende basiskunnskaper, språk, rus, mangel på selvtillit, sosiale og psykiske problemer.» (Haug mfl. 2017, s. 15). Denne definisjonen av sammensatte bistandsbehov har prosjektet hentet fra NOU 2012:6 om «Arbeidsrettede tiltak». Som vi skal vise under mottok omtrent 2/3 deltakere i forsøket helseytelsen arbeidsavklaringspenger da forsøket startet, noe som

innebærer at en årsak til den nedsatte arbeidsevnen er sykdom, skade eller lyte. I SE er det et prinsipp om alle i målgruppen som ønsker å delta, skal få tilbud om deltakelse (ingen eksklusjon). Det er ingen som skal ekskluderes fordi de for eksempel anses å være for syke eller å stå for langt fra arbeidslivet. Dette ble bekreftet av kontaktpersoner for SE-forsøket som understreket da at de la stor vekt på følge prinsippet om at ingen skulle bli ekskludert, og dermed at alle som var motivert for å komme seg i jobb ble inkludert.

Erfaringer fra gjennomføringen

I sluttrapporten fra forsøket er det noen kapitler om erfaringer med gjennomføringen. Vi skal gjengi noen hovedpunkter fra disse.

Jobbveilederne var med på å utforme innholdet i eget arbeid og formulerte blant annet følgende punkter om jobbveiledernes oppgaver (Haug mfl. 2017, s. 29). Disse bidrar til å gi en mer konkret beskrivelse av hva det vil si å jobbe etter SE-metodikken:

- Samarbeide med arbeidssøker om felles mål; raskest mulig ut i ordinært arbeid. å finne passende jobb. yrkeskartlegging, karriereveiledning og karriereplanlegging.
- Veilede på jobbsøk: CV, søknad, intervjuuttrening.
- En jobbveileder har avsatt tid til tett individuell oppfølging på arbeidsplassen.
- Samarbeide med aktuelle arbeidsgivere om å utvikle og vedlikeholde jobber.
- Følge opp arbeidssøkere, arbeidsgivere og kollegaer på aktuelle arbeidsplasser.
- Besøke arbeidsplasser, deltar på formelle og uformelle møter.
- Gjennomføre opplæring og trening på og / eller utenom arbeidsplassen.
- Forhandle om og registrere midlertidig lønns-tilskudd.
- Samarbeide med arbeidssøker om framdriftsplaner.

Det fremkommer at prosjektet har lyktes med å skjerme jobbveiledernes arbeidstid slik at de kunne konsentrere seg om å gi intervensjonsgruppen den tette og arbeidsrettede oppfølgingen som beskrevet i disse punktene.

Deltakerne som ble rekruttert til forsøket beskrives som en gruppe med betydelig oppfølgingsbehov og der mange har «lang tiltakshistorie i NAV som preges av et stadig skifte av praksis eller andre tiltak uten at dette har ført til ansettelse i ordinært arbeid» (Haug mfl. 2017, s. 66). Mange hadde vært langvarig utenfor arbeid da de startet opp i forsøket. Som vi skal se bekreftes dette av registerdata om deltakerne.

Prosjektet hadde som mål at intervensjonsgruppen skulle plasseres ut i ordinært arbeidsliv senest innen 3 måneder etter at de startet i forsøket. Dette erfarte jobbveilederne raskt at var for optimistisk. Mange arbeidssøkere hadde ifølge rapporten behov for mer tid før det var aktuelt å plasseres ut på en ordinær arbeidsplass. Det tok tid å «lage faste avtaler, komme til avtaler, bli kjent med jobbveileder», før det var aktuelt å se på muligheter for utplassering i arbeidslivet (Haug mfl. 2017, s. 70). De erfarte også etter hvert at intervensjonsgruppen hadde behov for pauser fra tiltak og oppfølging, og at de like gjerne syntes at prosessen frem mot arbeid gikk for fort som for sakte. Jobbveilederne i forsøket hadde lite eller ingen erfaring med å jobbe etter SE-metodikken før de begynte å jobbe med forsøket og de erfarte at det tok tid å lære seg SE-metodikken i praksis. Blant annet tok det tid å bli kjent med lokalt arbeidsliv, og det tok mye tid «å finne sin nye rolle og plassere den i det enkelte NAV-kontor» (Haug mfl. s. 72).

Det var et uttalt mål at intervensjonsgruppen skulle plasseres i ordinært arbeidsliv uten å først delta i ordinære arbeidsmarkedstiltak. Av rapporten fremgår det at arbeidsmarkedstiltaket arbeidspraksis allikevel ble brukt en del i intervensjonsgruppen, og det oppgis flere grunner til at det ble slik. Et sted knyttes det til målet om å finne arbeidsoppgaver og arbeidsplass som er tilpasset brukeren: «I forhold til målet om treffsikkerhet og jobbmatch har flere arbeidstakere forsøkt seg i 2-3 perioder med arbeidstrening⁶ hos ulike arbeidsgivere» (Haug mfl. s. 73). Vi skal komme nærmere tilbake til bruken av tiltaket arbeidspraksis når vi bruker registerdata til å beskrive forskjeller i bruk av arbeidsmarkedstiltak.

Randomisert kontrollert forsøk med vanlig oppfølging som kontroll

For de som sa seg villige til å delta i prosjektet var det tilfeldig uttrekk av om personen skulle delta i forsøket med SE, eller om personen skulle få vanlig oppfølging av NAV-kontoret. Uttrekket skjedde ved at hver person som ble inkludert i forsøket ble gitt et nummer. NAV-kontoret sendte så dette nummeret til en ekstern forsker som brukte loddtrekning til å avgjøre om nummeret skulle være i intervensjonsgruppen eller kontrollgruppen. Nummeret var anonymisert slik at forskeren ikke hadde mulighet til å identifisere hvilken person som var knyttet til et gitt nummer. Ved å trekke de to gruppene tilfeldig sikrer en at de to gruppene er så like som mulig, og vi kan dermed beskrive effektene av SE-tiltaket ved å sammenligne utfallene i intervensjonsgruppen og kontrollgruppen. Dette betegnes som en randomisert kontrollert undersøkelse (RCT) og er et velegnet design for å kunne beskrive effektene av supported employment.

Selv om dette regnes som et pålitelig design, er det ikke uten svakheter. Gullstandarden innen medisinsk forskning er *dobbeltblindet* randomisert kontrollert forsøk. Dobbelblindet innebærer at verken de som gir en medisin eller pasienten skal kunne vite om de mottar placebo eller medisinen som prøves ut. Dette fordi det har vist seg at både forskernes og pasientenes informasjon om deltakelse i forsøket kan påvirke utfallene gjennom placebo-effekten. Det er åpenbart ikke mulig å utføre et dobbeltblindet eksperiment i dette tilfellet. Vi kan dermed ikke utelukke at deltakerne i SE-eksperimentet påvirkes av placebo-effekten, eller Hawthorne-effekten som den gjerne kalles i samfunnsfagene (Skog 1998, s. 98). Hawthorne-effekten handler om at en kan få en positiv effekt av et forsøk ved at deltakerne vet at de deltar i et eksperiment, fordi det å vite at en er med på det kan medføre at positive atferdsendringer. En annen mulig svakhet ved dette eksperimentet er at jobbveilederne har ansvar for færre brukere enn vanlige ansatte ved NAV-kontorene. Da kan det være at det vi finner av effekter kun skyldes at jobbveilederne kan bruke mer tid på hver bruker, og ikke at selve metodikken er mer effektiv enn NAVs vanlige oppfølging.

Et viktig spørsmål er hva en sammenligner SE med. Hvordan skiller «vanlig oppfølging i NAV» seg fra

.....

⁶ Arbeidstrening kalles i dag for arbeidspraksis.

SE oppfølgingen? Ordinær oppfølging kan være eksternt oppfølgingstiltak, avklaringstiltak, KVP eller individuelle tiltak som arbeidstrening. Vi skal komme nærmere inn på dette under når vi beskriver hva slags typer arbeidsmarkedstiltak de to gruppene deltok i.

