



## Effekter av arbeidsmarkedstiltak

*Bidrar arbeidsmarkedstiltak til å styrke deltakernes tilknytning til arbeidslivet?*

*Utarbeidet for Arbeids- og inkluderingsdepartementet*

## Om Oslo Economics

*Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndigheter, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller for interesseorganisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.*

*Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.*

## Om Frischsenteret

*Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning er en uavhengig stiftelse opprettet av Universitetet i Oslo. Frischsenteret utfører anvendt samfunnsøkonomisk forskning innenfor en rekke ulike temaområder i samarbeid med Økonomisk institutt og andre enheter ved universitetet og støtter den utdanningen som gis i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Oslo.*

*Arbeidsmarkedsforskningen har et stort omfang på Frischsenteret og er knyttet til den aktive arbeidsmarkedspolitikken, forhandlingsstruktur, lønnsdanning, arbeidsløshet, utdanning og inntekt, pensjoner og trygdeordninger*

*Effekter av arbeidsmarkedstiltak/OE-rapport 2024-26*

*© Oslo Economics, 15. april 2024*

*Kontaktperson:*

*Erik Magnus Sæther / Partner*

*ems@osloeconomics.no, Tel. +47 940 58 192*

*Foto/illustrasjon: iStock.com/undrey*

# Innhold

<b>Sammendrag og konklusjoner</b>	<b>5</b>
<b>Summary and conclusions</b>	<b>12</b>
<b>1. Innledning</b>	<b>18</b>
1.1 Bakgrunn	18
1.2 Mandat	18
1.3 Om rapporten	18
<b>2. Informasjonsgrunnlag</b>	<b>20</b>
2.1 Registerdata	20
2.2 Kostnader og tidsbruk	21
2.3 Intervjuer	21
2.4 Definisjoner	21
<b>3. Arbeidsmarkedstiltak som virkemiddel for å få flere i jobb</b>	<b>22</b>
3.1 Arbeidsmarkedstiltak	22
3.2 Eksisterende kunnskap om effekter av arbeidsmarkedstiltak	23
<b>4. Deltakelse på arbeidsmarkedstiltak</b>	<b>25</b>
4.1 NAVs brukergrupper	25
4.2 Tiltak	30
<b>5. Utfall etter deltakelse på arbeidsmarkedstiltak</b>	<b>45</b>
5.1 Utfall for alle tiltaksdeltakere samlet	45
5.2 Utfall etter ulike arbeidsmarkedstiltak	46
5.3 Utfall for ulike innsatsgrupper	51
5.4 Utfall for ulike aldersgrupper	52
5.5 Utfall for ulike innvandringsgrupper	54
5.6 Utfall for deltakere i ulike ledighetskategorier	55
5.7 Hvordan går det med NAVs prioriterte grupper?	55
<b>6. Effekter av arbeidsmarkedstiltak</b>	<b>57</b>
6.1 Fremgangsmåte for estimering av effekter	57
6.2 Overordnede effekter av arbeidsmarkedstiltak	67
6.3 Robusthetsanalyser	72
6.4 Effekter av utvalgte tiltakskjeder	75
6.5 Effekter for ulike grupper av tiltaksdeltakere	76
<b>7. Nytte- og kostnadsanalyse/effektivitetsanalyse</b>	<b>80</b>
7.1 De relevante tiltakene og nullalternativet	80
7.2 Identifiserte virkninger av deltakelse på arbeidsmarkedstiltak	81
7.3 Verdsetting av prissatte virkninger	85
7.4 Vurdering av ikke-prissatte virkninger	89

7.5 Samlede vurderinger	89
<b>8. Drøfting og anbefalinger</b>	<b>94</b>
<b>9. Referanser</b>	<b>98</b>
<b>Vedlegg A Gruppering av arbeidsmarkedstiltakene</b>	<b>100</b>
<b>Vedlegg B Supplerende statistikk</b>	<b>104</b>

# Sammendrag og konklusjoner

*NAV tilbyr en bred portefølje av arbeidsmarkedstiltak som skal dekke ulike behov. Formålet med de fleste tiltakene er på ulike måter å styrke deltakernes arbeidstilknytning. Vi finner at de fleste arbeidsmarkedstiltakene har positive effekter på deltakernes arbeidstilknytning. Tiltakene med positive effekter vurderes også å være samfunnsøkonomisk lønnsomme.*

## Mandat

For personer som av ulike grunner trenger bistand for å styrke sin arbeidstilknytning, tilbyr Arbeids- og velferdsetaten en bred portefølje av arbeidsmarkedstiltak. Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) fastsetter på hvilke vilkår de ulike tiltakene er utformet. Mål og målgruppe for de enkelte tiltakene varierer, men i henhold til tiltaksforskriften er hovedformålet med arbeidsmarkedstiltakene å styrke deltakernes muligheter til å skaffe seg, eller beholde arbeid. Det er også enkelte arbeidsmarkedstiltak som benyttes for å avklare arbeidsevne.

På oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet, har Oslo Economics og Frischsenteret gjennomført en overordnet evaluering av effekter av arbeidsmarkedstiltak. Formålet med evalueringen er å styrke kunnskapsgrunnlaget om effekter av arbeidsmarkedstiltak, som del av grunnlaget for å vurdere tiltakenes nivå, sammensetning og innretning. Prosjektet er overordnet, fordi det er et ønske å få beregnet og sammenlignet effekter av arbeidsmarkedstiltak for ulike grupper av arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne, uten å gå detaljert inn i enkeltelementer i de spesifikke tiltakene. Oppdraget har gått ut på å beskrive og analysere følgende problemstillinger:

1. I hvilket omfang arbeidsmarkedstiltak brukes for ulike grupper av aktuelle deltakere
2. Tilknytning til arbeidslivet etter deltakelse i arbeidsmarkedstiltak
3. Beregning av effekter av deltakelse på arbeidsmarkedstiltak for ulike grupper av deltakere
4. Vurdering av kost-nytte og/eller effektivitet

## Informasjonsgrunnlag og metode

Analysen av koblede registerdata fra NAV og SSB har vært det viktigste informasjonsgrunnlaget i denne rapporten. Alle som registrerer seg hos NAV blir plassert i en innsatsgruppe etter hvilken arbeidsrettet oppfølging vedkommende har behov for. Vi har hatt data om alle som har vært registrert i en av NAVs innsatsgrupper i perioden 2009 til 2022, herunder alle som har vært registrert som deltakere på arbeidsmarkedstiltak i samme periode. I analysene tar vi utgangspunkt i ulike tidsperioder, men vi fokuserer stort sett på personer som ble registrert i en innsatsgruppe eller begynte på tiltak fra 2016 og senere. Vi har også gjennomført intervjuer med ansatte ved NAV-kontor i alle NAV-fylker, for å innhente bakgrunnsinformasjon til registerdataanalysen.

## Tiltaksdeltakerne

NAV-lovens paragraf 14a. fastslår at alle som kontakter NAV med ønske om å komme i arbeid har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. NAVs vurdering leder til et oppfølgingsvedtak som angir i hvilken grad en person trenger bistand fra NAV til å skaffe seg ordinært arbeid eller beholde ordinært arbeid. Et resultat av oppfølgingsvedtaket er at personen registreres i en av fire innsatsgrupper, som angir deres bistandsbehov: standardinnsats, situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats og varig tilpasset innsats. Det kan også være andre av NAVs brukere som har behov for arbeidsrettet bistand, som sykmeldte. Vurdering av innsatsbehov kan oppdateres dersom personens situasjon endrer seg, eller det viser seg å være mer utfordrende for vedkommende å skaffe arbeid enn det som ble lagt til grunn ved første gangs registrering.

Det er stort sett personer som er registrert med situasjonsbestemt innsats eller spesielt tilpasset innsats som begynner på arbeidsmarkedstiltak. Personer med situasjonsbestemt innsats er arbeidsledige som forventes å trenge noe bistand fra NAV for å skaffe seg eller beholde arbeid. Personer med spesielt tilpasset innsats er personer med nedsatt arbeidsevne som forventes å trenge vesentlig bistand for NAV for å skaffe seg eller beholde arbeid. Enkelte tiltak er kun tilgjengelig for personer med nedsatt arbeidsevne, det vil si personer med spesielt eller varig tilpasset innsats. Andre tiltak er tilgjengelig også for ordinært ledige. I flere år har tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet definert at følgende grupper skal prioriteres for arbeidsmarkedstiltak:

- Unge under 30 år
- Innvandrere fra land utenfor EØS (Landgruppe 3)
- Langtidsledige

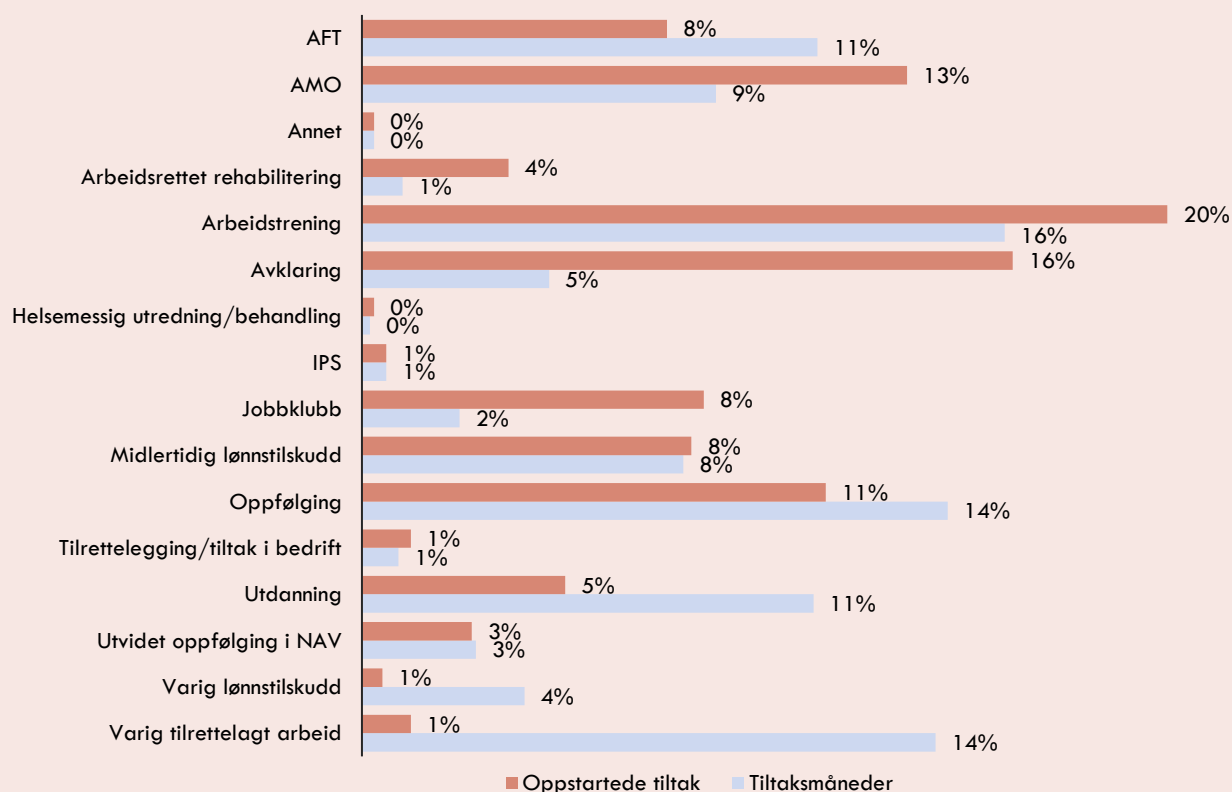
I tillegg peker tildelingsbrev og mål- og disponeringsbrev på at personer med nedsatt arbeidsevne skal prioriteres for arbeidsrettet bistand, herunder arbeidsmarkedstiltak. De prioriterte gruppene utgjør en betydelig andel av tiltaksdeltakerne. Blant personer som begynner på arbeidsmarkedstiltak for første gang, er det omtrent lik fordeling mellom personer med situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats, men det er en klar overvekt av personer med spesielt tilpasset innsats blant brukere som deltar på flere enn ett arbeidsmarkedstiltak. Omtrent en tredjedel av alle som begynner på arbeidsmarkedstiltak er under 30 år, en fjerdedel er innvandrere fra landgruppe 3, og nærmere to tredjedeler har vært sammenhengende uten arbeid i mer enn 6 måneder, før de begynner på tiltak. Tiltaksintensiteten, altså hvor stor prosentandel av alle månedene registrert hos NAV som tilbringes på tiltak, er også stort sett høyest blant deltakere med disse kjennetegnene. Unntakene er at tiltaksintensiteten er noe høyere for brukere med situasjonsbestemt innsats (30 prosent) enn spesielt tilpasset innsats (26 prosent), og lik for innvandrere fra landgruppe 3 og NAV-brukere som ikke er innvandrere (20 prosent).

### De ulike arbeidsmarkedstiltakene

NAV tilbyr en bred portefølje av arbeidsmarkedstiltak. I hvilket omfang ulike arbeidsmarkedstiltak benyttes, kan både måles som antall oppstartede tiltak, og som den totale tiden som brukes i hvert tiltak. Begge deler illustreres i Figur 1-1, der alle NAV sine tiltak er gruppert i 15 kategorier, og tiden som brukes i hvert tiltak er målt som summen av antall tiltaksmåneder.

I perioden 2016-2020 var Arbeidstrening det hyppigst brukte tiltaket, både målt som antall oppstartede tiltak og antall tiltaksmåneder. Det har derimot vært en tydelig nedgang i bruken av Arbeidstrening gjennom perioden, og i 2022 var Avklaring tiltaket med flest oppstarter. Avklaring var tiltaket med nest flest oppstarter i perioden

**Figur 1-1: Fordeling av antall oppstartede arbeidsmarkedstiltak og antall tiltaksmåneder per arbeidsmarkedstiltak (2016-2020)**



**Merknad:** Alle NAV sine tiltak gruppert i en av de 15 gruppene som vises her. En fullstendig oversikt over hvilke arbeidsmarkedstiltak som inngår i hvilken gruppe, og i hvilken periode tiltakene ble brukt, fremgår i Tabell A-1.

Kilde: Registerdata fra NAV.

2016-2020, men tiltaket har kort varighet, og utgjør ikke mer enn 5 prosent av alle tiltaksmåneder. Bortsett fra Avklaring, utgjør tiltakene som har mange oppstarter, også en betydelig del av antall tiltaksmåneder. Arbeidstrening og Oppfølging er både blant de fem hyppigst oppstartede tiltakene, og de fem tiltakene med flest tiltaksmåneder. Arbeidsforberedende trening (AFT), Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) og Midlertidig lønnstilskudd utgjør hver omtrent 10 prosent av både antall oppstartede tiltak og antall tiltaksmåneder, og brukes dermed også i relativt stort omfang. Varig tilrettelagt arbeid og Utdanning er begge tiltak med lang varighet som utgjør mange tiltaksmåneder, men som utgjør en beskjeden andel av antall oppstartede tiltak.

Enkelte tiltak er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne, som AFT og Opplæringstiltaket i høyere utdanning. Deltakere med nedsatt arbeidsevne utgjør også den definitivt største gruppen av deltakerne på Avklaring og Arbeidsrettet rehabilitering. Unge og eldre tiltaksdeltakere er relativt likt representert i mange av tiltakene, men unge under 30 år er noe overrepresentert i Arbeidstrening, AFT, IPS, Utdanning og Utvidet oppfølging. Tiltaksdeltakere uten innvandrerbakgrunn utgjør over to tredjedeler av alle tiltaksdeltakere, men innvandrere fra Landgruppe 3 utgjør omtrent halvparten av deltakerne i AMO, og også betydelig andeler av deltakerne i Arbeidstrening og Avklaring. De fleste tiltaksdeltakerne er personer som har stått sammenhengende uten arbeid i 6 måneder eller mer samme måned som de begynte på tiltak, og denne gruppen er overrepresentert i alle tiltak med unntak av Arbeidsrettet rehabilitering og Midlertidig Lønnstilskudd.

### Utfall etter deltakelse i arbeidsmarkedstiltak

Arbeidsmarkedstiltakene har ulike formål, innretning og varighet, noe som vil ha stor innvirkning på deltakernes utfall etter oppstart i tiltakene. Midlertidig lønnstilskudd skiller seg ut ved at en høy andel av deltakerne er i arbeid kort tid etter oppstart i tiltaket. Tiltaket innebærer at deltakerne er ansatt og mottar lønn fra en ordinær arbeidsgiver mens vedkommende deltar på tiltaket, noe som forklarer hvorfor andelen i arbeid er høy rett etter oppstart. Ett år etter oppstart er 69 prosent i arbeid, og 66 prosent er i arbeid etter to år. Vi definerer *i arbeid* som at personen den gitte måneden har en yrkesinntekt på minst 1/12 G og avtalt stillingsprosent på minst 20 prosent.

Det er også en høy andel av deltakerne i Jobbklubb, Arbeidstrening, AMO, Oppfølging og Utvidet oppfølging som kommer i jobb relativt kort tid etter oppstart i tiltaket. Tiltakene har svært ulikt innhold og varighet, men ett år etter oppstart er mellom 35 og 40 prosent av deltakerne i disse tiltakene i arbeid, og to år etter oppstart er mellom 40 og 50 prosent av deltakerne i arbeid.

AFT og Utdanning kan ha relativt lang varighet sammenlignet med mange av de andre tiltakene. Begge tiltakene kan vare lenger enn ett år, noe som kan medvirke til at en relativt lav andel av deltakerne i disse tiltakene er i jobb ett og to år etter oppstart. Blant deltakerne på AFT er ti prosent i jobb ett år etter oppstart, og 15 prosent er i jobb to år etter oppstart. For Utdanning er tilsvarende andeler 16 og 27 prosent. En tredjedel av deltakerne i tiltaksgruppen Utdanning er registrert som at de fortsatt er i utdanning to år etter oppstart i tiltaket. Det er også en relativt betydelig andel av disse deltakerne som er registrert med nedsatt arbeidsevne uten at de er i jobb eller deltar på tiltak to år etter oppstart. Blant deltakerne på AFT er det mange som deltar på tiltak også 12 måneder etter oppstart. To år etter oppstart er over halvparten enten registrert som ufør, eller med nedsatt arbeidsevne uten at de deltar på tiltak.

Det er også store forskjeller på utfall mellom deltakere med ulike kjennetegn. Nesten 50 prosent av deltakerne som har situasjonsbestemt innsats på det tidspunktet de starter i tiltak er i arbeid to år etter oppstart, mot 24 prosent av deltakerne med spesielt tilpasset innsats. To år etter oppstart i tiltak er nesten halvparten av deltakerne med spesielt tilpasset innsats enten registrert som ufør eller med nedsatt arbeidsevne uten at de deltar på tiltak.

Når vi sammenligner utfall for tiltaksdeltakere i ulike aldersgrupper, ser vi at tiltaksdeltakerne som kommer i arbeid i løpet av to år etter oppstart i tiltak er godt representert i alle aldersgrupper, og ligger på mellom 35 og 42 prosent. Tiltaksdeltakerne i aldersgruppene under 30 år er registrert i tiltak uten arbeid i en lengre periode etter tiltaksoppstart enn de eldre tiltaksdeltakerne, spesielt sammenlignet med de over 49 år. Tiltaksdeltakerne under 30 år er også betydelig overrepresentert blant alle som er registrert i utdanning i løpet av perioden, og blant tiltaksdeltakere under 20 år er det spesielt mange som er registrert i utdanning fra 12 måneder etter oppstart i arbeidsmarkedstiltak og utover.

Det er ingen av innvandringsgruppene som skiller seg spesielt negativt ut når det gjelder andelen som kommer seg i jobb. Andelen som er i jobb etter to år er lavest blant innvandrere fra landgruppe 3, men blant tiltaksdeltakerne som ikke er innvandrere er det kun to prosentpoeng flere som er i arbeid etter to år. Det er derimot en betydelig lavere andel av tiltaksdeltakerne fra landgruppe 3 som var i arbeid da de startet på

tiltak. Det er altså mange flere fra landgruppe 3 som kommer seg i jobb i månedene etter oppstart i tiltak, relativt til tiltaksdeltakerne som ikke er innvandrere.

84 prosent av tiltaksdeltakerne var registrert uten arbeid samme måned som de begynte på tiltak, og 68 prosent har vært registrert uten arbeid i 6 måneder eller mer. Blant tiltaksdeltakerne som var uten arbeid da de begynte på tiltak, er det betydelig færre som kommer i jobb i løpet av to år blant de som har stått uten arbeid i 6 måneder eller mer, enn dem som har vært uten arbeid i under 6 måneder. To år etter oppstart i tiltak er 29 prosent i arbeid av de som har vært uten arbeid i 6 måneder eller mer, mot 48 prosent av de som har vært uten arbeid i mindre enn 6 måneder. Det er spesielt i de første 4 månedene etter oppstart i tiltak at mange av de som har vært uten arbeid i mindre enn 6 måneder kommer i arbeid. Etter 4 måneder vokser andelen som er i arbeid per måned omtrent like raskt i de to gruppene.

### Om effektanalysen

En grunnleggende utfordring ved å skulle estimere effekter av arbeidsmarkedstiltak er at det foregår seleksjon av deltakere til tiltak. Tiltak skal tilbys personer som har et reelt behov for bistand, og de ulike tiltakene har også ulike målgrupper. NAV-veiledere vil derfor prioritere en viss type deltakere til tiltak og både NAV-veileder og brukeren selv vil kunne ha innvirkning på hvilket tiltak som blir brukt. Dette kan gjøre at personer som deltar på tiltak kan være systematisk forskjellige fra personer som ikke deltar på tiltak, og at det også er systematiske forskjeller mellom personer som deltar på de ulike tiltakene.

Vi har i dette prosjektet valgt en tilnærming med å sammenlikne deltakere på tiltak med en nøye utvalgt sammenligningsgruppe som ikke deltar på tiltak. Vi bruker statistiske metoder for å forsøke å justere for forskjeller mellom deltakere og ikke-deltakere. Metoden er en variant av «propensity score matching», hvor sannsynlighetene for tiltaksdeltakelse modelleres ved hjelp av moderne maskinlæringsteknikker. Disse metodene er i stand til å nyttiggjøre seg av store mengder data og å finne sammenhenger på teoretisk prinsipielle, datadrevne måter, men bygger som andre ikke-eksperimentelle metoder på en rekke antakelser. Den viktige i vår sammenheng er antakelsen om at det er mulig å fange opp faktisk seleksjon til tiltak generelt og til ulike tiltak, ved hjelp av observerbare kjennetegn. Resultatene må derfor, som andre resultater fra ikke-eksperimentelle analyser, tolkes med varsomhet og med forbehold om at vi ikke kan være sikre på at vi har klart å løse seleksjonsproblemet.

Utvalget i effektanalysen er definert med utgangspunkt i registrering i NAV sine innsatsgrupper. Vi har valgt å avgrense utvalget ved å bruke registrering i innsatsgrupper, fordi innsatsgruppene beskriver NAVs vurdering av personers bistandsbehov for å komme i eller beholde arbeid, og gir informasjon om hva slags arbeidsrettet oppfølging vedkommende kan få fra NAV. Utvalget består av personer som ikke har vært registrert i en innsatsgruppe eller deltatt på tiltak i løpet av de siste to årene, og som i perioden juli 2017 til desember 2018 ble registrert med situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats eller standardinnsats og som byttet til situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats innen ett år. Utvalget inkluderer altså både personer med og uten nedsatt arbeidsevne. Vi estimerer effektene av det første tiltaket disse personene begynner på, for de som begynner på tiltak i løpet av ett år etter registreringen i en innsatsgruppe, sammenlignet med å ikke begynne på tiltak i denne perioden. Vi estimerer altså effekter for personer som begynte på tiltak mellom juli 2017 og desember 2019, og vi estimerer effekter frem til 3 år etter oppstart i tiltak. Vi fokuserer på tiltakenes effekter på deltakernes arbeidstilknytning, målt som effekt på antall måneder i jobb per år, og effekter på årlig arbeidsinntekt. Vi har også estimert effekter av de vanligste tiltakskjedene, altså tiltak som gjennomføres i sekvens. Siden det er usikkert om slike tiltakskjeder er planlagte eller ikke, skal man være svært varsomme med å tolke de estimerte effektene av tiltakskjedene.

### Effekter av arbeidsmarkedstiltak

Midlertidig lønnstilskudd skiller seg ut som tiltaket med de største positive effektene på deltakernes arbeidstilknytning, i alle 3 år etter oppstart i tiltaket. De positive effektene er klart størst i det samme året som deltakerne starter på tiltaket. Tiltaket innebærer at deltakerne ansettes og får utbetalt lønn av arbeidsgiver, så det er som forventet at tiltaket har en stor positiv effekt det første året. I det andre året omtrent halveres de positive effektene, og effektene reduseres ytterligere noe det tredje året. De positive effektene i år 2 og 3 er likevel betydelige, og fortsatt større enn alle andre tiltak, noe som kan tyde på at mange av tiltaksdeltakerne klarer å bli værende i jobb også etter at tiltaket er over.

AMO, Arbeidstrening, Jobbklubb, Oppfølging og Utvidet oppfølging i NAV, har alle ganske like mønstre; liten eller null effekt det første året, men positive effekter andre og tredje året. At tiltakene har lav eller ingen effekt det første året kan skyldes flere ting. En del tiltak kan vare over flere måneder, som AMO, Arbeidstrening,



Oppfølging og Utvidet oppfølging. I så fall kan tiltaket ha en innlåsningseffekt, altså at deltakerne har lavere jobbsannsynlighet mens tiltaket pågår, for eksempel fordi de da bruker mer tid på selve tiltaket og mindre eller ingen tid på jobbsøking. Det kan også skyldes at tiltakene faktisk ikke har en positiv kortsiktig effekt, og at det tar tid før de positive effektene får utslag. Det kan for eksempel tenkes at et tiltak ikke nødvendigvis bidrar til at deltakerne kommer raskere i jobb, men at de finner en jobb som de klarer å bli værende i over tid. I så fall kan de positive effektene av et tiltak først komme etter noen år.

Utdanning har betydelige negative effekter på deltakernes jobbtilknytning både det første og andre året etter oppstart. Dette har sammenheng med at tiltaket kan innebære at deltakerne gjennomfører ordinær utdanning på videregående skole eller høyskole/universitet. Det er et mål at deltakerne gjennomfører påbegynt opplæring, og tiltaket kan dermed vare i flere år. Fra 1 år etter oppstart i Utdanning er det en tydelig positiv utvikling i effekten av tiltaket, og den negative effekten reduseres. De estimerte effektene av Utdanning gjør et kraftig hopp i det tredje året, men ikke nok til at tiltaket samlet sett har signifikant positive effekter dette året. Når vi estimerer effekter ved å bruke eldre data (første registrering i 2016 eller 2017), for å kunne følge deltakerne lenger, finner vi at Utdanning har betydelige positive effekter 3 til 4 år etter oppstart i tiltaket. De estimerte effektene av tiltaket stiger med tiden som går etter oppstart i tiltak, noe som kan tyde på at effekten tiltar ytterligere etter dette.

Våre funn indikerer at tiltakene AFT og Arbeidsrettet rehabilitering har negative effekter på deltakernes arbeidstilknytning. I våre hovedestimer har begge tiltakene betydelige negative effekter i år 1, og mindre, men fortsatt negative, effekter i år 2 og 3. Det er heller ikke tegn til at tiltakene har en positiv effekt etter dette. Tiltakene er innholdsmessig ulike, og AFT kan ha betydelig lenger varighet enn Arbeidsrettet rehabilitering. Felles for tiltakene er at de retter seg mot personer med nedsatt arbeidsevne, som det kan antas at har relativt stort bistandsbehov sammenlignet med mange av deltakerne i andre tiltak. Antakeligvis er det en negativ seleksjon av deltakere i AFT og Arbeidsrettet rehabilitering med tanke på deres yrkesmessige forutsetninger sammenlignet med andre tiltak, og det er ikke sikkert vi klarer å hensynte hele denne seleksjonen i våre analyser. Våre funn kan gjenspeile at tiltakene i gjennomsnitt faktisk ikke bidrar til å styrke deltakernes jobbtilknytning, men det kan også tenkes at vi ikke har lyktes med å etablere gode sammenlignbare kontrollgrupper for disse tiltakene. Når vi gjør robusthetsanalyser der vi justerer utvalget som brukes, finner vi at AFT har positive effekter i år 2 og 3, men det er ikke åpenbart hvilke estimer som er mest troverdige. Det er også verdt å påpeke at begge tiltakene i praksis ikke utelukkende brukes med formål om å styrke deltakernes arbeidstilknytning. Dersom tiltakene prioriterer andre mål enn styrket arbeidstilknytning, kan dette bidra til å trekke effektestimaterne i negativ retning.

Vi har undersøkt i hvilken grad de ulike tiltakene virker å ha ulike effekter for deltakere med ulike kjennetegn. Vi har fokusert på kjennetegn som kan si noe om NAV sine prioriterte grupper for arbeidsrettet oppfølging. Resultatene viser at det er spesielt to kategorier av kjennetegn der vi observerer heterogenitet blant flere av tiltakene: innvandringskategori og tid uten arbeid før registrering i NAV. Resultatene viser at innvandrere, og spesielt innvandrere fra landgruppe 3, har bedre effekter av flere av tiltakene enn personer som ikke er innvandrere. Innvandrere fra landgruppe 3, og til en viss grad landgruppe 2, virker å ha bedre effekter av Arbeidstrening, Midlertidig lønnstilskudd og Oppfølging, sammenlignet med personer som ikke er innvandrere. Vi finner også at mange tiltak har bedre effekter for personer som har vært uten arbeid en viss periode før første registrering i en innsatsgruppe, sammenlignet med personer som var i arbeid samme måned de ble registrert i en innsatsgruppe. Både Arbeidstrening, Avklaring, Oppfølging og dels AMO, har bedre effekter for de som har vært ledige en viss periode. AFT har også bedre effekter for deltakere som har vært uten arbeid en viss periode, men den gjennomsnittlige effekten av AFT er fortsatt negativ for disse deltakerne. Det er mindre tydelig hvorvidt effektene av de ulike tiltakene varierer for personer i ulike aldersgrupper, og for de som var registrert med nedsatt arbeidsevne ved første registrering, sammenlignet med arbeidssøkere. Funnene indikerer at Arbeidstrening har svakere effekter for personer som var registrert med nedsatt arbeidsevne ved første registrering, sammenlignet med de som var registrert som ordinære arbeidssøkere (standardinnsats og situasjonsbestemt innsats) ved første registrering i NAV<sup>1</sup>. Funnene indikerer også at Midlertidig lønnstilskudd har enda bedre effekter for personer i den eldste aldersgruppen (50-59 år), sammenlignet med yngre aldersgrupper.

<sup>1</sup> Merk at dette ikke betyr at Arbeidstrening har dårligere effekt for personer som var registrert med nedsatt arbeidsevne ved oppstart i Arbeidstrening.

## Nytte- og kostnadsanalyse

Effektanalysen viste at flere av tiltakene har positive effekter på deltakernes arbeidstilknytning. Vi har også undersøkt om kostnadene ved å gjennomføre tiltaket veies opp av tiltakenes nyttevirksomheter. For å belyse dette har vi gjennomført en forenklet samfunnsøkonomisk analyse av tiltakene som vi har estimert effekter av, basert på prinsipper fra DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser. Vi har prissatt ulike kostnader knyttet til gjennomføring ved tiltakene, og også nyttevirksomheter på verdiskaping og trygdebeparelser. Enkelte virkninger, som fortrennings-effekter, enkelte individuelle virkninger og systemeffekten av å tilby arbeidsmarkedstiltak, er behandlet som ikke-prissatte virkninger.

Vår vurdering er at de aller fleste arbeidsmarkedstiltakene har netto positiv samfunnsøkonomisk nytte, og for mange av tiltakene er summen av positive prissatte virkninger betydelig (Tabell 1-1). Tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet er beregnet sammenlignet med nullalternativet der brukeren ikke deltar på arbeidsmarkedstiltak, men kan få annen oppfølging fra NAV. Det som stort sett driver størrelsen på de totale prissatte virkningene av tiltakene, er tiltakenes effekt på verdiskaping. Denne effekten er et direkte resultat av våre estimater av tiltakenes effekt på tiltaksdeltakernes lønn. Tiltakene som vi har estimert at har store positive virkninger på deltakernes arbeidsinntekt, som Midlertidig lønnstilskudd, Utdanning, AMO, Arbeidstrening og Utvidet oppfølging, fremstår også svært samfunnsøkonomisk lønnsomme. Også Jobbklubb og Oppfølging fremstår som samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak. For alle tiltak er det tiltakskostnader til gjennomføring av tiltakene som er den største kostnadsdriveren, men de totale kostnadene fremstår små sammenlignet med effektene på verdiskaping for de fleste av de samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltakene. AFT og Arbeidsrettet rehabilitering vurderes derimot ikke å være samfunnsøkonomisk lønnsomme. En forutsetning for at et tiltak skal vurderes å være samfunnsøkonomisk lønnsomt i denne analysen er at tiltaket har positive effekter på deltakernes arbeidstilknytning. Siden vi har estimert at AFT og Arbeidsrettet rehabilitering i gjennomsnitt har negative effekter på deltakernes arbeidstilknytning, vurderes de heller ikke å være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Når vi benytter estimater fra robusthetsanalysen der vi justerte utvalget og fant at AFT hadde positive effekter på deltakernes arbeidstilknytning, vurderes fortsatt ikke AFT å være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det skyldes i hovedsak at kostnadene ved å gjennomføre AFT er høye, relativt til de estimerte positive effektene.

Midlertidig lønnstilskudd skiller seg ut med betydelig høyere netto prissatte virkninger enn alle andre tiltak, og kan derfor fremstå betydelig mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn alle andre tiltak. Derfor er det viktig å påpeke at NAV har en mangfoldig brukergruppe, og hva slags type brukere som kan nyttiggjøre seg av de ulike tiltakene, varierer. Konsekvensen er at selv om et tiltak fremstår som mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn andre tiltak, betyr ikke det at alle andre tiltak bør legges ned til fordel for det mest lønnsomme tiltaket. Et tiltak som fremstår lite samfunnsøkonomisk lønnsomt på gruppenivå, kan likevel være det mest effektive tiltaket for den enkelte bruker. Implikasjonene av at ett tiltak estimeres å være mer lønnsomt enn et annet er likevel at

**Tabell 1-1: Samfunnsøkonomiske virkninger av ulike arbeidsmarkedstiltak, for gjennomføring av ett tiltaksløp (2022-kroner)**

	AFT	AMO	Arbeidsrettet rehab.	Arbeidstrening	Jobbklubb	Midlertidig lønnstilskudd	Oppfølging	Utdanning	Utvidet oppfølging i NAV
Tiltakskostnader finansiert av NAV	-239 000	-55 000	-61 000	-5 000	-32 000	-37 000	-73 000	-37 000	-50 000
Andre kostnader	-5 000	-3 000	-1 000	-4 000	-2 000	-2 000	-5 000	-151 000	-5 000
Effekt på verdiskaping og spart trygd	-195 000	436 000	-314 000	406 000	262 000	1 156 000	137 000	563 000	426 000
<b>Sum prissatte virkninger</b>	<b>-440 000</b>	<b>377 000</b>	<b>-376 000</b>	<b>397 000</b>	<b>228 000</b>	<b>1 117 000</b>	<b>59 000</b>	<b>375 000</b>	<b>372 000</b>
<b>Samlet netto nytte</b>	<b>Negativ</b>	<b>Positiv</b>	<b>Negativ</b>	<b>Positiv</b>	<b>Positiv</b>	<b>Positiv</b>	<b>Positiv</b>	<b>Positiv</b>	<b>Positiv</b>

**Merknad:** I beregning av effekt på verdiskaping og spart trygd legger vi til grunn at tiltakenes effekt på deltakernes arbeidstilknytning varer i 7 år fra oppstart i tiltak. I beregning av tiltakskostnader tar vi stort sett utgangspunkt i kostnader fra NAVs tiltaksbudsjett, og legger til grunn gjennomsnittlig varighet på tiltaket. Vi gjennomfører flere sensitivitetsanalyser der vi undersøker hvordan konklusjonen påvirkes av å endre forutsetningene.

samfunnsøkonomisk netto nytte vil kunne øke noe, dersom man øker bruken av dette tiltaket marginalt sammenliknet med dagens praksis, på bekostning av andre mindre lønnsomme tiltak.

### Drøfting og anbefalinger

Våre analyser har vist at de fleste tiltakene har betydelige positive effekter på deltakernes sysselsetting, og at de fleste arbeidsmarkedstiltakene vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomme. Resultatene tyder altså på at arbeidsmarkedstiltak som virkemiddel fungerer for å få flere i arbeid, og at tiltakene i dag brukes på deltakere som har positive effekter av tiltakene. Effektanalysen indikerte også at flere av de som ikke begynte på tiltak i løpet av det første året etter første registrering i en innsatsgruppe, kan ha positive effekter av delta på tiltak. Samlet indikerer derfor funnene at det kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt at flere av NAV sine brukere får delta på arbeidsmarkedstiltak, og/eller at det kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt å igangsette tiltak raskere enn i dag.

Det er utfordrende å vurdere om det er enkelte tiltak som bør prioriteres, dersom tiltaksbruken skal økes, eller om bruken av enkelte tiltak bør oppjusteres relativt til noen andre. Selv om de fleste arbeidsmarkedstiltakene har som mål å styrke deltakernes arbeidstilknytning, er de utformet for å dekke deltakernes ulike behov. Det er dermed ikke åpenbart at alle deltakere ville fått de samme store positive effektene hvis de ble flyttet til et tiltak med større estimerte positive effekter. Som nevnt er også effektestimaterne usikre. Det er likevel verdt å trekke frem Midlertidig lønnstilskudd, som skiller seg ut med betydelig større positive estimerte effekter i alle 3 år etter oppstart, og vurderes å ha betydelig høyere samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn alle andre tiltak. Effektestimaterne tyder på at det er flere som kunne hatt positive effekter av å delta på Midlertidig lønnstilskudd. I tillegg behøver ikke Midlertidig lønnstilskudd å ha mer enn relativt beskjedne positive effekter på deltakernes arbeidstilknytning, før det blir samfunnsøkonomisk lønnsomt. Våre funn tyder derfor på at bruken av Midlertidig lønnstilskudd bør økes.

Utdanning er et tiltak som innebærer store budsjettmessige og samfunnsøkonomiske kostnader, og i gjennomsnitt har det store innlåsningseffekter i to år etter oppstart. Effektestimaterne tyder likevel på at tiltaket har betydelige positive effekter når tiltaket er ferdig. Vi mener det er grunn til å tro at Utdanning har andre virkningsmekanismer enn de andre tiltakene, fordi tiltaket bidrar til å kvalifisere deltakerne til annet type arbeid enn de hadde fått i fravær av tiltaket. Sånn sett bidrar tiltaket til å øke det generelle kompetansenivået i arbeidsstyrken, og det virker rimelig å anta at de positive effektene av Utdanning er mer varige enn for andre tiltak. Tiltaket kan derimot medføre betydelige samfunnsøkonomiske kostnader dersom tiltaket ikke har positive, langsiktige effekter. Vi mener dette tilsier at man skal være litt varsom med hvem som tilbys Utdanning, og sørger for at deltakerne i utgangspunktet er motiverte for å gjennomføre et lenger opplæringsløp.

De estimerte effektene av AFT fremstår usikre, men estimatene tyder på at de gjennomsnittlige effektene varierer fra middels negativ, til litt positiv. Når AFT innebærer store budsjettmessige og samfunnsøkonomiske kostnader relativt til andre tiltak, mener vi det fremstår fornuftig å være mer varsom med bruken av AFT enn andre tiltak. AFT har antakeligvis positive effekter på noen av deltakernes jobbtilknytning, men hvis formålet er å styrke brukerens arbeidstilknytning, bør man samtidig vurdere om andre, billigere tiltak også kunne passet for brukerens behov.

## Summary and conclusions

*NAV offers a wide portfolio of labor market programs intended to meet various needs, but the primary aim of most is to strengthen participants' connection to the workforce. We find that most labor market programs have positive effects on participants' employment. Programs with positive effects are also considered to be cost efficient.*

### Mandate

For individuals needing assistance to strengthen their workforce attachment, the Labour and Welfare Administration offers a wide portfolio of labor market programs. The goal and target group for the individual programs vary, but according to the regulations, the primary purpose of the labor market programs is to strengthen participants' opportunities to obtain or retain work. There are also some labor market programs used to clarify work capacity.

On behalf of the Ministry of Labour and Social Inclusion, Oslo Economics and the Frisch Centre have conducted an evaluation of the effects of labor market programs. The purpose of the evaluation is to strengthen the knowledge about the effects of labor market programs as part of the basis for assessing the programs' level, composition, and orientation. The assignment has been to describe and analyze the following issues:

- The extent to which labor market programs are used for different groups of participants
- Connection to the labor market after participating in labor market programs
- Estimation of the effects of participation in labor market programs for different groups of participants
- Assessment of cost-benefit and/or efficiency

### Information Basis and Method

Analyses of linked registry data from NAV and Statistics Norway (SSB) have been the most important information basis in this report. Everyone who registers at NAV is placed in an effort group (innsatsgruppe) according to the work-related follow-up that is needed. We have had access to data on everyone who has been registered in one of NAV's effort groups during the period 2009 to 2022, including all registered as participants in labor market programs during the same period. In addition, we have used data on NAV's costs and time use in analyses of cost-effectiveness. We have also conducted interviews with employees at NAV offices in all NAV counties to gather background information for the registry data analysis.

### Participants of Labor Market Programs

Anyone contacting NAV with a desire to work is entitled to have their need for assistance assessed. NAV's assessment leads to a follow-up decision indicating the extent to which a person needs assistance from NAV to obtain regular work or retain regular employment. NAV operates with four classes of effort needs: standard effort, situationally determined effort, specially adapted effort, and permanently adapted effort. There may also be other NAV users in need of work-oriented assistance, such as those on sick leave.

Mostly, individuals registered with situationally determined effort or specially adapted effort participate in labor market programs. Those with situationally determined effort are unemployed expected to need some assistance from NAV to obtain or retain work. Individuals with specially adapted effort are those with reduced work capacity expected to need significant assistance from NAV for the same purposes. Some programs are available only for individuals with reduced work capacity, i.e., those with specially or permanently adapted effort. Other programs are also accessible to the ordinarily unemployed. The following groups should be prioritized for labor market programs:

- Young people under 30 years
- Immigrants from countries outside the EEA (Country Group 3)
- Long-term unemployed

Additionally, people with reduced work capacity should be prioritized for work-oriented assistance, hereafter labor market programs. The prioritized groups constitute a significant portion of participants in labor market programs. Among individuals starting on labor market programs for the first time, there's about an equal distribution between individuals with situationally determined and specially adapted effort, but there is a clear majority of individuals with specially adapted effort among all starting on labor market programs. About a third

of all starting on labor market programs are under 30 years old, a quarter are immigrants from Country Group 3, and nearly two-thirds have been continuously without work for more than 6 months before starting on programs. The intensity of programs, i.e., the percentage of all months registered at NAV spent on programs, is also generally highest among participants with these characteristics. The exceptions are that the intensity of programs is slightly higher for users with situationally determined effort (30%) than for specially adapted effort (26%), and equal for immigrants from Country Group 3 and NAV users who are not immigrants (20%).

### The Different Labor Market Programs

NAV offers a wide portfolio of labor market programs. The extent to which different labor market programs are used can be measured both by the number of initiated programs and by the total time spent in each program. Both aspects are illustrated in Figur 1-1, where all of NAV's programs are grouped into 15 categories, and the time spent in each program is measured as the sum of the number of months spent in a program.

Avklaring is the labor market program with the most starts and accounts for nearly 20 percent of all initiated programs. The program has a short duration, thus constituting no more than 5 percent of all program months. Apart from Avklaring, the programs with many startups also constitute a significant part of the total months spent in programs. Arbeidstrening and Oppfølging are both among the five most frequently initiated programs and the five programs with the most program months. AFT, AMO, and Midlertidig lønnstilskudd each account for about 10 percent of both the number of initiated programs and the number of program months, and are thus also used to a relatively large extent. Varig tilrettelagt arbeid and Utdanning consist of long-duration programs that account for many program months but constitute a modest share of the number of initiated programs.

Some programs are reserved for individuals with reduced work capacity, such as AFT and higher education, which is one of the programs in the Utdanning program group. Participants with specially adapted effort also make up the largest group of participants in Avklaring and Arbeidsrettet rehabilitering. Beyond that, participants with situationally determined and specially adapted effort are relatively evenly distributed across all the other programs, with the exception of the permanent ones. Program participants under 30 years are relatively evenly represented in many of the programs but are somewhat overrepresented in Arbeidstrening, AFT, IPS, Utdanning, and Utvidet oppfølging. Program participants without an immigrant background constitute over two-thirds of all program participants, but immigrants from Country Group 3 make up about half of the participants in AMO, and also significant shares of the participants in Arbeidstrening and Avklaring. Most program participants are individuals who have been continuously without work for 6 months or more, and this group is overrepresented in all programs except for Arbeidsrettet rehabilitering and Midlertidig lønnstilskudd.

### Outcomes After Participation in Labor Market Programs

Labor market programs have different purposes, orientations, and durations, which significantly impact participants' outcomes after starting the programs. Midlertidig lønnstilskudd stand out because a high percentage of participants are employed shortly after starting the program. The program entails participants receiving wages from an ordinary employer while participating in the program, explaining why the employment rate is high right after starting. One year after starting, 69% are employed, and 66% are employed after two years. Being "in work" is defined as the person having a monthly income of at least 1/12 of the National Insurance basic amount (G) and an agreed employment rate of at least 20%.

There is also a high proportion of participants in Jobbkubb, Arbeidstrening, AMO, Oppfølging, and Utvidet oppfølging who find employment relatively shortly after starting the program. The programs have very different content and duration, but one year after starting the program, between 35 and 40 percent of the participants in these programs are employed, and two years after the start, between 40 and 50 percent of the participants are employed. However, there are very varying other outcomes for the participants in these programs.

AFT and Utdanning are long-term programs, and there is a relatively low proportion of participants in these programs who are employed 1 and 2 years after starting. Among the participants in AFT, 10 percent are employed 1 year after starting, and 15 percent are employed 2 years after starting the program. For Utdanning, the corresponding proportions are 16 and 27 percent. A third of the participants in the Utdanning program group are registered as still being in education two years after starting the program. There is also a relatively significant proportion of these participants who are registered with reduced work capacity without being in employment or participating in programs two years after starting. Among the AFT participants, many are also participating in programs 12 months after starting. Two years after starting, over half are either registered as disabled or with reduced work capacity without participating in programs.

There are also significant differences in outcomes among participants with different characteristics. Nearly 50 percent of participants with situationally determined effort are employed two years after starting the first program, compared to 24 percent of participants with specially adapted effort. Among participants with specially adapted effort, almost half are either registered as disabled or with reduced work capacity without participating in programs.

When comparing outcomes for program participants in different age groups, the biggest difference is between those who are far apart in age. The program participants who are employed within two years are well represented in all age groups, ranging between 35 and 42 percent. The program participants in the age groups under 30 years are registered in programs without employment for a longer period than the older program participants, especially compared to those over 49 years. Program participants under 30 years are also significantly overrepresented among all who are registered in education during the period, and among program participants under 20 years, there are especially many who are registered in education from 12 months after starting in labor market programs and onwards.

None of the immigration groups stand out particularly negatively regarding the proportion that finds employment. The proportion that is employed after two years is lowest among immigrants from Country Group 3, but among the program participants who are not immigrants, only two percentage points more are employed after two years. However, there is a significantly lower proportion of program participants from Country Group 3 who were employed when they started on the program. Thus, many more from Country Group 3 find employment in the months after starting the program, relative to the program participants who are not immigrants.

Among the program participants who were unemployed when they began on labor market programs, significantly fewer of those who have been unemployed for 6 months or more find employment within two years than those who have been unemployed for under 6 months. Two years after starting a program, 29 percent of those who have been unemployed for 6 months or more are employed, compared to 48 percent of those who have been unemployed for under 6 months. Especially in the first 4 months after starting a program, many of those who have been unemployed for under 6 months find employment. After 4 months, the proportion that is employed per month grows approximately equally quickly in the two groups.

### About the Causal Analysis

A fundamental challenge in estimating the effects of labor market programs is the selection of participants into labor market programs. This selection may be due to NAV advisers choosing a certain type of participants for the programs and the unemployed individual themselves being interested in some types of programs. This could mean that individuals participating in programs might be systematically different from those who do not participate. We have chosen an approach to compare participants in programs with a carefully selected comparison group. Fundamentally, this is a comparison of individuals who have participated in programs with those who have been registered in NAV during the same period but have not participated in programs. Due to the selection in programs, we cannot assume that these individuals are initially comparable. Therefore, we use statistical methods to try to adjust for differences between participants and non-participants. These methods have an advanced framework capable of leveraging large amounts of data and finding relationships in theoretically principled, data-driven ways, but, like other non-experimental methods, are based on a number of assumptions. Important in our context is the assumption that it is possible to capture the actual selection for programs in general and for different programs through observable characteristics, which we have no guarantee is true. Therefore, the results, like other results from non-experimental analyses, must be interpreted with caution and with the understanding that we cannot be sure that we have managed to solve the selection problem.

Our selection is limited to individuals who were registered as ordinarily unemployed or with reduced work capacity during the period from July 2017 to December 2018, and who have not been registered in an effort group or participated in programs during the last two years. We estimate the effects of the first program these individuals start on, for those who start a program within one year after registration in an effort group, compared to not starting a program during this period. We thus estimate effects for individuals who started on programs between July 2017 and December 2019, and we estimate effects up to 3 years after starting the program. We focus on the programs' effects on participants' employment attachment, measured as the effect on the number of months in employment per year, and effects on annual employment income. We have also estimated the effects of the most common sequences of programs. Since it is uncertain whether such sequences of programs are planned or not, one should be very cautious in interpreting the results from the effect analysis.

## Effects of Labor Market Programs

Midlertidig lønnskudd stand out as the program with the largest positive effects on participants' employment attachment over all 3 years. The positive effects are clearly greatest in the same year the participants start the program. Since participants are paid wages by an employer, it is expected that the program would have a significant positive effect in the first year. In the second year, the positive effects approximately halve, and the effects reduce further somewhat in the third year. However, the positive effects in years 2 and 3 are still significant and larger than all other programs, suggesting that many of the program participants manage to stay in employment even after the program ends.

AMO, Arbeidstrening, Jobbklubb, Oppfølging og Utvidet oppfølging exhibit quite similar patterns; little or no effect in the first year but positive effects in the second and third years. The low or nonexistent effect in the first year could be due to several factors. Some programs may last several months, such as AMO, Arbeidstrening, Oppfølging, and Utvidet oppfølging. In such cases, the program could have a lock-in effect, meaning that participants are less likely to find employment while the program is ongoing, for example, because they then spend more time on the program itself and less or no time on job searching. It may also be that the programs do not actually have a positive short-term effect, and it takes time for the positive effects to manifest. For example, a program may not necessarily help participants find employment faster, but they find a job that they can stay in over time. In such cases, the positive effects of a program might only emerge after a few years.

Utdanning has significant negative effects on participants' employment attachment in both the first and second years after starting. This could be because the program may involve participants undertaking regular education at secondary school or college/university, and thus the program may last for several years. From 1 year after starting in Utdanning, there is a clear positive development in the effect of the program, and the negative effect diminishes. The estimated effects of Utdanning make a significant leap in the third year but not enough for the program to have significant positive effects. When we estimate effects using older data (first registration in 2016 or 2017) to be able to follow participants longer, we find that Utdanning has significant positive effects 3 to 4 years after the start of the program. The development in effects remains positive, which suggests that the effect further increases after this.

In our main estimates, AFT and Arbeidsrettet rehabilitering have significant negative effects in year 1, and smaller but still negative effects in years 2 and 3. Both programs are aimed at individuals with reduced work capacity, who are assumed to have a relatively large need for assistance compared to many participants in other programs. There are also no signs that the programs have a positive effect thereafter. Our findings may indicate that the programs have a negative lock-in effect while the program is ongoing, and that the programs have no or still negative effect on participants' employment after this. This could be because the programs do not actually contribute to strengthening participants' employment, at least on average. When we conduct robustness analyses where we adjust the participation sample used, we find that AFT has positive effects in years 2 and 3. There is likely stronger selection into AFT than in most other programs, making it more challenging to find a credible control group to estimate effects of AFT. It is not clear which of the selections is most "correct," and therefore the effects of AFT appear more uncertain than for the other programs.

We have also investigated to what extent the different programs appear to have different effects for participants with different characteristics. We have focused on characteristics that can say something about NAV's prioritized groups for work-oriented follow-up. The results show that there are especially two categories of characteristics where we observe heterogeneity among several of the programs: immigration category and time without work before registration in NAV. The results show that immigrants, especially from Country Group 3, have relatively better effects from several of the programs, compared to non-immigrants. Immigrants from Country Group 3, and to a certain extent Country Group 2, seem to have relatively better effects from Arbeidstrening, Midlertidig lønnskudd, and Oppfølging compared to non-immigrants. We also find that many programs have better effects for individuals who have been without work for a certain period before the first registration in an effort group, compared to individuals who were in employment the month before they were registered in an effort group. Both Arbeidstrening, Oppfølging, and partly AMO have better effects for those who have been unemployed for a certain period. AFT also has relatively better effects for participants who have been without work for a certain period, but the average effect of AFT is still negative for these participants. It is less clear whether the effects of the different programs vary for people in different age groups and for those who were registered with reduced work capacity at first registration compared to job seekers. The findings indicate that Arbeidstrening has poorer effects for individuals who were registered with reduced work capacity at the first registration compared to those who were registered as ordinary job seekers (standard effort and situationally determined effort). Note that this does not mean that Arbeidstrening has a poorer effect for all who were

registered with reduced work capacity at the start of Arbeidstrening. The findings also indicate that Midlertidig lønnstilskudd have even better effects for individuals in the oldest age group (50-59 years) compared to younger age groups.

### Cost-Benefit Analysis

The causal analysis showed that several of the programs have positive effects on participants' employment. However, the causal analysis does not indicate how large the positive effects of the programs are relative to the costs of implementing the program. The programs can also have other positive and negative benefits for the participants and other affected actors. To illuminate this, we have conducted a simplified cost-benefit analysis of the programs for which we have estimated effects, based on principles from the Directorate of Finance's guide for cost-benefit analyses. It is important to be aware that some effects are not priced. This applies to displacement effects, certain individual effects, and the systemic effect of offering labor market programs, for example, by making unemployment less attractive through activity requirements.

Our assessment is that the vast majority of labor market programs are cost-efficient, and for many of the programs, the sum of positive priced effects is significant (Tabell 1-1). The profitability of the programs is calculated compared to the null alternative where the user does not participate in labor market programs but can receive other counselling from NAV. What generally drives the size of the total priced effects of the programs is the programs' effect on value creation. This effect is a direct result of our estimates of the programs' effect on the participants' wages. Programs that we have estimated to have large positive effects on participants' wages, such as Midlertidig lønnstilskudd, Utdanning, AMO, Arbeidstrening og Utvidet oppfølging, also appear to be very socio-economically profitable. Jobbklubb and Oppfølging also appear as profitable programs. For all programs, the implementation costs of the programs are the biggest cost driver, but the total costs appear small compared to the effects on value creation for most of the profitable programs. AFT and Arbeidsrettet rehabilitering, however, are not considered to be profitable. This conclusion is primarily based on our estimates of the programs' average effect, and it is possible that the programs have positive effects on the employment attachment of some of the participants.

Midlertidig lønnstilskudd stand out with significantly higher net priced effects than all other programs and can therefore appear significantly more profitable than all other programs. Therefore, it is important to point out that NAV has a diverse user group, and the type of users who can benefit from the various programs varies. The consequence is that even if one program appears more profitable or cost-efficient than others, it does not mean that all other programs should be discontinued in favor of the most profitable program. A program that appears not very profitable at the group level may still be the most effective program for the individual user. The implication of estimating one program to be more profitable than another is still that the socio-economic net benefit could increase somewhat if the use of this program is marginally increased compared to current practice, at the expense of other less profitable programs.

### Discussion and Recommendations

Our analyses have shown that most programs have significant positive effects on participants' employment, and that most labor market programs are considered cost-efficient. In addition, the effect analysis indicated that several of those who did not start a program within the first year after the first registration in an effort group could also have positive effects from participating in programs. Collectively, the findings therefore suggest that it may be profitable for more of NAV's users to participate in labor market programs, and/or it may be profitable to initiate programs faster than today.

It is challenging to assess whether there are specific programs that should be prioritized if the use of programs is to be increased, or if the use of certain programs should be adjusted relative to others. Although most labor market programs aim to strengthen participants' employment, they are designed to meet the participants' various needs. Thus, it is not obvious that all participants would have received the same significant positive effects if they were moved to a program with larger estimated positive effects. As mentioned, the effect estimates are also uncertain. However, it is worth highlighting Midlertidig lønnstilskudd, which stand out with significantly greater positive estimated effects in all 3 years after starting the program and are considered to have significantly higher profitability than all other programs. The effect estimates suggest that there are more who could have positive effects from participating in Midlertidig lønnstilskudd. In addition, Midlertidig lønnstilskudd do not need to have more than relatively modest positive effects on participants' employment attachment before it becomes cost-efficient. Therefore, it appears that the use of Midlertidig lønnstilskudd should be increased.



Utdanning is a program that involves significant budgetary and socio-economic costs and on average has significant lock-in effects for two years after starting the program. However, the effect estimates suggest that the program has significant positive effects once the program is completed. We believe there is reason to think that Utdanning has different action mechanisms than the other programs because the program contributes to qualifying participants for a different type of work than they would have obtained in the absence of the program. In this way, the program contributes to increasing the general competence level in the workforce, and we believe it is reasonable to assume that the positive effects of Utdanning are more lasting than other programs. However, the program can entail significant costs if it does not have positive, long-term effects. We believe this suggests that one should be cautious about who is offered Utdanning and ensure that the participants are initially motivated to complete a longer training program.

The estimated effects of AFT appear uncertain, but the estimates suggest that the average effects vary from medium negative to slightly positive. Together with AFT involving significant budgetary and socio-economic costs relative to other programs, we believe it seems reasonable to be more cautious with the use of AFT than other programs. AFT likely has positive effects on some of the participants' employment attachment, but if the aim is to strengthen the user's employment attachment, one should also consider whether other, cheaper programs could also suit the user's needs.

# 1. Innledning

*På oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet har Oslo Economics og Frischsenteret gjennomført en overordnet evaluering av effektene av arbeidsmarkedstiltak. Hensikten med prosjektet har vært å styrke kunnskapsgrunnlaget om effekter av arbeidsmarkedstiltak, som del av grunnlaget for å vurdere tiltakenes nivå, sammensetning og innretning. Prosjektet belyser i hvilket omfang arbeidsmarkedstiltak brukes for deltakere med ulike kjennetegn, hvilken tilknytning deltakerne har til arbeidslivet i etterkant, hvilke effekter arbeidsmarkedstiltakene har på deltakernes arbeidstilknytning, og den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til de ulike tiltakene.*

## 1.1 Bakgrunn

Høy arbeidsdeltakelse er et viktig samfunnsmessig mål. Den generelle sysselsettingsandelen i Norge er høy, men det er betydelig variasjon mellom ulike grupper i yrkesaktiv alder. Særlig blant menn i alderen 25-54 år er sysselsettingen lavere enn gjennomsnittet for OECD (Arbeids- og sosialdepartementet, 2021).

Det kan være flere årsaker til at personer i yrkesaktiv alder står utenfor arbeidsstyrken eller har redusert arbeidsdeltakelse. For personer som av ulike grunner trenger bistand for å styrke sin arbeidstilknytning, tilbyr Arbeids- og velferdsetaten en bred portefølje av arbeidsmarkedstiltak. Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) og Forskrift om oppfølgingstiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi, fastsetter på hvilke vilkår de ulike tiltakene er utformet. Mål og målgruppe for de enkelte tiltakene varierer, men i henhold til tiltaksforskriften er hovedformålet med arbeidsmarkedstiltakene å styrke deltakernes muligheter til å skaffe seg, eller beholde arbeid. Det er også enkelte arbeidsmarkedstiltak som benyttes for å avklare arbeidsevne.

Det eksisterer en del forskning på effekter av arbeidsmarkedstiltak, også med norske data. Studiene ser stort sett på effekten av enkelttiltak eller grupper av tiltak for en gitt deltakergruppe. Det er noen studier som ser på virkningen av ulike arbeidsmarkedstiltak for ulike kategorier av deltakere, men det brukes stort sett relativt brede brukerkategorier. Studiene indikerer også at effekten av arbeidsmarkedstiltakene varierer mellom ulike deltakergrupper.

Kunnskap om virkningene av arbeidsmarkedstiltak er viktig for utviklingen av arbeidsmarkedspolitikken. Sysselsettingsutvalget påpeker i NOU 2021:2 at politikken må være kunnskapsbasert. Det innebærer at det er behov for mer forskning på effekter av både arbeidsmarkedstiltak og oppfølging av NAVs brukere, samt å vurdere nytten av tiltakene opp mot kostnadene.

## 1.2 Mandat

Oslo Economics og Frischsenteret har gjennomført denne evalueringen på oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Formålet med evalueringen er å styrke kunnskapsgrunnlaget om effekter av arbeidsmarkedstiltak, som del av grunnlaget for å vurdere tiltakenes nivå, sammensetning og innretning. Prosjektet er overordnet, fordi det er et ønske å få beregnet og sammenlignet effekter av arbeidsmarkedstiltak for ulike grupper av arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne, uten å gå detaljert inn i enkeltelementer i de spesifikke tiltakene.

Oppdraget har gått ut på å beskrive og analysere følgende problemstillinger:

1. I hvilket omfang arbeidsmarkedstiltak brukes for ulike grupper av aktuelle deltakere
2. Deltakernes tilknytning til arbeidslivet etter deltakelse i arbeidsmarkedstiltak
3. Beregning av effekter av deltakelse på arbeidsmarkedstiltak for ulike grupper av deltakere
4. Vurdering av kost-nytte og/eller effektivitet av arbeidsmarkedstiltak

## 1.3 Om rapporten

Rapporten er strukturert som følger:

- Kapittel 2 beskriver rapportens informasjonsgrunnlag og metode

- Kapittel 3 gir bakgrunnsinformasjon om arbeidsmarkedstiltak som virkemiddel for å få flere i jobb
- Kapittel 4 beskriver kjennetegn på NAV sine brukere, deltakere på arbeidsmarkedstiltak, og kjennetegn på deltakernes tiltaksløp
- Kapittel 5 beskriver deskriptivt deltakernes utfall i etterkant av deltakelse på arbeidsmarkedstiltak
- Kapittel 6 er en analyse av effekter av ulike arbeidsmarkedstiltak
- Kapittel 7 er en nytte- og kostnadsanalyse av arbeidsmarkedstiltak
- Kapittel 8 består av våre samlede vurderinger og anbefalinger

## 2. Informasjonsgrunnlag

*I denne rapporten har vi stort sett basert oss på analyser av koblede registerdata på individnivå fra NAV og SSB, om personer som har vært registrert i en av NAV sine innsatsgrupper i perioden 2010 til 2022. Vi har også gjennomført intervjuer med ansatte ved NAV-kontor i hvert fylke som bakgrunnsinformasjon til de statistiske analysene.*

Registerdata fra NAV og SSB er det viktigste informasjonsgrunnlaget i denne delrapporten. I tillegg har vi benyttet data om NAV sine kostnader og tidsbruk i analysene av kostnadseffektivitet. Vi har også gjennomført intervjuer med ansatte på ulike NAV-kontor, og støttet oss på eksisterende litteratur om arbeidsmarkedstiltak.

