

6.10.2023

Hvor godt virker arbeidsforberedende trening?

Helene Berg, Audun Gleinsvik, Rolf Golombek¹, Knut Røed,

Pia Dybvik Staalesen, Gro Malene Vestøl og Tao Zhang

¹ Prosjektleder. Spørsmål om prosjektet og rapporten kan rettes til Rolf Golombek (950 45 696, rolf.golombek@frisch.uio.no)

Innholdsfortegnelse

Sammendrag på norsk	3
Sammendrag på engelsk	7
1 Innledning	12
1.1 Bakgrunn	12
1.2 Problemstillinger	12
1.3 Hva skal AFT sammenliknes med?	13
1.4 Metoder	14
2 Arbeidsmarkedstiltak rettet mot grupper med spesielle utfordringer	16
3 Datakilder	17
3.1 Registerdata	17
3.2 Spørreundersøkelse blant tiltaksarrangørene av AFT	18
4 Deskriptiv statistikk basert på registerdata	21
4.1 Kjennetegn ved AFT-deltakere	22
4.2 Omgang og varighet av arbeidsmarkedstiltak	26
4.3 Forløp	31
5 Tiltaksarrangørene	38
5.1 Virksomhetens størrelse	38
5.2 Arbeidsutprøving i tilrettelagt/skjermet arbeidsmiljø	39
5.3 Arbeidstrening i ordinært arbeidsliv versus skjermet arbeidsmiljø	40
5.4 Opplæringsaktiviteter	41
5.5 Vektlegging av ulikt innhold	43
5.6 Oppfølging fra NAV	44
5.7 AFT-deltakerne	45
6 Økonometrisk rammeverk	47
6.1 Forløpsanalyse og seleksjon	47
6.2 Tilstander og forløp	48
7 Empirisk spesifisering	51
7.1 Grunnmodellen – spesifisering av tilstander	51
7.2 Alternative modeller	54
8 Estimeringsresultater	56
8.1 De isolerte effektene av AFT	56
8.2 Tiltaksdeltakere	60
8.3 Tiltaksarrangører	62
8.4 AFT versus tiltakspakken	68
8.5 Ordinær jobb versus utvidet jobb	69
8.6 AFT versus KIA/APS	70
9 Simuleringer	71
9.1 Virkninger på sysselsettings- og utdanningsandel	71
9.2 Virkninger på tid frem til overgang til jobb	73
9.3 Usikkerhet	75
10 Effektivitet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet	77
10.1 Tiltakskostnader	77
10.2 Effektivitetsanalyse	79
10.3 Samfunnsøkonomisk nytte av tiltakene	81
11 Anbefalinger	91
Referanser	93

Sammendrag på norsk

Hva er AFT?

Arbeidsforberedende trening (AFT) erstattet i 2016 de gamle tiltakene arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) og kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA). Erfaringene med de gamle tiltakene synliggjorde et behov for et tiltak som i større grad er innrettet mot ordinært arbeidsliv. Formålet med AFT var å bedre tilbudet til personer som har behov for et tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø. AFT kombinerer arbeidstrening og kvalifisering, og det er krav om å tilby deltakerne arbeidstrening og/eller opplæring i ordinært arbeidsliv i løpet av tiltaksperioden. Tiltaket kan vare i inntil ett år, med mulighet for forlengelse.

Studiens formål

Arbeids- og inkluderingsdepartementet ønsket en evaluering der en:

- Bruker informasjon om AFT-deltakere og tiltaksarrangører for å identifisere hvilke komponenter som er utslagsgivende for overgang fra AFT til arbeid og utdanning
- Sammenlikner AFT med andre arbeidsmarkedstiltak som tilbys personer med nedsatt arbeidsevne, mht. suksessfaktorene overgang til ordinært arbeid eller studier
- Gjennomfører en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse og en effektivitetsundersøkelse av AFT.

Hva skal AFT sammenliknes med?

Oppdraget inkluderer en sammenlikning av AFT med andre arbeidsmarkedstiltak som tilbys personer med nedsatt arbeidsevne. Fordi AFT er et tiltak med en rekke elementer, er det ikke opplagt hva AFT skal sammenliknes med.

Elementene som skal inngå i AFT, kan gjenfinnes i andre tiltak, men de er ikke kombinert i ett og samme tiltak slik som i AFT. Tiltaket arbeidstrening innebærer praksis i ordinær virksomhet. Oppfølgingstiltak og utvidet oppfølgingstiltak i NAV kan innebære tett oppfølging, mens AMO innebærer kvalifisering. Å sammenlikne deltakelse på AFT med ett og ett av disse tiltakene ville gi urealistiske resultater: Deltakerne på AFT er selektert inn på bakgrunn av at de har behov for en kombinasjon av i hvert fall noen av disse elementene. Det kunne likevel vært aktuelt for noen av deltakerne på AFT å delta på oppfølging, for andre kunne det være aktuelt å delta på et AMO-kurs, osv. Vi har derfor valgt å sammenlikne AFT med en «tiltaks pakke». Dette er en portefølje som inneholder arbeidstrening, oppfølgingstiltak og AMO-kurs.

Data

Vi benytter data for registrerte forløp for personer med nedsatt arbeidsevne. Dataene gir opplysninger om bl.a. personenes bostedskommune, fødeår, utdanning, deltakelse på ulike arbeidsmarkedstiltak, sysselsetting og lønnsforhold. Videre har vi innhentet informasjon om AFT-tiltaksarrangører fra en spørreundersøkelse.

Deskriptiv statistikk

I årene 2017-2021 var det hvert år registrert mellom 11 000 og 16 300 personer på AFT. Vi finner at blant dem som deltok på AFT, var 70% født i Norge. Det tilsvarende tallet for dem som tok tiltakspakken, var 63%. For begge gruppene var andelen som er født i et OCED-land (utenom Norge), 11%. Utdanningsnivået var høyere blant dem som tok tiltakspakken enn blant dem som deltok på AFT. Også inntekten før en tok arbeidsmarkedstiltak var høyest blant dem som senere tok tiltakspakken.

Vi gir nå informasjon om de som begynte på AFT i 2018. I denne gruppen sluttet 43% i løpet av 6 måneder, 76% i løpet av 12 måneder og 97% i løpet av 24 måneder. Gjennomsnittstiden på AFT var 9,2 måneder. 48% tok ikke flere arbeidsmarkedstiltak etter at de hadde avsluttet AFT. 30% tok ett tiltak etter avsluttet AFT, 13% tok to tiltak etter avsluttet AFT, mens 6 % tok tre tiltak etter førstegangs avsluttet AFT. Gjennomsnittlig varighet av det første tiltaket etter avsluttet AFT var 6,7 måneder. De tilsvarende tallene for det andre og det tredje tiltaket var 5,4 måneder og 4,7 måneder. De mest populære tiltakene etter førstegangs avsluttet AFT var oppfølging, lønnstilskudd, arbeidstrening og AFT (i prioritert rekkefølge).

I gruppen som begynte på AFT i 2018, tok det i gjennomsnitt 6,6 måneder å komme i arbeid etter førstegangs avsluttet AFT (gitt at en fikk seg jobb innen utgangen av 2021). I gjennomsnitt var denne gruppen 7,5 måneder i jobb første gangen de kom i jobb etter avsluttet AFT.

Modellering av AFT og tiltakspakken

Vi benytter en statistisk modell der vi følger personer med nedsatt arbeidsevne på deres vei mot jobb, utdanning eller uføretrygd. I vår modell kan en person med nedsatt arbeidsevne bli tilbudt AFT eller et arbeidsmarkedstiltak fra tiltakspakken. Både før en person deltar på et tiltak, i løpet av tiltaket og etter at tiltaket er sluttført kan personen få seg jobb, komme i utdanning eller bli uføretrygdet. Vi modellerer disse overgangene samtidig som vi kontrollerer for observerte kjennetegn, f.eks. en persons utdanning og alder. Vi kontrollerer også for forhold som påvirker

overgangene, men som vi ikke kan observere. Med et slikt analyseverktøy kan vi estimere hvordan gjennomføringen av et tiltak påvirker sannsynligheten til å få seg jobb og hvordan denne sannsynligheten avhenger av kjennetegn ved tiltaksdeltaker.

Virker AFT og tiltakspakken?

Vi finner at både med AFT og tiltakspakken blir det en økning i overgangene til arbeid og utdanning. For AFT er denne økningen sterkere når vi ser på AFT-deltakelse fom. 2018 enn når vi ser på AFT-deltakelse fom. november 2016 (da AFT ble formelt opprettet), men omtrent den samme som når vi ser på AFT-deltakelse fom. 2019.

Kjennetegn ved tiltaksdeltakere

Vår estimerte, statistiske modell gir informasjon om hvordan personlige kjennetegn påvirker sannsynligheten for å komme i jobb. Sannsynligheten for å komme i jobb er høyest for menn, høyest for gifte, høyere jo høyere avsluttet utdanning en person har, samt høyere jo høyere avtalt stillingsbrøk en person hadde de 12 siste månedene før hen fikk nedsatt arbeidsevne. Videre er det personer i aldersgruppen 25-29 år som har størst sannsynlighet for å finne seg en jobb. Når vi deler verden i tre områder (Norge, andre OECD-land, og land utenfor OECD) har ikke fødeland betydning for sannsynligheten for å komme i arbeid.

Kjennetegn ved tiltaksarrangører

Vi har undersøkt om karakteristiske trekk ved tiltaksarrangørene er utslagsgivende for overgang fra AFT til arbeid og utdanning. Vi ønsket å avklare spørsmål av typen:

- Har store AFT-tiltaksarrangører i større grad enn små AFT-tiltaksarrangører større suksess med å få sine AFT-deltakere over i jobb eller utdanning?
- Hvordan påvirkes AFT-tiltaksarrangørenes suksess mht. å få AFT-deltakerne over i jobb og utdanning av hvilke andre tiltak som tiltaksarrangøren tilbyr?
- Hvordan påvirker vektleggingen av komponentene i AFT-tilbudet deltakernes suksess mht. å få seg jobb eller begynne på utdanning?
- Har NAVs oppfølging av tiltaksarrangørene betydning for AFT-deltakernes suksess for å skaffe seg jobb?

Vi har undersøkt disse spørsmålene ved hjelp av registerdata, kombinert med koblede data fra en spørreundersøkelse blant AFT-tiltaksarrangørene. Konklusjonen er at vi i liten grad finner at

kjennetegn ved AFT-tiltaksarrangørene påvirker AFT-deltakernes sannsynlighet for å få seg jobb eller ta utdanning. Vi konkluderer at det er primært to unntak fra denne regelen. For det første er det klare tegn til at hvis AFT-tiltaksarrangøren også tilbyr VTA (varig tilrettelagt arbeid), og en stor andel av tiltaksdeltakerne er på VTA, reduseres AFT-deltakernes sannsynlighet for å få seg jobb mens tiltaket pågår. For det andre finner vi støtte i data for at høy vektlegging av grunnleggende og uformell kompetanse i AFT-opplæringen øker sannsynligheten for at AFT-deltakere begynner på en utdanning etter at tiltaket er slutført.

Effektivitet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Vi finner at tiltakspakken er mer effektiv enn AFT mht. å få flere folk i arbeid. Det betyr at myndighetene må bruke mer penger på AFT enn på tiltakspakken for å realisere den same økningen i sysselsetting. Denne konklusjonen avspeiler at med like mange personer på AFT og tiltakspakken—med individer som har de samme personkjennetegnene—er økningen i sysselsettingen størst med tiltakspakken. Dessuten er kostnaden for en person på AFT høyere enn kostnaden for en person på tiltakspakken.

Fordi både AFT og tiltakspakken påvirker overgangene til utdanning og uføretrygd, foruten overgangen til sysselsetting, er et effektivitetsmål for arbeid noe snevert. For å ta hensyn til alle mulige overganger har vi sammenliknet de samfunnsøkonomiske kostnadene og gevinstene ved hvert av de to tiltakene. Vi finner at både AFT og tiltakspakken genererer et samfunnsøkonomisk overskudd, og at overskuddet er størst med tiltakspakken.

Resultatene er usikre

Vår analyse har tre kilder for usikkerhet. For det første: Vi har spesifisert en statistisk modell som vi estimerer. I likhet med alle andre modeller må modellstrukturen være mindre kompleks enn virkeligheten. Vi har f.eks. sett bort i fra tiltakskjeder.

For det andre: Vår statistiske analyse kontrollerer for observerbare kjennetegn mellom individer. Det hadde imidlertid vært ønskelig med data om flere kjennetegn enn det vi har hatt tilgang til, f.eks. om helseforhold; det kan være systematiske forskjeller mellom de som blir valgt ut til AFT, og de som blir valgt ut til tiltakspakken, mht. deltakernes helse og kognitive evner.

For det tredje: Det er usikkerhet knyttet til verdien på de estimerte parameterne.

Alt i alt er våre resultater beheftet med usikkerhet. De bør derfor ikke betraktes som en fasit, men snarere som et tilskudd til eksisterende kunnskap om tiltakseffekter.

Summary

What is AFT?

In 2016, the Job Preparatory Scheme (AFT) replaced the old schemes of Work Practice in Sheltered Enterprise (APS) and Qualification in Employment-oriented Enterprise (KIA). The experiences with the old measures highlighted a need for a scheme that is more geared towards ordinary working life. The purpose of AFT was to improve the programs offered to people who need a suitable and protected working environment. AFT combines work training and qualification, and there is a requirement to offer participants work experience and/or training in ordinary working life during the course of the program. AFT can last up to one year, with the possibility of extension.

The purpose of the study

The Ministry of Labor and Inclusion wanted an evaluation that covered the following elements:

- Use information about AFT participants and AFT program suppliers to identify which characteristics are decisive for the transition from AFT to work and education
- Compare AFT with other labor market schemes that are offered to people with reduced work capability, focusing on the success factors transition to ordinary work or studies
- Conduct benefit-cost analysis of the AFT program and also calculate the effectiveness of this program.

What should the AFT program be compared to?

The project should include a comparison of the AFT program with other labor market schemes that are offered to people with reduced work capability. Because AFT is a program with a number of elements, it is not obvious what this program should be compared with.

The elements that are covered by the AFT program can be found in other job schemes, but in these programs only some of the elements, maybe only one element, are included. For example, the on-the-job training scheme contains work experience in an ordinary enterprise. The following-up job measures and the following-up job measures organized by NAV (The Norwegian Labor and Welfare Administration) may involve close following-up of individuals, while AMO courses are focused on qualification. Comparing the AFT program with one of these job measures would give unrealistic results: The AFT participants are selected on the basis that they need a combination of at least some of these elements. Still, it could be relevant for some of the AFT participants to participate in following-up schemes, for other AFT participants it could be useful to participate in AMO courses, etc. We have therefore chosen to compare the

AFT program with a constructed job scheme package. This is a portfolio containing work training, follow-up job measures and AMO courses.

Data

We use data containing spells for individuals with reduced work capability. The data provide information on, among other things, the municipality of residence, year of birth, education, participation in labor market measures, employment, wage and income. Furthermore, we have obtained information about the AFT program suppliers from a survey.

Descriptive statistics

In the years 2017 to 2021, between 11,000 and 16,300 individuals were assigned to the AFT program every year. We find that among those who participated in the AFT program, 70% were born in Norway, whereas 63% of the participants in the job scheme package were born in Norway. For both programs, the share born in an OCED country (except Norway) was 11%. The level of education was higher among those participating in the job scheme package than among those that were assigned to the AFT program. In the last 12 months prior to obtaining reduced work capability, income was highest among those who later participated in the job scheme package.

We now provide information on those who started on the AFT program in 2018. In this group, 43% had left the program after 6 months, 76% had quit after 12 months, and 97% followed the program 24 months or less. 48% did not take any further job measure once they had finished the AFT program. 30% participated in one more job measure, 13% participated in two more job measures, while 6% took three job measures after finishing the AFT program. The average duration of the first job measure after finishing the AFT program was 6.7 months. The corresponding numbers for the second and the third job measures were 5.4 months and 4.7 months. The most popular job measures after finalizing the AFT program were the following-up job measure, the wage subsidy program, work training and the AFT program (in priority order).

For the group that started on the AFT program in 2018, it took on average 6.6 months to find work after finishing AFT (subject to that one got a job prior to the end of 2021). On average, this group worked 7.5 months on their first job.

Modeling of the AFT program and the job scheme package

We use a statistical model where we follow individuals with reduced work capability on their way to work, or education, or disability retirement. In our model, a person with reduced work capability can be offered to participate in the AFT program or to participate in the job scheme package. Before a person participates in a job market program, or during the period of participation, or after the job measure has been completed there can be a transition to either employment, or education, or disability retirement. We model these transitions while controlling for observed individual characteristics, for example, education and age. We also control for conditions that we cannot observe. With this tool, we can estimate by how much participation in a job program affects the probability of getting a job and how this probability depends on the characteristics of the participant.

Are the AFT program and the job scheme package working?

We find that participation in the AFT program or the job scheme package will increase the transitions to work and education. For the AFT program, this increase is stronger when we use data starting in 2018 than if we use data starting from November 2016 (when the AFT program was formally established).

Characteristics of job measure participants

Our estimated model provides information on how individual characteristics affect the probability of getting a job. We find that the probability of getting work is highest for men, highest for married people, higher the higher a person's completed education, and also higher the more the person worked in the period 12 months prior to obtaining reduced work capability. Furthermore, those being between 25 and 29 years old are most likely of find a job. When we divide the world into three regions (Norway, other OCED countries, and non-OCED countries), country of birth has no impact on the probability of finding work.

Characteristics of the AFT program suppliers

We have investigated whether characteristics of the AFT program suppliers are decisive for the transition from the AFT program to work and education. We want to answer questions of the type:

- Are large AFT program suppliers more successful than small AFT program suppliers in getting their AFT participants to find work or start education?
- How is the success of the AFT program suppliers, with respect to getting the AFT participants to find work or start education, affected by what other job measures they supply?
- How does emphasis on the various elements of the AFT program affect the participant's success in getting a job or start education?
- Does NAV's monitoring and following-up activities of the AFT program suppliers impact the success of the AFT participants to find a job?

We have investigated these questions using register data that are merged with data from a survey among the AFT program suppliers. The conclusion is that to a very small extent, the characteristics of the AFT program suppliers influence the success of the AFT participants. There are primarily two exceptions from this rule. First, if an AFT program supplier also offers VTA (permanent arranged work) and a large proportion of the participants are on VTA, then the probability of the AFT participants of getting a job is reduced. Second, we find support in the data that a substantial emphasis on basic and informal knowledge during the course of the AFT program increases the probability that AFT participants later go back to school.

Efficiency and social surplus

We find that the job scheme package is more effective than the AFT program in terms of getting more people to find work. This implies that the government must spend more money on AFT than on the job scheme package in order to realize the same increase in employment. This conclusion reflects that with the same number of people on the AFT program and on the job scheme package (where the individuals have the same characteristics), the increase in employment is greatest with the job scheme package. In addition, the cost for a person on the AFT program is higher than the cost for a person on the job scheme package.

Because both the AFT program and the job scheme package affect transitions to education and to disability retirement, in addition to transitions to employment, an efficiency measure focusing entirely on work is not so interesting. In order to take into account all possible transitions, we have compared the costs and benefits of each of the two measures. We find that both measures generate a positive social surplus, i.e., benefits exceed costs, and that the surplus is greatest for the job scheme package.

Results are uncertain

Our analysis has three sources of uncertainty. First, we have specified a statistical model which we estimate. Like all other models, the structure of the model must be less complex than reality. We have, for example, neglected job measure chains.

Second, our statistical analysis controls for observable characteristics between individuals. However, it would have been desirable to have data on more characteristics than what we have access to, for example, on various dimensions of health. There may be systematic differences in health between those who are selected for the AFT program and those being selected for the job scheme package.

Third, there is uncertainty associated with the point estimates of the model parameters.

To sum up, our results are subject to uncertainty. They should not be regarded as the final answers but rather as a supplement to existing knowledge about the effects of job measures.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Arbeidsforberedende trening (AFT) erstattet i 2016 de gamle tiltakene arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) og kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA). Erfaringene med de gamle tiltakene synliggjorde et behov for et tiltak som i større grad er innrettet mot ordinært arbeidsliv. For eksempel fant Møller og Sannes (2009) i sin evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor at APS i liten grad ble brukt til å formidle deltakere til arbeid.

Formålet med det nye tiltaket AFT var å bedre tilbudet til personer som har behov for et tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø, se Regjeringen (2015). AFT kombinerer arbeidstrening og kvalifisering, og det er krav om å tilby deltakerne arbeidstrening og/eller opplæring i ordinært arbeidsliv i løpet av tiltaksperioden, se Tiltaksforskriften (2015). Tiltaket kan vare i inntil ett år, med mulighet for forlengelse.