Data og metode

Vi innhentet data om hvem som deltok i forsøket og når de startet opp. Vi har koblet på data fra våre registre med bakgrunnskjennetegn og utfallsvariabler. Vi skal se på følgende utfall: arbeid eller utdanning (om de er registrert i arbeid eller høyere utdanning), arbeidstid, AAP og uførhet. I tillegg skal vi se på kombinasjoner av mottak av ytelser og arbeid, hvor mange som kun er i arbeid, samt om det er forskjeller i hvor mange som hverken er i arbeid, høyere utdanning eller mottar en ytelse. Siden hovedmålet med SE er arbeid ordinært arbeidsliv og målgruppen for forsøket er dem som mottar AAP eller er i fare for det, kan SE også påvirke andelen som mottar helseytelser.

I tabell 1 gjengis bakgrunnskjennetegn for intervensjons- og kontrollgruppen. Mulige deltakere til forsøket ble identifisert av veilederne på NAV-kontoret, mens forskerne ved Høgskolen i Østfold tilfeldig fordelte dem på intervensjons- og kontrollgruppe. Vi har registrert 268 deltakere i forsøket, hvorav 167 er i intervensjonsgruppen. Dette utgjør et stort utvalg sammenlignet med mange andre tilsvarende studier (se Nøkleby og Hernes 2017) der det er vanlig med utvalg på rundt 100 personer. I motsetning til mange andre tilsvarende forsøk benytter vi dessuten registerdata til å måle utfall etter at forsøket har startet opp, noe som både gir mer pålitelige data og som medfører at vi kan følge dem i lengre tid enn de fleste andre studier. I et lignende forsøk gjennomført i Sverige (Bejerholm mfl. 2015) var for eksempel utvalget på 120 personer, og utvalget ble bare fulgt opp til 18 måneder etter at de ble inkludert i forsøket. Bruk av registerdata innebærer også at det ikke er noe frafall underveis, mens studier som måler overgang til arbeid ved hjelp av spørreskjema ofte har betydelig frafall underveis.

Tabell 1. Bakgrunnskjennetegn for intervensjons- og kontrollgruppen. Prosent om ikke annet oppgitt.

Variabel	Intervensjon	Kontroll	Forskjell	p-verdi
Personer (antall)	167	101		
Alder (år)	36,8	37,9	1,2	0,42
Andel menn	56,9	67,3	10,4	0,09
Født i Norge	82,6	82,2	-0,4	0,92
Gift	20,3	16,8	-3,5	0,48
Har barn	43,7	39,6	-4,1	0,51
Fullført videregående skole	46,7	49,5	2,8	0,66
I arbeid ved start	14,4	20,8	6,4	0,17
Arbeidstid ved start (i timer per uke)	4,4	5,4	1,0	0,52
Inntekt ved start (kr)	215 027	197 106	-17 921	0,23
AAP ved start	67,7	66,3	-1,3	0,82
Vurdert arbeidsevne				
Standard	1,8	4,0	2,2	0,28
Situasjonsbestemt	0,6	0	-0,6	0,44
Spesielt tilpasset	86,8	90,1	3,3	0,43
Varig tilpasset	0,6	0,0	-0,6	0,44
Ukjent	10,2	5,9	-4,2	0,23
Samlet F-test				0,19

Kilde: NAV

Deskriptiv statistikk

Vi skal først beskrive utviklingen i intervensjons- og kontrollgruppe før og etter at tiltaket ble innført, og deretter skal vi vise resultatene av regresjonsanalyser for å undersøke om det er effekter av SE.

Arbeidsmarkedstiltak er mye brukt både i intervensjons- og kontrollgruppe

I figur 1 ser vi på utviklingen i andeler med nedsatt arbeidsevne og deltakelse i statlige arbeidsmarkedstiltak. Dette er tiltak som blant annet benyttes av mottakere av AAP, og som skal styrke muligheten for deltakerne å skaffe seg arbeid. Personer med nedsatt arbeidsevne blir også omtalt som personer med behov for spesielt tilpasset innsats, det vil si brukere som NAV antar at trenger betydelig oppfølging for å komme seg i arbeid.

I både intervensjons- og kontrollgruppa er andelen som er registrert med nedsatt arbeidsevne på over 80 prosent ved oppstart, og det er tydelig økende andeler med nedsatt arbeidsevne fram til rundt ett år etter starten av forsøket. Deretter er andelen fallende. Etter starten av forsøket øker bruken av arbeidsmarkedstil-

tak brått i begge gruppene og frem til omtrent ett år etter, deretter faller andelen som er i tiltak jevnt for begge grupper. På alle tidspunkt er andelen i litt høyere i intervensjonsgruppen enn kontrollgruppen, men forskjellene er små.

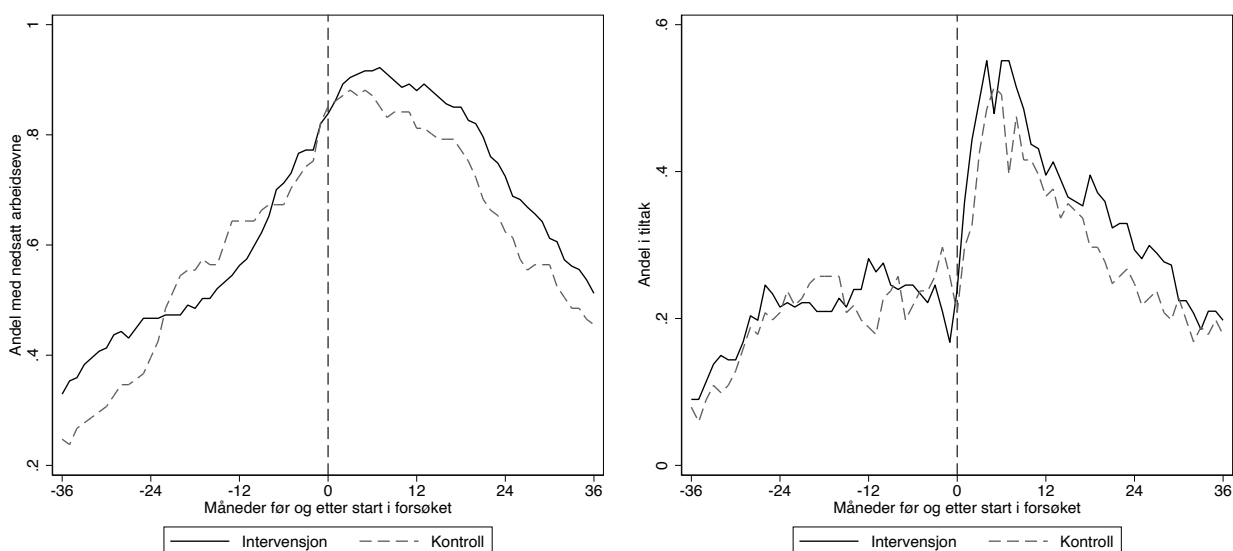
I figur 2 viser vi hvilke typer tiltak de mottar og her er det klare forskjeller mellom intervensjons- og kontrollgruppen. Dette gir oss også informasjon om hva slags oppfølging kontrollgruppen fikk. I SE er det langt mer bruk av arbeidspraksis⁷ tidlig, og senere i perioden er det noe mer bruk av lønnstilskudd. Arbeidspraksis skal foregå på en ordinær arbeidsplass og deltakeren skal gis opplæring i å utføre vanlige arbeidsoppgaver. Arbeidsoppgavene være tilrettelagt deltakerens behov, og deltaker skal få oppfølging fra NAV. Målet med arbeidspraksis er at deltaker «skal få prøvd ut sine muligheter på arbeidsmarkedet»⁸. I sluttrapporten om forsøket står det at målet er at delta-

.....

⁷ Tiltaket heter i dag arbeidstrening.