Parallelt med utarbeidelsen av denne rapporten, har Oslo Economics og Frischsenteret jobbet med prosjektet *Evaluering av arbeidsmarkedstiltaket Arbeidstrening*, på vegne av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Analysene baserer seg på samme datagrunnlag og metode for estimering av kausale effekter, og hovedestimatene av effektene av Arbeidstrening er identisk i begge rapportene. Derfor er det også delvis overlapp i rapportenes omtale av datagrunnlag og metode. Begge rapportene inneholder også en analyse av kostnadseffektiviteten til Arbeidstrening, og det er lagt til grunn lik fremgangsmåte og forutsetninger i begge rapporter.

### 2.1 Registerdata

De kvantitative analysene i denne rapporten baserer seg stort sett på koblede registerdata på individnivå fra NAV og SSB. Populasjonen vi har mottatt data om, er definert gjennom uttrekk fra Arena, som er NAV sitt saksbehandlingssystem. Utvalget vi har mottatt registerdata om, er alle personer som har vært definert med en såkalt kvalifiseringsgruppe i Arena i perioden 2009 til 2022. Dette gjelder alle som har vært registrert i en av NAV sine fire innsatsgrupper; standardinnsats, situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats eller varig tilrettelagt innsats. I tillegg inkluderer utvalget alle som har vært registrert som sykmeldte (med og uten arbeidsgiver), og alle som har vært registrert med status *Rettigheter etter Ftrl. Kapittel 11, Behov for arbeidsevnevurdering, Helserelatert arbeidsrettet oppfølging i NAV og Ikke vurdert*. De fire registrerte innsatsgruppene beskriver hvilken arbeidsrettet oppfølging NAV vurderer at personen har behov for, og det er i utgangspunktet personer i en av disse fire innsatsgruppene som deltar på arbeidsmarkedstiltak. I analysene tar vi utgangspunkt i ulike tidsperioder, men vi fokuserer stort sett på personer som ble registrert i en innsatsgruppe eller begynte på tiltak fra 2016 og senere.

Fra NAV har vi mottatt følgende data om populasjonen for hver måned i perioden 2010 til 2022:

- Arbeidssøkerstatus
- Innsatsgruppe
- Tiltaksdeltakelse
- Geografisk tilhørighet (NAV-kontor og bostedskommune)
- Mottak av diverse ytelser (AAP, dagpenger, tiltakspenger og sosialhjelp)
- Uføregrad.

Vi har også mottatt månedlige data fra NAV i perioden 2005 til 2009 om:

- Innsatsgruppe
- Hvorvidt vedkommende har vært på tiltak.

Fra SSB har vi mottatt data enten månedsnivå eller per år i perioden 2010 til og med 2022 fra følgende register:

- Befolkning
- Arbeid og lønn
- FD-Trygd
- Inntekt og formue
- Utdanning.

I tillegg har vi mottatt data fra SSB om populasjonens årlige yrkesinntekt i perioden 2005 til 2009.

## 2.2 Kostnader og tidsbruk

Vi har mottatt data fra NAV om ulike kostnader og tidsbruk for NAV-ansatte. Vi har hatt tilgang på totale budsjettkostnader fordelt på ulike tiltaksvarianter i perioden 2019 til 2022, og månedspriser per arbeidsmarkedstiltak i perioden 2010 til 2022. Når det gjelder tidsbruk, har vi mottatt resultater fra ressurskartlegginger i NAV-kontor for perioden 2017 til 2022. Kartleggingene gir informasjon om tidsbruk og ressursbruk blant alle ansatte ved NAV-kontorene.

## 2.3 Intervjuer

I forbindelse med dette prosjektet har vi gjennomført intervjuer med ansatte ved 12 NAV-kontor; ett i hvert NAV-fylke. Intervjuene gjennomført med ledere, avdelingsledere og NAV-veiledere ved kontorene. Hensikten med intervjuene har vært å innhente informasjon om arbeidsmetoder og vurderinger som gjøres på kontorene og fylkene, for å kunne gjennomføre bedre analyser av registerdataene. Intervjuene har altså vært underlag for å innrette den kvantitative analysen på en hensiktsmessig måte, og vi gjengir derfor ikke eksplisitt informasjon fra intervjuene i denne rapporten. Intervjuene ble gjennomført våren og høsten 2023.

## 2.4 Definisjoner

I rapporten viser vi ofte til brukere eller deltakers innvandringsbakgrunn og arbeidssituasjon. Kategoriene som er benyttet i disse sammenhengende er definert i Tabell 2-1 og Tabell 2-2.

**Tabell 2-1: Definisjon av landgrupper**

Landgruppenummer	Land
1	Alle vesteuropeiske land utenom Norge som var medlem av EU før 2004 og/eller EØS og EFTA, samt USA, Canada, Australia og New Zealand.
2	Land som ble medlem i EU i 2004 eller senere (Bulgaria, Estland, Kroatia, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Romania, Slovakia, Slovenia, Tsjekia, Ungarn).
3	Øvrige land (utenom Norge).

**Tabell 2-2: Definisjon av ledighetskategorier**

Ledighetskategori	Beskrivelse
I arbeid	I måneden ved registrering, er månedsinntekten minst 1/12 G og avtalt stillingsprosent er minst 20%.
Vært i arbeid ila. de siste fem månedene	I måneden ved registrering, er personen ikke i arbeid, dvs. månedsinntekten er lavere enn 1/12G og/eller avtalt stillingsprosent er lavere enn 20%. I de fem månedene før registrering, har personen vært minst én måned i arbeid.
Uten arbeid i minst seks måneder	I måneden ved registrering, er personen ikke i arbeid, dvs. månedsinntekten er lavere enn 1/12G og/eller avtalt stillingsprosent er lavere enn 20%. Heller ikke i de fem månedene før registrering, har personen vært i arbeid.

## 3. Arbeidsmarkedstiltak som virkemiddel for å få flere i jobb

*Arbeidsmarkedstiltak brukes av personer som trenger bistand fra NAV for å komme i arbeid.*

*Hovedformålet med arbeidsmarkedstiltakene er å styrke deltakernes muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid.*

### 3.1 Arbeidsmarkedstiltak

Arbeidsmarkedspolitikken skal stimulere til god tilgang på arbeidskraft og legge til rette for at arbeidssøkere kan komme i jobb. Inntektssikring til personer som midlertidig er uten arbeidsinntekt, er en del av arbeidsmarkedspolitikken, men myndighetene har også et ansvar for å vurdere behov og tilby aktuelle tjenester og nødvendige tiltak som kan hjelpe arbeidssøkere inn i jobb. Arbeidsmarkedstiltakene er en sentral del i denne aktive arbeidsmarkedspolitikken. Tiltakene skal hjelpe personer som tar kontakt med NAV, og som har behov for det, med å skaffe eller beholde arbeid.

Personer som tar kontakt med NAV, har ulike behov og ulik grad av utfordringer på arbeidsmarkedet. Alle som henvender seg til NAV, har etter NAV-lovens § 14 a rett til å få sitt bistandsbehov vurdert. I første omgang foretas en vurdering av om brukeren er å betrakte som ordinært arbeidsledig, eller om det også kan ligge helsemessige utfordringer til grunn. Om det ikke er grunn til å anta helserelaterte utfordringer, blir brukeren vurdert å ha behov for enten standard innsats eller situasjonsbestemt innsats. Brukere med standard innsats forventes å klare å skaffe arbeid på egen hånd med generelle tjenester, som arbeidsformidling, selvbetjeningsløsninger og informasjonsmøter. Brukere med situasjonsbestemt innsats er brukere som trenger veiledning for å skaffe seg jobb, og som kan få tilbud om tidsbegrensede aktiviteter, tjenester som kvalifisering og hjelp til jobbsøking. Denne gruppen er ofte personer med kvalifikasjoner som ikke svarer til kravene i arbeidsmarkedet. Ved mistanke om helserelaterte utfordringer, vil det bli gjennomført en arbeidsevnevurdering. Denne vurderingen kan resultere i at brukeren vurderes å ha nedsatt arbeidsevne enten på midlertidig eller varig basis.

Arbeidsmarkedstiltakene har også ulik innretning og innhold for å sikre at brukere med ulike utfordringer kan få relevant bistand fra NAV. Midlertidig lønnskudd er et eksempel på et tiltak som typisk varer i noen få måneder. Tiltakene brukes for å subsidiere deler av lønnen til personer som jobber i ordinære virksomheter, fordi de kanskje ennå ikke er fullt produktive. Arbeidsforberedende trening er et tiltak som kan vare i opptil tre år, og som innebærer tett og sammensatt oppfølging for personer som står langt fra arbeidsmarkedet. For personer som har behov for standard innsats, er det stort sett tilbud om enkle og kortvarige tiltak, som for eksempel jobbkubb. Enkelte tiltak er på den andre siden forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne, for eksempel Arbeidsforberedende trening og tiltaksvarianten høyere utdanning i opplæringstiltaket. En oversikt over tiltakene som

Det brukes om lag 10 milliarder kroner på arbeidsmarkedstiltak i året. Til enhver tid deltar mellom 70- og 80 000 personer på arbeidsmarkedstiltak. Arbeidsmarkedstiltakene er rammefinansiert, og utgiftene er fordelt på ulike poster under kapittel 634 Arbeidsmarkedstiltak, i statsbudsjettet for Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). NAV utøver arbeidsmarkedspolitikken, herunder bruken av arbeidsmarkedstiltakene, på oppdrag fra AID, innenfor rammene som Arbeidsmarkedsloven med tilhørende forskrifter, og budsjetttrammen setter. Det legges også enkelte andre føringer på etatens bruk av arbeidsmarkedstiltak i statsbudsjett, for eksempel som tildelingsbrev som angir hvilke grupper som skal prioriteres ved tildeling av tiltak. Unge under 30 år, innvandrere fra land utenfor EØS og langtidsledige er såkalte prioriterte grupper for arbeidsmarkedstiltak.

Arbeids- og velferdsdirektoratet fordeler tiltaksmidlene på NAV fylkene basert på antall brukere i ulike kategorier. NAV fylkene har videre ansvar for å legge til rette for at et godt tiltakstilbud er tilgjengelig lokalt, blant annet ved å inngå avtaler med anbudsutsatte og forhåndsgodkjente eksterne leverandører av arbeidsmarkedstiltak.

Beslutninger om enkeltbrukeres deltakelse på arbeidsmarkedstiltak tas på det lokale NAV-kontoret av NAV-veileder med utgangspunkt i brukerens behov, ressurser og motivasjon. Tiltak kan brukes i kombinasjon eller enkeltvis. NAV kan også legge opp til at flere tiltak gjennomføres etter hverandre. Tiltakskombinasjoner og

tiltakskjedning kan bidra til at brukere med sammensatte behov over tid får styrket sine muligheter på arbeidsmarkedet.

## 3.2 Eksisterende kunnskap om effekter av arbeidsmarkedstiltak

Det er gjennomført en rekke evalueringer av arbeidsmarkedstiltak, både i Norge og i andre land. Likevel er kunnskapen om effektene av arbeidsmarkedstiltakene dels begrenset og usikker. Den foreliggende forskningen gir støtte til at midlertidig lønnstilskudd og utdanningstiltaket har relativt gode effekter på overgang til jobb. Om øvrige tiltak er kunnskapen mer usikker, og det er begrenset med muligheter til å anslå heterogenitet, altså forskjeller, i effekter på tvers av kjennetegn ved brukerne. En oversikt over noe av den eksisterende forskningen på effekter av arbeidsmarkedstiltak, vises i kapittel 6.2.3.

Det begrensede kunnskapsgrunnlaget skyldes blant annet at det er krevende å avdekke årsakssammenhenger i ikke-eksperimentelle data. Det er ikke tilfeldig hvilke personer som deltar på tiltak, og det er heller ikke tilfeldig hvilket tiltak en bruker deltar på, dersom vedkommende skal delta på tiltak. Arbeidssøkere som forventes å klare seg fint i arbeidsmarkedet uten bistand fra NAV, deltar sjeldent på tiltak. De ulike tiltakene er også som nevnt innrettet for å lette barrierer for arbeidsdeltakelse av ulik art og grad, eller til avklaringsformål for å for eksempel undersøke om deltakeren bør søke på uføretrygd. Det gir ikke nødvendigvis relevant informasjon om de enkelte tiltakenes virkning på sysselsetting og yrkesdeltakelse å sammenlikne arbeidsmarkedstiltakene etter hvilke arbeidsmarkedsutfall personer har i etterkant av deltakelse.

For å kunne estimere effektene av enkelttiltak til tross for slike seleksjonsmekanismer inn i tiltak, er flere evalueringer basert på såkalt kvasi-eksperimentelle metoder. Slike metoder går ut på å utnytte en eksperimentliknende situasjon: Institusjonelle eller strukturelle forhold kan gi opphav til uavhengig variasjon i det man ønsker å estimere effekter av, og denne variasjonen kan utnyttes som om den stammet fra et reelt eksperiment. Data kan også behandles på en måte som gjør det mulig å ekstrahere slik variasjon i data. I slike tilfeller kan man oppnå relativt gode og forventningsrette effektestimater på enkelttiltak, forutsatt at forutsetningene som metoden hviler på holder. Det kan likevel være utfordrende å anvende kunnskapen i praksis eller i politikktutforming: De ulike tiltakene er evaluert på ulike tidspunkt, ved hjelp av ulike metoder og med utgangspunkt i ulike datapopulasjonen. Utfallsmålene, altså hvordan man har definert jobb, varierer, og den praksisen eller oppfølgingen som utgjør sammenlikningsgrunnlaget for det tiltaket man evaluerer vil også variere. Dermed er det ikke nødvendigvis gitt hvordan ulike evalueringer skal sammenliknes med hverandre for å få et godt og helhetlig bilde av hvordan ulike tiltak fungerer sammenliknet med andre. Det er også en utfordring at foreliggende evalueringer ikke nødvendigvis sier noe om når i forløpet tiltakene bør gjennomføres, eller hvilke undergrupper av NAVs brukere som drar mest nytte av de ulike tiltakene.

Denne rapporten tar sikte på delvis å fylle disse kunnskapshullene. Vi bruker et datasett bestående av personer som har, eller potensielt kunne ha, deltatt på arbeidsmarkedstiltak relativt nylig. Ved hjelp av dette datasettet estimeres effekten av alle tiltak simultant. Vi bidrar altså med en analyse som sikrer at tiltakene evalueres med utgangspunkt i samme suksesskriterier, og ved hjelp av samme metode og sammenlikningsgrunnlag. Vi sammenlikner også i stor grad tiltakene slik de er utformet per i dag, heller enn slik de var utformet og ble brukt lenger tilbake i tid. Vi studerer hvordan effektene varierer mellom brukergrupper, og hvorvidt det er av betydning om enkelte tiltak gjennomføres i en tiltakskjede. Selv om det er metodiske utfordringer også ved vårt arbeid, vil det bidra med en systematikk i sammenlikningen av tiltak som oss bekjent ikke tidligere har blitt gjennomført.

En oversikt over tiltakene vi estimerer effekter for, inkludert tiltakenes formål, målgruppe og maksimale varighet, vises i Tabell 3-1.

**Tabell 3-1: Overordnet oversikt over formål, målgruppe og maksimal varighet for tiltakene i effektanalysen**

Tiltak (vår gruppering)	Tiltak i tiltaksforskriften	Formål	Målgruppe	Maksimal varighet
AFT	Arbeidsforberedende trening	Prøve ut den enkeltes arbeidsevne og styrke mulighetene for å få ordinært arbeid.	Personer med sammensatte bistandsbehov som har fått sin arbeidsevne nedsatt og som har særlig usikre yrkesmessige forutsetninger.	1 år, med mulighet for forlengelse i 1 år, og ytterligere 1 år for deltakere som gjennomfører opplæring.
AMO	Opplæring	Bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber.	Personer med behov for kvalifisering, over 19 år som på grunn av mangelfulle formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet.	Kortvarige kurs, men opplæring kan gis i inntil 3 år.
Arbeidsrettet rehabilitering	Arbeidsrettet rehabilitering	Styrke tiltaksdeltakerens arbeidsevne og bidra til mestring av helserelevante og sosiale problemer som kan være til hinder for deltakelse i arbeidslivet.	Sykmeldte arbeidstakere og personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt slik at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.	12 uker
Arbeidstrening	Arbeidstrening	Prøve ut deltakerens muligheter på arbeidsmarkedet, gi relevant arbeidserfaring og bidra til å styrke deltakerens muligheter til å få ordinær ansettelse.	Arbeidssøkere med liten eller mangelfull arbeidserfaring, og personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for arbeidsrettet bistand for å komme i inntektsgivende arbeid.	1 år for ordinære arbeidssøkere, og 1,5 år for personer med nedsatt arbeidsevne)
Avklaring	Avklaring	Kartlegge og vurdere tiltaksdeltakerens arbeidsevne og bistandsbehov for å skaffe seg eller beholde arbeid.	Personer med behov for mer omfattende avklaringsbistand enn NAV kan tilby.	4 uker (pluss 8 uker)
Jobbklubb	Oppfølging	Bistand med sikte på å skaffe deltakeren ordinært arbeid.	Arbeidssøkere registrert hos NAV.	Noen uker, inntil 6 måneder
Midlertidig lønnstilskudd	Midlertidig lønnstilskudd	Bidra til at tiltaksdeltakere kan bli fast ansatt i ordinære virksomheter, og hindre utstøting av personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet.	Arbeidsgivere som ansetter personer som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår, eller som beholder arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne som står i fare for å falle ut av arbeidslivet etter tolv måneder med full eller gradert sykmelding.	1 år, og inntil 2 år for personer med nedsatt arbeidsevne.
Oppfølging	Oppfølging	Bistand med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid.	Personer som har behov for en mer omfattende formidlings- og oppfølgingsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby.	6 måneder, mulighet for forlengelse med 6 måneder, og inntil 3 år for personer med nedsatt arbeidsevne.
Utdanning	Opplæring	Bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber.	Personer med behov for kvalifisering. Fag- og yrkesopplæring på videregående skoles nivå eller høyere yrkesfaglig utdanning kan gis til personer over 19 år som på grunn av mangelfulle formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet. Høyere utdanning kan gis til personer over 22 år som på grunn av nedsatt arbeidsevne hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.	Inntil 3 år, og kan forlenges kan forlenges med inntil 1 år dersom tiltaksdeltakeren av særlige grunner ikke kan gjennomføre utdanningen i løpet av 3 år.
Utvidet oppfølging i NAV	Opplæring/ Arbeid med støtte	Bistand med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid.	Personer med behov for en mer omfattende formidlings- og oppfølgingsbistand enn den som tilbys etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 4 tredje ledd.	1 år for ordinære arbeidssøkere og 3 år for personer med nedsatt arbeidsevne

**Merknad:** Beskrivelsene i tabellen tar utgangspunkt i tiltakenes innretning slik de var per mars 2024.

For en oversikt over samme informasjon om andre tiltak som ikke er omtalt her, se tiltaksforskriften (<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-12-11-1598>).



## 4. Deltakelse på arbeidsmarkedstiltak

*Unge under 30 år, innvandrere fra landgruppe 3, langtidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne skal prioriteres for deltakelse på arbeidsmarkedstiltak, og de utgjør alle betydelige andeler av NAV sine tiltaksdeltakere. Avklaring er arbeidsmarkedstiltaket med flest oppstarter, men tiltaket er kortvarig, og utgjør en liten andel av alle tiltaksmåneder. Arbeidstrening og Oppfølging er blant tiltakene med både flest oppstarter og flest tiltaksmåneder. Litt over 20 prosent av alle tiltaksforløp innebærer at deltakeren er med på flere tiltak, enten i sekvens eller samtidig.*

Hvem deltar på arbeidsmarkedstiltak? Hvor lang tid tar det før de begynner på tiltak, og hvordan ser tiltaksforløpene ut? Det er spørsmål vi vil besvare i dette kapitlet. Vi følger personer fra de blir registrert i NAV-systemet, hvilket oppfølgingsbehov de er registrert med, samt eventuell overgang inn i arbeidsmarkedstiltak og mellom tiltak.

Vi gjør først rede for NAVs gruppering av personer som søker bistand, og følger disse frem til de begynner på tiltak (avsnitt 4.1). Deretter drøfter vi ulike aspekter ved tiltak, bl.a. kjennetegn ved dem som er på tiltak, hvor lenge en er på ulike tiltak og utfall etter tiltaksstart (avsnitt 4.2).

### 4.1 NAVs brukergupper

#### 4.1.1 Innsatsgrupper

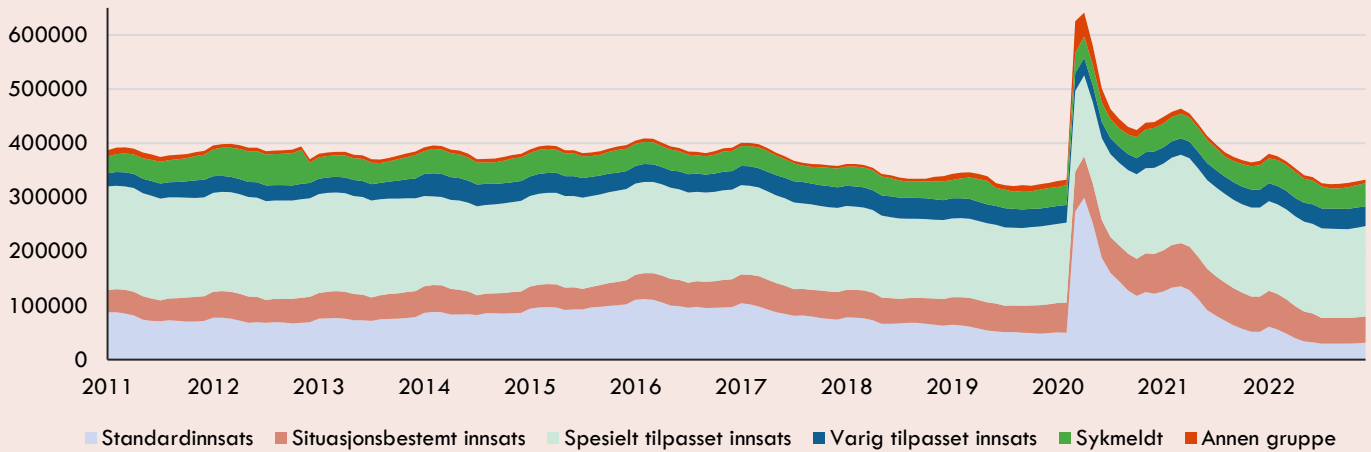
Alle som kontakter NAV med ønske om å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. NAVs vurdering leder til et oppfølgingsvedtak som angir i hvilken grad en person trenger bistand fra NAV til å skaffe seg ordinært arbeid eller beholde ordinært arbeid. NAV opererer med fire klasser for innsatsbehov: standard innsats, situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats og varig tilpasset innsats, se Tabell 4-1. I tillegg er det to andre grupper som kan ha behov for bistand, nemlig sykmeldte og en restgruppe, se tabell Tabell 4-1.

Fordelingen av NAVs brukere på disse innsatsgruppene har i all hovedsak vært stabil. Det illustrerer Figur 4-1, som viser antall registrerte personer i hver av de seks innsatsgruppene i hver måned mellom 2011 og 2022. Med unntak av sesongsvingninger i andelen ledige, og en kraftig vekst i antallet med standard innsats under Covid 19-pandemien, da at store deler av Norge ble stengt ned, er andelen av brukere i de ulike innsatsgruppene ganske konstant. Andelen med standard innsats er også høyere i perioder med høy ledighet generelt i økonomien, som for eksempel etter oljeprisfallet i 2015.

Tabell 4-1: NAVs innsatsgrupper

NAV-gruppe	Beskrivelse
Standardinnsats	Arbeidsledige som forventes å ha gode muligheter til å komme i arbeid på egenhånd uten særlig bistand fra NAV
Situasjonsbestemt innsats	Arbeidsledige som forventes å trenger noe bistand fra NAV, typisk deltakelse på noen få arbeidsmarkedstiltak, for å skaffe seg eller beholde arbeid
Spesielt tilpasset innsats	Personer med nedsatt arbeidsevne som forventes å trenge vesentlig bistand for NAV for å skaffe seg eller beholde arbeid
Varig tilpasset innsats	Personer med varig nedsatt arbeidsevne som neppe makter å skaffe seg eller beholde ordinært arbeid gjennom bistand fra NAV
Sykmeldte	Primært sykmeldte som har oppfølging på arbeidsplassen, men også sykmeldte som ikke har arbeidsgiver
Andre	Restgruppe som omfatter personer med behov for arbeidsevnevurdering, personer med helserelatert arbeidsrettet oppfølging i NAV, personer som ikke har blitt behovsvurdert, og øvrige personer som ikke har fått tildelt en innsatsgruppe

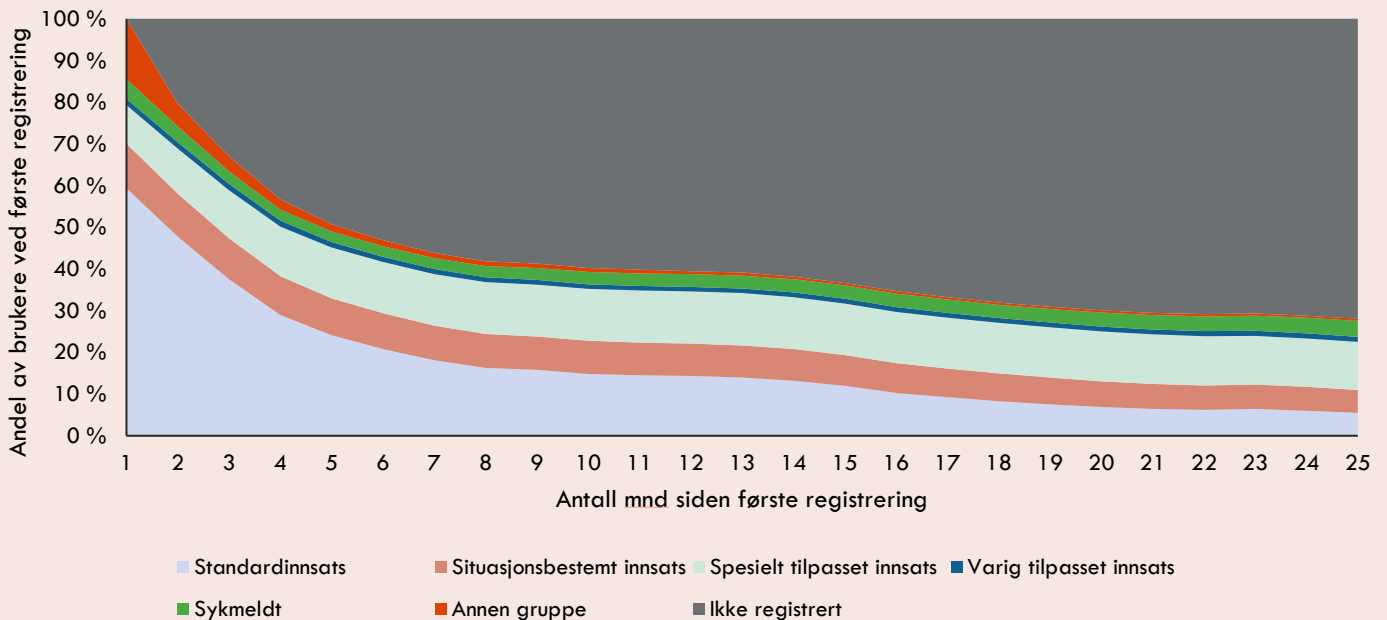
**Figur 4-1: Månedlig beholdning av personer i NAV-grupper (2011-2022)**



**Merknad:** Kategorien sykmeldte omfatter ikke sykmeldte med oppfølging på arbeidsplassen som ikke har vært registrert i en NAV-gruppe på minst to år. Dersom disse hadde vært inkludert, hadde gruppen sykmeldte vært betydelig større (omtrent 100 000 per måned), ettersom gruppen da ville inkludert alle personer som var registrert med legemeldt sykefravær.

Kilde: Registerdata fra NAV.

**Figur 4-2: Fordeling av NAV-brukere i ulike innsatsgrupper per måned etter første registrering i NAV**



**Merknad:** Kategorien sykmeldte omfatter ikke sykmeldte med oppfølging på arbeidsplassen som ikke har vært registrert i en NAV-gruppe på minst to år. Dersom disse hadde vært inkludert, hadde gruppen sykmeldte vært betydelig større (omtrent 100 000 per måned), ettersom gruppen da ville inkludert alle personer som var registrert med legemeldt sykefravær.

Kilde: Registerdata fra NAV.

Omtrent halvparten av de som til enhver tid står registrert med en innsatsgruppe, har spesielt tilpasset innsats. Personer med varig tilrettelagt innsats er ofte mottakere av uføretrygd. Det er imidlertid ikke alle uføretrygdde som står registrert med varig tilrettelagt innsats fra NAV. Datasettet inkluderer kun uføre som mottar bistand for å komme i arbeid.

Figur 4-2 illustrerer at mange NAV-brukere går ut av NAV-systemet. 70 prosent av NAV-brukerne er ikke lenger registrert i NAV to år etter at de registrerte seg. Disse personene har fått seg jobb, eller begynt på en utdanning, eller blitt pensjonert/uførepensjonert, har flyttet fra Norge, eller annet. Figuren illustrerer også at fordelingen av NAVs brukere på innsatsgrupper varierer etter hvor lenge brukerne har vært registrert i NAV. Vi finner at gruppen standard innsats utgjør rundt 60 prosent av alle registrerte i den første registreringsmåneden.

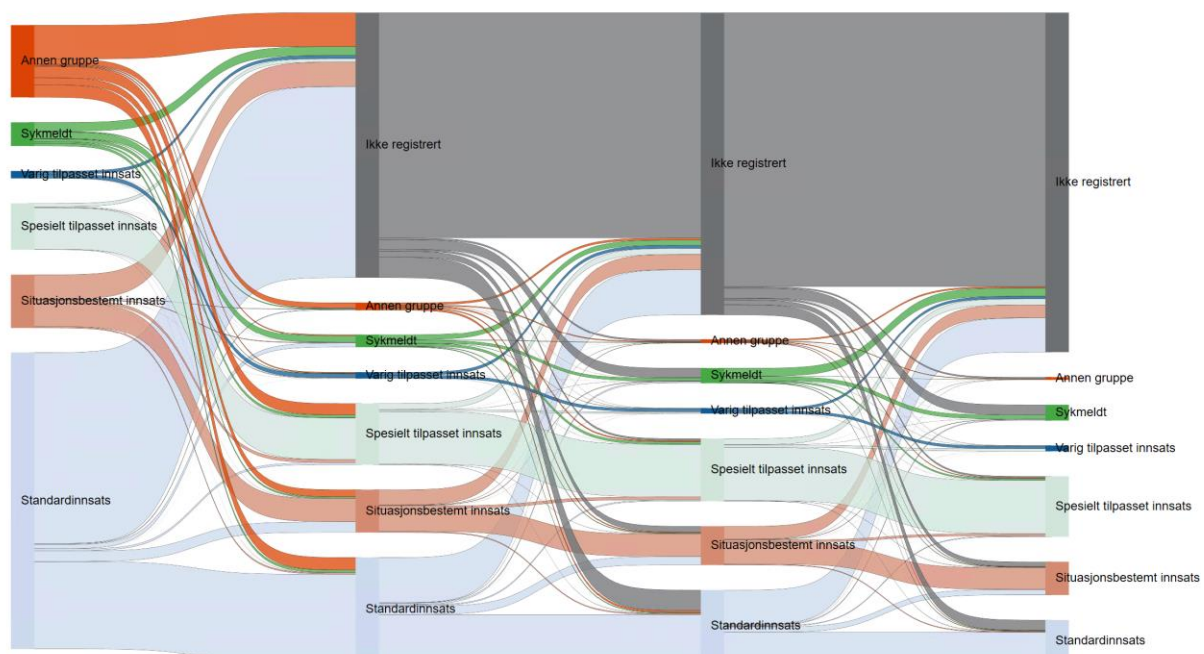
Fire måneder senere er antall registrerte personer i denne gruppen omtrent halvert, og etter to år utgjør gruppen med standardinnsats kun 18 prosent av dem som fortsatt er registrert med en innsatsgruppe i NAV.

Figur 4-3 viser drivere bak endring i sammensetning av innsatsgrupper over tid. Her illustreres personers forløp mellom NAV-grupper fra første gang en blir registrert hos NAV og deretter hver sjette måned frem til det har gått atten måneder siden førstegangs registrering. Figuren viser at blant personer som nylig har blitt NAV-bruker er standardinnsats den hyppigst forekommende innsatsgruppen. Personer med standardinnsats utgjør omtrent halvparten av alle nyregistreringer i NAV. Blant personer som har hatt en innsatsgruppe i 18 måneder, er spesielt tilpasset innsats, som altså innebærer nedsatt arbeidsevne, den største innsatsgruppen.

Denne utviklingen i innsatsgruppesammensetning etter NAV-forløpets varighet skyldes delvis at personer i de lettere innsatsgruppene slutter å være registrert hos NAV, og dermed ikke lenger har en innsatsgruppe. Omtrent to tredjedeler av de som starter med standardinnsats er for eksempel ikke lenger registrert i en NAV-gruppe seks måneder etter første registrering. Utviklingen er også drevet av at personer bytter innsatsgruppe underveis i forløpet. Hvilken innsatsgruppe en NAV-bruker er registrert med, kan endres dersom bistandsbehovet endrer seg, eller om NAV får mer utfyllende informasjon om brukernes bistandsbehov. Brukere som starter sine NAV-forløp i gruppene standardinnsats og situasjonsbestemt innsats, men likevel blir værende uten jobb lenge, tenderer til å bli overført til andre innsatsgrupper, som innebærer tettere oppfølging fra NAV. En andel av brukerne med standard innsats går for eksempel over til situasjonsbestemt innsats over tid. Disse overgangene kan skje både i første, andre og tredje halvår av NAV-forløpet.

Figur 4-3 viser videre at seks måneder etter førstegangs registrering, er også en betydelig del av gruppen situasjonsbestemt innsats og gruppen «andre» ikke lenger registrert hos NAV. Det foregår altså overganger ut av NAV-systemet også blant personer i de tyngre innsatsgruppene. Personer med situasjonsbestemt innsats foretar for øvrig relativt sjelden overgang til andre innsatsgrupper. Ut over en liten andel som går over til varig tilpasset innsats, er nesten alle som tilhører gruppen spesielt tilpasset innsats første gangen de registreres av NAV, i samme gruppe seks måneder senere. På grunn av tilstrømming fra de andre innsatsgruppene, øker antall personer i gruppen med spesielt tilpasset innsats over tid. Tilgangen kommer først og fremst fra gruppen «andre».

**Figur 4-3: Strømmer mellom ulike NAV-grupper, fra brukernes første NAV-gruppe, og hver 6. måned (2016-2020)**



**Merknad:** Figuren viser hvordan alle personer som ble tildelt en NAV-gruppe for første gang i perioden 2016 til 2020, forflyttet seg mellom ulike NAV-grupper. Fordelingen av brukernes første NAV-gruppe vises lengst til venstre, deretter hvilken NAV-gruppe de er registrert i hver 6. måned etterpå, frem til 18. måneder etter første registrering i en NAV-gruppe. Kategorien *Ikke registrert* består av dem som ikke lenger er registrert i en NAV-gruppe, for eksempel fordi de har gått over i ordinært arbeid, blitt uføretrygdet, etc.  
N=922 603

Kilde: Registerdata fra NAV.

#### 4.1.2 Øvrige kjennetegn ved brukerne

I Tabell 4-2 undersøker vi øvrige kjennetegn på NAV sine brukere. Vi skiller mellom hva som kjennetegner brukerne når de registreres for første gang, og samlede kjennetegn på alle brukere hver måned. Hvis en gruppe utgjør en større andel av alle registrerte sammenlignet med ved første registrering, kan dette tolkes som at disse gruppene i gjennomsnitt er registrert som NAV-bruker i en lenger periode enn øvrige grupper i samme kategori.

Det er relativt lik kjønnsfordeling blant brukerne, men litt overrepresentasjon av menn blant deltakere ved første registrering, og noe overrepresentasjon av kvinner blant alle registrerte. Omtrent en tredjedel av NAVs brukere er under 30 år ved første registrering, men de utgjør under en fjerdedel av alle registrerte. Dette kan skyldes at unge brukere er hos NAV en kortere periode enn de eldre, men også at de samme brukerne registreres i en annen aldersgruppe etter hvert. Omtrent 70 prosent av brukerne er ikke innvandrere, både ved første registrering og blant alle registrerte. Innvandrere fra landgruppe 3 utgjør den største gruppen av innvandrere, på mellom 15 og 18 prosent. Ved første registrering er brukerne godt representert i alle utdanningskategorier. Brukerne er relativt jevnt fordelt mellom å ha videregående opplæring, grunnskole og høyere utdanning som høyeste fullførte utdanning, i synkende rekkefølge. Blant alle registrerte er det derimot en tydelig overrepresentasjon av brukere med grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå. Ved første registrering er det nesten halvparten som var registrert i arbeid samme måned, definert som at de hadde en månedlig yrkesinntekt på minst 1/12G og en avtalt stillingsprosent på 20 prosent. Nesten en fjerdedel har vært sammenhengende uten arbeid i 6 måneder eller mer ved første registrering. Blant alle registrerte er det derimot godt over halvparten som har vært sammenhengende uten arbeid i 6 måneder eller mer.

**Tabell 4-2: Kjennetegn på NAVs brukere ved første registrering hos NAV, og alle som har vært registrert hos NAV (2016-2020)**

	Første registrering	Alle registrerte
N	921 519 (4,0%)	22 967 932 (100,0%)
<b>Innsatsgruppe (gruppert)</b>		
Standardinnsats	(59,4%)	(24,6%)
Situasjonsbestemt innsats	(10,7%)	(14,0%)
Spesielt tilpasset innsats	(9,2%)	(40,4%)
Varig tilpasset innsats	(1,5%)	(9,1%)
Sykmeldt	(4,7%)	(9,4%)
Annen gruppe	(14,5%)	(2,6%)
<b>Kjønn</b>		
Mann	(54,8%)	(48,5%)
Kvinne	(45,2%)	(51,5%)
Ukjent kjønn	(0,0%)	(0,0%)
<b>Aldersgruppe</b>		
Under 20 år	(4,4%)	(1,0%)
20-29 år	(28,8%)	(21,6%)
30-39 år	(23,5%)	(25,0%)
40-49 år	(19,1%)	(23,1%)
50-59 år	(16,1%)	(19,7%)
60 år og over	(8,1%)	(9,6%)
Ukjent alder	(0,0%)	(0,0%)
<b>Innvandringsgruppe</b>		
Ikke innvandrere	(69,3%)	(71,7%)
Landgruppe 1	(4,3%)	(3,2%)
Landgruppe 2	(8,6%)	(6,3%)
Landgruppe 3	(15,1%)	(17,9%)
Ukjent innvandringsstatus	(2,6%)	(0,9%)
<b>Høyeste fullført utdanning (gruppert)</b>		
Ingen eller uoppgitt utdanning	(7,0%)	(3,8%)
Grunnskole	(31,0%)	(43,3%)
Videregående opplæring, studieforbereende	(9,9%)	(7,4%)
Videregående opplæring, yrkesfaglig	(17,1%)	(16,0%)
Videregående opplæring, annen	(8,0%)	(7,5%)
Høyere utdanning	(27,0%)	(22,0%)
<b>Arbeidssituasjon ved registrering*</b>		
I arbeid	(48,1%)	(26,4%)
Vært i arbeid ila. siste 5 mnd	(28,1%)	(18,7%)
Uten arbeid i 6 mnd eller mer	(23,8%)	(54,9%)

\*Å være i arbeid en måned er definert som at yrkesinntekt en måned er over 1/12 G og stillingsprosent over 20 prosent

Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

## 4.2 Tiltak

Som beskrevet i kapittel 3.1, har NAV mange ulike tiltak tilgjengelig, med ulik innretning, innhold og målgrupper. Enkelte tiltak er kun tilgjengelig for personer med nedsatt arbeidsevne, det vil si personer med spesielt- eller varig tilpasset innsats. Andre er tilgjengelig også for ordinært ledige.

I flere år har følgende grupper vært definert i statsbudsjettet som prioriterte for arbeidsmarkedstiltak:

- Unge under 30 år
- Innvandrere fra land utenfor EØS
- Langtidsledige

I tillegg peker tildelingsbrev og mål- og disponeringsbrev på at personer med nedsatt arbeidsevne skal prioriteres for arbeidsrettet bistand, heretter arbeidsmarkedstiltak.

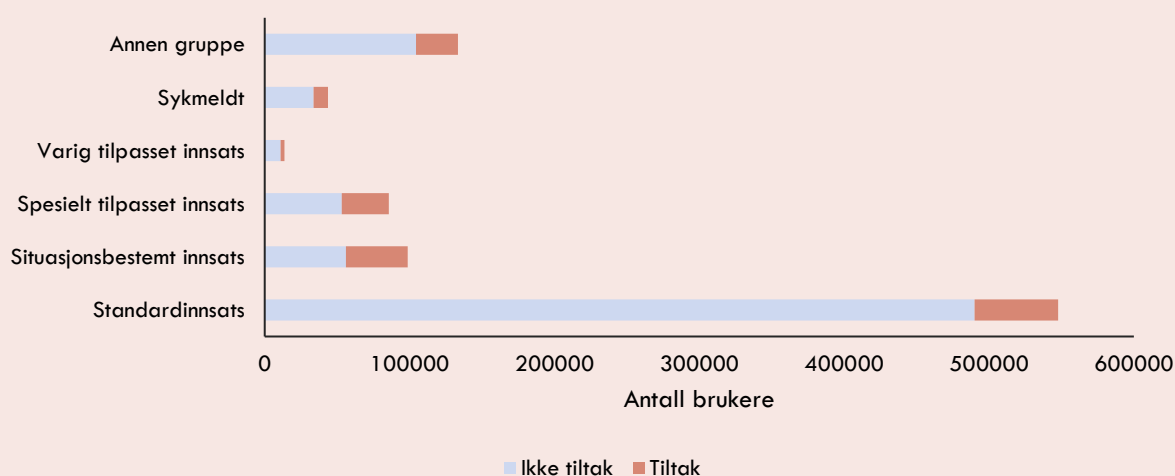
I dette kapittelet vil vi beskrive tiltaksdeltakelsen blant ulike grupper av NAV-brukere, herunder de prioriterte gruppene. Vi vil studere andeler som deltar på tiltak, og ventetid før tiltak iverksettes. Vi vil også undersøke hvilke tiltak de deltar på, og forekomsten av tiltakskjeding og av at flere tiltak gjennomføres samtidig.

### 4.2.1 Fra NAV-registrering til tiltaksdeltaker

Figur 4-4 viser totalt antall personer i hver av de seks NAV-gruppene i perioden 2016-2020 når personer grupperes etter deres første registrering hos NAV. Figuren viser også hvor mange i hver NAV-gruppe som begynte på tiltak innen to år etter første registrering hos NAV. Vi ser at andelen som begynte på tiltak, varierer betydelig mellom NAV-gruppene. Den høyeste andelen finner vi for gruppene situasjonsbestemt innsats (43%) og spesielt tilpasset innsats (38%). De laveste andelenene finner vi blant brukere med varig tilpasset innsats (20%) og standardinnsats (11%). Den lave andelen for varig tilpasset innsats avspeiler at mange i denne gruppen raskt blir uførepensjonert. I denne gruppen er det mange som ikke lenger mottar arbeidsrettet oppfølging. Blant brukere som starter sitt NAV-forløp med standard innsats, skyldes den lave andelen trolig at mange forsvinner ut av NAV-registeret, for eksempel fordi de finner jobb relativt raskt, før det blir aktuelt å gjennomføre tiltak. Dette er i tråd med at personene fikk tilordnet standard innsats og dermed vurdert av NAV til å kunne komme i arbeid på egenhånd uten at de trenger særlig bistand. Selv om det er en lav andel av brukerne som starter med standardinnsats som begynner på tiltak i løpet av to år, er denne gruppen stor i antall. Dette er den største gruppen som begynner på tiltak.

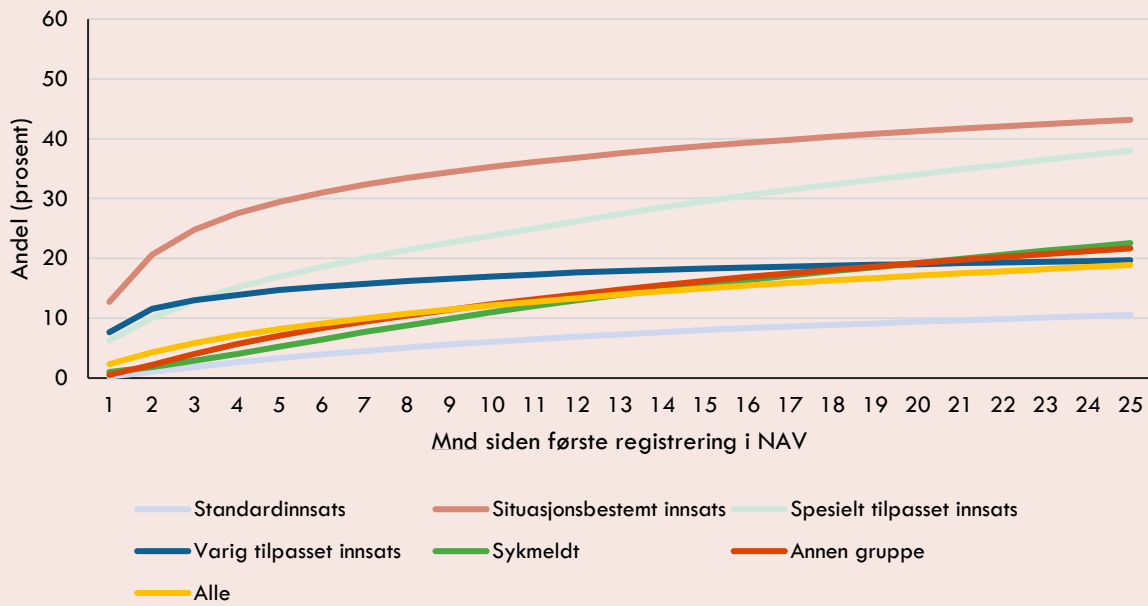
Figur 4-5 illustrerer på hvilket tidspunkt i NAV-forløpet NAV-brukere starter på tiltak, betinget på hvilken innsatsgruppe de først var registrert med. Her følger vi alle personer måned for måned og registrerer hvor stor andel av hver NAV-gruppe som er på tiltak. Figuren viser at allerede én måned etter første NAV-registrering, er

**Figur 4-4: Antall personer som begynner på arbeidsmarkedstiltak i løpet av to år, fordelt på personens første registrerte NAV-gruppe (2016-2020)**



Kilde: Registerdata fra NAV.

**Figur 4-5: Kumulativ andel som har deltatt på arbeidsmarkedstiltak, per måned etter første registrering i en NAV-gruppe, fordelt på første registrerte NAV-gruppe (2016-2020)**



Kilde: Registerdata fra NAV.

det betydelige forskjeller mellom NAV-gruppene mht. hvor stor andel som har begynt på tiltak. Mens ingen som er på standard innsats er på tiltak etter én måned, har 13% av dem som er på situasjonsbestemt innsats, kommet på tiltak. Mellom disse ytterpunktene finner vi spesielt tilpasset innsats (6%) og varig tilpasset innsats (8%). To år etter første NAV-registrering er 11% av dem som ble kategorisert med standardinnsats, kommet på tiltak, mens det tilsvarende tallet for situasjonsbestemt innsats er 43%, se over.

Nærmere analyse av data, presentert i Tabell 4-3, viser at de prioriterte gruppene kommer raskere i gang med tiltak enn andre grupper:

- Andelen som har deltatt på tiltak, er høyere jo yngre personene er. Dette gjelder for alle NAV-forløp som vi tar utgangspunkt i. To år etter første registrering i NAV, har 38 prosent av brukere under 20 år deltatt på tiltak. For personer mellom 20 og 29 år er denne andelen 21 prosent, mens den er 18 og 17 prosent for brukere i henholdsvis 30- og 40-årene.
- Andelen som har deltatt på tiltak, er lavest i landgruppe 2 (Øst-Europa) og høyest i landgruppe 3 (øvrige land), se definisjonene av landgrupper i kapittel 2.4.
- Andelen som har deltatt på tiltak, er høyest blant de som ikke hadde vært i arbeid de seks siste månedene før de kom inn i NAV-systemet, sammenliknet med brukere som mer nylig hadde vært, eller fortsatt var, i arbeid da de ble registrert med en innsatsgruppe i NAV.
- Når vi snevrer inn populasjonen og studerer kun dem som begynte på tiltak før det hadde gått to år etter første registrering hos NAV, finner vi at seks måneder etter første NAV-registrering hadde minst 40% i de fleste NAV-gruppene begynt på tiltak.

**Tabell 4-3: Kumulativ andel som har deltatt på arbeidsmarkedstiltak, per måned etter første registrering i en NAV-gruppe, fordelt på kjennetegn ved første registrering i en NAV-gruppe (2016-2020)**

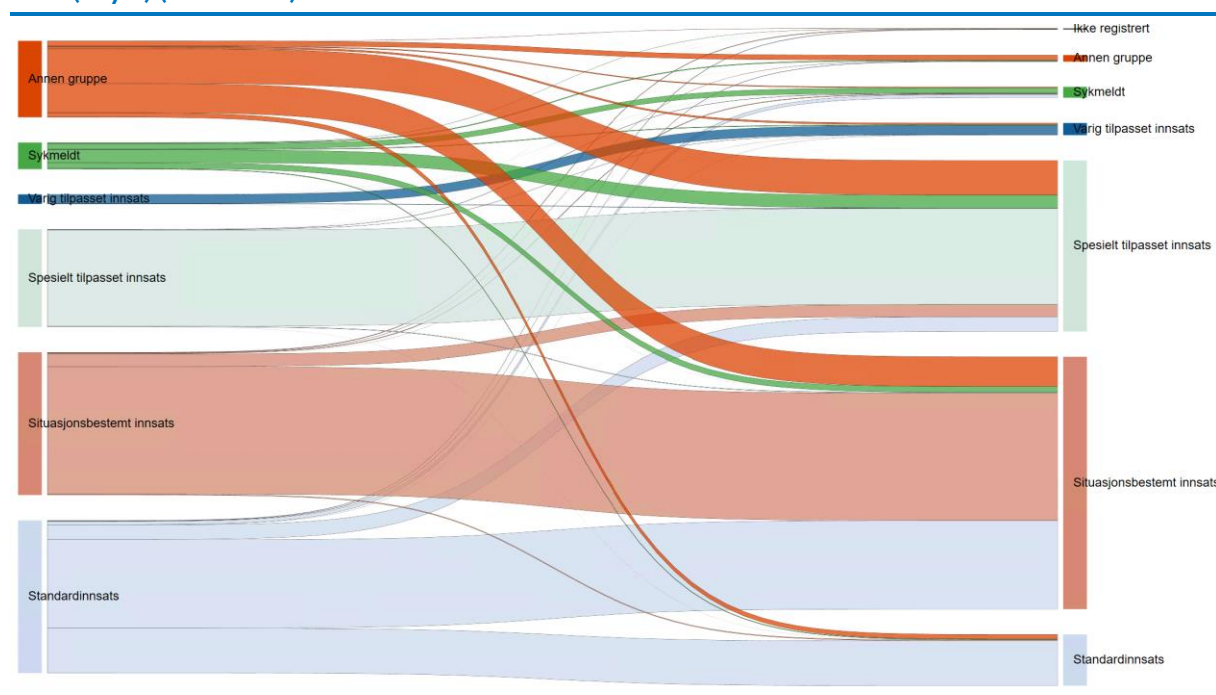
Kumulativ andel (prosent) som har deltatt på arbeidsmarkedstiltak etter første registrering hos NAV						
	N	1 måned	6 måneder	12 måneder	18 måneder	24 måneder
<b>Alle</b>	922 603	2	9	13	16	19
<b>Første innsatsgruppe</b>						
Standardinnsats	547 732	0	4	7	9	10
Situasjonsbestemt innsats	98 604	13	31	37	40	43
Spesielt tilpasset innsats	85 576	6	19	26	32	37
Varig tilpasset innsats	13 600	8	15	18	19	20
Sykmeldt	43 687	1	6	13	18	22
Annen gruppe	133 404	1	8	14	18	21
<b>Aldersgruppe</b>						
Under 20 år	40 139	7	24	30	34	38
20-29 år	265 015	2	11	16	19	21
30-39 år	217 005	2	9	13	16	18
40-49 år	175 691	2	8	12	15	17
50-59 år	148 819	2	6	11	14	16
60 år og over	74 558	1	4	7	8	10
Ukjent alder	1 376	1	3	4	5	5
<b>Innvandringsgruppe</b>						
Ikke innvandrere	639 677	2	8	12	15	17
Landgruppe 1	40 101	1	6	9	12	14
Landgruppe 2	79 696	1	5	8	10	12
Landgruppe 3	139 397	5	18	25	30	33
Ukjent innvandringsstatus	23 732	0	1	1	2	2
<b>Arbeidssituasjon</b>						
I arbeid	444 160	1	4	6	8	10
Vært i arbeid ila. siste 5 mnd	259 061	2	9	14	18	20
Uten arbeid i 6 mnd eller mer	219 382	5	20	27	31	34

Kilde: Registerdata fra NAV.



Figur 4-5 viste den kumulative andelen av NAV-brukere, splittet opp etter hvilken innsatsgruppe de var i da de først ble registrert i NAV, som har deltatt på tiltak. Figuren viser at blant alle de som starter sitt NAV-forløp i standard innsatsgruppe, som gjelder nesten 60 prosent av alle brukere i NAV, har om lag 10 prosent deltatt på ett eller flere tiltak innen to år. Figur 4-6 viser imidlertid at de fleste av dem som starter i standardinnsatsgruppe og som senere deltar på tiltak, er i andre og tyngre innsatsgrupper på det tidspunktet de begynner på tiltak. Størsteparten av personene med standard innsats som senere skal delta på et tiltak, går over til situasjonsbestemt innsats før tiltaket starter opp. Det er også en viss andel som har gått over til spesielt tilpasset innsats før tiltaket starter opp.

**Figur 4-6: Tiltaksdeltakernes innsatsgruppe ved første registrering i NAV (venstre) og ved oppstart i første tiltak (høyre) (2016-2020)**



**N=195 733**

Kilde: Registerdata fra NAV.

#### 4.2.2 Tiltaksdeltakerne

Så langt har vi fulgt personer fra de for første gang ble registrert i NAV-systemet frem til de begynner på tiltak. Vi skal nå se nærmere på kjennetegn ved tiltaksdeltakerne på det tidspunktet de deltar på tiltak. Tabell 4-4 gir informasjon om deltakerne på arbeidsmarkedstiltak i perioden 2016-2020. Her ser vi på kjennetegn ved oppstart i det første tiltaket der en deltar, øvrige tiltak, og alle tiltak, samt kjennetegn fordelt på totalt antall tiltaksmåneder. I tillegg illustreres tiltaksintensiteter for hvert kjennetegn i Tabell B-1, definert som hvor stor prosentandel av alle månedene registrert hos NAV som tilbringes på tiltak, for personer med gitte kjennetegn.

Blant NAV-brukerne som begynte på sitt første tiltak i perioden fra 2016 til 2020, utgjorde gruppen spesielt tilpasset innsats 42% av deltakerne, mens gruppen situasjonsbestemt innsats omfattet 38% av deltakerne. De som var på standardinnsats, utgjorde 9% av deltakerne på det første tiltaket, mens sykmeldte utgjorde 8% av deltakerne på det første tiltaket. 2% av deltakerne på det første tiltaket tilhørte gruppen varig tilpasset innsats. De fleste er altså registrert med situasjonsbestemt innsats eller spesielt tilpasset innsats når de begynner i sitt første tiltak, men det er også en betydelig andel i andre innsatsgrupper. Ved tiltak som følger etter det første tiltaket, er det enda færre som har andre innsatsgrupper enn situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats. Andelen med nedsatt arbeidsevne (spesielt- og varig tilpasset innsats) utgjør hele 2/3 av brukerne som deltar på andre eller påfølgende tiltak. Når alle tiltak ses under ett, har omtrent 75 prosent av alle personer som deltar på tiltak i perioden fra 2016 til 2020, nedsatt arbeidsevne. Oversikten over tiltaksintensiteter viser samtidig at NAV-brukerne med nedsatt arbeidsevne, ikke deltar på tiltak i en relativt høy andel av tiden de er registrert i innsatsgruppen. NAV-brukere med spesielt tilpasset innsats deltar på tiltak i 26 prosent av månedene de er registrert med spesielt tilpasset innsats, tilsvarende 41 og 30 prosent for personer med varig tilpasset og situasjonsbestemt innsats.

**Tabell 4-4: Kjennetegn ved personer som begynte på arbeidsmarkedstiltak i perioden 2016-2020**

	Første oppstartede tiltak	Øvrige oppstartede tiltak	Alle oppstartede tiltak	Alle tiltaksdeltakere hver måned
N	316 403 (49,2%)	326 335 (50,8%)	642 738 (100,0%)	4 526 539
<b>Innsatsgruppe (gruppert)</b>				
Standardinnsats	8,5%	1,3%	4,8%	1,4%
Situasjonsbestemt innsats	38,1%	29,9%	33,9%	21,2%
Spesielt tilpasset innsats	42,4%	64,2%	53,4%	53,9%
Varig tilpasset innsats	1,8%	2,8%	2,3%	19,0%
Sykmeldt	7,9%	1,3%	4,5%	1,5%
Annen gruppe	0,8%	0,3%	0,5%	0,3%
Ikke registrert	0,6%	0,3%	0,5%	2,6%
<b>Kjønn</b>				
Mann	48,7%	51,5%	50,1%	51,5%
Kvinne	51,3%	48,5%	49,9%	48,5%
Ukjent kjønn	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Aldersgruppe</b>				
Under 20 år	3,4%	0,9%	2,1%	1,1%
20-29 år	27,9%	31,1%	29,5%	28,7%
30-39 år	24,9%	27,4%	26,2%	26,9%
40-49 år	21,2%	22,9%	22,1%	22,3%
50-59 år	17,1%	14,8%	15,9%	15,9%
60 år og over	5,5%	2,9%	4,2%	5,1%
Ukjent alder	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Innvandringsgruppe</b>				
Ikke innvandrere	68,1%	68,6%	68,4%	76,2%
Landgruppe 1	3,0%	2,5%	2,7%	2,2%
Landgruppe 2	5,0%	3,4%	4,2%	2,7%
Landgruppe 3	23,6%	25,5%	24,6%	18,9%
<b>Høyeste fullført utdanning (gruppert)</b>				
Ingen eller uoppgitt utdanning	4,6%	3,3%	3,9%	3,5%
Grunnskole	44,3%	51,5%	47,9%	52,8%
Videregående opplæring, studieforberevende	7,6%	7,4%	7,5%	7,6%
Videregående opplæring, yrkesfaglig	15,6%	14,4%	15,0%	14,0%
Videregående opplæring, annen	6,5%	5,9%	6,2%	5,1%
Høyere utdanning	21,4%	17,6%	19,5%	17,1%
<b>Arbeidssituasjon ved oppstart*</b>				
I arbeid	16,3%	15,7%	16,0%	19,8%
Vært i arbeid ila. siste 6 mnd	19,2%	12,5%	15,8%	9,8%
Uten arbeid i 6 mnd eller mer	64,5%	71,7%	68,2%	70,4%

\*Å være i arbeid en måned er definert som at yrkesinntekt en måned er over 1/12G og stillingsprosent over 20 prosent

Merknad: De tidsavhengige kjennetegnene er målt løpende, altså ved oppstart i tiltaket når vi ser på oppstart, og per måned når vi ser på antall tiltaks måneder.

Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

For det første tiltaket er antall deltakere fallende i alder: det er litt flere deltakere i gruppen 20-29 år (28%) enn i gruppen 30-39 år (25%); det er litt flere deltakere i gruppen 30-39 år enn i gruppen 40-49 år (21%); og det er litt flere deltakere i gruppen 40-49 år enn i gruppen 50-59 år (17%). Forskjellen (målt i prosentpoeng) mellom disse aldersgruppene er litt større for de øvrige tiltakene enn for det første tiltaket. På det første tiltaket er 3% av deltakerne under 20 år, mens 6% av deltakerne er mer enn 59 år. For begge disse aldersgruppene er det relativt få som deltar på mer enn ett tiltak. Når alle tiltaksoppstarter i perioden fra 2016 til 2020 ses under ett, tildeles nesten en tredjedel av alle tiltak til personer under 30 år. Det er også høyest tiltaksintensitet blant NAV-brukere i de yngre aldersgruppene, 26 prosent for personer mellom 20 og 29 år mot 18 prosent for personer i alderen 40 til 49 år.

Rundt en tredel av tiltaksdeltakerne har innvandret til Norge. Om lag en fjerdedel av de som starter, og deltar, på tiltak mellom 2016 og 2020, kommer fra landgruppe 3, altså land utenfor EU og EØS. Fordelingen mellom innvandringsgruppene er relativt lik uavhengig av om vi ser på første, øvrige eller alle oppstarter i tiltak. Personer som ikke er innvandrere utgjør derimot en høyere andel av alle tiltaksmåneder, noe som indikerer at innvandrere deltar kortere på tiltak. Tiltaksintensiteten er høyest blant de som ikke er innvandrere og innvandrere fra landgruppe 3, begge på rundt 20 prosent. Til sammenligning er tiltaksintensiteten på 13 og 8 prosent for innvandrere fra henholdsvis landgruppe 1 og 2.

Tabellen gir også informasjon om tiltaksdeltakernes høyeste avsluttede utdanning. Den klart største gruppen av tiltaksdeltakere er personer som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning. 44 prosent har grunnskole som høyeste fullførte utdanning når de begynner i sitt første tiltak, og de utgjør en enda større andel av de som begynner på tiltak etter dette (52 prosent). Omtrent 30 prosent av de som begynner på første tiltak har en variant av videregående opplæring, og 21 prosent har fullført høyere utdanning. Tiltaksintensiteten er også høyest blant NAV-brukere med grunnskole som høyeste fullførte utdanning.