Målgruppa for AFT er personer med sammensatte bistandsbehov, som har fått sin arbeidsevne nedsatt og som har særlig usikre yrkesmessige forutsetninger. I tiltaksforskriften heter det at AFT skal bidra til å prøve ut den enkeltes arbeidsevne og til å styrke mulighetene for å få ordinært arbeid. Målet med tiltaket er overgang til ordinært arbeid eller utdanning, og NAV angir i kravspesifikasjonen for tiltaket et resultatmål på 50% overgang til arbeid eller utdanning etter endt tiltak. AFT er et tiltak som leveres av godkjente tiltaksarrangører og anskaffes ikke gjennom anbud. De forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene skal være organisert som aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet. I 2018 var det i alt 327 AFT tiltaksarrangører (Oslo Economics, 2020).

På oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet har Frischsenteret i samarbeid med Proba samfunnsanalyse gjennomført en evaluering av AFT.

1.2 Problemstillinger

Arbeids- og inkluderingsdepartementet ønsket en evaluering der en:

- Bruker informasjon om AFT-deltakere og tiltaksarrangører for å identifisere *hvilke komponenter som er utslagsgivende* for overgang fra AFT til arbeid og utdanning
- *Sammenlikner AFT med andre arbeidsmarkedstiltak* som tilbys personer med nedsatt arbeidsevne, mht. suksessfaktorene overgang til ordinært arbeid eller utdanning
- Gjennomfører en *samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse* og en effektivitetsundersøkelse av AFT.

Den første problemstillingen er å undersøke hvilke karakteristiske trekk ved tiltaksdeltakere og tiltaksarrangører som er utslagsgivende for overgang fra AFT til arbeid og utdanning. Vi har noen hypoteser om faktorer som kan påvirke resultatene av tiltaket, bl.a. om store AFT-tiltaksarrangører lykkes bedre enn små; om AFT-tiltaksarrangører som er mer markedsorienterte lykkes bedre enn de som er mer omsorgsorientert; og om NAVs oppfølging av tiltaksarrangørene påvirker AFT-deltakernes suksess for å skaffe seg jobb etter avsluttet AFT. Vi vil undersøke disse hypotesene ved hjelp av registerdata kombinere med surveydata.

Den andre problemstillingen er å sammenlikne effekten av AFT med andre arbeidsmarkedstiltak som tilbys personer med nedsatt arbeidsevne. Her har vi gjennomført en omfattende, statistisk analyse som bygger på forløpsmodellen, se avsnitt 1.4. Den tredje problemstillingen er å gjennomføre en kostnad-nytte vurdering av AFT, foruten effektevaluering av både AFT og alternative arbeidsmarkedstiltak til AFT.

1.3 Hva skal AFT sammenliknes med?

I kravspesifikasjonen for AFT heter det at tiltaket skal tilby (1) avklaring, kartlegging og karriereveiledning, (2) utprøving av arbeidsevne og arbeidstrening i et tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø, (3) tilrettelagt opplæring med sikte på å oppnå reell og formell kompetanse, (4) bistand til å finne passende arbeidspraksis i ordinær virksomhet med sikte på ansettelse i ordinært arbeid, samt (5) tilrettelagt arbeidstrening og oppfølging i ordinært arbeidsliv (så snart AFT-deltakerne er klare for det).

AFT er altså et tiltak med en rekke elementer, og det er forbeholdt brukere med nedsatt arbeidsevne. Et viktig valg for analysen er hvilke tiltak vi skal sammenlikne AFT med – det vil si hvilke(-t) tiltak kunne være relevant for de samme brukerne? AFT er forbeholdt brukere med nedsatt arbeidsevne, med sammensatte bistandsbehov, som har særlig usikre yrkesmessige forutsetninger og som har behov for særlig tett oppfølging og tilrettelegging med sikte på å komme i ordinært arbeid. Blant de arbeidsrettede tiltakene med tidsbegrenset varighet er dette det tiltaket som kan antas å ha deltakere med de størst utfordringene for å få og beholde arbeid. Det er derfor ikke åpenbart hva som er en relevant sammenlikningsgruppe.

Elementene som skal inngå i AFT, kan gjenfinnes i andre tiltak, men de er ikke kombinert i ett og samme tiltak slik som i AFT. Tiltaket arbeidstrening innebærer praksis i ordinær virksomhet. Oppfølgingstiltak og utvidet oppfølgingstiltak i NAV kan innebære tett oppfølging, mens AMO innebærer kvalifisering. Å sammenlikne deltakelse på AFT med ett og ett av disse tiltakene ville gi urealistiske resultater: Deltakerne på AFT er selektert inn på bakgrunn av at de har behov for en kombinasjon av i hvert fall noen av disse elementene. Det kunne likevel vært aktuelt for noen

av deltakerne på AFT å delta på oppfølging, for andre kunne det være aktuelt å delta på et AMO-kurs, osv. Vi har derfor valgt å sammenlikne AFT med en «tiltaks pakke». Dette er en portefølje med flere arbeidsmarkedstiltak:

- Tiltakspakken inneholder arbeidstrening, oppfølgingstiltak og AMO-kurs.

Vi har hverken inkludert utdanning eller midlertidig lønnstilskudd i tiltakspakken fordi vi anser at disse er lite aktuelle tiltak for vår målgruppe. Videre inkluderer vi ikke avklaringstiltaket fordi dette tiltaket har ikke jobb/utdanning som umiddelbart mål. Det kan innvendes at heller ikke AMO, ev. enkelte AMO-kurs, er realistiske alternativ til AFT.² Vi har derfor undersøkt hvorvidt resultatene av analysen endres dersom vi tar ut AMO eller inkluderer avklaringstiltak i tiltakspakken.

1.4 Metoder

Denne rapporten presenterer en kvantitativ, statistisk analyse av AFT, spesielt hvordan kjennetegn ved tiltaksdeltakere påvirker sannsynlighetene for overgang fra AFT (og tiltakspakken) til arbeid og utdanning. Videre drøfter vi innenfor statistiske modeller hvordan kjennetegn ved tiltaksarrangører av AFT påvirker overgangssannsynlighetene til jobb og utdanning. Vi bruker også vårt rammeverk til å identifisere virkninger av 2016-reformen, dvs. om det er empirisk evidens for at overgangssannsynlighetene fra tiltak til arbeid og utdanning er høyere med AFT enn de var med APS /KIA. Endelig bruker vi de estimerte sannsynlighetene, kombinert med innhenting av kostnader knyttet til ulike arbeidsmarkedstiltak, til å gjennomføre en nytte-kostnadsanalyse av AFT, samt sammenlikne effektiviteten av AFT med effektiviteten av tiltakspakken.

Vi benytter en statistisk forløpsanalysemodell med data for registrerte forløp for personer med *nedsatt arbeidsevne*. Etter at en person har fått nedsatt arbeidsevne, kan vedkommende enten bli tilbudt AFT, eller blir tilbudt et tiltak som tilhører tiltakspakken, eller ikke få noen av disse tilbudene. Både før en person deltar på et tiltak, i løpet av tiltaket og etter at tiltaket er slutført kan personen få seg jobb, komme i utdanning eller bli uføretrygdet. Vi modellerer disse overgangene samtidig som vi kontrollerer for observerte personkjennetegn, f.eks. en persons utdanning og arbeidserfaring, *før* vedkommende fikk nedsatt arbeidsevne. Vi kontrollerer også for forhold som påvirker overgangene, men som vi ikke kan observere («uobservert heterogenitet»), og der virkningene av disse forholdene varierer mellom personer og mellom ulike typer overganger, f.eks. fra tiltak til jobb og fra tiltak til bli uføretrygdet. Med et slikt

² AMO-kurs er en svært heterogen tiltakstype som omfatter alt fra norskopplæring til karriereveiledning og tilrettelagt trening for å ta sertifikater.

analyseverktøy kan vi estimere hvordan gjennomføringen av et tiltak påvirker sannsynligheten til å få seg jobb mens en er på tiltak («på-effekten») og etter at tiltaket er sluttført («etter-effekten»). Vi identifiserer også hvordan overgangssannsynligheten avhenger av kjennetegn ved tiltaksdeltaker og AFT-tiltaksarrangør.

En fordel med bruk av forløpsanalyse er at det er mulig å inkludere fortsatt pågående forløp i analysen (såkalt høyresensurerte forløp). Dette er viktig i denne analysen fordi perioder med nedsatt arbeidsevne ofte kan være lange, slik at mange av forløpene som har startet etter 2016-reformen ennå ikke er avsluttet. Forløpsanalyse representerer også en effektiv utnyttelse av data, ettersom man i tillegg til å bruke informasjon om tiltaksdeltakelse og utfall også utnytter data om tidfesting av ulike hendelser; i vår analyse benytter vi månedsdata som angir hvorvidt en person er i samme tilstand som i foregående måned, eller om personen har kommet i en ny tilstand, dvs. har foretatt en overgang.

Vi supplerer forløpsanalysene med deskriptiv statistikk over i) kjennetegn ved dem som har gjennomført AFT, ii) omfang og varighet av arbeidsmarkedstiltak, og iii) informasjon om observerte overganger fra AFT til jobb, utdanning og uføretrygd.

Endelig har vi innhentet informasjon om AFT-tiltaksarrangørene om en rekke forhold rundt deres virksomhet. Disse dataene er presentert separat og er også koblet med registerdataene for å avdekke om det er forhold ved AFT-tiltaksarrangørene som påvirker overgang til jobb og utdanning.

2 Arbeidsmarkedstiltak rettet mot grupper med spesielle utfordringer

Effektiviteten til AFT har tidligere ikke blitt evaluert. Det fins imidlertid evalueringer av arbeidsmarkedstiltak som inngår som elementer i AFT.

Von Simson og Hardoy (2020) analyserer effekter av ulike typer arbeidsrettede tiltak for unge med nedsatt arbeidsevne i Norge. De konkluderer at særlig lønnstilskudd, men også opplæringstiltak, ser ut til å ha positive virkninger for overgang til arbeid, mens resultatene for oppfølgingstiltak og arbeidspraksis er mer blandet. Disse konklusjonene harmonerer i hovedsak med Markussen og Røed (2014). De fant at tiltak i det ordinære arbeidsmarkedet fungerte best, men også at utdanning/opplæring fungerte ganske bra for unge.

Ifølge von Simson (2023) gir litteraturen mer allment støtte til at opplæringstiltak virker: «Opplæringstiltak ser ut til å ha overveiende positive effekter på sysselsettingssannsynligheten for de fleste grupper, både ordinære arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne.» Videre finner von Simson (2023) at tiltaket i skjermet sektor kan ha lav effektivitet: «Et gjennomgående resultat fra den internasjonale litteraturen er også at tiltak har større effekt jo mer tiltaket ligner et ordinært arbeidsforhold» og «Arbeidspraksis i skjermet sektor ser gjennomgående ut til å være lite effektivt for å hjelpe personer over i det ordinære arbeidslivet.»

Et hovedinntrykk fra litteraturen om arbeidsrettede tiltak er at konklusjonene spriker, men at utformingen av tiltakene er viktig. Basert på internasjonal forskning, fant en forskergruppe i Australia grunnlag for noen klare råd for gjennomføring av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne/helse (Cameron m.fl., 2020):

- tidlig intervensjon er viktig
- tiltak må tilpasses individet
- kombinasjon av helsetiltak og arbeidsrettede tiltak fungerer best.

Den korte oversikten over antyder omleggingen fra APS/KIA til AFT kan ha vært et skritt i riktig retning fordi det blir lagt mer vekt på å eksponere deltakerne for det ordinære arbeidslivet. Av samme grunn kan en ikke utelukke at effektiviteten til AFT kan være dårligere enn for tiltakspakken. Imidlertid tilsier litteraturen at det kan være nødvendig med detaljerte persondata, også om helseforhold, for å kunne sammenlikne effektiviteten og den samfunnsøkonomiske gevinsten ved alternative arbeidsmarkedstiltak.

3 Datakilder

Et NAV-løp starter med en vurdering av den enkeltes behov for bistand. For å sikre godt samsvar mellom bistandsbehov og ressursytelser fra NAV, deles brukerne inn i fire innsatsgrupper:

- Standard innsats. Personer som forventes å komme i arbeid nesten uten bistand fra NAV.
- Situasjonsbestemt innsats. Personer som vurderes å ha behov for bistand fra NAV, f.eks. ved å gjennomføre et fåtall arbeidsmarkedstiltak, for å komme i arbeid.
- Spesielt tilpasset innsats. Personer med nedsatt arbeidsevne der det er nødvendig med vesentlig bistand fra NAV for at de skal komme i ordinært arbeid.
- Varig tilpasset innsats. Personer med permanent nedsatt arbeidsevne. Denne gruppen omfatter personer som har liten eller ingen mulighet til å komme i ordinært arbeid.

I denne studien er vi opptatt av både personer på arbeidsmarkedstiltak, spesielt AFT, og virksomheter som tilbyr arbeidsmarkedstiltak, spesielt AFT. Vi har derfor to *datapopulasjoner*:

Datapopulasjonen for personer omfatter alle individer som minst én gang i perioden fom. januar 2010 tom. desember 2021 er blitt kategorisert til å tilhøre gruppen «spesielt tilpasset innsats».

Datapopulasjonen for bedrifter omfatter alle tiltaksarrangører som minst én gang i dataperioden (januar 2010 – desember 2021) har hatt minst én tiltaksdeltaker fra personpopulasjonen.

Det er viktig å være oppmerksom på at vi skiller mellom datapopulasjonen for personer, som omfatter alle individer som vi har informasjon om, og en konstruert populasjon som benyttes til analyseformål; *analysepopulasjonen* er et uttrekk fra datapopulasjonen.

I denne studien bruker vi tre datakilder til å studere person- og bedriftspopulasjonen: registerdata fra NAV, registerdata fra SSB og informasjon innhentet gjennom spørreundersøkelse blant tiltaksarrangørene av AFT. I tillegg har vi mottatt informasjon fra NAV om kostnader av en rekke arbeidsmarkedstiltak.

3.1 Registerdata

Registerdata fra NAV om tiltaksdeltakere med opplysninger om:

- Bostedsfylke og tilhørende NAV fylkeskontor
- Innsatsgruppe
- Arbeidssøkerstatus
- Tiltaksdeltakelse (tiltaksnavn)
- Mottak av arbeidsrettede ytelser (AAP (arbeidsavklaringspenger), dagpenger, tiltakspenger)
- Uføregrad og mottak av uføretrygd.

Registerdata fra NAV om tiltaksarrangører

Informasjon om hvilke arbeidsmarkedstiltak som tiltaksarrangørene i bedriftspopulasjonen, tilbyr.

Registerdata fra SSB om tiltaksdeltakere med informasjon om:

- Arbeids- og lønnsforhold
- Sysselsetting
- Inntekt, formue og skatt
- Trygdeforhold (diverse stønader mm.)
- Utdanning
- Befolkning (fødeår, slektskap, innvandring mm.)

Registerdataene fra NAV og SSB, samt informasjonen innhentet gjennom spørreundersøkelsen, er koblet sammen av SSB. Deretter er dataene aidentifisert og overført til Frischsenteret.

3.2 Spørreundersøkelse blant tiltaksarrangørene av AFT

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant AFT- tiltaksarrangørene for å kartlegge forhold som varierer mellom tiltaksarrangørene, og som kan ha betydning for hvorvidt deltakerne etter hvert kommer i jobb. Disse forholdene er kvantifiseres slik at de kan koples med registerdata. Mens registerdataene inneholder informasjon om alle deltakere på AFT fra oppstart, avspeiler svarene fra spørreundersøkelsen situasjonen i september 2022. Vi mener likevel at informasjonen om tiltaksarrangørene og deres arbeid gir gode indikasjoner på situasjonen de siste årene, idet organisasjoner sjelden endrer seg raskt.

Før vi gjennomførte spørreundersøkelsen, intervjuet vi personer ved NAVs 12 fylkeskontorer. Deltakere i intervjuene var ansatte som (blant annet) har ansvaret for å følge opp AFT-tiltaksarrangørene mht. kvalitet og resultater. Formålet med intervjuene var å få en bedre forståelse for hvordan AFT fungerer og hvordan ordningen følges opp av NAV, slik at vi hadde et godt kunnskapsgrunnlag for å formulere gode spørsmål til spørreundersøkelsen. Svarene ga oss også innsikt i variasjonen mellom tiltaksarrangørene, og de bidro til hypoteser om hvilke faktorer som er viktig for at brukerne kommer i arbeid. Dessuten innhentet vi informasjon om forvaltningskostnader.

Vi stilte spørsmål om:

- Størrelse på tiltaksarrangørene
- Kjennetegn ved deltakerne/seleksjon
- Arbeidsutprøving i tilrettelagt/skjermet arbeidsmiljø
- Arbeidstrening i ordinært arbeidsliv
- Opplæringsaktiviteter
- Mer generelt om metodikk/innhold i tiltaket
- NAVs oppfølging av tiltaksarrangørene.

Spørreskjemaet ble utformet på grunnlag av intervjuene med NAV fylkene, supplert med innspill fra referansegruppa for prosjektet og fagansvarlige i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Undersøkelsen ble deretter pilotert i tre virksomheter, før spørreskjemaet ble noe justert.

Vår ambisjon var å få svar fra alle nåværende AFT-tiltaksarrangører. Vi tok utgangspunkt i lister over avtaler med AFT-tiltaksarrangører som vi hadde fått fra de 12 NAV-fylkene. I disse listene er en AFT-tiltaksarrangør definert som en aktør som har én avtale med ett fylke. Undersøkelsen ble sendt ut 31. august 2022 til 220 e-postadresser. Vi purret to ganger, og noen ble i tillegg kontaktet på telefon. Enkelte av dem vi kontaktet tilbød ikke lenger AFT, eller de var slått sammen med en annen virksomhet som vi allerede hadde mottatt svar fra. Noen antatte tiltaksarrangører fikk vi ikke tak i, og vi vet derfor ikke nøyaktig antall tiltaksarrangører som skulle ha besvart undersøkelsen.

Undersøkelsen var åpen fram til 20. oktober. Vi fikk til sammen 204 svar, noe som utgjør så mye som 93% av de 220 utsendte skjemaene.³ Svarprosent fra dem som i dag tilbyr AFT, er enda høyere hvis noen av de som ikke svarte, ikke lenger tilbyr AFT.

³ To av besvarelsene er svært mangelfulle.

Kopling med registerdata

For å kunne kople data fra spørreundersøkelsen med registerdata, fikk vi en liste fra Arbeids- og velferdsdirektoratet over tiltaksarrangører som var registrert med AFT-deltakere. Det var nødvendig å gjøre et manuelt arbeid for å kople unike tiltaksarrangører fra de to datakildene. En grunn var at det ofte ikke var brukt organisasjons-/bedriftsnummer på samme nivå i de to datakildene. Noen få virksomheter var i registerdataene registrert med flere bedriftsnummer i samme fylke fordi de har flere lokasjoner. Disse behandlet vi som én tiltaksarrangør. Noen virksomheter har avtaler i flere fylker; disse ble behandlet som flere tiltaksarrangører. De virksomhetene i registerdataene som vi ikke fant igjen i listen over avtaler, ble gjennomgått i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det viste seg at noen av disse har blitt slått sammen; sammenslåtte enheter er behandlet som én aktør. Noen få har ikke lenger avtale om AFT, og enkelte er nedlagt.

Etter at alle svarene fra spørreundersøkelsen var koplet med listen fra NAVs registre, ble de oversendt til SSB, som erstattet organisasjons- og fylkesnumre med et anonymt id-nummer.

4 Deskriptiv statistikk basert på registerdata

I dette kapittelet skal vi presentere deskriptiv statistikk for dem som begynte på AFT, samt sammenlikne AFT-deltakerne med deltakere på tiltakspakken. Vi starter med definisjonen av analysepopulasjonen.

Vi har to kriterier som må være oppfylt for at et AFT-løp skal starte i en bestemt måned:

- Personen var ikke på AFT i måneden før AFT-løpet startet
- Personen må ha hatt *nedsatt arbeidsevne* i måneden før AFT-løpet startet.

Vi har tilsvarende kriterier for at et tiltaksløp skal starte i en bestemt måned. Alle personene i datapopulasjonen som oppfyller disse to kriteriene for enten AFT eller tiltakspakken, inngår i vår analysepopulasjon.

Analysepopulasjonen inkluderer en del personer har flere AFT-løp og at det kan være korte perioder mellom hvert AFT-løp. Korte pauser kan skyldes feil i registreringen. Og selv for forløp der det er korrekt at det var korte pauser mellom AFT-løpene, ønsker vi ikke å ta hensyn til slike korte pauser. Vi har derfor innført en regel som sier at hvis data angir at det er én eller to måneder mellom to AFT-løp, så antar vi at i denne ene måneden/i disse to månedene gikk personen likevel på AFT. Hvis det imidlertid er minst tre måneder mellom to AFT-løp, så endrer vi ikke data.