⁸ <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/tiltak-for-a-komme-i-jobb/arbeidsutproving/arbeidstrening>

Figur 1. Andeler med nedsatt arbeidsevne og andel i tiltak for intervensjons- og kontrollgruppe. Måned.



Kilde: NAV

kerne skal gå «direkte ut i lønnet arbeid uten å gå veien om arbeidstrening eller andre virkemidler», og at arbeidstrening kun skal benyttes som målrettet virkemiddel; «primært med avtale om ordinært arbeid» (Haug mfl. 2017, s. 26). Arbeidspraksis er benyttet mye i intervensjonsgruppen, og langt mer enn i kontrollgruppen noe som viser at forsøket ikke lykkes med å få SE-deltakerne rett ut i ordinært arbeid. Om bruken av arbeidspraksis har vært målrettet kan vi ikke svare på ut fra våre data.

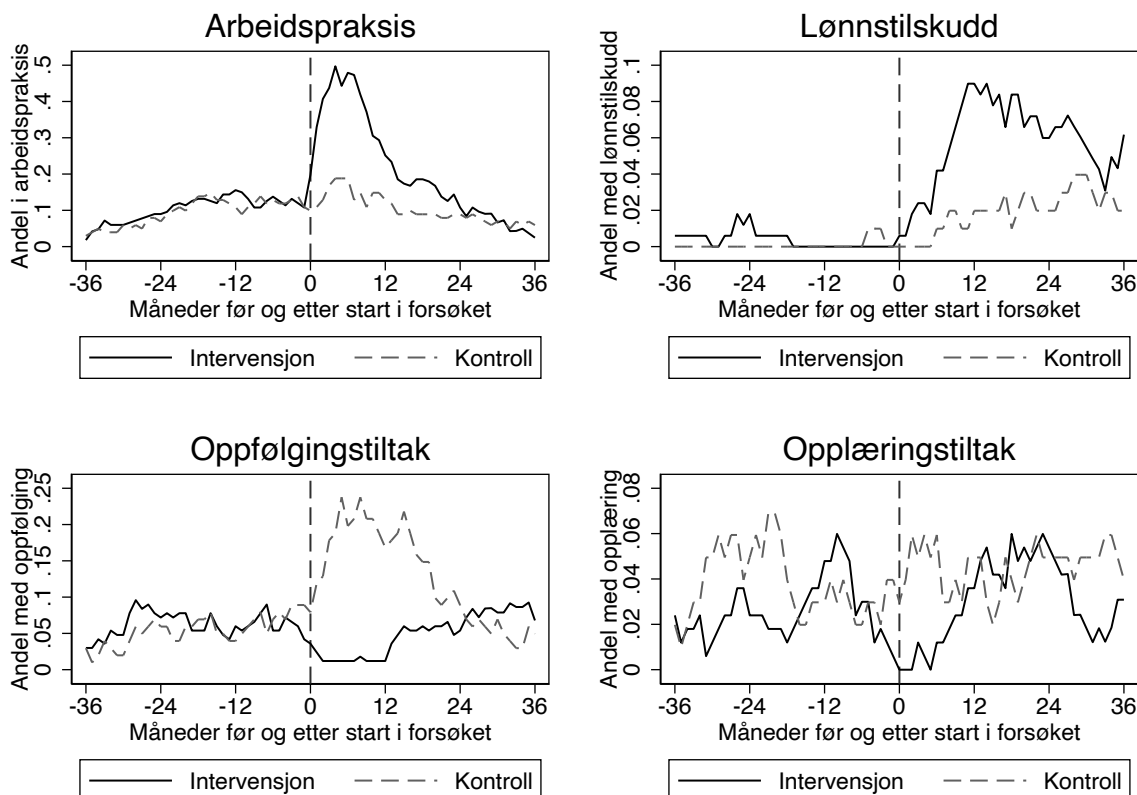
At arbeidstrening er mye benyttet blant SE-deltakerne er også kommentert i sluttrapporten, der det gis flere begrunnelser for dette. Det har blitt brukt i situasjoner der «eksempelvis CV-en har vært mangelfull og arbeidssøker har hatt vansker med å vite hva han egentlig ønsker», der «enten arbeidsgiver eller arbeidstaker har hatt et klart uttrykt ønske om en mål-

rettet prøveperiode for å kartlegge nærmere arbeidstakers videre muligheter på arbeidsmarkedet», samt at det har blitt brukt til å gi «nødvendig opplæring» (Haug mfl. 2017, s. 68).

Lønnstilskudd innebærer derimot at deltaker ansettes og får utbetalt ordinær lønn fra arbeidsgiver, og at NAV dekker noe av lønnen opp til en viss sum. Lønnstilskudd er i større grad i tråd med prinsippene for SE enn arbeidspraksis, men er lite brukt i forhold til arbeidspraksis.

I kontrollgruppen er det kort tid etter oppstart klart mer vanlig med oppfølgingstiltak, og på det meste er det opp mot 20 prosentpoeng flere med dette tiltaket i kontrollgruppen. I oppfølgingstiltaket kan deltakerne som ikke har jobb få bistand til å styrke kompetanse og motivasjon som arbeidssøker, samt få hjelp til å

Figur 2. Andeler i ulike typer arbeidsmarkedstiltak for intervensjons- og kontrollgruppe. Måned.



Kilde: NAV

søke jobb. De kan også få bistand til å «tilpasning og tilrettelegging av arbeid og arbeidssituasjon».⁹

Noen ganske få på 4-6 prosent får opplæringstiltak, og den type tiltak ser ut til å være noe mer brukt i kontrollgruppa den første tiden etter oppstart. Dette tiltaket brukes også litt i SE-gruppa, men ser ut til å være prøvd ut i forkant av starten av forsøket, og deretter senere ut i forsøksperioden.

Det benyttes også andre arbeidsmarkedstiltak. Dette er avklaringstiltak, tilrettelagt arbeid og «andre». Utviklingen i disse er vist i vedlegg. Av disse er avklaringstiltak brukt til en viss grad, og da spesielt i kontrollgruppen.

Flere i arbeid og utdanning etter tiltaket, men forskjellene små og avtagende

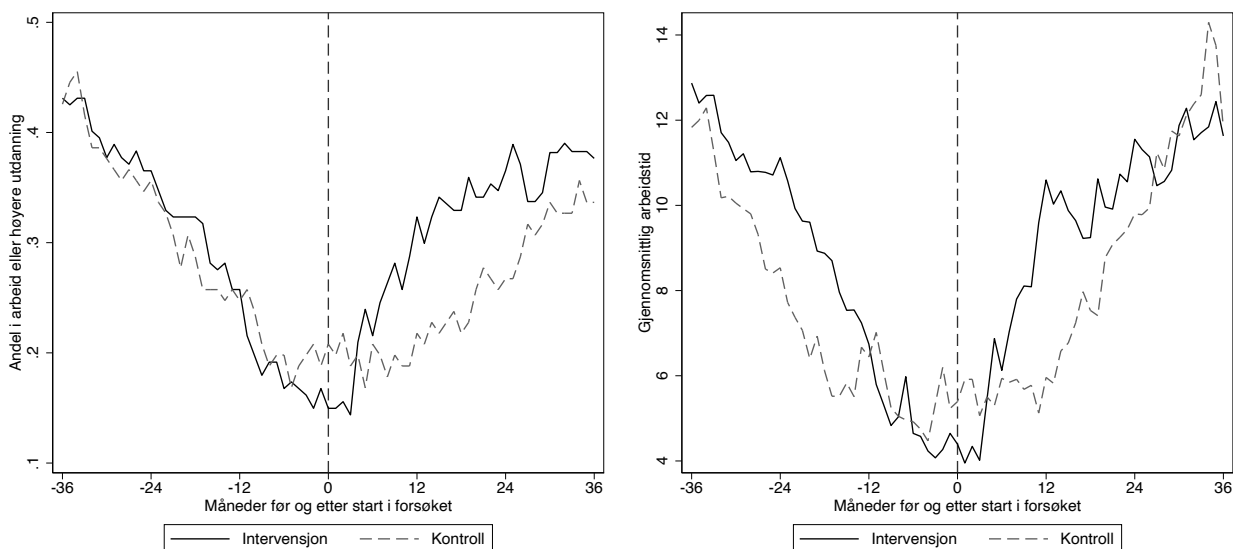
Formålet med forsøket var å se på om SE gjorde at flere av personene med sammensatte problemer kom