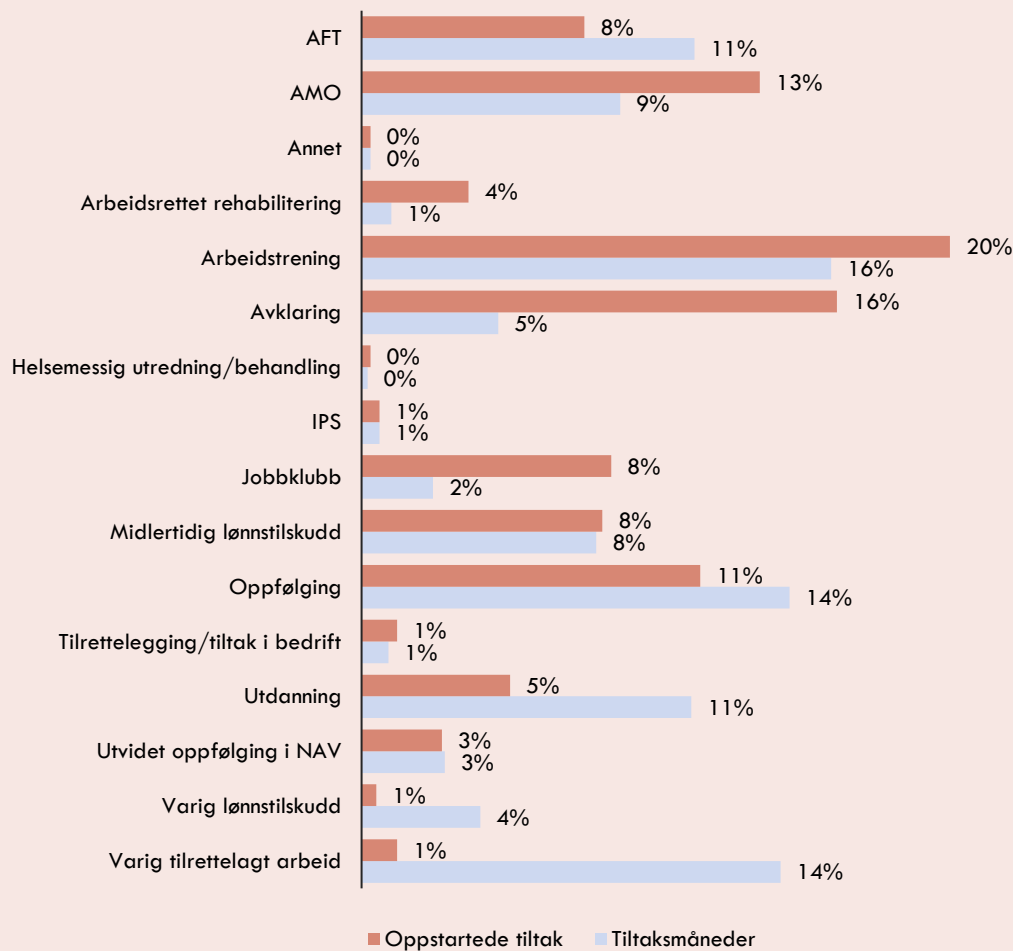
En annen inndeling av populasjonen er å skille mellom de som var i jobb samme måned de startet på tiltak og de som ikke var det. Den siste gruppen er delt i to undergrupper: de som var i jobb i minst én av de fem månedene før de begynte på tiltak, og de som har vært uten jobb i alle fem måneder før. Her definerer vi jobb som at en persons månedsinntekt er minst 1/12 G og at avtalt stillingsprosent er minst 20% - begge betingelsene må være oppfylt. Omtrent 16 prosent var registrert i arbeid samme måned som de begynte på tiltak. 75 prosent av disse begynte på tiltak som enten innebærer at de får en ansettelse gjennom tiltaket, eller tiltak som kan ha formål om å beholde arbeid. Ansettelse gjennom tiltaket og opprettholdt ansettelse gjennom tiltaket er tiltakseffekter som er interessant å inkludere. Derimot er en mulig kilde til målefeil at vi har data per måned og ikke per dag. Det vil derfor være enkelte av dem som er registrert med både arbeid og tiltak i samme måned som kun var i arbeid i begynnelsen av måneden og begynte på tiltak senere, eller kom seg i arbeid samme måned som de deltok på tiltak. Arbeid som var avsluttet før tiltaksdeltakelsen ønsker vi ikke å inkludere, men vi tror ikke det har noen praktisk betydning for resultatene. For det første er hvorvidt en person er i arbeid ved tiltaksstart verken input i den senere effektanalysen eller noe viktig utfall, og for det andre er omfanget av situasjoner der personer potensielt klassifiseres som i arbeid uten at det er riktig svært begrenset. De fleste tiltaksdeltakerne er personer som står uten jobb, og klart flest har stått uten arbeid i minst 6 måneder. 65 prosent av de som begynner på sitt første tiltak har vært uten arbeid i 6 måneder eller mer, og den samme gruppen utgjør 72 prosent av oppstartede tiltak etter dette. Gruppen som har vært uten arbeid i 6 måneder eller mer har også klart høyest tiltaksintensitet på 25 prosent, sammenlignet med 14 og 10 prosent for de som er i arbeid og de som har vært uten arbeid i 5 måneder eller kortere.

#### 4.2.3 Omfang av ulike arbeidsmarkedstiltak

NAV tilbyr en bred portefølje av arbeidsmarkedstiltak, og i praksis brukes mange ulike tiltak i relativt stort omfang. I hvilket omfang ulike arbeidsmarkedstiltak benyttes, kan både måles som antall oppstartede tiltak, og som den totale tiden som brukes i hvert tiltak. Begge deler illustreres i Figur 4-7, der tiden som brukes i hvert tiltak er målt som summen av antall tiltaksmåneder. Den gjennomsnittlige varigheten på tiltaksløp i de ulike tiltakene vises i Figur 4-8. Kortvarige tiltak som brukes mye, vil typisk kunne utgjøre en stor del av antall oppstartede tiltak, men en mindre del av antall tiltaksmåneder. Motsatt vil langvarige tiltak som brukes for en mindre gruppe personer, utgjøre en stor del av antall tiltaksmåneder, men en liten del av antall oppstarter.

Arbeidstrening er det hyppigst brukte tiltaket, både målt som antall oppstartede tiltak og antall tiltaksmåneder. Avklaring er tiltaket med nest flest oppstarter, men tiltaket kort varighet, og utgjør ikke mer enn 5 prosent av alle tiltaksmåneder. Bortsett fra Avklaring, utgjør tiltakene som har mange oppstarter, også en betydelig del av antall tiltaksmåneder. Arbeidstrening og Oppfølging er både blant de fem hyppigst oppstartede tiltakene, og de fem tiltakene med flest tiltaksmåneder.

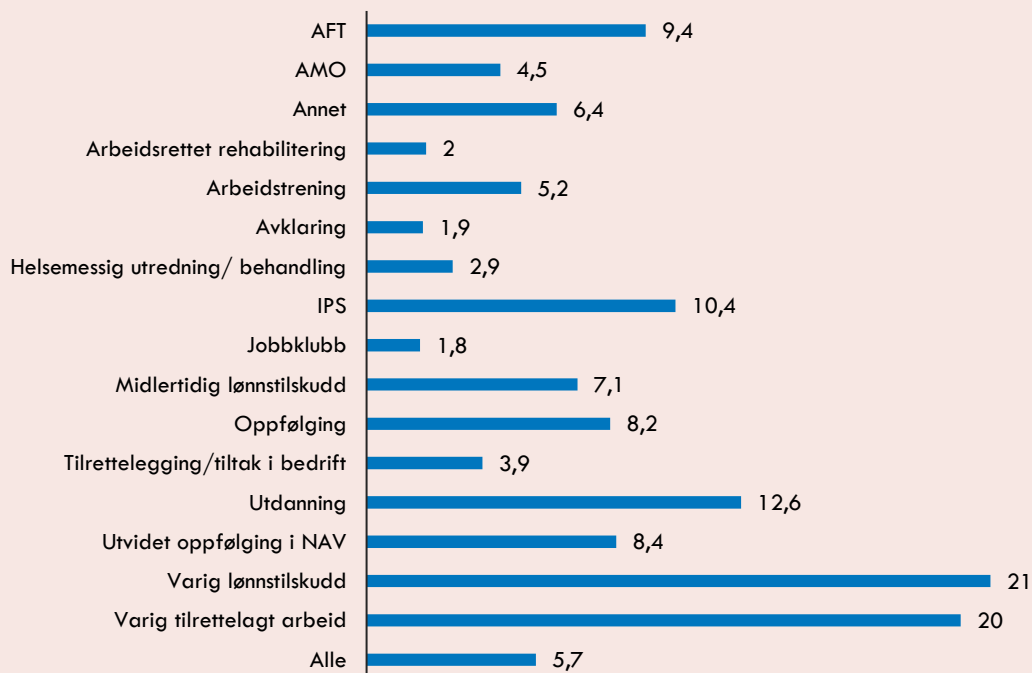
**Figur 4-7: Fordeling av antall oppstartede arbeidsmarkedstiltak og antall tiltaksmåneder per arbeidsmarkedstiltak (2016-2020)**



**Merknad:** Alle NAV sine tiltak gruppert i en av de 15 gruppene som vises her. En fullstendig oversikt over hvilke arbeidsmarkedstiltak som inngår i hvilken gruppe, og i hvilken periode tiltakene ble brukt, fremgår i Tabell A-1.

Kilde: Registerdata fra NAV.

**Figur 4-8: Gjennomsnittlig antall tiltaksmåneder per tiltaksløp, i løpet av to år (oppstart i 2016-2020)**



**Merknad:** Alle NAV sine tiltak gruppert i en av de 15 gruppene som vises her. En fullstendig oversikt over hvilke arbeidsmarkedstiltak som inngår i hvilken gruppe, og i hvilken periode tiltakene ble brukt, fremgår i Tabell A-1.

Kilde: Registerdata fra NAV.

Arbeidsforberedende trening (AFT), Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) og Midlertidig lønnstilskudd utgjør hver omtrent 10 prosent av både antall oppstartede tiltak og antall tiltaksmåneder, og brukes dermed også i relativt stort omfang. Varig tilrettelagt arbeid og Utdanning, består av tiltak med lang varighet som utgjør mange tiltaksmåneder, men som utgjør en beskjeden andel av antall oppstartede tiltak.

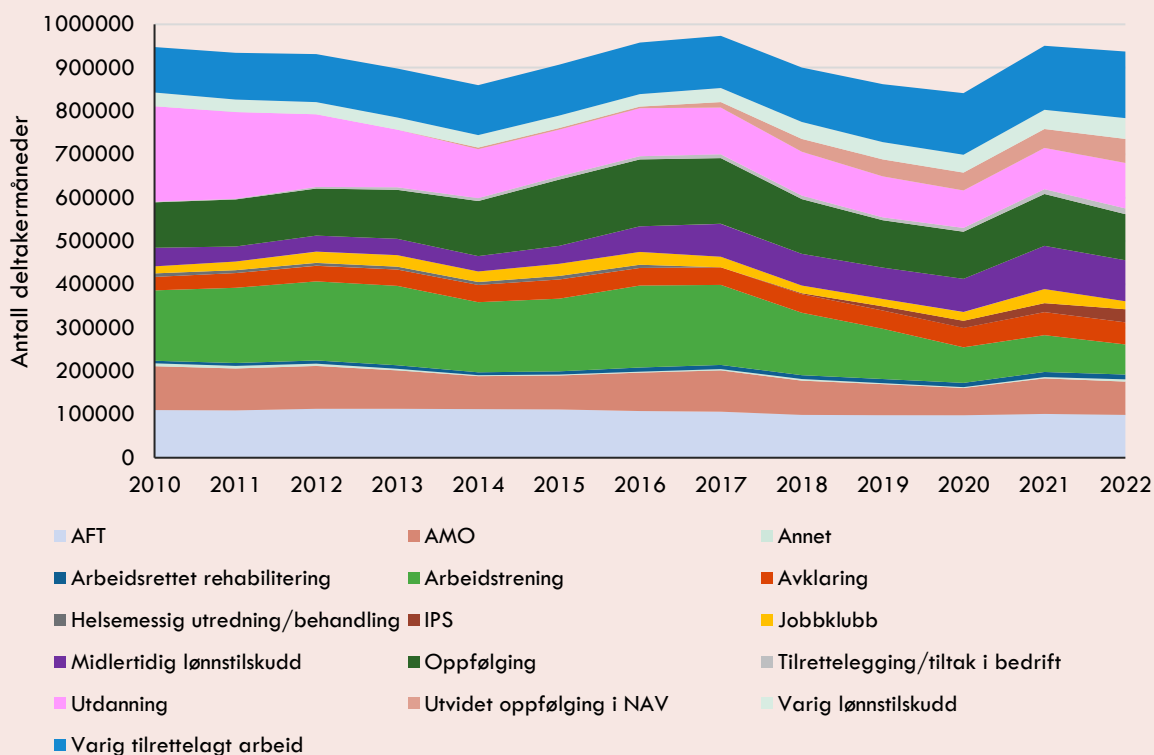
Tiltaksbruken kan forandre seg over tid. I Mål- og disponeringsbrevene til NAV Fylke kan for eksempel Arbeids- og velferdsdirektoratet legge føringer for i hvilken grad enkelte tiltak bør prioriteres, og hvilke grupper som skal prioriteres for hvilke tiltak. Økonomiske bevilgninger og antall tilgjengelige tiltaksplasser kan også påvirke hvilke tiltak NAV-kontorene tar i bruk. Over tid er det også noen tiltak som blir fjernet, eller som blir erstattet av andre tiltak.

I perioden 2010 til 2022 ser vi at det er noen variasjoner i den totale tiltaksbruken, målt som antall tiltaksmåneder per år (Figur 4-9). Tiltaksbruken var spesielt lav i periodene 2013 til 2015 og 2018 til 2020. Den totale tiltaksbruken over tid fremstår likevel som relativt stabil, og det var omtrent like mange tiltaksmåneder i 2010 som i 2022. Derimot er det noen tydelige tendenser over tid for enkelte av arbeidsmarkedstiltakene.

I nesten hvert år i perioden 2010 til 2017 var Arbeidstrening det vanligste arbeidsmarkedstiltaket målt i antall tiltaksmåneder. Etter 2017 har derimot bruken av Arbeidstrening blitt kraftig redusert, og i 2022 utgjorde Arbeidstrening litt over en tredjedel av antall tiltaksmåneder i 2017. Denne nedgangen henger sammen med at det tidligere tiltaket *Arbeidspraksis i ordinær virksomhet* ble erstattet av tiltaket *Arbeidstrening* i 2017. Endringen medførte blant annet større krav til avklaring av formålet med tiltaket og oppfølging av deltakeren underveis.

Det har også vært store variasjoner i bruken av Utdanning i perioden. I perioden 2010 til 2014 var det en kraftig nedgang i bruken av Utdanning som arbeidsmarkedstiltak, og det var stort sett nedgang i bruken av Utdanning hvert år i perioden 2014 til 2020. Siden 2020 har det derimot vært en gradvis økning i bruken av Utdanning. Økningen henger antakeligvis sammen med at det i perioden har vært en tydelig prioritering av Utdanning som arbeidsmarkedstiltak, særlig for de som mangler fullført videregående opplæring, blant annet i Mål- og disponeringsbrevet til NAV Fylke.

Figur 4-9: Utvikling i antall tiltaksmåneder per tiltakstype



Kilde: Registerdata fra NAV.

Oppfølging, Midlertidig lønnstilskudd og Varig tilrettelagt arbeid er andre tiltak som har hatt varierende bruk i perioden. Det var spesielt høy bruk av Oppfølging i perioden 2014 til 2018. I 2022 var det derimot omtrent like høy bruk av Oppfølging som i 2010. Midlertidig lønnstilskudd brukes derimot betydelig mer i dag enn tidligere, og i 2022 var det nesten tre ganger så mange tiltaksmåneder med midlertidig lønnstilskudd som i 2014. Det har også vært en tydelig økning i bruken av Varig tilrettelagt arbeid siden 2017.

#### 4.2.4 Hvilke tiltak brukes til hvilke grupper?

NAV-veiledere står i utgangspunktet relativt fritt til å la sine brukere delta på det arbeidsmarkedstiltaket som de selv mener er mest hensiktsmessig. Det er likevel enkelte arbeidsmarkedstiltak som er forbeholdt brukere med bestemte kjennetegn. Spesielt er det noen tiltak som i utgangspunktet kun kan tildeles brukere med nedsatt arbeidsevne, altså brukere som enten er registrert med spesielt tilpasset eller varig tilpasset innsats. Det kan også være føringer i NAV Fylkenes Mål- og disponeringsbrev knyttet til at enkelte type tiltak skal prioriteres til brukere med gitte kjennetegn. En oversikt over målgruppen for tiltakene som inngår i effektanalysen senere i rapporten, vises i Tabell 3-1. I dette delkapitlet tar vi utgangspunkt i deltakernes kjennetegn definert ved oppstart i tiltakene, og undersøker hvordan de fordeler seg på ulike tiltak.

#### NAV-grupper

Når vi undersøker hvordan tiltaksdeltakere i ulike NAV-grupper fordeler seg på de forskjellige arbeidsmarkedstiltakene, ser vi at det er noen arbeidsmarkedstiltak som nesten utelukkende har deltakere fra én av NAV-gruppene (Figur 4-10, A). Det er omtrent utelukkende deltakere med spesielt tilpasset innsats på AFT, og brukere med varig tilpasset innsats på varig tilrettelagt arbeid og varig lønnstilskudd. Varig tilrettelagt arbeid og varig lønnstilskudd er også de eneste tiltakene som personer med varig tilpasset innsats deltar på, og personer med standardinnsats deltar kun på Jobbklubb. Personer med spesielt tilpasset innsats deltar derimot på mange ulike tiltak.

Avklaring er tiltaket med flest oppstarter, og deltakerne er nesten utelukkende personer med spesielt tilpasset innsats. Dermed er Avklaring det definitivt hyppigst brukte tiltaket for personer med spesielt tilpasset innsats. Avklaring er likevel også det vanligste tiltaket blant sykmeldte. Utover Avklaring er det omtrent kun Arbeidsrettet rehabilitering og Oppfølging som de sykmeldte deltar på. Personer med spesielt tilpasset innsats deltar i de fleste andre arbeidsmarkedstiltakene i relativt stort omfang, med unntak av Jobbklubb.

Det er også mange deltakere med situasjonsbestemt innsats i flere av arbeidsmarkedstiltakene, selv om det er en del tiltak de ikke deltar på overhode. Det er flest deltakere med situasjonsbestemt innsats på AMO, men de fleste deltakerne med situasjonsbestemt innsats er relativt jevnt fordelt mellom AMO, Arbeidstrening, Oppfølging og Midlertidig lønnstilskudd.

#### Aldersgrupper

Det er jevnt over en relativt betydelig andel tiltaksdeltakere under 30 år i de fleste arbeidsmarkedstiltakene, med unntak av Arbeidsrettet rehabilitering og Varig lønnstilskudd (Figur 4-10, B). Arbeidstrening er det arbeidsmarkedstiltaket med flest deltakere under 30 år, men tiltaksdeltakerne under 30 år er relativt jevnt representert blant flere ulike arbeidsmarkedstiltak. Relativt til andre aldersgrupper er tiltaksdeltakerne under 30 år noe overrepresentert i Arbeidstrening, AFT, IPS, Utdanning, Utvidet oppfølging og Varig tilrettelagt arbeid.

Tiltaksdeltakerne mellom 30 og 49 år er også relativt jevnt fordelt i mange ulike tiltak. Avklaring er derimot det definitivt vanligste arbeidsmarkedstiltaket for tiltaksdeltakerne fra 50 år og over, og de utgjør godt over 40 prosent av alle deltakerne på Avklaring. At en høy andel av tiltaksdeltakerne i eldre aldersgrupper deltar på Avklaring, henger antakelig sammen med at formålet med tiltaksdeltakelsen for mange av disse er å avklare om de bør søke om uføretrygd.

#### Innvandringsgruppe

Tiltaksdeltakere som ikke er innvandrere, utgjør nesten 70 prosent av alle tiltaksdeltakere, og de utgjør også flertallet av tiltaksdeltakerne i alle tiltak utenom AMO (Figur 4-10, C). Spesielt Arbeidsrettet rehabilitering, IPS, Varig lønnstilskudd og Varig tilrettelagt arbeid har nesten utelukkende tiltaksdeltakere som ikke er innvandrere.

AMO og Avklaring er de vanligste tiltakene blant innvandrere fra landgruppe 1 og 2, men generelt er det få tiltaksdeltakere i disse landgruppene. Tiltaksdeltakere fra landgruppe 3 utgjør derimot en betydelig andel av alle tiltaksdeltakerne, og de utgjør den største deltakergruppen i AMO. Utover AMO er det også spesielt mange tiltaksdeltakere fra Landgruppe 3 i Avklaring og Arbeidstrening, men også i Oppfølging, Midlertidig

lønnstilskudd og Jobbklubb. At det er en relativt høy andel innvandrere spesielt i AMO, henger antakelig sammen med at en del har behov for språkopplæring i kombinasjon med praksis.

### Arbeidssituasjon

De fleste tiltaksdeltakerne har stått uten arbeid i 6 måneder eller mer, da de begynte på arbeidsmarkedstiltak (Figur 4-10, D). Gruppen som har vært uten arbeid i 6 måneder eller mer, utgjør også størsteparten av tiltaksdeltakerne i de fleste arbeidsmarkedstiltakene. Avklaring er det hyppigst brukte tiltaket for denne gruppen, men det er også mange som begynner på Arbeidstrening, AFT, AMO og Oppfølging. Med unntak av AFT, er dette også de vanligste tiltakene for deltakerne som har vært uten arbeid i mindre enn 6 måneder. Personer som har vært uten arbeid i mindre enn 6 måneder er også relativt overrepresentert blant deltakere i Jobbklubb.

Noen arbeidsmarkedstiltak kan tilbys personer som er i arbeid, men som kan ha behov for bistand for å kunne bli værende i jobb. Det er også noen arbeidsmarkedstiltak som innebærer at tiltaksdeltakeren er i arbeid og mottar lønn. De fleste tiltaksdeltakerne som er registrert i arbeid samme måned som de begynner på tiltak, deltar i et slikt tiltak. Midlertidig lønnstilskudd og Avklaring er de definitivt vanligste tiltakene for tiltaksdeltakere som er registrert i arbeid samme måned som de begynner på tiltak.

#### 4.2.5 Hvor lenge deltar ulike grupper på tiltak?

Vi har allerede sett at det er store forskjeller i den gjennomsnittlige varigheten til ulike arbeidsmarkedstiltak. Hvor lenge ulike grupper av tiltaksdeltakere deltar på arbeidsmarkedstiltak, påvirkes naturligvis av hva slags type arbeidsmarkedstiltak de deltar på. Det kan være at noen grupper typisk deltar på tiltak med lenger varighet enn andre, eller at noen grupper trenger lenger tid i samme type tiltak sammenlignet med andre. Det kan også være at noen grupper i større grad enn andre deltar på flere tiltak etter hverandre, noe som bidrar til å øke tiden de deltar på tiltak.

Personer som deltar på arbeidsmarkedstiltak, er i snitt litt under 5 måneder på tiltak. 21 prosent av alle tiltaksdeltakerne er ferdig på tiltak allerede en måned etter oppstart. Dette kan naturligvis skyldes at de har deltatt på kortvarige tiltak, men det kan også være de kommer seg i jobb kort tid etter, enten på grunn av tiltaket, eller på egenhånd. Det kan også være at noen slutter på tiltak etter kort tid fordi de går over til helsemessig behandling, eller at de rett og slett var misfornøyde med tiltaket, eller ikke møter opp fordi de ikke har lyst til å gå på tiltaket. Nesten en tredjedel av alle tiltaksdeltakerne deltar på tiltak i ett år eller lenger, og en femtedel er også på tiltak to år etter at de begynte på tiltak for første gang.

De fleste som begynner på tiltak, er enten registrert med situasjonsbestemt innsats eller spesielt tilpasset innsats. Deltakere med spesielt tilpasset innsats er på tiltak litt over 1 måned lenger enn personer med situasjonsbestemt innsats. Det er altså ikke så stor forskjell på det gjennomsnittlige antallet måneder de to ulike gruppene deltar på tiltak. En måned etter oppstart i første tiltak, er det faktisk flere med situasjonsbestemt innsats som fortsatt deltar på tiltak, sammenlignet med spesielt tilpasset innsats. Det skyldes blant annet at en høy andel av deltakerne med spesielt tilpasset innsats deltar på Avklaring, som har kort varighet. Deretter snur andelen som fortsatt er på tiltak, og det er nesten dobbelt så mange med spesielt tilpasset innsats som fortsatt er på tiltak etter to år, sammenlignet med situasjonsbestemt innsats. Blant tiltaksdeltakerne med spesielt tilpasset innsats er det altså relativt mange som deltar på tiltak i en kort periode, men også mange som deltar på tiltak i lang tid.

Når vi sammenligner tiltaksdeltakere i ulike aldersgrupper, er det tydelig at de yngre tiltaksdeltakerne i snitt deltar på tiltak i en lenger periode enn de eldre. Deltakere under 30 år er i snitt mellom 2 og 2,5 måneder lenger på tiltak enn tiltaksdeltakere mellom 40 og 59 år. Godt over en fjerdedel av tiltaksdeltakerne under 30 år er fortsatt på tiltak 12 måneder etter oppstart, og 20 prosent er fortsatt på tiltak etter to år. At eldre tiltaksdeltakere er kortere på tiltak, henger sammen med at en relativt høyere andel av eldre tiltaksdeltakere deltar på kortvarige tiltak som Avklaring.

Det er små forskjeller når vi sammenligner varigheten på tiltaksdeltakelsen til gruppen som ikke er innvandrere med tiltaksdeltakere fra landgruppe 3. De er i snitt deltakere på arbeidsmarkedstiltak i omtrent 5 måneder, og det er omtrent en like stor andel i begge grupper som er på tiltak i hver måned. Tiltaksdeltakere fra landgruppe 1 og 2 er i snitt på tiltak i en kortere periode.

Tiltaksdeltakerne som har vært uten arbeid i 6 måneder eller lenger når de begynner på tiltak, er i snitt lenger på tiltak enn tiltaksdeltakere som enten er i arbeid når de begynner på tiltak, eller som var i arbeid de siste 5 månedene før tiltaksstart. Forskjellene er ikke veldig store, og i snitt er de som har vært uten arbeid i 6 måneder eller mer på tiltak i 1 måned lenger enn de andre gruppene.

Figur 4-10: Antall oppstarter i ulike arbeidsmarkedstiltak, fordelt på ulike grupper av tiltaksdeltakere (2022)



Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.



**Tabell 4-5: Andel som deltar på arbeidsmarkedstiltak per måned etter oppstart i første arbeidsmarkedstiltak, fordelt på ulike grupper (2016-2020)**

Andel som deltar på arbeidsmarkedstiltak, per måned etter oppstart i første arbeidsmarkedstiltak							
	N	Gjennomsnitt	1 måned	6 måneder	12 måneder	18 måneder	24 måneder
<b>Alle</b>	316 403	4,9	79	42	30	24	20
<b>Innsatsgruppe ved oppstart i tiltak</b>							
Standardinnsats	26 787	1,7	30	12	10	8	7
Situasjonsbestemt innsats	120 590	4,6	80	32	19	14	12
Spesielt tilpasset innsats	134 089	5,7	74	40	30	24	20
Varig tilpasset innsats	5 728	17	92	78	70	66	61
Sykmeldt	24 967	2,9	64	19	17	15	14
Annen gruppe	2 386	3,8	64	30	26	22	19
Ikke registrert	1 856	4,1	66	24	18	16	15
<b>Aldersgruppe</b>							
Under 20 år	10 801	5,8	82	39	25	22	20
20-29 år	88 250	5,6	77	39	28	23	20
30-39 år	78 841	5,1	74	36	26	20	17
40-49 år	67 178	4,7	71	32	23	19	16
50-59 år	54 056	4	64	26	18	14	11
60 år og over	17 244	3,2	54	17	11	7	5
Ukjent alder	33	3,2	69	15	3	2	2
<b>Innvandringsgruppe</b>							
Ikke innvandrere	215 623	5,1	71	34	25	20	17
Landgruppe 1	9 584	4,2	67	29	19	15	12
Landgruppe 2	15 892	3,9	69	27	16	11	9
Landgruppe 3	74 735	4,8	75	34	23	18	15
Ukjent innvandringsstatus	569	3,2	55	14	9	6	4
<b>Arbeidssituasjon</b>							
I arbeid	51 701	4,4	71	28	20	16	14
Vært i arbeid ila. siste 6 mnd	60 690	4,2	69	31	21	17	14
Uten arbeid i 6 mnd eller mer	204 012	5,3	74	37	26	21	17

Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

#### 4.2.6 Tiltakskombinasjoner og kjeding av tiltak

De som deltar på arbeidsmarkedstiltak, er ikke nødvendigvis kun på ett tiltak. Det kan være mulig å delta på flere tiltak samtidig, og det kan være tiltaksdeltakere som begynner på et nytt tiltak når de allerede er ferdige med et tiltak. I det videre bruker vi ordet tiltakskombinasjon for å beskrive deltakere som har vært registrert i ulike arbeidsmarkedstiltak i samme måned, og tiltakskjeding for å beskrive situasjoner der en person deltar på flere tiltak etter hverandre. Vi definerer en tiltakskjede som at det går inntil to måneder fra en person ble observert i et tiltak, til personen ble observert i et nytt tiltak. Slik vi har definert tiltakskjeding, kan det være vi går glipp av noen planlagte tiltakskjeder som for eksempel skyldes at det er venteliste for å begynne på enkelte tiltak, men dette kan vi ikke observere i våre data.

Tiltakskombinasjoner og tiltakskjeder kan både være planlagte og ikke planlagte. Før en person skal starte opp i et arbeidsmarkedstiltak, kan det være at personens NAV-veileder vurderer at personen har behov for ekstra støtte eller tilrettelegging i gjennomføringen av tiltaket, og derfor tilbyr deltakeren et ekstra arbeidsmarkedstiltak. Det kan også være at NAV-veilederen underveis i tiltaksgjennomføringen ser at tiltaksdeltakeren har behov for ekstra bistand, slik at personen først begynner på et ekstra tiltak en stund etter oppstart. Tiltakskjeding kan være aktuelt dersom det første tiltaket var en dårlig match for deltakeren, eller hvis personen ikke har kommet seg i arbeid eller utdanning etter å ha deltatt på tiltak, og NAV-veileder vurderer at personen har behov for ytterligere arbeidsrettet oppfølging. Det kan også være tiltakskjeder som er mer eller mindre planlagte. Hvis det er usikkert hva slags arbeidsrettet bistand som er best for den aktuelle tiltaksdeltakeren, er det enkelte tiltak som brukes nettopp for å avklare hva som er beste vei videre.

De absolutt fleste tiltaksløp som gjennomføres, innebærer at deltakeren kun deltar på ett arbeidsmarkedstiltak, dvs. hverken i kombinasjon eller kjede med andre tiltak (Tabell 4-6). Nesten 80 prosent av alle tiltaksløp inneholder kun ett tiltak. Blant tiltaksløpene som består av flere tiltak, innebærer nesten alle en form for tiltakskjeding, altså nesten 20 prosent. Nesten 10 prosent av alle tiltaksløp innebærer en form for tiltakskombinasjon, men det er relativt uvanlig med tiltaksløp som innebærer en kombinasjon av tiltak, uten at det også innebærer kjeding av tiltak. Det kan hende det skyldes at en del av de tiltakene som man typisk kombinerer med andre tiltak, også kan fortsette en stund etter at tiltaksdeltakeren er ferdig med det første arbeidsmarkedstiltaket. Dermed blir tiltaket som gjennomføres i kombinasjon med et annet, også definert som en tiltakskjede med det første tiltaket.

Stort sett alle tiltaksmåneder der en person deltar på mer enn ett tiltak, innebærer at personen deltar på to tiltak i samme måned. Det er relativt uvanlig å delta på flere enn to tiltak i samme måned. Selv om de aller fleste tiltaksløp gjennomføres uten tiltakskombinasjoner, har bruken av tiltakskombinasjoner nærmest doblet seg siden 2014.

Når det gjelder hvilke tiltak som ofte kombineres med hverandre, er Arbeidstrening i en særstilling. Av alle tiltaksmånedene der to eller flere tiltak gjennomføres i kombinasjon, er Arbeidstrening ett av tiltakene i 42 prosent av tilfellene. Det er også noen kombinasjoner av tiltak som skiller seg ut som betydelig mer vanlig enn andre. Arbeidstrening i kombinasjon med tiltak i gruppen Tilrettelegging/tiltak i bedrift er den alle vanligste kombinasjonen av tiltak,<sup>2</sup> og utgjør 14 prosent av alle tiltakskombinasjoner (Tabell 4-7).<sup>3</sup> Begge disse tiltakene

**Tabell 4-6: Omfang og varighet av tiltaksløp med tiltakskombinasjon og -kjeding (2016-2020)**

Type tiltaksløp	Antall tiltaksløp	Varighet på tiltaksløp (mnd)
Alene	387 716 (78,6%)	4,2
Tiltakskombinasjon	10 157 (2,1%)	9,5
Tiltakskjede	59 397 (12,0%)	11,9
Både tiltakskombinasjon og -kjede	36 065 (7,3%)	16,4

**Merknad: Et tiltaksløp defineres som at det ikke kan være mer enn to måneder opphold fra siste observasjon av ett tiltak til neste observasjon av neste tiltak.**

**Kilde: Registerdata fra NAV.**

<sup>2</sup> Av enkelttiltakene i gruppen Tilrettelegging/tiltak i bedrift, er det stort sett mentortilskudd som inngår i denne kombinasjonen.

<sup>3</sup> Dette har senere endret seg: I 2022 var de fem vanligste tiltakskombinasjonene: i) midlertidig lønnstilskudd kombinert med utvidet oppfølging (9%), ii) midlertidig lønnstilskudd kombinert med mentorordningen (9%), iii) arbeidstrening kombinert med mentorordningen (7%), iv) arbeidstrening kombinert med utvidet oppfølging (7%), og v) høyere utdanning kombinert med oppfølging (4%).

**Tabell 4-7: De 10 vanligste tiltakskombinasjonene (2016-2020)**

Tiltak 1	Tiltak 2	Antall tiltaksmåneder	Andel
Arbeidstrening	Tilrettelegging/tiltak i bedrift	41 816	14
Midlertidig lønnstilskudd	Tilrettelegging/tiltak i bedrift	24 058	8
Arbeidstrening	Utvidet oppfølging i NAV	22 081	8
Oppfølging	Utdanning	18 384	6
Arbeidstrening	Utdanning	16 446	6
Arbeidstrening	Oppfølging	15 367	5
Midlertidig lønnstilskudd	Utvidet oppfølging i NAV	14 167	5
Midlertidig lønnstilskudd	Oppfølging	11 319	4
Tilrettelegging/tiltak i bedrift	Utdanning	11 010	4
AMO	Arbeidstrening	10574	4

Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

**Tabell 4-8: De 15 vanligste tiltakskjedene (2016-2020)**

Første tiltak	Andre tiltak	Tredje tiltak	Antall oppstartede tiltak	Andel
Arbeidstrening	Midlertidig lønnstilskudd		17 415	8
AMO	Arbeidstrening		15 863	7
Avklaring	AFT		8 274	4
Avklaring	Arbeidstrening		6 913	3
Avklaring	Oppfølging		6 850	3
Jobbklubb	Arbeidstrening		6 330	3
Oppfølging	Midlertidig lønnstilskudd		6 103	3
Arbeidstrening	AMO		5 854	3
Oppfølging	Arbeidstrening		4 565	2
Arbeidstrening	Utdanning		3 725	2
Arbeidstrening	Oppfølging		3 408	1
Utvidet oppfølging i NAV	Arbeidstrening	Utvidet oppfølging i NAV	3 400	1
Oppfølging	Arbeidstrening	Oppfølging	3 333	1
AFT	Oppfølging		3 311	1
Jobbklubb	AMO		3 187	1

**Merknad:** For at noe skal regnes som et tiltaksløp, og dermed en tiltakskjede, kan det ikke være mer enn to måneder opphold fra siste observasjon av ett tiltak til neste observasjon av neste tiltak.

Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

inngår også i hver av de to nest vanligste tiltakskombinasjonene. Midlertidig lønnstilskudd i kombinasjon med tiltak i gruppen Tilrettelegging/tiltak i bedrift,<sup>4</sup> og Arbeidstrening i kombinasjon med Utvidet oppfølging i NAV, utgjør hver omkring 8 prosent av alle tiltakskombinasjoner. Generelt ser vi at tiltak som typisk innebærer at deltakeren skal få ekstra støtte eller bistand, ofte er ett av to tiltak i en tiltakskombinasjon, for eksempel Tilrettelegging/tiltak i bedrift og Oppfølging eller Utvidet oppfølging i NAV.

I motsetning til tiltakskombinasjoner, fremstår det som at det hverken har blitt mer eller mindre vanlig med tiltakskjeding i perioden 2011 til 2021. Nesten 20 prosent av alle påbegynte tiltaksløp, innebærer at flere tiltak kjedes med hverandre. Det vanligste er at to tiltak kjedes med hverandre, og tiltakskjeder med to tiltak utgjør omtrent 13 prosent av alle oppstartede tiltaksløp. Det er heller ikke uvanlig med tiltakskjeder bestående av tre eller flere tiltak. 4 prosent av alle oppstartede tiltaksløp innebærer tre tiltak kjedet sammen, og 2 prosent innebærer fire eller flere tiltak kjedet sammen.

<sup>4</sup> Primært mentortilskudd.

Det er spesielt to tiltakskjeder som utpeker seg som de vanligste, og Arbeidstrening inngår i begge kjedene (Tabell 4-8). Arbeidstrening etterfulgt av Midlertidig lønnstilskudd er den vanligste tiltakskjeden, og utgjør 8 prosent av alle tiltakskjeder. AMO etterfulgt av Arbeidstrening er den nest vanligste tiltakskjeden, og utgjør 7 prosent av alle tiltakskjeder. Utover disse to vanligste tiltakskjedene, er tiltakskjedene fordelt i mange kombinasjoner.

## 5. Utfall etter deltakelse på arbeidsmarkedstiltak

*Arbeidsmarkedstiltakene har ulike formål, innretning og varighet, noe som vil ha stor innvirkning på deltakernes utfall etter oppstart i tiltakene. Midlertidig lønnstilskudd skiller seg ut ved at en høy andel av deltakerne er i arbeid kort tid etter oppstart i tiltaket. Det er også en høy andel av deltakerne i Jobbkubb, Arbeidstrening, AMO, Oppfølging og Utvidet oppfølging som kommer i jobb relativt kort tid etter oppstart i tiltaket. En relativt lav andel av deltakerne i AFT og Utdanning er i jobb to år etter oppstart i tiltaket, men dette er også langvarige tiltak.*

For å beskrive hvordan det går med tiltaksdeltakerne etter de har deltatt på et arbeidsmarkedstiltak, følger vi deltakerne i 24 måneder etter de begynte på sitt første arbeidsmarkedstiltak. Vi deler tiltaksdeltakerne inn i ni gjensidig utelukkende grupper, etter hva som er deres tilstand i hver av disse månedene. Vi opererer med følgende ni tilstander, der deltakerne blir plassert i den første tilstanden som de oppfyller kriteriene til:

1. **I arbeid og på tiltak:** Personen er i samme måned både registrert i arbeid og som deltaker på arbeidsmarkedstiltak. Kravet for å være i arbeid er at månedsinntekten er minst 1/12 G samtidig som avtalt stillingsprosent er minst 20 prosent; begge kravene må være oppfylt. Personen kan være på sitt første tiltak eller på et annet tiltak.
2. **I arbeid, høy inntekt:** Personen er registrert med en månedlig lønnsinntekt på minst 3/12 G, og avtalt stillingsprosent på minst 20 prosent. Personen er ikke på tiltak.
3. **I arbeid, lav inntekt:** Personen er registrert med en månedlig lønnsinntekt på mellom 1/12 G og 3/12 G, og avtalt stillingsprosent på minst 20 prosent. Personen er ikke på tiltak.
4. **I utdanning:** Personen er ikke registrert i arbeid, men er registrert i pågående utdanning. Personen kan også være deltaker i arbeidsmarkedstiltak.
5. **Arbeidsmarkedstiltak:** Personen er registrert som deltaker i arbeidsmarkedstiltak, uten å være registrert i arbeid eller under utdanning. Dette kan være det første tiltaket en begynte på, eller et annet tiltak.
6. **Ufør:** Personen er hverken registrert i jobb, utdanning eller tiltak, men er registrert med en uføreprosent.
7. **Arbeidssøker, ikke på tiltak:** Personen er hverken registrert i jobb, utdanning, tiltak eller med en uføreprosent, men personen er registrert i NAV sine systemer med enten standardinnsats eller situasjonsbestemt innsats.
8. **Nedsatt arbeidsevne, ikke på tiltak:** Personen er hverken registrert i jobb, utdanning, tiltak eller med en uføreprosent, men personen er registrert i NAV sine systemer med enten situasjonsbestemt innsats eller varig tilpasset innsats, dvs. personen har nedsatt arbeidsevne.
9. **Annet:** Dette er en restgruppe som består av dem som ikke tilhører noen av de øvrige gruppene. Denne gruppen kan omfatte bl.a. personer som har lønnsinntekt under 1/12G, ordinære alderspensjonister, sosialhjelpsmottakere og personer som ikke lenger er bosatt i Norge.

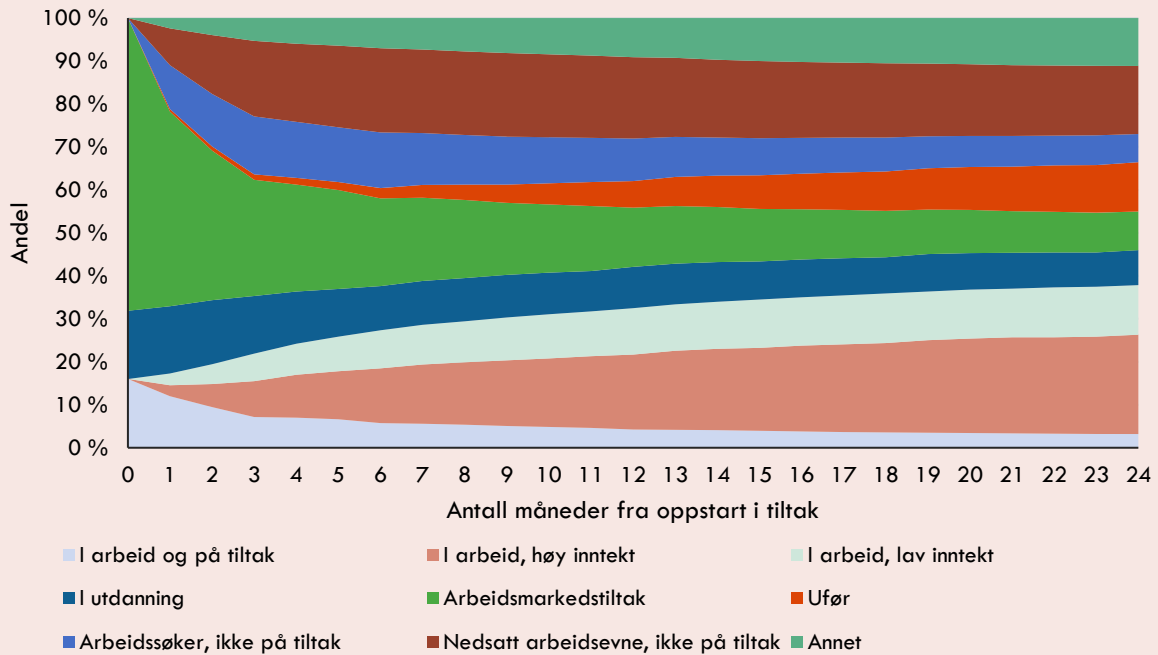
I opplistingen over er hver person registrert i én tilstand i hver måned. For personer som er kandidater til å være i flere tilstander (i samme måned), har vi brukt følgende regel for å tilordne én tilstand til hver person i hver måned: arbeid kombinert med tiltak trumfer arbeid uten å være på tiltak; arbeid trumfer utdanning; utdanning trumfer arbeidsmarkedstiltak; arbeidsmarkedstiltak trumfer uføre; og uføre trumfer ikke på tiltak.

Grupperingen innebærer at man kan lese av den totale andelen som er i arbeid, definert som månedlig lønnsinntekt på minst 1/12 G og stillingsprosent på minst 20 prosent, ved å legge sammen gruppene i *arbeid og på tiltak*, i *arbeid, høy inntekt*, og i *arbeid, lav inntekt*. Alle som er registrert som deltaker i et arbeidsmarkedstiltak er enten registrert i gruppene i *arbeid og på tiltak*, i *utdanning* eller *Arbeidsmarkedstiltak*, men de som er registrert i tilstanden i *utdanning* er ikke nødvendigvis deltaker i arbeidsmarkedstiltak. En fullstendig oversikt over andelen som fortsatt deltar i arbeidsmarkedstiltak per måned etter oppstart i første tiltak er presentert i kapittel 4.2.5.

### 5.1 Utfall for alle tiltaksdeltakere samlet

Når vi ser på tilstandene til alle tiltaksdeltakerne samlet (Figur 5-1), ser vi først at de fleste er registrert med arbeidsmarkedstiltak i den måneden de starter opp i tiltaket. Likevel er det 16 prosent som også er registrert i arbeid samme måned som de starter på tiltak, og 16 prosent som er registrert i utdanning. At noen er registrert i arbeid samme måned som de deltar på tiltak, kan ha flere forklaringer. Det kan skyldes arbeidsforhold som avsluttes samme måned, at personen kommer i ordinær jobb samme måned, at personen er i lønnet arbeid som

Figur 5-1: Gjensidig utelukkende utfall per måned etter oppstart i første arbeidsmarkedstiltak (2016-okt. 2019)



Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

en del av arbeidsmarkedstiltaket, eller at personen får tiltaket som sykmeldt arbeidstaker, for eksempel med mål om å beholde arbeid. Andelen som er på tiltak, både i tilstandene arbeid og tiltak og kun arbeidsmarkedstiltak, går raskt ned de første tre månedene etter oppstart i tiltak. Den raske reduksjonen henger sammen med at kortvarige tiltak utgjør en betydelig del av de oppstartede tiltakene, men også at en del ikke nødvendigvis gjennomfører tiltakene de begynner på.

Etter tre måneder er det tre nye tilstander som peker seg ut; en betydelig andel av deltakerne er i arbeid uten å delta på arbeidsmarkedstiltak (16 prosent), men det er også mange som fortsatt er registrert hos NAV uten å delta på arbeidsmarkedstiltak, enten som arbeidssøker (13 prosent) eller med nedsatt arbeidsevne (18 prosent). At mange av de tidligere tiltaksdeltakerne fortsatt er registrert hos NAV uten tiltak kort tid etter oppstart, kan naturligvis skyldes at tiltaket ikke har fungert etter hensikten, eller at de har vært på kortvarige tiltak. Det kan også være slik at det første tiltaket har bidratt med en avklaring, som for eksempel har ført til at NAV mener det er grunnlag for å vurdere at personen har nedsatt arbeidsevne. Andelen i disse tilstandene øker gradvis frem til 6 måneder etter oppstart i tiltak, og avtar deretter gradvis frem til to år etter oppstart i tiltak. I samme periode øker andelen som er registrert med en uføreprosent fra 2 prosent til 12 prosent i løpet av to år etter oppstart i tiltak. De som senere blir registrert som uføre, kommer stort sett fra gruppen med nedsatt arbeidsevne som ikke er registrert i tiltak.

Andelen som er i arbeid uten tiltak, vokser jevnt i hele perioden, spesielt andelen med høy inntekt. Et halvt år etter oppstart i tiltak er 13 prosent i arbeid med høy inntekt og 9 prosent i arbeid med lav inntekt. Disse andelen vokser til henholdsvis 23 prosent og 12 prosent to år etter oppstart i tiltak. Det er altså litt over en tredjedel av tiltaksdeltakerne som er i arbeid to år etter oppstart i første tiltak. Utover dette er det flest som er registrert med nedsatt arbeidsevne uten å delta på tiltak to år etter oppstart (16 prosent). Resten er relativt jevnt fordelt på de øvrige tilstandene, dvs. de er enten registrert som ufør, i arbeidsmarkedstiltak, i utdanning, som arbeidssøker, eller annet.

## 5.2 Utfall etter ulike arbeidsmarkedstiltak

Arbeidsmarkedstiltakene har ulike formål, innretning og varighet, noe som vil ha stor innvirkning på deltakernes utfall etter oppstart i tiltakene. Vi beskriver her hvordan deltakernes utfall varierer mellom ulike arbeidsmarkedstiltak, og drøfter utfallene i lys av hva man kan forvente basert på tiltakenes innretning.

Blant alle tiltakene er det spesielt midlertidig lønnstilskudd som skiller seg ut ved at en høy andel av deltakerne er i arbeid kort tid etter oppstart i tiltaket (Figur 5-2, A). Over 65 prosent av deltakerne på Midlertidig

lønnstilskudd var i arbeid allerede samme måned som de begynte på tiltaket.<sup>5</sup> Midlertidig lønnstilskudd innebærer at deltakeren mottar lønn fra en ordinær arbeidsgiver mens vedkommende deltar på tiltaket, noe som forklarer hvorfor andelen i arbeid og tiltak er høy. Andelen som er i arbeid og tiltak synker relativt raskt fra 2 måneder etter oppstart i tiltaket. For de fleste deltakerne skyldes dette at de går over i ordinær jobb, og for de fleste er dette en jobb med høy inntekt. To år etter oppstart i midlertidig lønnstilskudd er det 66 prosent av deltakerne som er i arbeid, hvorav 6 prosent er i tiltak samtidig. Den totale andelen som er i arbeid går derimot ned, fra en topp på 86 prosent 2 måneder etter oppstart i tiltaket. De fleste deltakerne som ikke er i jobb to år etter oppstart, er enten i gruppen annet, eller registrert som arbeidssøker.

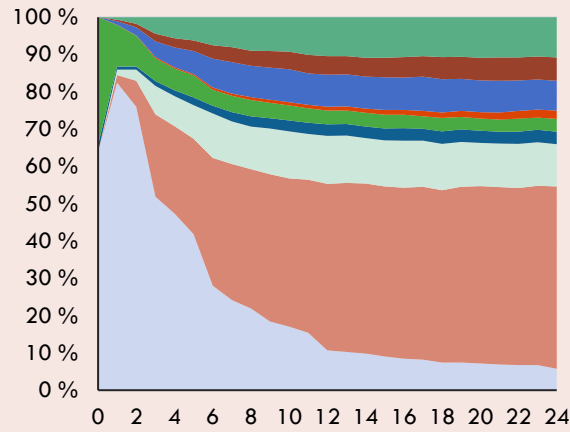
I Jobbklubb og Arbeidstrening er det også en betydelig andel av tiltaksdeltakerne som kommer i arbeid relativt kort tid etter oppstart i tiltaket (Figur 5-2, B og C). Jobbklubb er et kortvarig tiltak for personer som søker jobb, og er det eneste arbeidsmarkedstiltaket som personer registrert med standardinnsats kan delta på. En betydelig del av tiltaksdeltakerne består derfor av arbeidssøkere som det er naturlig å forvente vil komme seg i arbeid etter kort tid. Andelen som deltar på tiltak går, som forventet, brått ned første måned etter oppstart i Jobbklubb, og andelen registrert som arbeidssøker går tilsvarende opp. Deretter minker også andelen som er registrert som arbeidssøkere, og andelen som er i jobb vokser raskt mellom 2 og 6 måneder etter oppstart i Jobbklubb. Andelen i jobb vokser også jevnt etter dette, og to år etter oppstart i Jobbklubb er 50 prosent i arbeid, de fleste med høy inntekt. Blant de som ikke er i jobb, er de fleste enten i gruppen *annet* eller registrert som *arbeidssøker*.

Arbeidstrening er et arbeidsmarkedstiltak med en heterogen deltakergruppe, noe som gjenspeiles i utfallene i etterkant. Deltakerne i Arbeidstrening er nemlig jevnt representert i mange av de tilstandene vi undersøker allerede kort tid etter oppstart i tiltaket. Arbeidstrening kan vare i over ett år, og en betydelig andel av deltakerne er registrert i tiltak i de første månedene etter oppstart i tiltaket. Andelen på tiltak synker raskt de første fire månedene etter oppstart, og i samme periode er det en tydelig økning i gruppene som er i arbeid, men også i gruppene som kun er registrert som arbeidssøkere, nedsatt arbeidsevne og annet. Andelen i arbeid fortsetter å vokse, og følger stort sett den samme utviklingen som deltakerne i Jobbklubb, men andelen som er i arbeid er jevnt og lavere. Etter 6 måneder er 26 prosent i arbeid, og 42 prosent er i arbeid etter 2 år. Godt over en tredjedel av de som kommer i arbeid etter Arbeidstrening har lav inntekt, noe som innebærer at lønnsinntekten mest sannsynlig ikke er stor nok til at vedkommende kan forsørges av lønnsinntekten alene. Gjennom hele perioden fra oppstart i Arbeidstrening frem til to år etter, er det omtrent 10 prosent av deltakerne som er registrert i utdanning.

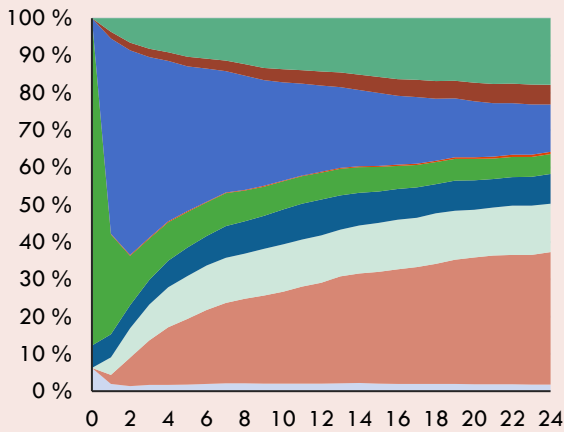
AMO og Utdanning er tiltak som innebærer at deltakeren er i en form for opplæring eller utdanning, og som forventet er de fleste deltakerne registrert i utdanning ved oppstart i tiltaket (Figur 5-2, D og E). AMO består av kortvarige kurs, mens Utdanning kan være ordinær videregående skolegang eller høyere utdanning, og vare over flere år. Ikke overraskende ser vi derfor at andelen som er i utdanning, faller raskt etter to måneder for deltakerne i AMO, fra 63 prosent 2 måneder etter oppstart, til 23 prosent 6 måneder etter oppstart. Blant deltakerne på Utdanning er det en betydelig andel som er registrert i utdanning gjennom hele perioden, men andelen faller svakt gjennom hele perioden fra og med 4 måneder etter oppstart, men spesielt de siste månedene vi observerer. Blant deltakerne på AMO er det en betydelig andel av deltakerne som begynner å komme i arbeid fra og med 2 måneder etter oppstart i tiltaket, og andelen i arbeid vokser først raskt, og deretter jevnt i hele perioden etterpå. To år etter oppstart i AMO er 44 prosent i arbeid, hvorav de fleste er i arbeid med høy inntekt. Andelen i arbeid er tydelig lavere blant deltakerne på Utdanning, noe som er en naturlig konsekvens av at tiltaket har lang varighet, slik at mange av deltakerne er i utdanning store deler av perioden vi undersøker. Andelen i arbeid vokser nærmest lineært i hele perioden, og når 27 prosent to år etter oppstart i tiltaket. Blant deltakerne i Utdanning er det en relativt betydelig andel som etter hvert er registrert med nedsatt arbeidsevne uten at de deltar på tiltak. At en høy andel senere er registrert med nedsatt arbeidsevne uten tiltak, henger antakelig sammen med at høyere utdanning, som er en del av tiltaksgruppen Utdanning, kun kan tilbys NAV-brukere med nedsatt arbeidsevne.

<sup>5</sup> At andelen som er i jobb måneden de begynner på midlertidig lønnstilskudd ikke er høyere enn 65, skyldes antakeligvis at en del ikke har vært i jobb hele måneden, og dermed ikke har høy nok inntekt til at de registreres som i arbeid i våre analyser. I tillegg kan det være en del som gjennomfører tiltaket i en deltidsstilling med liten prosentbrøk, og dermed ikke registreres i arbeid.

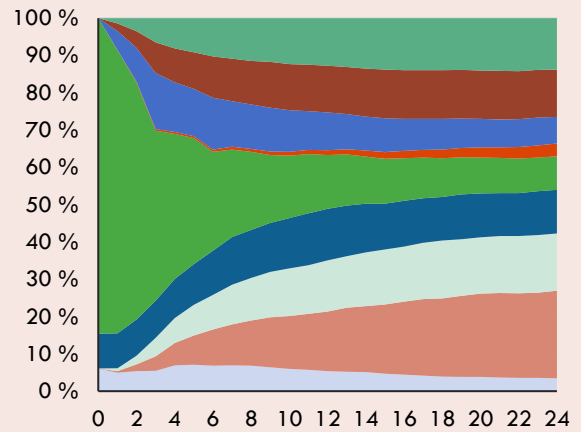
A: Midlertidig lønnstilskudd



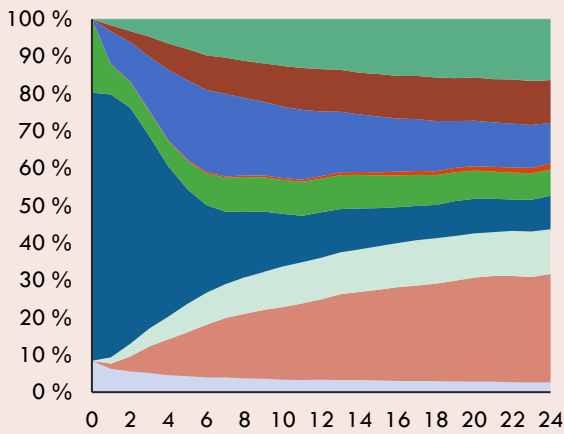
B: Jobbklubb



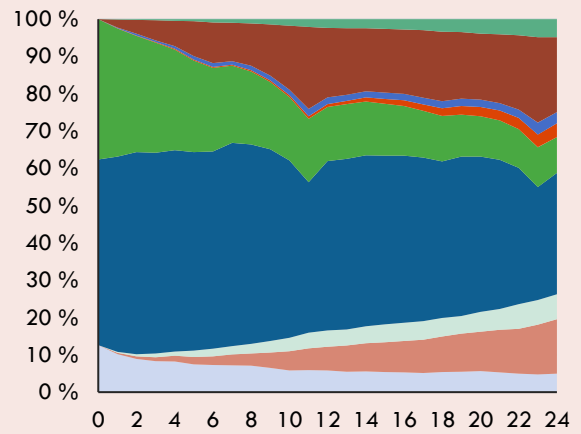
C: Arbeidstrening



D: AMO



E: Utdanning



- I arbeid og på tiltak
  - I utdanning
  - Arbeidssøker, ikke på tiltak
- I arbeid, høy inntekt
  - Arbeidsmarkedstiltak
  - Nedsatt arbeidsevne, ikke på tiltak
- I arbeid, lav inntekt
  - Ufør
  - Annet

Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.



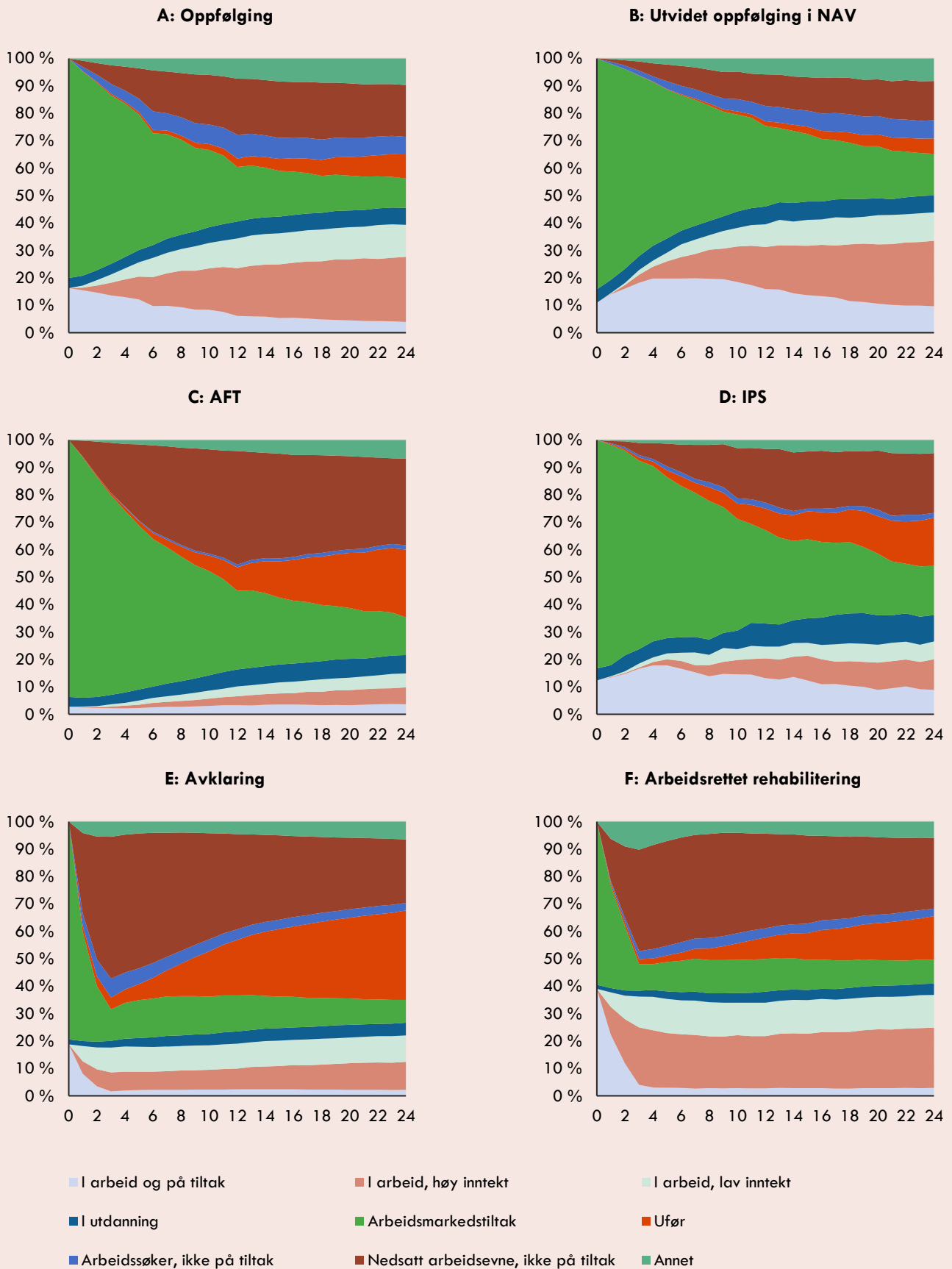
Tiltakene Oppfølging og Utvidet oppfølging i NAV har i utgangspunktet samme formål og målgruppe, og baserer seg på samme metode. Tiltakene skal gi tiltaksdeltakeren bistand med sikte på å skaffe seg, eller beholde arbeid. Det er også en mange likhetstrekk mellom utfallene i etterkant av disse tiltakene (Figur 5-3, A og B). Begge tiltakene kan ha varighet på over 1 år, og tiltaksdeltakere deltar på tiltak i en relativt lang periode etter oppstart, men en betydelig andel deltakere kommer i arbeid etter hvert. Andelen kun på tiltak er høy blant begge tiltakene i de første 6 månedene etter oppstart, men gjennomgående høyere i hele perioden vi undersøker for deltakerne på Utvidet oppfølging sammenlignet med Oppfølging. Ved oppstart i tiltaket er det flere av deltakerne i Oppfølging som er i arbeid sammenlignet med Utvidet oppfølging. I løpet av de første seks månedene er det derimot flere som kommer i arbeid blant deltakerne i Utvidet oppfølging, og andelen som er i arbeid holder seg på et høyere nivå blant deltakerne på Utvidet oppfølging i hele resten av perioden. 6 måneder etter oppstart er det 32 prosent av deltakerne i Utvidet oppfølging som er i arbeid, og 27 prosent av deltakerne i Oppfølging, og to år etter oppstart er det henholdsvis 44 og 39 prosent som er i arbeid. Tiltakene skiller seg også når det gjelder situasjonen til deltakerne som ikke kommer seg i arbeid. Blant deltakerne på Utvidet oppfølging som ikke er registrert i arbeid etter to år, er det flest som fortsatt deltar på et arbeidsmarkedstiltak, mens blant deltakerne på Oppfølging, er det flest som er registrert med nedsatt arbeidsevne uten å være registrert på tiltak.