Nedenfor presenterer vi beskrivende statistikk for personer som har deltatt på AFT. Vi deler beskrivelsen i tre deler. For det første beskriver vi karakteristiske trekk ved AFT-deltakerne som kjønn, alder, utdanning og fødeland. Her inkluderer vi alle som gikk på AFT fra ordningen ble innført i november 2016 til vår siste måned med data, desember 2021. Vi sammenlikner gruppen med AFT-deltakere med dem som gikk på tiltakspakken og den norske befolkningen, ev. deler av den norske befolkningen (se presiseringer nedenfor).

For det andre skal vi presentere informasjon om hvor lenge personer gikk på AFT (første gangen de var på AFT) og hvilke tiltak de ev. tok senere. Her analyserer vi gruppen som startet på AFT i 2018 og gruppen som avsluttet sine første AFT-løp innen desember 2021. Grunnen til at vi følger 2018-kohorten, er at det tok noe tid fra AFT ble lansert til ordningen virket med full styrke.⁴ En får derfor et bedre bilde av ordningen ved å studere 2018-kohorten enn f.eks. 2017-kohorten.

For det tredje gir vi informasjon om forløpet for AFT-deltakere. Her ser vi kun på gruppen som begynte på AFT i 2018.

⁴ Også i den statistiske analysen i kapittel 7 tar vi utgangspunkt i 2018-kohorten.

4.1 Kjennetegn ved AFT-deltakere

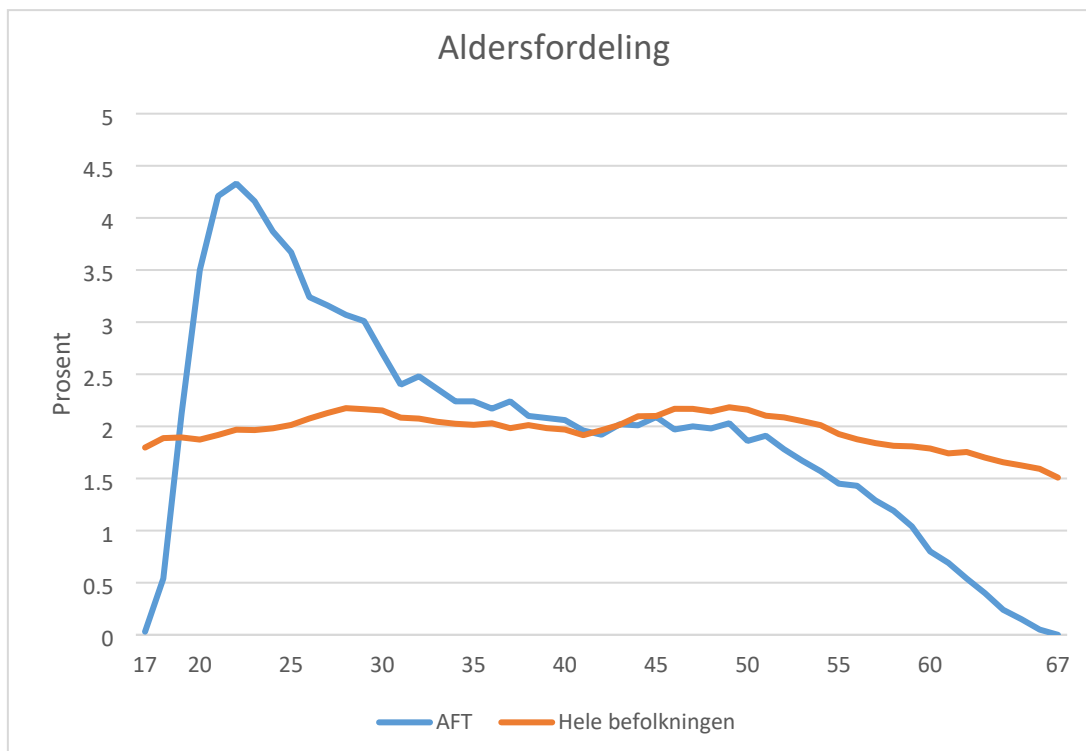
Blant alle deltakerne på AFT utgjorde kvinnene 47%; dette er 2 prosentpoeng lavere enn for hele befolkningen i 2019. Kvinnene utgjorde 53% av dem som begynte på tiltakspakken.

Figur 1 viser aldersfordelingen for alle som begynte på AFT. Den yngste deltakeren var 17 år, mens den eldste var 67 år. Gjennomsnittsalderen var 36 år. Aldersfordelingen er første stigende, med en topp blant 22-åring—dette alderstrinnet utgjør 4,3% av totalen—og deretter jevnt fallende. Figur 1 viser også aldersfordelingen for den delen av den norske befolkningen som i 2019 var mellom 17 og 67 år. Vi ser at i denne fordelingen representerer hvert alderstrinn rundt 2% av totalen. Unntaket er alderstrinnene over 55 år der andelen ligger mellom 1,5% og 2%.

Figur 1 viser klart at for aldersgruppen 17 til 67 år var AFT-deltakerne yngre enn totalbefolkningen. For eksempel omfatter aldersgruppen 20 til 39 år hele 59% av AFT-deltakerne, mot 41% for hele befolkningen. Fordi det to aldersfordelingene er klart forskjellige, vil vi i noen tilfeller nedenfor bruke aldersfordelingen for AFT-deltakerne når vi sammenlikner AFT-deltakerne med hele befolkningen. Dette betinger selvfølgelig at det fins aldersspesifikk informasjon for hele befolkningen; dette er tilfelle for noen variable, men ikke for alle forhold.

Blant AFT-deltakerne var 19% gift, mens 26% blant deltakerne på tiltakspakken var gift.

Gruppen gifte omfatter kun de som har inngått ekteskap, ikke samboere. Denne (lave) andelen avspeiler bl.a. at mange AFT-deltakere er unge voksne. For hele befolkningen i 2019 var 33% gift når vi korrigerer den faktiske aldersfordelingen med AFT-deltakernes aldersfordeling. Forskjellen i andel gifte (19% mot 33%) avspeiler derfor andre forhold enn alder.



Figur 1 Aldersfordeling. Alle deltakere på AFT og befolkningen som var mellom 17 og 67 år i 2019.

Blant AFT-deltakerne var 70% født i Norge, se tabell 1, mens den tilsvarende andelen for den alderskorrigerte befolkningen i 2019 var 82%. Både andelen som hadde innvandret fra et OECD-land og et ikke-OECD land, var høyere blant AFT-deltakere enn for 2019-befolkningen; 11% vs. 7% (OECD) og 19% vs. 11% (ikke-OECD).

Tabell 1 Fødeland. Prosent.

Fødeland	Alle deltakere på AFT	Alle deltakere på tiltakspakken	Alderskorrigert befolkning i 2019
Norge	70	63	82
OECD (utenom Norge)	11	11	7
Ikke-OECD	19	26	11
Sum	100	100	100

Tabell 2 viser høyeste avsluttede utdanning. Mens 61% av AFT-deltakerne hadde grunnskole som høyeste avsluttede utdanning, var andelen for hele befolkningen i 2019 kun 21%. Motsatt

hadde 11% av AFT-deltakerne universitetsutdanning, mot 40% for hele befolkningen.⁵ Disse forskjellene tilsier at utdanningsnivået var klart lavest blant AFT-deltakerne.⁶ Utdanningsnivået blant dem som begynte på tiltakspakken, er noe høyere enn for gruppen som begynte på AFT.

Tabell 2 Høyeste avsluttede utdanning. Prosent.

Høyeste avsluttede utdanning	Alle deltakere på AFT	Alle deltakere på tiltakspakken	Befolkning i 2019
Grunnskole	61	52	21
Videregående	25	24	36
Fagskole	2	2	3
Universitet	11	18	40
Mangler informasjon	1	4	0
Sum	100	100	100

Tabell 3 viser AFT-deltakerne, tiltakspakkedeltakerne og hele befolkningen i 2021 fordelt etter bostedfylke.⁷ Kolonnen for AFT viser hvor stor andel av alle som har begynt på AFT, som bor i hvert fylke, mens kolonnen for hele befolkningen viser hvor stor andel av 2021-befolkningen som bor i hvert fylke. Fordelingene for AFT-deltakerne og hele befolkningen er relativt like, men i enkelte fylker er det en høyere andel av AFT-deltakere enn det befolkningsfordelingen tilsier. Dette er først og fremst tilfelle for Innland, Troms og Finnmark, samt Vestfold og Telemark, mens det motsatte er tilfelle for andre fylker, spesielt Rogaland og Viken. Fordelingen for tiltakspakkedeltakerne er relativ lik fordelingen for hele befolkningen.

⁵ Tallene for hele befolkningen for 2019 er hentet fra Statistisk sentralbyrå. For noen AFT-deltakere og noen deltakere på tiltakspakken fant vi ikke personene igjen i filen fra Statistisk sentralbyrå som har informasjon om utdanning. Dette er grunnen til at vi har satt inn linjen “Manglende informasjon” i tabell 2.

⁶ En alderskorrigering av utdanningsnivået for 2019-befolkningen ville trolig ha forsterket forskjellen mellom de to gruppene fordi utdanningsnivået i den norske befolkningen er lavere i den eldre delen av befolkningen enn blant unge voksne. Dessuten rommer hele befolkningen barn og ungdom som er for unge til å ha oppnådd høy utdanning.

⁷ Vi bruker fylkesfordelingen i 2023. Vi har derfor laget en koblingsnøkkel mellom de tidligere fylkene og de nåværende fylkene. For eksempel inngår Aust-Agder og Vest-Agder i det nåværende Agder fylke.

Tabell 3 Bostedfylke. Prosent.

Fylke	Alle deltakere på AFT	Alle deltakere på tiltakspakken	Befolkning i 2021
Agder	7	6	6
Innland	10	7	7
Møre og Romsdal	3	5	5
Nordland	5	4	4
Oslo	11	13	13
Rogaland	6	9	9
Troms og Finnmark	7	3	4
Trøndelag	10	9	9
Vestfold og Telemark	11	8	8
Vestland	10	12	12
Viken	20	24	23
Sum	100	100	100

Grunnen til at et fylke er over- eller underrepresentert mht. AFT-deltakere kan være:

- Arbeidsledighet og næringsstruktur i dette fylket avviker fra landsgjennomsnittet
- Tilbudet av og kvaliteten på AFT-tjenester i dette fylket avviker fra landsgjennomsnittet
- Tilbøyeligheten til å sende personer med nedsatt arbeidsevne på AFT-tiltak i dette fylket (fremfor å benytte f.eks. AMO-tiltak eller oppfølging) avviker fra landsgjennomsnittet
- Alderssammensetningen i dette fylket avviker fra landsgjennomsnittet.

Vi ser også fra tabell 1 at den fylkesvise fordelingen av AFT-deltakere og den fylkesvise fordelingen av tiltakspakke-deltakere varierer en del. Mens f.eks. 20% av AFT-deltakerne bor i Viken, har 24% av tiltaksdeltakerne Viken som bostedsfylke. Det faller utenfor dette prosjektets ramme å identifisere kildene til denne type forskjeller.

Blant de som for første gang tok AFT, var 29% sysselsatte i minst én måned i kalenderåret før de begynte på AFT.⁸ Tall fra SSBs statistikkbank angir at i 2019 hadde 76% av befolkningen i

⁸ Her har vi pålagt at en sysselsatt i en måned tjener minst 1/12 av 1 G. I 2021 svarte dette til nærmere 9000 kroner.

aldersgruppen 20 til 66 år inntektsgivende arbeid.⁹ Forskjellen mellom de to gruppene — 29% versus 76% — er (som forventet) stor. Gjennomsnittlig stillingsprosent for gruppen som jobbet og som neste år begynte på AFT, var 61%. Dette er 28 prosentpoeng lavere enn stillingsprosenten blant alle de som var lønsmottakere i 2019.

Gjennomsnittlig månedsinntekt var ca. 17.000 kroner for de som jobbet og som neste år begynte på AFT (for perioden 2015-20.)¹⁰ Den korresponderende månedsinntekten for den alderskorrigerede befolkningen i 2019 var ca. 44.000 kroner, dvs. rundt 150% høyere.

Vi gir nå litt informasjon om inntektene til de som gikk på AFT sammenliknet med de som var på tiltakspakken. Vi ser først på de som ikke hadde nedsatt arbeidsevne i 2017, men som fikk nedsatt arbeidsevne i 2018. Innenfor denne gruppen finner vi gjennomsnittlig lønnsinntekt i 2017 blant de som var på tiltakspakken i 2018 og/eller 2019 og gjennomsnittlig lønnsinntekt i 2017 blant de som gikk på AFT i 2018 og/eller 2019. Gjennomsnittsinntekten i 2017 til den første gruppen (tiltakspakken) var 23% høyere enn gjennomsnittsinntekten til den andre gruppen (AFT). Hva med inntektsforskjeller etter avsluttet tiltak? Blant de som gikk på tiltakspakken i 2018 og/eller 2019, og som avsluttet tiltakspakken innen utgangen av 2019, var gjennomsnittlig lønnsinntekt i 2020 15% høyere enn blant de som gikk på AFT i 2018 og/eller 2019 og som avsluttet AFT innen utgangen av 2019.

Tabellene over dokumenter at gjennomgående er deltakere på AFT en svakere gruppe enn dem som deltar på tiltakspakken. Dette er tilfelle langs en rekke dimensjoner, bl.a. mht. høyeste oppnådde utdanning og inntekt før de får nedsatt arbeidsevne.

4.2 Omfang og varighet av arbeidsmarkedstiltak

I dette avsnittet skal vi drøfte omfang og innretning av tiltakskjeder som starter med at en person begynner på AFT. Vi starter med å presentere informasjon om antall personer som har vært på AFT.

Tabell 4 viser totalt antall personer på AFT i årene 2016-21.¹¹ Vi skiller mellom antall personer på AFT i desember i et bestemt år og antall personer som i løpet av dette året var på AFT i minst én måned. AFT startet høsten 2016. Totalt var det 74 personer som begynte på AFT i 2016. I desember 2016 var 63 personer registrerte på AFT, dvs. 11 personer hadde sluttet i løpet av senhøsten 2016. I 2017 var det 10 912 person på AFT; hver person var minst én måned på AFT i løpet av 2017. Nesten alle disse personene begynte på AFT i 2017. Unntaket er de

⁹ Tall beregnet fra tabellene 07984 og 11618 i SSBs statistikkbank.

¹⁰ For AFT-deltakere er lønnsinntekter før 2019 korrigeret med gjennomsnittlig lønnsvekst frem til 2019. Tilsvarende er lønnsinntekter i 2020 redusert med gjennomsnittlig lønnsøkning mellom 2019 og 2020. Alle lønnsinntekter avspeiler derfor lønnsnivået i 2019.

¹¹ En del personer tok AFT mer enn én gang. I tabell 4 er slike personer tatt med kun én gang.

personene som var på AFT i desember 2016 og som fortsatte på AFT i januar 2017. I desember 2017 var det 7 116 registrerte personer på AFT. Det betyr at $(10\,912 - 7\,116 =)$ 3 796 personer sluttet på AFT i perioden januar til desember 2017.

Vi ser fra tabell 4 at det hvert år i desember var omtrent 7 000 personer som deltok på AFT (bortsett fra i 2016), mens det var omtrent 15 000 personer som i løpet av et år, var registrert som AFT-deltakere.¹² Dette tilsier at gjennomsnittlig antall måneder på AFT er godt under 12. Tabellen gir også informasjon om antall personer per år som etter avsluttet AFT begynte å jobbe før utgangen av 2021. Antallet varierer fra rundt 1000 til nærmere 3.500.

Tabell 4 Deltakelse på AFT og personer i jobb etter avsluttet AFT.

År	Antall personer på AFT i desember	Antall personer som var på AFT i minst én måned	Antall personer som før januar 2022 begynte å jobbe etter avsluttet AFT
2016	67	74	7
2017	7 116	10 912	1 069
2018	7 568	16 271	2 672
2019	7 605	16 234	3 489
2020	7 745	14 672	2 919
2021	7 890	16 173	2 994

Så langt har vi sett på antall AFT-deltakere i et bestemt år eller i en bestemt måned. I det følgende vil vi snarere følge *forløpet* til personer som starter på AFT. Vi skal presentere resultater for to grupper:

- Alle som begynte på AFT i 2018. Vi følger hver av disse personene i 36 måneder. I denne gruppen begynte 9 711 personer på AFT, se tabell 5. Etter tre år gikk kun 14 personer fremdeles på AFT.
- Alle som avsluttet sitt første AFT-løp senest i desember 2021. Dette omfattet 38 074 personer. Noen av disse personene har vi fulgt i mer enn 36 måneder, andre har vi fulgt i mindre enn 36 måneder. I gjennomsnitt følger vi personene i denne gruppen i 36,9 måneder.

¹² Tabell 4 viser at antall personer som var på AFT i minst én måned, var noe lavere i 2020 enn i 2019 og 2021. Vi har ikke undersøkt hvorfor dette var tilfelle. En mulig grunn kan være koronapandemien, der det var ekstra strenge regler i 2020.

Tabell 5 Antall personer på AFT.

Tiltak	Begynte på tiltak i løpet av 2018	Avsluttet sitt første AFT-løp før desember 2021
AFT	9 711	38 074

Tabell 6 gir informasjon om hvor lenge de som tok AFT første gang, var på dette tiltaket. Blant de som begynte på AFT i 2018, sluttet 21% etter én, to eller tre måneder. Ytterligere 22% sluttet etter fire, fem eller seks måneder, dvs. til sammen 43% sluttet etter inntil seks måneder. Etter 12 måneder hadde 76% sluttet på AFT, mens etter 24 måneder hadde 97% sluttet. Fordelingen for alle som avsluttet sitt første AFT-løp før desember 2021, er relativ lik fordelingen for dem som begynte på AFT i 2018, se tabell 6. Det er imidlertid en tendens til at gruppen som avsluttet AFT gikk en kortere periode på AFT enn de som begynte på AFT i 2018. Forskjellen i gjennomsnitt lengde er 1,1 måneder.

Tabell 6 Antall måneder på AFT første gangen en tok AFT. Kumulativ fordeling.

Antall måneder på AFT	Alle som begynte på AFT i løpet av 2018	Alle som avsluttet sitt første AFT-løp før desember 2021
1-3	21	25
4-6	43	49
7-9	60	66
10-12	76	82
13-18	89	93
19-24	97	99
25-	100	100
Gjennomsnitt	9,2	8,1

Tabell 7 gir informasjon om hvor mange arbeidsmarkedstiltak AFT-deltakere deltar i *etter* at de for første gang har avsluttet dette tiltaket. For gruppen som begynte på AFT i 2018, var det 48% som *ikke* deltok på flere arbeidsmarkedstiltak (når vi følger hver av disse personene i nøyaktig tre år etter at de begynte på AFT.) Det er videre 30% som deltok på nøyaktig ett tiltak etter førstegangs avsluttet AFT, dvs. 78% deltok på maksimalt ett tiltak. Videre var det 13% som deltok på nøyaktig to tiltak etter førstegangs avsluttet AFT, og 6% som deltok på nøyaktig tre tiltak etter førstegangs avsluttet AFT. De som deltok på mer enn fire tiltak, utgjorde mindre enn 1% av denne gruppen.

Tabell 7 Antall tiltak etter førstegangs avsluttet AFT. Kumulativ fordeling.

Antall tiltak etter AFT	Alle som begynte på AFT i løpet av 2018	Alle som avsluttet sitt første AFT-løp før desember 2021
0	48	47
1	78	75
2	91	89
3	97	95
4	99	98
5	99	99
6-	100	100

Fordelingen for alle som avsluttet sitt første AFT-løp før desember 2021, er relativt lik fordelingen til dem som begynte på AFT i 2018. Vi ser at 47% av alle som avsluttet sitt AFT-løp før desember 2021, ikke deltok på flere tiltak; dette er ett prosentpoeng mindre enn for gruppen som begynte på AFT i 2018.

Tabell 8 gir informasjon om hvor lenge personer i gjennomsnitt deltok på arbeidsmarkedstiltak etter at de for første gang hadde avsluttet AFT. For gruppen som begynte på AFT i 2018, er gjennomsnittlig varighet av det første tiltaket etter førstegang avsluttet AFT 6,7 måneder. Det tilsvarende tallet for det andre og det tredje tiltaket er 5,4 måneder og 4,7 måneder. Som vi ser fra tabell 8, er det en tendens til at gjennomsnittlig varighet av et tiltak er fallende med antall tiltak. Det er videre en tendens til at gjennomsnittlig antall måneder på et tiltak er litt høyere blant dem som avsluttet førstegangs AFT før desember 2021, enn for gruppen som begynte på AFT i 2018.