seg i jobb eller i utdanning. Hovedmålet vårt er derfor deltakelse i jobb eller høyere utdanning.¹⁰ Figur 3 viser andeler i arbeid eller i høyere utdanning, og gjennomsnittlig arbeidstid i perioden før og etter tiltaket fordelt på intervensjons- og kontrollgrupper. Gruppene er omtrent like før de starter i tiltaket (se tabell 1). Det er en sterkt fallende andel som er i arbeid og tilsvarende reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid i tiden før de blir inkludert i forsøket. Etter at de er blitt inkludert i forsøket øker andelen i arbeid og utdanning etter hvert for begge grupper, men det øker betydelig raskere for intervensjonsgruppen. Intervensjonsgruppen er noe oftere i arbeid i perioden 6-7 måneder etter oppstart og frem til omtrent 24 måneder, men deretter ser vi en betydelig økning i andelen som er i jobb i kontrollgruppen, og etter tre år er det omtrent like mange av kontrollgruppen som er i arbeid. Gjennomsnittlig arbeidstid følger samme mønster.

⁹ <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/tiltak-for-a-komme-i-jobb/oppfolging/oppfolging>

¹⁰ Vi har ikke tilgang til data om personene deltar i utdanning ved videregående skole, så dette målet er ikke undersøkt.

Figur 3. Andeler i arbeid og høyere utdanning, og gjennomsnittlig arbeidstid for intervensjons- og kontrollgruppe. Måned.



Kilde: NAV

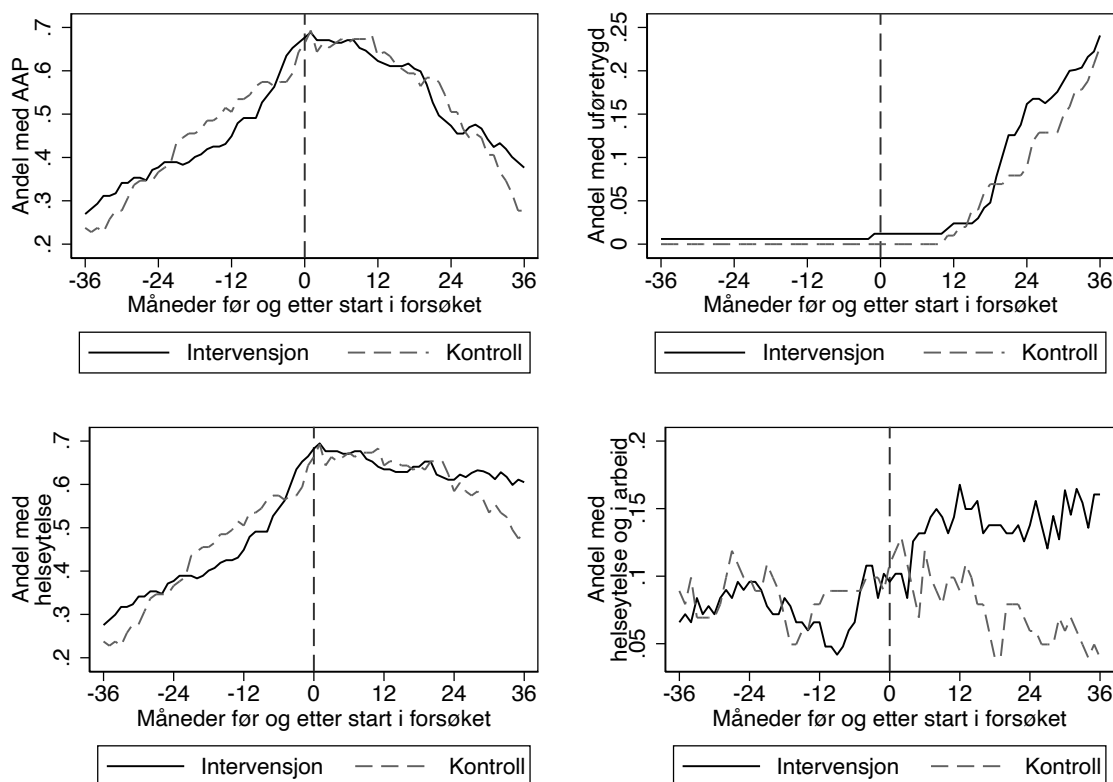
Litt flere mottakere av helserelaterte ytelser i intervensjonsgruppen

Et flertall av målgruppen for dette forsøket hadde AAP eller var mulige fremtidige mottakere av AAP. Derfor er det interessant å se på om SE har medført endringer i hvor mange som mottar AAP. Mange av dem som mottar AAP i en periode vil ikke få bedret arbeidsevnen sin og vil etter hvert få innvilget varig uføretrygd. I figur 4 ser vi på utviklingen i mottak av AAP og uføretrygd. I tiden før start i forsøket ser vi at det er en økende andel som mottar AAP. Andeler av intervensjons- og kontrollgruppe som fortsatt mottar AAP etter at de får SE eller vanlig oppfølging fra NAV-kontoret ser ut til å være relativt like. Før starten av forsøket er det ingen som mottar uføretrygd. Andelene vokser relativt likt i de to gruppene i etterkant av forsøksstart, og mot slutten av oppfølgingsperioden er over 20 prosent registrert med uføretrygd.

Nedgangen i bruken av helserelaterte ytelser totalt sett er liten på tross av at andelen som er i jobb øker betydelig over tid. Det ser videre ut som det å kombinere helseytelse med arbeid er noe mer vanlig i intervensjonsgruppen enn kontrollgruppen. I analysene skal vi se om forskjellene vi antyder her er signifikante.

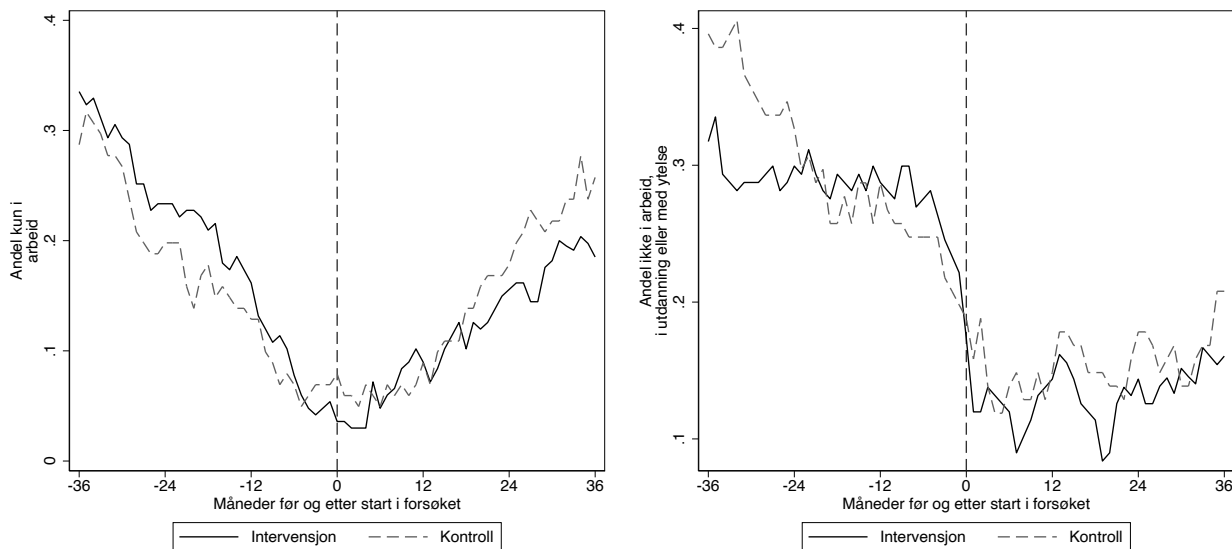
Hvis vi ser på andelene som kun er i arbeid uten mottak av ytelse eller deltakelse i tiltak, virker det ikke som det er noen forskjell på gruppene og utviklingen ser også ut til å være relativt lik (figur 5). Andelene som hverken er i arbeid, i tiltak, mottar en ytelse eller er i høyere utdanning er ser ut til å gjelde for rundt 30 prosent både i forsøks- og kontrollgruppen i forkant av starten av forsøket. Disse andelene faller til rundt 10 prosent etter start i forsøket, og heller ikke for dette målet ser det ikke ut til å være noen særlig forskjell på gruppene.