AFT er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne, og kan ha en varighet på over 1 år. Ikke overraskende ser vi derfor at mange av tiltaksdeltakerne fortsatt deltar på tiltak både 6 og 12 måneder etter oppstart i tiltaket (Figur 5-3, C). Det er også mange tiltaksdeltakere som deltar på AFT i en relativt kort periode. Allerede 6 måneder etter oppstart i AFT, er så mange som 31 prosent av deltakerne registrert med nedsatt arbeidsevne uten å delta på tiltak. Det er også en relativt stor andel av deltakerne på AFT som senere registreres som uføre. Spesielt 12 måneder etter oppstart i AFT begynner andelen som er registrert som uføre å øke raskt, samtidig som andelen som kun er registrert med nedsatt arbeidsevne, reduseres. Etter to år er en fjerdedel av deltakerne i AFT registrert som ufør. Selv om AFT skal bidra til å styrke deltakernes arbeidstilknytning, er det et tiltak rettet mot deltakere med usikker arbeidsevne, noe som bidrar til å forklare hvorfor mange av deltakerne etter hvert registreres som uføre. Andelen av deltakerne i AFT som er registrert i arbeid, vokser gradvis fra og med 2 måneder etter oppstart, men i periode vi undersøker er det en gjennomgående lav andel av deltakerne i AFT som registreres i arbeid. Etter to år er 15 prosent registrert i arbeid, hvorav 6 prosent i arbeid med høy inntekt.

IPS tilbys personer med psykiske utfordringer eller rusproblemer, som får behandling samtidig. Tiltaket skal både hjelpe deltakerne med å skaffe seg jobb, men også gi støtte til å bli værende i jobben, i likhet med Oppfølging og Utvidet oppfølging. Sammenlignet med de fleste andre tiltak ser vi derfor at det er en relativt høy andel av deltakerne på IPS som både er registrert i arbeid og tiltak i store deler av perioden vi undersøker (Figur 5-3, D). 8 måneder etter oppstart er fortsatt halvparten av deltakerne registrert i et arbeidsmarkedstiltak uten å være i arbeid. I de første 10 månedene etter oppstart i IPS er det også relativt mange som registreres med nedsatt arbeidsevne uten å delta på tiltak, men andelen med nedsatt arbeidsevne holder seg relativt stabil rundt 20 prosent hver måned etter dette. Andelen som er registrert som ufør vokser derimot jevnt i hele perioden, og etter to år er det 18 prosent av deltakerne på IPS som er registrert som ufør. Sammenlignet med andre tiltak er det en relativt lav andel av deltakerne på IPS som går over til arbeid. Etter 4 måneder begynner andelen som er i arbeid og tiltak å gå ned, samtidig som den totale andelen i arbeid vokser gradvis. 4 måneder etter oppstart er 21 prosent av deltakerne i arbeid, sammenlignet med 27 prosent etter to år. Det er også en relativt betydelig andel av deltakerne som deltar i utdanning.

Avklaring er et relativt kortvarig tiltak, som både tilbys personer med og uten et arbeidsforhold. Derfor ser vi at andelen som enten er på tiltak eller er i arbeid og på tiltak, synker raskt de første to månedene etter oppstart i tiltaket (Figur 5-3, E). Den totale andelen som er i arbeid, er nærmest konstant i alle to årene etter oppstart. Når andelen i arbeid og tiltak synker raskt kort tid etter oppstart, vokser andelen i arbeid uten tiltak tilsvarende, og ligger på omtrent 20 prosent i hele perioden. Avklaring skal bidra til å kartlegge deltakerens arbeidsevne, og kan brukes for å vurdere om deltakeren kan søke uføretrygd. Når andelen som er registrert i tiltak går ned i de første 2 månedene etter oppstart, motsvares dette av en tilsvarende økning i andelen med nedsatt arbeidsevne som ikke deltar på tiltak. 3 måneder etter oppstart i Avklaring begynner andelen med nedsatt arbeidsevne å reduseres, samtidig som andelen registrert som ufør øker. Denne utviklingen gjelder i hele den resterende perioden, og to år etter oppstart i Avklaring er 33 prosent registrert som ufør og 23 prosent registrert med nedsatt arbeidsevne. Arbeidsrettet rehabilitering har omtrent identisk utvikling som Avklaring, bare at den totale andelen som er i arbeid, gjennomgående er dobbelt så høy, samt at andelen med nedsatt arbeidsevne som er ufør, er tilsvarende lavere (Figur 5-3, F). At en relativt høy andel av deltakerne på Arbeidsrettet rehabilitering er registrert i arbeid, henger sammen med at tiltaket kan brukes av sykmeldte i et arbeidsforhold.

Figur 5-3: Gjensidig utelukkende utfall per måned etter oppstart i første arbeidsmarkedstiltak (2016-okt. 2019), per tiltakstype



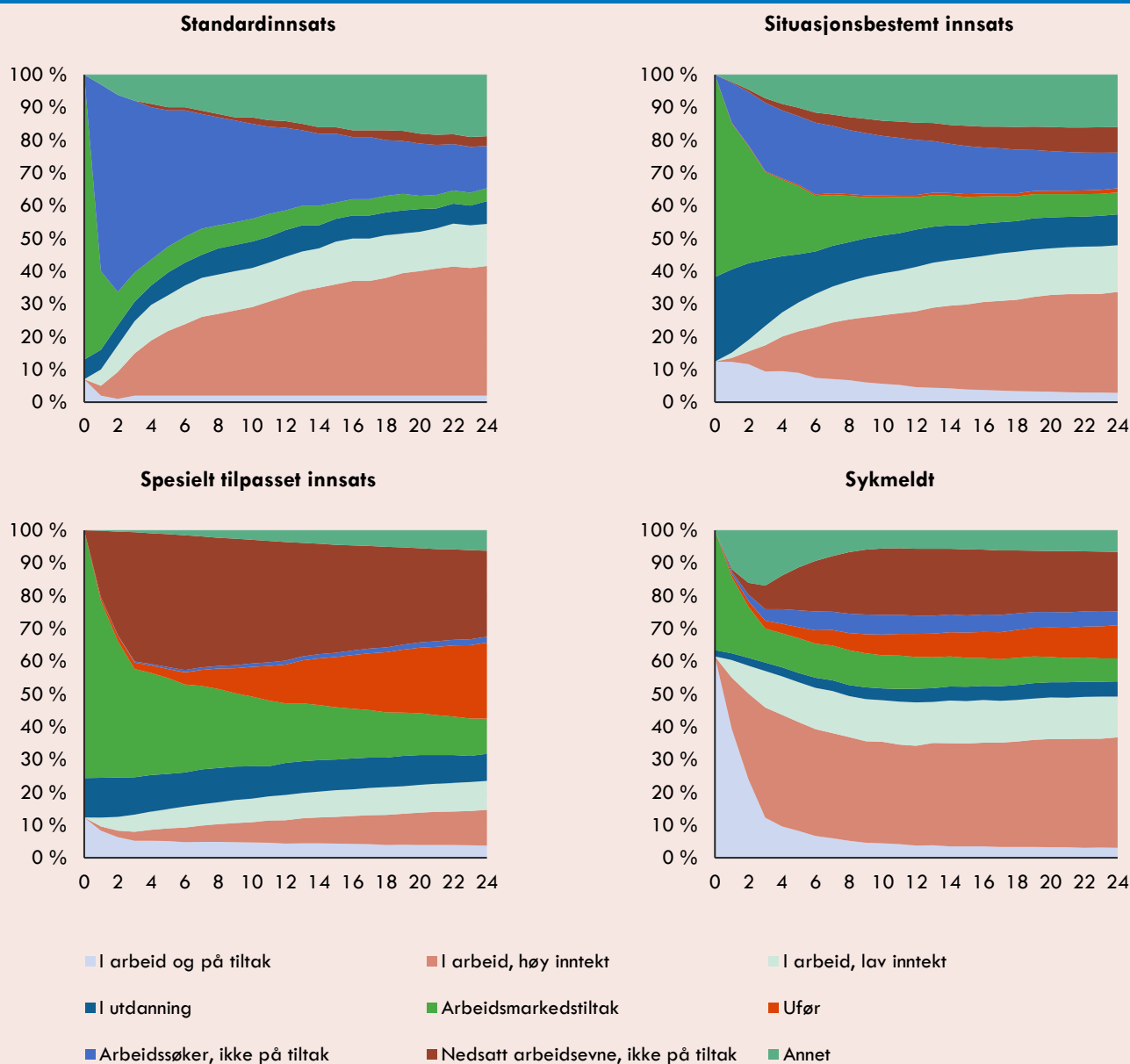
Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

### 5.3 Utfall for ulike innsatsgrupper

Hvilken NAV-gruppe en person er registrert i, avhenger blant annet av hvordan NAV vurderer personens muligheter for å skaffe seg eller beholde arbeid. Når vi sammenligner utfall etter oppstart i arbeidsmarkedstiltak for disse gruppene, er det tydelig at deltakere med spesielt tilpasset innsats både deltar i tiltak over en lenger periode, og de har betydelig svakere arbeidstilknytning i etterkant enn personer i de øvrige gruppene (Figur 5-4). At denne gruppen har svakest arbeidsmarkedstilknytning, er lite overraskende, ettersom dette er gruppen som NAV vurderer har størst oppfølgingsbehov, men som fortsatt kan ha mulighet til å komme i ordinært arbeid.

Både blant tiltaksdeltakere med standardinnsats og situasjonsbestemt innsats, er det mange som går over i arbeid i løpet av de første 4 månedene etter oppstart i tiltak, og andelen som er i arbeid, stiger jevnt hver måned etter dette. Blant tiltaksdeltakere med spesielt tilpasset innsats er det allerede 12 prosent av deltakerne

**Figur 5-4: Gjensidig utelukkende utfall per måned etter oppstart i første arbeidsmarkedstiltak (2016-okt. 2019), per NAV-gruppe**



**Merknad:** Vi har her unnlatt å vise utfall for personer i kategoriene varig tilpasset innsats, annen gruppe og ikke registrert, ettersom det er relativt få personer som er registrert i disse gruppene når de begynner på arbeidsmarkedstiltak.

Tiltaksdeltakere med standardinnsats er i praksis deltakere på Jobbklubb.

Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

som er registrert i arbeid samme måned som de begynner på tiltak. Det er gradvis flere og flere som registreres i arbeid gjennom de to årene, men det er aldri noen rask vekst slik som for tiltaksdeltakerne med standard- eller situasjonsbestemt innsats. Etter 6 måneder er 36 og 33 prosent i arbeid blant deltakerne med standard- og situasjonsbestemt innsats, mot 16 prosent av deltakerne med spesielt tilpasset innsats. Etter to år er henholdsvis 54, 48 og 24 prosent i arbeid. Tiltaksdeltakerne med spesielt tilpasset innsats som kommer i arbeid, har også i snitt arbeidsforhold med betydelig lavere inntekt enn tiltaksdeltakere med standard- eller situasjonsbestemt innsats. Omtrent halvparten av deltakerne med spesielt tilpasset innsats som kommer i arbeid er registrert med lav inntekt, mens det er klart flest personer med høy inntekt blant deltakerne med standard- eller spesielt tilpasset innsats.

Allerede 4 måneder etter oppstart i tiltak, er omtrent 40 prosent av deltakerne med spesielt tilpasset innsats hverken i arbeid eller på tiltak, men kun registrert med nedsatt arbeidsevne. Etter 4 måneder reduseres andelen som er i denne tilstanden gradvis, i takt med at andelen registrert som ufør øker. Etter to år er nesten en fjerdedel av tiltaksdeltakerne med spesielt tilpasset innsats registrert som ufør. Stort sett alle tiltaksdeltakere som får status som ufør i løpet av to år, tilhører gruppen spesielt tilpasset innsats. Blant tiltaksdeltakerne som er registrert som sykmeldte er det også en betydelig andel som registreres som ufør etter to år, men de sykmeldte utgjør under 10 prosent av alle tiltaksdeltakere som får status som ufør.

Det er også verdt å merke seg at det er en relativt betydelig og stabil gruppe tiltaksdeltakere som er registrert i utdanning gjennom hele perioden, både blant deltakere med situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats. Blant deltakere med situasjonsbestemt innsats, halveres andelen som er i utdanning i løpet av de første 6 månedene, noe som skyldes deltakelse i kortvarige AMO-kurs.

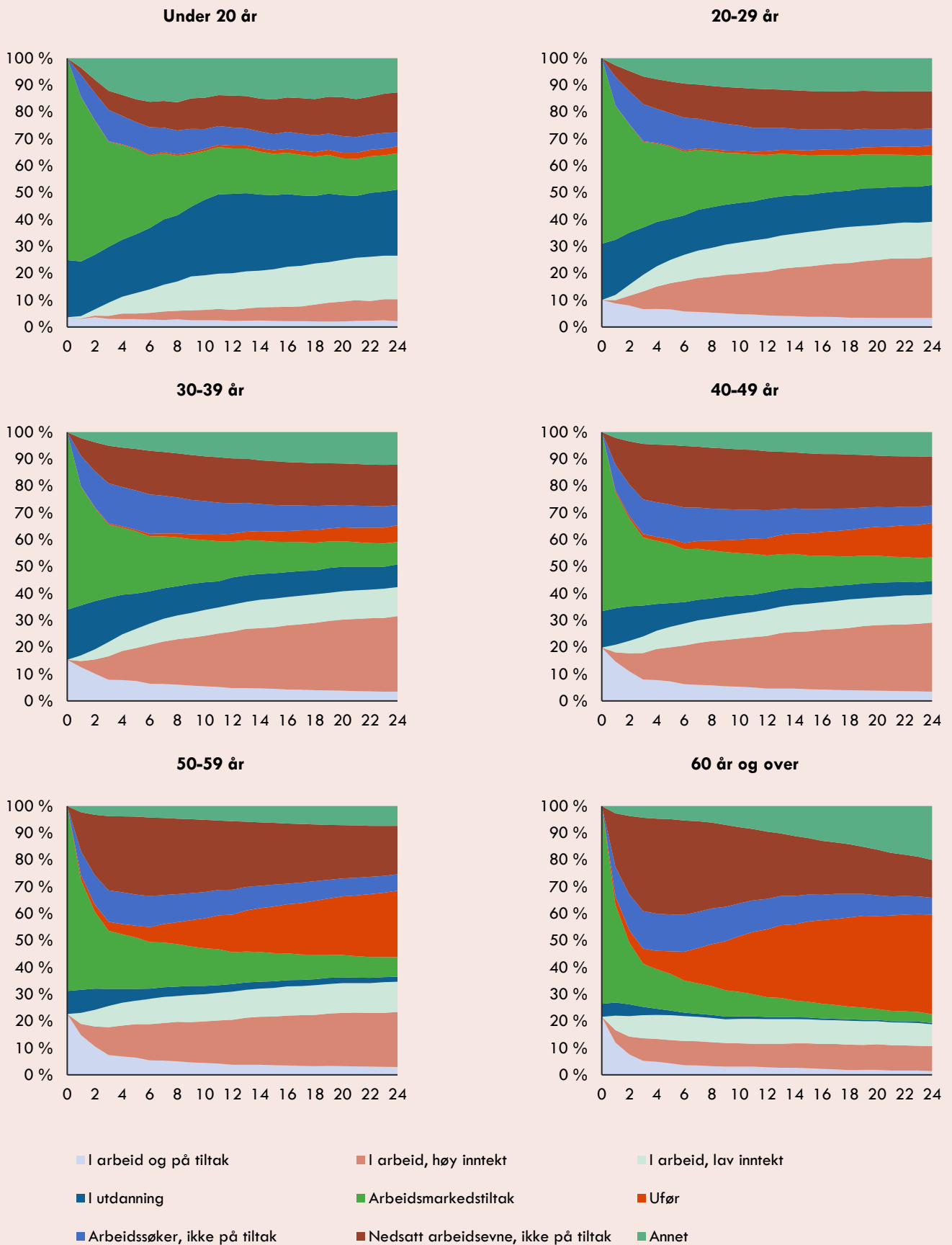
## 5.4 Utfall for ulike aldersgrupper

Når vi sammenligner utfall for tiltaksdeltakere i ulike aldersgrupper er det, ikke overraskende, større forskjeller mellom aldersgruppene som er langt fra hverandre i alder (Figur 5-5). Tiltaksdeltakerne i aldersgruppene under 30 år er registrert i tiltak uten arbeid i en lenger periode enn de eldre tiltaksdeltakerne, spesielt sammenlignet med de over 49 år. Tiltaksdeltakerne under 30 år er også betydelig overrepresentert blant alle som er registrert i utdanning i løpet av perioden. Dette gjelder spesielt tiltaksdeltakere under 20 år. Det er likevel en ikke ubetydelig andel deltakere registrert i utdanning blant tiltaksdeltakere i aldersgruppen 30-39 år.

Tiltaksdeltakerne som kommer i arbeid i løpet av to år, er godt representert i alle aldersgruppene mellom 20 og 59 år; andelen ligger mellom 35 og 42 prosent. I begge aldersgruppene under 30 år er det imidlertid en betydelig lavere andel av tiltaksdeltakerne som var i arbeid samme måned som de begynte på tiltak, sammenlignet med de øvrige aldersgruppene. Til gjengjeld er det mange flere i de yngste aldersgruppene som kommer seg i arbeid relativt kort tid etter oppstart i tiltak. Personer med høy inntekt er relativt overrepresentert blant deltakerne i de mellomste aldersgruppene.

Personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne uten at de deltar på arbeidsmarkedstiltak, er tydelig representert i alle aldersgrupper, men spesielt i de tre eldste aldersgruppene er det mange som er i denne tilstanden 2 til 3 måneder etter oppstart i tiltak. De fleste tiltaksdeltakerne som registreres som ufør i løpet disse to årene, tilhører også en av de tre eldste aldersgruppene.

Figur 5-5: Gjensidig utelukkende utfall per måned etter oppstart i første arbeidsmarkedstiltak (2016-okt. 2019), per aldersgruppe



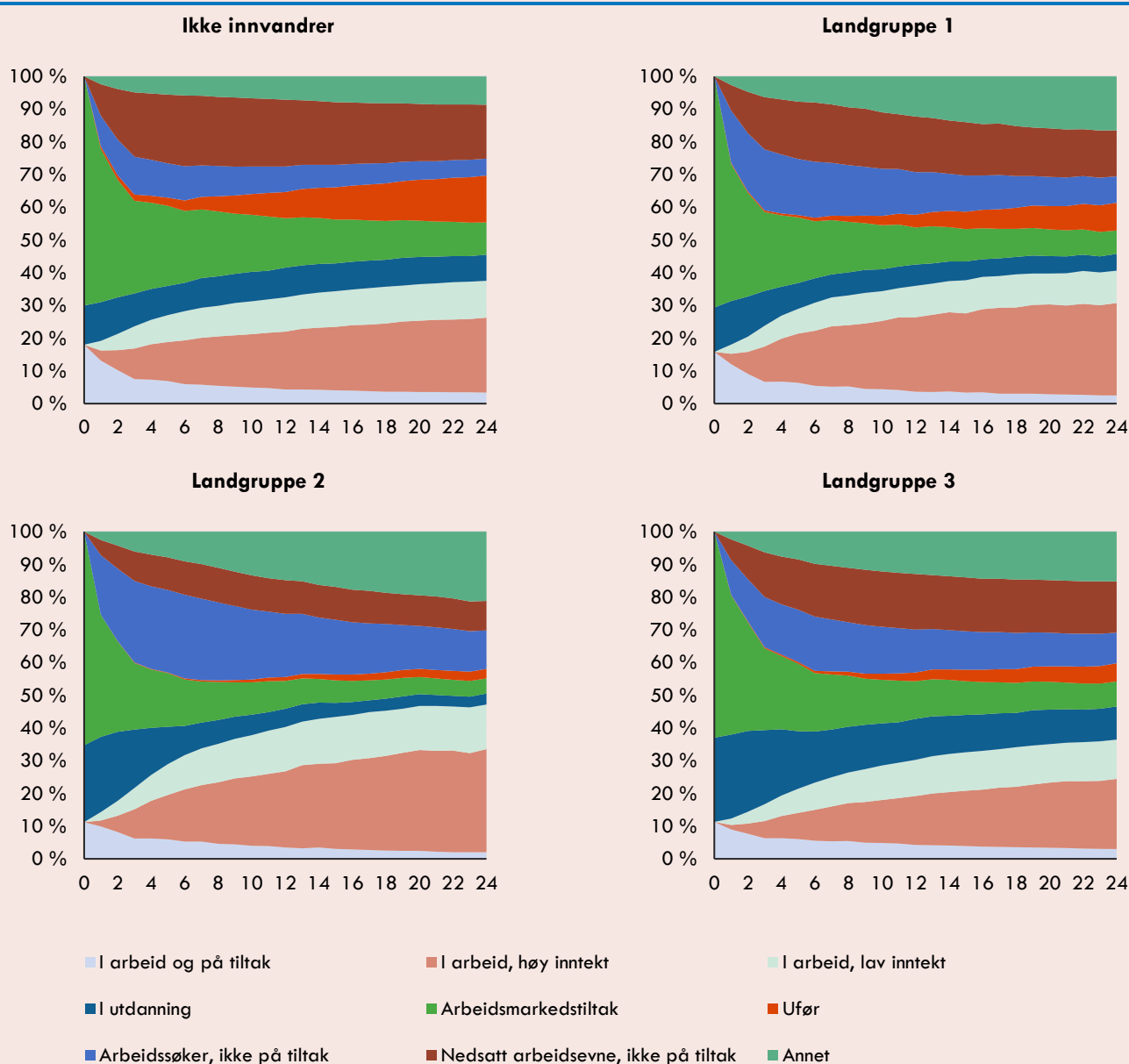
Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

## 5.5 Utfall for ulike innvandringsgrupper

Blant tiltaksdeltakere i alle innvandringsgrupper er det en tydelig økning i andelen som er i arbeid gjennom hele perioden etter oppstart i tiltak. Det er ingen av innvandringsgruppene som skiller seg spesielt negativt ut når det gjelder andelen som kommer seg i jobb. Tiltaksdeltakere fra landgruppe 2 skiller seg derimot ut som gruppen med størst vekst i andelen som registreres i arbeid gjennom perioden, og med høyest andel i arbeid to år etter oppstart i tiltak. De fleste er også i arbeid med høy inntekt.

Andelen som er i jobb etter to år, er lavest blant innvandrere fra landgruppe 3, men blant tiltaksdeltakerne som ikke er innvandrere, er det kun to prosentpoeng flere som er i arbeid etter to år. Det er derimot en betydelig lavere andel av tiltaksdeltakerne fra landgruppe 3 som var i arbeid da de startet på tiltak. Det er altså mange flere fra landgruppe 3 som kommer seg i jobb i månedene etter oppstart i tiltak, relativt til tiltaksdeltakerne som ikke er innvandrere.

**Figur 5-6: Gjensidig utelukkende utfall per måned etter oppstart i første arbeidsmarkedstiltak (2016-okt. 2019), per innvandringsgrupper**



Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

Det er få innvandrere blant tiltaksdeltakerne som registreres som ufør i løpet av to år etter oppstart i tiltak. De som ikke er innvandrere, er også overrepresentert blant de som gjennom perioden er registrert med nedsatt arbeidsevne uten å delta på arbeidsmarkedstiltak, men det er også betydelig omfang av deltakere med nedsatt arbeidsevne i de ulike innvandringsgruppene.

Blant tiltaksdeltakere som er innvandrere, og spesielt blant tiltaksdeltakere fra landgruppe 3, er det mange som er registrert i utdanning gjennom hele perioden vi undersøker. Blant de som ikke er innvandrere, er andelen i utdanning stabil på rundt 10 prosent i hele perioden. Blant innvandrere fra landgruppe 3 er det også minst 10 prosent som er registrert i utdanning hver måned, men i de første fire månedene fra oppstart er 20 prosent eller flere registrert i utdanning. Dette henger sammen med at en betydelig andel av tiltaksdeltakerne fra landgruppe 3 deltar på AMO-kurs, og en del er dermed registrert i utdanning heller enn på arbeidsmarkedstiltak. Også blant innvandrere fra landgruppe 2, er det mange som er registrert i utdanning de første 4 månedene etter oppstart i tiltak, men de aller fleste er kun registrert i utdanning i denne perioden.

Etter to år er andelen som er registrert med tilstanden annet, betydelig høyere for tiltaksdeltakerne som er innvandrere enn de som ikke er innvandrere. En god del av dette forklares antakeligvis av at mange av personene ikke lenger er bosatt i Norge.

## 5.6 Utfall for deltakere i ulike ledighetskategorier

Når vi sammenligner utfall for deltakere i ulike ledighetskategorier, se Tabell 2-2 for definisjoner, er det først og fremst tydelig at tiltaksdeltakerne som også er registrert i arbeid samme måned som de begynner på tiltak, har ulik utvikling enn de to gruppene som ikke var registrert i arbeid måneden de startet på tiltaket. Blant deltakerne som var i arbeid da de begynte på tiltak, er andelen som er i arbeid per konstruksjon lik 100 prosent. Dermed ser vi en umiddelbar nedgang i andelen som er i arbeid i denne gruppen. Andelen som er i arbeid og tiltak synker raskt de første 3 månedene etter oppstart i tiltak, men mange går over i arbeid uten å delta på tiltak. 3 måneder etter oppstart er 74 prosent i arbeid, hvorav 26 prosent også er på tiltak. Den totale andelen som er i arbeid, går gradvis ned etter dette, men er relativt stabil rundt 65 prosent hele perioden etter 8 måneder.

Blant tiltaksdeltakerne som var uten arbeid da de begynte på arbeidsmarkedstiltak, er det betydelig færre som kommer i jobb i løpet av to år blant de som har stått uten arbeid i 6 måneder eller mer, enn dem som har vært uten arbeid i under 6 måneder. To år etter oppstart i tiltak, er 29 prosent i arbeid av de som har vært uten arbeid i minst 6 måneder, mot 48 prosent av dem som har vært uten arbeid i under 6 måneder. Det er spesielt i de første 4 månedene etter oppstart i tiltak at mange av dem som har vært ledige i under 6 måneder, kommer i arbeid. Etter 4 måneder vokser andelen som er i arbeid per måned omtrent like raskt i de to gruppene.

I begge gruppene som har vært uten arbeid en periode, er det gjennom hele perioden mange som er registrert i utdanning. De som har vært uten arbeid i 6 måneder eller mer er derimot registrert som deltakere på tiltak i en betydelig lenger periode enn de som kun har vært ledige under 6 måneder. Etter 6 måneder er det en fjerdedel av de som har vært uten arbeid i minst 6 måneder som fortsatt deltar på tiltak, mot 16 prosent av dem som har vært uten arbeid i under 6 måneder.

Etter 3 måneder er det omtrent like mange i de to gruppene som hverken er i arbeid, tiltak eller utdanning. Blant de som har vært uten arbeid i minst 6 måneder er flest registrert med nedsatt arbeidsevne, mens det er flest arbeidssøkere blant dem som har vært ledige i under 6 måneder. Etter 6 måneder begynner andelen som er registrert som ufør, å vokse i begge gruppene, men etter to år er det betydelig flere uføre blant de som har vært uten arbeid i minst 6 måneder.

## 5.7 Hvordan går det med NAVs prioriterte grupper?

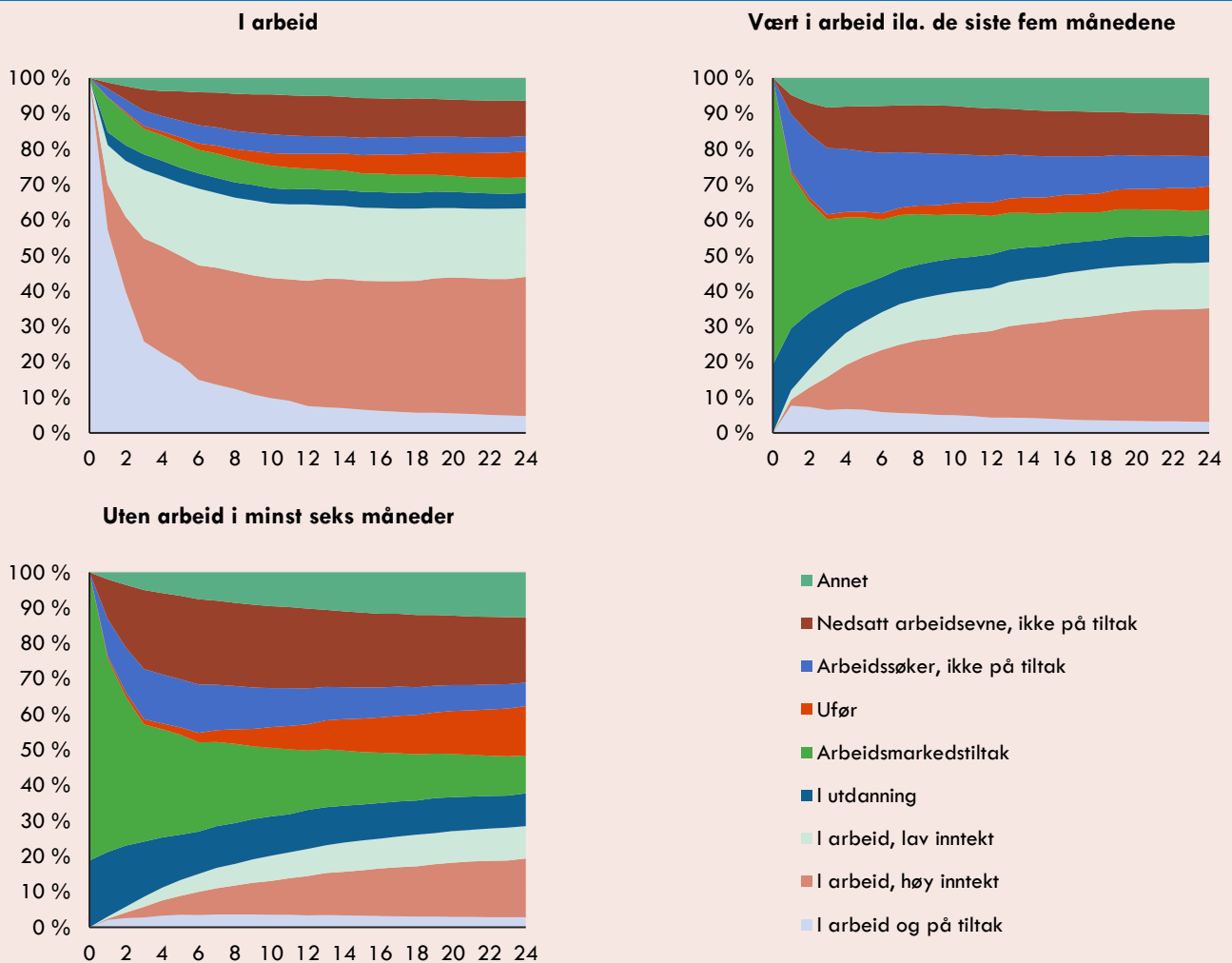
Vi har nå sett på hvordan utfallene til tiltaksdeltakere med ulike kjennetegn varierer. Flere av gruppene vi har studert utfallene til, tilsvarer eller ligner på NAVs prioriterte grupper for arbeidsmarkedstiltak og/eller arbeidsrettet oppfølging; unge under 30 år, innvandrer utenfor EØS (Landgruppe 3), langtidsledige (personer som har vært uten arbeid i minst 6 måneder), og personer med nedsatt arbeidsevne (her spesielt tilpasset innsats).

Når vi undersøker hvordan det går med disse gruppene, relativt til resten av tiltaksdeltakerne uten disse kjennetegnene, ser vi noen interessante forskjeller. Noen av de prioriterte gruppene har i snitt betydelig svakere utfall enn motsvarende grupper, målt som at det er en lavere andel som kommer i arbeid eller utdanning i løpet av to år etter oppstart i tiltak. Spesielt tydelig er det at personer registrert med spesielt tilpasset innsats, dvs. har nedsatt arbeidsevne, har betydelig svakere arbeidsmarkedsutfall enn tiltaksdeltakere med standardinnsats,

situasjonsbestemt innsats eller deltakere som er sykmeldte (Figur 5-4). Det er også betydelig færre av de langtidsledige som kommer i arbeid eller utdanning etter tiltak, sammenlignet med tiltaksdeltakere med kortere ledighetsperiode eller som var i arbeid da de begynte på tiltak (Figur 5-7).

Det er derimot ikke åpenbart at tiltaksdeltakere under 30 år, og innvandrere fra landgruppe 3, i snitt har dårligere utfall i etterkant av arbeidsmarkedstiltak, sammenlignet med de andre tiltaksdeltakerne. Blant tiltaksdeltakere fra landgruppe 3, er det nesten en like høy andel som kommer i jobb i løpet av to år etter arbeidsmarkedstiltak, sammenlignet med tiltaksdeltakere som ikke er innvandrere (Figur 5-6). Det er også en høyere andel av deltakerne fra landgruppe 3 som fortsatt er i utdanning to år etter oppstart, i tillegg til at nesten alle deltakerne som ender som uføre, ikke er innvandrere. Blant tiltaksdeltakerne mellom 20 og 29 år er det litt færre som er i arbeid to år etter oppstart i tiltak, sammenlignet med deltakere mellom 30 og 49 år. Blant de under 30 år som er i arbeid, er det en noe større andel med lav inntekt. Til gjengjeld er det en betydelig høyere andel og av tiltaksdeltakerne mellom 20 og 29 år som er i utdanning. Samlet er det omtrent en like høy andel deltakere mellom 20 og 29 år som enten er i arbeid eller utdanning sammenlignet med deltakere mellom 30 og 49 år. Det er relativt få tiltaksdeltakere under 20 år som var i arbeid to år etter oppstart i tiltak, men til gjengjeld er størsteparten i utdanning.

**Figur 5-7: Gjensidig utelukkende utfall per måned etter oppstart i første arbeidsmarkedstiltak (2016-okt. 2019), per ledighetskategori ved tiltaksstart**



Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.



## 6. Effekter av arbeidsmarkedstiltak

*Ved bruk av avanserte statistiske metoder og ikke-eksperimentelle data, har vi estimert hvilke effekter arbeidsmarkedstiltakene har på deltakernes arbeidstilknytning. Estimaten viser at de fleste arbeidsmarkedstiltakene har positive effekter på deltakernes arbeidstilknytning. Midlertidig lønnstilskudd har klart størst positive effekter, men også Arbeidstrening, AMO, Jobbklubb, Oppfølging, Utvidet oppfølging i NAV og Utdanning, har i gjennomsnitt positive effekter. Det kan virke som at innvandrere i gjennomsnitt har særlig gode effekter av tiltak som innebærer en form for arbeidsutprøving i ordinære virksomheter. Siden estimatene baserer seg på analyser av ikke-eksperimentelle data, må resultatene tolkes med en viss varsomhet.*

### 6.1 Fremgangsmåte for estimering av effekter

#### 6.1.1 Innledning

En grunnleggende utfordring ved å skulle estimere effekter av arbeidsmarkedstiltak er at det foregår seleksjon av deltakere til tiltak. Denne seleksjonen kan skyldes både at NAV-veiledere kan velge en viss type deltakere til tiltak og at den ledige selv kan være interessert i noen typer tiltak. Dette kan gjøre at personer som deltar på tiltak kan være systematisk forskjellige fra personer som ikke deltar på tiltak. Ideelt sett kunne vi ønske oss et randomisert eksperiment, der mulige deltakere ble tilfeldig tildelt tiltak eller ikke tiltak. Da hadde vi kunnet forvente at deltakere og ikke-deltakere var like og at eventuelle senere forskjeller skyldtes tiltaksdeltakelsen. Et slikt eksperiment har vi ikke her, og vi er derfor nødt til å håndtere seleksjonsproblemet på en annen måte. Vi har heller ikke naturlige eksperimenter som gir variasjon som kan brukes til å estimere effekter av enkelttiltak og for ulike grupper deltakere.

Vi har valgt en tilnærming med å sammenlikne deltakere på tiltak med en nøye utvalgt sammenligningsgruppe. Grunnleggende sett er dette en sammenligning av personer som har deltatt på tiltak med personer som har vært registrert i NAV i samme periode, men som ikke har deltatt på tiltak. På grunn av seleksjon til tiltak kan vi ikke anta at disse personene i utgangspunktet er sammenlignbare. Vi bruker derfor statistiske metoder for å forsøke å justere for forskjeller mellom deltakere og ikke-deltakere. Disse metodene har et avansert rammeverk og er i stand til å nyttiggjøre seg av store mengder data og å finne sammenhenger på teoretisk prinsipielle, datadrevne måter, men bygger som andre ikke-eksperimentelle metoder på en rekke antakelser. Den viktige i vår sammenheng er antakelsen om at det er mulig å fange opp faktisk seleksjon til tiltak generelt og til ulike tiltak ved hjelp av observerbare kjennetegn, noe vi ikke har noen garanti for at er sant. Resultatene må derfor, som andre resultater fra ikke-eksperimentelle analyser, tolkes med varsomhet og med forbehold om at vi ikke kan være sikre på at vi har klart å løse seleksjonsproblemet.

#### 6.1.2 Økonometrisk rammeverk

Vår identifikasjonsstrategi baserer seg på metoden fra artikkelen Double machine learning-based programme evaluation under unconfoundedness (Knaus, 2022). Grunnleggende bygger denne metoden, som de fleste andre metoder for å evaluere kausale effekter, på sammenlikninger mellom personer som mottar en "behandling" og personer som ikke gjør det. Nærmere bestemt er den en variant av metoder der vi antar at observerbare kjennetegn inneholder nok informasjon til å justere for at det kan foregå seleksjon inn i hvem som mottar behandlingen. Metoden har to særtrekk. For det første modelleres tiltaksdeltakelse og kontrafaktiske utfall separat. For det andre gjøres dette ved bruk av moderne maskinlæringsteknikker.

Tiltaksdeltakelse modelleres gjennom såkalte «propensity scores», som estimeres for hvert arbeidsmarkedstiltak vi vil estimere effekter av, for alle personer i utvalget. Enkelt forklart sier disse scorene hvor sannsynlig det er at en person med akkurat disse observerbare kjennetegnene vil delta på de ulike arbeidsmarkedstiltakene. Slike propensity scores kan estimeres uten bruk av maskinlæringsteknikker, og har en lang historie i forskningslitteraturen om effektevaluering. Som i evalueringer basert på å kontrollere for kjennetegn eller ulike former for matching, bygger tilnærminger basert på propensity scores på at observerte kjennetegn fanger opp seleksjonen inn i tiltak. Selv om antakelsen om at observerbare kjennetegn er tilstrekkelig til å fange opp seleksjon inn i tiltak skulle stemme, er de tradisjonelle metodene sårbare for feilspesifikasjon, fordi man manuelt må spesifisere funksjonsformen som skal brukes og hvilke kjennetegn som skal inngå. Her har moderne

maskinlæringsteknikker en fordel, fordi de er konstruert for på en systematisk måte å teste et utall ulike kombinasjoner av kjennetegn og funksjonsformer. Dette gjøres ved å dele opp dataene i ulike deler. Noen av dataene brukes for å konstruere alle propensity scorene, som baserer seg på de ulike kombinasjonen av kjennetegn og funksjonsformer. Alle disse scorene testes deretter på de dataene som ikke ennå er brukt, for å se hva som har best match med disse dataene. I en del av dataene estimeres altså hvor stor sannsynlighet det er for at en person med gitte kjennetegn begynner i et gitt arbeidsmarkedstiltak, også testes disse estimatene i «nye» data for å se hvor gode estimatene faktisk er til å predikere om personer med de kjennetegnene begynner på det tiltaket. Dette er en integrert del av maskinlæringsteknikkene vi bruker for å komme frem til propensity scorene som gir best prediksjoner. Denne metodikken gjør ikke at man automatisk kommer fram til «fasiten», men gjør at man kommer frem til mer troverdige propensity scores.

Når vi skal estimere effekter av arbeidsmarkedstiltakene, så vil effektene basere seg på at vi sammenligner utfall for personer som for eksempel deltar på et gitt tiltak, med utfall for personer som ikke har deltatt på arbeidsmarkedstiltak innen samme tidsrom. For å sikre at vi sammenligner utfall for de relevante personene brukes propensity scorene for å vekte deltakerne. Intuitivt innebærer det at når vi estimerer effekter av et tiltak, så gjøres dette ved å sammenligne utfall for de som har deltatt på tiltaket, med utfallene for de som ikke har deltatt på tiltaket, som vi har estimert at hadde høy sannsynlighet (propensity score) for å delta på det tiltaket basert på personens kjennetegn. Vi konstruerer altså en slags vektet kontrollgruppe for hvert arbeidsmarkedstiltak, hvor propensity scorene er brukt for å vekte hver person som kan inngå i kontrollgruppen. Personer med høy sannsynlighet for å begynne på det definerte tiltaket tillegges høy vekt, og personer med lav sannsynlighet for å begynne på tiltaket tillegges lav eller ingen vekt.

Vi bruker tilsvarende teknikker for å modellere det kontrafaktiske utfallet for behandlede personer. På samme måte som for propensity scores, som modellerer tiltaksdeltakelse, estimeres det hva det kontrafaktiske utfallet for en person ville vært. Dette er relatert til tradisjonell regresjonsanalyse, som fundamentalt sett dreier seg om å modellere utfall. Som når det gjelder estimeringen av propensity scores, kan vi ikke anta at vi kommer fram til «fasiten», men at vi nærmer oss. Kombinasjonen av å bruke både propensity scores og regresjonsjustering har teoretisk svært gode egenskaper – det holder at én av tilnærmingene er riktig for å komme fram til riktig svar. Denne kombinasjonen kalles derfor «dobbel robust» i litteraturen.

Både propensity scorene og de kontrafaktiske utfallene estimeres med random forest. Forest-metoder bygger på at man først konstruerer en stor mengde enklere modeller kalt beslutningstrær (decision trees). Ett enkelt tre konstrueres ved gjentatt oppdeling av kontrollvariablene for å oppnå kombinasjoner som gir størst mulig forskjell mellom gruppene. Når en oppdeling skal gjøres, velges et tilfeldig uttrekk av alle kontrollvariablene.<sup>6</sup> Deretter evalueres det hvilken av de utvalgte kontrollvariablene det lønner seg mest å dele opp for å få grupper med best mulig prediksjon av det kjennetegnet vi er ute etter å predikere. For eksempel kan en oppdeling være mindre enn tre år med lønnsinntekt siste fem år, kontra mer enn tre år. Deretter går algoritmen videre til en av de to resulterende «grenene» og gjentar prosessen. Neste inndeling kan for eksempel dreie seg om utdanningsnivå. Slike oppdelinger gjøres helt til prediksjonene ikke blir bedre av å gjøre flere, eller det er færre enn 5 observasjoner igjen i den aktuelle delen av treet. Treet konstrueres slik at når maksimum dybde langs en gren er nådd, går algoritmen tilbake til en tidligere oppdeling og foretar samme prosess derfra. Til slutt sitter man igjen med et fullt utvokst tre med en rekke grener som sprer seg videre ut i «blader». Et slikt tre gir en fullstendig oppdeling av datamaterialet. Hvert blad utgjøres av en kombinasjon av kontrollvariablene og har en prediksjon knyttet til seg, enten om behandling eller sysselsetting. I praksis viser det seg at man får betydelig bedre prediksjoner ved å «dyrke» et stort antall slike trær med litt forskjellige forutsetninger så de ikke blir for like. Ulike trær får for eksempel tilgang til ulike deler av informasjonen i data. Vi "dyrker" 2000 slike trær og tar gjennomsnitt av alle prediksjoner for hver enkelt observasjon. Det gir estimerte propensity scores og kontrafaktiske utfall. Både propensity scorene og de kontrafaktiske utfallene estimeres med bruk av «ærlig» ("honest") splitting. Det innebærer at konstruksjonen av et tre foretas på grunnlag av én del av de inkluderte observasjonene, mens de faktiske prediksjonene beregnes på grunnlag av resten av observasjonene, etter at disse er innplassert i treet. Hensikten med dette er å unngå at resultatene overtilpasses treningsdataene.

Metoden benytter også five-fold cross-fitting. Det innebærer at dataene tilfeldig deles inn i fem like store deler. Deretter estimeres det i hver kombinasjon av fire av disse delene, og propensity scorene og utfallene predikeres som beskrevet over i den ene delen som var holdt utenfor. Dette gjør at hver enkelt observasjon ikke er med å predikere sine egne propensity scores og utfall, som til slutt kombineres til såkalte dobbelt robuste scores. Disse

<sup>6</sup> Nærmere bestemt trekkes  $p^{(0,5)} + 20$  kontrollvariabler, der  $p$  er totalt antall kontrollvariabler. I vårt tilfelle er  $p = 51$ .

brukes til å definere potensielle utfall for alle kombinasjoner av tiltak og kontrollvariabler, som utgjør de fundamentale byggeklossene for alle typer effekter vi estimerer.

### 6.1.3 Utvalg og innretning

Utvalget i effektanalysen er definert med utgangspunkt i registrering i NAV sine innsatsgrupper.<sup>7</sup> Hovedutvalget består av NAV-brukere som registreres i en av innsatsgruppene standardinnsats, situasjonsbestemt innsats eller spesielt tilpasset innsats for første gang, uten å ha vært registrert i en innsatsgruppe eller i et arbeidsmarkeds-tiltak hos NAV i løpet av de siste 24 månedene. De som registreres med standardinnsats ved første registrering må bytte innsatsgruppe til situasjonsbestemt innsats eller spesielt tilpasset innsats i løpet av et år for at de skal kunne være en del av utvalget. Dette skyldes at personer med standardinnsats i utgangspunktet kun har mulighet til å delta på tiltaket Jobbklubb, og de er derfor mindre relevante å inkludere i analysene.

Vi har valgt å avgrense utvalget ved å bruke registrering i innsatsgrupper, fordi innsatsgruppene beskriver NAVs vurdering av personers bistandsbehov for å komme i eller beholde arbeid, og gir informasjon om hva slags arbeidsrettet oppfølging vedkommende kan få fra NAV. Ved å avgrense utvalget på bakgrunn av første registrering i en innsatsgruppe, sørger vi altså for at utvalget defineres med utgangspunkt i når NAV har begynt å gjøre en vurdering av hva slags arbeidsrettet oppfølging personen bør eller skal få. Vi mener avgrensingen bidrar til å styrke troverdigheten ved våre estimater, sammenlignet med om vi for eksempel hadde avgrenset utvalget med utgangspunkt i første registrering som arbeidssøker eller nedsatt arbeidsevne, eller første tidspunkt en person er registrert uten arbeid. Innsatsgruppene er datagrunnlaget som gir den mest detaljerte informasjonen om NAVs vurdering av personens bistandsbehov og hvilke tiltak en person har rettigheter til å delta på. Siden effektanalysen enkelt forklart baserer seg på sammenligninger av personer som deltar på tiltak med så sammenlignbare personer som mulig som ikke har deltatt på tiltak, mener vi registrering i innsatsgruppe er den mest hensiktsmessige måten å avgrense utvalget på. Avgrensingen innebærer at utvalget både inkluderer personer med og uten nedsatt arbeidsevne, og utvalget inkluderer både personer som er registrert som helt ledige og delvis ledige.

Vi undersøker effekten av å begynne på et arbeidsmarkedstiltak i løpet av det første året fra og med den måneden man blir registrert i en innsatsgruppe første gang, og vi tar utgangspunkt i det første tiltaket som hver person begynner på.<sup>8</sup> Denne avgrensningen gjør at vi i størst mulig grad fanger opp effekten av å delta på et tiltak for første gang, uten at vi fanger opp effekter fra eventuell tidligere tiltaksdeltakelse. Vi definerer denne gruppen som begynner på tiltak som behandlingsgruppen. Kjønnene på deltakerne som inngår i behandlingsgruppen vises i Tabell B-4 til Tabell B-6. For å estimere effekter av arbeidsmarkedstiltakene må behandlingsgruppen sammenlignes med en kontrollgruppe. Vår kontrollgruppe består dermed av personer som ikke begynner på et arbeidsmarkedstiltak i løpet av ett år fra første registrering i NAV. Dette innebærer at kontrollgruppen vil kunne bestå av personer som begynner på et arbeidsmarkedstiltak etter dette, og personer som aldri begynner på et arbeidsmarkedstiltak. I praksis estimerer vi derfor effekter av å begynne på tiltak sammenlignet med å ikke begynne på tiltak *i samme periode*. Noen av tiltakene som det estimeres effekter av, er i realiteten en gruppe av flere lignende tiltak. En oversikt over hvilke tiltak som inngår i de ulike gruppene finnes i Tabell A-1.

En mulig metodisk fallgrube er at kontrollgruppen kan bestå av personer som ikke begynner på arbeidsmarkedstiltak, fordi de kom seg i arbeid før det var aktuelt å begynne på tiltak. Å inkludere disse personene i kontrollgruppen kan gi negativt bias (skjevhet) i de estimerte effektene av tiltak, altså bidratt til at de estimerte effektene blir mindre positive enn de egentlig er. For å unngå slik bias, har vi estimert hypotetiske oppstarter i tiltak, såkalte pseudo-oppstarter, for hver person i kontrollgruppen.<sup>9</sup> Deretter har vi fjernet alle i kontrollgruppen som ikke lenger var registrert hos NAV den samme måneden som personens hypotetiske oppstart i tiltak. Etter å ha gjort dette sitter vi igjen med en slags brutto kontrollgruppe, og for hvert av tiltakene defineres en egen kontrollgruppe der personene i bruttgruppen tillegges ulike vektorer. Vektete kjennetegn på personene som inngår i kontrollgruppene vises også i Tabell B-4 til Tabell B-6.

Spesifisering av tidsperioden som skal brukes for å estimere effekter av arbeidsmarkedstiltakene innebærer en avveining mellom å undersøke relativt nylig tiltaksdeltakelse, slik at tiltakene det estimeres effekter av er mest

<sup>7</sup> Se Tabell 4-1 for definisjoner av de ulike innsatsgruppene.

<sup>8</sup> Vi har også gjennomført robusthetsanalyser der vi inkluderer de som begynner på tiltak i løpet av 2 år etter første registrering i en innsatsgruppe.

<sup>9</sup> Estimeringen av hypotetiske oppstarter baserer seg på estimerte sannsynligheter for å starte på tiltak på ulike tidspunkt. Sannsynlighetene er estimert med utgangspunkt i de samme forklaringsvariablene, og den samme maskinlæringsmetoden, som brukes for å estimere effekter av tiltakene.

mulig like tiltakene som gjennomføres i dag, mot muligheten for å undersøke langsiktige effekter av tiltakene. I 2015 og 2016 ble det gjennomført tiltaksreformer som skulle forenkle regelverket og øke bruken av ordinært arbeidsliv som læringsarena. I den forbindelse ble det gjort større endringer i NAV sin tiltaksportefølje. Blant annet ble Arbeidstrening og AFT innført som erstatninger for andre tiltak, avklarings- og oppfølgingstiltakene ble slått sammen fra fire til to tiltak og målgruppen for Midlertidig lønnstilskudd ble utvidet. Ettersom det tar litt tid med innkjøring av nye tiltak, mener vi det er mest relevant å undersøke tiltaksdeltakelse først en viss periode etter at disse endringene ble iverksatt. Samtidig har det også blitt gjennomført enkelte justeringer i tiltaksporteføljen også i etterkant. Utvidet oppfølging i NAV ble innført i februar 2019, og opplæringstiltaket (Utdanning) ble endret i juli 2019, med formål om å vri mer av opplæringsinnsatsen fra kortere kurs og høyere utdanning, mot å tilby arbeidsrettet opplæring opp til og med videregående nivå.

I vår hovedspesifikasjon tar vi utgangspunkt i personer som ble registrert hos NAV for første gang i perioden juli 2017 til og med desember 2018, og undersøker effekten av å begynne på tiltak i løpet av ett år fra og med første registrering. Det innebærer at behandlingsgruppen begynte på tiltak i perioden juli 2017 til november 2019. Siden vi har data om arbeidsmarkedsdeltakelse til og med 2022, kan vi følge hele utvalgets arbeidsmarkedsdeltakelse i 3 år etter oppstart i tiltak. Vi måler behandlingsgruppens utfall fra og med måneden etter oppstart i tiltak, og kontrollgruppens utfall fra og med måneden etter vår estimerte pseudo-oppstart.

Vi undersøker ikke effekter av tiltak som ble påbegynt under koronapandemien, som begynte i mars 2020. Vi kan likevel ikke si bort fra at koronapandemien påvirker våre resultater, for eksempel gjennom å påvirke de fremtidige jobbmulighetene til personer i kontroll- og behandlingsgruppene. Det er derimot ikke åpenbart om pandemien i så fall ville påvirket personer i kontroll- og behandlingsgruppen ulikt. Pandemien kan også ha påvirket selve tiltaksdeltakelsen for deltakere på langvarige tiltak, og for de som begynte på tiltak mot slutten av 2019. Analysene viser stort sett det samme når vi gjennomfører de samme analysene med utgangspunkt i personer som begynte på tiltak fra januar 2016 til desember 2018, og som dermed i mindre grad bør være påvirket av koronapandemien.

Som nevnt, består kontrollgruppen vår både av personer som begynner på tiltak senere, og personer som ikke begynner på tiltak i det hele tatt, fordi vi avgrensner behandlingsgruppen til de som begynner på tiltak i løpet av ett år fra første registrering i en innsatsgruppe. Fra Tabell 6-1, ser vi at vår avgrensning innebærer at behandlingsgruppen består av de fleste personene som begynner på tiltak i løpet av 4 år etter første registrering, men også at det er en del som begynner på tiltak senere. Blant personer som først registreres med standardinnsats eller situasjonsbestemt innsats, er det mange som begynner på tiltak i løpet av det første halvåret etter registrering. Av alle i disse gruppene som begynner på tiltak i løpet av 4 år, er 80 prosent i vår behandlingsgruppe. Blant de som først registreres med spesielt tilpasset innsats, er det derimot relativt mange som også begynner på tiltak senere. Blant de som først registreres med spesielt tilpasset innsats, består vår behandlingsgruppe av 50 prosent av alle som begynner på tiltak i løpet av 4 år. Sammenlignet med de andre

**Tabell 6-1: Andel av hele utvalget som har begynt på et arbeidsmarkedstiltak i løpet av fire år**

Antall måneder etter første registrering	Standardinnsats	Situasjonsbestemt innsats	Spesielt tilpasset innsats
0-2	16,7 %	38,4 %	12,3 %
3-5	19,9 %	8,6 %	6 %
6-8	13 %	3,7 %	4,4 %
9-11	8,7 %	2,6 %	3,8 %
12-14	4,3 %	2,1 %	3,9 %
15-17	2 %	1,5 %	2,8 %
18-20	1,4 %	1,2 %	2,4 %
21-23	1,1 %	1,1 %	2,3 %
24-47	6,3 %	7,3 %	14,7 %
Begynner ikke på tiltak	26,6 %	33,6 %	47,6 %
N	15 037	21 319	18 881

Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

**Tabell 6-2: Fordeling av behandlingsgruppen etter innsatsgruppe ved første registrering i NAV (oppe), og innsatsgruppe ved oppstart i første tiltak (venstre) (prosent)**

	Standardinnsats	Situasjonsbestemt innsats	Spesielt tilpasset innsats
Standardinnsats	9,5 %	0,4 %	0,1 %
Situasjonsbestemt	80,9 %	91,9 %	0,8 %
Spesielt tilpasset	9,3 %	7,3 %	98,7 %
Annen gruppe	0,3 %	0,5 %	0,4 %
N	8 748	11 338	4 975

Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

**Tabell 6-3: Fordeling av utvalget etter innsatsgruppe ved første registrering, og eventuelt type tiltak (antall)**

	Standardinnsats	Situasjonsbestemt	Spesielt tilpasset
Ikke tiltak	6289	9981	13 906
AFT	124	178	543
AMO	2352	2772	388
Arbeidsrettet rehabilitering	46	63	464
Arbeidstrening	3009	4786	783
Avklaring	482	699	1326
Jobbklubb	1260	1052	42
Midlertidig lønnstilskudd	582	764	237
Oppfølging	592	568	424
Utdanning	91	121	561
Utvidet oppfølging i NAV	161	202	71
Annet	49	133	136

**Merknad:** Tiltakene er her definert etter grupperingen av enkelttiltak i Tabell A-1. Tiltak med færre enn 150 observasjoner totalt (uavhengig av innsatsgruppe) er en del av kategorien Annet.

innsatsgruppene, er det derimot en betydelig høyere andel som ikke begynner på noe tiltak i løpet av observasjonsperioden blant de som først registreres med spesielt tilpasset innsats. Blant alle innsatsgruppene, består størsteparten av kontrollgruppen av personer som ikke begynner på tiltak i løpet av 4 år. Fordi det er en relativt høy andel av tiltaksdeltakerne med spesielt tilpasset innsats som begynner på tiltak først ett år etter første registrering i NAV, har vi gjennomført robusthetsanalyser der vi inkluderer alle som begynner på tiltak i løpet av 23 måneder etter første registrering i NAV.

Hvilken innsatsgruppe en NAV-bruker er definert som, legger noen grunnleggende føringer for hvilke arbeidsmarkedstiltak de kan delta på, og hva slags oppfølging de får fra NAV. De aller fleste som begynner på et arbeidsmarkedstiltak er definert med situasjonsbestemt innsats eller spesielt tilpasset innsats når de begynner på tiltak, og tiltakene AFT og Utdanning er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne, noe som innebærer at personer med situasjonsbestemt innsats ikke kan delta på disse tiltakene. De fleste som var registrert med spesielt tilpasset innsats da de begynte på tiltak, var også registrert med dette ved første registrering hos NAV (Tabell 6-2). De fleste tiltaksdeltakerne med situasjonsbestemt innsats var også registrert med situasjonsbestemt innsats ved første registrering i NAV, men det er også mange som først var registrert med standardinnsats. Det er noen grunnleggende forskjeller mellom hva slags oppfølging tiltaksdeltakerne som først var registrert med standardinnsats har fått før oppstart i tiltak, sammenlignet med de som var registrert med situasjonsbestemt innsats fra start. Personer som først registreres med standardinnsats har registrert seg som ordinære arbeidssøkere, og ikke oppgitt informasjon som skulle tilsi at personen har behov for oppfølging fra NAV. De fleste personene i denne gruppen har fått svært begrenset oppfølging fra NAV i de første månedene fra de først registrerte seg. Det er først når de har vært arbeidssøkende i flere måneder at NAV begynner å følge opp personen, og vurdere om vedkommende kan ha behov for arbeidsmarkedstiltak for å komme i arbeid. Personer som er registrert med situasjonsbestemt innsats ved første registrering, har derimot oppgitt informasjon som tilsier at de har behov for oppfølging fra NAV. Disse personene skal komme i kontakt med en NAV-veileder relativt kort tid etter første registrering, og det vurderes løpende om personen har behov for arbeidsmarkedstiltak.

I estimeringen av effekter har vi valgt å estimere gjennomsnittseffekter for alle grupper samlet, men å inkludere første registrerte innsatsgruppe som en kontrollvariabel. Som en robusthetssjekk har vi også estimert tiltakseffekter for tre ulike grupper, etter hva slags innsatsgruppe brukerne hadde ved første registrering i NAV.<sup>10</sup> Separate estimeringer for disse gruppene er viktig som en robusthetssjekk fordi inndelingen gjør det mer sannsynlig at personene i behandlings- og kontrollgruppen er like, utover at behandlingsgruppen deltar på tiltak. Resultatene er imidlertid svært like med disse to ulike tilnærmingene, og vi har derfor valgt tilnærmingen med alle grupper sammen for at det skal bli færre resultater å forholde seg til. En kort omtale av de separate estimatene inngår i robusthetsanalysene i kapittel 6.3.

I analysen estimerer vi effekter av det første arbeidsmarkedstiltaket en person begynner på. Vi har inkludert alle typer arbeidsmarkedstiltak som vi har data på, men tiltakene med få deltakere er gruppert i kategorien Annet. Det er ikke alle arbeidsmarkedstiltakene som har overgang til arbeid som mål, og det er derfor mindre relevant å vurdere hvilken effekt disse tiltakene har på overgang til arbeid. Dette gjelder spesielt Avklaring. Vi har valgt å inkludere alle arbeidsmarkedstiltak, fordi alle med en innsatsgruppe i prinsippet kan delta på alle disse tiltakene, og modellen estimerer sannsynligheten for å begynne på hvert av de ulike tiltakene parallelt. Hadde vi for eksempel fjernet alle som deltar på Avklaring, ville personer i kontrollgruppen som i utgangspunktet har høy sannsynlighet for å delta på Avklaring, fått høyere sannsynlighet for å begynne på andre tiltak, uten at dette nødvendigvis er reelt. En oversikt over formål, målgruppe og maksimal varighet for tiltakene som inngår i effektanalysen finnes i Tabell 3-1.

#### 6.1.4 Hvor kommer variasjonen i tiltakssannsynlighet fra?

Vi sammenligner personer som er så like som mulig, men der noen deltar på tiltak og andre ikke. Et spørsmål som da melder seg, er hvor denne variasjonen mellom "like" personer kommer fra. Én viktig kilde vil være variasjon i hvilke tiltak som er tilgjengelige og som har kapasitet. Dette er noe NAV-veilederen i liten grad kan påvirke, og enda mindre den mulige tiltaksdeltakeren. Denne type variasjon er noe vi ønsker å utnytte. Videre har NAV-veiledere, -kontorer, og -fylker relativt stor autonomi knyttet til tildeling av tiltak. Denne autonomien kan være en kilde til geografisk og tidsmessig variasjon mellom hva slags deltakere som deltar på ulike typer arbeidsmarkedstiltak. For eksempel kan det tenkes at forskjeller i preferanser og føringer kan gjøre at noen kontorer bruker enkelte tiltak i betydelig større eller mindre omfang enn andre, uavhengig av hva slags brukere de har. Det kan også være at enkelte kontorer typisk igangsetter tiltak betydelig raskere enn andre kontorer. Dette kan føre til at personer som ville deltatt på et tiltak ved et NAV-kontor, ville deltatt på et annet tiltak, eller ikke noe tiltak overhodet, ved et annet kontor. Disse kontorforskjellene kan i utgangspunktet være en kilde til eksogen variasjon, altså tilfeldig variasjon, som kan brukes for å estimere kausale effekter av arbeidsmarkedstiltakene. Selv om ikke dette er kjernen i vår tilnærming, innretter vi den slik at vi også utnytter denne variasjonen. Dette gjør vi ved å utelate forklaringsvariabler som direkte identifiserer brukernes geografiske eller tidsmessige tilhørighet, som personens bostedskommune eller -fylke, NAV-kontor eller -fylke, eller år og måned. Når vi estimerer sannsynligheten for at en person begynner på et tiltak, tar vi altså ikke hensyn til om personen tilhører et NAV-kontor som ville bidratt til å øke eller redusere sannsynligheten for å begynne på det tiltaket. Siden vår identifikasjonsstrategi sammenligner personer som har lik sannsynlighet for å begynne på et tiltak, ville inkludering av slike forklaringsvariabler gjort at vi med større sannsynlighet ville sammenlignet personer fra de samme NAV-kontorene. Det kunne vært ønskelig å gjøre for å fange opp at kontorers tiltaksstrategi kan variere systematisk med arbeidsmarkedsutfall. Imidlertid ville vi da ikke utnyttet variasjonen mellom kontorer i bruk av ulike tiltak. Når vi utelater informasjon om hvilket NAV-kontor hver person tilhører, er det større sannsynlighet for at kontrollgruppen består av personer som ikke har deltatt på tiltak, fordi deres NAV-kontor i relativt mindre grad enn andre kontorer, bruker dette tiltaket. Det er likevel mange geografiske og tidsmessige forhold som kan påvirke hvor godt et tiltak fungerer, og dermed også de estimerte effektene av tiltaket. For å hensynta slike forhold har vi inkludert variabler som beskriver lokale forhold som arbeidsledighet, sentralitet og befolkningens utdanningsnivå.