Tabell 8 Gjennomsnittlig antall måneder på tiltak etter førstegangs avsluttet AFT.
 Andel av populasjonen som gjennomførte nøyaktig dette antallet tiltak i parentes.

Antall tiltak etter førstegangs avsluttet AFT	Alle som begynte på AFT i løpet av 2018	Alle som avsluttet førstegangs AFT før desember 2021
1	6,7 (30)	6,7 (28)
2	5,4 (13)	6,1 (14)
3	4,7 (6)	5,6 (6)
4	4,6 (2)	5,1 (3)
5-	4,2 (1)	4,8 (1)

Det er viktig å huske at gruppen som gjennomførte det første tiltaket etter førstegangs avsluttet AFT, ikke er den samme som gjennomførte det andre tiltaket etter førstegangs avsluttet AFT: En del personer gjennomførte begge tiltakene, mens andre bare gjennomførte det første tiltaket. Fra tabell 7 kan vi regne ut hvor stor andel av de to populasjonene som gjennomførte nøyaktig ett tiltak, nøyaktig to tiltak, osv. Disse andelene er rapportert i tabell 8.

I tabell 9 følger vi alle som har gjennomført AFT (for første gang) og undersøker hvilke arbeidsmarkedstiltak de deltar på senere. Vi ser først på gruppen som begynte på AFT i 2018. For deres første tiltaket (*etter* førstegangs avsluttet AFT) var det 9% som deltok i arbeidsmarkedsopplæring (AMO), 13% som tok en ny runde med AFT, 15% som gjennomførte arbeidstrening, 15% som begynte i jobb med lønnstilskudd, 21% som begynte på oppfølging, 9% som begynte på utdanningstiltak og 6% som fikk varig tilrettelagt arbeid.

Fordelingen for det andre tiltak etter at en for første gang avsluttet AFT, er relativt lik fordelingen for det første tiltaket, men andelen som begynte på enten AFT eller jobb med oppfølging, steg med rundt 3 prosentpoeng. Andelen som deltok på AMO, varierer lite mellom de tre første tiltakene, mens derimot andelene som deltok på lønnstilskudd eller oppfølging, er høyere for det tredje tiltaket enn for det første tiltaket. Alt i alt er det en tendens til at tiltakene over tid (for samme person) blir mer knyttet opp mot en jobb. Igjen er det liten forskjell mellom fordelingen for dem som begynte på AFT i 2018, og fordelingen for alle som avsluttet førstegangs AFT før desember 2021.

Tabell 9 Arbeidsmarkedstiltak etter førstegangs gjennomføring av AFT. Prosent.

Tiltakstype*	Alle som begynte på AFT i løpet av 2018				Alle som avsluttet førstegangs AFT før desember 2021			
	Første tiltak etter AFT	Andre tiltak etter AFT	Tredje tiltak etter AFT	Alle tiltak etter AFT	Første tiltak etter AFT	Andre tiltak etter AFT	Tredje tiltak etter AFT	Alle tiltak etter AFT
AMO	8,9	10,1	11,3	9,5	10,6	8,6	10,4	10,0
AFT	13,4	16,5	11,5	13,7	22,0	22,5	11,8	19,9
Arbeidsrettet rehabilitering	1,9	1,1	0,5	1,5	1,4	1,0	1,2	1,2
Arbeidstrening	15,2	14,2	15,0	14,9	12,4	12,6	13,5	12,8
Avklaring	10,1	6,9	4,2	8,3	7,9	6,9	5,6	7,0
Lønnstilskudd	14,7	14,2	17,5	15,3	13,3	12,5	15,8	13,8
Oppfølging	20,5	23,1	29,1	22,6	17,8	23,6	30,2	22,0
Utdanning	8,5	8,6	7,8	8,3	8,9	7,2	7,2	8,0
VTA	6,0	4,0	1,0	4,7	4,8	3,7	2,5	4,0
Andre	0,8	1,3	2,1	1,2	0,9	1,4	1,8	1,3
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100

* AMO - arbeidsmarkedsopplæring, AFT – arbeidsforberedende trening, VTA – varig tilrettelagt arbeid.

Tabellene over dokumenterer at en betydelig andel av de som deltar på AFT, deltar på ytterligere arbeidsmarkedstiltak senere. Det er altså klare tegn til tiltakskjeder.

4.3 Forløp

Etter at en person for første gang har gjennomført AFT, vil vedkommende kanskje delta på andre tiltak før en klarer å få seg jobb eller begynner i utdanning, eventuelt blir uføretrygdet. Vi ønsker å beskrive forløpet for personer som starter med å delta på AFT etter at de får nedsatt arbeidsevne. For å sammenlikne forløpet til personer, er det hensiktsmessig å følge alle personer like lenge. Nedenfor ser vi derfor kun på gruppen som begynte på AFT i 2018. Vi minner om at alle som begynte på AFT har nedsatt arbeidsevne, se definisjonen av AFT-forløp over.

I vår analyse kan personer etter at de for første gang har avsluttet AFT, bevege seg mellom seks tilstander:

- *Jobb.* Vi krever at for å være i tilstanden «jobb» i en måned, må vedkommende ha en lønnsinntekt (i denne måneden) som overstiger 1/12 G. I tillegg må avtalt

stillingsprosent være minst 20%. Alle som oppfyller denne betingelsen i en måned, plasseres i tilstanden «jobb» denne måneden.¹³

- *Utdanning.* Alle som iht. våre SSB-data er registrert å være under utdanning i en måned, og som ikke oppfyller kravet om å være i jobb, plasseres i tilstanden «utdanning» denne måneden.
- *Uføretrygd.* Alle som iht. våre SSB-data mottar uføretrygd eller som er på VTA i en måned, og som hverken oppfyller kravet om å være i jobb eller utdanning, plasseres i tilstanden «uføretrygd» denne måneden.¹⁴
- *Tiltak.* Alle som er på arbeidsmarkedstiltak i en måned, og som ikke oppfyller kravene til å være i jobb, eller under utdanning, eller er uføretrygdet eller er på VTA.
- *Vente.* Alle personer som fremdeles har nedsatt arbeidsevne, og som ikke er i jobb, eller i utdanning, eller uføretrygdet, eller er på VTA eller er på tiltak.
- *Annet.* Alle personer som *ikke* lenger har nedsatt arbeidsevne i en måned, og som ikke oppfyller kravene for å være i noen av de øvrige tilstandene. Dette er en gruppe som omfatter bl.a. de som mottar avtalefestet pensjon (AFP) eller ordinær alderspensjon, de som mottar sosialhjelp, de som er arbeidssøkere, de som har flyttet fra Norge og de som er døde.

I drøftingen nedenfor skal vi følge alle personene som begynte på enten AFT eller tiltakspakken i løpet av 2018. Vi skal kategorisere deres forløp etter to dimensjoner. Noen ganger presenterer vi et *øyeblikksbilde* av fordelingen av tilstander, mens vi andre ganger gir informasjon om fordelingen av tilstander *i løpet av en bestemt periode*. I det siste tilfellet er vi opptatt av alle tilstandene som de utvalgte personene har vært innom, i løpet av alle månedene i en bestemt periode. Den andre dimensjonen skiller mellom når vi starter stoppeklokken: Noen ganger tar vi utgangspunkt i *tiltaksoppstart*, dvs. den første måneden er person er på tiltak (AFT eller tiltakspakken). Andre ganger begynner vi å telle når en person for første gang *avslutter tiltaket* (enten AFT eller tiltakspakken).

Tabell 10 gir informasjon om hvilken tilstand tiltaksdeltakerne er i 12, 24 og 36 måneder *etter at de startet på AFT* (øyeblikksbilde). Tabellen angir hvor stor andel av populasjonen som startet på AFT i 2018, som er i hver av de seks tilstandene jobb, utdanning, uføretrygdet, tiltak, venter og annet. Vi ser at 12% av populasjonen var i tilstanden jobb 12 måneder etter at de startet på AFT. De tilsvarende tallene etter 24 måneder og 36 måneder er hhv. 16% og 19%, dvs. andelen som er jobb øker over tid. Det samme er tilfelle for uføretrygd: 12 måneder etter

¹³ Antakelsen «Alle som oppfyller denne betingelsen i en måned, plasseres i tilstanden «jobb» denne måneden» innebærer bl.a. at en person som mottar lønnstilskudd, og som dermed oppfyller betingelsene, plasseres i tilstanden «jobb».

¹⁴ Alle personer som begynner på VTA, blir neste måned permanent satt i gruppen som mottar uføretrygd.

oppstart av AFT er 9% på uføretrygd, mens 36 måneder etter oppstart er hele 31% på uføretrygd. Mens andelen i tilstandene jobb og uføretrygd er økende over tid, er det motsatte tilfelle for tilstandene tiltak og venter: 12 måneder etter AFT-oppstart er 28% på tiltak, mot kun 7% etter 36 måneder. Tallene for tilstanden venter er 40% og 25 % etter hhv. 12 og 36 måneder. Andelen som er på utdanning, er stabil over tid og utgjør ca. 6% av populasjonen.

Tabell 10 Fordeling av måneder på ulike tilstander etter tiltaksoppstart (Prosent).
Personer som begynte på AFT eller tiltakspakken i løpet av 2018.

Tiltak	Antall måneder etter tiltaksoppstart	Jobb	Utdanning	Uføretrygd	Tiltak	Venter	Annet
AFT	12	12	6	9	28	40	5
AFT	24	16	7	27	10	32	8
AFT	36	19	6	31	7	25	12
Tiltakspakken	12	26	10	5	20	32	7
Tiltakspakken	24	29	8	14	10	28	11
Tiltakspakken	36	33	7	16	7	23	14

Mens tabell 10 angir fordelingen over de seks tilstandene 12, 24 og 36 måneder etter AFT-oppstart, viser tabell 11 fordelingen 12 måneder etter at AFT for første gang er avsluttet.¹⁵ Vi ser at denne fordelingen ligner relativt mye på fordelingen 24 måneder etter AFT-oppstart. Grunnen er at de fleste er på AFT i mindre enn 12 måneder, se tabell 6.

Tabell 11 Fordeling av måneder på ulike tilstander 12 måneder etter avsluttet tiltak (Prosent).
Personer som begynner på AFT eller tiltakspakken i løpet av 2018.

Tiltak	Jobb	Utdanning	Uføretrygd	Tiltak	Venter	Annet
AFT	16	7	23	8	38	8
Tiltakspakken	29	9	11	11	31	9

Tabell 12 gir mer informasjon om hvilke tilstander tiltaksdeltakerne gjennomløper når vi følger dem i 36 måneder etter tiltaksoppstart. Vi følger hver person i 36 måneder og registrerer personens tilstand i hver av disse månedene. For hver person gir dette en fordeling som viser hvor stor andel av de 36 månedene som vedkommende har vært i hver av de seks tilstandene. Vi bruker hver persons fordeling til å finne fordelingen for hele gruppen.

¹⁵ Tallene i tabell 11 omfatter kun dem som vi observerer 12 måneder etter at AFT er avsluttet.

Vi finner at blant de som har AFT som sitt første tiltak, var deltakerne 14% av månedene i tilstanden jobb, mens de var 6% av månedene i utdanning og 16% av månedene i tilstanden uføretrygdet. Det tilsvarende tallet for både tilstandene tiltak og venter er 29%, dvs. i nærmere 60% av tiden er personene enten på tiltak eller venter.

Tabell 12 viser også fordelingen til dem som har tiltakspakken som sitt første tiltak.

Sammenliknet med AFT-gruppen er en større andel av månedene i tilstanden jobb (25% vs. 14%), en lavere andel av månedene i tilstanden uføretrygdet (9% vs. 16%) og en lavere andel av månedene i tilstanden tiltak (22% vs. 29%).

Tabell 12 Fordeling av måneder på tilstander i løpet av 36 måneder etter oppstart av enten AFT eller tiltakspakken (Prosent). Personer som begynte på tiltak i løpet av 2018.

Tiltak	Jobb	Utdanning	Uføretrygd	Tiltak	Venter	Annet
AFT	14	6	16	29	29	6
Tiltakspakken	25	10	9	22	26	8

Også tabell 13 gir informasjon om fordelingen av måneder over tilstander. Her har vi fulgt personer i de første 12 månedene *etter at de avsluttet* enten AFT eller tiltakspakken (for første gang). For hver måned registrerer vi hvor mange som er i hver av de seks tilstandene.

Vi ser at blant de som har AFT som sitt første tiltak, er 8% av månedene i tilstanden tiltak, mot 29% i tabell 12 der vi fulgte alle personene i 36 måneder *fra AFT-oppstart*. Forskjellen avspeiler selvfølgelig at de aller fleste tiltaksdeltakerne er på tiltak i første del av sine forløp. Videre finner vi at 51% av månedene var i tilstanden venter; dette er 22 prosentpoeng høyere enn i tabell 12. Dette betyr at jo lenger ut i forløpet, jo mer tid brukes på å vente. Det samme er tilfelle for dem som har tiltakspakken som sitt første tiltak.

Tabell 13 Fordeling av måneder på tilstander i løpet av de 12 første månedene etter avsluttet tiltak (Prosent). Personer som begynte på tiltak i løpet av 2018.

Tiltak	Jobb	Utdanning	Uføretrygd	Tiltak	Venter	Annet
AFT	16	7	12	8	51	6
Tiltakspakken	27	10	6	11	40	6

I resten av dette kapitlet gir vi mer informasjon om hvor raskt tiltaksdeltakere kommer i jobb, på utdanning eller blir trygdet, og hvor lenge de er i disse tilstandene.

Blant de som begynte på AFT i 2018, var 34% i jobb i minst én måned etter avsluttet AFT (frem til det hadde gått tre år etter at en startet på AFT), se tabell 14 (kolonne 1, linje 1).¹⁶ For 30% av dem som var i jobb i minst én måned etter avsluttet AFT, tok det én måned å komme i jobb (etter avsluttet AFT), se tabell 15, dvs. de begynte i jobb måneden etter at de avsluttet AFT. Etter seks måneder hadde 68% av denne gruppen jobbet i minst én måned, se tabell 15; de utgjør $(0,34 * 0,68 \approx) 23,1\%$ av dem som begynte på AFT i 2018. Etter 24 måneder hadde 95% av personene i denne gruppen jobbet i minst én måned, se tabell 15. I gjennomsnitt brukte personer som jobbet i minst én måned etter førstegangs avsluttet AFT, 6,6 måneder på å komme i sin første jobb, se tabell 14 (kolonne 1, linje 2).

¹⁶ I tabell 14 kan en person ha vært på akkurat én av de tre tilstandene etter avsluttet AFT, eller i mer enn én av de tre tilstandene, eller ikke i noen av tilstandene. I det siste tilfellet er personen fremdeles på tiltak, eller venter, eller er i tilstanden “annet”.

Tabell 14 Tilstandene jobb, utdanning og uføretrygd første gangen personer er i disse tilstandene etter førstegangs avsluttet AFT. Alle som begynte på AFT i løpet av 2018.

	Jobb	Utdanning	Uføretrygd
Prosent av beholdningen som er i tilstanden (jobb eller utdanning eller uføretrygdet) i minst én måned etter førstegangs avsluttet AFT frem til desember 2021	34	7	27
Gjennomsnittlig antall måneder etter førstegangs avsluttet AFT før personer for første gang kommer i tilstanden (jobb eller utdanning eller uføretrygdet), blant dem som var minst én måned i denne tilstanden frem til desember 2021	6,6	8,2	10,4
Gjennomsnittlig antall måneder personer er i tilstanden (jobb eller utdanning eller uføretrygdet) første gangen en er i denne tilstanden, frem til desember 2021	7,5	7,9	17,5

Tabell 15 Antall måneder etter førstegangs avsluttet AFT en for første gang er i jobb/i utdanning/ uføretrygdet blant dem som kom i jobb/i utdanning/ble uføretrygdet etter førstegangs avsluttet AFT, frem til desember 2021. Alle som begynte på AFT i løpet av 2018. Akkumulerte fordelinger. Prosent.*

Antall måneder	Jobb	Utdanning	Uføretrygd
1	30	37	7
2	52	44	9
3	60	48	11
4	63	50	16
5	66	53	21
6	68	57	30
12	80	73	69
24	95	93	96

* Gruppen jobb omfatter kun de som i minst én måned var i arbeid mellom førstegangs avsluttet AFT og desember 2021. Gruppene utdanning og uføretrygd er definert tilsvarende.

7% av de som begynte på AFT i 2018, var minst én måned under utdanning etter avsluttet AFT, se tabell 14 (kolonne 2, linje 1). Av disse kom 37% i utdanning allerede måneden etter at de avsluttet AFT, se tabell 15. Etter seks måneder hadde 57% i denne gruppen vært i utdanning i minst én måned. Denne gruppen utgjør $(0,07 * 0,57 \approx) 4,0\%$ av alle som begynte på AFT i

2018. I gjennomsnitt tok det 8,2 måneder å komme i sitt første utdanningsløp (etter avsluttet AFT) for dem som begynte på utdanning, se tabell 14 (kolonne 2, linje 2).

Blant de som begynte på AFT i 2018, var 27% på uføretrygd i minst én måned etter avsluttet AFT, se tabell 14. I denne gruppen var 7% på uføretrygd én måned etter avsluttet AFT, mens etter seks måneder hadde 30% (i denne gruppen) vært minst én måned på uføretrygd. Etter ett år hadde 69% vært minst én måned på uføretrygd, mens det tilsvarende tallet etter to år var 96%. Den siste gruppen utgjør $(0,27 * 0,96 \approx) 25,9\%$ av alle som begynte på AFT i 2018. Personer i denne gruppen, dvs. alle som i løpet av observasjonsperioden etter avsluttet AFT var minst én måned på uføretrygd, ble i gjennomsnitt uføretrygdet 10,4 måneder etter første gangs avsluttet AFT, se tabell 14 (kolonne 3, linje 2).

Tabell 14 viser også hvor lenge tidligere AFT-deltakere i gjennomsnitt var i jobb, utdanning eller på uføretrygd første gangen de var i en slik tilstand (I den perioden vi følger tidligere AFT-deltakere.) Vi ser at i gjennomsnitt var de 7,5 måneder i jobb første gangen de kom i jobb. De tilsvarende tallene for utdanning og uføretrygd var 7,9 måneder og 17,5 måneder.

Tabellene over dokumenterer at det tar lang tid fra personer starter på AFT til en betydelig andel av gruppen har fått seg jobb eller er i utdanning. Bare deler av denne tiden benyttes til å delta på ytterligere arbeidsmarkedstiltak; i de fleste månedene mellom førstegangs avsluttet AFT og frem til en får seg jobb har individene ingen registrerte aktiviteter.

5 Tiltaksarrangørene

En sentral problemstilling i prosjektet har vært å identifisere kjennetegn ved AFT-tiltaksarrangørene som er viktige for overgang fra AFT til arbeid og utdanning (suksessfaktorer). På grunnlag av Oslo Economics (2020) kartlegging og intervjuer i NAV-fylkene, hadde vi flere hypoteser om hvilke kjennetegn som kan påvirke kvaliteten i tiltaket – og som det var mulig/hensiktsmessig å måle i en spørreundersøkelse.

I dette kapitlet beskriver vi tiltaksarrangørene og deres tiltaksgjennomføring langs noen sentrale dimensjoner vi har målt i en spørreundersøkelse, som ble gjennomført i september 2022.

Framstillingen er en ren beskrivelse av tiltaksarrangørene og variasjoner mellom dem.

5.1 Virksomhetenes størrelse

Det er stor variasjon i størrelsen på de tiltaksarrangørene som tilbyr AFT. I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om både antall veiledere som jobber med oppfølging av AFT-deltakere, og hvor mange årsverk dette utgjør. I gjennomsnitt bruker tiltaksarrangørene seks årsverk til å følge opp deltakerne i AFT. Antallet varierer fra ett til 38 årsverk. Hele 58% bruker mindre enn fem årsverk, 24% mellom fem og 9,9 årsverk, mens 18% bruker minst 10 årsverk.

Fordi tiltaksarrangørene kan forstå spørsmålet om antall ansatte/årsverk som «følger opp AFT-deltakere» forskjellig, kan antall deltakere være et bedre mål på størrelsen. I gjennomsnitt har tiltaksarrangørene 34 deltakere. 23% av dem har under 10 deltakere, 24% har 10-19 deltakere, 32% har 20-49 deltakere og 21% har 50 deltakere eller mer.

I effektanalysen skal informasjon om tiltaksarrangørene kobles til hver deltaker for å undersøke om resultatene for deltakerne varierer med kjennetegn ved virksomhetene. I framstilling av informasjon om *virksomhetene* i dette kapitlet, veier de små virksomhetene uforholdsmessig mye, og vi finner at enkelte svarfordelinger varierer systematisk mellom små og store virksomheter. I det følgende omtaler vi slik variasjon når det er noe å rapportere. Vi har da delt virksomhetene i «små» – med færre enn 25 deltakere, og «store» – med 25 deltakere eller mer.