Figur 4. Andeler med AAP, uføreytelser, helseytelser totalt, og kombinasjon av helseytelse og arbeid for intervensjons- og kontrollgruppe. Måned.



Kilde: NAV

Figur 5. Andeler som kun er i arbeid, og som hverken mottar ytelse, er i arbeid, i tiltak eller i høyere utdanning for intervensjons- og kontrollgruppe. Måned.



Kilde: NAV

Metode

For å analysere effekten av å ha deltatt i forsøket med SE, sammenligner vi først summen av antall måneder i utfallene i løpet av tre år etter starten av forsøket i tiltaksintervensjons- og kontrollgruppene:

$$Y_i = \alpha_i + \delta D_i + \varepsilon_i$$

Y angir antall måneder for utfallsvariabel i, α angir konstantleddet, δ angir effekten av å delta i forsøket, mens ε er feilleddet. Siden forsøkspersonene ble tilfeldig fordelt i tiltaksintervensjons- og kontrollgrupper, så vi tidligere at det heller ikke var systematiske forskjeller mellom gruppene. Vi korrigerer derimot for kontorfaste effekter, for å ta hensyn til at effektene kan variere fra kontor til kontor.

Vi sammenligner også utfallene måned for måned etter starten av forsøket. Vi normaliserer data rundt starttidspunktet, og beregner:

$$Y_{i,t} = \alpha_{i,t} + \delta D_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

Her angir t måneden utfallet er målt i, og vi måler hver måned fra starten av tiltaket til tre år senere.

Abadie mfl. (2017) diskuterer hvorvidt man bør bruke clustring av standardfeil i randomiserte kontrollerte forsøk. De anbefaler da å clustre standardfeilene på nivået hvor randomiseringen har foregått. Siden randomiseringen i dette forsøket er på individnivå, er det ikke nødvendig med clustring av standardfeilene.

Resultater

Lite målbare effekter av SE

Tabell 2 viser forskjellene mellom antall måneder i arbeid, i høyere utdanning, med ytelser, og kombinasjoner i disse blant intervensjons- og kontrollpersonene i tre år etter starten av forsøkene. Det er for de fleste utfallsmålene ikke signifikante (målbare) effekter.

De som deltar i SE er i arbeid i elleve måneder, og ni måneder i kontrollgruppen. Forskjellene er ikke signifikante. Både gjennomsnittlig arbeidstid og total arbeidstid ser ut til å være noe høyere i intervensjonsgruppen enn i kontrollgruppen, men heller ikke disse er signifikante. Videre har de i gjennomsnitt fem til seks måneder hvor de hverken er i jobb, mottar ytelse, deltar i tiltak eller er i høyere utdanning.

Tabell 2. Effekter av SE. Totalt antall måneder med variablene i tre år etter start i forsøket. Gjennomsnitt for intervensjons- og kontrollgruppe, og forskjeller mellom dem. Prosent om ikke annet oppgitt.

Variabel	Intervensjon	Kontroll	Effekt	t-verdi
I arbeid	10,9	8,9	2,2	(1,43)
I arbeid eller høyere utdanning	11,2	9,1	2,2	(1,46)
Gjennomsnittlig arbeidstid (timer per uke)	8,4	7,0	1,4	(1,10)
Total arbeidstid (timer)	6 514	5 442	1 121	(1,10)
Med AAP	19,9	19,7	-0,02	(-0,01)
AAP og arbeid	4,1	2,6	1,5	(1,73)
Kun AAP	15,8	17,1	-1,5	(-0,90)
Med uføretrygd	3,4	2,7	0,5	(0,61)
Uføretrygd og arbeid	1,0	0,1	0,8*	(2,14)
Kun uføretrygd	2,4	2,5	-0,3	(-0,39)
Med helserelatert ytelse	23,2	22,4	0,5	(0,26)
Helserelatert ytelse og arbeid	5,0	2,7	2,3**	(2,24)
Kun helserelatert ytelse	17,9	19,5	-1,9	(-1,04)
Kun arbeid	4,3	5,1	-0,7	(-0,68)
Med tiltak	12,8	11,1	1,8	(1,46)
Ikke i arbeid, med ytelse, i tiltak eller i høyere utdanning	4,7	5,6	-0,7	(-0,68)

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$. Korrigeret for kontorfaste effekter.

Kilde: NAV

De eneste signifikante forskjellene mellom gruppene finner vi i kombinasjoner av mottak av ytelser og samtidig arbeid. I intervensjonsgruppen mottar de en helseytelse (AAP eller uføretrygd) og er i arbeid 2,3 måneder lengre enn i kontrollgruppen.

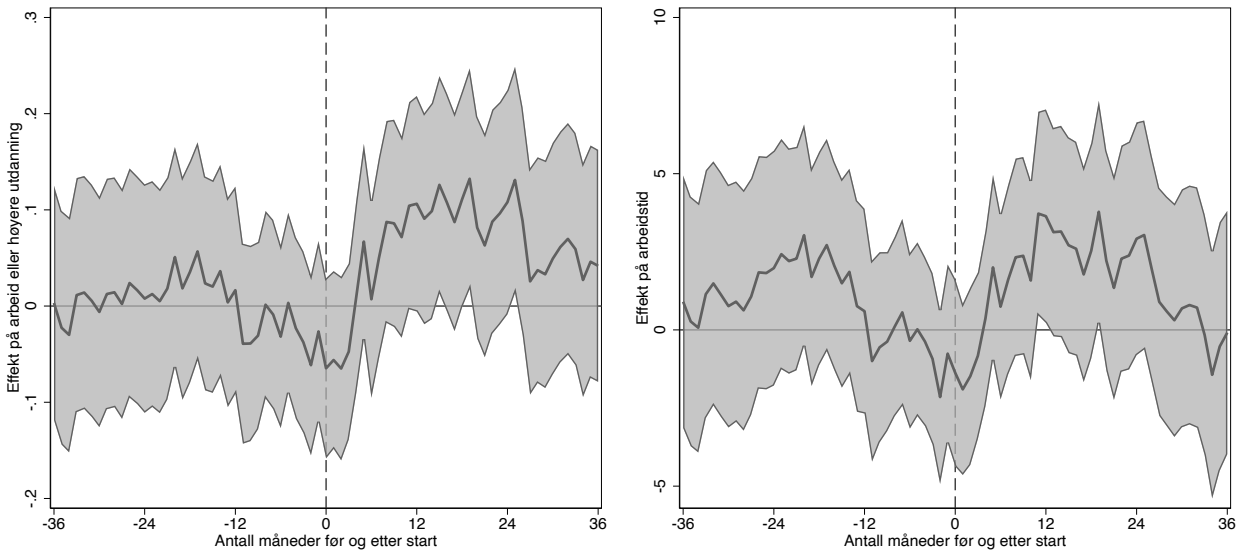
I gjennomsnitt mottar deltakerne AAP i nesten 20 av 36 måneder, både i intervensjons- og kontrollgruppene. De mottar uføretrygd i rundt tre måneder.