#### 6.1.5 Utfall og tolkning av resultatene

Metoden vi har beskrevet over kan brukes til å analysere flere ulike estimander, det vil si det vi ønsker å estimere. Vi fokuserer på gjennomsnittseffekten av et tiltak for personer som faktisk mottar tiltaket, også kalt

<sup>10</sup> Tiltakseffektene er estimert separat for:

1. Personer som var registrert med situasjonsbestemt innsats ved første registrering i NAV
2. Personer som var registrert med standardinnsats ved første registrering i NAV, men som registreres med enten situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats i løpet av det første året etter første registrering. Kontrollgruppen er her definert som at de var registrert med standardinnsats ved første registrering i NAV, og at de er registrert med enten situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats ved deres pseudo-opptart.
3. Personer som var registrert med spesielt tilpasset innsats ved første registrering i NAV

average treatment effect on the treated (ATET), og gjennomsnittseffekten av tiltaket for hele populasjonen, kalt average treatment effect (ATE). ATET er den gjennomsnittlige effekten av tiltaket for de som faktisk har deltatt på tiltaket, mens ATE er den gjennomsnittlige effekten av tiltaket for utvalget som helhet, altså både dem som faktisk har deltatt på tiltaket og dem som ikke har deltatt. Ved å sammenligne ATE og ATET kan man også si noe om dagens strategi for tildeling av tiltaket virker hensiktsmessig. Hvis ATET for et tiltak er signifikant høyere enn ATE, kan dette tolkes som at tiltaket faktisk brukes på deltakerne som har best effekt av tiltaket.

Maskinlæringsteknikkene gir også nye muligheter for å identifisere heterogene effekter av tiltak for ulike grupper av NAV-brukere. I tillegg til undersøkelser av heterogenitet mellom kategoriske variabler, som forskjeller mellom kjønn, utdanningsnivåer, definerte aldersgrupper, bidrar maskinlæringsteknikkene til at vi også kan undersøke heterogenitet for kontinuerlige variabler. Det gjør at vi for eksempel kan undersøke hvordan virkningene av et gitt tiltak varierer for personer i ulike aldre og med varierende arbeidshistorikk, og kan skille mellom arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne ved første registrering. De heterogene effektene vi estimerer, såkalte group average treatment effects (GATEs), bygger i likhet med de aggregerte gjennomsnittseffektene (ATE og ATET) på de dobbelt robuste scorene. De estimerte heterogene effektene viser om personer med gitte kjennetegn, i gjennomsnitt har andre virkninger av et tiltak enn personer med andre kjennetegn.

Vi fokuserer på hvilken effekt deltakelse på arbeidsmarkedstiltak har på to overordnede utfall;

- Antall måneder i arbeid i løpet av et år, der vedkommende er definert å være i jobb en måned dersom vedkommende har en månedlig lønnsinntekt over 1/12G og en avtalt stillingsprosent på minst 20 prosent
- Årlig lønnsinntekt, målt i 2022-kroner

De fleste arbeidsmarkedstiltak vil typisk innebære en innlåsningseffekt mens tiltaket pågår, fordi deltakerne har redusert aktivitet knyttet til jobbsøking mens tiltaket pågår. For å belyse omfanget av slike innlåsningseffekter, undersøker vi effektene i hvert av de tre årene etter oppstart i tiltak hver for seg. Dette bidrar til å synliggjøre hvordan effektene av de ulike tiltakene varierer gjennom de første tre årene.

Vi estimerer effektene av det første tiltaket som deltakere i behandlingsgruppen begynner på, men en del av deltakerne begynner også på tiltak i etterkant av dette. Det innebærer at eventuelle effekter av etterfølgende tiltak, inngår i effektestimaten for det første tiltaket vi estimerer effekter av. Sånn sett kan effektestimaten tolkes som en slags bruttoeffekt. En oversikt over hvor stor andel av tiltakene vi estimerer effekter for, som etterfølges av et annet tiltak kort tid etterpå, vises i Tabell B-3.

### 6.1.6 Usikkerhet og vurdering av identifikasjonsstrategi

Generelt skal man alltid være varsom med å tolke resultater fra ikke-eksperimentelle data kausalt, og være klar over hva de mest nærliggende fallgruvne kan være. Den største faren er at det kan være uobserverte forskjeller mellom kontroll- og behandlingsgruppen som påvirker sannsynligheten for å begynne på et tiltak eller det kontrafaktiske utfallet, og som vi ikke klarer å kontrollere for. I hvilken grad våre estimater kan tolkes kausalt, avhenger i stor grad av hvorvidt vår innretning av analysen, for eksempel at vi estimerer separate effekter for de ulike innsatsgruppene og kaster ut personer som ikke var registrert i NAV ved deres pseudo-oppstart, sammen med de inkluderte forklaringsvariablene (Tabell 6-4), bidrar til å fange opp eventuelle uobserverte kjennetegn mellom behandlings- og kontrollgruppen. Vi mener at justeringer vi har gjort i analyseoppsettet, og den utfyllende listen med kontrollvariabler som benyttes, bidrar til å styrke sannsynligheten for at behandlings- og kontrollgruppens uobserverte kjennetegn i gjennomsnitt er like, men det finnes det ingen garanti for. Vi kan samtidig gjøre noen tester for å undersøke om det er sannsynlig at kontroll- og behandlingsgruppen også er like når det gjelder uobserverte kjennetegn, og se til relevant forskningslitteratur.

Metoden differences-in-differences (DiD) er en utbredt og anerkjent metode for å estimere kausale virkninger av en intervensjon. Enkelt forklart baserer metoden seg på å sammenligne differansen i utfall før og etter intervensjonen mellom de som har mottatt intervensjonen, og de som ikke har det. I sin enkleste form baserer metoden seg på en grunnleggende forutsetning om at behandlings- og kontrollgruppen må følge samme trend i perioden før intervensjonen, og antar at begge gruppene ville fulgt samme trend i perioden etter, i den uobserverbare, kontrafaktiske situasjonen der ingen eller begge grupper fikk intervensjonen. For at metoden skal ha troverdighet, må altså behandlings- og kontrollgruppen følge samme utvikling i perioden før intervensjonen, for å sannsynliggjøre at de også ville fulgt samme trend i de kontrafaktiske situasjonene.

**Tabell 6-4: Forklaringsvariabler som er inkludert i estimeringen**

Variabelinnhold	Definisjon
Kjønn	Kategorisk variabel for kjønn
Alder	Alder man fyller inneværende år
Innvandring	Innvandringsgruppe (4 kategorier) Antall måneder siden første innvandringstidspunkt (10 kategorier)
Utdanning	Høyeste fullførte utdanningsnivå (8 kategorier)
Arbeids- og ledighetshistorikk	Antall måneder man har hatt lønnsinntekt $\geq 1/12G$ og stillingsprosent $\geq 20\%$ i løpet av siste 12 måneder Antall år med lønnsinntekt $\geq 1G$ i løpet av siste 5 år Antall år med lønnsinntekt $\geq 3G$ i løpet av siste 5 år Antall år med pensjonsgivende inntekt $\geq 3G$ i løpet av siste 10 år. Ledighetskategorier for sammenhengende ledighet siste 6 mnd (3 kategorier; i arbeid, ledig i mindre enn 6 måneder og ledig i 6 mnd eller mer) Var i arbeid 6 mnd før første registrering i NAV (lønnsinntekt $\geq 1/12G$ og stillingsprosent $\geq 20\%$ ) Var i arbeid 12 mnd før første registrering i NAV (lønnsinntekt $\geq 1/12G$ og stillingsprosent $\geq 20\%$ ) Var i arbeid med høy inntekt 6 mnd før første registrering i NAV (lønnsinntekt $\geq 3/12G$ og stillingsprosent $\geq 20\%$ ) Var i arbeid med høy inntekt 12 mnd før første registrering i NAV (lønnsinntekt $\geq 3/12G$ og stillingsprosent $\geq 20\%$ )
Mottak av ytelser	Antall måneder man har mottatt hver av følgende ytelser i løpet av de siste 24 månedene: AAP, introduksjonsstønad, kvalifikasjonsstønad, sosialhjelp, sykepenger og dagpenger
Familie- og bosituasjon	Familietype (8 kategorier) Antall barn i husholdningen (4 kategorier)
NAV-historikk*	Antall måneder registrert med hver av følgende i løpet av de siste 60 månedene: Innsatsgruppe og arbeidsmarkedstiltak
Uførehistorikk	Antall måneder registrert som ufør i løpet av de siste 24 månedene, fordelt i tre uførekategorier: 10-49 prosent ufør, 50-94 prosent ufør og 95-100 prosent ufør
Bostedskommune og konjunkturer	Sentralitetsindeks (3 kategorier) Arbeidsledighet i bostedskommunen inneværende måned, siste 5 måneder og neste 6 måneder (6 kategorier) Gjennomsnittlig månedsinntekt i bostedskommune inneværende år (6 kategorier) Gjennomsnittlig uføreprosent i bostedskommune inneværende år (8 kategorier)

\*Merk gruppene er definert som at de ikke har vært registrert i en innsatsgruppe eller tiltak de siste 24 månedene

Vår identifikasjonsmetode baserer seg ikke direkte på DiD, men undersøkelse av trendene til behandlings- og kontrollgruppene i perioden før de registreres hos NAV kan gi en indikasjon på kvaliteten til kontrollgruppene. Dersom kontroll- og behandlingsgruppene har lik utvikling, altså parallelle trender, før første registrering hos NAV, kan det være et argument for at gruppene også kan være like når det gjelder ikke observerte forskjeller. Motsatt vil det svekke estimatenes troverdighet dersom utviklingen ikke er lik i denne perioden.

For å kontrollere for de observerbare forskjellene mellom behandlings- og kontrollgruppene, bruker vi de estimerte sannsynlighetene for å begynne på tiltak, for å vekte utfallene til gruppene. For at det skal være sannsynlig at vi har en troverdig kontrollgruppe, må ikke bare trendene til behandlings- og kontrollgruppen før første registrering hos NAV være parallelle, men de bør også være sammenfallende. Når vi undersøker utviklingen i de vektete andelene som er i jobb før første registrering hos NAV, ser vi at alle gruppene har svært lik utvikling i perioden før første registrering, uavhengig av type tiltak (Figur 6-1). De fleste har også sammenfallende utvikling. Det eneste unntaket er AFT, der det er tendenser til en viss nivåforskjell mellom behandlings- og kontrollgruppen. Det kan tyde på at de estimerte effektene for AFT bør tolkes med noe større usikkerhet enn de øvrige tiltakene. Forskjellen er likevel ikke stor. For enkelte tiltak har behandlingsgruppen en mer ujevn utvikling enn andre, noe som antakeligvis skyldes at det ikke er så mange personer i disse gruppene,



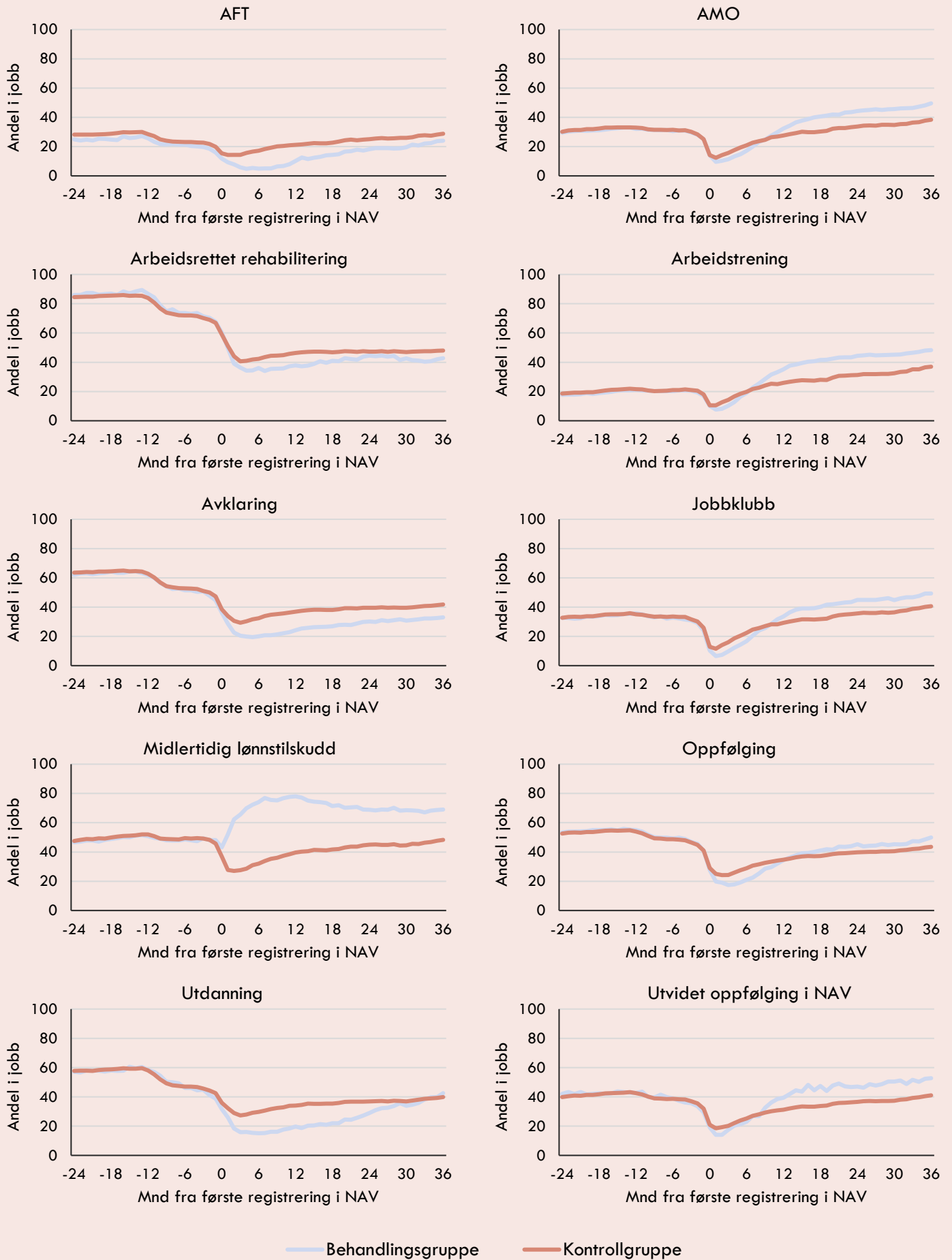
slik at utviklingen er mer sårbar for tilfeldige utslag. Til tross for dette er også utviklingen i disse gruppene stort sett lik som kontrollgruppene. Generelt fremstår det altså som at behandlings- og kontrollgruppene har lik utvikling i perioden før første registrering i NAV, for alle tiltak og innsatsgrupper. Merk at det ikke er mulig å sammenligne forløp fra oppstart i tiltak i disse figurene, siden behandlingsgruppens oppstart i tiltak skjer i hele perioden fra 0 til 11 måneder etter første registrering i NAV.

I Figur 6-1 fremgår det at blant deltakerne i en del tiltak, er det en relativt høy andel som er registrert i arbeid på tidspunkt 0. Samme måned som man registreres i en innsatsgruppe er det altså en del som har vært i arbeid, definert som at de i løpet av måneden har hatt en yrkesinntekt over 1/12 G og en stillingsprosent på minst 20%. Dette kan delvis forklare av at man ikke bare får tildelt en innsatsgruppe eller delta på tiltak for å skaffe seg nytt arbeid, men også for å beholde arbeid dersom man står i fare for å falle ut. Som vist i kapittel 4.2 var de fleste som var registrert i arbeid samme måned som de begynte på tiltak, enten på tiltak som innebar at man var ansatt hos en arbeidsgiver, eller tiltak som kan ha formål om å beholde arbeid. Siden vi har data per måned og ikke per dag, er det antakeligvis også noen som faller ut av jobb samme måned som de registreres i en innsatsgruppe, noe som underbygges av at andelen som er i jobb faller etter tidspunkt 0 for behandlingsgruppen i en del av tiltakene. Det kan også være noen som kommer over i ny jobb samme måned som de registreres i en innsatsgruppe. Sistnevnte er uansett en relevant gruppe å inkludere i utvalget. For behandlingsgruppen kan overgangen til jobb være et resultat av tiltak som er iverksatt tidlig, og for kontrollgruppen kan det tenkes at de ikke ville hatt overgang til jobb dersom de hadde begynt på tiltak kort tid etter registrering i innsatsgruppe. Videre skal det nevnes at hvorvidt en person er i arbeid ved tiltaksstart verken er input i den empiriske analysen eller noe viktig utfall. Når vi undersøker størrelsen på yrkesinntekten til de som er registrert i arbeid på tidspunkt 0, ser vi at for de fleste tiltak er det godt over halvparten som er registrert med lav inntekt. For personene som senere begynner i AFT, AMO, Arbeidstrening, Jobbklubb eller Utvidet oppfølging i NAV, har over halvparten av de som er registrert i jobb på tidspunkt 0, en yrkesinntekt som er lavere enn 3/12 G. For personer som begynner i de øvrige tiltakene er det også nesten halvparten som har en yrkesinntekt som er lavere enn 3/12 G.

I en del studier, spesielt studier basert på tyske data, har bruken av propensity scores til estimering av effekter av arbeidsmarkedstiltak vært relativt robust, altså relativt upåvirket, av uobserverte kjennetegn, gitt at man har et rikt utvalg av administrative data. Se for eksempel *Unobservable, but unimportant? The relevance of usually unobserved variables for the evaluation of labor market policies* (Caliendo, et al., 2017) og *How sensitive are matching estimates of active labor market policy effects to typically unobserved confounders?* (Tübbicke, 2023). I studiene har man hatt tilgang på en rekke typisk uobserverbare kjennetegn, som personlighetstrekk, holdninger, forventinger, relasjoner og sosiale ferdigheter og familiehistorikk, og undersøkt hvor stor rolle dette spiller i estimering av effekter av arbeidsmarkedstiltakene. I disse studiene spilte de uobserverte kjennetegnene en betydelig rolle i seleksjon inn i tiltak, men hadde lite å si for de estimerte effektene av arbeidsmarkedstiltakene. Studiene konkluderer med at omfattende kontrollvariabler over typisk observerbare kjennetegn, spesielt om personenes arbeidsmarkedshistorikk, kan holde for å estimere effekter av arbeidsmarkedstiltak, og for å komme med policybeslutninger. Det er flere likheter mellom metoden som er brukt i disse studiene og metoden vi benytter, og vi har også benyttet et rikt utvalg av observerbare kjennetegn. Samtidig baserer disse studiene seg på en annen institusjonell setting enn den norske, og vi kan ikke automatisk legge til grunn at funnene også gjelder for estimering av effekter av arbeidsmarkedstiltak i Norge. Forskningen kan likevel tyde på at estimering av effekter ved bruk av propensity scores kan fungere godt for å evaluere effekter av arbeidsmarkedstiltak.

Det er også verdt å påpeke at enkelte av arbeidsmarkedstiltakene som vi undersøker effektene av, ikke har varighet på lenger enn noen få uker eller et par måneder. Dette gjelder spesielt Arbeidsrettet rehabilitering, Avklaring og Jobbklubb. Siden disse tiltakene er såpass kortvarige, bør man tolke de estimerte effektene, spesielt på lang sikt, med noe større usikkerhet enn de andre tiltakene.

**Figur 6-1: Vektet utvikling i månedlig jobbsannsynlighet for kontroll- og behandlingsgruppene, før og etter første registrering i NAV**



**Merknad:** I jobb er definert som at man har en yrkesinntekt på minst 1/12 G og en stillingsprosent på minst 20 prosent.  
**Kilde:** Registerdata fra NAV og SSB.

## 6.2 Overordnede effekter av arbeidsmarkedstiltak

### 6.2.1 Årlige effekter i løpet av tre år etter oppstart i tiltak

Figur 6-2 og Figur 6-3 viser de estimerte effektene av å begynne på ulike tiltak, sammenlignet med å ikke begynne på tiltak. Vi fokuserer her på ATET-estimatene, det vil si effektene for de som faktisk har begynt på tiltakene. Figur 6-2 viser tiltakenes effekt på hvor mange måneder tiltaksdeltakerne i gjennomsnitt er i jobb per år etter oppstart i tiltak, og Figur 6-3 viser tiltakenes effekt på tiltaksdeltakernes gjennomsnittlige lønnsinntekt per år etter oppstart i tiltak. For hvert tiltak måles effekter i tre tidsintervaller; 1-12, 13-24 og 25-36 måneder etter oppstart i tiltaket. Konfidensintervall for disse tre utfallene er representert ved henholdsvis heltrukne, kort-stiplet og lang-stiplet linje. Dersom konfidensintervallene krysser den heltrukne, horisontale linjen, er ikke effektene signifikant forskjellige fra 0. At effektene ikke er signifikant forskjellige fra 0 innebærer at det er større usikkerhet knyttet til om tiltaket har en effekt i denne perioden.

Begge figurene viser de samme mønstrene. Midlertidig lønnstilskudd skiller seg ut som tiltaket med de klart største positive effektene, i alle 3 år. De positive effektene er klart størst i det samme året som deltakerne starter på tiltaket. Det første året fører midlertidig lønnstilskudd til at deltakerne i snitt er 5 måneder lenger i arbeid, og har en gjennomsnittlig lønnsinntekt som er nesten 200 000 kroner høyere, enn om de ikke hadde deltatt på tiltak. Tiltaket innebærer at deltakerne får utbetalt lønn av arbeidsgiver, så det er som forventet at tiltaket har en stor positiv effekt det første året. I det andre året omtrent halveres de positive effektene, og effektene reduserer ytterligere noe det tredje året. De positive effektene i år 2 og 3 er likevel betydelige, og fortsatt større enn alle andre tiltak, noe som kan tyde på at mange av tiltaksdeltakerne klarer å bli værende i jobb også etter at tiltaket er over.

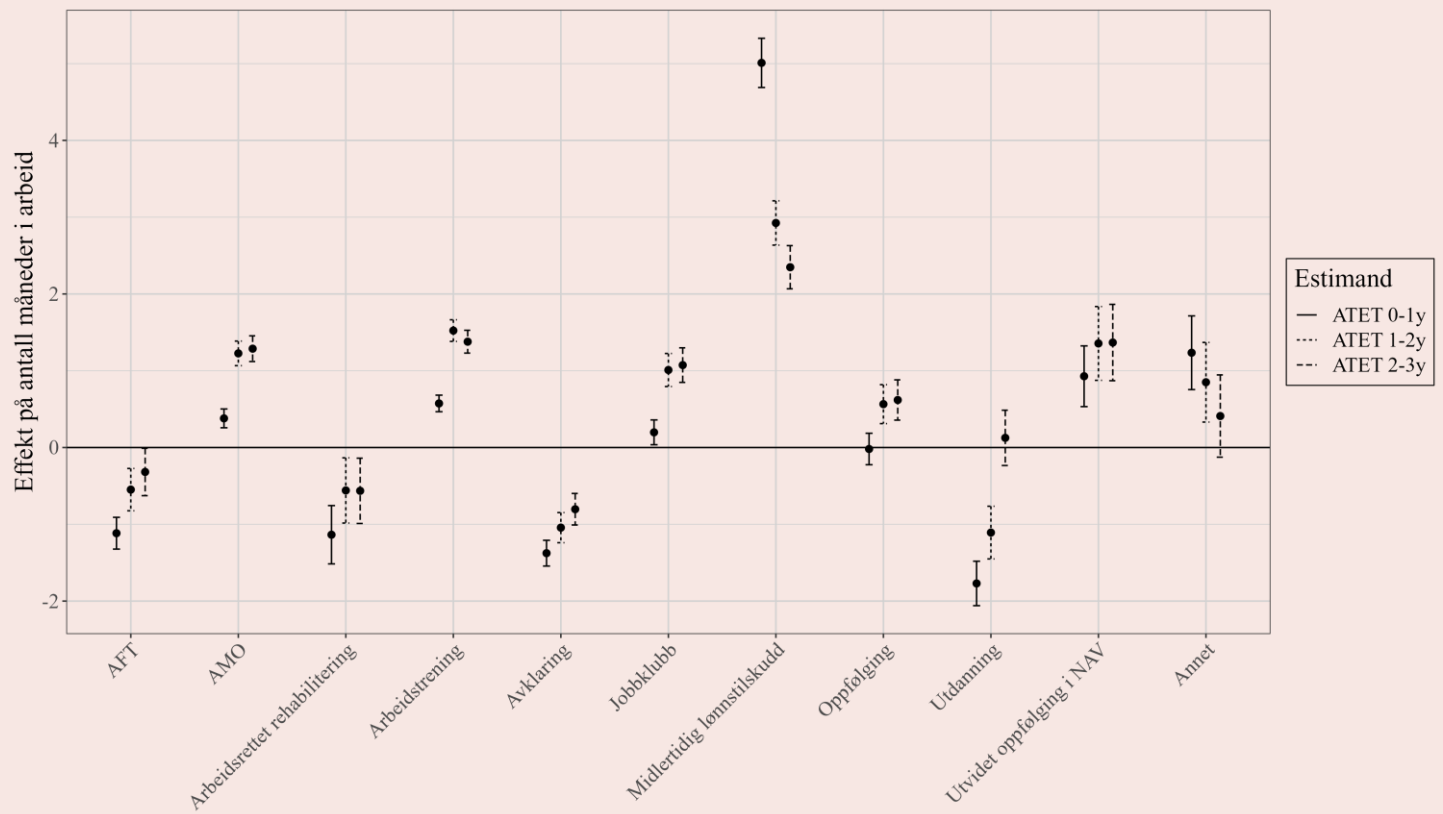
AMO, Arbeidstrening, Jobbklubb, Oppfølging og Utvidet oppfølging i NAV, har ganske like mønstre; liten eller null effekt det første året, men positive effekter andre og tredje året. For AMO, Arbeidstrening og Utvidet oppfølging er de estimerte effektene i år 2 og 3 at tiltakene bidrar til at deltakerne i gjennomsnitt er 1,5 måned lenger i jobb per år, og har omtrent 50 000 kroner høyere årlig lønnsinntekt. For Jobbklubb og særlig Oppfølging er de positive effektene i år 2 og 3 en del mindre, og Oppfølging har ingen positiv effekt det første året. At tiltakene har lav eller ingen effekt det første året kan skyldes flere ting. En del tiltak kan vare over flere måneder, som AMO, Arbeidstrening, Oppfølging og Utvidet oppfølging. I så fall kan tiltaket ha en innlåsingseffekt, altså at deltakerne har lavere jobbsannsynlighet mens tiltaket pågår, fordi de da bruker mindre eller ingen tid på jobbsøking. Det kan også skyldes at tiltakene faktisk ikke har en positiv effekt på kort sikt, og at det tar tid før de positive effektene får utslag. Det kan for eksempel tenkes at et tiltak ikke nødvendigvis bidrar til at deltakerne kommer raskere i jobb, men at de finner en jobb som de klarer å bli værende i over tid. I så fall kan de positive effektene av et tiltak først komme etter noen år.

Utdanning har betydelige negative effekter på deltakernes jobbtilknytning både det første og andre året etter oppstart. Dette har sammenheng med at tiltaket kan innebære at deltakerne gjennomfører ordinær utdanning på videregående skole eller høyskole/universitet. Det er et mål at deltakerne gjennomfører påbegynt opplæring, og tiltaket kan dermed vare i flere år. Derfor er det lite overraskende at tiltaket har en kraftig innlåsingseffekt de to første årene. De estimerte effektene av Utdanning gjør et kraftig hopp i det tredje året, men ikke nok til at tiltaket har signifikant positive effekter. Den kraftige økningen fra år 2 til 3 kan likevel indikere at Utdanning har positive effekter etter år 3, noe vi undersøker videre i kapittel 6.2.2.

AFT og Arbeidsrettet rehabilitering har betydelige negative effekter i år 1, og mindre, men fortsatt negative, effekter i år 2 og 3. Begge tiltakene er rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne, som det kan antas at har relativt stort oppfølgingsbehov sammenlignet med mange av deltakerne i de andre tiltakene. Våre funn kan indikere at tiltakene har en negativ innlåsingseffekt mens tiltaket pågår, men at tiltakene ikke har en positiv effekt på deltakernes jobbtilknytning etter dette. Dette kan skyldes at tiltakene faktisk ikke bidrar til å styrke deltakernes jobbtilknytning, hvert fall i gjennomsnitt.

Avklaring har tydelige negative effekter i alle tre år. Formålet med Avklaring er å «(...) kartlegge og vurdere deltakernes arbeidsevne og eventuelle spesifikke behov for bistand for å skaffe seg eller beholde arbeid.». I motsetning til de fleste andre arbeidsmarkedstiltakene har altså ikke Avklaring direkte mål om å styrke deltakernes arbeidstilknytning. At tiltaket ikke har positive effekter på deltakernes arbeidstilknytning, betyr dermed ikke at tiltaket ikke fungerer etter formålet. Det samme kan sies om Arbeidsrettet rehabilitering, som er et relativt kortvarig tiltak som ikke har overgang til arbeid som et uttalt mål.

**Figur 6-2: Effekt på antall måneder i arbeid,\* per år etter oppstart i tiltak**

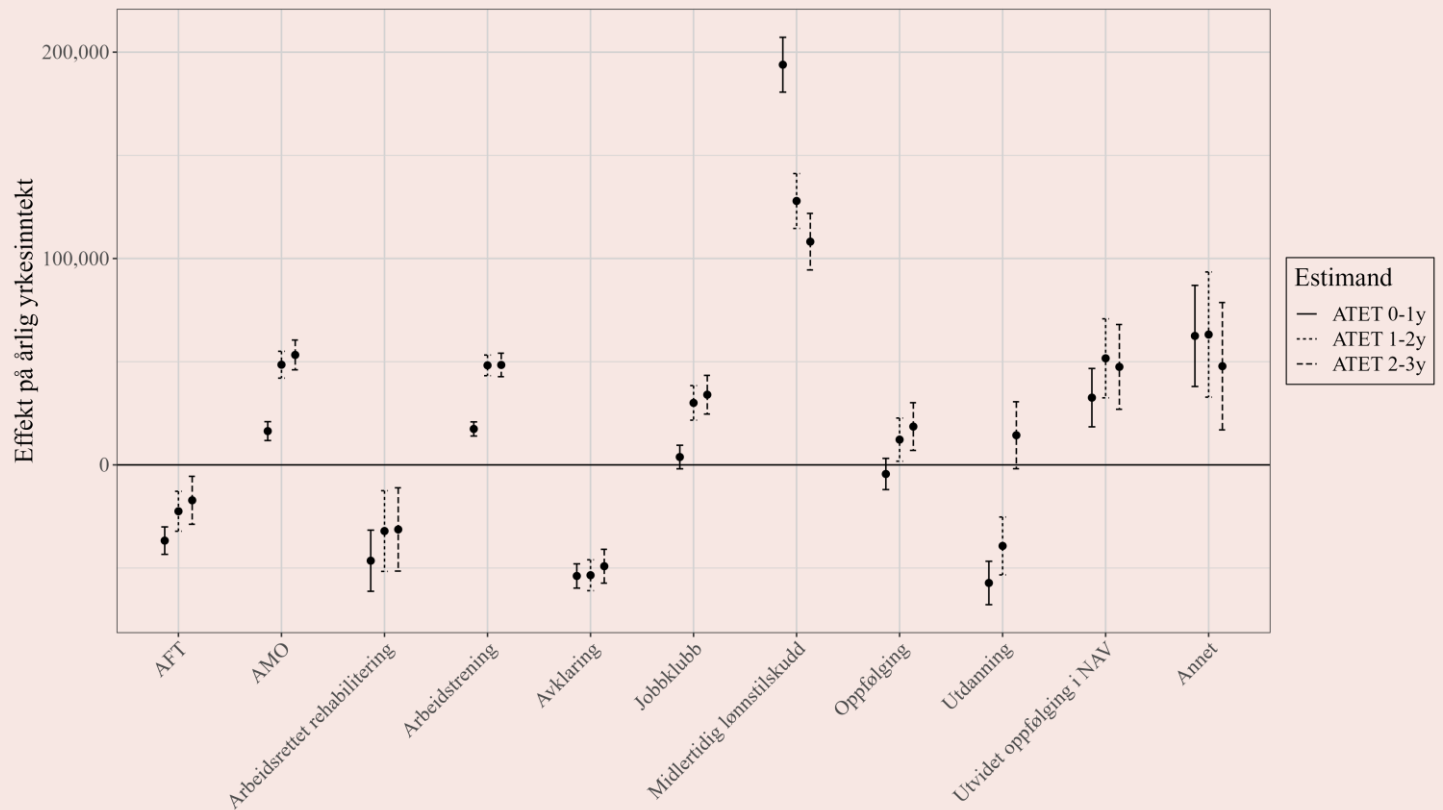


**Merknad:** Effektene er estimert basert på tiltaksdeltakelse i perioden juli 2017 til desember 2019.

Kategorien **Annet** er en samlekategori for tiltakene med for få observasjoner til at det var mulig å estimere effekter av tiltaket. Estimatenes for **Annet** er dermed av lite interesse.

\*I arbeid er definert som at man er registrert med en månedlig yrkesinntekt på minst 1/12 G og en stillingsprosent på minst 20 prosent.

**Figur 6-3: Effekt på årlig lønnsinntekt, per år etter oppstart i tiltak**



**Merknad:** Effektene er estimert basert på tiltaksdeltakelse i perioden juli 2017 til desember 2019.

Kategorien **Annet** er en samlekategori for tiltakene med for få observasjoner til at det var mulig å estimere effekter av tiltaket. Estimatenes for **Annet** er dermed av lite interesse.

### 6.2.2 Månedlige effekter, og effekter 3 til 4 år etter oppstart i tiltak

AFT, Arbeidsrettet rehabilitering og Utdanning er alle tiltak som har tydelige negative effekter på jobbsannsynlighet det første året, men mindre negative eller ikke signifikante effekter det andre og tredje året etter oppstart i tiltaket. Både AFT og Utdanning er tiltak som kan vare i flere år. Vi kan derfor ikke utelukke at disse tiltakene har positive effekter på sikt, men det er tydelig at tiltakene har noen innlåsningseffekter som trekker ned totaleffekten. For å undersøke om det er noen tydelige utviklingstrekk i tiltakenes effekt på jobbsannsynlighet over tid, er det interessant å studere tiltakenes effekt på deltakernes månedlige jobbsannsynlighet i de tre årene vi undersøker.

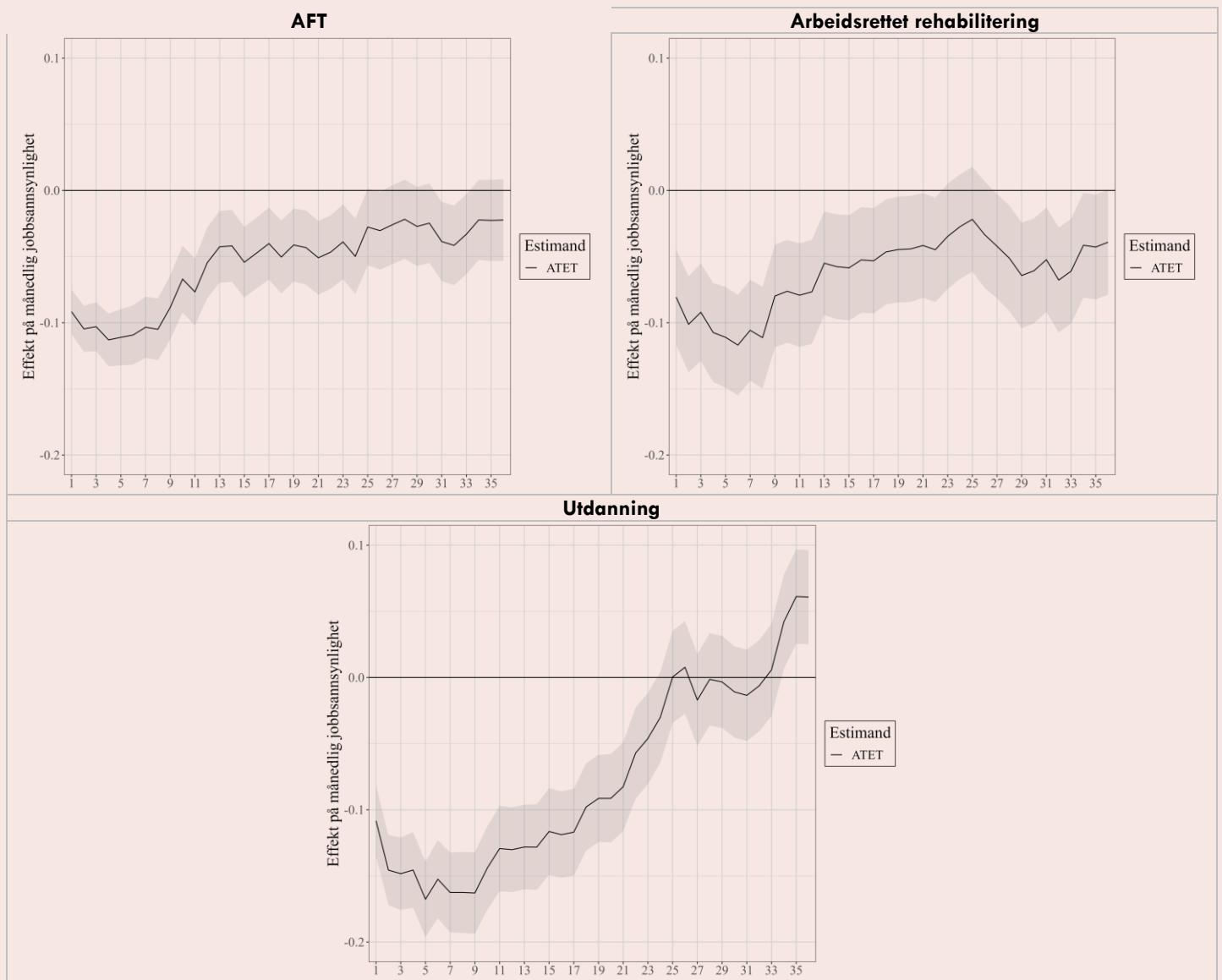
Figur 6-4 viser først estimerte effekter måned for måned av å delta i AFT. I de første månedene er effekten på sannsynligheten for å være i jobb rundt  $-0,10$ , det vil si 10 prosentpoeng lavere enn i kontrollgruppen. I løpet av den videre tiden opp til måned 12 halveres den negative effekten til omtrent  $-0,05$ . Den negative effekten reduseres mer gradvis etter dette, og i den siste perioden opp mot 36 måneder etter oppstart, er ikke effekten signifikant forskjellig fra 0. Ettersom AFT kan gis inntil ett år og forlenges i ytterligere ett år, vil det mellom måned 12 og 24 være noen som fortsatt er i tiltaket. Blant personer som begynte på AFT i 2018 var det for eksempel  $\frac{1}{4}$  som fortsatt var i tiltaket etter ett år.

Arbeidsrettet rehabilitering har tydelig negative effekter på deltakernes jobbsannsynlighet hele det første året. Etter 8 måneder begynner den negative effekten å reduseres raskt, før det flater ut rundt 13 måneder etter oppstart. I stort sett alle 36 månedene etter oppstart i tiltaket er den estimerte effekten av tiltaket negativ.

Utdanningstiltaket har større og mer langvarige innlåsningseffekter, men skiller seg ut ved å ha den kraftigste positive trenden etter hvert, og ender med tydelige positive, statistisk signifikante effekter fra 34 måneder etter oppstart. Den tydelige positive utviklingen kan indikere at Utdanning har store positive effekter også etter 36 måneder. For å undersøke om noen av tiltakene, og spesielt Utdanning, har positive effekter også fire år etter oppstart, estimerer vi effekter ved å bruke data om NAV-brukere som ble registrert for første gang i 2016 og 2017 (Figur 6-5). Estimaten inneberer altså at vi estimerer effekter av tiltak som ble påbegynt i perioden januar 2016 til desember 2018. I denne perioden ble flere av arbeidsmarkedstiltakene endret, deriblant AFT og Arbeidstrening, så det er mindre interessant å undersøke effekten av disse tiltakene.

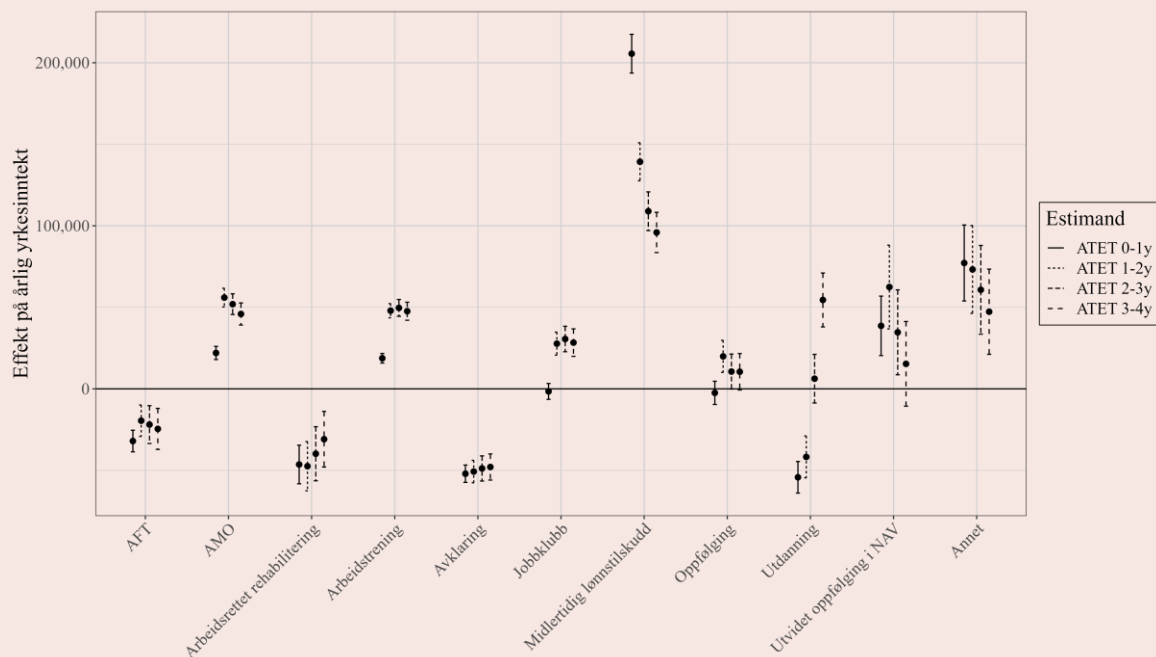
Estimatene viser at de fleste tiltakene har lignende effekter i de tre første årene som våre opprinnelige estimater, og de fleste tiltakene har relativt lik effekt i år 3-4 som i år 2-3. Det største unntaket er Utdanning, som har store, positive virkninger på deltakernes lønnsinntekt i år 3-4. Resultatene tyder på at Utdanning har en kraftig innlåsningseffekt de første to årene, fordi mange av deltakerne hadde kommet seg i jobb i denne perioden dersom de ikke hadde deltatt på tiltaket. Når tiltaket er ferdig, har det derimot en stor positiv effekt på deltakernes sysselsetting, antakeligvis fordi tiltaket bidrar til å kvalifisere deltakerne til annet type arbeid enn de hadde fått i fravær av tiltaket.

**Figur 6-4: Månedlig effekt på jobbsannsynlighet for AFT, Arbeidsrettet rehabilitering og Utdanning**



**Merknad:** Effektene er estimert basert på tiltaksdeltakelse i perioden juli 2017 til desember 2019.

**Figur 6-5: Effekt på årlig lønnsinntekt, 4 år etter oppstart i tiltak**



**Merknad:** Disse estimatene er beregnet med utgangspunkt i NAV-brukere som ble registrert i en innsatsgruppe for første gang i perioden 2016 og 2017, og som begynte på tiltak i perioden januar 2016 til desember 2018.

### 6.2.3 Våre estimater og tidligere forskning

Rapporten «Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer» (von Simson, 2023) gjennomgår studier av ulike typer aktiviseringspolitikk i Norge fra cirka år 2000 til og med 2022. Litteraturgjennomgangen er avgrenset til behandlingseffekter på sysselsetting. I tillegg inneholder rapporten «Hvor godt virker arbeidsforberedende trening?» (Berg, et al., 2023) estimater på effektene av AFT på deltakernes sysselsetting. I Tabell 6-5 har vi gjennomført en kort kvalitativ oppsummering av våre estimater av tiltakenes effekter på sysselsetting, sammenlignet med estimater fra tidligere forskning. Merk at flere av våre tiltaksgrupperinger i praksis består av ulike tiltak, og at flere av tiltakene kan ha endret seg over tid.

Våre estimerte effekter ser stort sett ut til å være i tråd med tidligere forskning, med enkelte unntak. Tidligere forskning har vist at Arbeidstrening har negative effekter på deltakernes sysselsetting. Disse studiene har tatt utgangspunkt i effekter av tiltaket Arbeidspraksis i ordinær virksomhet, som var forløperen til tiltaket som i dag er kjent som Arbeidstrening. En av de viktigste årsakene til at Arbeidspraksis i ordinær virksomhet ble erstattet av Arbeidstrening, var nettopp at forskning viste at tiltaket hadde negative effekter på deltakernes sysselsetting. Arbeidstrening ble innført i 2017, og innebar et tydeligere fokus på hva som skulle være formålet med tiltaket, tettere oppfølging underveis og redusert varighet. Vi har altså estimert effekter av Arbeidstrening slik tiltaket gjennomføres i dag. Våre estimater viser at Arbeidstrening har betydelige positive effekter på deltakernes sysselsetting, noe som kan tyde på at innstrammingene i tiltaket har vært vellykket. Effektene av Arbeidstrening belyses ytterligere i rapporten *Evaluering av arbeidsmarkedstiltaket Arbeidstrening* (Oslo Economics, 2024), som blir publisert i 2024.

Evalueringen av AFT (Berg, et al., 2023) fant at tiltaket hadde positive effekter på deltakernes jobbtilknytning. Studien finner også at de positive effektene av AFT er i mindre størrelsesorden enn positive effekter av andre tiltak, men at deltakerne på AFT også er annerledes enn deltakerne på disse tiltakene. Til sammenligning finner vi at AFT har tydelig negative effekter på deltakernes jobbtilknytning, i alle år. At vi får andre resultater, kan skyldes flere ting. Først og fremst er det viktig å understreke at både denne studien, og evalueringen av AFT, baserer seg på ikke-eksperimentelle data. Dette understreker at estimatene uansett vil være heftet med en viss usikkerhet, og man skal være forsiktig med å tolke estimatene som «fasiten» for hvor godt et tiltak fungerer. Hva slags modell man bruker for å estimere effekter, og hvilket utvalg man undersøker, vil også påvirke resultatene. Vårt økonometriske rammeverk for å estimere effekter av arbeidsmarkedstiltakene er ulikt det som er brukt i evalueringen av AFT, og det er ikke åpenbart om en av metodene gir mer troverdige resultater enn den andre.

**Tabell 6-5: Kvalitativ sammenligning av våre effektestimater og tidligere forskning**

Tiltak	Våre estimater	Tidligere forskning	Kilder
AFT	Liten/middels negativ	Middels positiv	(Berg, et al., 2023)
AMO	Middels positiv	Positiv	(von Simson, 2016) (Hardoy & Zhang, 2010) (Hardoy & Zhang, 2019) (Zhang, 2016)
Arbeidsrettet rehabilitering	Middels negativ	Blandede resultater	(Tingulstad, et al., 2022) (Haukelien, et al., 2010) (Aasdahl, et al., 2021) (Skagseth, et al., 2020)
Arbeidstrening	Middels positiv	Positiv (for unge deltakere) Negativ (tidligere tiltaksvariant)	(von Simson & Hardoy, 2020) (Markussen & Røed, 2014)
Jobbklubb	Liten positiv	Begrenset forskning	(von Simson & Hardoy, 2020)
Midlertidig lønnstilskudd	Stor positiv	Stor positiv	(von Simson & Hardoy, 2020)
Oppfølging og Utvidet oppfølging	Positiv	Positiv	(von Simson & Hardoy, 2020) (Hall, et al., 2024)
Utdanning	Middels/Høy Positiv	Høy positiv	(Markussen & Røed, 2014) (Hall, et al., 2024)

Hvilket utvalg som er brukt for å estimere effekter vil også være av stor betydning, for eksempel hvilken tidsperiode man undersøker, og hvordan behandlings- og kontrollgruppene er definert. For eksempel definerer vi behandlings- og kontrollgruppene fra deres første registrering i en innsatsgruppe på to år, og inkluderer både arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Evalueringen av AFT definerer derimot utvalget ved tidspunktet de registreres med nedsatt arbeidsevne. Våre egne analyser av utviklingen i kontroll- og behandlingsgruppene vektete jobbsannsynligheter i perioden før første registrering hos NAV, viser at de er stort sett identiske i hele perioden for alle tiltak. AFT skiller seg derimot noe ut sammenlignet med de andre tiltakene; kontroll- og behandlingsgruppen har omtrent identisk trend, men det er en liten nivåforskjell i enkelte perioder, som vi ikke observerer for andre tiltak. Dette kan tyde på at vi ikke klarer å velge ut en like god kontrollgruppe for AFT som for øvrige tiltak, og at det er noe uobservert heterogenitet vi ikke klarer å kontrollere for. Med andre ord fremstår våre estimerte effekter for AFT som noe mer usikre enn for de andre tiltakene. For å undersøke hva som kan være årsaker til de ulike estimatene, gjennomfører vi i neste delkapittel en robusthetsanalyse med et utvalg som ligner mer på utvalget som er benyttet i Berg et al. (2023).

## 6.3 Robusthetsanalyser

Vi har gjennomført tre ulike robusthetsanalyser der vi har gjort betydelige endringer i utvalgene som er brukt, for å undersøke hvordan effektestimater blir påvirket. I den ene robusthetsanalysen har vi definert behandlingsgruppen som personer som begynner på arbeidsmarkedstiltak i løpet av de første 2 årene fra og med første registreringen i en innsatsgruppe, mot 1 år i våre hovedestimer. Begrunnelsen for denne robusthetsanalysen er at en relativt betydelig andel begynner på tiltak mellom 12 og 23 måneder etter første registrering i en innsatsgruppe, særlig blant de som først registreres med spesielt tilpasset innsats. I den andre robusthetsanalysen har vi justert måten vi har definert utvalget på, for at det skal ligne mer på utvalget som benyttes i rapporten *Hvor godt virker arbeidsforberedende trening?* (Berg, et al., 2023). I robusthetsanalysen ser vi kun på personer som har vært registrert med nedsatt arbeidsevne. Utvalget består av personer som registreres med spesielt tilpasset innsats, og som ikke har vært registrert med nedsatt arbeidsevne<sup>11</sup> eller på et arbeidsmarkedstiltak i løpet av de siste 12 månedene før registrering i NAV. Utover at utvalget er definert annerledes, er robusthetsanalysens innretning lik som i vår hovedanalyse. Bakgrunnen for at vi gjennomfører denne robusthetsanalysen er at våre hovedestimer viser at AFT i gjennomsnitt har negative effekter på deltakernes arbeidstilknytning, mens den andre rapporten viser at AFT har positive effekter. I den siste robusthetsanalysen har vi samme innretning som våre hovedestimer, men deler det opprinnelige utvalget inn i tre separate grupper etter innsatsgruppe ved første registrering, og får dermed separate estimater for hver innsatsgruppe.

### 6.3.1 Utvalg med oppstart i tiltak løpet av to år etter første registrering

Når vi estimerer effekter for alle som begynner på tiltak i løpet av de første 23 månedene etter første registrering hos NAV, kan vi kun estimere effekter av tiltakene til og med 2 år etter oppstart. Alle tiltakene har flest oppstarter i perioden 0-11 måneder fra første registrering i en innsatsgruppe, men særlig AFT, Arbeidsrettet rehabilitering, Avklaring, Oppfølging og Utvidet oppfølging har en relativt høy andel av oppstartene i perioden 12-23 måneder (Tabell 6-6). Effektestimatene med denne utvidede behandlingsgruppen viser stort sett det samme som våre hovedestimer. For de fleste tiltakene er de estimerte effektene i samme størrelsesorden som våre hovedestimer, men litt lavere. Med de nye estimatene har Oppfølging så vidt en negativ innlåsningseffekt det første året, men fortsatt positive effekter det andre året. Resultatene kan tyde at tiltakene med estimerte positive effekter, også har positive effekter for deltakerne som begynner senere.

### 6.3.2 Kun personer med nedsatt arbeidsevne, definert fra tidspunktet de registreres med nedsatt arbeidsevne

Når vi justerer utvalget til å kun bestå av personer med spesielt tilpasset innsats, som ikke har vært registrert med nedsatt arbeidsevne på 12 måneder, får de estimerte effektene av AFT annet fortegn enn i våre hovedestimer (Figur 6-6). Med dette utvalget finner vi at AFT har negative effekter på deltakernes jobbsannsynlighet det første året etter oppstart i tiltaket, men positive effekter både det andre og tredje året etter oppstart. Disse estimatene er små og ikke langt unna estimatene for hovedutvalget. De positive effektene av AFT er også betydelig mindre enn de positive effektene av de fleste andre tiltakene. Utover at de estimerte effektene av AFT bytter fortegn, er estimatene for de øvrige tiltakene svært like som våre hovedestimer. Tiltakene som har positive effekter i våre hovedestimer, har det med dette utvalget også, men effekten er stort sett litt mindre. Effekten av Utdanning i det tredje året etter oppstart har byttet fortegn, og er positiv med dette utvalget. I våre

<sup>11</sup> Dette inkluderer også status som varig tilpasset innsats.

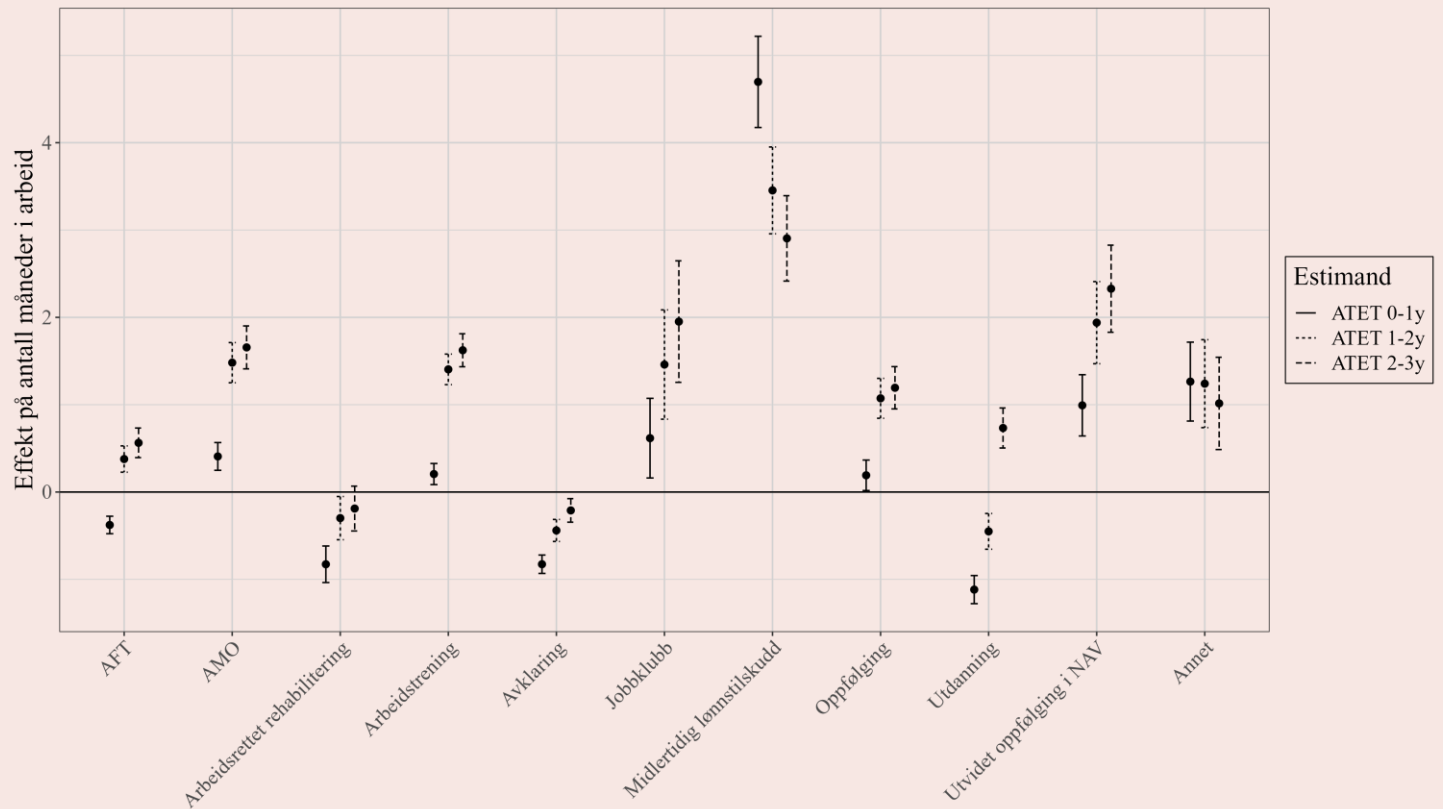


**Tabell 6-6: Omfang av oppstartede tiltak 0-11 og 12-23 måneder etter første registrering (antall)**

	0-11 mnd	12-23 mnd
AFT	846	399
AMO	5518	1185
Arbeidsrettet rehabilitering	577	313
Arbeidstrening	8590	1228
Avklaring	2531	1538
Jobbklubb	2836	588
Midlertidig lønnstilskudd	1583	368
Oppfølging	1586	832
Utdanning	773	296
Utvidet oppfølging i NAV	436	208
Annet	331	139

**Merknad:** Dette er det samme utvalget som i hovedestimaten, altså personer som ble registrert i en innsatsgruppe for første gang i perioden juli 2017 til desember 2018.

**Figur 6-6: Effekt på antall måneder i arbeid,\* per år etter oppstart i tiltak (AFT-utvalget)**



**Merknad:** Effektene er estimert basert på tiltaksdeltakelse i perioden juli 2017 til desember 2019.

Kategorien Annet er en samlekategori for tiltakene med for få observasjoner til at det var mulig å estimere effekter av tiltaket. Estimaten for Annet er dermed av lite interesse.

\*I arbeid er definert som at man er registrert med en månedlig yrkesinntekt på minst 1/12 G og en stillingsprosent på minst 20 prosent.

hovedestimater ser vi også en positiv utvikling i effektene av Utdanning i det tredje året, men utviklingen er ikke rask nok til at den samlede gjennomsnittlige effekten blir positiv før i år 4.

I robusthetsanalysen samsvarer altså våre estimerte effekter av AFT i stor grad med de estimerte effektene fra Berg et al. (2023), når vi justerer utvalget vårt til å ligne mer på deres utvalg. Det tyder altså på at det er utvalget som er brukt, og ikke nødvendigvis identifikasjonsstrategien, som er den viktigste årsaken til at vi i utgangspunktet finner ulike effekter av AFT. Begge estimatene baserer seg på effekten av AFT når det gjennomføres som det første tiltaket, men det er to store forskjeller i hvordan utvalgene er definert som kan

påvirke de estimerte effekten. I hovedanalysen estimerer vi effekten av AFT og andre tiltak når man begynner på det i løpet av ett år fra man registreres i en innsatsgruppe, forutsatt at man ikke har vært registrert i en innsatsgruppe eller deltatt på tiltak i løpet av de siste to årene. I det alternative utvalget ser vi på effekten av AFT og andre tiltak når man begynner på det i løpet av ett år fra man registreres med nedsatt arbeidsevne, forutsatt at man ikke har vært registrert med nedsatt arbeidsevne eller deltatt på tiltak på ett år. Utvalgene skiller seg altså når det gjelder lengden på perioden før registrering som vi forutsetter at utvalget ikke har vært registrert hos NAV eller deltatt på tiltak, og de skiller seg når det gjelder hva slags type registrering i NAV som vi regner som registrering. Når vi gjennomfører en annen robusthetsanalyse som baserer seg på vår opprinnelige hovedspesifikasjon, men vi definerer utvalget ut fra at de ikke kan ha vært registrert i en innsatsgruppe eller på et tiltak i løpet av ett år før registrering i en innsatsgruppe, finner vi at estimatene er svært like våre hovedestimer (Figur B-4). Hvorvidt utvalget defineres basert på første registrering i en innsatsgruppe eller første registrering med nedsatt arbeidsevne, er altså det utslagsgivende for hvorvidt AFT estimeres å ha positive eller negative effekter på deltakernes arbeidstillknytning.

Et viktig spørsmål er fortsatt hvordan man skal tolke disse ulike estimatene. Siden estimatene baserer seg på to ulike utvalg av AFT-deltakere, kan de forskjellige estimerte effektene gjenspeile at AFT har varierende effekt for ulike deltakere, og i gjennomsnitt fungerer godt for noen typer deltakere og dårlig for andre. Det er altså ikke sikkert at noen av estimatene gir en feil beskrivelse av de gjennomsnittlige effektene av AFT, men de kan beskrive effektene av AFT for ulike grupper. Når vi sammenligner kjennetegn på de to utvalgene (Tabell B-8) er den mest slående forskjellen at det alternative utvalget har en mer omfattende NAV-historikk før første registrering enn hovedutvalget, også når vi definerer utvalget ut fra at de ikke kan ha vært registrert i en innsatsgruppe i løpet av ett år før registrering. Forskjellen kan delvis forklares av at det alternative utvalget kan ha vært registrert i standardinnsats eller situasjonsbestemt innsats i perioden før første registrering der de andre utvalgene per definisjon ikke har vært registrert i en innsatsgruppe. Likevel har det alternative utvalget også i større grad deltatt på arbeidsmarkedstiltak tidligere. En mulig tolkning er at det alternative utvalget består av en «tyngre» gruppe AFT-deltakere, som i større grad har forsøkt andre tiltak tidligere, men som har falt ut av arbeidslivet igjen etter avsluttet tiltak. I så fall kan estimatene tyde på at AFT har best effekt for deltakere som har prøvd andre tiltak tidligere, men som fortsatt har behov for arbeidsrettet oppfølging. Vi har imidlertid ikke empirisk grunnlag for å konkludere med denne tolkningen av estimatene.

En annen forklaring på de forskjellige effektestimater av AFT kan være at det er sterkere seleksjon inn i AFT enn andre tiltak, som gir opphav til større usikkerhet og potensielle skjevheter. AFT er i utgangspunktet et tiltak som er innrettet mot personer med sammensatte bistandsbehov, med særlig usikre yrkesmessige forutsetninger. Målgruppen for AFT er altså en brukerguppe med svakere forventede yrkesmessige forutsetninger enn stort sett alle andre arbeidsmarkedstiltak, og det er ikke utenkelig at seleksjonen inn i AFT er mer basert på uobserverte kjennetegn enn seleksjon inn i andre tiltak. Det gjør det i så fall mer utfordrende å finne en troverdig kontrollgruppe for å estimere effekter av AFT. Det viktigste for å vurdere resultatenes troverdighet er om man tror kontrollgruppene er representative eller ikke. Vi mener det ikke er grunnlag for å konkludere med at det ene utvalget er mer riktig enn det andre. Vår generelle vurdering er derfor at de gjennomsnittlige effektene av AFT fremstår mer usikre sammenlignet med de andre tiltakene.

### 6.3.3 Separate estimater per innsatsgruppe

I den siste robusthetsanalysen har vi brukt samme utvalg og innretning som i våre hovedestimer, men vi har delt utvalget inn i tre separate grupper etter deres første innsatsgruppe. Analysen innebærer altså at vi får separate estimater per innsatsgruppe. Kontrollgruppene består da utelukkende av personer som var registrert i samme innsatsgruppe ved første registrering. Hver av de tre utvalgene består per definisjon av færre personer enn i våre hovedestimer. På grunn av færre observasjoner er det ikke mulig å estimere effekter av alle tiltak for alle innsatsgrupper, så enkelte tiltak mangler for noen av innsatsgruppene.