I gjennomsnitt oppgir virksomhetene at de har 5,6 deltakere pr. veilederårsverk. Dette stemmer godt overens med normen som er angitt i kravspesifikasjonen for tiltaket: «Tiltaksarrangør skal som hovedregel tilby 1 ansatt veileder pr 6 tiltaksplasser i tiltaket.» Vi finner at store virksomheter i gjennomsnitt har noe flere deltakere pr. veilederårsverk enn små – henholdsvis 6,2 og 5,1.

En hypotese er at store tiltakstiltaksarrangører i større grad enn mindre har mulighet og evne til å benytte et mangfold av interne og eksterne arenaer for arbeidsutprøving, samt til å tiltrekke

seg kvalifisert personell. I intervjuene av ansatte i NAV-fylkene var det flere som mente at størrelse har mye å si for resultatene (men alle var ikke enige). Det handler om å ha et fagmiljø, og å ha kapasitet til å drive markedsarbeid. Noen av dem vi intervjuet, trakk frem at de store tiltaksarrangørene jobber mer systematisk/planmessig enn de små.

5.2 Arbeidsutprøving i tilrettelagt/skjermet arbeidsmiljø

AFT-tiltaksarrangørene skal, iht. kravspesifikasjonen for dette tiltaket, tilby både utprøving av arbeidsevne og arbeidstrening i et tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø, samt arbeidstrening og oppfølging i ordinært arbeidsliv. De fleste AFT-tiltaksarrangørene har interne arenaer med produksjon av varer og tjenester. I spørreundersøkelsen stilte vi dem spørsmål om de har dette; 93% svarte ja.

Videre spurte vi hva slags varer og tjenester de produserer. Svarene er vist i figur 2. De blå stolpene viser andelen av virksomhetene som har den aktuelle typen produksjon, og de oransje stolpene viser andelen av AFT-deltakerne som har deltatt i den aktuelle typen produksjon det siste året. Vi ser at de aller vanligste produksjonsaktivitetene er kantine/catering og distribusjon/transport eller pakking av varer. Figur 2 viser at hvis en virksomhet har en bestemt type produksjon, har en stor andel av AFT-deltakerne i denne virksomheten deltatt i slik produksjon.



Figur 1 Intern produksjon hos AFT-arrangører.

Det var også mulig å svare «annet» på spørsmålet om hva slags varer og tjenester tiltaksarrangøren produserer. Omtrent halvparten gjorde det og spesifiserte tilbudet nærmere.

Det var for eksempel flere som svarte bakeri eller kafé. Dersom disse inkluderes i kategorien kantine/catering i figur 2, er det mer enn 70% som driver slik virksomhet. Dersom vi inkluderer lagervirksomhet i distribusjon, utgjør denne gruppen nærmere 70%.

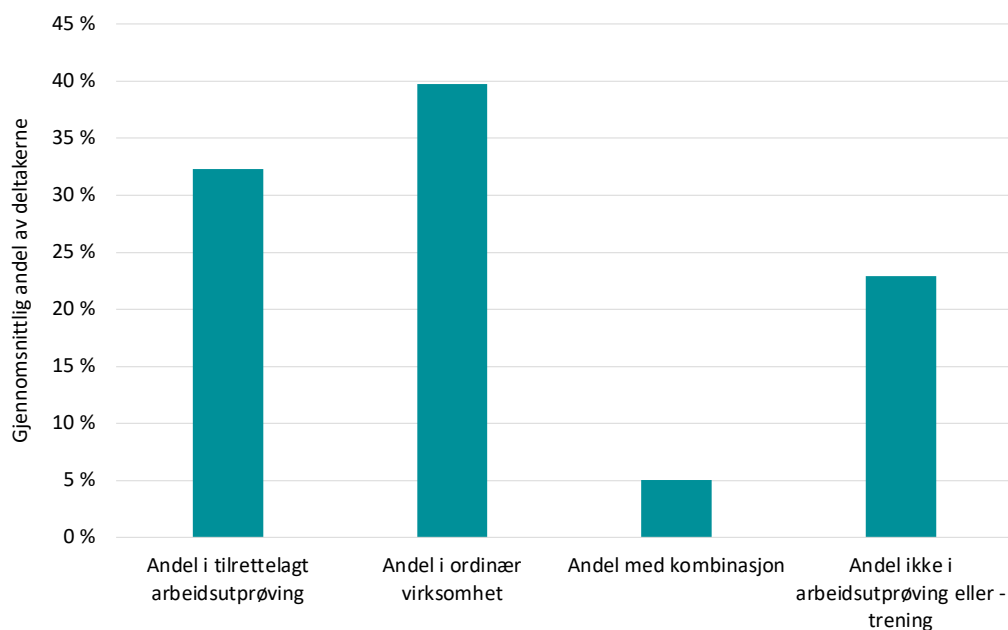
Vi ønsket å undersøke om virksomhetene har strategier for hvilke typer produksjon de driver. Vi fant imidlertid ingen slike mønstre da vi undersøkte dette ved hjelp av faktoranalyse.

Antall arenaer kan være et mål for deltakernes valgmuligheter. Virksomhetene har i gjennomsnitt 5,9 interne arenaer. Noe overraskende har virksomheter med færre enn 25 deltakere svakt flere arenaer enn de med minst 25 deltakere—henholdsvis 5,4 og 6,3.

Det er mulig å gjennomføre tilrettelagt og skjermet arbeidsutprøving hos en ekstern virksomhet. 37% av AFT-tiltaksarrangørene oppgir at de har fast avtale med noen virksomheter om dette. Denne andelen er noe høyere hos de store enn de små tiltaksarrangørene.

5.3 Arbeidstrening i ordinært arbeidsliv versus skjermet arbeidsmiljø

Et viktig krav til AFT-tiltaksarrangørene er at de skal tilby bistand til å finne passende arbeidspraksis hos ordinære arbeidsgivere, samt følge opp deltakere som er i slik arbeidstrening. Figur 3 viser at tiltaksarrangørene, da de fylte ut spørreskjemaet i september 2022, i gjennomsnitt har nærmere 40% av deltakerne i arbeidstrening i ordinære virksomheter, mens omtrent en tredel av deltakerne har arbeidstrening i et tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø. 5% av deltakerne har en kombinasjon, mens nærmere 25% har ingen arbeidstrening.



Figur 2 Andel av deltakere på AFT som deltar i ulike kombinasjoner av tilrettelagt arbeidsutprøving og arbeidstrening i ordinær virksomhet.

Disse andelene varierer mye mellom tiltaksarrangørene. Hos 27% av tiltaksarrangørene er under 10% av deltakerne i tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø, mens hos 24% av tiltaksarrangørene er minst halvparten av deltakerne i slik praksis. Videre er det hos 26% av tiltaksarrangørene under 30% av deltakerne som er i arbeidstrening i ordinær virksomhet, mens hos 19% av tiltaksarrangørene har mer enn 60% av AFT-deltakerne arbeidstrening i ordinær virksomhet.

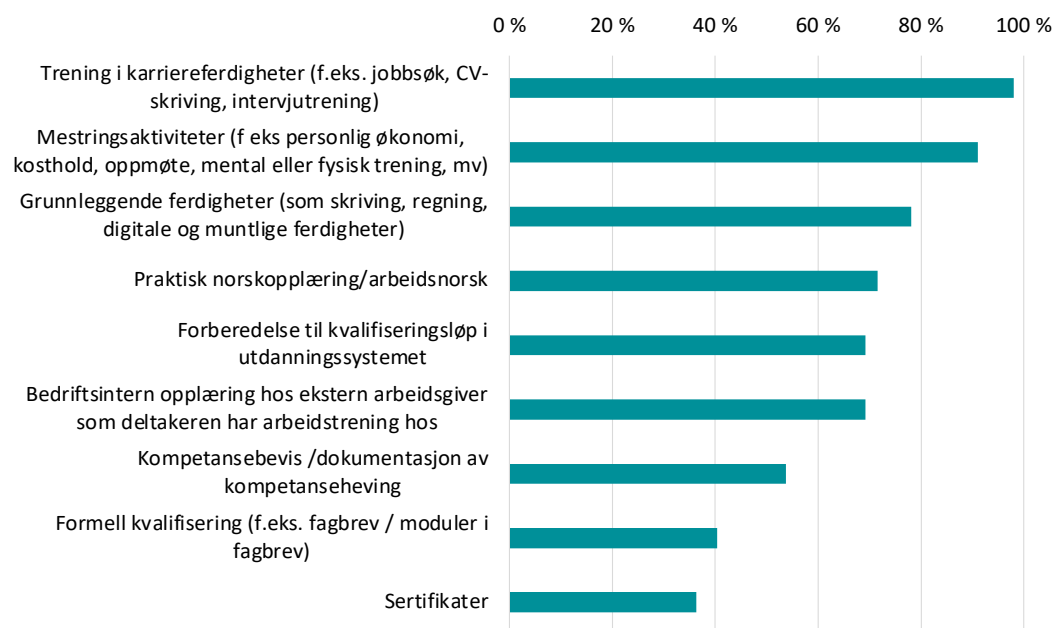
39% av tiltaksarrangørene oppga at de har fast avtale med ordinære arbeidsgivere som har AFT-deltakere i arbeidstrening. Dette er vanligst blant de store tiltaksarrangørene.

5.4 Opplæringsaktiviteter

I kravspesifikasjonen for AFT heter det at virksomhetene skal tilby tilrettelagt opplæring med sikte på å oppnå reell og formell kompetanse. Det er spesifisert følgende typer opplæring:

- basiskompetanseferdigheter
- praktisk norskopplæring som del av arbeidstreningen
- legge til rette for yrkesfaglige løp og annen opplæring/utdanning, for eksempel i samarbeid med skole, fylkeskommune og arbeidsgivere
- dokumentasjon av gjennomført opplæring/kompetanseheving.

I spørreundersøkelsen kategoriserte vi opplæringsaktivitetene i ni typer, se figur 4, og vi ba respondentene om å krysse av de aktivitetene de tilbyr. Vi ser at nesten alle tilbyr trening i karriereferdigheter. Deretter kommer det vi har kalt mestringsaktiviteter – for eksempel opplæring/trening i personlig økonomi, kosthold, oppmøte, mental eller fysisk trening. 91% av tiltaksarrangørene oppga at de tilbyr dette. Opplæring i grunnleggende ferdigheter blir tilbudt av 78%, og 72% av virksomhetene tilbyr praktisk norskopplæring. Under 50% tilbyr sertifikater, formell kvalifisering eller kompetansebevis.



Figur 3 Tilbud av opplæringsaktiviteter for AFT-deltakere.

Opplæringsaktivitetene som er listet opp i figur 4, er ganske ulike. Vi gjennomførte derfor en faktoranalyse for å identifisere ulike opplæringsstrategier. Her avdekket vi to dimensjoner ved tiltaksarrangørens vektlegging av kompetanse: Hvor stor vekt virksomhetene legger på grunnleggende og uformell kompetanse, og hvor stor vekt de legger på formell kompetanse. (Merk at en virksomhet kan skåre høyt eller lavt på begge dimensjonene.) I figur 5 viser vi hvilke opplæringsaktiviteter som inngår i de to dimensjonene; i figuren fremkommer disse som faktor 1 og faktor 2.¹⁷

¹⁷ To av opplæringsaktivitetene, «Bedriftsintern opplæring hos ekstern arbeidsgiver» og «Forberedelse til kvalifiseringsløp i utdanningssystemet», korrelerte i liten grad med de øvrige opplæringsaktivitetene. Disse to aktivitetene er derfor utelatt fra figur 5.

**Faktor 1:
Vekt på grunnleggende,
uformell kompetanse**

Grunnleggende ferdigheter (som skriving, regning, digitale og muntlige ferdigheter)

Mestringsaktiviteter (f.eks. personlig økonomi, kosthold, oppmøte, mental eller fysisk trening, mv)

Praktisk norskopplæring/arbeidsnorsk

Trening i karriereferdigheter (f.eks. jobbsøk, CV-skriving, intervjutrening)

**Faktor 2:
Vekt på formell
kompetanse**

Formell kvalifisering (f.eks. fagbrev / moduler i fagbrev)

Kompetansebevis /dokumentasjon av kompetanseheving

Sertifikater

Figur 4 To dimensjoner ved opplæringsstrategier.

Vi har undersøkt i hvilken grad de to opplæringsstrategiene varierer med størrelsen på virksomhetene. Vi finner at store virksomheter (minst 25 deltakere) skårer høyere på begge dimensjonene enn små (færre enn 25 deltakere). Forskjellen er særlig stor når det gjelder å tilby formell kompetanse.

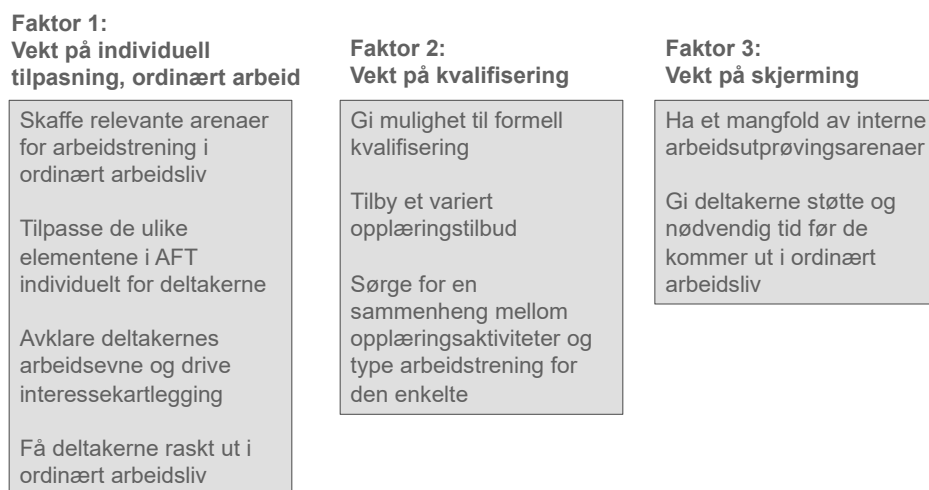
70% av virksomhetene oppgir at de er godkjent lærebedrift, og 59% oppgir at de benytter eksterne samarbeidspartnere for å dekke kravene om å tilby opplæring i AFT.

5.5 Vektlegging av ulikt innhold

Vi stilte en rekke spørsmål for å belyse hvor stor vekt tiltaksarrangørene legger på ulike elementer i oppfølgingen. Vi presiserte at formålet med spørsmålene ikke var å evaluere den enkelte virksomhet, men å identifisere hvordan vektleggingen av ulike opplæringsaktiviteter varierer mellom tiltaksarrangørene. Vi ba respondentene angi hvor viktig hver opplæringsaktivitet var på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr at de ikke har denne aktiviteten, og 5 betyr at de legger svært stor vekt på aktiviteten.

Ved hjelp av faktoranalyse har vi identifisert tre dimensjoner («faktorer») ved AFT-opplæringen, se figur 6.¹⁸

¹⁸ To aktiviteter, «Bruke standardiserte oppfølgingsmetoder (f.eks. SE eller egenutviklede)» og «Organisere tilrettelagt/skjernet arbeidsutprøving i eksterne virksomheter», var i liten grad korrelert med øvrige aktiviteter. Disse to aktivitetene er utelatt i figur 6.



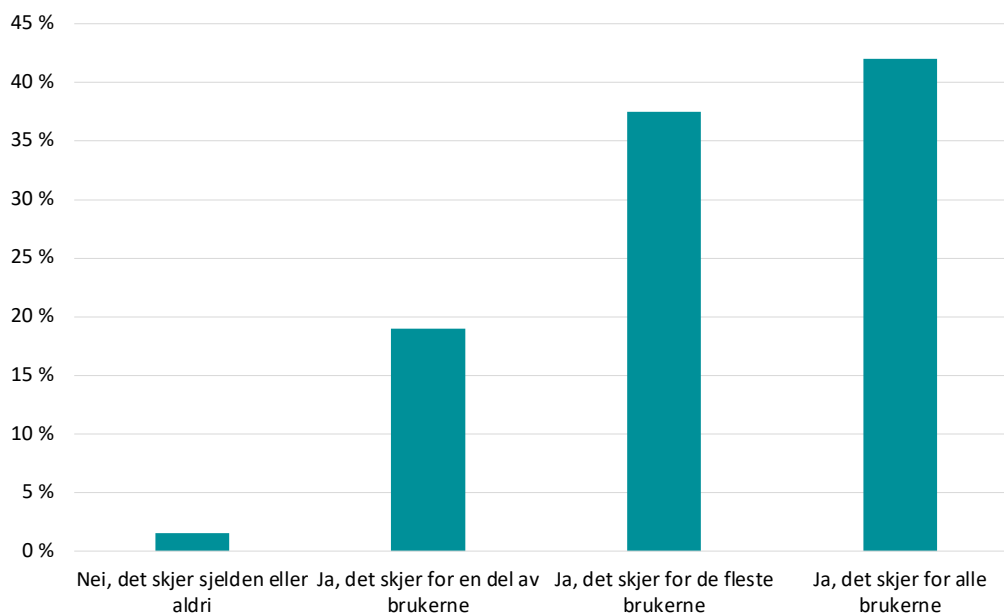
Figur 5 Vektlegging av elementer i AFT-oppfølgingen.

Også langs disse tre dimensjonene skiller små og store AFT-tiltaksarrangører seg fra hverandre. De store legger litt større vekt på de to første dimensjonene enn de små, mens de små (færre enn 25 deltakere) legger vesentlig større vekt på den tredje dimensjonen enn de store.

5.6 Oppfølging fra NAV

Vi stilte også spørsmål for å undersøke NAVs oppfølging av tiltaksarrangørene. 61% av tiltaksarrangørene oppga at NAV har gjennomført kvalitetsevaluering av AFT hos dem i løpet av de siste to årene.

På spørsmål om det vanligvis blir gjennomført oppstartsamtaler mellom NAV-veileder, AFT-veileder og bruker, var det en del variasjoner i svarene. 42% oppga at det skjer for alle brukerne, 38% at det finner sted for de fleste brukerne, 19% at det skjer for en del av brukerne og 3% oppga at det skjer sjelden eller aldri, se figur 7.



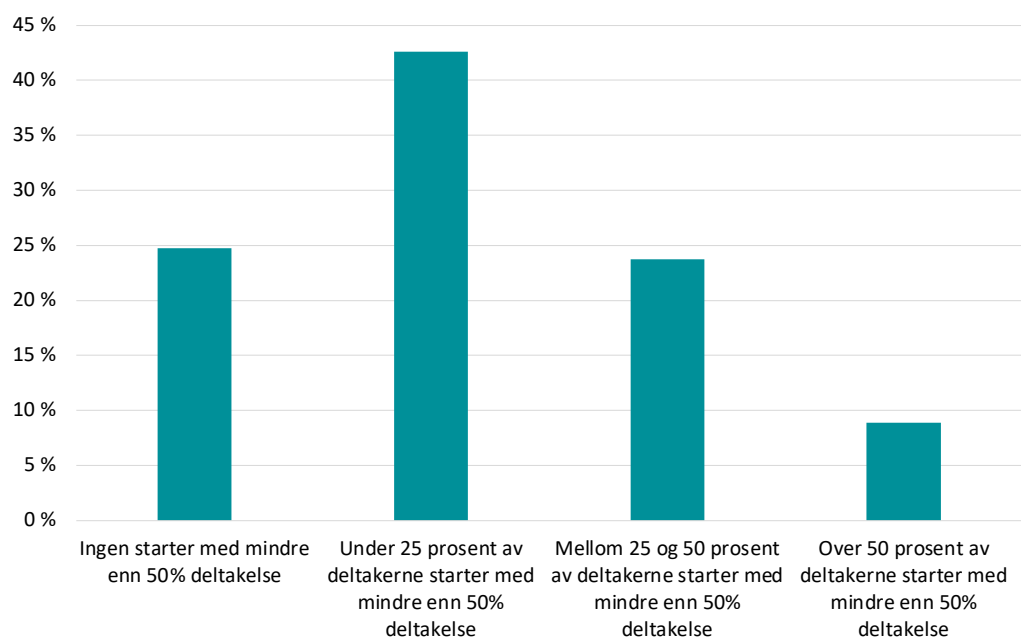
Figur 6 Blir det vanligvis gjennomført oppstartsamtaler mellom NAV-veileder, AFT-veileder og bruker?

5.7 AFT-deltakerne

Målgruppa for AFT er personer med betydelige utfordringer knyttet til å få og beholde arbeid. I motsetning til andre arbeidsrettede tiltak, er nedsatt arbeidsevne et krav for å delta på AFT. I kravspesifikasjonen for tiltaket heter det videre at tiltaket kan tilbys personer med «sammensatte bistandsbehov, som har særlig usikre yrkesmessige forutsetninger og som har behov for særlig tett oppfølging og tilrettelegging med sikte på komme i ordinært arbeid. Dette vil kunne være personer som kan ha utfordringer knyttet til helsemessige og sosiale problemer, rus, ofte i kombinasjon med mangelfull utdanning, svake grunnleggende ferdigheter og liten eller ingen arbeidserfaring.»