Flere i arbeid med SE de første årene, men ingen forskjell på sikt

I det følgende skal vi se på hvordan effektene fordeler seg måned for måned. Vi inkluderer da også perioden før forsøket starter for å se om gruppene har lik utvikling i forkant. Når differansen med konfidensintervallet er forskjellig fra null, betyr det at SE har en effekt sammenlignet med kontrollgruppa.

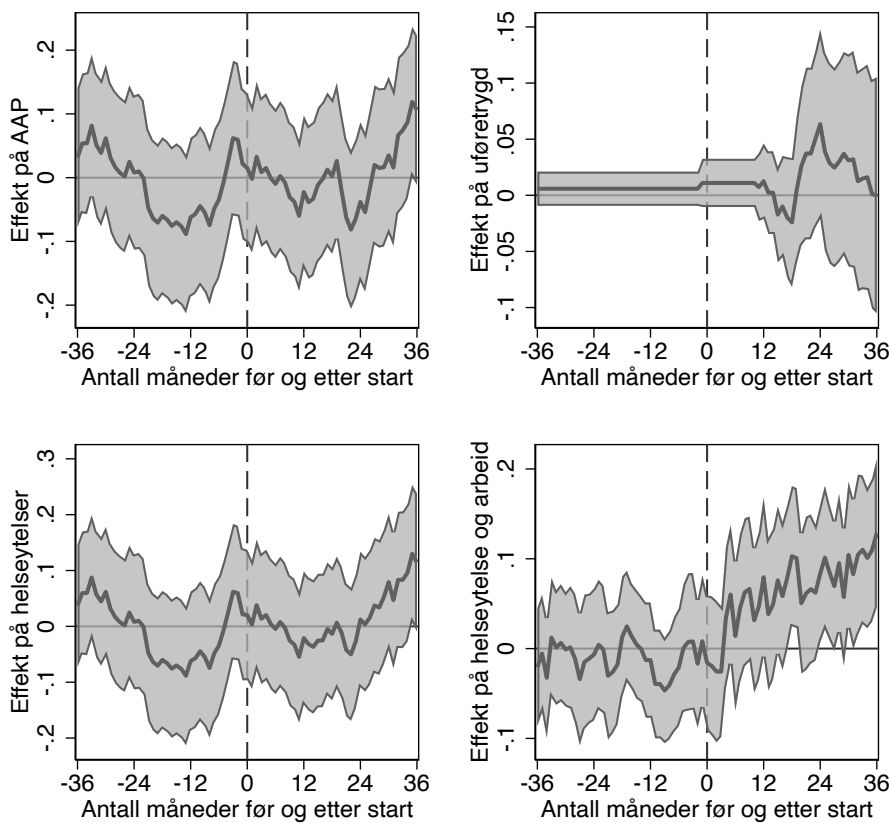
Når vi sammenligner andel i arbeid og utdanning i månedene før og etter at de startet med behandlingen i kontroll og intervensjonsgruppen finner vi at for enkelte måneder så er det noen flere i arbeid og høyere utdanning med SE enn uten i perioden mellom ett og to år etter starten av forsøket (figur 6). Dette er kanskje ikke overraskende, gitt at SE legger sterk vekt på å plassere personer inn i det ordinære arbeidsmarkedet så tidlig som mulig. Det er rundt ti prosentpoeng flere som er i arbeid fra rundt et til to år blant dem som fikk SE. Dette er en ganske betydelig effekt, og en effektstørrelse på nivå med det de finner i Holmås mfl. (2021). Men det som er av effekter ser ikke til å vare, og etter litt over 2 år er forskjellen blitt langt mindre og er ikke nærheten av å være statistisk signifikant. Det er tilsvarende resultater når vi ser på arbeidstid. Mot slutten av observert periode er forskjellen i arbeidstid 0.

Figur 6. Effekter på arbeid og høyere utdanning, og gjennomsnittlig arbeidstid av bruk av SE i måneder før og etter oppstart av forsøket. Skravert område angir 95 % konfidensintervall.



Kilde: NAV

Figur 7. Effekter på mottak av AAP, mottak av uføretrygd, mottak av AAP og uføretrygd totalt, og kombinasjon av helseytelse og arbeid av bruk av SE i måneder før og etter oppstart av tiltaket. Kommunefaste effekter. Skravert område angir 95 % konfidensintervall.



Kilde: NAV

Mer vanlig å kombinere ytelser med arbeid i SE

Rundt ti prosentpoeng flere av dem som deltok i SE mottar fortsatt AAP tre år etter starttidspunktet (figur 7). Vi finner ingen forskjeller i mottak av uføretrygd mellom gruppene. Forskjellene i mottak av AAP gjør også at det er noen flere i intervensjonsgruppen som mottar en helseytelse tre år etter starten av forsøket.

Vi ser videre at det er langt mer vanlig å kombinere en helseytelse med arbeid, men de jobber likevel like mange timer som de i intervensjonsgruppa (figur 7). Intervensjonsgruppen har da antagelig høyere samlet inntekt.

Vi finner ingen forskjeller på gruppene på det å kun være i arbeid uten ytelse av SE (figur 8). Videre ser vi på andelen som hverken er i arbeid, mottar en ytelse, er i tiltak eller i høyere utdanning. Da er det heller ingen forskjell på SE og vanlig oppfølging.

Betraktninger om kostnad og nytte av SE

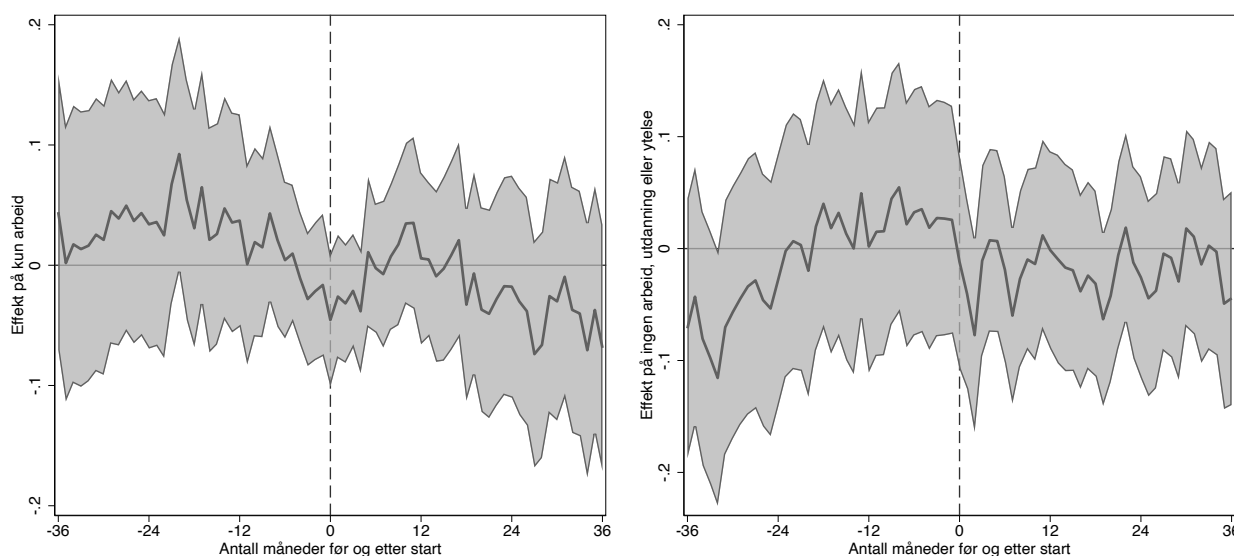
Vi har ikke tilstrekkelig informasjon om kostnadene og nytten ved supported employment versus ordinær oppfølging til at vi kan gjøre en nøyaktig kost/nytt

analyse. Vi vil imidlertid bruke den informasjonen vi har til å gjøre en vurdering av kostnadene versus nytten. Vi finner at det er nytte for den enkelte og for samfunnet ved at det er flere i arbeid og i høyere utdanning tidligere enn ved vanlig oppfølging ved NAV-kontoret. Men metoden krever mer oppfølging fra NAV-kontoret, med jobbspesialister som har færre brukere å følge opp enn vanlig oppfølging. De fire NAV-kontorene ble i alt tildelt midler til åtte fulltidsstillinger som hadde langt færre brukere i sin portefølje enn andre ansatte ved kontorene. Det ble også brukt en del ressurser på ekstra opplæring av jobbveilederne. Gitt den betydelig høyere ressursbruken i supported employment, er det grunn til å tro at nytten av metodikken ikke er høyere enn kostnadene.