Robusthetsanalysen viser stort sett det samme overordnede bildet som våre hovedestimer (Figur B-5). Det er ingen av tiltakseffektene som får endret fortegn i robusthetsanalysen, men noen få av tiltakene med positive effekter i våre hovedestimer har ikke statistisk signifikante effekter for enkelte av innsatsgruppene i robusthetsanalysen. Dette kan skyldes at usikkerheten øker fordi utvalget i robusthetsanalysen er mindre. Den største forskjellen fra hovedestimaterne er stort sett at størrelsen på de estimerte effektene varierer noe mellom innsatsgruppene.

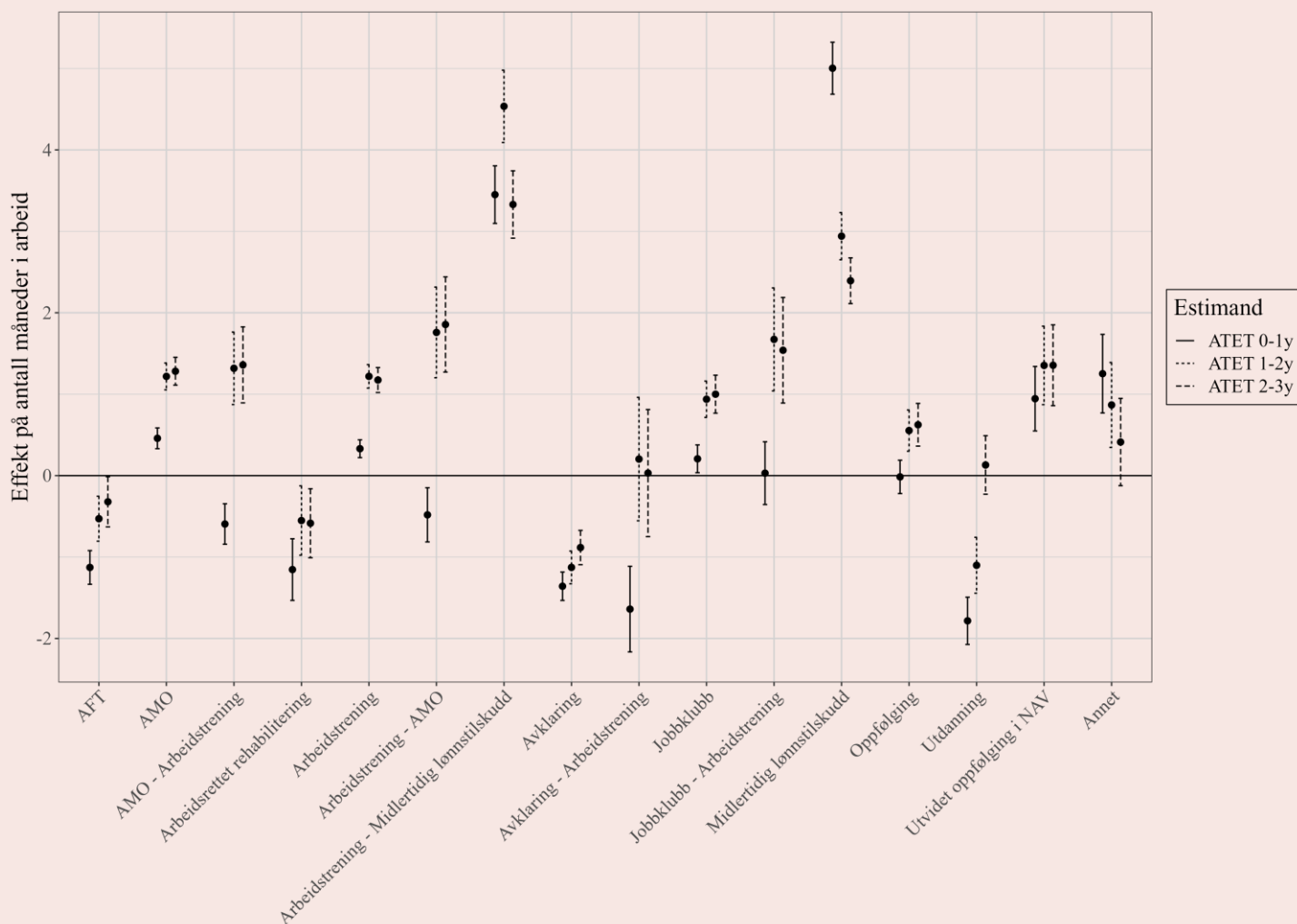
## 6.4 Effekter av utvalgte tiltakskjeder

Som vist i kapittel 4.2, er det vanlig at flere tiltak gjennomføres i sekvens, altså som en tiltakskjede. Det kan være ulike årsaker til at tiltak gjennomføres i en kjede. I noen tilfeller kan tiltakskjedning være en planlagt strategi. Det kan for eksempel tenkes at en planlagt strategi er å begynne med et kvalifiserende tiltak, som AMO, etterfulgt av et tiltak som innebærer en form arbeidsutprøving, som Arbeidstrening. Det kan også tenkes at NAV-veilederne er usikre på hva som er mest hensiktsmessig for en bruker, og dermed begynner med et tiltak som kan bidra til å avklare hva som er den beste veien videre. Å begynne med Avklaring, etterfulgt av andre tiltak, kan derfor også være en planlagt strategi, uten at det nødvendigvis er planlagt akkurat hva som er det etterfølgende tiltaket. I andre tilfeller er antakeligvis tiltakskjedning et resultat av at det første tiltaket ikke fungerte etter hensikten, for eksempel fordi man fant ut at tiltaket ikke passet for deltakeren, eller at deltakeren ikke kom seg i jobb på grunn av tiltaket.

Vi har forsøkt å estimere effekter av flere vanlige tiltakskjeder. Vi har her definert en tiltakskjede som at det ikke kan gå mer enn to hele måneder fra det første tiltaket er avsluttet, til det andre tiltaket begynner. Vi har nok observasjoner til å estimere effekter av følgende tiltakskjeder:

- AMO, deretter Arbeidstrening
- Arbeidstrening, deretter AMO

Figur 6-7: Effekt på antall måneder i arbeid,\* per år etter oppstart i tiltak, for alle tiltak og utvalgte tiltakskjeder



**Merknad:** Effektene er estimert basert på tiltaksdeltakelse i perioden juli 2017 til desember 2019.

Kategorien Annet er en samlekategori for tiltakene med for få observasjoner til at det var mulig å estimere effekter av tiltaket. Estimaten for Annet er dermed av lite interesse.

\*I arbeid er definert som at man er registrert med en månedlig yrkesinntekt på minst 1/12 G og en stillingsprosent på minst 20 prosent.

- Arbeidstrening, deretter Midlertidig lønnstilskudd
- Avklaring, deretter Arbeidstrening
- Jobbklubb, deretter Arbeidstrening

Fordi tiltakskjedning både kan være planlagt og uplanlagt, er det vanskelig å vurdere hvordan estimatene bør tolkes. Hvis tiltakskjeden har vært en planlagt strategi, eller det første tiltaket har bidratt til å gi bedre informasjon om hva som kan passe for brukeren, kan estimatene brukes for å vurdere om disse strategiene fremstår hensiktsmessige. Dersom tiltakskjeden først og fremst er et resultat av at det første tiltaket ikke fungerte etter hensikten, vil eventuelle positive effekter stort sett drives av det andre tiltaket i kjeden. Uansett vil det for mange av tiltakskjedene være naturlig å forvente negative innlåsningseffekter i en lenger periode enn mange andre tiltak, fordi deltakerne er på tiltak en lenger periode. Fordi vi ikke vet i hvilken grad tiltakskjedene har vært planlagte strategier eller ikke, skal man være varsom med å tolke effektestimater av tiltakskjedene. For å estimere effekter av tiltakskjeder, burde det ideelt sett registreres ved oppstart i første tiltak at tiltaket er første del av en planlagt tiltakskjede.

Estimatene viser at de fleste av tiltakskjedene har lave eller negative effekter på deltakernes jobbsansynlighet det første året, men positive effekter de to etterfølgende årene (Figur 6-7). Både AMO etterfulgt av Arbeidstrening, Arbeidstrening etterfulgt av AMO, og Jobbklubb etterfulgt av Arbeidstrening, har negative eller ingen effekter det første året, men relativt betydelig positive effekter de to etterfølgende årene. Det kan være grunn til å tro at AMO etterfulgt av Arbeidstrening og Arbeidstrening etterfulgt av AMO, i større grad kan være planlagte tiltakskjeder sammenlignet med for eksempel Jobbklubb etterfulgt av Arbeidstrening, som antakeligvis er et resultat av at deltakeren ikke klarte å skaffe seg ordinær jobb gjennom Jobbklubb. Arbeidstrening etterfulgt av Midlertidig lønnstilskudd har store positive effekter i alle år. Dette kan også være en planlagt tiltakskjede, for eksempel ved at en virksomhet ikke ønsker å forplikte seg til å ta inn en deltaker på Midlertidig lønnstilskudd med en gang, men vil prøve ut deltakeren gjennom Arbeidstrening først. I så fall er tiltakskjeden i seg selv et resultat av at Arbeidstreningen har vært vellykket. Vi kan dermed ikke tolke estimatene som at Arbeidstrening etterfulgt av Midlertidig lønnstilskudd er en svært hensiktsmessig tiltakskjede, siden det er en tydelig seleksjon i hvilke deltakere som faktisk gjennomfører tiltakskjeden. Avklaring etterfulgt av Arbeidstrening, har også usikre effekter. Denne tiltakskjeden har tydelige negative effekter det første året, og ikke signifikante effekter det andre og tredje året. De vertikale linjene er samtidig lange, noe som indikerer at resultatene er usikre.

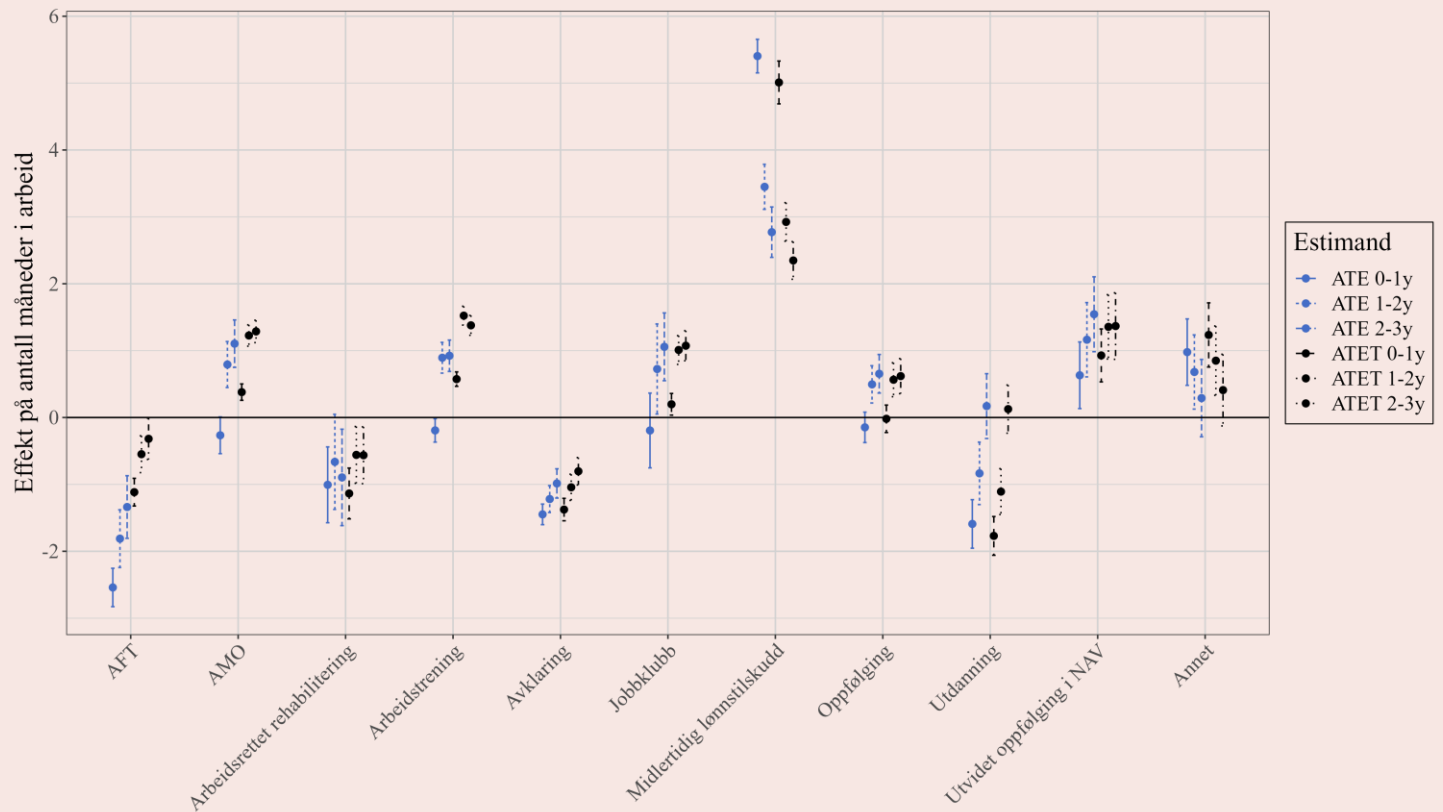
## 6.5 Effekter for ulike grupper av tiltaksdeltakere

### 6.5.1 Omfanget av heterogene effekter (ATE vs. ATET)

Før vi undersøker i hvilken grad tiltakene har varierende effekter for personer med ulike observerbare kjennetegn, sammenligner vi tiltakenes gjennomsnittlige effekt på tiltaksdeltakerne (ATET), med tiltakenes gjennomsnittlige effekt dersom alle i kontrollgruppen hadde deltatt på tiltaket (ATE). Hvis det er små forskjeller mellom ATE og ATET, kan det indikere at tiltakenes effekt i liten grad varierer med deltakernes observerbare kjennetegn, eller at tildelingen av tiltaket ikke nødvendigvis utnytter at noen har bedre effekter av tiltaket enn andre. Hvis ATET er større enn ATE kan det tilsi at det eksisterer heterogene effekter, og at tildelingen av tiltak er godt tilpasset dette, det vil si at personer med estimert større effekt av tiltaket i større grad faktisk også er de som deltar i tiltaket. Figur 6-8 sammenligner ATE og ATET av alle tiltakenes effekt på hvor mange måneder deltakerne er i jobb per år. De blå punktene og vertikale linjene representerer tiltakenes ATE og konfidensintervall hvert år, og svarte punkter og vertikale linjer er ATET. Tiltaket har signifikant forskjellige ATE og ATET dersom de de vertikale linjene (konfidensintervallene) for ATE og ATET ikke overlapper, i samme tidsperiode (for eksempel ATE 0-1y og ATET 0-1y).

For de fleste tiltakene er det ingen signifikante forskjeller mellom ATE og ATET, men det er enkelte unntak. Både AFT og Arbeidstrening har signifikant lavere ATE enn ATET, i alle tre år. Det kan altså indikere at det er betydelig variasjon knyttet til hvor godt disse tiltakene fungerer for personer med ulike observerbare kjennetegn, og at de som faktisk deltar på tiltakene er de som har best effekt. I tillegg har AMO lavere ATE enn ATET det første året, men likt i resterende år.

Figur 6-8: Effekt på antall måneder i arbeid,\* per år etter oppstart i tiltak (ATE vs. ATET)



Merknad: Effektene er estimert basert på tiltaksdeltakelse i perioden juli 2017 til desember 2019.

Kategorien Annet er en samlekategori for tiltakene med for få observasjoner til at det var mulig å estimere effekter av tiltaket. Estimaten for Annet er dermed av lite interesse.

\*I arbeid er definert som at man er registrert med en månedlig yrkesinntekt på minst 1/12 G og en stillingsprosent på minst 20 prosent.

### 6.5.2 Heterogene effekter

Sammenligningen av ATE og ATET, kan indikere at de fleste tiltakene ikke nødvendigvis fungerer systematisk bedre eller dårligere for deltakere med enkelte observerbare kjennetegn. Vi undersøker her i hvilken grad de ulike tiltakene virker å ha varierende effekter for deltakere med ulike kjennetegn, med fokus på kjennetegn som kan si noe om NAV sine prioriterte grupper for arbeidsrettet oppfølging. Kjennetegnene er definert ved første registrering i en innsatsgruppe, siden metoden ikke gjør det mulig å undersøke heterogenitet for kjennetegn definert ved oppstart i tiltaket.

I Tabell 6-7 viser vi hvordan effektene av ulike arbeidsmarkedstiltak varierer for deltakere med ulike kjennetegn, målt som såkalte group average treatment effects (GATEs). Vi fokuserer her på tiltakenes gjennomsnittlige effekt på antall måneder personene er i jobb i år 2-3 etter oppstart i tiltak. For kjennetegnene som kan variere over tid, tar vi utgangspunkt i status ved første registrering i en innsatsgruppe. Estimaten tar utgangspunkt i de gjennomsnittlige effektene av et tiltak for en gruppe personer med gitte kjennetegn, indikert som *Konstant* i tabellen. Hvis *Konstant* er positiv og statistisk signifikant for denne gruppen, indikerer det at tiltaket i gjennomsnitt har positive effekter for personer med dette kjennetegnet. De øvrige estimatene indikerer om personer med andre kjennetegn har signifikant *forskjellige* resultater fra denne gruppen. Det er viktig å merke seg at disse resultatene kun viser sammenhenger mellom kjennetegn enkeltvis, og ikke hensyntar eventuelle andre kjennetegn disse personene har. Dersom vi for eksempel finner at et tiltak har bedre effekter for kvinner enn for menn, kan dette henge sammen med andre kjennetegn som kvinner har relativt mer av enn menn. I utgangspunktet sier derfor ikke resultatene noe om årsakene til at en gitt gruppe har bedre eller dårligere effekter av et tiltak enn andre.

Resultatene viser at det er spesielt to kategorier av kjennetegn der vi observerer heterogenitet blant flere av tiltakene; innvandringskategori og historisk arbeidsledighet ved registrering i NAV. Resultatene viser at innvandrere, og spesielt innvandrere fra Landgruppe 3, har relativt bedre effekter av flere av tiltakene, sammenlignet med personer som ikke er innvandrere. Innvandrere fra landgruppe 3, og til en viss grad landgruppe 2, virker å ha relativt bedre effekter av Arbeidsreining, Midlertidig lønnskudd og Oppfølging, sammenlignet med personer som ikke er innvandrere. Det er et vanlig funn i tidligere forskning på arbeidsmarkedstiltak at innvandrere kan ha spesielt god effekt av deltakelse på arbeidsmarkedstiltak.

Arbeidstrening, Midlertidig lønnstilskudd og Oppfølging, er alle tiltak som ofte innebærer en form for arbeidsutprøving hos en ordinær arbeidsgiver. Det kan tenkes at mange innvandrere har spesielt god effekt av slike tiltak, fordi deres utfordringer med å skaffe seg arbeid først og fremst handler om å få innpass hos en arbeidsgiver, og få vist at vedkommende fungerer i en jobbsetting.

Vi finner også at mange tiltak har bedre effekter for personer som har vært uten arbeid en viss periode før første registrering i en innsatsgruppe, sammenlignet med personer som var i arbeid måneden før de ble registrert i en innsatsgruppe. Både Arbeidstrening, Avklaring, Oppfølging og dels AMO, har bedre effekter for de som har vært ledige en viss periode. AFT har også relativt bedre effekter for deltakere som har vært ledige en viss periode, men den gjennomsnittlige effekten av AFT er fortsatt negativ for disse deltakerne. Vi kan også sammenligne effektene for personer som har vært sammenhengende ledige under 6 måneder, med de som har vært ledige i 6 måneder eller mer. Vi finner derimot ikke at noen av tiltakene i gjennomsnitt har ulike effekter for disse gruppene.

Det er også enkelte tiltak som har andre heterogene effekter. Det kan for eksempel virke som at Arbeidstrening fungerer relativt dårligere for personer som var registrert med nedsatt arbeidsevne (spesielt tilpasset innsats), ved første registrering hos NAV. Funnene indikerer at Arbeidstrening i gjennomsnitt hverken har positive eller negative effekter for denne gruppen. Det betyr likevel ikke at Arbeidstrening fungerer dårlig for alle personer i denne gruppen. Når vi undersøker denne gruppen nærmere, finner vi at Arbeidstrening har positive effekter for personene i denne gruppen som faktisk har deltatt på Arbeidstrening (ATET), men at det i gjennomsnitt har ingen effekt dersom alle som først ble registrert med spesielt tilpasset innsats hadde deltatt på tiltaket (ATE). Funnene illustrerer at effektene av et tiltak kan variere betydelig innad i grupper med ulike kjennetegn, og at Arbeidstrening blir brukt på de deltakerne med spesielt tilpasset innsats som har best effekt. Det kan også virke som at Arbeidstrening i gjennomsnitt har litt dårligere effekter for kvinner enn for menn. Midlertidig lønnstilskudd har også enda bedre effekter for personer i den eldste aldersgruppen (50 til 59 år), sammenlignet med yngre aldersgrupper.

**Tabell 6-7: Tiltakenes heterogene effekter (GATE) på antall måneder i arbeid, i år 2-3 etter oppstart i tiltak**

	AFT	AMO	Arbeids- rettet rehab.	Arbeids- trening	Avklaring	Jobbkubb	Midlertidig lønns- tilskudd	Opp- følging	Utdanning	Utvidet opp- følging
<b>Innsatsgruppe</b>										
Konstant (Arbeidssøker)	-1,12 ***	1,28 ***	-1,08 *	1,51 ***	-0,85 ***	1,01 ***	2,72 ***	0,86 ***	0,29	1,39 ***
	(0,30)	(0,10)	(0,54)	(0,08)	(0,15)	(0,14)	(0,18)	(0,18)	(0,34)	(0,32)
Nedsatt arbeidsevne	-0,59	-0,48	0,49	<b>-1,60 ***</b>	-0,38	0,13	0,15	-0,56	-0,33	0,41
	(0,50)	(0,47)	(0,65)	(0,30)	(0,22)	(0,67)	(0,46)	(0,31)	(0,47)	(0,63)
<b>Kjønn</b>										
Konstant (Mann)	-1,13 **	1,55 ***	-1,54 ***	1,32 ***	-0,90 ***	1,05 *	2,95 ***	0,77 ***	0,49	1,65 ***
	(0,39)	(0,23)	(0,35)	(0,16)	(0,17)	(0,41)	(0,20)	(0,21)	(0,35)	(0,39)
Kvinne	-0,40	-0,85 *	1,24	<b>-0,76 **</b>	-0,16	0,01	-0,33	-0,23	-0,61	-0,21
	(0,48)	(0,36)	(0,72)	(0,24)	(0,22)	(0,52)	(0,38)	(0,29)	(0,49)	(0,57)
<b>Aldersgruppe</b>										
Konstant (Under 20 år)	-0,67	1,13 ***	-0,51	1,12 ***	-0,52	1,24 **	1,22 *	0,83	0,64	1,47
	(0,53)	(0,30)	(0,85)	(0,18)	(0,37)	(0,43)	(0,61)	(0,50)	(0,89)	(0,76)
20-29 år	-0,33	-0,18	-0,05	-0,03	-0,30	-0,19	1,50 *	-0,61	-0,89	-0,62
	(0,67)	(0,36)	(1,30)	(0,22)	(0,42)	(0,50)	(0,69)	(0,55)	(1,01)	(0,88)
30-39 år	0,39	0,01	-1,41	0,26	-0,40	0,65	1,55 *	0,63	-0,05	0,16
	(0,78)	(0,42)	(1,05)	(0,29)	(0,45)	(0,69)	(0,73)	(0,59)	(1,02)	(0,94)
40-49 år	-1,69 *	-0,35	0,22	-0,30	-0,85	-0,69	1,39	-0,20	-0,57	0,50
	(0,74)	(0,68)	(1,00)	(0,39)	(0,44)	(1,04)	(0,80)	(0,60)	(1,04)	(1,17)
50-59 år	-1,78 *	0,53	-0,54	-1,04 *	-0,66	-0,75	<b>2,62 ***</b>	-0,51	-0,40	0,74
	(0,80)	(0,61)	(1,01)	(0,44)	(0,44)	(0,67)	(0,76)	(0,62)	(1,04)	(0,94)
<b>Innvandringskategori</b>										
Konstant (Ikke innvandrere)	-1,59 ***	0,97 ***	-0,50	0,50 **	-1,18 ***	1,20 ***	2,34 ***	0,17	-0,11	1,16 **
	(0,32)	(0,28)	(0,55)	(0,17)	(0,13)	(0,33)	(0,27)	(0,18)	(0,32)	(0,39)
Landgruppe 1	-0,66	1,02	0,47	0,52	-0,40	-1,31	-1,36	0,29	-0,63	-0,30
	(1,75)	(0,68)	(1,23)	(0,75)	(0,63)	(0,76)	(1,37)	(0,89)	(1,46)	(1,63)
Landgruppe 2	0,57	0,05	-1,22	<b>1,37 **</b>	0,71	-1,07	1,82 *	<b>1,97 **</b>	0,73	1,87 *
	(0,76)	(0,66)	(1,09)	(0,51)	(0,45)	(2,02)	(0,87)	(0,60)	(0,83)	(0,88)
Landgruppe 3	0,83	0,36	-1,15	<b>1,13 ***</b>	0,55 *	-0,16	<b>1,27 ***</b>	<b>1,24 ***</b>	0,87	1,00
	(0,52)	(0,31)	(0,69)	(0,22)	(0,27)	(0,48)	(0,36)	(0,35)	(0,55)	(0,60)
<b>Ledighetskategori</b>										
Konstant (I arbeid)	-3,12 ***	0,19	-0,53	-0,68 *	-1,86 ***	0,44	1,92 ***	-0,05	-0,07	0,98
	(0,47)	(0,48)	(0,56)	(0,31)	(0,19)	(0,49)	(0,45)	(0,28)	(0,46)	(0,59)
Uten arbeid under 6 mnd	<b>2,40 ***</b>	<b>1,55 **</b>	-1,66 *	<b>2,28 ***</b>	<b>1,20 ***</b>	0,73	1,14 *	0,76 *	0,85	0,68
	(0,71)	(0,57)	(0,76)	(0,37)	(0,29)	(0,82)	(0,52)	(0,39)	(0,69)	(0,80)
Uten arbeid i 6 mnd eller mer	<b>2,71 ***</b>	1,19 *	0,17	<b>2,37 ***</b>	<b>1,33 ***</b>	1,00	1,29 *	<b>1,20 ***</b>	0,04	0,92
	(0,55)	(0,50)	(0,89)	(0,33)	(0,26)	(0,56)	(0,52)	(0,36)	(0,58)	(0,70)

Merknad: Stjernene indikerer estimatenes statistiske signifikansnivå. \*, \*\* og \*\*\* indikerer statistisk signifikans på henholdsvis 10, 5 og 1-prosent nivå. Lavere signifikansnivå indikerer at resultatene med høyere sannsynlighet er statistisk signifikante. Tallene i parentes er estimatenes standardavvik.

## 7. Nytte- og kostnadsanalyse/effektivitetsanalyse

*Vi har gjennomført en nytte- og kostnadsanalyse for å belyse om kostnadene knyttet til å gjennomføre ulike arbeidsmarkedstiltak, oppveies av eventuelle positive effekter av tiltakene. Våre beregninger tyder på at stort sett alle tiltakene med positive estimerte effekter på deltakernes arbeidstilknytning, også er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Midlertidig lønnstilskudd fremstår som tiltaket med høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men også Arbeidstrening, Utdanning, AMO, Utvidet oppfølging i NAV, Jobbklubb og Oppfølging, vurderes å være samfunnsøkonomisk lønnsomme, gitt forutsetningene vi legger til grunn.*

Effektanalysen viste at flere av tiltakene har positive effekter på deltakernes arbeidstilknytning. Effektanalysen sier derimot ingenting om hvor store de positive effektene av tiltakene er, relativt til kostnadene det innebærer å gjennomføre tiltaket. I tillegg kan tiltakene ha andre positive og negative nytteeffekter for både deltakerne, og andre berørte aktører. I dette kapitlet vurderer vi samfunnsøkonomiske kostnads- og nytteeffekter av arbeidsmarkedstiltakene som vi har estimert effekter av. Formålet med analysen er å vurdere tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

Vi gjennomfører en forenklet samfunnsøkonomisk analyse av tiltakene som vi har estimert effekter av, og estimerer samfunnsøkonomiske kostnader og nytteeffekter av tiltakene slik de brukes i dag. Analysen baseres på prinsipper fra DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser. Slike analyser danner gode beslutningsgrunnlag for å utnytte samfunnets ressurser best mulig. Vi avgrensner først tiltakene som er med i denne analysen i kapittel 7.1. Deretter beskrives nytte- og kostnadsvirkninger av tiltakene, og hvordan disse er kvantifisert. Deretter verdsetter vi ikke-prissatte virkninger, før vi til slutt oppsummerer og gir en samlet vurdering. Analysen tar i stor grad utgangspunkt i de samme beregningene som i rapporten *Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak: Kartlegging av kunnskap og praksis* (Oslo Economics, Frischsenteret og Proba, 2024).<sup>12</sup> Den største forskjellen er at vi i denne analysen bruker våre estimerte effekter av arbeidsmarkedstiltak for å beregne de prissatte nytteeffektene av tiltakene. De prissatte nytteeffektene i nytte- og kostnadsanalysen fra Oslo Economics, Frischsenteret og Proba (2024), baserer seg på estimater fra flere ulike forskningskilder, og fra ulike tidsperioder og gamle varianter av enkelte tiltak. Nytt- og kostnadsanalysen i denne rapporten gir derfor bedre svar på hva som er nytte- og kostnadsvirkninger av arbeidsmarkedstiltakene slik de er utformet i dag.

### 7.1 De relevante tiltakene og nullalternativet

NAV tilbyr en bred meny av arbeidsmarkedstiltak, med ulike formål. Mange av arbeidsmarkedstiltakene har som eksplisitt formål å på ulike måter styrke deltakerne arbeidstilknytning, og har dermed som hensikt at deltakerne skal komme raskere eller i en mer varig jobb enn dersom de ikke hadde deltatt på noe arbeidsmarkedstiltak. Tiltakene kan også ha andre formål, for eksempel å vurdere deltakernes arbeidsevne. Vi avgrensner denne analysen til tiltakene som har eksplisitte mål om å styrke deltakernes arbeidstilknytning, og inkluderer følgende arbeidsmarkedstiltak:

- AFT
- AMO
- Arbeidsrettet rehabilitering
- Arbeidstrening
- Jobbklubb
- Midlertidig lønnstilskudd
- Oppfølging
- Utdanning
- Utvidet oppfølging i NAV

Tiltakene kan ha svært ulike målgrupper, og mange av tiltakene kan også ha andre formål enn kun at deltakerne skal styrke sin arbeidstilknytning. Hvem som kan delta på de ulike tiltakene varierer også, så hver enkelt NAV-bruker er ikke nødvendigvis i målgruppen for hvert tiltak. Brukere i ulike målgrupper ville antakeligvis også fått

<sup>12</sup> Per mars 2024 er ikke rapporten publisert og offentlig tilgjengelig.



ulik alternativ oppfølging, dersom et gitt tiltak ikke eksisterte. Av den grunn vil det variere mellom målgrupper hvilke tiltak det er relevant å sammenligne med hverandre, og hva som er nullalternativet.

Våre estimater av effektene av arbeidsmarkedstiltakene, sammenlignet effekter av tiltaksdeltakelse med å ikke begynne på arbeidsmarkedstiltak i samme periode. Vi definerer derfor nullalternativet som den oppfølgingen tiltaksdeltakerne ville fått dersom de ikke hadde gått på tiltaket. For de fleste deltakerne vil dette være annen oppfølging fra NAV, eller kanskje deltakelse på arbeidsmarkedstiltak på et senere tidspunkt. Akkurat hva slags oppfølging dette er, kan variere mellom de ulike tiltakene. I tillegg er de identifiserte virkningene av tiltaket, betinget på den målgruppen som tiltaket faktisk har.

NAV har en mangfoldig brukergruppe, og hva slags type brukere som kan nyttiggjøre seg av de ulike tiltakene, varierer. Konsekvensen er at selv om et tiltak fremstår som mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn andre tiltak, betyr ikke det at alle andre tiltak bør legges ned til fordel for det mest lønnsomme tiltaket. Et tiltak som fremstår lite samfunnsøkonomisk lønnsomt på gruppenivå, kan likevel være det mest effektive tiltaket for den enkelte bruker.

## 7.2 Identifiserte virkninger av deltakelse på arbeidsmarkedstiltak

For å identifisere virkningene av arbeidsmarkedstiltak, må det først identifiseres hvilke grupper som blir berørt av deltakelse på tiltaket. Berørte grupper er først og fremst individer som deltar på tiltaket. I tillegg vil NAV-veiledere som administrerer og følger opp deltakerne bli berørt, og tiltaksarrangører og arbeidsgivere som har deltakere på arbeidsmarkedstiltak. Tiltaket vil også ha virkninger for samfunnet for øvrig.

Arbidsmarkedstiltakene har ulike virkninger for de berørte gruppene. Noen virkninger vil kun gjelde så lenge tiltaket pågår, mens andre virkninger har langsiktige konsekvenser. Vi beskriver her kostnads- og nyttevirkinger for arbeidsmarkedstiltak generelt.

**Tabell 7-1: Kostnads- og nyttevirkinger av arbeidsmarkedstiltak, plan for verdsetting**

	<b>Virkning</b>	<b>Plan for verdsetting</b>
<b>Kostnader</b>	Tiltakskostnader finansiert av NAV, til gjennomføring av tiltak	Prissatt effekt
	Tiltakskostnader finansiert av NAV, til gjennomføring av tiltak – overføringer ifm. lønnstilskudd (skattefinansieringskostnaden)	Prissatt effekt
	Tiltakskostnader i andre sektorer, til gjennomføring av tiltak	Prissatt effekt
	Tiltakspenger (skattefinansieringskostnaden)	Prissatt effekt
	Merkostnad NAV-veileders tidsbruk	Prissatt effekt
	Kostnad for arbeidsgivere underveis i tiltaket	Ikke-prissatt effekt
	Individuelle kostnader for tiltaksdeltakerne	Ikke-prissatt effekt
	Fortrengingseffekt: Økt arbeidsdeltakelse blant tiltaksdeltakere kan fortrenge andre arbeidstakere	Ikke-prissatt effekt
<b>Nyttevirkinger</b>	Effekt på verdiskaping (gjennom overgang til ordinært arbeid)	Prissatt effekt
	Spart trygd som følge av økt arbeid	Prissatt effekt
	Verdiskaping for arbeidsgivere underveis i tiltaket	Ikke-prissatt effekt
	Individuelle nyttevirkinger	Ikke-prissatt effekt
	Avklaring av manglende arbeidsevne for å dokumentere behov for uføretrygd	Ikke-prissatt effekt
	Systemeffekt (eksternalitet) av at andre blir sendt på tiltak	Ikke-prissatt effekt
	<b>Netto samfunnsøkonomisk nytte</b>	<b>Prissatt effekt pluss omtale av ikke-prissatte effekter</b>

I analysen av virkninger skiller vi på samfunnsøkonomiske virkninger og virkninger for offentlige budsjetter. En del virkninger innebærer kun en overføring av midler mellom stat og individ/arbeidsgiver. Disse inngår i som helhet under beregninger av budsjettmessige virkninger. I beregningen av samfunnsøkonomiske virkninger tar vi høyde for skattevridningseffekten i slike tilfeller, som er beregnet til 20 prosent av budsjettvirkningen, i henhold til Finansdepartementets rammeverk for samfunnsøkonomiske analyser. En fullstendig oversikt over kostnads- og nyttevirkninger identifisert i denne analysen, finnes i Tabell 7-1.

### 7.2.1 Kostnader

#### Tiltakskostnader finansiert av NAV (til gjennomføring av tiltak)

Deltakelse på arbeidsmarkedstiltak innebærer direkte kostnader til selve gjennomføringen. Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved gjennomføring av tiltak kommer fra at ulike aktører leverer tjenestene som utgjør selve tiltaket. Dette kan være kostnader knyttet til gjennomføring hos eksterne tiltaksleverandører og kostnader til jobbspesialister eller andre interne ansatte i NAV. Noen tiltak innebærer at arbeidsgiver eller bruker får refundert utgifter i forbindelse med tilrettelegging eller kompetanseheving, som mentortilskudd og inkluderingstilskudd, eller utgifter til læremateriell og studieavgifter. Dette er kostnader som dekkes av NAVs tiltaksbudsjett.

Til beregning av tiltakskostnadene har vi stort sett tatt utgangspunkt i Arbeids- og velferdsdirektoratets egne beregninger av månedlige kostnader til tiltak som gjennomføres av eksterne tiltaksleverandører, satt sammen med tiltakenes observerte varighet i våre registerdata. Noen av tiltakene vi har estimert effekter av er sammensetninger av flere tiltak, og vi har i disse tilfellene vektet de månedlige kostnadene etter antall deltakere. De månedlige kostnadene er heller ikke alltid representative for de reelle kostnadene ved å gjennomføre tiltaket. For eksempel er det slik at de månedlige kostnadene stort sett fordeler de totale budsjettmessige kostnadene på antall tiltaks måneder et tiltak gjennomføres som hovedtiltak. For tiltak som ofte gjennomføres i kombinasjon med andre, som mentor og inkluderingstilskudd, er kostnadene lite representative. For tiltak som innebærer bruk av jobbspesialister, som Utvidet oppfølging i NAV, har vi også gjort egne beregninger.

#### Tiltakskostnader finansiert av NAV – overføringer (lønnstilskudd)

Noen tiltak er i praksis rene overføringer av midler til tiltaksdeltakere og/eller arbeidsgivere, spesielt midlertidig lønnstilskudd. Midlertidig lønnstilskudd innebærer at NAV refunderer en andel av lønnskostnadene som en arbeidsgiver har i forbindelse med ansettelse av tiltaksdeltakeren. Refusjonen skal speile at deltakeren har lavere produktivitet enn hva en ordinær ansatt i samme yrke har. Lønnstilskudd gis som en fast prosentvis lønnsrefusjon, som utmåles på grunnlag av faktisk stillingsprosent, og er en overføring fra NAV til bruker, siden brukeren får høyere lønn enn produktivetsnivået tilsvarer. I seg selv regnes ikke overføringer som en samfunnsøkonomisk kostnad, men å finansiere slike overføringer har samfunnsøkonomiske kostnader gjennom vridningseffekter som følger av å øke skatter og avgifter. Denne skattefinansieringskostnaden beregnes vanligvis til 20 prosent av selve overføringen.

#### Tiltakskostnader i andre sektorer til gjennomføring av tiltak

Gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak kan ha direkte kostnader i andre sektorer, som utdannings- og helsesektoren. I våre beregninger antar vi kun at Utdanning har direkte kostnader i andre sektorer, ettersom tiltaket innebærer at deltakerne er i ordinær utdanning hos en utdanningsinstitusjon.

#### Tiltakspenger

Deltakere på arbeidsmarkedstiltak som ikke mottar andre ytelser fra NAV har rett på tiltakspenger. Mottakere med barn kan også få barnetillegg. Alle deltakere på arbeidsmarkedstiltak kan ha rett til tiltakspenger, utenom deltakere på midlertidig lønnstilskudd, og satsen er fast, uavhengig av type tiltak.

Tiltakspengene utløses av deltakelse på tiltak, og er derfor relevant å inkludere i våre kostnadsberegninger. Siden tiltakspenger er en overføring fra staten til tiltaksdeltakeren, er det ikke hele beløpet, men kun skattefinansieringskostnaden på 20 prosent som er den relevante samfunnsøkonomiske kostnaden. I våre beregninger legger vi til grunn dagsatsen i 2022, som var på 255 kroner. I registerdataene observerer vi hvor stor andel av deltakerne i hvert tiltak som mottar tiltakspenger, og vi legger til grunn at deltakerne mottar tiltakspenger i 20 dager per hele måned de deltar på tiltak.

#### Kostnad for NAV-veiledere (tid og ressursbruk)

På generell basis er det naturlig å anta at bruk av arbeidsmarkedstiltak vil kunne påvirke NAV-veiledernes tidsbruk. Det kan for eksempel kreve ekstra ressurser å motivere brukeren for tiltaksdeltakelse, finne virksomheter

som kan være egnet å gjennomføre tiltak i, eller tettere kontakt med og veiledning av bruker underveis, eventuelt også oppfølging av tiltaksarrangør eller virksomhet der deltakeren gjennomfører tiltaket. Det er likevel ikke åpenbart at tiltaksdeltakelse innebærer økt tidsbruk for NAV-veileder. Det kan hende veilederen sparer tid på at en bruker deltar på tiltak, siden brukeren får oppfølging av en tiltaksarrangør eller virksomhet. Kostnaden for NAV-veiledere vil derfor trolig variere mellom tiltak.

Denne kostnadsposten inkluderer ikke kostnader til gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak i egenregi. For eksempel vil jobbspesialistenes bidrag til gjennomføringen av «Utvidet oppfølging i NAV» være hensyntatt under posten «Tiltakskostnader finansiert av NAV». Merkostnadene knytter seg til den eventuelle ekstra tiden som brukerens egne veileder må bruke på at brukerens skal delta på tiltak.

#### **Kostnad for arbeidsgiver underveis i tiltaket**

Tiltak som innebærer at tiltaksdeltakeren gjennomfører tiltaket på en ordinær arbeidsplass, kan utløse kostnader for virksomhetene som deltakerne gjennomfører tiltaket hos. Dette kan for eksempel gjelde deltakere på Arbeidstrening, Midlertidig lønnskudd og Oppfølging. Kostnader kan involvere oppfølging og opplæring av brukeren, fysisk arbeidsutstyr, kontor- og arbeidsplass og annet. Denne kostnaden må sees opp mot verdiskapingen som deltakeren står for underveis i tiltaket, så beskrives under avsnittet om nyttevirkinger.

#### **Kostnader for tiltaksdeltakerne**

Tiden som tiltaksdeltakerne bruker mens de deltar i tiltaket kan ansees som en kostnad, fordi det kan gå på bekostning av deltakerens fritid. Ettersom tiltakene har ulikt omfang og varighet, vil tidsbruken og eventuelt kostnadene, variere mellom tiltak. Det er samtidig forventet at arbeidssøkere som ikke deltar på tiltak skal bruke tid på aktiv søking etter arbeid. Det er altså ikke åpenbart hvorvidt, og i så fall hvordan, deltakernes tidsbruk i tiltaket skal ansees som en kostnad.

Utover at deltakernes tidsbruk kan være en mulig kostnad for deltakerne, kan noen tiltak oppleves som lite hensiktsmessig av deltakerne, for eksempel fordi de i liten grad bidrar til å bedre deltakerens muligheter til å komme i arbeid. Det kan være dersom tiltaket ikke oppleves som en reell arbeidserfaring, og deltakeren ikke får utført ordinære arbeidsoppgaver eller inkluderes i arbeidsmiljøet. Dette kan være en personlig belastning for deltakeren, og kan virke demotiverende, og ansees som en kostnad ved tiltaksdeltakelsen. Det er derimot ikke gitt at dette er en relevant kostnad for alle tiltaksdeltakere, og for en del vil antakeligvis tiltaksdeltakelsen heller ansees som en positiv erfaring. Det er derfor heller ikke åpenbart om, og i så fall hvordan, denne kostnaden skal inkluderes.

### **7.2.2 Nyttevirkinger**

#### **Effekt på verdiskaping (gjennom økt overgang til arbeid)**

Hvis et arbeidsmarkedstiltak fører til økt arbeidsdeltakelse, har dette nyttevirkinger i form av økt verdiskaping. I denne studien har vi estimert arbeidsmarkedstiltakenes effekt på deltakernes årlige lønnsinntekt, og vi bruker dermed dette som et mål på tiltakenes effekt på verdiskaping. Vi legger til grunn at verdiskapingen som skjer i et månedsverk tilsvarer arbeidskraftkostnadene ved et månedsverk. Noen tiltak kan ha positive effekter på sikt, men ha negative innlåsingseffekter mens tiltaket pågår. Siden vi estimerer effekter fra og med første måned etter oppstart i tiltak, vil våre estimater også fange opp eventuelle innlåsingseffekter. Den totale effekten på verdiskaping avhenger av hvor lenge effektene varer, noe som antakeligvis varierer mellom tiltak.

#### **Fortregningseffekter og eventuelle positive netto ringvirkningseffekter**

De estimerte effektene av et arbeidsmarkedstiltak på en deltakers tilknytning til arbeidslivet, tilsvarer ikke nødvendigvis effekten på samlet sysselsetting i arbeidsmarkedet, på makronivå. Det kan oppstå fortregningseffekter, for eksempel hvis noen som får jobb på grunn av deltakelse på arbeidsmarkedstiltak, får jobben på bekostning av en annen person som ville fått jobben hvis tiltaket ikke hadde blitt gjennomført. Hvor stor betydning eventuelle fortregningseffekter har på vurderingene av nyttevirkingene av et tiltak for samfunnet, henger sammen med graden av fortregning. Full grad av fortregning innebærer at økt arbeidstilknytning som følge av arbeidsmarkedstiltak, fører til at en annen person ikke får arbeid og dermed faller ut av arbeidslivet. I så fall vil den totale arbeidsstyrken være uendret, og effekten som tiltaket har på individets sysselsetting er dermed ikke relevant som en samfunnsøkonomisk nyttevirking av tiltaket. I motsatt tilfelle kan en person komme i arbeid på grunn av et tiltak, uten at det skjer på bekostning av noen andres jobbtilknytning. Dette fører til økt sysselsetting på makronivå, og kan ha ytterligere positive ringvirkninger i økonomien. I så fall er hele den estimerte effekten på deltakerens jobbtilhørighet relevant, og den totale effekten er kanskje enda større.

Nyttevirkningene som et tiltak har på verdiskapingen i samfunnet, kan altså både være større og mindre enn de estimerte effektene på den individuelle deltakerens arbeidstilknytning.

Det er generelt lite forskning om fortrengeeffekter av arbeidsmarkedstiltak, og eventuelt andre positive ringvirkninger av arbeidsmarkedstiltak. Sannsynligvis vil risikoen for fortrengeeffekter variere mellom tiltak, og konjunktursituasjonen. I høykonjunktur er sannsynligvis risikoen for fortrengeeffekter lavere, ettersom det er enklere for andre arbeidssøkere å skaffe seg arbeid. I en situasjon med ledig kapasitet i økonomien kan det også være økt sannsynlighet for positive ringvirkningseffekter.

Det kan også være grunn til å tro at kvalifiserende tiltak, som AMO og spesielt Utdanning, har lavere fortrengeeffekter enn andre tiltak, siden de bidrar til å øke det generelle kompetansenivået i økonomien. Tiltak som Midlertidig lønnstilskudd, og kanskje Arbeidstrening, kan tenkes å ha en sterkere fortrengeeffekt, siden det kan være et reelt dilemma for en arbeidsgiver om de skal ansette en person med lønnstilskudd, fremfor en person som ikke har det.

Samtidig kan det være grunn til å tro at Arbeidstrening også bidrar til økt verdi i lavkonjunktur, fordi tiltaket bidrar til å synliggjøre gode «matcher» mellom arbeidstakere og arbeidsgivere, ved at arbeidstakerne får teste ut arbeidsplassen først. Det er uansett lite grunn til å tro at effektene av Arbeidstrening fullt ut fortrenge annen arbeidskraft uavhengig av konjunktursituasjonen. Det er et stort og utfordrende spørsmål å vurdere fortrengeeffektene av Arbeidstrening, og vi har ikke informasjonsgrunnlag til å gjøre en grundig vurdering av dette.

Rundskriv R-109/21 slår fast at netto ringvirkninger ikke skal inngå i selve analysen, hvis det ikke finnes empirisk grunnlag til å beregne netto ringvirkninger. Vi går derfor ikke nærmere inn på disse virkningene i analysen.

### Reduserte trygdeutgifter

Hvis et arbeidsmarkedstiltak fører til økt arbeidsdeltakelse, vil det også redusere trygdeutgifter. Siden trygd er en overføring fra staten til individet, vil den samfunnsøkonomiske verdien av reduserte trygdeutgifter tilsvare skattefinansieringskostnaden ved det trygdebeløpet som nå lenger ikke trenger å finansieres, altså 20 prosent av trygdebeløpet.

### Verdiskaping for arbeidsgiver underveis i tiltaket

Tiltak som innebærer at deltakeren er i arbeid hos en arbeidsgiver, kan også innebære verdiskaping i større eller mindre grad, mens tiltaket pågår. Dette er i så fall verdiskaping som tilfaller arbeidsgiver. Som tidligere drøftet har også arbeidsgivere kostnader knyttet til tiltaksdeltakelsen. For at tiltak som gjennomføres hos bedrifter ikke skal innebære subsidiering av arbeidskraft og ulovlig statsstøtte, må det forutsettes at forventningsverdien av verdiskapingen underveis i tiltaket, og forventningsverdien av arbeidsgivers kostnader, motsvarer hverandre. Vi antar derfor at arbeidsgivers kostnader og gevinster ved å ha deltakere på tiltak, utligner hverandre.

### Individuelle nyttevirksomheter

Å delta på arbeidsmarkedstiltak kan generere nyttevirksomheter for individet. Underveis mens tiltaket pågår, kan deltakerne oppleve det som en gevinst at de kommer ut av en passiv tilstand og bruker hverdagen til noe aktivt. I tillegg kan deltakelse på tiltak føre til raskere avklaring av deltakerens situasjon og behov. Dette kan gjøre at deltakere ikke blir gående i NAV-systemet unødvendig lenge.

Utover at tiltak kan ha positive effekter på deltakernes sysselsetting, kan tiltakene også bidra til å avklare deltakere til uføretrygd eller andre helse relaterte ytelser. Tiltakene kan også bidra til at deltakeren finner ut hva slags jobb de ønsker/evner, eller hva slags andre tiltak/aktiviteter de trenger for å styrke sine muligheter til å arbeide. Dette vil være en gevinst for individet, men også for samfunnet i form av mindre ressurser til disse deltakerne. Raskere avklaring er en gevinst for både individet og samfunnet, særlig fordi forskningen tyder på at det er vanskeligere å returnere til arbeidslivet, jo lenger man er utenfor arbeid (Dokken, 2016; Furuberg & Kalstø, 2017).

Å komme over i arbeid innebærer en rekke nyttevirksomheter for individet, også utover den positive effekten av muligheten til å tjene inntekt. Å delta i arbeidslivet bidrar til følelsen av tilhørighet, sosial identitet og samfunnsdeltakelse, samt redusert utenforskap. Dette er positivt for psykisk og fysisk helse, og kan øke livskvaliteten, både å være sysselsatt i seg selv (VanderWeele, 2017; van der Noordt, et al., 2014), og å gå fra arbeidsledighet til arbeid (Antonisse & Garfield, 2018; Nøkleby, et al., 2015). Dette kan igjen bidra til mindre

belastning på helsevesenet (van Rijn, et al., 2016; Norström, et al., 2019). Størrelsen på effekten kan variere, og kommer an på helsesituasjonen i utgangspunktet, samt hva slags type arbeid personen kommer ut i.

### 7.2.3 Systemeffekt: Risiko for å bli sendt på tiltak kan påvirke arbeidsdeltakelse for andre personer utenfor arbeidslivet

Det kan være eksterne virkninger av beslutninger om tildeling av tiltak. I den grad arbeidsledige observerer at andre deltar på arbeidsmarkedstiltak, kan dette være en signaleffekt som styrker oppfattelsen i samfunnet om at det å stå uten arbeid, innebærer aktivitetskrav. Dette kan oppleves som positivt for noen, og negativt for andre. Det eksisterer ikke omfattende forskning på slike system- og regimeeffekter. Forskingen som finnes tyder likevel på at vissheten om at slike aktivitetskrav finnes, i seg selv kan bidra til å gjøre det mindre attraktivt å stå uten arbeid, og dermed bidra til å hindre frafall fra arbeid, eller fremme overgang til arbeid for arbeidsledige. For eksempel finner (Hernæs, et al., 2017), at aktivitetskrav for sosialhjelp hadde en positiv effekt på fullføring av videregående opplæring.

## 7.3 Verdsetting av prissatte virkninger

I henhold til veileder for samfunnsøkonomiske analyser, skal nytte- og kostnadsvirkninger tallfestes og verdsettes i kroner så langt det lar seg gjøre. Hovedregelen er at det er markedspriser som skal ligge til grunn for verdsettingen, dersom dette er tilgjengelig. En del virkninger vil imidlertid ikke la seg prissette, og disse behandles som ikke-prissatte virkninger og vurderes kvalitativt etter et eget rammeverk. Alle prissatte virkninger neddiskonteres og realprisjusteres over tid, med neddiskonteringsrate på 4 prosent og reallønnsvekst på 1,3 prosent årlig.<sup>13</sup> Alle tall er oppgitt i 2022-kroner.

### 7.3.1 Kostnader ved gjennomføring av tiltak (tiltakskostnader i NAV og overføringer i forbindelse med gjennomføring av tiltak)

Vi har mottatt data om de ulike tiltakenes årlige kostnader på NAV sitt tiltaksbudsjett, samt NAVs beregninger av månedspriser per tiltaksvariant, per år. I våre beregninger benytter vi gjennomgående kostnadstall fra 2022. En oversikt over varighet, månedlig budsjettmessig kostnad for NAV og total samfunnsøkonomisk tiltakskostnad for gjennomføring vises i Tabell 7-2.

For de fleste tiltakene benytter vi NAVs beregninger av månedspris per tiltaksvariant, for å beregne tiltakskostnadene per tiltak. Unntakene er Utvidet oppfølging i NAV og Midlertidig lønnstilskudd. I tillegg gjør vi egne beregninger for AMO og Utdanning, ettersom de er satt sammen av flere tiltaksvarianter med svært ulike kostnader. For AMO legger vi til grunn et veid gjennomsnitt av månedsprisene for Gruppe AMO og AMO enkelt plass, og for Utdanning legger vi til grunn et veid gjennomsnitt av månedsprisene for tiltakene Utdanning,

Tabell 7-2: Kostnader til gjennomføring av tiltak i NAV

Tiltak	Gjennomsnittlig varighet (måneder)	Budsjettkostnad per måned	Total samfunnsøkonomisk kostnad
AFT	10,1	18 700	239 400
AMO	4,4	10 000	55 300
Arbeidsrettet rehabilitering	2,0	17 000	60 800
Arbeidstrening*	5,0	1 000	4 700
Jobbklubb	2,2	9 600	32 200
Midlertidig lønnstilskudd	6,6	24 300	7 300
Oppfølging	8,3	7 100	72 900
Utdanning	15,7	2 100	36 700
Utvidet oppfølging i NAV	7,9	5 900	49 800

\*Kostnader til Arbeidstrening er utelukkende kostnader til mentor og inkluderingstilskudd

<sup>13</sup> Dette er beregnet med utgangspunkt i gjennomsnittlig differanse mellom forventet årslønn og KPI i SSBs konjunkturtendenser for 2024–2026: <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-ogkonjunkturer/konjunkturer/statistikk/konjunkturtendensene>

Gruppe fag- og yrkesopplæring VGS/HYU, Enkeltklass fag- og yrkesopplæring VGS/HYU og Høyere utdanning.

For Midlertidig lønnstilskudd består kostnaden av at NAV dekker deler av deltakernes lønn. Midlene overføres fra NAV til bruker, via arbeidsgiver. Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved gjennomføring av Midlertidig lønnstilskudd avviker derfor fra budsjettkostnaden, fordi kun skattefinansieringskostnaden på 20 prosent av beløpet som NAV dekker er relevant som samfunnsøkonomisk kostnad. I beregningene legger vi til grunn at deltakerne er i fulltidsjobb, med en brutto månedslønn på 45 000 kroner. Vi antar at NAV dekker 40 prosent av lønnskostnadene. I tillegg fremgår det av nav.no at NAV også dekker kostnader til feriepenger, arbeidsgiveravgift og innskudd til obligatorisk tjenestepensjon. Vi forutsetter at disse utgiftene tilsvarer 30 prosent av den delen av brutto månedslønn som NAV dekker. NAVs månedlige budsjettkostnad ved gjennomføring av midlertidig lønnstilskudd blir da 23 400 kroner.

Noen av arbeidsmarkedstiltakene kombineres ofte med mentor og inkluderingstilskudd. Registerdataene viser at omtrent 8 prosent av tiltaksmånedene med Arbeidstrening og Midlertidig lønnstilskudd, og 3 prosent av tiltaksmånedene med Utdanning, ble kombinert med mentor. 4 og 3 prosent av tiltaksmånedene med Arbeidstrening og Midlertidig lønnstilskudd ble kombinert med inkluderingstilskudd. Vi beregner kostnaden for å ha mentor og inkluderingstilskudd en hel måned, ved å dele de totale kostnadene fra NAVs tiltaksbudsjett, med det totale antall deltakermåneder vi observerer i registerdataene. Dette inkluderer også deltakermåneder der mentor og inkluderingstilskudd ikke er hovedtiltaket. Den budsjettmessige kostnaden for en hel måned med mentor og inkluderingstilskudd blir da henholdsvis 10 000 kroner og 4 500 kroner. Den samfunnsøkonomiske kostnaden er den budsjettmessige kostnaden, i tillegg til skattefinansieringskostnaden på 20 prosent. For de tre nevnte tiltakene, blir altså kostnaden lik den gjennomsnittlige andelen som mottar disse tiltakskombinasjonene, multiplisert med de månedlige kostnadene vi har beregnet.

Gjennomføringskostnadene til Utvidet oppfølging i NAV dekkes av lønnsmidlene til jobbspesialistene i NAV, som er de som gjennomfører tiltaket. Jobbspesialistene gjennomfører også tiltaket IPS. Vi har derfor beregnet totale budsjettmessige utgifter for IPS og Utvidet oppfølging som produktet av antall jobbspesialister i 2022 (570) og årsverksprisen for stillinger i NAV (870 000 kroner). Denne totalen deler vi på antall deltakermåneder med IPS og Utvidet oppfølging, og kommer frem til en budsjettmessig kostnad per deltakermåned på 5 900 kroner.

### 7.3.2 NAV-veileders oppfølging av tiltaksdeltaker

Vi har mottatt data fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om NAV-veiledernes tidsbruk på ulike aktiviteter. Noen av disse aktivitetene henger antakeligvis sammen med oppfølging av deltakere på arbeidsmarkedstiltak. Ved å legge sammen aktivitetspostene «Vurdere og følge opp tiltak» og «Tiltaksarrangør», finner vi 256 årsverk knyttet til personer med standard-, situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats. Dette tilsvarer litt over 500 000 timeverk. Registerdataene viser at det ble gjennomført 750 000 tiltaksmåneder for deltakere i disse innsatsgruppene. Dette tilsvarer en merkostnad for veiledere per måned til oppfølging av tiltaksdeltakere på 0,67 timeverk. Den budsjettmessige kostnaden av et ekstra NAV-timeverk er litt over 450 kroner, og den samfunnsøkonomiske kostnaden er hele beløpet i tillegg til skattefinansieringskostnaden på 20 prosent.

Omfanget av NAV-veiledernes tidsbruk til å følge opp tiltaksdeltakere, varierer antakeligvis mellom ulike tiltak. Vi har ikke data for skille mellom ulike tiltak, men fra intervjuer med NAV-veiledere vet vi at det er noen tiltak som i gjennomsnitt krever relativt mer oppfølging enn andre. Spesielt virker det som at Arbeidstrening innebærer relativt mer tidsbruk for NAV-veileder, fordi tiltaket gjennomføres hos en ordinær virksomhet uten at deltakeren får lønn underveis. Motsatt er Jobbklubb et tiltak som krever lite oppfølging fra NAV-veileder. Vi antar at Arbeidstrening i gjennomsnitt krever dobbelt så mye oppfølging som vår estimerte tidskostnad (1,33), og at Jobbklubb krever halvparten (0,33). Antakeligvis varierer også tidsbruken mellom ulike brukergrupper. For eksempel er det mer tidskrevende å følge opp brukere som står langt unna arbeidslivet, for eksempel unge og personer med språkutfordringer. Det kan også tenkes at tiltak som Midlertidig lønnstilskudd og Arbeidstrening krever mer tidsbruk knyttet til å igangsette tiltaket, fordi man må finne en arbeidsgiver som tiltaket kan gjennomføres hos. Siden det er usikkerhet rundt omfanget av NAV-veiledernes mer-oppfølging knyttet til ulike tiltak, gjennomfører vi en sensitivitetsanalyse der vi undersøker hvordan konklusjonene påvirkes dersom vi justerer forutsetningene.

### 7.3.3 Tiltakskostnader i andre sektorer

Av tiltakene vi analyserer er det kun utdanning som innebærer gjennomføringskostnader i andre sektorer. Her har vi lagt til grunn gjennomsnittlig årlig kostnad for en skoleplass i videregående skole. Ifølge utdanningsdirektoratet var fylkeskommunens kostnader til videregående skoler i skoleåret 2021/2022 på i overkant av 31 milliarder

kroner. Et utdanningsprogram koster i gjennomsnitt 107 400 kroner per elev når man holder kostnader til landslinjer, spesialundervisning og pedagogiskpsykologisk tjeneste utenfor.<sup>14</sup> Den månedlige budsjettkostnaden i utdanningssektoren ved gjennomføring av utdanning settes på bakgrunn av dette til kr 8 950. Omtrent 10 prosent av tiltaksmånedene i Utdanning, består av Gruppe fag- og yrkesopplæring VGS/HYU, som vi antar at har begrensede kostnader i andre sektorer.<sup>15</sup> Derfor legger vi til grunn 90 prosent av kr 8 950 som den månedlige kostnaden i andre sektorer. Siden Utdanning i gjennomsnitt varer i 16 måneder, innebærer gjennomføringen av Utdanning en kostnad i utdanningssektoren på 120 000 kroner.