Det er likevel krav til at omfanget av tiltaksdeltakelsen skal være relativt stort. I kravspesifikasjonen heter det at omfanget skal tilpasses individuelt, men bør likevel være minst 50% ved oppstart. For deltakere med lavere deltakelsesprosent ved oppstart, er det et mål å trappe gradvis opp til høyere deltakelse.

For å belyse deltakernes arbeidsevne, ba vi hver respondent om å anslå hvor stor andel av deltakerne som *starter AFT-løpet* med mindre enn 50% deltakelse. Svarfordelingen er vist i figur 8. Vi ser at 25% av tiltaksarrangørene svarte at ingen hos dem starter med mindre enn 50% deltakelse, mens 43% svarte at mindre enn 25% av deltakerne starter med mindre enn 50% deltakelse. Så mange som 24% av tiltaksarrangørene svarte at dette gjelder 25-50% av deltakerne og 9% svarte at over halvparten av deltakerne starter med mindre enn 50% deltakelse.



Figur 7 Andel av deltakerne starter med mindre enn 50% deltakelse.

6 Økonometrisk rammeverk - grunnmodellen

6.1 Forløpsanalyse og seleksjon

For å analysere hvilke faktorer som kan forklare overgang fra AFT til arbeid eller utdanning, samt sammenlikne effekten av AFT med effekten av andre arbeidsmarkedstiltak, vil vi benytte forløpsanalyser.¹⁹

I en forløpsanalyse modelleres sannsynligheter for overgang mellom ulike *tilstander*, f.eks. overgang fra arbeidsledighet til deltakelse på AFT, eller overgang fra et avsluttet arbeidsmarkedstiltak til jobb, når det tas hensyn til at det er systematisk variasjon i overgangssannsynligheter mellom personer. Noe av opphavet til denne variasjonen kan ofte observeres, f.eks. det som er knyttet til kjønn, alder, og utdanning, mens andre forskjeller ikke kan observeres av dem som skal analysere dataene. Ett eksempel på det siste kan være “gjennomføringsevne”, som kan romme faktorer som i) evne til å tilegne seg ny kunnskap, ii) evne til å komme i posisjon for å anvende ny kunnskap, og iii) evne til å praktisere ny kunnskap.

Utfordringen ved alle evalueringsstudier, også de som benytter forløpsanalyser, er at det kan være systematiske sammenhenger mellom sannsynligheten for å komme på tiltak og sannsynligheten for å få seg jobb etter avsluttet tiltak. En mulighet er at personer som har høy sannsynlighet for å komme på tiltak, også tenderer til å ha særlig høy sannsynlighet for å komme i arbeid. Dette vil i så fall føre til at tiltaksdeltakere vil være overrepresentert blant dem som får seg jobb, uten at det kan tolkes som en effekt av tiltaket.²⁰

Grunnen til at mange i en gruppe har fått seg jobb, er en *kombinasjon* av a) gjennomført arbeidsmarkedstiltak og b) spesifikke kjennetegn ved deltakerne i gruppen. Kanskje NAVs saksbehandlere tilbyr dem tiltaksplass fordi de vet at deltakerne i gruppen er spesielt motiverte og/eller har høy gjennomføringsevne. For å finne den *isolerte effekten av arbeidsmarkedstiltak* (som i faglitteraturen gjerne omtales som den kausale effekten), må en korrigere for kjennetegn ved personer, både observerbare og ikke-observerbare kjennetegn.

¹⁹ Forløpsanalyser (the Timing-of-Events approach) er kanskje den mest lovende metodiske tilnærmingen for å identifisere tiltakseffekter med basis i ikke-eksperimentelle data, se for eksempel Gaure m.fl. (2007). Den type modell som vi skal benytte, kalles gjerne for *blandet proporsjonal konkurrerende risiko hasardrate modell* (mixed proportional competing risks hazard rate model).

²⁰ I denne analysen håndterer vi seleksjonsproblemet dels ved å utnytte at det faktisk finnes trekk ved allokeringen av tiltaksplasser som er vilkårlige—sett fra de potensielle deltakernes ståsted—og dels ved å ta i bruk avanserte statistiske metoder som (under visse forutsetninger) gjør det mulig å skille sorteringsmekanismer og kausale sammenhenger fra hverandre med basis i den eksakte tidfestingen av sentrale hendelser, for eksempel tiltaksdeltakelse og overgang til jobb.

Det er relativt enkelt å korrigere for observerbare kjennetegn. Derimot benytter vi en avansert metode for å korrigere for uobserverte (og konstante) forskjeller mellom individer.²¹

Med vårt modellapparat måles *tiltakseffektene* som prosentvise endringer i overgangssannsynligheter forårsaket av gjennomført tiltaksdeltakelse, kontrollert for individkjennetegn (*før* forløpet starter), varighet av forløp, tidsvariasjoner (f.eks. om det er høy konjunktur) og ev. karakteristiske trekk ved tiltakstiltaksarrangørene. Vi kan identifisere om f.eks. de med høy utdanning (*før* forløpet starter) har større effekt av AFT enn de med lav utdanning.

Med vår metode får vi anslag på hvordan sannsynligheten for å få seg jobb endres mens en går på tiltak—på-effekten av et tiltak—og hvordan sannsynligheten for å få seg jobb endres etter at tiltaket er avsluttet—etter-effekten av et tiltak, se kapittel 8. En styrke ved denne metoden er at vi kan simulere situasjoner med og uten eksistens av ulike typer tiltak, f.eks. AFT, se kapittel 9. Dermed kan vi kvantifisere nettoeffekten av f.eks. AFT.

Selv om vår analyse kontrollerer for utvelgelse (seleksjon) til ulike arbeidsmarkedstiltak, benytter informasjon om forskjeller i observerte individkjennetegn, samt korrigerer for uobserverbare forskjeller mellom individer, er det viktig å understreke at årsakssammenhenger ikke kan fastslås med sikkerhet. I fravær av kontrollerte eksperimenter vil alle forsøk på skille kausalitet (den dype årsaken til et fenomen) fra seleksjon (utvelgelsesmekanismer) måtte bygge på enkelte ikke-verifiserbare antagelser knyttet til den statistiske modellen. Analyser basert på ikke-eksperimentelle data vil dermed alltid være beheftet med en viss grad av usikkerhet. Våre resultater bør derfor ikke betraktes som en fasit, men som et tilskudd til den eksisterende kunnskap om tiltakseffekter.²²

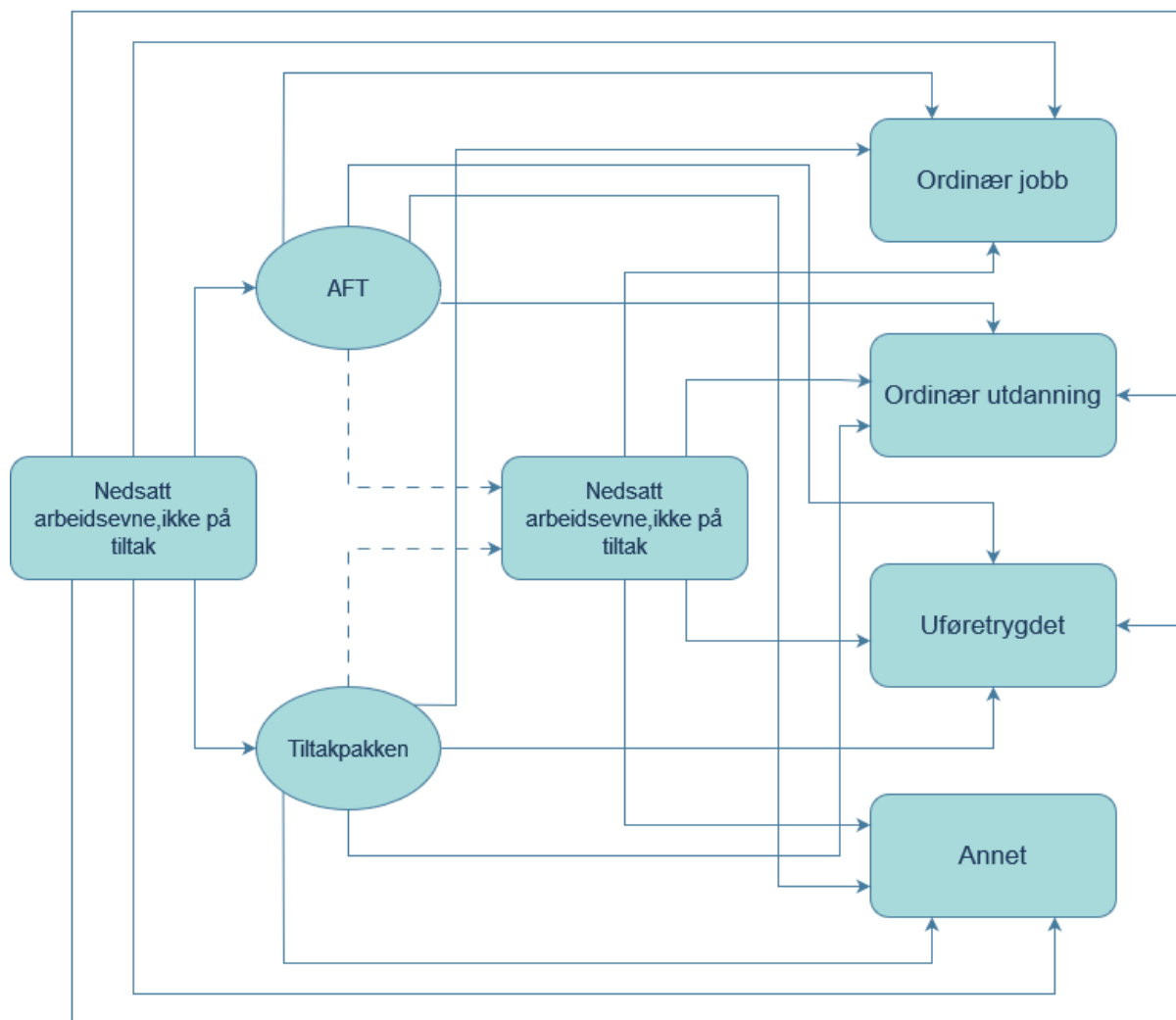
6.2 Tilstander og forløp

Som angitt ovenfor er tilstand et sentralt begrep i forløpsanalyser. I vår analyse tar vi utgangspunkt i alle personer som kommer i tilstanden «*Har nedsatt arbeidsevne uten å være på tiltak, og er heller ikke i utdanning, jobb eller er uføretrygdet*». Disse personene analyserer vi fra og med den måneden der de blir kategorisert med nedsatt arbeidsevne.

²¹ Vi modellere de systematiske uobserverte forskjellene mellom deltakere og ikke-deltakere som trekninger fra ukjente sannsynlighetsfordelinger. Dette gjøres på en ikke-parametrisk måte, noe som innebærer at vi ikke på forhånd har gjort bestemte forutsetninger om sannsynlighetsfordelingen til de uobserverte faktorene.

²² Også med kontrollerte eksperimenter kan det være vanskelig å estimere “den sanne effekten” av en endring/et tiltak, se kapittel 11.

Figur 9 illustrerer vår grunnmodell, som vi nedenfor omtaler som modell 1. Her sammenliknes AFT med en gruppe arbeidsmarkedstiltak, som vi tidligere har referert til som tiltakspakken. Personer som er i pre-tiltaks tilstanden «Nedsatt arbeidsevne, ikke på tiltak», kan i fremtiden bli valgt ut (selektert) til å ta AFT, eller bli valgt ut (selektert) til å ta et tiltak som tilhører tiltakspakken, eller hverken delta på AFT eller tiltakspakken. For dem som i fremtiden deltar på AFT, vil de etter avsluttet tiltak før eller senere være i en av fem mulige tilstander. Hvis AFT er vellykket, vil de enten være i tilstanden «Ordinær jobb» eller i tilstanden «Ordinær utdanning». Hvis tiltaket ikke lykkes med å bringe deltakere i arbeid eller utdanning, vil de enten flyttes tilbake til pre-tiltaks tilstanden («Nedsatt arbeidsevne, ikke på tiltak») eller være i tilstanden «Uføretrygdet» eller «Annet» (se nedenfor). Også personene som har deltatt på tiltakspakken, og personene som hverken deltar på AFT eller tiltakspakken, kan i fremtiden være i en av disse fem tilstandene, se figur 9.



Figur 8 Forløp i grunnmodellen.

Vi følger forløp måned for måned for alle personer med nedsatt arbeidsevne inntil det enten finner sted en overgang til en av fire tilstandene «Ordinær jobb», «Ordinær utdanning», «Uføretrygdet» eller «Annet», eller dataperioden ender. I faglitteraturen kalles disse fire tilstandene for absorberende tilstander; det er ikke mulig—innenfor analysen—å endre tilstand etter at en har nådd en av disse fire tilstandene.

7 Empirisk spesifisering av grunnmodellen og alternative modeller

I forrige kapittel spesifiserte vi hovedstrukturen i vår grunnmodell. Denne modellen inkluderer elementer som vi mener er sentrale for våre problemstillinger. For det første vet vi fra den deskriptive analysen at noen av dem som har nedsatt arbeidsevne, deltar på AFT første gangen de deltar på et tiltak, mens andre deltar på et tiltak som sorterer under tiltakspakken (arbeidstrening, oppfølging eller AMO) første gangen de deltar på et tiltak. Vi trenger derfor en modell som åpner for at noen av dem som får nedsatt arbeidsevne, blir sortert inn til AFT, mens andre blir sortert inn til tiltakspakken.

For det andre vet vi fra den deskriptive analysen at det er stor variasjon mellom individer mht. hvor lenge de deltar på et arbeidsmarkedstiltak. Det er også stor variasjon mht. hvor lang tid det tar før personer har suksess, dvs. foretar en overgang til enten jobb eller utdanning. Noen går raskt over til jobb etter at de har fullført sitt første tiltak, andre bruker mye lenger tid, og noen når aldri tilstanden ordinær jobb eller tilstanden ordinær utdanning.

Vår grunnmodell omfatter komponenter som muliggjør analyse av elementene nevnt over. Formålet med dette kapittelet er å spesifisere grunnmodellen nærmere, velge dataperiode, samt presentere alternativer til grunnmodellen.

7.1 Grunnmodellen – spesifikasjon av tilstander

Vi skal benytte følgende definisjon av forløp:

Et forløp starter når en person blir registrert med nedsatt arbeidsevne, gitt at personen de foregående 12 månedene ikke hadde nedsatt arbeidsevne.

Vårt analysedatasett omfatter derfor alle personer i datapopulasjonen som oppfyller disse kriteriene. Merk at dette er andre kriterier enn dem vi brukte i den deskriptive analysen: der var vi kun opptatt av «nye» personer på AFT, dvs. vi startet forløpet fom. en person deltar på AFT. I dette kapittelet starter vi forløpet fom. en person får nedsatt arbeidsevne. Hvorvidt personen senere deltar på AFT, eller på tiltakspakken, eller ikke deltar på noen av disse tiltakene, har ingen betydning for når individets forløp starter.

I grunnmodellen, se figur 9, er det tre overganger til *midlertidige tilstander*: en person «deltar på AFT» etter å ha fått nedsatt arbeidsevne, en person «deltar på tiltakspakken» etter å ha fått nedsatt arbeidsevne, og en person som har nedsatt arbeidsevne, deltar hverken på AFT eller

tiltaksapakken. Det er videre fire overganger til permanente tilstander. I tråd med standard fagterminologi vil vi referere til disse som *absorberende tilstander*. De fire absorberende tilstandene er: «ordinær jobb», «ordinær utdanning», «uføretrygdet» og «annet».²³ *En person som får endret status fra nedsatt arbeidsevne til ikke lenger å ha nedsatt arbeidsevne i minst tre påfølgende måneder*, blir i vår analyse plassert i én av de fire absorberende tilstandene. Vi bruker følgende regel for tilordning av absorberende tilstand:

- Hvis en person er registrert som sysselsatt i minst én av de tre månedene, har en lønnsinntekt (før ev. ytelser fra NAV) i minst én av disse tre månedene på minst 1/12 G samtidig som avtalt stillingsprosent er minst 20%, blir vedkommende plassert i den absorberende tilstanden «ordinær jobb».²⁴
- Hvis en person ikke kan plasseres i tilstanden «ordinær jobb», men i minst én av de tre månedene er under utdanning, plasseres personen i den absorberende tilstanden «ordinær utdanning».²⁵
- Hvis en person hverken kan plasseres i tilstanden «ordinær jobb» eller «ordinær utdanning», men i minst én av de tre månedene mottar, iht. data fra SSB, uførepensjon, plasseres personen i den absorberende tilstanden «uføretrygdet».²⁶
- Hvis en person i (minst) tre påfølgende måneder ikke lenger har nedsatt arbeidsevne, men personen kan ikke plasseres i noen av de tre tilstandene «ordinær jobb», «ordinær utdanning» eller «uføretrygdet», plasseres personen i den absorberende tilstanden «annet». Personer i denne gruppen kan være arbeidssøkere, eller de mottar sosialhjelp eller de mottar ordinær alderspensjon/avtalefestet pensjon (AFP), eller de kan ha så lav lønnsinntekt at de ikke kvalifiserer til å tilhøre gruppen som er i «ordinær jobb». I tillegg omfatter denne gruppen personer som har flyttet fra Norge eller som er døde.

Ved estimering av grunnmodellen kontrollerer vi for en rekke individkjenntegn: kjønn, sivil status (hvorvidt en person er gift eller ikke gift), alder, fødeland (se kategoriseringen i tabell 1), høyeste avsluttede utdanningsnivå (se kategoriseringen i tabell 2), bostedsfylke (se kategoriseringen i tabell 3) og gjennomsnittlig avtalt stillingsprosent de siste 12 månedene før

²³ Noen personer er registrert med to forløp, dvs. først har de ikke nedsatt arbeidsevne i minst 12 måneder, så får de nedsatt arbeidsevne, deretter har de ikke lenger nedsatt arbeidsevne i minst 12 måneder og så får de nedsatt arbeidsevne på nytt. I vår analyse er alle forløp inkludert i data.

²⁴ Grunnbeløpet G heves hver 1. mai. Gjennomsnittlig G i 2019 var kr. 98 866.

²⁵ Hvis en person er registrert både å være under utdanning og å være på et utdanningstiltak i NAV regi, blir personen kategorisert å være på tiltak, dvs. ikke å være under utdanning.

²⁶ Det kreves minst 50% redusert arbeids- og inntektsevne for å kunne bli uføretrygdet. Personer på VTA (varig tilrettelagt arbeid) har permanent nedsatt arbeidsevne. Det betyr at ingen forløp kan starte med at en person er på VTA. Derimot kan et forløp etter noe tid romme at en person begynner på VTA. Disse personene grupperes i vår analyse som uføretrygdede fom. den måneden de deltar på VTA (eller måneden etter).

en fikk nedsatt arbeidsevne. Den siste kategorien er inndelt i 5 grupper der én av gruppene omfatter personer som ikke jobbet de siste 12 månedene før de fikk nedsatt arbeidsevne, mens en annen gruppe omfatter personer som hadde 100% stillingsprosent de siste 12 månedene før de fikk nedsatt arbeidsevne, se tabell 16.

Tabell 16 Avtalt stillingsprosent de siste 12 månedene før personer fikk nedsatt arbeidsevne. AFT. Dataperiode: November 2016 til desember 2021.
Prosent av populasjonen.

Avtalt stillingsprosent (sp)	$sp = 0$	$0 < sp < 50$	$50 \leq sp < 75$	$75 \leq sp < 100$	$sp = 100$
AFT (11.2016 – 12.2021)	31	33	10	10	16

Merk at i grunnmodellen kontrollerer vi *ikke* for kjennetegn ved tiltaksarrangørene; det gjør vi imidlertid i én av de alternative modellene som vi introduserer nedenfor. Grunnmodellen omfatter heller ikke tiltakskjeder. Det betyr at hvis en person etter førstegangs avsluttet AFT, eller etter førstegangs avsluttet tiltak i tiltakspakken, deltar på ytterligere tiltak, fanges effektene av disse ytterligere tiltakene opp av de estimerte effektene av førstegangs AFT og førstegangs tiltakspakken. De estimerte effektene av AFT/tiltakspakken kan derfor tolkes som «bruttoeffekter».