Diskusjon og konklusjon

I denne studien finner vi begrensede effekter av SE tre år etter oppstart. De som deltar i SE kommer tidligere ut i arbeid enn de som får vanlig oppfølging fra NAV. På det meste er det omtrent 10 prosentpoeng flere i intervensjonsgruppen som er i jobb eller utdanning. Men tre år etter at de startet i forsøket er andelen som er i jobb eller høyere utdanning omtrent lik i de to

Figur 8. Effekter på kun være i arbeid, og andel som ikke er i arbeid, i tiltak, i høyere utdanning eller med helseytelse av bruk av SE i måneder før og etter oppstart av tiltaket. Kommunefaste effekter. Skravert område angir 95 % konfidensintervall.



Kilde: NAV

gruppene. Forskjellen mellom gruppene avtar etter hvert som stadig flere i kontrollgruppen kommer i arbeid uten at andelen øker ytterligere i intervensjonsgruppen. Mot slutten av oppfølgingsperioden finner vi at 36 prosent av deltakerne som har deltatt i SE er i jobb og rundt 33 prosent i kontrollgruppen.

Det er også noen flere av dem som deltar i SE som er mottakere av enten uføretrygd eller AAP i forhold til kontrollgruppen. Selv om andelen blir noe redusert etter oppstart av forsøket, er andelen mottakere av disse ytelsene på 60 prosent tre år etter oppstart.

En begrensning ved forsøket er at utvalget er lite, noe som medfører en betydelig statistisk usikkerhet og at vi ikke vil fange opp mindre effekter. Videre er det i dette forsøket brukt SE for en annen gruppe enn det SE har blitt brukt for tidligere. F.eks. ser Holmås mfl. (2021) på IPS for personer med moderate til alvorlige psykiske lidelser, og finner da størst effekter for dem med tyngst lidelse. Vi har informasjon om arbeidsmarkedstiltakene som intervensjonsgruppen mottok, men vi har lite informasjon om den personlige oppfølgingen og veiledningen som deltakerne og arbeidsgivere fikk fra NAVs veiledere. I den sammenheng vil vi peke på at både intervensjons- og kontrollgruppe fikk oppfølging fra de samme NAV-kontorene. SE-metodikken kan for eksempel ha inspirert andre veiledere ved NAV-kontoret til å prøve ut lignende fremgangsmåter for egne brukere. Dermed kan det ha vært «smitte» i metodebruk innad i NAV-kontoret, slik at sammenligningsgruppa ikke fikk det vi anser som «vanlig» oppfølging inn i arbeid.

NAV-kontorene var ikke kjent med metodene i særlig stor grad i forkant, og fikk prøve seg frem hvordan de praktisk kunne gjennomføre forsøket. De hadde støtte fra prosjektet i gjennomføringen. Men siden de ikke var eksperter i forkant, kan det være at de ville fått en større andel raskere i arbeid dersom de hadde mer erfaring med hva som virker og hvordan.

Samtidig har dette forsøket både større utvalg, mer pålitelige data og lengre oppfølgingstid enn mange tidligere SE-forsøk. Det kan også fremheves som en styrke at forsøket er gjennomført av veiledere ansatt ved NAV-kontor, noe som innebærer at resultatene vil

være mer realistiske for den arbeidssituasjonen NAVs-veiledere har. Det styrker konklusjonen at vi finner ganske like effekter som et annet forsøk med mye større utvalg som ble gjennomført omtrent samtidig som dette forsøket (Berg mfl. 2021). Også det andre forsøket er det en positiv effekt omtrent ett år etter oppstart, men effekten avtar deretter. Samlet sett styrker dette en konklusjon om at SE ikke gir varig høyere andel i arbeid enn NAVs ordinære oppfølging av gruppene med nedsatt arbeidsevne, men at metodikken har en viss effekt på kortere sikt.

At tilnærmingen har en viss positiv effekt på kort sikt er ikke uventet gitt den sterke vektleggingen av rask plassering i arbeidslivet, men det er noe uventet at en større andel raskere i arbeid tidlig ikke ser ut til å medføre mer positive resultat på lengre sikt. På sikt finner vi at andelen som er i jobb også øker en del i kontrollgruppen med ordinær oppfølging slik at de tar igjen intervensjonsgruppen etter tre år.

Intervensjons- og kontrollgruppen mottok arbeidsmarkedstiltak fra NAV i omtrent like ofte etter at de ble med i forsøket, men det var betydelige forskjeller i hvilke typer tiltak de mottok. Intervensjonsgruppen mottok langt oftere arbeidspraksis, mens kontrollgruppen oftere mottok tiltaket oppfølging. Tiltaket oppfølging ligner noe på SE, og det kan inneholde veiledning i jobbsøking og ekstra støtte og veiledning ved start i ny jobb. Også i et oppfølgingstiltak vil veileders kontakt med arbeidslivet være viktig, og veileder kan bruke sin kontakt til å bistå bruker med å skaffe seg jobb. Arbeidspraksis i ordinært arbeidsliv innebærer derimot å få opplæring i å utføre arbeidsoppgaver i en bedrift, uten at bedriften betaler lønn for arbeidet som utføres. Siden det er såpass stor forskjell i bruk av disse to tiltakene mellom kontroll- og intervensjonsgruppe, er dette også i noen grad et forsøk som sammenligner effektene av arbeidspraksis versus oppfølging. Og da er konklusjonen igjen at disse to typene tiltak på lengre sikt har omtrent samme effekt på arbeidsdeltagelse.

Når vi omtaler effekter i denne artikkelen handler det om forskjellen i andel i arbeid mellom de som mottar SE sammenlignet med en kontrollgruppe som mottar NAVs ordinære oppfølging. Når konklusjonen er at

SE ikke har en varig effekt på andel i arbeid betyr det at SE ikke medfører større andel i arbeid enn det vi ser for kontrollgruppen. Det kan dermed være at både NAVs ordinære oppfølging og arbeidsmarkedstiltak og SE har en betydelig positiv effekt på andel i arbeid, sammenlignet med det å ikke få noen oppfølging eller arbeidsmarkedstiltak.

Forsøkene som er gjennomført med SE i NAV gir også en grunn til å stille spørsmål om hvor store effekter en kan oppnå med tiltak og oppfølging alene for personer med nedsatt arbeidsevne som trenger bistand til å skaffe jobb. Berg mfl. (2021) finner at omtrent 25 prosent av deltakerne kommer i jobb på sikt, mens vi i dette forsøket finner at cirka 35 prosent kommer i jobb eller høyere utdanning. Selv om vi tror at tiltakene og oppfølgingen gir flere i arbeid sammenlignet med ingen oppfølging, er det et mindretall som kommer i jobb, mens flertallet fortsatt mottar en helseytelse. Innen SE-litteraturen er det en oppfatning om at 'alle' som ønsker det kan bli inkludert i ordinært arbeidsliv og bli ansatt på vanlige vilkår, gitt at en finner riktig arbeidsgiver og gir god individuell oppfølging. Den høye andelen i intervensjonsgruppen som

mottok arbeidspraksis, viser at jobbveilederne i NAV ikke lyktes med å få deltakerne rett ut i ordinært arbeid uten å gå via arbeidspraksis. Av dokumentasjonen fremgår det at både arbeidsgiver og bruker ønsker å benytte arbeidspraksis en periode (Haug mfl. 2017), selv om jobbveilederne hadde som hensikt å få SE-deltakerne rett inn på en ordinær arbeidsplass og kun unntaksvis bruke arbeidspraksis. Noe som viser at det er vanskelig og kanskje urealistisk å få flertallet i denne målgruppen rett inn i ordinært arbeid. Samt at det også kan være lite realistisk å få flertallet i målgruppen i fast ordinært arbeid på sikt. I den forbindelse vil vi vise til Sysselsettingsutvalget som påpeker at gode tiltak og høy motivasjon ikke er tilstrekkelig for å sikre høy yrkesdeltakelse hvis det samtidig er svake økonomiske incentiver til å stå i jobb, eller hvis en taper i konkurransen med andre om å skaffe seg jobb. Utvalget foreslår derfor å styrke de økonomiske incentivene til å stå i jobb, samt innføre ordninger som vil gjøre det «mer lønnsomt å ansette arbeidstakere med helseproblemer eller svak kompetanse, slik at flere får jobbe» (NOU 2019:7, s. 22).