### 7.3.4 Tiltakspenger

For å beregne kostnader til utbetaling av tiltakspenger må vi anta noe om gjennomsnittlig utbetaling av tiltakspenger. Vi legger til grunn at de som mottar tiltakspenger, får dette i 20 dager i måneden (tilsvarende antall arbeidsdager) i hele perioden de deltar på tiltak. Dagsatsen for tiltakspenger var 268 kroner i 2022 (vi ser her bort fra barnetillegg ettersom vi ikke har data for dette). Per deltaker som mottar tiltakspenger vil summen per måned utgjøre  $20 \cdot 268 = 5360$  kroner. Fra registerdataene vet vi hvor stor andel av tiltaksmånedene

**Tabell 7-3: Kostnader for NAV-veileders mer-oppfølging av tiltaksdeltaker**

Tiltak	Gjennomsnittlig varighet (måneder)	Gjennomsnittlig mer-tidsbruk for veileder per måned i tiltak	Budsjettmessig kostnad per måned	Total samfunnsøkonomisk kostnad
AFT	10,1	0,67	300	3 900
AMO	4,4	0,67	300	1 700
Arbeidsrettet rehabilitering	2,0	0,67	300	1 100
Arbeidstrening	5,0	1,33	600	2 900
Jobbklubb	2,2	0,33	200	500
Midlertidig lønnstilskudd	6,6	0,67	300	2 300
Oppfølging	8,3	0,67	300	3 100
Utdanning	15,7	0,67	300	5 500
Utvidet oppfølging i NAV	7,9	0,67	300	2 600

**Tabell 7-4: Kostnader for tiltaksdeltakernes mottak av tiltakspenger**

Tiltak	Gjennomsnittlig varighet (måneder)	Andel av tiltaksmåneder med tiltakspenger	Budsjettmessig kostnad per måned	Total samfunnsøkonomisk kostnad
AFT	10,1	11	600	1 200
AMO	4,4	27	1 500	1 300
Arbeidsrettet rehabilitering	2,0	1	100	0
Arbeidstrening	5,0	26	1 400	1 100
Jobbklubb	2,2	19	1 000	600
Midlertidig lønnstilskudd	6,6	2	100	100
Oppfølging	8,3	18	1 000	1 600
Utdanning	15,7	11	600	1 700
Utvidet oppfølging i NAV	7,9	21	1 100	1 600

<sup>14</sup> <https://www.udir.no/tall-og-forskning/publikasjoner/utdanningsspeilet/utdanningsspeilet-2022/kostnader-til-barnehage-og-grunnoppleringen/kostnader-til-videregaende-opplaring/>

<sup>15</sup> Tiltaket har i seg selv en månedspris i NAV som er betydelig høyere enn alle andre tiltak som inngår i Utdanning

Tabell 7-5: Forutsetninger for tiltakenes effekt på verdiskaping

Tiltak	Effekt på månedlig lønn år 0-1 (kroner)	Effekt på månedlig lønn år 1-2 (kroner)	Effekt på månedlig lønn år 2-7 (kroner)	Total samfunnsøkonomisk virkning
AFT	-3 100	-1 900	-1 400	-187 900
AMO	1 400	4 000	4 400	419 800
Arbeidsrettet rehabilitering	-3 900	-2 700	-2 600	-302 200
Arbeidstrening	1 500	4 000	4 000	390 600
Jobbklubb	0	2 500	2 800	252 200
Midlertidig lønnstilskudd	16 200	10 700	9 000	1 113 900
Oppfølging	1 000	1 500	-4 800	132 100
Utdanning	-4 800	-3 300	(0) 4 500*	348 200
Utvidet oppfølging i NAV	2 700	4 300	4 000	410 300

\*I år 2-3 har Utdanning 0 i anslått effekt, deretter er den månedlige effekten kroner 5 800 per måned. Vi antar at effektene av Utdanning varer 50 prosent lenger enn øvrige tiltak, så den siste effekten er gjeldende hver måned i perioden 3 til 10,5 år etter oppstart.

i hvert tiltak som er gjennomført mens deltakeren fikk tiltakspenger, og vi legger dette til grunn. Den budsjettmessige kostnaden er hele det utbetalte beløpet på 5 360 kroner per måned, mens den samfunnsøkonomiske kostnaden kun er skattefinansieringskostnaden av dette.

### 7.3.5 Verdiskaping

Vi legger til grunn våre estimater av tiltakenes effekt på deltakernes yrkesinntekt i beregninger av verdien av tiltakenes bidrag til økt verdiskaping. De estimerte effektene viser hvor stor økning i årlig yrkesinntekt som tiltakene fører til, sammenlignet med dersom brukerne ikke hadde deltatt på tiltak i det hele tatt. Vi har estimert effektene av tiltak hvert år i 3 år etter oppstart i tiltaket,<sup>16</sup> og vi må derfor gjøre antakelser om hvor lenge denne effekten varer. En tidligere studie som undersøkte mer langsiktige effekter av arbeidsmarkedstiltak (Markussen & Røed, 2014), viste at effektene varte i 7 år etter oppstart i tiltaket, og muligens lenger. Antakeligvis varierer varigheten på effektene mellom ulike tiltak, og det kan for eksempel være grunn til å tro at kvalifiserende tiltak, spesielt Utdanning, kan ha lenger varighet. Dette skyldes at tiltaket kan bidra til å kvalifisere deltakeren til et annet type arbeid enn de kunne fått i fravær av tiltak. For enkelthets skyld antar vi at effektene av alle tiltak i år 2-3, med unntak av Utdanning, varer til og med 7 år etter oppstart i tiltaket, før effekten forsvinner helt. For Utdanning antar vi at effekten i år 3-4 varer dobbelt så lenge, altså frem til 14 år etter oppstart i tiltaket. Vi har estimert årlige effekter, så vi legger til grunn de årlige effektene delt på 12 som den månedlige effekten i våre beregninger. I sensitivitetsanalysene viser vi hvor lenge vi må anta at effekten av hvert tiltak må vare for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

For samtlige tiltak antar vi at verdiskapingen som skjer i et månedsverk tilsvarer arbeidskraftkostnadene ved et månedsverk. Dette inkluderer arbeidsgiveravgift, pensjonsutgifter, og kostnader til kontorplass, arbeidsutstyr og annet. Vi legger til grunn at arbeidskraftkostnadene er 140 prosent av brutto lønn.

### 7.3.6 Sparte trygdeutgifter

Hvis arbeidsmarkedstiltak har en effekt på deltakernes arbeidstilknytning, vil tiltakene også ha en effekt på offentlige utgifter til trygd. Vi beregner denne effekten som en funksjon av tiltakenes effekt på verdiskaping, og gjør antakelser på hvor mange kroner trygdeutgiftene reduseres når en person øker verdiskapingen sin. Vi legger til grunn at det spares 0,3 trygdekroner per krone ekstra i yrkesinntekt. Dette tallet er begrunnet i at både for dagpenger og arbeidsavklaringspenger beregnes trygderettighetene som en funksjon av tidligere arbeidsinntekt, med en sats på om lag 60 prosent. Vi legger til grunn halvparten av denne satsen, fordi vi antar at om lag halvparten av brukerne ikke har rett på trygd.

Effekten på sparte trygdeutgifter er en nåverdistrøm på samme måte som effekten på verdiskaping, med like lang varighet som den antatte varigheten på effekt på verdiskaping, altså 7 år for de fleste tiltak. Effekten på reduserte trygdeutgifter fratrukket en skattesats på 11 prosent, som er i tråd med Skatteetatens beregning av

<sup>16</sup> For Utdanning har vi også estimert effekten i år 3-4, fra tiltaksdeltakelse i tidligere år.



skatt på inntekt over 200 000 kroner. Trygd er en overføring, og den relevante samfunnsøkonomiske kostnaden er derfor skattefinansieringskostnaden på 20 prosent av effekten på trygdeutgifter.

### 7.3.7 Kostnader og gevinster for arbeidsgiver

For tiltak som gjennomføres hos ordinære arbeidsgivere, kan selve tiltaksdeltakelsen både utløse kostnader for arbeidsgiver, og verdiskapingeffekter som tilfaller arbeidsgiveren. Vi legger her til grunn at kostnaden for arbeidsgivere av å ha deltakere på tiltak i gjennomsnitt veies opp av den gevinsten det gir. Det må også være en forutsetning at forventningsverdien av verdiskaping underveis i tiltaket og forventningsverdien av arbeidsgivers kostnader ved å ha tiltaksdeltakere i egen bedrift motsvarer hverandre, for at tiltakene som gjennomføres i bedrifter ikke skal innebære subsidiering av arbeidskraft og ulovlig statsstøtte. Samtidig vet vi også at den forventede samfunnsgevinsten også er en viktig motivasjon for mange arbeidsgivere. I praksis vil imidlertid nettovirkningen for arbeidsgivere variere mellom ulike forløp, i mange forløp må vi anta at deltakelsen utgjør en netto kostnad for arbeidsgiver, gjennom oppfølging og administrasjon underveis.

## 7.4 Vurdering av ikke-prissatte virkninger

En del virkninger lar seg ikke prissette i kroner, og må vurderes kvalitativt. For å vurdere ikke-prissatte virkninger tar vi utgangspunkt i verdimatrisemetoden fra DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser. Metoden innebærer å kvantifisere de ikke-prissatte virkningene så langt det lar seg gjøre, gjennom å vurdere hvor mange som blir berørt av hver virkning, hvor stor påvirkning tiltaket har for hver berørt og enhetsverdien av påvirkningen. Dette vurderes i henhold til en verdimatrise, med skala fra liten til stor virkning i positiv eller negativ retning. Basert på dette kan man vurdere den samlede konsekvensen av ikke-prissatte virkninger.

### 7.4.1 Fortregningseffekter

Hvorvidt deltakere i Arbeidstrening vil innebære fortregningseffekter av annen arbeidskraft, er vanskelig å vite. Antall berørte vil være alle arbeidere som fortrenses i arbeidslivet, men det er vanskelig å tallfeste dette. Påvirkning per berørt vil være den tapte arbeidsinntekten som de fortrenge arbeidere kunne hatt. For samfunnet vil fortregningseffekten innebære at effekten på total verdiskaping som følge av at deltakere på Arbeidstrening kommer i arbeid, være mindre enn det prissatte beløpet verdiskapingen tilsvarer. Enhetsnyten vil være gjennomsnittlig månedslønn.

Gjennom den kvalitative evalueringen fortalte veiledere at det ikke fremstår som et stort omfang av fortregningseffekter underveis i tiltaket, og at arbeidsgivere stort sett bruker Arbeidstrening slik det er ment, herunder at deltakerne er et tilskudd av arbeidskraft, som kommer i tillegg til ordinært ansatte. I hvilken grad det oppstår fortregningseffekter når deltakerne i Arbeidstrening kommer over i ordinært arbeid, er vanskelig å kvantifisere.

### 7.4.2 Individuelle ikke-prissatte virkninger

Vi har tidligere beskrevet flere ikke-prissatte nytte- og kostnadsvirkninger av tiltaksdeltakelse, for den individuelle tiltaksdeltakeren. Positive nyttevirksomheter kan for eksempel være den individuelle gleden av å være i aktivitet, og at tiltaksdeltakelsen bidrar til å fylle hverdagen med en meningsfull aktivitet. Kostnadsvirkninger kan være deltakernes tapte fritid, og negative effekter for deltakere som ikke opplever tiltaket som meningsfylt. Det er utfordrende å vurdere disse positive og negative individuelle virkningene opp mot hverandre, og vi antar derfor at de positive individuelle virkningene akkurat oppveier de individuelle kostnadene.

### 7.4.3 Systemeffekt (eksternalitet) av at andre blir sendt på tiltak

De positive eksternalitetene av at en bruker deltar på tiltak, handler om at tiltaksdeltakelsen også bidrar til økt sysselsetting for andre. Vi vurderer at denne virkningen ikke nødvendigvis påvirker mange individer, men at den er positiv. Vi legger derfor til grunn at denne virkningen er liten positiv for alle tiltak.

## 7.5 Samlede vurderinger

I dette kapitlet har vi vurdert samfunnsøkonomiske virkninger av arbeidsmarkedstiltak. Vår vurdering er at de aller fleste arbeidsmarkedstiltakene har netto positiv samfunnsøkonomisk nytte, og for mange av tiltakene er summen av positive prissatte virkninger betydelig. Tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet er beregnet sammenlignet med nullalternativet der brukeren ikke deltar på arbeidsmarkedstiltak, men får annen oppfølging

Tabell 7-6: Samlede samfunnsøkonomiske virkninger av ulike arbeidsmarkedstiltak (2022-kroner)

	AFT	AMO	Arbeids- rehab.	Arbeids- trening	Jobbklubb	Midl. lønns- tilskudd	Opp- følging	Utdanning	Utvidet opp- følging i NAV
Tiltakskostnader finansiert av NAV	-239 000	-55 000	-61 000	-5 000	-32 000	-37 000	-73 000	-37 000	-50 000
Tiltakskostnader i andre sektorer	-	-	-	-	-	-	-	-144 000	-
Tiltakspenger	-1 000	-1 000	-	-1 000	-1 000	-	-2 000	-2 000	-2 000
Merkostnad NAV- veileders tidsbruk	-4 000	-2 000	-1 000	-3 000	-1 000	-2 000	-3 000	-5 000	-3 000
Effekt på verdiskaping	-188 000	420 000	-302 000	391 000	252 000	1 114 000	132 000	542 000	410 000
Spart trygd som følge av økt arbeid	-7 000	16 000	-12 000	15 000	10 000	42 000	5 000	21 000	16 000
<b>Sum prissatte virkninger</b>	<b>-440 000</b>	<b>377 000</b>	<b>-376 000</b>	<b>397 000</b>	<b>228 000</b>	<b>1 117 000</b>	<b>59 000</b>	<b>375 000</b>	<b>372 000</b>
Fortrengingseffekt	Ubetydelig /ingen	Ubetydelig /ingen	Ubetydelig /ingen	Liten negativ	Ubetydelig /ingen	Liten negativ	Ubetydelig /ingen	Ubetydelig /ingen	Ubetydelig /ingen
Systemeffekt (eksternalitet) av at andre blir sendt på tiltak	Liten positiv	Liten positiv	Liten positiv	Liten positiv	Liten positiv	Liten positiv	Liten positiv	Liten positiv	Liten positiv
<b>Samlet netto nytte</b>	<b>Negativ</b>	<b>Positiv</b>	<b>Negativ</b>	<b>Positiv</b>	<b>Positiv</b>	<b>Positiv</b>	<b>Positiv</b>	<b>Positiv</b>	<b>Positiv</b>

fra NAV. Ettersom vi vurderer at så mange av tiltakene har positiv samfunnsøkonomisk lønnsomhet, er det også nærliggende å vurdere at deltakelse på arbeidsmarkedstiltak på generelt grunnlag fremstår som en samfunnsøkonomisk lønnsom strategi for mange av NAV sine brukere som trenger arbeidsrettet oppfølging.

Det som stort sett driver størrelsen på de totale prissatte virkningene av tiltakene, er tiltakenes effekt på verdiskaping. Denne effekten er et direkte resultat av våre estimater av tiltakenes effekt på tiltaksdeltakernes lønn. Tiltakene som vi har estimert at har store positive virkninger på deltakernes lønn, som Midlertidig lønnsstilskudd, Utdanning, AMO, Arbeidstrening og Utvidet oppfølging, fremstår også svært samfunnsøkonomisk lønnsomme. Også Jobbklubb og Oppfølging fremstår som samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak. For alle tiltak er det tiltakskostnader til gjennomføring av tiltakene som er den største kostnadsdriveren, men de totale kostnadene fremstår små sammenlignet med effektene på verdiskaping for de fleste av de samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltakene.

Midlertidig lønnsstilskudd skiller seg ut med betydelig høyere positive netto prissatte virkninger enn alle andre tiltak. Dette drives blant annet av at tiltaket har svært høye positive effekter på verdiskaping det første året tiltaket gjennomføres, når de fleste andre tiltak har små positive effekter, eller til og med negative innlåsningseffekter. For NAV er de budsjettmessige kostnadene ved gjennomføring av Midlertidig lønnsstilskudd relativt store, men siden disse kostnadene er overføringer, er det kun skattefinansieringskostnaden på 20 prosent som er relevant i den samfunnsøkonomiske analysen. De samfunnsøkonomiske kostnadene av å gjennomføre Midlertidig lønnsstilskudd er dermed ganske beskjedne, sammenlignet med den store positive effekten på verdiskaping. I analysen har vi forutsatt at effekten på verdiskaping i år 2-3 er konstant frem til år 7, men i motsetning til de øvrige tiltakene, viser våre estimater av månedlige effekter, tendenser til at effekten av Midlertidig lønnsstilskudd er noe avtakende. I det videre undersøker vi derfor hvilke konsekvenser antakelsene om effektene varighet har på konklusjonene om samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Våre analyser viser at AFT og Arbeidsrettet rehabilitering ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Det er først og fremst viktig å understreke at dette ikke nødvendigvis er tilfellet for alle tiltaksløp som gjennomføres med disse tiltakene. Våre estimater viser at tiltakene i gjennomsnitt har negative effekter på deltakernes arbeidstilknytning,

og det er først og fremst dette som bidrar til at tiltakene fremstår lite samfunnsøkonomisk lønnsomme. For alle tiltak hviler konklusjonen på våre estimater om tiltakenes gjennomsnittlige effekt. Det kan godt hende AFT og Arbeidsrettet rehabilitering har positive effekter på arbeidstilknytningen til noen av tiltaksdeltakerne, og motsatt at de andre tiltakene har negative effekter på arbeidstilknytningen til enkelte av deltakerne. I det videre undersøker vi derfor også hvor stor positiv effekt tiltakene må ha på deltakernes arbeidstilknytning, for at tiltakene skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Det er noen vesentlige forskjeller mellom analysen som presenteres i dette kapittelet og en ordinær samfunnsøkonomisk analyse. I en ordinær samfunnsøkonomisk analyse tar man enkelt beskrevet utgangspunkt i et samfunnsproblem, analyserer konsekvenser av ulike alternative tiltak som kan bidra til å løse eller redusere dette samfunnsproblemet, og anbefaler ett av tiltakene. Arbeidsmarkedstiltakene har mange og heterogene individuelle brukere. Hver enkelt av disse individene har ulike barrierer for å komme i jobb, og ulike ressurser og forutsetninger som påvirker nytte og kostnader ved å gjennomføre de ulike arbeidsmarkedstiltakene. Beslutninger om hvilke(t) arbeidsmarkedstiltak som skal benyttes foregår også på individnivå, og i prinsippet kan hvert enkelt individs barrierer og forutsetninger sies å representere et lite samfunnsproblem i seg selv. Siden sluttbrukerne av arbeidsmarkedstiltak er mange og heterogene må vi tilnærme oss den samfunnsøkonomiske analysen på gruppenivå, og foreta gjennomsnittsberegninger av kostnader og nyttevirkinger. Implikasjonene av at ett tiltak estimeres å være mer lønnsomt enn et annet er altså ikke at dette ene tiltaket bør erstatte alle andre tiltak, men at samfunnsøkonomisk netto nytte vil kunne øke noe, dersom man øker bruken av dette tiltaket marginalt sammenliknet med dagens praksis, på bekostning av andre mindre lønnsomme tiltak.

Generelt baserer våre beregninger seg på en rekke forutsetninger som er dels svært usikre. I det videre ser vi derfor også på hvordan konklusjonene endrer seg dersom vi justerer på noen av våre forutsetninger.

### 7.5.1 Forutsetninger om effektens størrelse

I beregningene av tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet, har vi lagt til grunn våre estimater av tiltakenes effekt på deltakernes lønn, fra kapittel 6.2. Estimaten er i utgangspunktet usikre, og uansett har antakeligvis tiltakene varierende effekt for ulike deltakere. Vi beregner derfor her hvor stor positiv effekt tiltakene må ha på deltakernes månedlige lønnsinntekt, for at de positive effektene av tiltaket akkurat skal oppveie kostnadene (Tabell 7-7). Tabellen illustrerer også hvor stor denne effekten er i prosent, relativt til våre estimater.

Disse beregnede dekningspunktene er kanskje ikke så interessante hver for seg, men det er interessant å sammenligne hvor store positive effekter tiltakene må ha relativt til hverandre, for at de positive virkningene skal oppveie kostnadene. For eksempel viser tabellen at spesielt Arbeidstrening, Midlertidig lønnstilskudd og Jobbklubb, ikke behøver å ha mer enn relativt beskjedne positive effekter for at kostnadene skal være dekket

**Tabell 7-7: Forutsetninger for at tiltakenes positive effekter akkurat oppveier kostnadene**

Tiltak	Effekt på månedlig lønn år 2-7* i kroner (andel av opprinnelig estimat)	Effektens varighet
AFT	2 600**	
AMO	621 (14 prosent)	19 måneder
Arbeidsrettet rehabilitering	700**	
Arbeidstrening	121 (3 prosent)	5 måneder***
Jobbklubb	368 (13 prosent)	22 måneder
Midlertidig lønnstilskudd	360 (4 prosent)	2 måneder***
Oppfølging	882 (57 prosent)	54 måneder
Utdanning	2 135 (47 prosent)****	80 måneder
Utvidet oppfølging i NAV	514 (13 prosent)	14 måneder

\*Effekt på månedlig lønn år 0-1 og 1-2 er justert med tilsvarende prosentandel relativt til våre estimater

\*\*Vi antar at effekten er 0 i år 0-1, og effekten i tabellen gjelder resterende år

\*\*\*Disse resultatene baserer seg på en antakelse om at effekten er lik hver måned det første året. For Arbeidstrening er denne forutsetningen spesielt lite sannsynlig, ettersom vi vet at tiltaket i gjennomsnitt har en innlåsningseffekt de første månedene.

\*\*\*\*Vi antar at den opprinnelig negative effekten av Utdanning i år 1 og 2 fortsatt gjelder, og det er kun effekten i år 4-14 som er justert.

inn. Til sammenligning er både Utdanning og AFT tiltak som er langvarige, og som innebærer høye kostnader. Sammenlignet med de andre tiltakene, må AFT og Utdanning ha relativt store positive effekter på deltakernes arbeidstilknytning for at de skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Vi har også undersøkt den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til AFT når vi legger til grunn estimatene fra robusthetsanalysen der vi justerer utvalget så det ligner mer på utvalget i Berg et al. (2023). Når vi bruker utvalget fra robusthetsanalysen, finner vi at AFT har negative effekter på deltakernes årsinntekt på omtrent 13 000 kroner det første året etter oppstart, og positive effekter på 10 500 kroner og 16 000 kroner det andre og tredje året etter oppstart. Dersom vi legger til grunn at den positive effekten det tredje året varer hvert år til og med 7 år etter oppstart, finner vi at AFT fortsatt har samlet negativ prissatte virkninger på 145 000 kroner. For at de positive prissatte virkningene akkurat skal overgå de negative prissatte virkningene, må vi legge til grunn at de positive nyttevirkningene varer 15 år fra oppstart i AFT.

### 7.5.2 Forutsetninger om effektene varighet

I den samfunnsøkonomiske analysen har vi gjort en relativt usikker forutsetning om at tiltakenes effekt på deltakernes sysselsetting i år 2-3, varer i 84 måneder (7 år), og deretter går til null. Antakelsen er en forenkling som baserer seg på artikkelen *The impacts of vocational rehabilitation* (Markussen & Røed, 2014), der alle arbeidsmarkedstiltakene som ble analysert, fortsatt hadde effekter 7 år etter oppstart. Med denne antakelsen, finner vi at alle tiltakene som hadde positive effekter på deltakernes sysselsetting, også er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Vi undersøker her hvor lenge vi må forutsette at disse positive effektene skal vare, for at tiltakene fortsatt skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Det er relativt stor variasjon mellom hvor lenge man må forutsette at de positive effektene skal vare, for at tiltakene skal være lønnsomme (Tabell 7-7). Spesielt Utdanning og Oppfølging krever at tiltakenes positive effekt må vare relativt mye lenger enn de andre tiltakene, for at de skal være lønnsomme. For de øvrige tiltakene fremstår det som at de positive virkningene må ha relativt beskjeden varighet, for at tiltakene fortsatt skal være lønnsomme.

### 7.5.3 Forutsetninger om tiltakenes varighet

I våre beregninger har vi lagt til grunn den gjennomsnittlige tiltaksvarigheten som vi observerer for tiltaksdeltakerne i våre registerdata. Mange av tiltakene kan ha betydelig lenger varighet enn dette, og vi undersøker derfor hva som skjer dersom vi antar at tiltakene gjennomføres med maksimal varighet, i henhold til tiltaksforskriften. Enkelte tiltak har en normal maksimal varighet, men med muligheter for ytterligere forlengelse. Den maksimale varigheten ved forlengelse er også inkludert i tabellen. Vi legger til grunn at tiltakene fortsatt har samme estimerte effekt på deltakernes sysselsetting. Vi ser bort fra AMO og Jobbklybb, som er kortvarige tiltak.

Når vi legger tiltakenes maksimale varighet til grunn, finner vi at de fleste tiltakene fortsatt er samfunnsøkonomisk lønnsomme, med god margin. Legger man til grunn tiltakenes maksimale varighet ved forlengelse, ser vi at Utdanning, og spesielt Oppfølging, ikke lenger er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Dette indikerer at dersom disse tiltakene skal ha så lang varighet, bør det også forventes at tiltakene har ytterligere positiv effekt enn vi har estimert, eller at effektene har lenger varighet enn vi opprinnelig har forutsatt.

Tabell 7-8: Tiltakenes maksimale varighet, og tilhørende prissatte virkninger

Tiltak	Maksimal varighet (måneder)	Sum prissatte virkninger (kroner)
AFT	24 måneder (36 mnd)	-720 000 (-972 000)
Arbeidsrettet rehabilitering	3 mnd	-375 000
Arbeidstrening	18 mnd	367 000
Midlertidig lønnstilskudd	24 mnd	1 013 000
Oppfølging	12 mnd (48 mnd)	30 000 (-266 000)
Utdanning	36 mnd (48 mnd)	73 000 (-58 000)
Utvidet oppfølging i NAV	12 mnd (48 mnd)	334 000 (82 000)

#### 7.5.4 Forutsetninger om NAV-veileder mer-tidsbruk

I hovedanalysen har vi lagt til grunn relativt beskjedne forutsetninger om omfanget av NAV-veileders mer-tidsbruk som skyldes at en NAV-bruker deltar på arbeidsmarkedstiltak. I en del tilfeller vil antakeligvis NAV-veileder bruke betydelig mer enn drøyt en ekstra time i måneden på å følge opp en deltaker på arbeidsmarkedstiltak. Kostnadene knyttet til NAV-veileders mer-tidsbruk er derimot små, sammenlignet med øvrige prissatte kostnader og positive virkninger for tiltakene med positiv effekt. Med øvrige forutsetninger som i hovedanalysen, kan man legge til grunn at NAV-veileder må bruke veldig mye ekstra tid på å følge opp tiltaksdeltakere, for at tiltaket ikke lenger skal regnes som samfunnsøkonomisk lønnsomt. For Oppfølging, tiltaket med lavest positiv netto prissatte virkninger, må man anta at NAV-veileder må bruke mer enn 13 ekstra timer i måneden per tiltaksdeltaker i Oppfølging, før de prissatte kostnadene overgår de positive prissatte virkningene.

## 8. Drøfting og anbefalinger

*Funnene fra denne rapporten tilsier at de fleste arbeidsmarkedstiltakene i gjennomsnitt har positive effekter på deltakernes arbeidstilknytning, og tiltakene med positive effekter vurderes stort sett å være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Estimaten indikerer at det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt at flere NAV-brukere deltar på arbeidsmarkedstiltak, og at man igangsetter arbeidsmarkedstiltak raskere enn i dag. Det er ikke åpenbart hvilke tiltak man bør bruke mer av og for hvilke grupper, ettersom tiltakene er innrettet for å dekke ulike behov. Det virker likevel hensiktsmessig at flere deltar på Midlertidig lønnstilskudd. Utdanning kan også være svært samfunnsøkonomisk lønnsomt, men innebærer høye kostnader, og bør derfor brukes for motiverte brukere. De estimerte effektene av AFT fremstår usikre, og tiltaket innebærer høye kostnader, og bør derfor brukes med noe varsomhet.*

### **Det kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt å øke tiltaksbruken noe, eller iverksette tiltak tidligere**

Våre estimater viser at de fleste arbeidsmarkedstiltakene i gjennomsnitt har positive effekter på deltakernes arbeidstilknytning. Resultatene tyder på arbeidsmarkedstiltak som virkemiddel fungerer for å få flere i arbeid, og at tiltakene i dag brukes på deltakere som har positive effekter av tiltakene. Når vi gjennomfører ytterligere analyser for å undersøke om personer i kontrollgruppen også kunne hatt positive effekter av å delta på tiltak, finner vi at det stort sett er tilfellet. For de fleste tiltakene er den gjennomsnittlige effekten for de som faktisk deltar på tiltaket (ATET), omtrent lik som den gjennomsnittlige effekten dersom hele kontrollgruppen også deltok på tiltaket (ATE). Unntaket er Arbeidstrening, som i gjennomsnitt har større positive effekter for de som faktisk deltar på tiltaket, men fortsatt positive effekter i gjennomsnitt dersom hele kontrollgruppen deltok på tiltaket.

Kontrollgruppen består både av personer som ikke begynner på tiltak i det hele tatt, og personer som begynner på tiltak senere enn 11 måneder etter første registrering i en innsatsgruppe. En konsekvens av at estimatene tyder på at de fleste tiltakene også ville hatt positive effekter for kontrollgruppen, er at det kan ha positive effekter for NAVs brukere å øke den generelle tiltaksbruken, eller å iverksette tiltak raskere for de som begynner på tiltak senere. Denne konklusjonen understøttes av funnene fra robusthetsanalysen, der vi også estimerer effekter for de som begynner på tiltak 12-23 måneder etter første registrering i en innsatsgruppe, og estimatene stort sett er like som tidligere. I den samfunnsøkonomiske analysen vurderes de fleste tiltakene å være samfunnsøkonomisk lønnsomme, også dersom man legger til grunn betydelig lavere positive effekter av tiltakene enn det vi har estimert. Det fremstår derfor som samfunnsøkonomisk lønnsomt å øke den generelle tiltaksbruken noe, og igangsette tiltak raskere enn i dag.

### **Den samlede tiltaksporteføljen dekker ulike behov, og mange av tiltakene vurderes å være samfunnsøkonomisk lønnsomme**

De aller fleste arbeidsmarkedstiltakene som vi har estimert effekter for, har på ulike måter formål om å styrke deltakernes arbeidstilknytning. Estimaten viser stort sett også at disse tiltakene faktisk bidrar til å øke deltakernes jobbsannsynlighet og gjennomsnittlige yrkesinntekt, men det varierer hvor store de positive effektene til de ulike tiltakene er. Noen av tiltakene har betydelig større positive effekter i gjennomsnitt enn andre, sammenlignet med å ikke delta på tiltak. Selv om et tiltak har større effekter enn andre tiltak, betyr likevel ikke det at alle andre tiltak bør legges ned til fordel for tiltaket med størst effekt. De ulike arbeidsmarkedstiltakene er innrettet for å dekke ulike behov, og de brukes til ulike brukergrupper. Effektestimatene viser at tiltakene har positive effekter for de som faktisk deltar på tiltaket. Det er derimot ikke åpenbart at alle deltakere ville fått de samme store positive effektene hvis de ble flyttet til et tiltak med større estimerte positive effekter. Det er heller ikke alle som nødvendigvis kan delta på alle typer tiltak. For eksempel kan man ikke gjennomføre Midlertidig lønnstilskudd med mindre man finner en arbeidsgiver som er villig til å ansette NAV-brukeren, og for å begynne på Utdanning må NAV-brukeren oppfylle eventuelle opptakskrav til utdanningen.

Våre estimater gir ikke grunnlag for å vurdere om sammensetningen av alle arbeidsmarkedstiltakene, på en tilfredsstillende måte bidrar til å dekke de ulike behovene til NAVs brukere som får arbeidsrettet oppfølging. NAV tilbyr en mangfoldig portefølje av arbeidsmarkedstiltak som er innrettet for å dekke ulike behov, og både effektanalysen og den samfunnsøkonomiske analysen tyder på at de fleste av disse tiltakene, hvert fall i gjennomsnitt, bidrar til å styrke deltakernes arbeidstilknytning, på en samfunnsøkonomisk lønnsom måte. Funnene

indikerer at NAV i gjennomsnitt klarer å allokere tiltak til personer som har nytte av å delta på tiltakene, men vi kan ikke utelukke at deltakere på enkelte tiltak hadde hatt bedre effekt av å delta på et annet tiltak.

### **Flere kan antakeligvis ha positive effekter av å delta på Midlertidig lønnskudd**

Midlertidig lønnskudd er arbeidsmarkedstiltaket med desidert størst positive effekter på deltakernes arbeidstilknytning. Midlertidig lønnskudd vurderes også å være arbeidsmarkedstiltaket med høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet per tiltaksløp, gitt de estimerte effektene og resten av antakelsene i nytte- og kostnadsanalysen. Den positive effekten av Midlertidig lønnskudd på deltakernes arbeidstilknytning er spesielt stor sammenlignet med andre tiltak det første året. Dette skyldes trolig blant annet at tiltaket innebærer at deltakerne er i ordinært arbeid og får utbetalt lønn også mens tiltaket pågår. Deltakerne blir altså målt som sysselsatt også underveis i tiltaket. Den positive effekten av Midlertidig lønnskudd reduseres betydelig fra det første til det andre året, og også noe fra det andre til det tredje året. I alle 3 årene har likevel Midlertidig lønnskudd betydelig større positive effekter på deltakernes arbeidstilknytning enn alle andre tiltak. Vi har inntrykk av det er en relativt vanlig oppfatning at Midlertidig lønnskudd har positive effekter på kort sikt, men ikke nødvendigvis bidrar til at deltakerne blir værende i arbeid. Våre resultater tyder likevel på at Midlertidig lønnskudd ikke bare har en umiddelbar positiv effekt, men at tiltaket også bidrar til at deltakerne blir værende i jobb og har økt jobbsansynlighet i flere år etter oppstart. Selv om det er visse tegn til at den positive effekten av tiltaket reduseres noe hvert år etter år 1, er det ikke tegn til at effekten går raskt mot 0.

I tillegg til at hovedestimatene viser at tiltaksdeltakerne har store positive effekter av Midlertidig lønnskudd, viser også estimatene at personer i kontrollgruppen ville hatt like store positive effekter av å delta på Midlertidig lønnskudd (ATE). Funnene indikerer altså at flere kan ha like store positive effekter av Midlertidig lønnskudd, dersom man bruker tiltaket på flere enn man gjør i dag. Midlertidig lønnskudd innebærer store budsjettmessige kostnader for NAV relativt til de fleste andre arbeidsmarkedstiltak. Dersom den generelle tiltaksbruken skal økes, sammen med en økning i bruken av Midlertidig lønnskudd, må det totale tiltaksbudsjettet måtte øke.

Selv om de budsjettmessige kostnadene av Midlertidig lønnskudd er relativt høye, er de samfunnsøkonomiske kostnadene lave. Dette skyldes at kostnadene stort sett stammer fra overføringer til tiltaksdeltakerne, via arbeidsgiver. Dermed er det kun skattefinansieringskostnaden på 20 prosent som er den relevante samfunnsøkonomiske kostnaden. De lave samfunnsøkonomiske kostnadene gjør at Midlertidig lønnskudd ikke trenger å ha mer enn relativt beskjedne positive effekter på deltakernes arbeidstilknytning, før de positive prissatte virkningene overgår kostnadene, og tiltaket vurderes å være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Siden estimatene indikerer at Midlertidig lønnskudd kan ha betydelige positive effekter for NAV-brukere som ikke deltar på tiltak i dag, og det er relativt lite som skal til for at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt, er vår vurdering at det fremstår hensiktsmessig å øke bruken av Midlertidig lønnskudd.

### **Utdanning har antakeligvis andre virkningsmekanismer enn andre tiltak, og kan være svært lønnsomt**

Arbidsmarkedstiltakene som inngår i tiltaket vi har gruppert som Utdanning, innebærer store budsjettmessige og samfunnsøkonomiske kostnader. Siden tiltaket i mange tilfeller innebærer at deltakerne gjennomfører ordinær videregående opplæring eller tar høyere utdanning, er tiltaket langvarig, og det innebærer betydelige innlåsingeffekter i de to første årene etter oppstart. At Utdanning har betydelige negative innlåsingeffekter mens tiltaket pågår, er ikke særlig overraskende. Når tiltaket innebærer store kostnader, og har betydelige innlåsingeffekter, betyr det likevel at tiltaket må ha relativt store positive effekter i etterkant, for at det skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Effektestimatene viser tendenser til at Utdanning raskt får store, positive konsekvenser etter at tiltaket er gjennomført. Selv om tiltaket i gjennomsnitt ikke har positive effekter det tredje året etter oppstart, er økningen i effektestimatene fra det andre til det tredje året større enn for noe annet tiltak. Estimatene viser også at Utdanning i gjennomsnitt får positive effekter på slutten av det tredje året, og har tydelige positive effekter på deltakernes arbeidstilknytning i det fjerde året etter oppstart. Hvorvidt tiltaket vurderes å være samfunnsøkonomisk lønnsomt, hviler derfor på antakelser om hvordan disse positive effektene utvikler seg videre, og hvor lenge effektene varer.

Vi mener det er grunn til å tro at Utdanning har andre virkningsmekanismer enn de andre tiltakene, som bidrar til de etter hvert positive effektene på deltakernes arbeidstilknytning. Antakeligvis bidrar Utdanning til at tiltaksdeltakerne kvalifiserer seg for annet type arbeid enn de hadde fått i fravær av tiltaket. Sånn sett bidrar tiltaket til å øke det generelle kompetansenivået i arbeidsstyrken, og vi mener derfor det virker rimelig å anta at de positive effektene av Utdanning er mer varige enn andre tiltak. Dersom man antar at Utdanning har

langsiktige positive virkninger på deltakernes arbeidstilknytning, fremstår tiltaket svært samfunnsøkonomisk lønnsomt. Tiltaket innebærer samtidig store budsjettmessige og samfunnsøkonomiske kostnader, og dersom tiltaket ikke har positive langsiktige effekter, er det heller ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt, men har vært svært kostnadskrevende. Vi mener dette tilsier at man skal være litt varsom med hvem som tilbys Utdanning, og sørger for at deltakerne i utgangspunktet er motiverte for å gjennomføre et lenger opplæringsløp.

#### Det er størst usikkerhet rundt effektene av AFT

Estimatene av AFT sin virkning på deltakernes jobbtilknytning fremstår som de mest usikre blant de estimerte effektene alle arbeidsmarkedstiltakene. I våre hovedestimer finner vi at AFT i gjennomsnitt har negative effekter på deltakernes jobbtilknytning, men når vi justerer utvalget så det ligner mer på utvalget i Berg et al. (2023), finner vi at AFT har positive effekter to og tre år etter oppstart i tiltaket. Til sammenligning påvirkes de estimerte effektene av andre tiltak relativt lite av utvalget som brukes. Målgruppen for AFT skal være brukere med sammensatte bistandsbehov og særlig usikre yrkesmessige forutsetninger, og er i gjennomsnitt en brukergruppe som det virker rimelig å anta at står lenger unna arbeidslivet enn deltakere i stort sett alle andre arbeidsmarkedstiltak. De forskjellige estimatene kan tyde på at det er vanskelig å kontrollere for den betydelige seleksjonen som foregår i hvem som begynner på AFT, og det fremstår usikkert om AFT i gjennomsnitt har positive eller negative effekter på deltakernes jobbtilknytning.

Uavhengig av hvilke effektestimer som legges til grunn, vurderes ikke AFT i vår analyse å være samfunnsøkonomisk lønnsomt når vi legger til grunn de samme øvrige antakelsene som i analysen av andre tiltak. Tar vi utgangspunkt i de positive estimerte effektene av AFT, må vi anta at de positive effektene varer i 15 år etter oppstart for at de prissatte nyttevirkningene akkurat skal overgå de prissatte kostnadene. AFT er et langvarig arbeidsmarkedstiltak som innebærer høye budsjettmessige og samfunnsøkonomiske kostnader relativt til andre arbeidsmarkedstiltak. Dersom AFT brukes med formål om å styrke en deltakers tilknytning til arbeidslivet, må tiltaket bidra med store og langsiktige positive virkninger på deltakerens arbeidstilknytning, sammenlignet med andre tiltak, for at tiltaksløpet med AFT skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Siden målgruppen for AFT skiller seg fra en del andre tiltak, kan AFT også ha andre positive ikke-prissatte virkninger for deltakerne. Det kan for eksempel tenkes at det har en større verdi for disse deltakerne å være i en form for arbeidsrettet aktivitet, relativt til andre NAV-brukere som i utgangspunktet står nærmere arbeidslivet. På den annen side, skal man ikke se bort fra at de andre arbeidsmarkedstiltakene også kan bidra med lignende positive ikke-prissatte virkninger som AFT. Vi kan heller ikke se bort fra at deltakerne på AFT som har positive effekter i form av styrket arbeidstilknytning, også kunne fått lignende positive effekter gjennom deltakelse på andre arbeidsmarkedstiltak, selv om de i utgangspunktet er en selektert gruppe tiltaksdeltakere.

Alle tiltak kan ha varierende innhold for ulike deltakere, men AFT skiller seg spesielt ut ved at det kan bestå av mange ulike elementer, og innholdet i tiltaket kan være svært forskjellig for ulike deltakere. For AFT kan det for eksempel variere i hvilken grad det er vektlagt arbeidsutprøving i et skjermet arbeidsmiljø, mot arbeidstrening i ordinært arbeidsliv. Det kan godt tenkes at en type innretning av AFT har bedre eller dårligere effekter enn andre. De gjennomsnittlige effektene av AFT gir derimot ikke noe informasjon om det er ulike innretninger av tiltaket som fungerer bedre enn andre. Dette er en generell utfordring for estimering av effekter av tiltak som kan ha varierende innhold. For slike tiltak vil ikke de gjennomsnittlige effektene være feil, men de gjennomsnittlige effektene er kanskje mindre meningsfulle enn for tiltak med mindre varierende innhold.

Dersom et tiltak brukes med andre formål enn å styrke deltakernes arbeidstilknytning, vil dette kunne svekke tiltakets gjennomsnittlige sysselsettingseffekt. AFT har i utgangspunktet formål om å styrke deltakernes muligheter for å få ordinært arbeid. Vår kvalitative informasjonsinnhenting tyder samtidig på at det reelle formålet ved deltakelse på AFT i praksis ikke alltid er overgang til arbeid, men at tiltaket for eksempel brukes til avklaringsformål. Dersom tiltak brukes med andre formål enn å styrke deltakernes arbeidstilknytning, og vi ikke har informasjon om formålet for den enkelte deltaker, vil vi ikke kunne klare å hensynta denne seleksjonen inn i tiltaket. Dette vil i så fall kunne bidra til å redusere de gjennomsnittlige effektene av tiltaket, og de gjennomsnittlige effektene vil ikke gjenspeile effekten for deltakerne som reelt sett har formål om overgang til arbeid. Dette kan være tilfellet for AFT, men det er usikkert i hvilket omfang. Det kan også være tilfellet for andre tiltak vi har estimert effekter av. Vi har for eksempel estimert negative effekter av Arbeidsrettet rehabilitering på overgang til arbeid, men tiltaket har heller ikke et ensidig formål om styrket arbeidstilknytning for deltakerne.

De estimerte effektene av AFT fremstår usikre, men estimatene tyder på at de gjennomsnittlige effektene varierer fra middels negativ, til litt positiv. Sammen med at AFT innebærer store budsjettmessige og samfunnsøkonomiske kostnader relativt til andre tiltak, mener vi det fremstår fornuftig å være mer varsom med bruken av AFT enn



andre tiltak. AFT har antakeligvis positive effekter på noen av deltakernes jobbtilknytning, men hvis formålet er å styrke brukerens arbeidstilknytning, bør man samtidig vurdere om andre, billigere tiltak også kunne passet for brukerens behov. Fra effektestimaterne kan vi se hvilken estimert effekt AFT-deltakerne ville fått av å delta på andre tiltak, sammenlignet med å delta på AFT. Estimaterne tyder på at AFT-deltakerne ville hatt positive effekter av alle tiltakene som i hovedspesifikasjonen er estimert å ha positive effekter på deltakernes arbeidstilknytning. Tiltakene er i utgangspunktet utformet for å dekke ulike behov, og det er derfor utfordrende å gi et entydig svar på hva som er det beste alternative tiltaket for AFT-deltakerne. Vi mener resultatene kan tolkes som at alle tiltakene som er estimert å ha positive effekter på deltakernes arbeidstilknytning, i utgangspunktet kan være relevante alternativer til AFT.

#### **Det er ikke åpenbart om noen tiltak i større grad bør innrettes mot enkelte grupper**

Det er utfordrende å vurdere om enkelte brukergrupper bør prioriteres for noen type tiltak, på bakgrunn av deres observerbare kjennetegn. Vi har undersøkt hvorvidt tiltakene i gjennomsnitt har større eller mindre positive effekter for personer med enkelte kjennetegn. At et tiltak har relativt større positive virkninger for brukere med enkelte kjennetegn, betyr ikke nødvendigvis at det er tiltaket som er best for alle brukere med det kjennetegnet. Resultatene kan likevel gi noen indikasjoner på hva som fungerer godt for enkelte brukergrupper, og gi grunnlag for noen hypoteser som kan undersøkes videre i fremtidig forskning.

Generelt viser estimatene våre at det er lite forskjeller mellom effektene til deltakere med ulike kjennetegn, med noen unntak. Det som peker seg spesielt ut, er at innvandrere i gjennomsnitt har større positiv effekt av Arbeidstrening, Midlertidig lønnstilskudd og Oppfølging, sammenlignet med personer som ikke er innvandrere. Dette er alle tiltak som kan innebære en form for arbeidsutprøving hos en ordinær arbeidsgiver. En mulig forklaring kan være at hovedårsaken til at mange av innvandrerne ikke kommer i jobb på egenhånd, er at de først og fremst mangler en tilknytning til det norske arbeidslivet. Arbeidstrening, Midlertidig lønnstilskudd og Oppfølging er alle tiltak som kan gi deltakerne innpass hos en arbeidsgiver, og gi deltakerne mulighet til å vise at de fungerer i en jobbsetting.

#### **Våre estimater gir ikke fasiten, men kan gi indikasjoner på hvor godt tiltakene fungerer**

Våre estimater av effekter av arbeidsmarkedstiltak, er et resultat av analyser av ikke-eksperimentelle data om en avgrenset del av alle som deltar på arbeidsmarkedstiltak. Generelt må man være varsom med å tolke resultater fra ikke-eksperimentelle data kausalt. Selv om vi har gjort vårt beste for å justere for seleksjon til tiltak og til ulike typer tiltak, er det ikke gitt at vi har lyktes. Vi har analysert effekter for personer som begynte på arbeidsmarkedstiltak en gang mellom juli 2017 og desember 2019, og ikke for alle som begynte på tiltak i denne perioden. I den grad disse resultatene brukes til for eksempel anbefalinger om hvordan tiltakene skal brukes og innrettes i dag, er det viktig å vurdere om det allerede har skjedd noen endringer i hva slags deltakere som begynner på de ulike tiltakene, og om tiltakene gjennomføres på en annen måte enn i perioden vi har estimert effekter fra.

Det er viktig å understreke at disse estimatene ikke er «fasiten» på hvor godt hvert av tiltakene fungerer. Funnene i denne rapporten kan likevel gi gode indikasjoner på hvorvidt de ulike arbeidsmarkedstiltakene i gjennomsnitt bidrar til å øke deltakernes jobbtilknytning, og hvor mye som skal til for at de positive nyttevirkningene av et tiltak, overgår kostnadene. Så vidt oss bekjent er dette første gang stort sett hele NAVs tiltaksportefølje evalueres med utgangspunkt i samme suksesskriterier, og ved hjelp av samme metode og sammenlikningsgrunnlag. For å vurdere hvordan justeringer i tiltakenes innretning og brukergrupper påvirker effekten av tiltakene, bør ideelt sett en evaluering som er gjort i denne rapporten, gjøres med jevne mellomrom.

## 9. Referanser

- Antonisse, L. & Garfield, R., 2018. *The Relationship Between Work and Health: Findings from a Literature Review*, s.l.: s.n.
- Arbeids- og sosialdepartementet, 2021. *Prop. 1 S (2021-2022)*, Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Berg, H. et al., 2023. *Hvor godt virker arbeidsforberedende trening?*, Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Caliendo, M., Mahlstedt, R. & Mitnik, O. A., 2017. Unobservable, but unimportant? The relevance of usually unobserved variables for the evaluation of labor market policies. *Labour Economics*, Juni, pp. 14-25.
- Cools, S., Hardoy, I. & von Simson, K., 2018. *Sosial bakgrunn, utdanning, arbeid og stønader til personer under 30 år med nedsatt arbeidsevne. Rapport 2018:12.*, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Dokken, T., 2016. *Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp*, s.l.: NAV.
- Furuberg, J. & Kalstø, Å. M., 2017. *Hvem går ut dagpengeperioden?*, s.l.: NAV.
- Hall, C., Hardoy, I. & von Simson, K., 2024. Policies for young adults with reduced work capacity. Labour market impact in Sweden and Norway. *Journal of Population Economics*.
- Hardoy, I. & Zhang, T., 2010. Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak?. *Søkelys på arbeidslivet*, vol 27(4), pp. 343-363.
- Hardoy, I. & Zhang, T., 2019. Fra flukt til etablering i det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet*, 7 Mai, pp. 55-78.
- Haukelien, H., Lunder, T. E., Møller, G. & Sannes, J., 2010. *Evaluering av rehabiliteringstiltakene SOLA og PIA*, s.l.: Telemarkforskning.
- Hernæs, Ø., Markussen, S. & Røed, K., 2017. Can Welfare Conditionality Combat High School Dropout?. *Labour Economics*.
- Knaus, M. C., 2022. Double machine learning-based programme evaluation under unconfoundedness. *Econometrics Journal*, Issue 3, pp. 602-627.
- Markussen, S. & Røed, K., 2014. The impacts of vocational rehabilitation. *Labour Economics* 31, Desember, pp. 1-13.
- Markussen, S. & Røed, K., 2014. The Impacts of Vocational Rehabilitation. *Labour Economics*, Desember, pp. 1-13.
- Markussen, S. & Røed, K., 2015. Social insurance networks. *Journal of Human Resources*.
- nav.no, 2024. *Inkluderingsstilskudd*. [Internett]  
Available at: <https://www.nav.no/inkluderingsstilskudd>
- nav.no, 2024. *Mentor*. [Internett]  
Available at: <https://www.nav.no/mentor>
- nav.no, 2024. *Tiltakspenger*. [Internett]  
Available at: <https://www.nav.no/tiltakspenger>
- NAV, 2021. *Avgang fra arbeidsrettede tiltak til arbeid og stønad - Avgang i løpet av 2020. Status 6 måneder etter..* [Internett]  
Available at: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/overgang-fra-arbeidsrettede-tiltak-til-arbeid-og-stonad>  
[Funnet 30 Mai 2022].
- NAV, 2022. *Tiltaksdeltakere*. [Internett]  
Available at: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger->

statistikk/tiltaksdeltakere  
[Funnet 6 Mai 2022].

Norström, F. et al., 2019. Does unemployment contribute to poorer health-related quality of life among Swedish adults?. *BMC Public Health*.

Nøkleby, H. et al., 2015. *Helseeffekter av arbeid, s.l.:* Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten.

Oslo Economics, Frischsenteret og Proba, 2024. *Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak: Kartlegging av kunnskap og praksis*, Oslo: Finansdepartementet.

Oslo Economics, 2024. *Evaluering av arbeidsmarkedstiltaket Arbeidstrening - Delrapport 2*, Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Samfunnsøkonomisk analyse, 2020. *Samfunnsøkonomiske virkninger av å få personer med nedsatt arbeidsevne i jobb*, Oslo: Arbeid & Inkludering .

Skagseth, M. et al., 2020. Effectiveness of adding a workplace intervention to an inpatient multimodal occupational rehabilitation program: A randomized clinical trial. *Scandinavian journal of work, environment & health*, p. 356–363.

Tingulstad, A. et al., 2022. Effectiveness of work-related interventions for return to work in people on sick leave: a systematic review and meta-analysis of randomized controlled trials. *Systematic reviews*.

Tübbicke, S., 2023. How sensitive are matching estimates of active labor market policy effects to typically unobserved confounders?. *Journal for Labour Market Research*, 29 August, Issue 26.

van der Noordt, M., IJzelenberg, H., Droomers, M. & Proper, K., 2014. *Sammenheng mellom arbeid og god helse, s.l.:* Folkehelseinstituttet.

van Rijn, R., Carlier, B., Schuring, M. & Burdorf, A., 2016. Work as treatment? The effectiveness of re-employment programmes for unemployed persons with severe.. *Occup Environ Med*.

VanderWeele, T. J., 2017. On the promotion of human flourishing.. *Proceedings of the National Academy of Sciences*.

von Simson, K., 2016. Effekten av arbeidsmarkedstiltak og vikarbyråarbeid på overgang til jobb og utdanning for arbeidsledig ungdom uten fullført videregående skole. *Søkelys på arbeidslivet*, pp. 247-268.

von Simson, K., 2019. *Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer.*, Oslo: Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe.

von Simson, K., 2023. *Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer*, Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

von Simson, K. & Hardoy, I., 2020. Tackling disabilities in young age—Policies that work. *IZA Journal of Labor Policy*.

Westlie, L., 2008b. *The Long-term Impacts of Vocational Rehabilitation*, Oslo: Universitetet i Oslo.

Zhang, T., 2016. Virker arbeidspraksis i ordinær virksomhet etter sitt formål?. *Søkelys på arbeidslivet*, p. 45–65.

Aasdahl, L. et al., 2021. Two-Year Follow-Up of a Randomized Clinical Trial of Inpatient Multimodal Occupational Rehabilitation Vs Outpatient Acceptance and Commitment Therapy for Sick Listed Workers with Musculoskeletal or Common Mental Disorders.. *Journal of occupational rehabilitation*, p. 721–728.

## Vedlegg A Gruppering av arbeidsmarkedstiltakene

**Tabell A-1: Gruppering av NAVs arbeidsmarkedstiltak i overordnede grupper**

Endelig gruppe	Aktivitetsstatus	Aktivitetstatuskode	Start	Stopp
AFT	Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift	AMBF3	201001	201808
AFT	Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift	AMBF2	201001	202210
AFT	Arbeidsforberedende trening	ARBFORB	201611	202212
AFT	Arbeidspraksis i skjermet virksomhet	PRAKSKJERM	201001	201909
AMO	AMO Kurs, Forsøk	FORSAMOGRU	202101	202212
AMO	Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)	AMO	201001	202212
AMO	AMO i bedrift	AMOB	201001	201507
AMO	Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) enkeltplass	AMOE	201001	202212
AMO	Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) nedsatt arbeidsevne	AMOY	201003	201012
AMO	Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) yrkeshemmede	AMOY	201001	201002
AMO	AMO Enkeltplass	ENKELAMO	201907	202212
AMO	AMO Enkeltplass, Forsøk	FORSAMOENK	202007	202212
AMO	AMO Kurs	GRUPEAMO	201908	202212
AMO	Nettbasert arbeidsmarkedsopplæring (AMO)	NETTAMO	201001	202008
Annet	Produksjonsverksted (PV)	PV	201001	202212
Annet	Utdanningspermisjoner	UTDPERMVIK	201001	201003
Annet	Utdanningsvikariater	VIKARBLED	201001	201012
Annet	Syssettingstiltak for nedsatt arbeidsevne	YHEMMOFF	201003	201012
Annet	Syssettingstiltak for yrkeshemmede	YHEMMOFF	201001	201002
Annet	Integreringstilskudd	ITGRTILS		
Annet	Spa prosjekter	SPA		
Annet	Syssettingstiltak for langtidsledige	SYSSLANG		
Annet	Sommerjobb	TILSJOBB		
Annet	Bedriftsintern opplæring (BIO)	BIO	201502	201504
Annet	Egenetablering	ETAB	201001	202212
Annet	Jobbskapingsprosjekter	JOBBSKAP	201004	201507
Annet	Lønnstilskudd - reaktivisering av uførepensjonister	REAKTUFOR	201001	201009

Annet	Tilskudd til sommerjobb	SOMMERJOBB	202106	202208
Annet	Uførepensjon som lønnstilskudd	UFØREPENLØ	201001	201012
Annet	Utvidet oppfølging i opplæring	UTVOPPFOPPL	202105	202212
Arbeidsrettet rehabilitering	Arbeidsrettet rehabilitering (døgn) - sykmeldt arbeidstaker	ARBDGNSM	201201	201612
Arbeidsrettet rehabilitering	Arbeidsrettet rehabilitering (dag) - sykmeldt arbeidstaker	ARBRDAGSM	201201	201612
Arbeidsrettet rehabilitering	Arbeidsrettet rehabilitering (døgn)	ARBRRDOGN	201201	201612
Arbeidsrettet rehabilitering	Arbeidsrettet rehabilitering	ARBRRHBAG	201001	201212
Arbeidsrettet rehabilitering	Arbeidsrettet rehabilitering - sykmeldte	ARBRRHBSM	201001	201212
Arbeidsrettet rehabilitering	Arbeidsrettet rehabilitering (dag)	ARBRRHDAG	201201	202212
Arbeidstrening	Arbeidstrening	ARBTTREN	201601	202212
Arbeidstrening	Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	PRAKSORD	201001	202212
Avklaring	Avklaring	AVKLARAG	201001	202212
Avklaring	Avklaring - sykmeldt arbeidstaker	AVKLARSP	201001	201705
Avklaring	Avklaring i skjermet virksomhet	AVKLARSV	201001	201612
Avklaring	AMB Avklaring (fase 1)	AMBF1		
Avklaring	Avklaring	AVKLARUS		
Helsemessig utredning/behandling	Utredning/behandling lettere psykiske lidelser	UTBHLETTPS	201201	201612
Helsemessig utredning/behandling	Utredning/behandling lettere psykiske og sammensatte lidelser	UTBHPSLD	201001	201208
Helsemessig utredning/behandling	Utredning/behandling sammensatte lidelser	UTBHSAMLI	201201	201612
IPS	Individuell jobbstøtte	INDJOBSTOT	201805	202212
IPS	Individuell Karrierestøtte (IPS Ung)	IPSUNG	202110	202212
Jobbklubb	Digital oppfølging/jobbklubb	DIGIOPPARB	202102	202212
Jobbklubb	Jobbfokus/Utvidet formidlingsbistand	JOBBFOKUS	201001	201212
Jobbklubb	Prosjekt Jobbfokus	JOBBFOKUS	201001	201112
Jobbklubb	Jobbklubb	JOBBK	201001	202212
Jobbklubb	Intern jobbklubb	JOBBKLUBB	201001	201312
Midlertidig lønnstilskudd	Tidsbegrenset lønnstilskudd	LONNTIL	201001	201902
Midlertidig lønnstilskudd	Lønnstilskudd	LONNTILS	201001	201202

Midlertidig lønnstilskudd	Midlertidig lønnstilskudd	MIDLONTIL	201601	202212
Oppfølging	Arbeid med bistand (AB)	ABIST	201001	201701
Oppfølging	Arbeid med bistand A oppfølging	ABOPPF	201001	201212
Oppfølging	Arbeid med bistand B	ABTBOPPF	201001	201112
Oppfølging	Arbeid med bistand A utvidet oppfølging	ABUOPPF	201001	201309
Oppfølging	Oppfølging	INDOPPFAG	201001	202212
Oppfølging	Individuelt oppfølgingstiltak	INDOPPFOLG	201001	201006
Oppfølging	Oppfølging - sykmeldt arbeidstaker	INDOPPFSP	201001	201612
Oppfølging	Resultatbasert finansiering	INDOPPRF	201310	201703
Oppfølging	AAP som lønnstilskudd	LONNTILAAP	201303	202006
Oppfølging	Resultatbasert finansiering av oppfølging	REFINO	201805	202212
Oppfølging	Supported Employment (SE)	SUPPEMP	201407	201810
Tilrettelegging/tiltak i bedrift	Tilskudd til ekspertbistand	EKSPEBIST	201909	202212
Tilrettelegging/tiltak i bedrift	Funksjonsassistanse	FUNKSJASS	201201	202212
Tilrettelegging/tiltak i bedrift	Inkluderingsstilskudd	INKLUTILS	201601	202212
Tilrettelegging/tiltak i bedrift	Mentor	MENTOR	201201	202212
Tilrettelegging/tiltak i bedrift	Tilretteleggingstilskudd for arbeidssøker	TILPERBED	201203	201805
Tilrettelegging/tiltak i bedrift	Tilrettelegging	TILRTILSK	201001	202005
Utdanning	Vgs/yrkesfaglig utdanning enkeltplass	ENKFAGYRKE	201907	202212
Utdanning	Vgs/yrkesfaglig utdanning enkeltplass, Forsøk	FORSFAGENK	202010	202212
Utdanning	Høyere utdanning, Forsøk	FORSHOYUTD	202001	202212
Utdanning	Vgs/yrkesfaglig utdanning	GRUFAGYRKE	201908	202212
Utdanning	Høyere utdanning	HOYEREUTD	201907	202212
Utdanning	2-årig opplæringstiltak	OPPLT2AAR	201603	202107
Utdanning	Utdanning	UTDYRK	201001	202212
Utvidet oppfølging i NAV	Utvidet avklaring og oppfølging i NAV	UTVAOONAV	201401	201612
Utvidet oppfølging i NAV	Utvidet oppfølging i NAV	UTVAOONAV	201701	202212

Varig lønnstilskudd	Lønnstilskudd av lengre varighet	LONNTILL	201001	201211
Varig lønnstilskudd	Tidsubestemt lønnstilskudd	TIDSUBLONN	201001	201912
Varig lønnstilskudd	Varig lønnstilskudd	VARLONTIL	201601	202212
Varig tilrettelagt arbeid	Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet	VASV	201001	202212
Varig tilrettelagt arbeid	Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet	VATJAROR	201001	202212
Varig tilrettelagt arbeid	Varig vernet arbeid (VVA)	VV	201001	202212

## Vedlegg B    Supplerende statistikk

### B.1 Tiltaksintensitet (2016-2020)

Tabell B-1: Tiltaksintensiteter 2016-2020

Innsatsgruppe (gruppert)	Tiltaksintensitet (andel av brukere som er i tiltak hver måned)
Standardinnsats	1 %
Situasjonsbestemt innsats	30 %
Spesielt tilpasset innsats	26 %
Varig tilpasset innsats	41 %
Sykmeldt	2 %
Annen gruppe	3 %
<b>Kjønn</b>	
Mann	20 %
Kvinne	18 %
Ukjent kjønn	13 %
<b>Detaljert aldersgruppe</b>	
Under 20 år	23 %
20-29 år	26 %
30-39 år	21 %
40-49 år	18 %
50-59 år	15 %
60 år og over	10 %
Ukjent alder	13 %
<b>Innvandringsgruppe</b>	
Ikke innvandrere	20 %
Landgruppe 1	13 %
Landgruppe 2	8 %
Landgruppe 3	20 %
Ukjent innvandringsstatus	1 %
<b>Høyeste fullførte utdanning (gruppert)</b>	
Ingen eller uoppgitt utdanning	18 %



Grunnskole	23 %
Videregående opplæring, studieforberedende	20 %
Videregående opplæring, yrkesfaglig	16 %
Videregående opplæring, annen	13 %
Høyere utdanning	15 %
Antall måneder uten arbeidsinntekt over 1/12G og stillingsprosent under 20 prosent	
I arbeid	14 %
Vært i arbeid ila. siste 6 mnd	10 %
Uten arbeid i 6 mnd eller mer	25 %

Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

Tabell B-1 viser tiltaksintensiteter for årene 2016-2020. Her følger vi alle personer i en gruppe, f.eks. alle som i den aktuelle perioden ble klassifisert med standardinnsats, fra den måneden de første gangen ble tilordnet denne gruppen og frem til utgangen av 2020. For hver person finner vi antall måneder hen var på tiltak. Deretter summerer vi over alle personer i gruppen og regner ut totalt antall faktiske tiltaksmåneder i forhold til totalt antall mulige tiltaksmåneder; dette forholdstallet kaller vi for tiltaksintensiteten.

Når vi deler personene inn etter innsatsgruppe, ser vi at tiltaksintensiteten til dem som var på standardinnsats, var så lav som 1%. Dette avspeiler at personer på standardinnsats sjelden går på tiltak. For situasjonsbestemt innsats var tiltaksintensiteten 30%; grunnen til at den er langt lavere enn 100% er bl.a. at mange personer i denne gruppen kommer seg over i jobb. Tiltaksintensiteten for spesielt tilpasset innsats var 26%, noe som bl.a. avspeiler at etter endt tiltak venter relativt mange en god stund før de kommer over på et nytt tiltak. For varig tilpasset innsats var tiltaksintensiteten 41%, noe som bl.a. avspeiler at mange i denne gruppen etter hvert blir uføretrygdet.

Vi ser videre at tiltaksintensiteten er litt høyere for menn enn for kvinner, og den er stort sett fallende i alder. Personer fra landgruppe 3 har like høy tiltaksintensitet som de som ikke er innvandrere (20%), mens tiltaksintensiteten for landgruppe 1 og 2 er hhv. 13% og 8%. De med grunnskole som høyeste avsluttede utdanning har lavest tiltaksintensitet. Det samme er tilfelle for dem som var uten arbeid i mer enn fem måneder før tiltaket startet.