Vi estimerer en rekke parametere som er knyttet til elementene i grunnmodellen:

- Hvordan AFT påvirker sannsynligheten for hver av de fire overgangene til en absorberende tilstand *mens* AFT pågår (på-effekten av AFT), og hvordan AFT påvirker sannsynligheten for hver av de fire overgangene til en absorberende tilstand *etter* at AFT er slutført (etter-effekten av AFT), dvs. til sammen 8 parametere. Dette er de isolerte (partielle) effektene av AFT, dvs. effekter som direkte kan knyttes til AFT.
- Hvordan et tiltak i tiltakspakken påvirker sannsynligheten for hver av de fire overgangene til en absorberende tilstand mens tiltaket pågår (på-effekten av tiltakspakken), og hvordan tiltaket påvirker sannsynligheten for hver av de fire overgangene til en absorberende tilstand etter at tiltak er slutført (etter-effekten av tiltakspakken). Dette er de isolerte effektene av tiltakspakken.
- Hvordan hvert individkjennetegn (som er registrert *når forløpet starter*) påvirker sannsynligheten for hver av de midlertidige og absorberende overgangene.
- Hvordan sannsynligheten for å begynne på AFT endres måned for måned etter at en har fått nedsatt arbeidsevne, og hvordan sannsynligheten for å begynne på tiltakspakken endres måned for måned etter at en har fått nedsatt arbeidsevne.

- Hvordan sannsynligheten for å komme i hver av de absorberende tilstandene endres måned for måned etter at en har fått nedsatt arbeidsevne.
- For hver mulige overgang har vi en tidsdummy på kvartalsnivå som skal fange opp spesifikke forhold for hver tremånedersperiode, f.eks. om det var høy- eller lavkonjunktur i denne perioden.
- For hver mulige overgang estimerer vi en (diskret) sannsynlighetsfordeling for uobserverbar heterogenitet. Antall punkter i sannsynlighetsfordelingen bestemmes i estimeringsrutinen slik at en målfunksjon (AIC) optimeres.

AFT ble faset inn senhøsten 2016. Det er mulig det kan ha vært startproblemer den første tiden, f.eks. fordi tiltaksarrangørene trengte tid til reorganisering, prøve ut alternative opplegg, samt utforme nye aktiviteter som avklaring og kartlegging av ressurser. Vi har derfor estimert grunnmodellen for perioden januar 2018 til desember 2021, dvs. dataperioden begynner 14 måneder etter at AFT formelt ble igangsatt. Som en robusthetstest estimerer vi også grunnmodellen i) med start i november 2016, dvs. da AFT formelt ble startet, og ii) med start i januar 2019. I begge tilfeller bruker vi data frem til desember 2021.

7.2 Alternative modeller

I grunnmodellen er det fire absorberende tilstander, bl.a. ordinær jobb. For å komme i tilstanden «ordinær jobb», pålegger vi bl.a. at personen i tre påfølgende måneder *ikke* har nedsatt arbeidsevne. I våre data er det imidlertid mange som har deltatt på AFT eller tiltakspakken og som senere kommer i jobb med ytelse fra NAV og som fremdeles har nedsatt arbeidsevne.

I modell 2 («utvidet jobb»), se tabell 17, erstatter vi den absorberende tilstanden «ordinær jobb» med den absorberende tilstanden «jobb». Her inngår (i) alle som oppfyller kravene til å være i tilstanden «ordinær jobb», samt (ii) alle som i hver av tre påfølgende måneder tjener minst $1/12$ G og har en avtalt stillingsprosent på minst 20%, men som ikke oppfyller kravet om minst tre påfølgende måneder uten å ha nedsatt arbeidsevne. For gruppe (ii) krever vi at personen ikke var i jobb de to siste månedene før hen fikk nedsatt arbeidsevne, og at en heller ikke var i jobb i den måneden en fikk nedsatt arbeidsevne. Personene i gruppe (ii) kan f.eks. være på et NAV-tiltak og motta tilskudd fra NAV.

I grunnmodellen har vi ikke inkludert kjennetegn ved tiltaksarrangører. Tidligere studier tilsier at den detaljerte gjennomføringen av et tiltak som f.eks. AFT, kan være avgjørende for tiltakets effekt, se Oslo Economics (2020). Dessuten kan det være betydelig variasjon mellom tiltaksarrangører i innretning og innhold i f.eks. AFT.

I modell 3 inkluderer vi kjennetegn ved tiltaksarrangørene. Her vil vi teste fire hypoteser om faktorer som kan påvirke resultatene av tiltaket. Disse bygger dels på vurderinger fra informanter i NAV-fylkene, samt litteraturen på feltet, se f.eks. Oslo Economics (2020) og von Simson (2023).

For å teste de fire hypotesene bruker vi bl.a. flere variable innhentet fra spørreundersøkelsen. Hver av disse variablene har en konstant verdi for hver tiltaksarrangør; dette er strengt tatt verdien i september 2022. Variablenes karakter tilsier at verdiene trolig har blitt relativt lite endret over tid, dvs. vi kan bruke verdiene noe tilbake i tid, men ikke flere år før 2021. Vi har derfor valgt å ha en kortere estimeringsperiode for modell 3 (2019-2021) enn for grunnmodellen (2018-2021). Vi kommer tilbake til de fire hypotesene i kapittel 8.

Tabell 17 Karakteristiske trekk ved alternative modeller.

	Modell 1 Grunnmodell	Modell 2 Utvidet jobb	Modell 3 Tiltaksarrangører	Modell 4 APS/KIA
Alternativet til tiltakspakke	AFT	AFT	AFT	APS/KIA
Dataperiode	januar 2018 – desember 2021	januar 2018 – desember 2021	januar 2019 – desember 2021	januar 2012 – desember 2015
Antall overganger til midlertidige tilstander	2	2	2	2
Antall overganger til absorberende tilstander	4	4	4	4
Kjennetegn ved tiltaksdeltakere	ja	ja	ja	ja
Kjennetegn ved tiltaksarrangører	nei	nei	ja	nei

I modellene 1, 2 og 3 sammenlikner vi AFT med tiltakspakken. I modell 4 sammenlikner vi APS/KIA med tiltakspakken, men med data fra januar 2012 til desember 2015 siden APS/KIA ble faset ut i løpet av 2016-17. Modell 4 har nøyaktig samme oppsett som modell 1, se tabell 17.

8 Estimeringsresultater

I vår modell følger vi personer måned for måned etter at de har fått nedsatt arbeidsevne. Noen av individene velges ut til å delta på AFT, andre selekteres til tiltakspakken. Både AFT og tiltakspakken påvirker sannsynlighetene for alle overganger til absorberende tilstander (ordinær jobb, ordinær utdanning, uførepensjonert og annet), dvs. forløpet frem til vi slutter å følge tiltaksdeltakerne. I dette kapitlet skal vi presentere resultater for hvordan AFT og tiltakspakken påvirker sannsynligheten for å få seg jobb og for å begynne på utdanning.²⁷ Vi konsentrerer oss om tre spørsmål:

- Hvordan påvirker AFT, tiltakspakken og APS/KIA sannsynligheten for at tiltaksdeltakerne klarer å skaffe seg jobb eller begynner på utdanning både mens tiltaket pågår og etter at tiltaket er slutført?
- Hvilke karakteristiske trekk ved AFT-tiltaksdeltakerne øker sannsynlighet for at de får seg jobb eller begynner på utdanning?
- Hvilke karakteristiske trekk ved AFT-tiltaksarrangørene øker sannsynligheten for at tiltaksdeltakerne får seg jobb eller begynne på utdanning?

Disse resultatene vil gi en indikasjon på effekten til arbeidsmarkedstiltak. Det er imidlertid nødvendig å *veie alle effektene* mot hverandre for å avgjøre hvorvidt AFT og tiltakspakken alt i alt øker sannsynligheten for at personer kommer i jobb eller begynner på utdanning. Dette vil vi gjøre i neste kapittel ved å simulere den estimerte modellen.

8.1 De isolerte effektene av AFT

I grunnmodellen er sannsynligheten for overgang til jobb fra en måned til den neste 1,1%. Dette er et gjennomsnittstall for hele populasjonen, regnet 12 måneder etter at forløpet startet, i det hypotetiske tilfellet der *hverken AFT eller tiltakspakken har noen virkninger*. De tilsvarende tallene for overgang til utdanning og uføretrygd er hhv. 0,1% og 0,6%.

Gjennomsnittstallene for hele populasjonen avspeiler tre grupper: De som blir selektert inn til AFT, de som blir selektert inn til tiltakspakken, og restgruppen. For de som blir selektert inn til AFT, er den gjennomsnittlige sannsynligheten for overgang til jobb fra en måned til neste måned 0,9%, regnet 12 måneder etter at forløpet startet *når AFT ikke virker*. De tilsvarende tallene for de som blir selektert inn til tiltakspakken og de som hverken blir selektert inn til AFT eller tiltakspakken, er hhv. 1,0% (når tiltakspakken ikke virker) og 1,2%.

²⁷ Foruten at arbeidsmarkedstiltak, individkjennetegn og ev. kjennetegn ved AFT-tiltaksarrangør kan påvirke sannsynlighetene for overganger, kontrollerer vi også alle overganger for uobserverbar heterogenitet når vi estimerer modellens koeffisienter.

Sannsynligheten for overgang til jobb blant de som blir selektert inn til AFT, endres selvfølgelig når AFT virker. Med våre estimerte koeffisienter er den isolerte (partielle) effekten av AFT *reduisert* sannsynligheten for å komme i *jobb* mens tiltaket pågår— dette vil vi omtale som på-effekten av AFT mhp. jobb—mens sannsynligheten for å komme i jobb *øker* etter at tiltaket er slutført— dette vil vi omtale som etter-effekten av AFT mhp. jobb. Den negative på-effekten kan (bl.a.) avspeile at tiltaksdeltaker og tiltaksarrangør primært konsentrerer seg om å gjennomføre tiltaket i tiltaksperioden; jobbsøking kommer senere.

Videre finner vi at den isolerte (partielle) effekten av AFT er *reduisert* sannsynlighet for å begynne på *utdanning* mens tiltaket pågår (på-effekten av AFT mhp. utdanning), mens sannsynligheten for å begynne på utdanning *øker* etter at tiltaket er slutført (etter-effekten av AFT mhp. utdanning). Den positive etter-effekten kan (bl.a.) avspeile at deltakerens selvfølelse og disiplin styrkes som følge av at en har klart å gjennomføre AFT. Dermed blir det både mer attraktivt og lettere å ta mer utdanning.²⁸

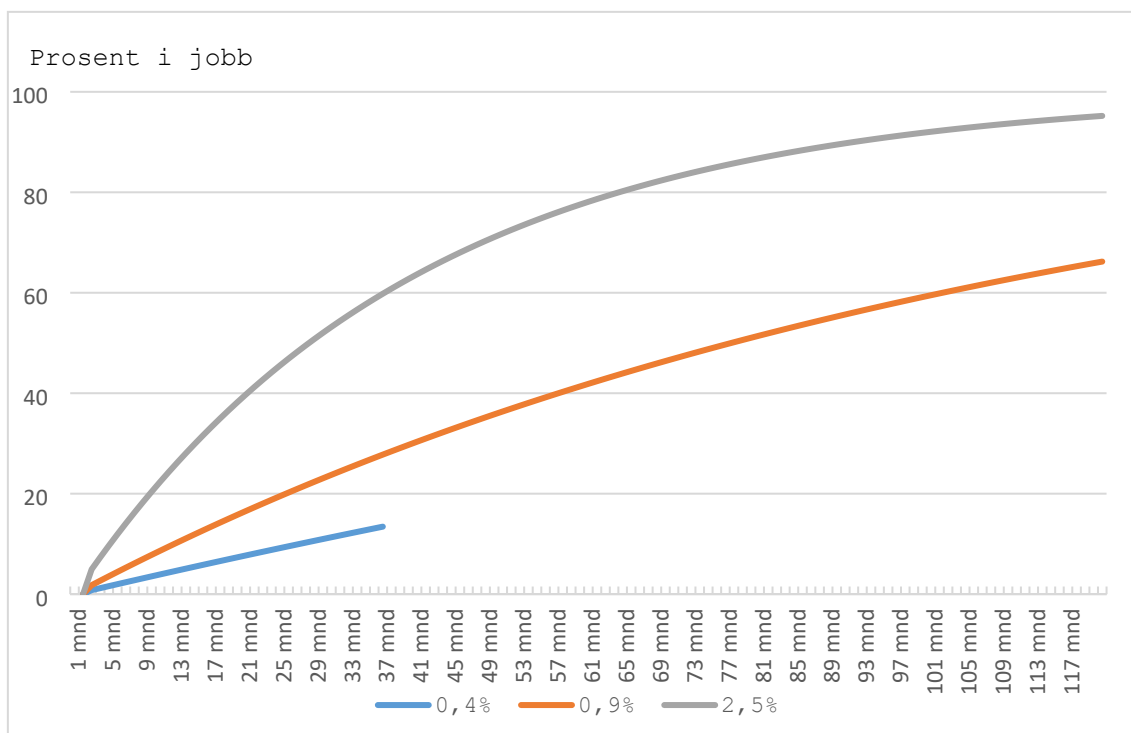
Vi ser nå på *hvor mye* sannsynlighetene for overgang til jobb påvirkes av AFT. I grunnmodellen reduseres sannsynligheten for å skaffe seg jobb med 58% hver måned mens en er på AFT-tiltak, mens sannsynligheten for å få seg jobb øker med 172% hver måned etter at en er ferdig med AFT-tiltaket, se tabell 18. Vår modell er konstruert slik at disse effektene er de samme for alle individene i populasjonen. Siden gjennomsnittlig sannsynlighet for overgang til jobb fra en måned til den neste blant de som blir selektert inn til AFT er 0,9% (12 måneder etter at forløpet startet), se over, er den gjennomsnittlige sannsynligheten ca. 0,4% mens AFT pågår og nesten 2,5% etter at AFT er avsluttet.

Figur 10 illustrerer de langsiktige effektene av at en månedlig sannsynlighet for overgang endres fra 0,9% til enten 0,4% eller til 2,5%. Vi tenker oss en forenklet verden der ingen i utgangspunktet er i jobb og der jobb er den *eneste* absorberende tilstanden. Alle i populasjonen har hver måned den samme, konstante sannsynligheten for overgang til jobb. Vi ser på tre alternativer: Den konstante overgangssannsynligheten er enten 0,4%, eller 0,9% eller 2,5%.

Hvis overgangssannsynligheten er 0,9%, vil i underkant av 30% av populasjonen ha foretatt en overgang til jobb etter 36 måneder. I det hypotetiske tilfellet der hele populasjonen har 0,4% som månedlig overgangssannsynlighet, er det bare litt over 10% av populasjonen som begynner

²⁸ I grunnmodellen kontrollerer vi for både observerbare kjennetegn og uobserverbar heterogenitet. Vi finner at før en tar hensyn til uobserverbar heterogenitet, er de isolerte (partielle) effektene av AFT, både på-effekten og etter-effekten, lavere (i absoluttverdi) enn etter at en har tatt hensyn til uobserverbar heterogenitet. Med andre ord: når vi kontrollerer for uobserverbar heterogenitet, øker effekten av AFT, både mens en er på tiltak og etter at tiltaket er avsluttet. Dette er i tråd med et kjent resultat i litteraturen: uten kontroll for uobserverbar heterogenitet, ligger estimatene for nærme null.

i jobb i løpet av 36 måneder. Hvis derimot hele populasjonen har 2,5% i månedlig overgangssannsynlighet når vi starter stoppeklokken, vil rundt 60% av populasjonen være i jobb etter 36 måneder. Etter 10 år vil litt over 90% være i jobb (hvis overgangssannsynligheten er 2,5%), mot under 70% hvis alle har overgangssannsynlighet på 0,9%.



Figur 10 Illustrasjon av langtidseffekter av alternative månedlige overgangssannsynligheter til jobb.

Det er to viktige forhold som skiller figur 10 fra vår modell. For det første er det i figuren antatt at det fins kun én type overgang, mens det i modellen er *fire* overganger til absorberende tilstander. I vår modell vil noen personer hver måned foreta overganger til en av de fire absorberende tilstandene. Dermed blir det færre personer igjen som ikke har foretatt overganger, noe som reduserer antall mulige overganger i fremtiden. I en viss forstand korresponderer en kurve i figur 10 med andelen av analysepopulasjonen som har nådd en absorberende tilstand når vi simulerer. For det andre er ikke overgangssannsynlighetene i vår modell konstante. De avhenger av hvor lenge siden forløpet startet. Som en tommelfingerregel er sannsynlighetene lavere jo lenger forløpet har pågått.

Så langt har vi drøftet på- og etter-effektene i den estimerte grunnmodellen (modell 1). Tabell 18 gir informasjon om hvordan *endringer* i definisjonen av tiltakspakken og dataperioden påvirker på-effekten og etter-effekten av AFT og tiltakspakken:

- Når vi estimerer med data fra november 2016 til desember 2021, dvs. dekker hele AFT-perioden, ikke med data fra januar 2018 til desember 2021 slik som i grunnmodellen, blir på-effekten enda mer negativ (enn i grunnmodellkjøringen), -62% versus -58%, mens etter-effekten blir svakere, 108% versus 172%. Hvis vi estimerer med data fra januar 2019 til desember 2021, blir på-effekten svakere (enn i grunnmodellkjøringen), -52% versus -58%, mens etter-effekten øker, 235% versus 172%. For å oppsummere: jo senere vi starter dataperioden, jo svakere er den negative på-effekten og jo sterkere er den positive etter-effekten av AFT. Begge deler bidrar til at flere kommer i jobb som følge av AFT.
- Virkningene av å endre sammensetningen av tiltakspakken, enten ved å inkludere avklaring i tiltakspakken eller ved å utelukke AMO fra tiltakspakken, er marginale både for på-effekten og etter-effekten av AFT.
- Hvis vi definerer forløp til å starte når en person får nedsatt arbeidsevne, gitt at personen de foregående seks månedene ikke hadde nedsatt arbeidsevne—i grunnmodellkjøringen var kravet at hen de foregående 12 månedene ikke hadde nedsatt arbeidsevne—endres både på-effekten og etter-effekten kun marginalt, se tabell 18.

Vi ser fra tabell 18 at på-effekten av AFT mht. *utdanning* er en reduksjon på 57%, mens etter-effekten øker overgangssannsynligheten med hele 172%. Igjen finner vi at med bruk av data fra november 2016 (fremfor fra januar 2018 som i grunnmodellkjøringen) øker på-effekten mens etter-effekten reduseres. For utdanning er imidlertid de to effektene i beskjeden grad avhengig av om dataperioden starter i januar 2018 eller i januar 2019. Derimot avhenger etter-effekten (men i beskjeden grad på-effekten) av definisjonen av forløp.

Tabell 18 Effekter av AFT og tiltakspakken for referansepersonen. Prosentvis endring i overgangssannsynlighetene ift. ingen virkninger av AFT og tiltakspakken. Variasjoner i grunnmodellen.

	Modell 1 Grunnmodell*	Modell 1a Data fom. november 2016	Modell 1b Data fom. januar 2019	Modell 1c Avklaring inngår i tiltakspakken	Modell 1d AMO inngår ikke i tiltakspakken	Modell 1e Svakere definisjon av forløp**
Jobb-AFT						
På-effekt	-58	-62	-52	-63	-57	-57
Etter-effekt	172	108	235	132	172	164
Jobb-tiltakspakken						
På-effekt	-22	-24	-22	-27	-21	-22
Etter-effekt	183	164	183	123	172	166
Utdanning-AFT						
På-effekt	-57	-67	-57	-65	-61	-70
Etter-effekt	172	86	159	120	148	79
Utdanning-tiltakspakken						
På-effekt	-42	-42	-43	-43	-57	-56
Etter-effekt	60	57	67	49	39	36

* Data fom. januar 2018. Forløp starter når en person får nedsatt arbeidsevne, gitt at personen de foregående 12 månedene ikke hadde nedsatt arbeidsevne.

** Forløp starter når en person får nedsatt arbeidsevne, gitt at personen de foregående seks månedene ikke hadde nedsatt arbeidsevne.

8.2 Tiltaksdeltakere

Tabell 19 angir hvilke karakteristiske trekk ved AFT-tiltaksdeltakerne som øker sannsynligheten for å komme i jobb eller begynne på utdanning. Sannsynligheten for å komme i jobb er høyest for menn, høyest for gifte, høyere jo høyere avsluttet utdanning en person har, samt høyere jo høyere avtalt stillingsbrøk en person hadde de 12 siste månedene før hen fikk nedsatt arbeidsevne. Videre er det personer i aldersgruppen 25-29 år som har størst sannsynlighet for å lykkes. Merk at hver av disse effektene er isolerte (partielle) effekter, dvs. alle andre faktorer er holdt konstant. Vi finner at fortegnet på effektene er de samme i alle de estimerte modellene, selv om størrelsesordenen varierer litt. Endelig finner vi at fødeland ikke har betydning for sannsynligheten for å lykkes; de estimerte forskjellene er marginale og langt fra å være statistisk signifikante.