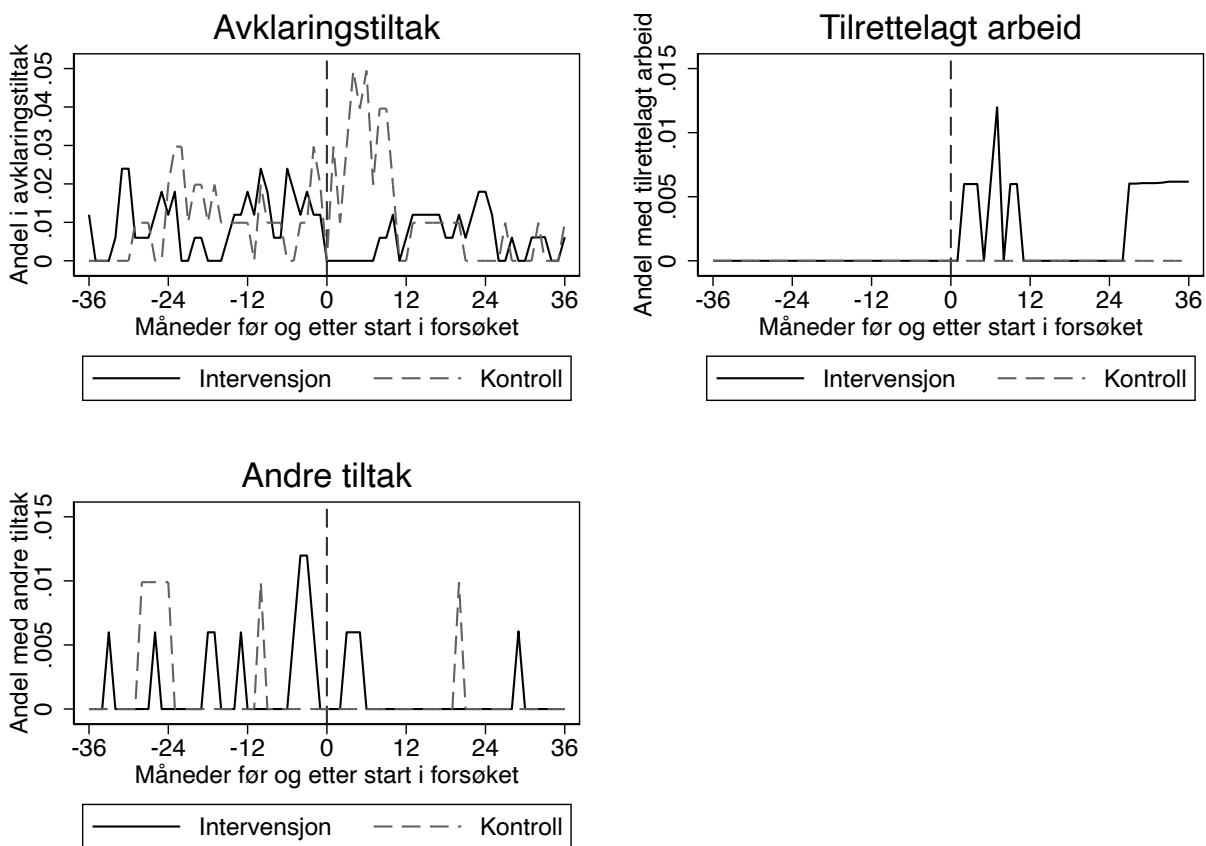
Referanser

- Abadie, Albert, Athey, Susan, Imbens, Guido W., og Wooldridge, Jeffrey (2017) «*When should you adjust standard errors for clustering?*» *NBER Working Paper Series*, Working paper 24003.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2013). «*Kunnskapsstrategi i NAV 2013 – 2020*». Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Bejerholm, Ulrika, Cecilia Areberg, Caisa Hofgren, Mikael Sandlund og Miles Rinaldi (2015). «*Individual placement and support in Sweden - a randomized controlled trial*». *Nordic Journal of Psychiatry*, 69(1): 57-66.
- Berg, Helene, Hauge, Karen E., Markussen, Simen, og Zhang, Tao (2021) «*Supported Employment eller «vanlig» oppfølging? Resultater fra et stort randomisert forsøk i NAV*» *Frisch-rapport*, nr. 2/2021.
- Breit, Eric, Knut Fossetøl, Eirin Pedersen og Trude Thorbjørnsrud (2017). «*Samarbeidsdrevet innovasjon i NAV. Sluttrapport fra evalueringen av «Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor*». AFI-rapport 2017:5. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Bråthen, Magne (2020) «*NAV-veileders dilemmaer i oppfølgingen av personer med psykiske helseproblemer*» *Søkelys på arbeidslivet*, årgang 37, nr. 1–2, 52–66.
- Drake, Robert E., Bond, Gary R., og Becker, Deborah R. (2012) «*Individual Placement and Support: An Evidence-Based Approach to Supported Employment*» Oxford Scholarship Online.
- EUSE (2012) «*Compendium of good Practice. Supported Employment for people with disabilities in the EU and EFTA-EEA*» EU Publications
- Haug, Erna, Berit Eivi Nilsen, Elin Tangnæs og Kirsti Meum Paulsen (2017) «*Sluttrapport fra KLAR-prosjektet 2013–2016*». Revidert utgave 1.9.2017. Rapport fra Høgskolen i Østfold.
- Holmås, Tor Helge, Monstad, Karin og Reme, Silje Endresen (2021) «*Regular Employment for People with Mental Illness – An Evaluation of the Individual Placement and Support Programme*», *Social Science & Medicine*, 270 (2021) 113691
- NOU 2019:7 (2019). *Arbeid og inntektssikring — Tiltak for økt sysselsetting*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet
- Nøkleby, Heid, Nora Blaasvær og Rigmor C Berg (2017) «*Supported Employment for arbeidssøkere med bistandsbehov: en systematisk oversikt*» Rapport. Oslo: Folkehelseinstituttet, 2017.
- Nøkleby, Heid og Hernæs, Thorgeir «*Effekter av Supported Employment*». *Arbeid og velferd*, 2/2017, 65-76.
- Qvortrup, Jon og Spjelkavik, Øystein (2013) «*Hva er god Arbeid med bistand*». AFI Rapport 2013:2. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Skog, Ole Jørgen (1998). *Å forklare sosiale fenomener. En regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Arbeidstrening. <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/tiltak-for-a-komme-i-jobb/arbeidsutproving/arbeidstrening>
- Oppfølgingstiltak. <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/tiltak-for-a-komme-i-jobb/oppfolging>
- Tidsbegrenset lønnstilskudd. <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/tiltak-for-a-komme-i-jobb/tilskudd-til-lonnsutgifter/tidsbegrenset-lonnsstilskudd>

Vedlegg

Bruk av øvrige typer tiltak vises i figur V1.

Figur V1. Andeler i øvrige typer tiltak for intervensjons- og kontrollgruppe. Måned.



Kilde: NAV