## B.2 Antall personer i figurer for gjensidig utelukkende utfall

Tabell B-2: Antall personer i figurer for gjensidig utelukkende utfall

Tiltak	N
AFT	12535
AMO	36249
Arbeidsrettet rehabilitering	13538
Arbeidstrening	48976
Avklaring	54093
Helsemessig utredning/behandling	1912
IPS	843
Jobbklubb	32939
Midlertidig lønnstilskudd	9983
Oppfølging	21971
Utdanning	9144

## B.3 Ytterligere statistikk om utfall etter tiltak

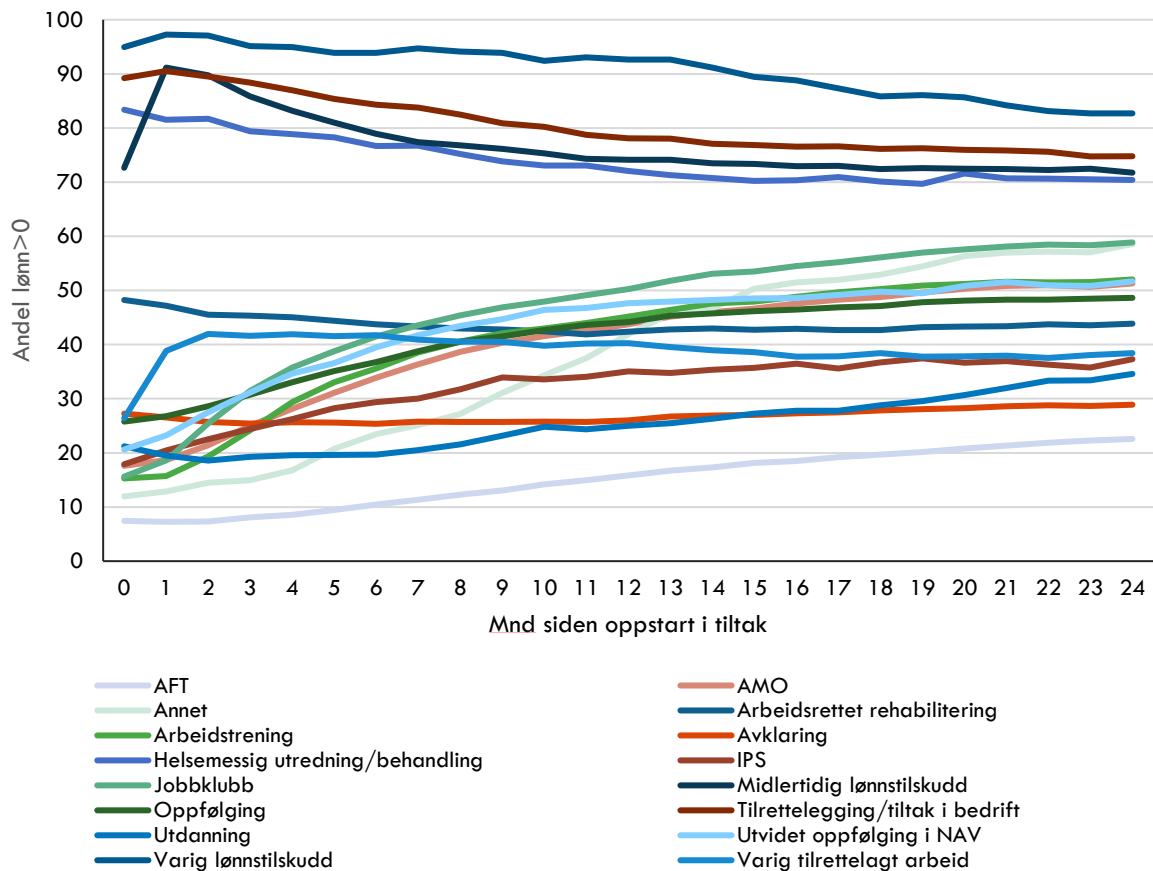
### B.3.1 Sysselsetting

Noen tiltaksdeltakere er i jobb når de begynner på tiltak. Andre kan forsøke å skaffe seg en jobb enten mens de går på tiltak eller senere. Hvis vi legger et svakt jobbkrav til grunn, nemlig positiv månedsinntekt, viser våre data (2016-20) at 25% av tiltaksdeltakerne har jobb i den første måneden de er på tiltak. Denne andelen stiger over tid; 24 måneder etter tiltaksstart er 46% i jobb.

Sysselsettingsandelen avhenger i høy grad av personens første tiltak, se Figur B-1. For de fire tiltakene helsemessig utredning, tilrettelegging, midlertidig lønnstilskudd og varig lønnstilskudd, er sysselsettingsandelen høyere enn 70% i den første tiltaks måneden. Denne gruppen har imidlertid en svakt fallende sysselsettingsandel over tid. I den andre enden av skalaen finner vi AFT. Her er 7% i jobb i den første tiltaks måneden, mens 24% jobber 24 måneder etter tiltaksstart. De aller fleste av de øvrige tiltakene har samme forløp som AFT, men med høyere prosenttall: sysselsettingsandelen i den første tiltaks måneden ligger mellom 12% og 27%. Andre funn for arbeidsdeltakelse etter første tiltak er:

- Som en tommelfingerregel er sysselsettingsandelen ved tiltaksstart stigende i alder. De under 60 år har stigende sysselsettingsandel over tid, spesielt de aller yngste, mens sysselsettingsandelen er svakt fallende for dem over 59 år.
- For gruppene standardinnsats, situasjonsbestemt innsats og spesielt tilpasset innsats er sysselsettingsandelen stigende over tid. Det motsatte er tilfelle for gruppene varig tilpasset innsats og sykmeldte.
- Når tiltaksdeltakerne grupperes etter høyeste avsluttede utdanning, har alle gruppene stigende sysselsettingsandel over tid. Stort sett har de med høyere utdanning den høyeste sysselsettingsandelen, fulgt av dem som har videregående opplæring som høyeste, avsluttede utdanning.
- Mens de som var i jobb ved tiltaksstart har fallende sysselsettingsandel over tid, er det motsatte tilfelle for dem som ikke var i jobb ved tiltaksstart. Imidlertid er sysselsettingsandelen blant dem som ikke var i jobb ved tiltaksstart, alltid lavere enn sysselsettingsandelen blant dem som var i jobb ved tiltaksstart.

**Figur B-1: Utvikling i sysselsettingandel per måned etter oppstart i første arbeidsmarkedstiltak, per tiltakstype (2016-2020)**



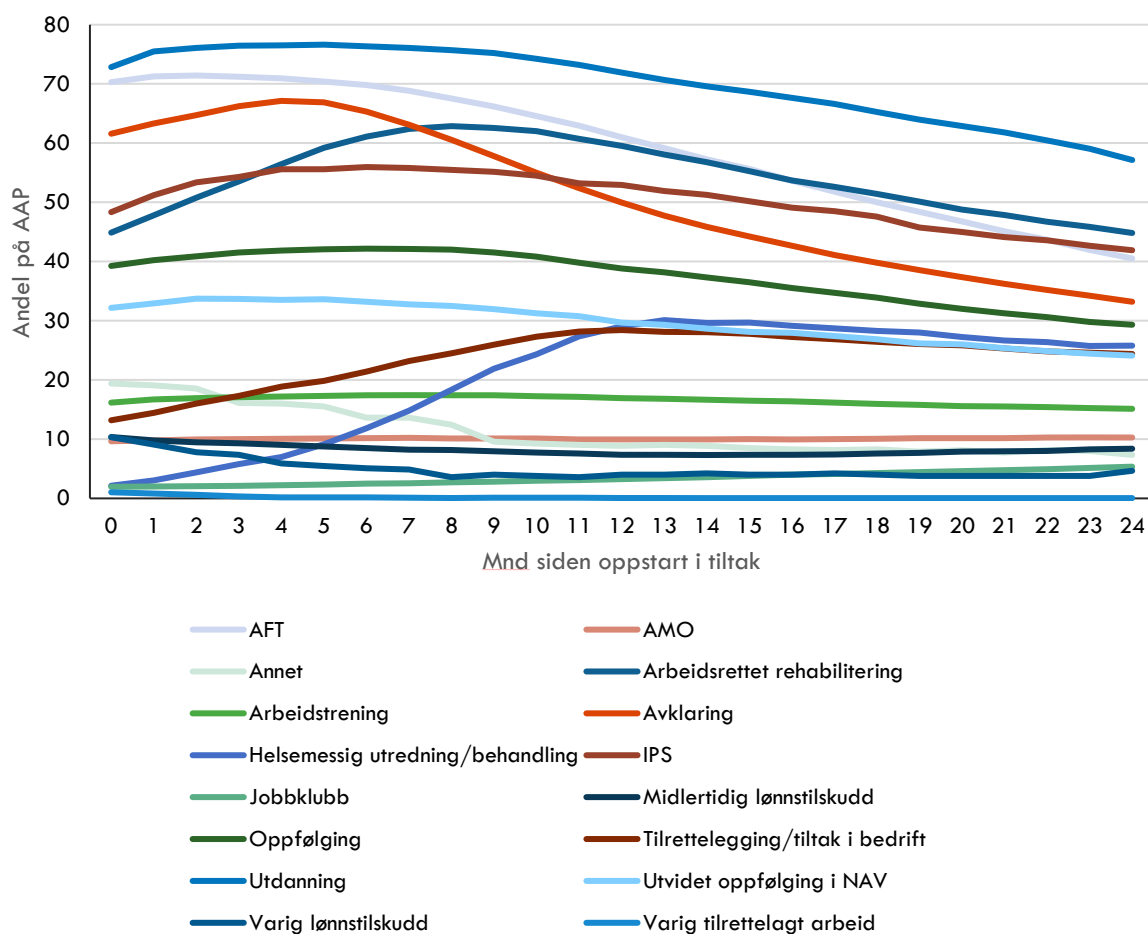
Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

### B.3.2 Arbeidsavklaringspenger (AAP)

Figur B-2 viser andelen AAP-mottakere de første 24 månedene etter start på første tiltak (2016-20). Igjen er det store forskjeller mellom tiltaksgruppene. For omtrent halvparten av tiltakene er andelen AAP-mottakere nesten konstant over tid. For denne gruppen varierer andelen AAP-mottakere fra 1% til 10%. For flere av de andre tiltakene er andelen AAP-mottakere fallende over tid. Dette er f.eks. tilfelle for utdanning (andelen faller fra 73% til 57% i løpet av to år) og for AFT (andelen faller fra 70% til 41% i løpet av to år). Vi finner også at:

- Andelen AAP-mottakere er stigende over tid for dem under 20 år, nesten konstant for dem mellom 20 og 39 år og fallende over tid for dem over 40 år.
- Andelen AAP-mottakere endres lite over tid for NAV-gruppene standard innsats, situasjonsbestemt innsats og varig tilpasset innsats. I disse tre gruppene mottar færre enn 10% AAP. For personer på spesielt tilpasset innsats er AAP-andelen 75% ved tiltaksstart. Andelen faller over tid og er 39% to år etter tiltaksstart. Ingen sykmeldte mottar AAP når de starter på sitt første tiltak. Ett år senere er AAP-andelen 42%. Deretter endres andelen lite.
- For alle utdanningsgrupper varierer AAP-andelen fra 29% til 38% når tiltaket starter. AAP-andelene varierer lite over tid, men de faller svakt fom. seks måneder etter tiltaksstart.
- Det er relativt liten forskjell mellom AAP-andelen til dem som hadde jobb ved tiltaksstart og dem som ikke var i jobb ved tiltaksstart. For alle gruppene er det en svak tendens til at AAP-andelen faller seks måneder etter tiltaksstart.

**Figur B-2: Utvikling i andel som mottar AAP per måned etter oppstart i første arbeidsmarkedstiltak, per tiltakstype (2016-2020)**



Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

## B.4 Statistikk om utvalget i effektanalysen

**Tabell B-3: Andel av tiltakene i utvalget som gjennomføres som del av en kjede**

	Alene	Etterfølgende tiltak
AFT	73,10 %	26,90 %
AMO	81,50 %	18,50 %
Annet	83,30 %	16,70 %
Arbeidsrettet rehabilitering	80,80 %	19,20 %
Arbeidstrening	78,40 %	21,60 %
Avklaring	74,40 %	25,60 %
Jobbklubb	73,70 %	26,30 %
Midlertidig lønnstilskudd	90,70 %	9,30 %
Oppfølging	78,00 %	22,00 %
Utdanning	80,90 %	19,10 %
Utvidet oppfølging i NAV	48,40 %	51,60 %
Total	78,40 %	21,60 %

Kilde: Registerdata fra NAV.

**Tabell B-4: Kjennetegn for behandlingsgruppen og de vektete kontrollgruppene i hovedestimatene (1/3)**

	AFT		AMO		Arbeidsrettet rehabilitering		Arbeidstrening	
	Behandling	Kontroll	Behandling	Kontroll	Behandling	Kontroll	Behandling	Kontroll
<b>N</b>	845	843	5512	5176	573	575	8578	8288
<b>Innsatsgruppe (gruppert)</b>								
Standardinnsats	15 %	15 %	43 %	40 %	8 %	11 %	35 %	34 %
Situasjonsbestemt innsats	21 %	23 %	50 %	51 %	11 %	13 %	56 %	56 %
Spesielt tilpasset innsats	64 %	62 %	7 %	9 %	81 %	76 %	9 %	10 %
<b>Kjønn</b>								
Mann	65 %	56 %	53 %	52 %	33 %	37 %	53 %	52 %
Kvinne	35 %	44 %	47 %	48 %	67 %	63 %	47 %	48 %
<b>Detaljert aldersgruppe</b>								
Under 20 år	21 %	22 %	5 %	7 %	0 %	2 %	21 %	21 %
20-29 år	37 %	35 %	36 %	35 %	12 %	13 %	43 %	42 %
30-39 år	17 %	17 %	32 %	31 %	24 %	22 %	21 %	21 %
40-49 år	15 %	14 %	18 %	17 %	32 %	30 %	11 %	11 %
50-59 år	10 %	13 %	8 %	10 %	31 %	33 %	4 %	6 %
<b>Innvandringsgruppe</b>								
Ikke innvandrere	73 %	70 %	35 %	37 %	83 %	80 %	50 %	51 %
Landgruppe 1	2 %	2 %	3 %	3 %	2 %	3 %	2 %	2 %
Landgruppe 2	2 %	3 %	8 %	9 %	3 %	5 %	5 %	6 %
Landgruppe 3	23 %	24 %	54 %	51 %	11 %	12 %	43 %	41 %
<b>Høyeste fullførte utdanning (gruppert)</b>								
Ingen/uoppgitt utdanning	4 %	7 %	22 %	18 %	1 %	2 %	8 %	8 %
Grunnskole	69 %	59 %	37 %	41 %	24 %	29 %	54 %	55 %
Videregående opplæring, studieforberedende	5 %	8 %	6 %	7 %	9 %	8 %	7 %	8 %
Videregående opplæring, yrkesfaglig	10 %	9 %	7 %	7 %	26 %	22 %	7 %	6 %
Videregående opplæring, annen	3 %	4 %	6 %	7 %	6 %	7 %	4 %	5 %
Høyere utdanning	9 %	14 %	22 %	21 %	33 %	33 %	20 %	18 %
<b>Antall måneder uten arbeidsinntekt over 1/12G og stillingsprosent under 20 prosent</b>								
I arbeid	12 %	15 %	14 %	14 %	60 %	59 %	10 %	11 %
Vært i arbeid i siste 6 mnd	21 %	19 %	28 %	28 %	25 %	26 %	22 %	22 %
Uten arbeid i 6 mnd eller mer	67 %	65 %	58 %	58 %	15 %	15 %	68 %	68 %

Kilde: Registerdata fra NAV og SSB. Merk at for kontrollgruppen er N summen av vektene, og ikke antall personer i kontrollgruppen.

**Tabell B-5: Kjennetegn for behandlingsgruppen og de vektete kontrollgruppene i hovedestimatene (2/3)**

	Avklaring		Jobbklubb		Midlertidig lønnstilskudd		Oppfølging	
	Behandling	Kontroll	Behandling	Kontroll	Behandling	Kontroll	Behandling	Kontroll
<b>N</b>	2507	2491	2354	2303	1583	1489	1584	1571
<b>Innsatsgruppe (gruppert)</b>								
Standardinnsats	19 %	21 %	54 %	49 %	37 %	37 %	37 %	35 %
Situasjonsbestemt innsats	28 %	26 %	45 %	48 %	48 %	45 %	36 %	35 %
Spesielt tilpasset innsats	53 %	53 %	2 %	3 %	15 %	18 %	27 %	30 %
<b>Kjønn</b>								
Mann	46 %	45 %	57 %	54 %	74 %	69 %	48 %	47 %
Kvinne	54 %	55 %	43 %	46 %	26 %	31 %	52 %	53 %
<b>Detaljert aldersgruppe</b>								
Under 20 år	6 %	7 %	16 %	16 %	4 %	6 %	6 %	7 %
20-29 år	23 %	23 %	47 %	46 %	38 %	36 %	36 %	34 %
30-39 år	19 %	20 %	19 %	19 %	28 %	25 %	23 %	22 %
40-49 år	22 %	22 %	11 %	11 %	18 %	18 %	19 %	19 %
50-59 år	29 %	28 %	7 %	8 %	11 %	14 %	17 %	18 %
<b>Innvandringsgruppe</b>								
Ikke innvandrere	77 %	76 %	61 %	60 %	59 %	57 %	74 %	72 %
Landgruppe 1	2 %	3 %	3 %	3 %	2 %	3 %	4 %	3 %
Landgruppe 2	3 %	5 %	5 %	8 %	5 %	7 %	3 %	5 %
Landgruppe 3	18 %	17 %	31 %	29 %	33 %	34 %	19 %	19 %
<b>Høyeste fullførte utdanning (gruppert)</b>								
Ingen/uoppgitt utdanning	3 %	4 %	3 %	4 %	6 %	7 %	3 %	4 %
Grunnskole	43 %	41 %	50 %	50 %	42 %	43 %	40 %	40 %
Videregående opplæring, studieforberedende	9 %	9 %	10 %	10 %	7 %	7 %	9 %	9 %
Videregående opplæring, yrkesfaglig	20 %	19 %	9 %	9 %	15 %	13 %	14 %	14 %
Videregående opplæring, annen	6 %	6 %	4 %	6 %	6 %	7 %	4 %	6 %
Høyere utdanning	19 %	22 %	24 %	21 %	25 %	22 %	30 %	27 %
<b>Antall måneder uten arbeidsinntekt over 1/12G og stillingsprosent under 20 prosent</b>								
I arbeid	36 %	38 %	10 %	13 %	43 %	37 %	28 %	29 %
Vært i arbeid i siste 6 mnd	30 %	28 %	35 %	32 %	28 %	31 %	34 %	32 %
Uten arbeid i 6 mnd eller mer	34 %	33 %	55 %	55 %	28 %	32 %	38 %	39 %

Kilde: Registerdata fra NAV og SSB. Merk at for kontrollgruppen er N summen av vektene, og ikke antall personer i kontrollgruppen.

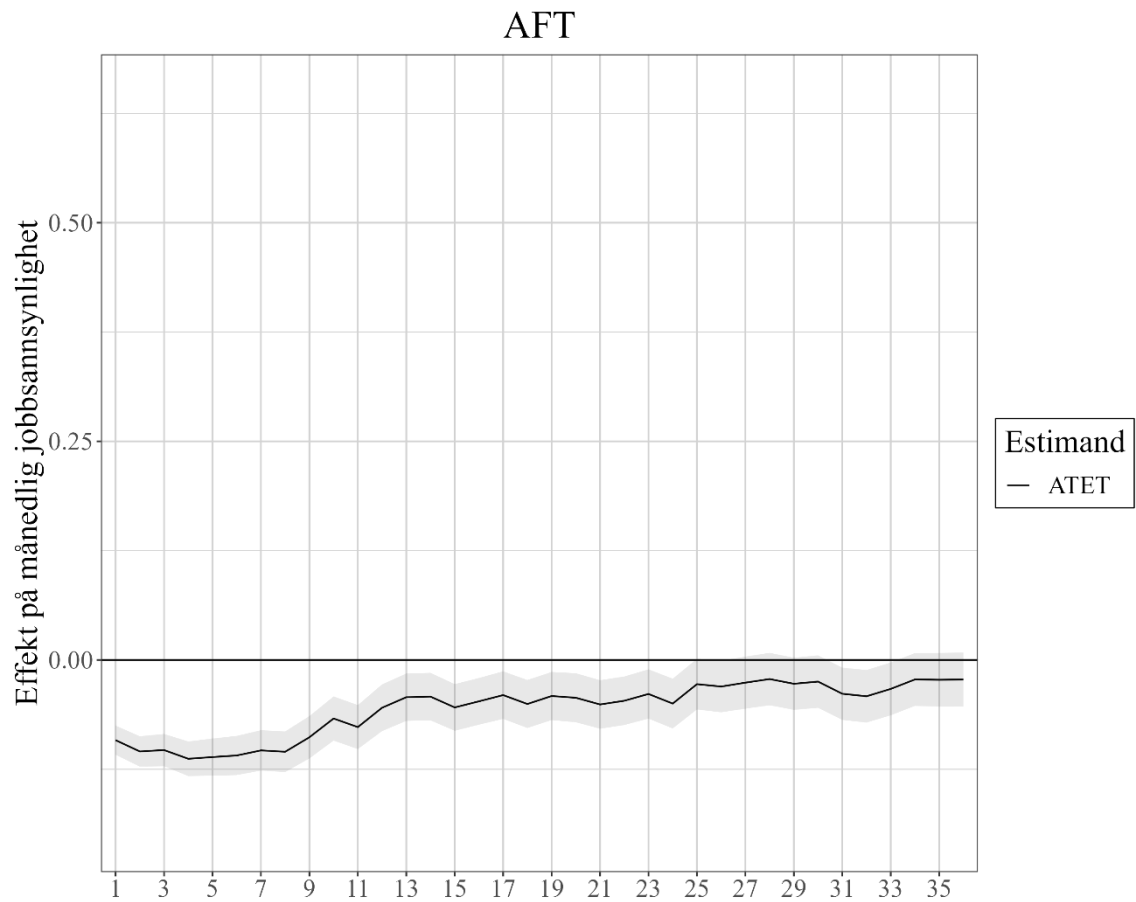
**Tabell B-6: Kjennetegn for behandlingsgruppen og de vektete kontrollgruppene i hovedestimatene (3/3)**

	Utdanning		Utvidet oppfølging i NAV	
	Behandling	Kontroll	Behandling	Kontroll
<b>N</b>	773	754	434	421
<b>Innsatsgruppe (gruppert)</b>				
Standardinnsats	12 %	12 %	37 %	35 %
Situasjonsbestemt innsats	16 %	17 %	47 %	44 %
Spesielt tilpasset innsats	73 %	71 %	16 %	21 %
<b>Kjønn</b>				
Mann	48 %	44 %	58 %	52 %
Kvinne	52 %	56 %	42 %	48 %
<b>Detaljert aldersgruppe</b>				
Under 20 år	2 %	4 %	8 %	10 %
20-29 år	38 %	33 %	47 %	41 %
30-39 år	35 %	33 %	23 %	23 %
40-49 år	19 %	19 %	15 %	14 %
50-59 år	7 %	11 %	7 %	11 %
<b>Innvandringsgruppe</b>				
Ikke innvandrere	71 %	68 %	64 %	61 %
Landgruppe 1	1 %	2 %	3 %	3 %
Landgruppe 2	2 %	4 %	2 %	6 %
Landgruppe 3	26 %	25 %	31 %	30 %
<b>Høyeste fullførte utdanning (gruppert)</b>				
Ingen/uoppgitt utdanning	6 %	6 %	5 %	7 %
Grunnskole	30 %	35 %	43 %	46 %
Videregående opplæring, studieforberedende	8 %	8 %	9 %	9 %
Videregående opplæring, yrkesfaglig	26 %	19 %	12 %	11 %
Videregående opplæring, annen	5 %	6 %	5 %	6 %
Høyere utdanning	25 %	26 %	26 %	22 %
<b>Antall måneder uten arbeidsinntekt over 1/12G og stillingsprosent under 20 prosent</b>				
I arbeid	32 %	36 %	19 %	21 %
Vært i arbeid i siste 6 mnd	31 %	26 %	34 %	30 %
Uten arbeid i 6 mnd eller mer	38 %	38 %	47 %	49 %

Kilde: Registerdata fra NAV og SSB. Merk at for kontrollgruppen er N summen av vektene, og ikke antall personer i kontrollgruppen.

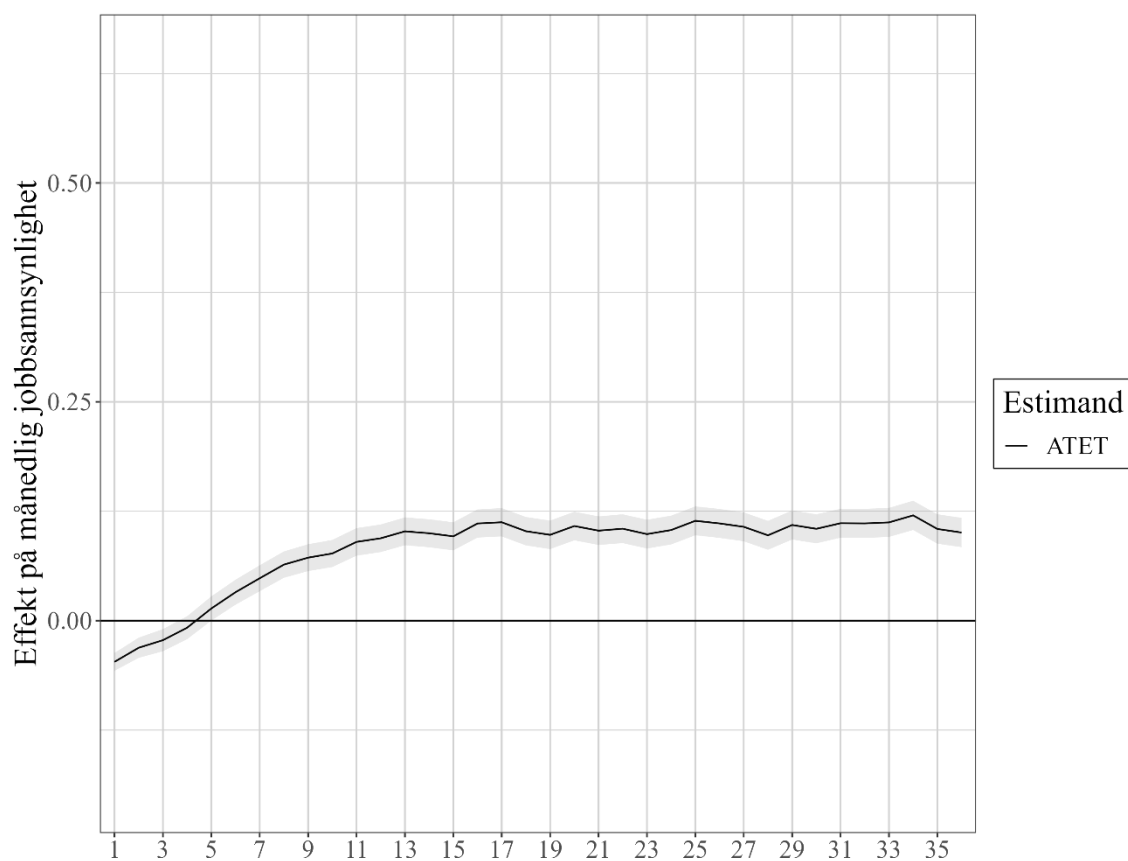
## B.5 Effekter av arbeidsmarkedstiltak per måned

Figur B-3: Månedlig effekt på jobbsannsynlighet for hovedutvalget

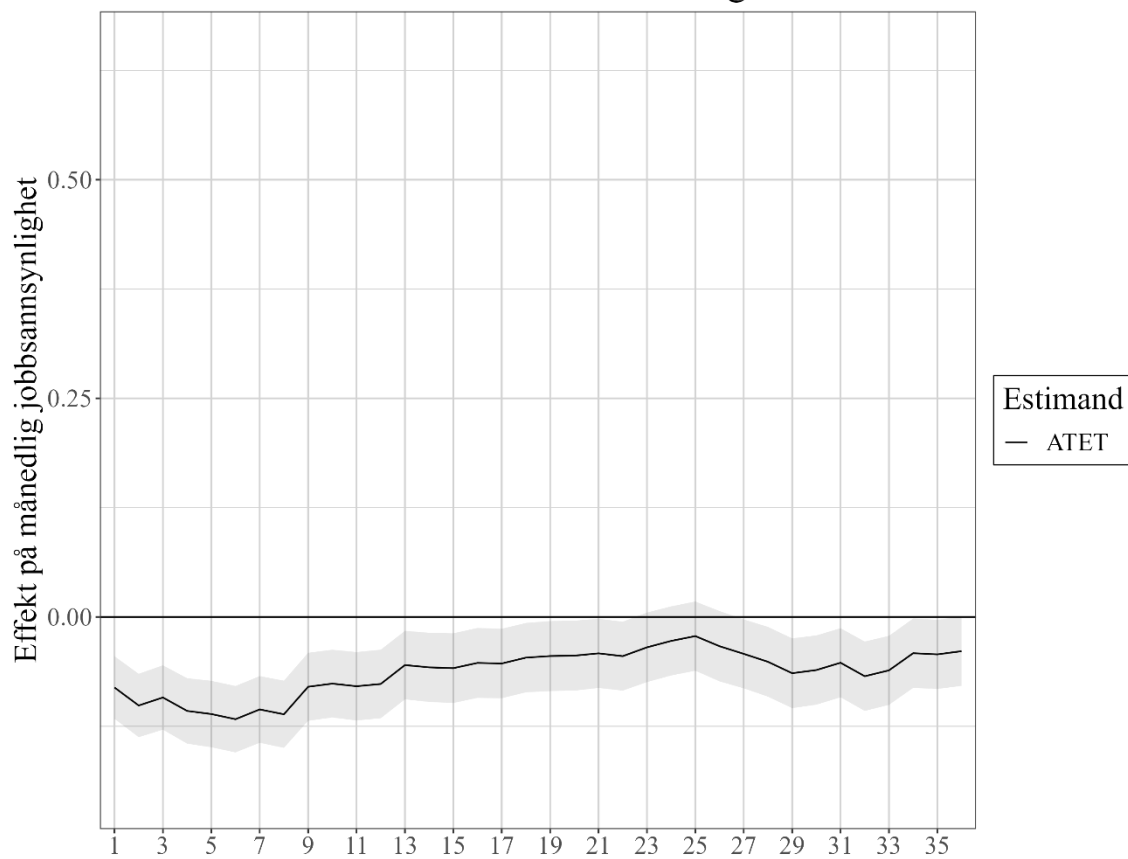




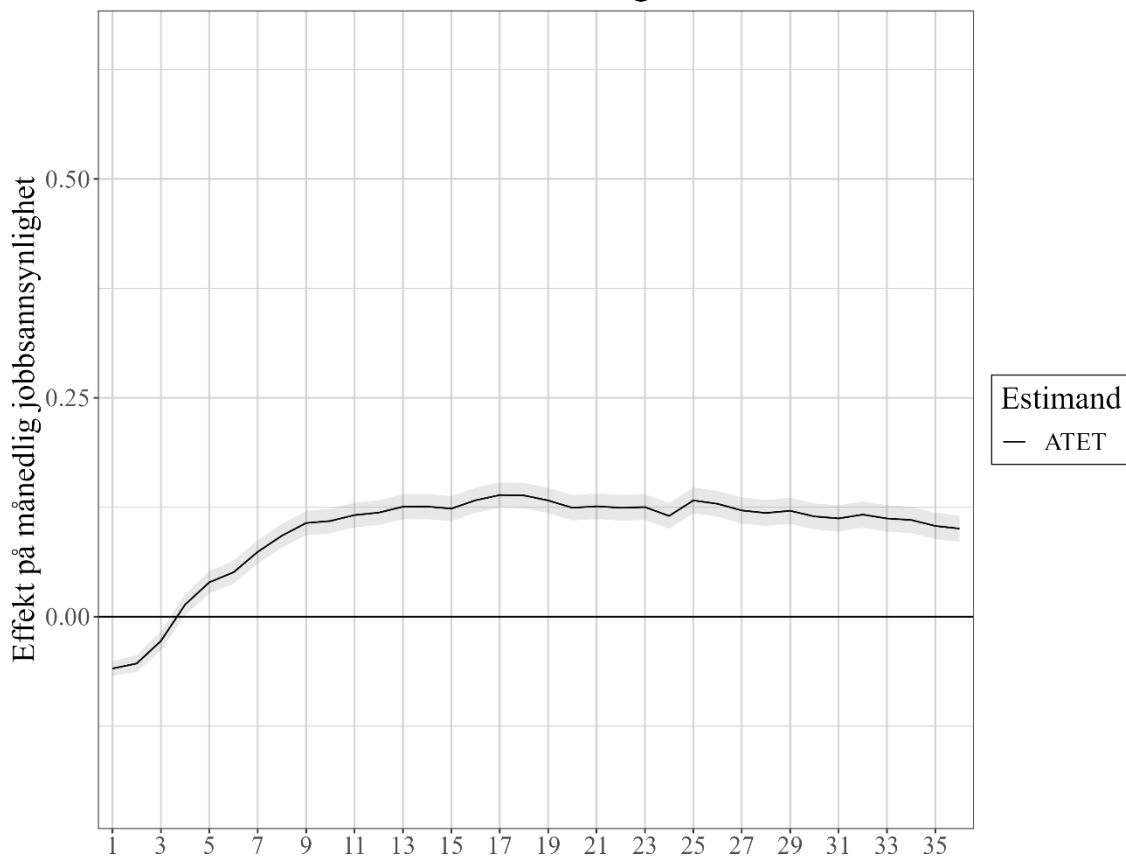
## AMO



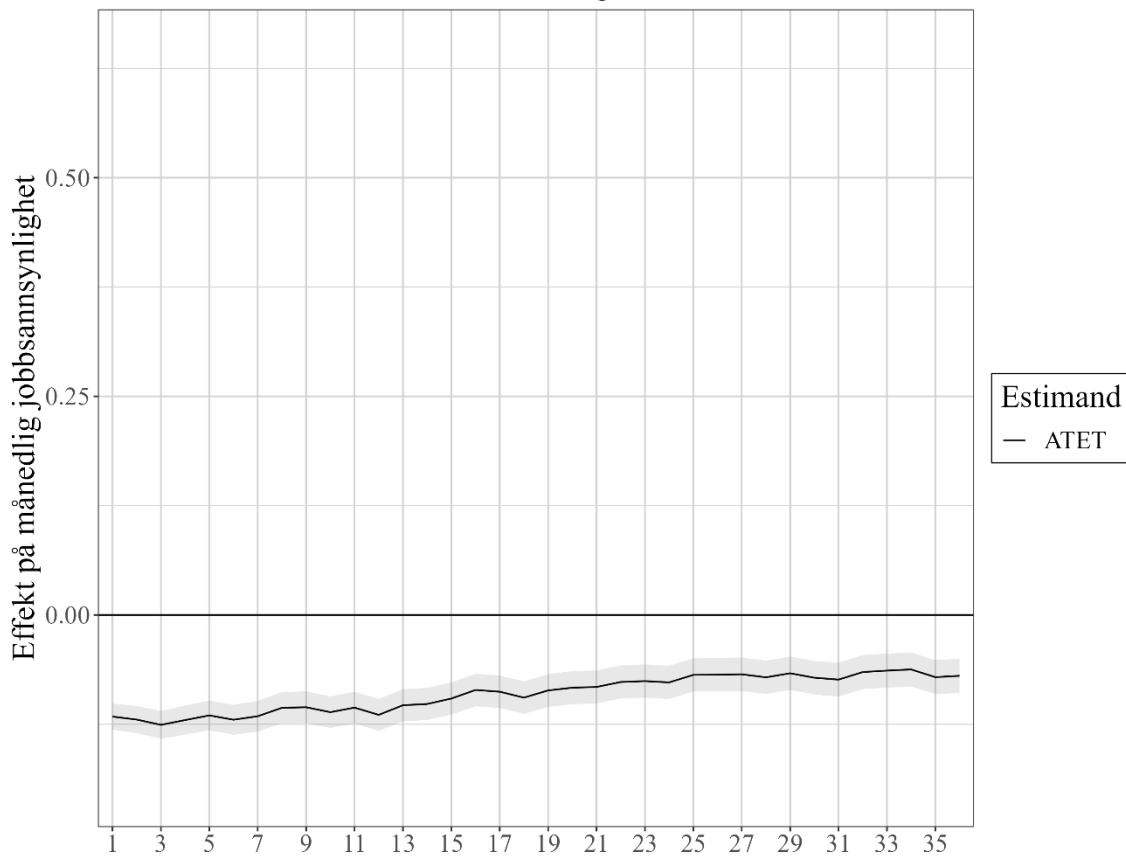
## Arbeidsrettet rehabilitering



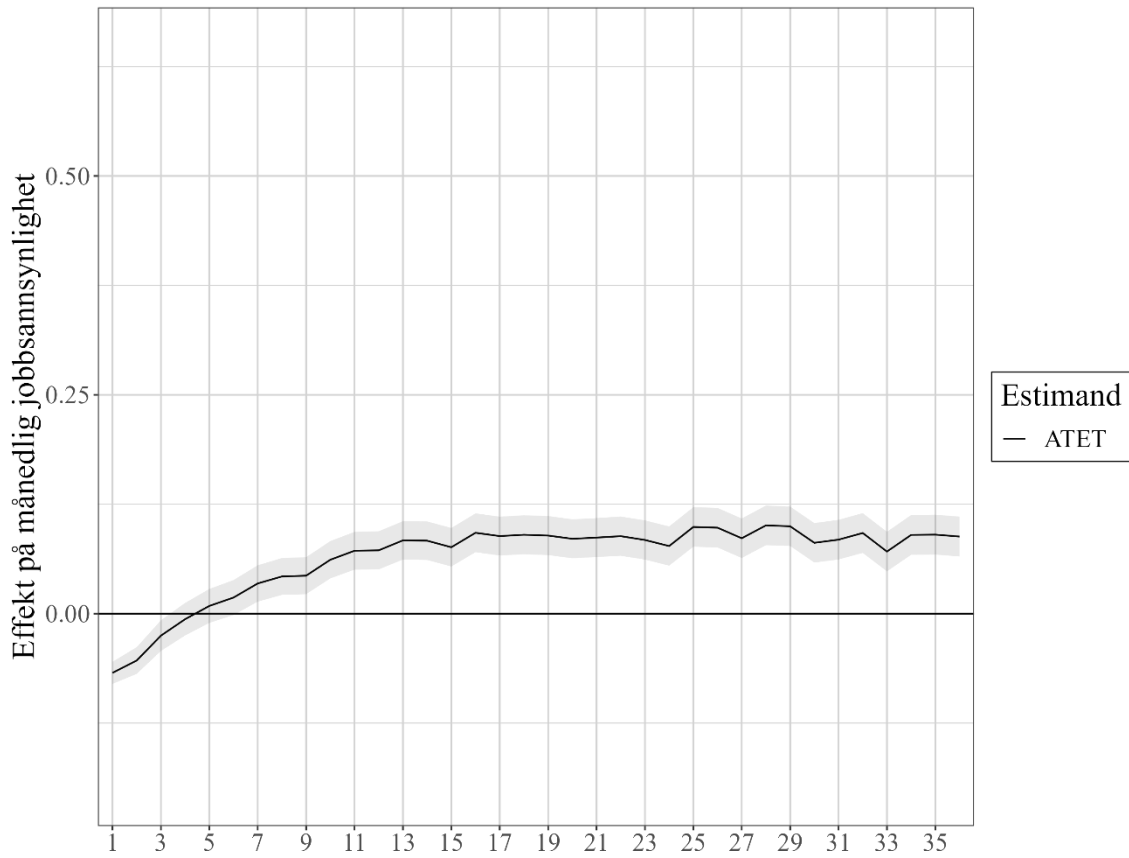
## Arbeidstrening



## Avklaring



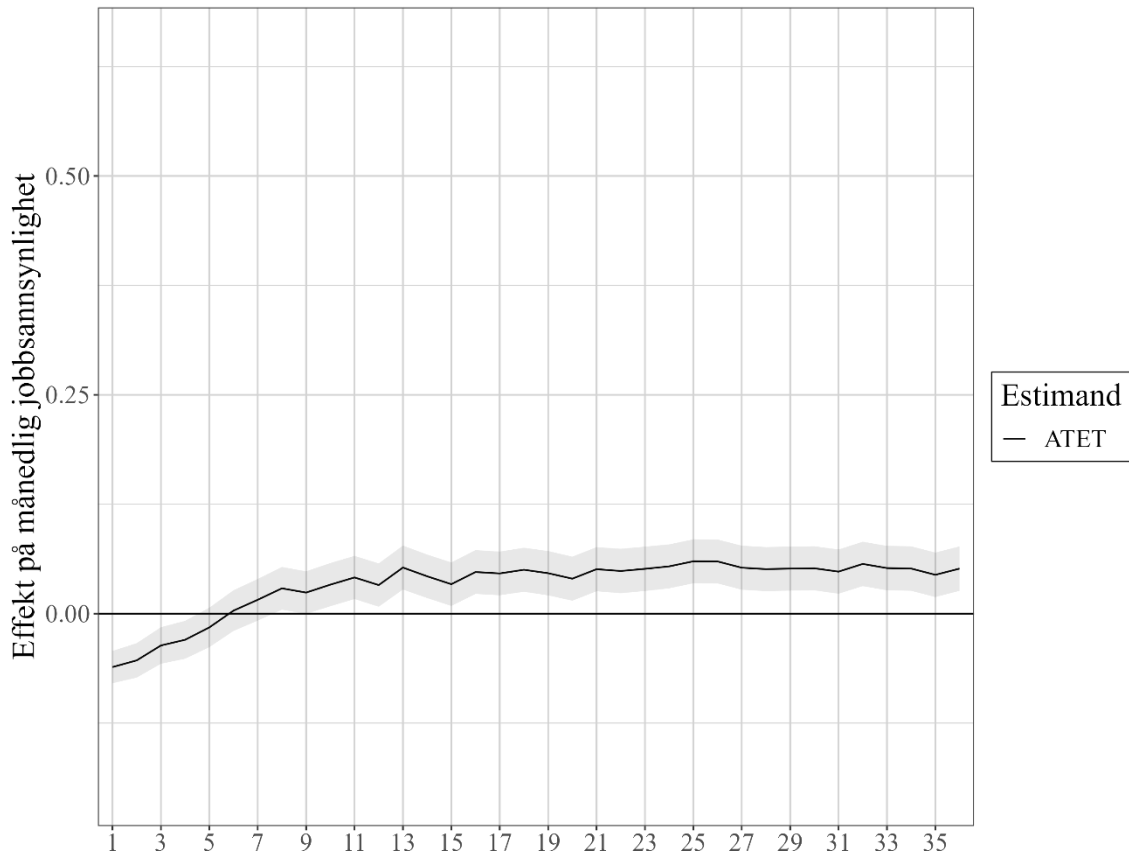
## Jobbklubb



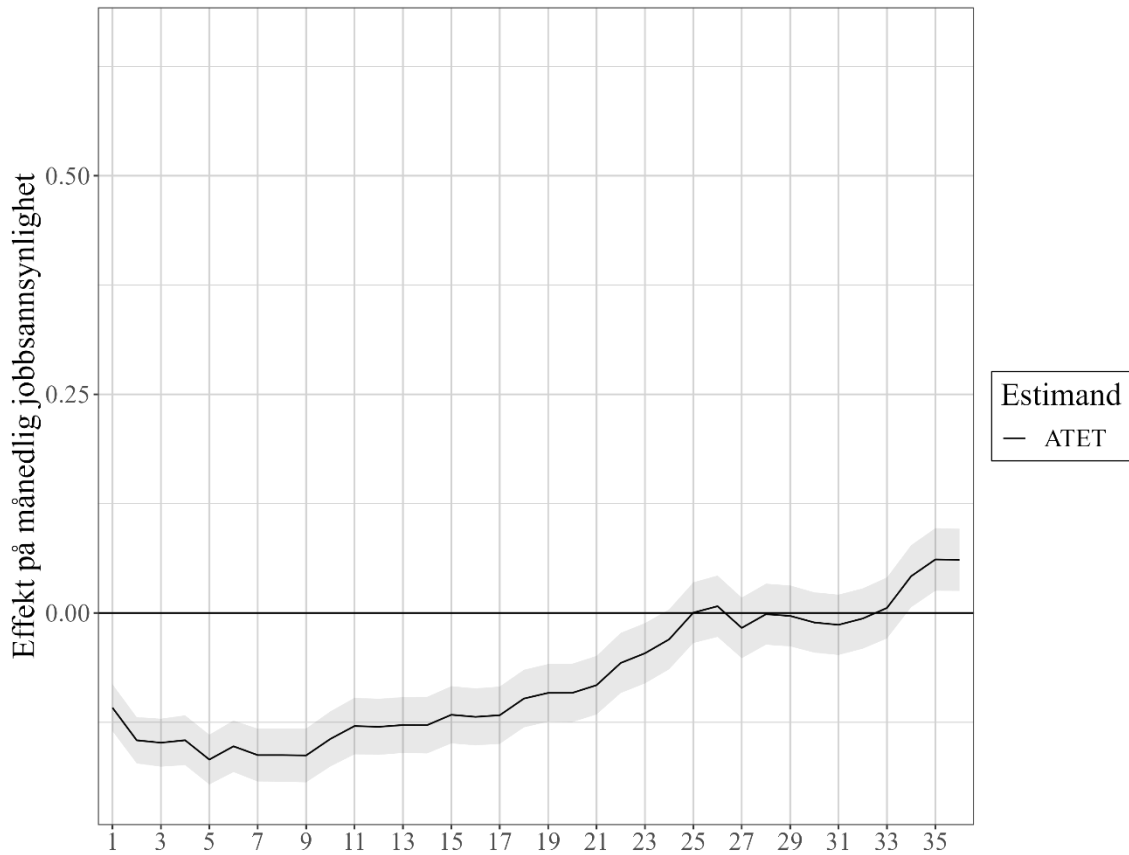
## Midlertidig lønnstilskudd



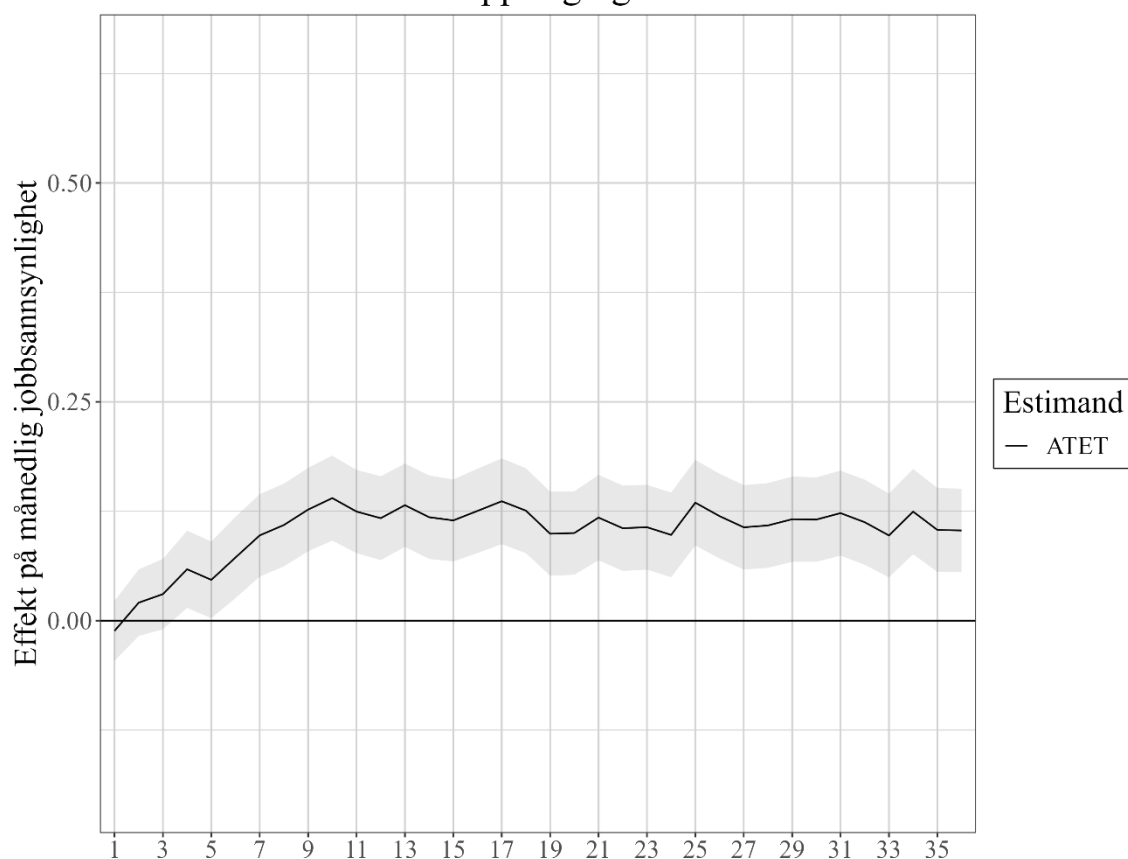
## Oppfølging



## Utdanning



## Utvidet oppfølging i NAV



## B.6 AFT-utvalg: Antall oppstarter

Tabell B-7: Antall deltakere i ulike tiltaksgrupper i robusthetsanalyse

	Spesielt tilpasset innsats
Ikke tiltak	33 578
AFT	2 639
AMO	1 712
Arbeidsrettet rehabilitering	1 350
Arbeidstrening	3 098
Avklaring	4 764
Jobbklubb	201
Midlertidig lønnstilskudd	564
Oppfølging	1 809
Utdanning	1 831
Utvidet oppfølging i NAV	474
Annet	327

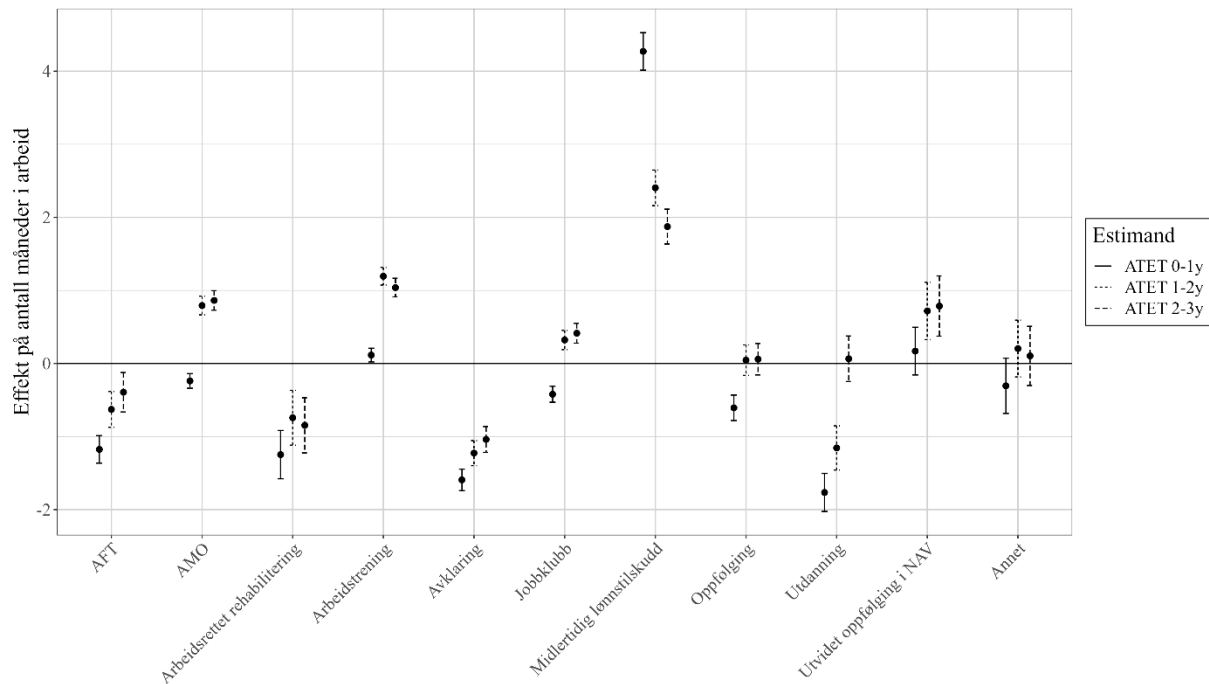
Kilde: Registerdata fra NAV.

**Tabell B-8: Kjennetegn på AFT-deltakere i ulike utvalg**

	Hovedinnretning – 2 år uten registrering	Hovedinnretning – 1 år uten registrering	Alternativ innretning – kun nedsatt arbeidsevne og 1 år uten registrering
<b>N</b>	845	1 102	2 639
<b>Innsatsgruppe (gruppert)</b>			
Standardinnsats	15 %	14 %	0 %
Situasjonsbestemt innsats	21 %	20 %	0 %
Spesielt tilpasset innsats	64 %	65 %	100 %
<b>Kjønn</b>			
Mann	65 %	64 %	59 %
Kvinne	35 %	36 %	41 %
<b>Detaljert aldersgruppe</b>			
Under 20 år	21 %	17 %	13 %
20-29 år	37 %	39 %	40 %
30-39 år	17 %	18 %	20 %
40-49 år	15 %	16 %	16 %
50-59 år	10 %	10 %	12 %
<b>Innvandringsgruppe</b>			
Ikke innvandrere	73 %	74 %	77 %
Landgruppe 1	2 %	2 %	2 %
Landgruppe 2	2 %	2 %	2 %
Landgruppe 3	23 %	22 %	18 %
<b>Høyeste fullførte utdanning (gruppert)</b>			
Ingen/uoppgitt utdanning	4 %	4 %	3 %
Grunnskole	69 %	67 %	64 %
Videregående opplæring, studieforberedende	5 %	6 %	7 %
Videregående opplæring, yrkesfaglig	10 %	10 %	12 %
Videregående opplæring, annen	3 %	4 %	4 %
Høyere utdanning	9 %	9 %	10 %
<b>Antall måneder uten arbeidsinntekt over 1/12G og stillingsprosent under 20 prosent</b>			
I arbeid	12 %	11 %	7 %
Vært i arbeid ila. siste 6 mnd	21 %	22 %	16 %
Uten arbeid i 6 mnd eller mer	67 %	67 %	77 %
<b>NAV-historikk siste 60 mnd (Gjennomsnitt)</b>			
Antall mnd registrert i en innsatsgruppe (utenom sykmeldt)	1,9	5,3	13,1
Antall måneder på arbeidsmarkedstiltak	0,5	1,5	2,4

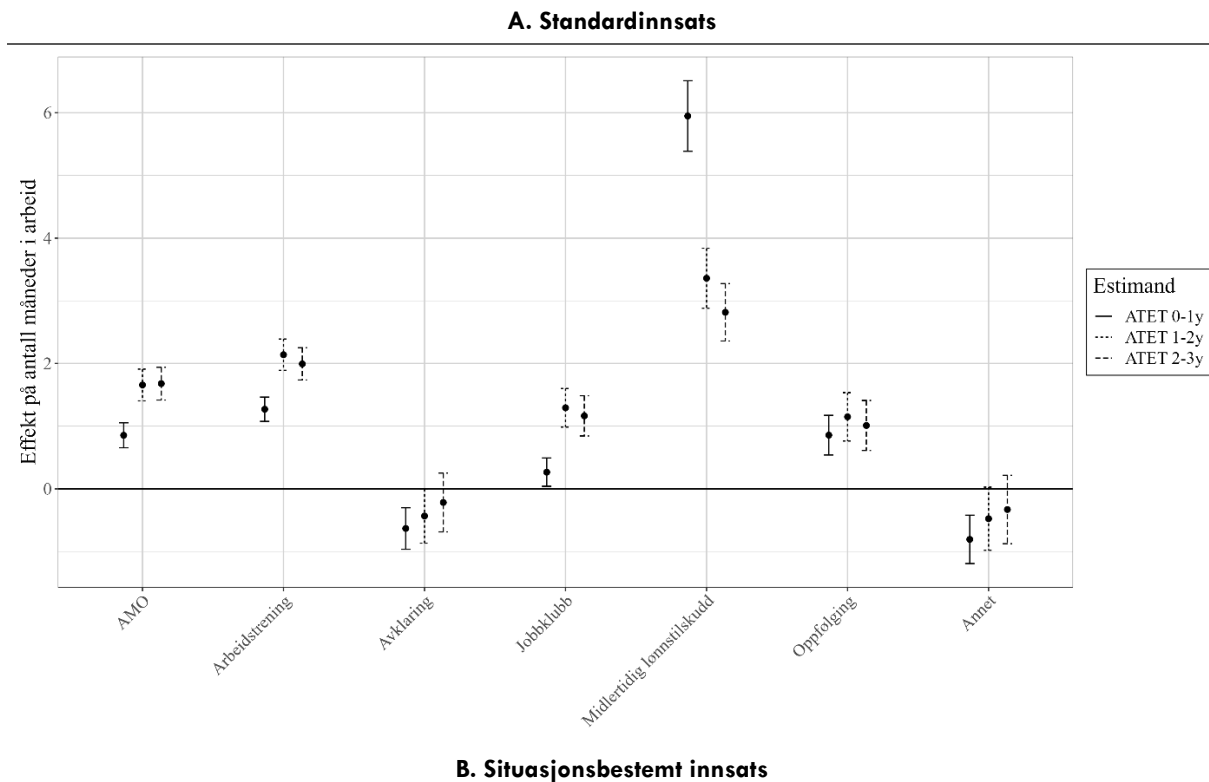
Kilde: Registerdata fra NAV.

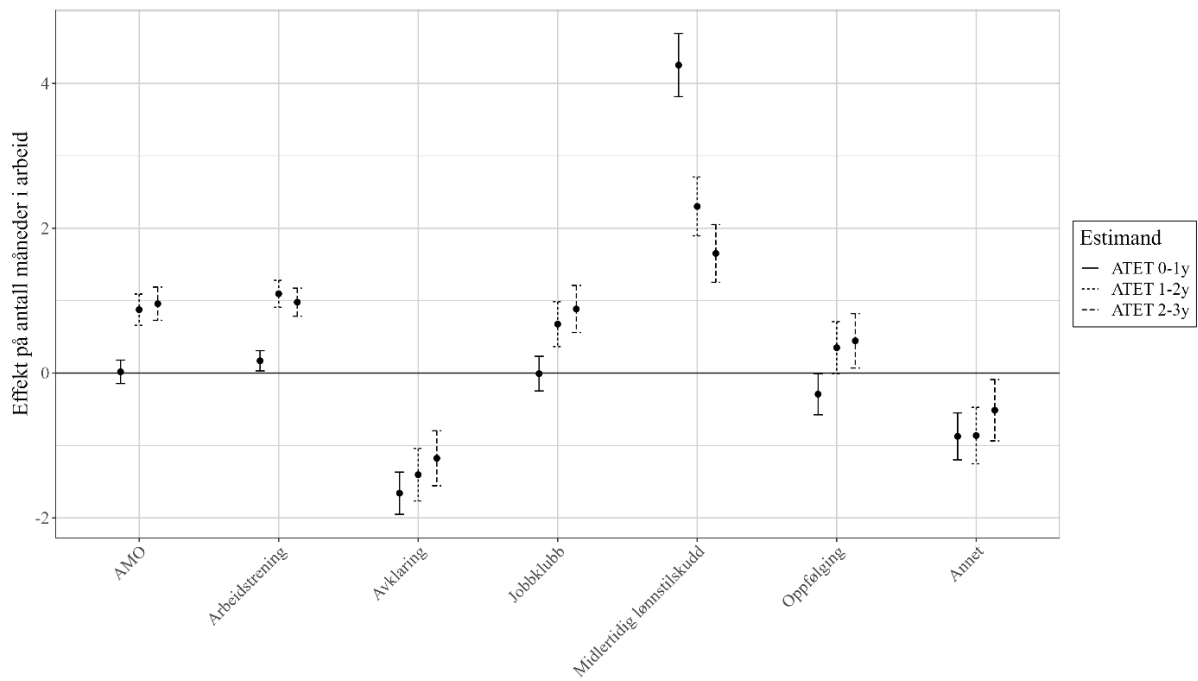
Figur B-4: Effekt på antall måneder i arbeid, per år etter oppstart i tiltak, for lignende utvalg som i vår hovedinnretning, men første registrering defineres som at de har vært uten registrering i 1 år



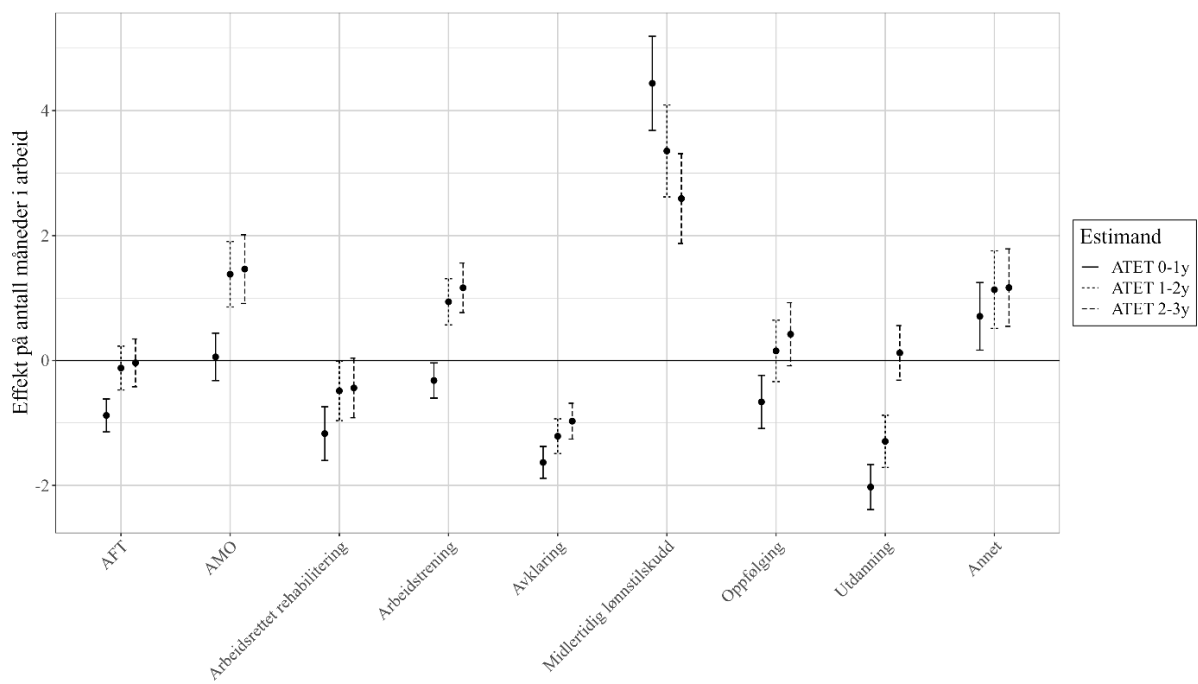
## B.7 Robusthetsanalyse: Separate estimater per innsatsgruppe

Figur B-5: Effekt på antall måneder i arbeid, per år etter oppstart i tiltak, estimert separat per innsatsgruppe





### C. Spesielt tilpasset innsats





oslo**economics**

*[www.osloeconomics.no](http://www.osloeconomics.no)*

E-post og telefon:  
[post@osloeconomics.no](mailto:post@osloeconomics.no)  
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:  
Klingenberggata 7  
0161 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1562 Vika  
0118 Oslo