Tabell 19 Karakteristiske trekke ved AFT-deltakerne som øker sannsynligheten for å komme i jobb eller begynne på utdanning. Modell 1-4.

	Jobb	Utdanning
Kjønn	mann	mann
Sivilstatus	gift	ugift
Utdanning	positivt	positivt
Alder	best for aldersgruppen 25-29	best for aldersgruppen 17-24
Fødeland	små og ikke statistisk signifikante forskjeller	best: ikke-OECD dårligst: Norge
Tidligere utført arbeid (avtalt stillingsbrøk)	positivt	negativt

De karakteristiske trekkene ved AFT-deltakerne som øker sannsynligheten for å begynne på utdanning er et stykke på vei de samme som dem for å komme i jobb, men med noen unntak: jo mer arbeidserfaring, målt som avtalt stillingsbrøk de siste 12 månedene før en person fikk nedsatt arbeidsevne, jo *lavere* er sannsynligheten for å begynne på utdanning. Videre finner vi at fødeland har betydning for suksess: De som er født i Norge, har *lavest* sannsynlighet for å begynne på en utdanning, mens de som er født utenfor OECD, har *høyest*.²⁹ Igjen: Dette er isolerte (partielle) effekter, dvs. ingen andre forhold endres.

Fra de estimerte koeffisientene kan vi regne ut hvor mye hvert personkjennetegn påvirker overgangssannsynlighetene til jobb og utdanning. Vi sammenlikner da hvert personkjennetegn med personkjennetegnet til en hypotetisk referanseperson:

Referansepersonen er en gift mann, født i Norge, som er mellom 30 og 39 år, som har fullført videregående utdanning, og som ikke jobbet noe de siste 12 månedene før hen fikk nedsatt arbeidsevne.

For overgang til ordinær jobb endres overgangssannsynlighetene som følger:

- En kvinne har 24% lavere overgangssannsynlighet enn en mann
- En gift person har 6% høyere overgangssannsynlighet enn en ugift
- En person i aldersgruppen 25-29 år har 7% høyere overgangssannsynlighet enn en person mellom 30 og 39 år
- En person med høyere utdanning har 14% høyere overgangssannsynlighet enn en person som har fullført videregående skole

²⁹ Det siste resultatet kan avspeile av AFT-deltakere som er født utenfor OECD, har lavere utdanning og dårlige norskkunnskaper enn AFT-deltakerne som er født i Norge eller i OECD. Gruppen som er født utenfor OECD, kan derfor ha blitt veiledet mot utdanning.

- En person som jobbet fulltid de siste 12 månedene før hen fikk nedsatt arbeidsevne, har 376% høyere overgangssannsynlighet enn en person som ikke jobbet noe de siste 12 månedene før hen fikk nedsatt arbeidsevne.

For overgang til ordinær utdanning endres overgangssannsynlighetene som følger:

- En kvinne har 7% lavere overgangssannsynlighet enn en mann
- En gift person har 10% lavere overgangssannsynlighet enn en ugift
- En person som er yngre enn 25 år har 555% høyere overgangssannsynlighet enn en person mellom 30 og 39 år
- En person med høyere utdanning har 80% høyere overgangssannsynlighet enn en person som har fullført videregående skole
- En person som jobbet fulltid de siste 12 månedene før hen fikk nedsatt arbeidsevne, har 77% lavere overgangssannsynlighet enn en person som ikke jobbet noe de siste 12 månedene før hen fikk nedsatt arbeidsevne
- En person som er født utenfor OECD, har 46% høyere overgangssannsynlighet enn en person som er født i Norge.

8.3 Tiltaksarrangører

I grunnmodellen inngår ikke kjennetegn ved tiltaksarrangørene. Det virker rimelig at det må være forhold ved tiltaksarrangørene som påvirker sannsynligheten for at AFT-deltakerne finner seg en jobb. Spørsmålet er: Hvilke kjennetegn ved tiltaksarrangørene bidrar til at en større andel av AFT-deltakerne finner seg en jobb?

Basert på faglitteraturen og intervjuene med NAV-fylkene har vi formulert fire hypoteser om hvordan kjennetegn ved AFT-tiltaksarrangørene kan påvirke AFT-deltakernes suksess med å få seg jobb. Vi ønsker å teste disse hypotesene ved å kombinere registerdata og dataene som ble innhentet gjennom spørreundersøkelsen. For hver hypotese har vi forslag til hvilke variable som kan benyttes for å teste hypotesen. Vi undersøker om disse variablene har betydning ved å estimere på-effekter av AFT-tiltaket og etter-effekter av AFT-tiltaket som avhenger av hver av disse variablene: i litteraturen omtales dette gjerne som interaksjonseffekter eller samspilleffekter.

Nedenfor formulerer og begrunner vi hver hypotese. Deretter angir vi hvilke variable som vi mener kan benyttes for å teste hypotesen, dvs. hvilke variable som vi interagerer med på-effekten og etter-effekten av AFT. Deretter gjør vi rede for om vi fant noen resultater. Vi gjør oppmerksom på at vi ikke utarbeidet en spesifisert plan for testing før vi fikk tilgang til data; litteraturen på feltet gir få holdepunkter for å spesifisere en slik plan, se kapittel 2. Våre teser

bør derfor betraktes som utforskende aktiviteter for å forsøke å finne tegn på robuste strukturer i data. Av hensyn til leservennlighet vil vi likevel angi om resultatene er «signifikante»; med det mener vi om de nye estimerte koeffisientene har p-verdi under 5%. Basert på våre resultater kan en formulere reviderte eller nye hypoteser som ved en senere anledning kan testes mot et *nytt datasett* iht. en *pre-spesifisert testplan*.

Hypotese 1: Store tiltaksarrangører lykkes bedre med AFT-programmet enn små tiltaksarrangører

Oslo Economics (2022) fant at brukere som deltar i AFT i regi av arrangører med flere tiltaksplasser, har noe høyere overgang til arbeid enn mindre arrangører. En hypotese er at store tiltakstiltaksarrangører i større grad enn mindre tiltakstiltaksarrangører har mulighet og evne til å benytte et mangfold av interne og eksterne arenaer for arbeidsutprøving, samt tiltrekke seg kvalifisert personell. Flere av informantene i NAV-fylkene peker på at en styrke ved de store tiltaksarrangørene er at de har større fagmiljøer og større kapasitet til å drive markedsarbeid. Enkelte mener også at disse tiltaksarrangørene i større grad har implementert Supported Employment, dvs. en jobbstøtte-metodikk rettet mot personer med omfattende og sammensatte støttebehov for å styrke deres muligheter til å få seg jobb og til å beholde jobben.

Vi operasjonaliserer størrelse på to måter. For det første måler vi størrelse gjennom antall interne arenaer; dette har vi data for fra spørreundersøkelsen. For det andre bruker vi antall deltakere som et mål på størrelse. Her har vi alternative data fra spørreundersøkelsen og fra registerdataene.

Resultat: Vi fikk ingen signifikante resultater, dvs. koeffisienter med en p-verdi på 5% eller lavere. Vi brukte deretter regnskapsinformasjon om omsetning som mål for størrelse. Heller ikke da fikk vi noen signifikante resultater.

Hypotese 2: Tiltaksarrangørenes suksess avtar med mer omsorgsorienterte aktiviteter

Oslo Economics (2020) fant at 3/4 av tiltaksarrangørene som besvarte deres spørreundersøkelse om AFT, også tilbød varig tilrettelagt arbeid (VTA), mens 1/5 tilbød oppfølgingstiltaket. En hypotese er at den samlede tiltaksporteføljen i virksomhetene kan påvirke gjennomføringen av AFT på flere måter: Ulike tiltak kan kreve, og tiltrekke seg, ulike typer kompetanse – i spennet fra produksjons- og attføringsperspektiv til et jobbkonsulent- og formidlingsperspektiv. Videre kan kulturen i virksomheten i større eller mindre grad være preget av sammensetningen av skjermede versus ordinære/markedsorienterte aktiviteter. Dette støttes blant flere av

informantene i NAV Fylke, som erfarer at det varierer om tiltaksarrangørene har et fremtredende «arbeidsfokus» eller «omsorgsfokus/fokus på begrensinger». Dessuten kan kontakt med ordinært arbeidsliv i forbindelse med gjennomføring av andre tiltak, gi et nettverk av bedrifter som kan komme AFT til gode.

Vår plan har vært å bruke VTA-aktiviteter som et mål for omsorgsfunksjon, mens aktiviteter knyttet til oppfølging kan være et mål for markedsorientering. Våre registerdata inneholder AFT-tiltaksarrangører som også tilbyr VTA og/eller oppfølging. Imidlertid bør dataene om oppfølging neppe brukes: tiltaksarrangørene er nå pålagt å skille ut den delen av virksomheten som leverer tiltak på anbud, f.eks. oppfølging, fra den delen som leverer tiltak som er forhåndsgodkjent, dvs. AFT og VTA. Vi har derfor falt ned på at vi ikke bruker informasjon om oppfølging, og at vi bruker andelen av alle tiltaksdeltakerne som er på VTA, som mål for omsorgsorientering.

Resultat: Vi finner at økt VTA-andel *reduserer* sannsynligheten for å få seg jobb mens en går på AFT, og dette resultatet er signifikant (p-verdien til koeffisienten er 3,4%). Den negative på-effekten av AFT er altså kraftigere hvis en deltar på AFT hos en tiltaksarrangør som har høy VTA-andel enn om en deltar på AFT hos en arrangør som har lav VTA andel.

Hypotese 3: Innretningen av AFT-programmet har betydning for AFT-deltakernes suksess

Det kan være stor ulikhet i kvaliteten på de interne arenaene for arbeidsutprøving. En stor andel av de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene driver produksjon av varer og tjenester for markedet. Innretningen av slik produksjon kan være mer eller mindre hensiktsmessig som treningsarena for den aktuelle målgruppen og kan være mer eller mindre relevant for et ordinært arbeidsliv.

Noen av informantene i NAV-fylke mener at en ulempe ved å bruke interne arenaer er at arbeidsoppgavene kan være mindre relevante eller ikke samsvare godt nok med det ordinære arbeidslivet. Samtidig er det noen som påpeker at interne arenaer kan gi gode muligheter for kartlegging. Enkelte forteller at det er en utfordring at det brukes (for) mye interne arenaer i tiltaket, og flere forteller at de ser en tendens til at tiltaksarrangørene som har VTA bruker mer interne arenaer i tiltaksløpet enn andre.

Også andre forskjeller enn bruk av interne arenaer kan være av betydning for AFT-deltakernes suksess mht. å få seg jobb eller begynne på en utdanning. Det kan være i) vektleggingen av

komponentene i tiltaket, ii) type og variasjon i arbeidsoppgaver som tilbys, iii) type opplæringsaktiviteter, iv) bruk av interne versus eksterne tiltaksarenaer underveis i tiltaket, og v) type arbeidsgivere (næringer/bransjer) som benyttes ved utprøving. Dette bekreftes også av informantene i NAV Fylke. Både typer arbeidsoppgaver internt kan variere og tilbudet i lokalt/regionalt næringsliv kan variere. Noen har interne arenaer rettet mot treverksted, mekanisk verksted, pakking av produkter, o.l, mens andre har kanskje butikk, gjenbruk, park- eller vaktmestertjenester, o.l. I tillegg er det flere som peker på at det varierer i hvilken grad tiltakene tilbyr opplæring og hvordan dette er innrettet.

Vi har to alternative mål for innretningen av tiltak:

- For det første benytter vi informasjon fra spørreundersøkelsen om i hvilken grad AFT-tiltaksarrangørene legger vekt på grunnleggende, uformell kompetanse og/eller vekt på formell kompetanse i sine opplæringsstrategier, se kapittel 5.4.
- For det andre benytter vi informasjon fra spørreundersøkelsen om i hvilken grad AFT-tiltaksarrangørene legger vekt på individuell tilpasning og/eller kvalifisering og/eller skjerming i sine opplæringsstrategier, se kapittel 5.5.

Resultat: Vi fikk ett resultat som er signifikant (p-verdi på estimert koeffisient er 0,7%); høy vektlegging av grunnleggende og uformell kompetanse i AFT-opplæringen, se faktor 1 i figur 5, *øker* sannsynligheten for å begynne på en *utdanning etter* at tiltaket er slutført.

Vi fikk også et resultatet som er i grenseland til å være signifikant (p-verdien på estimert koeffisient er 4,9%); høy vektlegging på skjerming i AFT-oppfølgingen *øker* sannsynligheten for å få seg jobb *mens* en er på tiltak. Skjerming i AFT-oppfølgingen omfatter a) å ha et mangfold av interne arbeidsutprøvingsarenaer, og b) gi deltakerne støtte og nødvendig tid før de kommer ut i ordinært arbeidsliv, se faktor 3 i figur 6. Det virker imidlertid kontraintuitivt at vektlegging av skjerming skal øke sannsynligheten for å få seg jobb *mens* en er på tiltak.

Hypotese 4: NAVs oppfølging av AFT-tiltaksarrangørene øker tiltaksarrangørenes suksess

Også NAVs oppfølging av tiltakstiltaksarrangørene kan ha betydning for innretningen på tilbudet og resultatene. NAV-fylkene har gjerne oppfølgingsmøter med tiltaksarrangørene for å gå gjennom resultater og andre nøkkelindikatorer. Vi vet fra evalueringen av oppfølgingstiltak (Proba, 2019) at det varierer hvor hyppig fylkene følger opp, og i hvilken grad de går i dybden for å vurdere kvaliteten. Det bekreftes i intervjuene med NAV-fylkene at dette også er tilfellet

for AFT. Hvilke punkter i kravspesifikasjonen det legges mer eller mindre vekt, på varierer også. De aller fleste informantene forteller at de nesten alltid følger opp overgang til jobb, aktiviteter i det ordinære arbeidslivet og avslutning av tiltak. I ett av fylkene er de særlig opptatt av kravet om arbeidstrening i ordinært arbeidsliv, men de er i mindre grad opptatt av om AFT-deltakerne kommer raskt over i denne fasen. I et annet fylke har de lagt særlig vekt på overgang til utdanning, noe som har ført til økt vektlegging av utdanningsaktiviteter.

Vi operasjonaliserer NAVs oppfølging av tiltakstiltaksarrangørene ved å bruke svaret i spørreundersøkelsen om hvorvidt NAV har gjennomført kvalitetsvurdering av AFT i løpet av de to siste årene, se kapittel 5.6.

Resultat: Vi fant ikke noe signifikant resultat.

Vi har gjennomført tre alternative opplegg for å se om vi kan reprodusere resultatene over. For det første har vi testet alle hypotesene, eller noen av hypotesene, samlet; ovenfor testet vi én og én hypotese. Testing av grupper av hypoteser førte ikke frem. Grunnen kan være at mange av de variablene vi benytter er sterkt korrelerte.

For det andre forsøkte vi å erstatte målene for hva AFT-tiltaksarrangørene legger vekt på i AFT-oppfølgingen, se kapittel 5.4 og 5.5, med svarene på enkeltspørsmålene som ble benyttet for å konstruere disse målene. Heller ikke dette førte frem. Igjen kan grunnen være at mange av svarene er sterkt korrelert: det er jo derfor det var mulig å konstruere de to faktorene i kapittel 5.4 og de tre faktorene i kapittel 5.5.

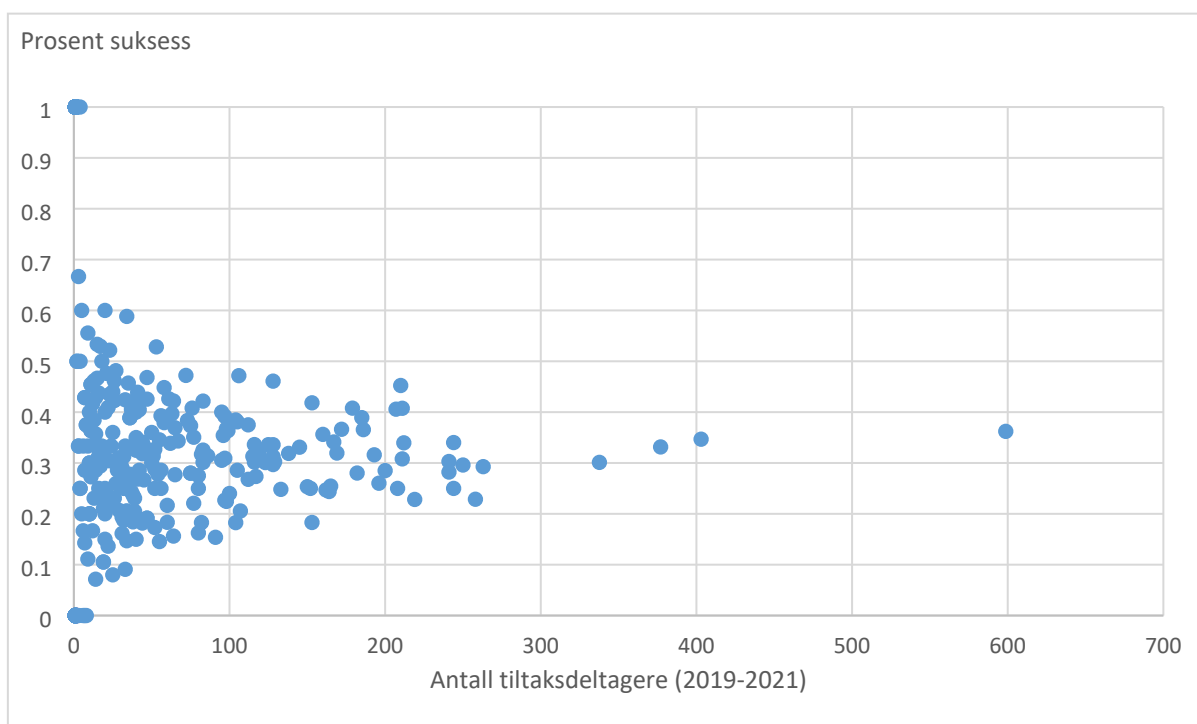
For det tredje har vi estimert en mye enklere modell enn modell 3. I den alternative modellen ser vi bort fra seleksjonsprosesser og tar utgangspunkt i dem som faktisk tar AFT for første gang. Vi deler tiltaksdeltakerne i to grupper: De som etter førstegangs AFT fikk seg enten jobb eller begynte på en utdanning innen 12 måneder etter førstegangs avsluttet AFT, og de som ikke lyktes med dette. I likhet med estimeringen av modell 3 bruker vi data fom. januar 2019 frem til utgangen av 2021.

For å forklare hvem som lyktes, bruker vi de samme kjennetegnene ved tiltaksdeltakerne og tiltaksarrangørene som da vi estimerte modell 3. Vi estimerer både en modell der vi inkluderer alle kjennetegnene ved tiltaksarrangørene og modeller der bare noen av disse kjennetegnene er inkludert, nemlig de variablene som vi benyttet over til å teste hver enkelthypotese.

Vi finner samme typer effekter av individkjennetegn som i modell 3; dette tar vi som et tegn på at det alternative opplegget gir mening. Videre får vi i det store og hele samme type resultater som over i den forstand at det er få spor i data av signifikante sammenhenger. Vi får bl.a. ingen sammenheng mellom suksess og størrelse på tiltaksarrangøren. Dette har vi illustrert i Figur 11. Her har vi delt inn individene i to grupper: de som etter førstegangs AFT fikk seg enten jobb

eller begynte på en utdanning etter førstegangs avsluttet AFT, og de som ikke lyktes med dette. Dataperioden er fom. januar 2019 frem til utgangen av 2021. Størrelsen på en tiltaksarrangør er målt som antall AFT-deltakere som denne virksomheten hadde i løpet av de tre årene.

For hver tiltaksarrangør finner vi hvilke individer som deltok på AFT hos denne tiltaksarrangøren. Deretter beregner vi, for hver tiltaksarrangør, hvor stor andel av AFT-deltakerne som hadde suksess. Til slutt lager vi et scatter plot der hver tiltaksarrangør er representert ved et datapunkt i et diagram der den horisontale aksene måler størrelse på tiltaksarrangørene og den vertikale aksene måler suksessraten.³⁰



Figur 11 Suksess for AFT-deltakerne og størrelsen på AFT-tiltaksarrangørene.

Hvis det var en tendens til at de store tiltaksarrangørene hadde mest suksess, ville datapunktene stort sett ligget fra sørvest i figuren til nordøst i figuren. Motsatt ville datapunktene stort sett ligget fra nordvest i figuren til sørøst i figuren hvis det var en tendens til at de små tiltaksarrangørene hadde mest suksess. Ingen av disse tilfellene fremkommer i figur 11: Her ligger datapunktene nærmest speilvendt rundt en horisontal linje med verdi rundt 30%. Det

³⁰ Det er få tiltaksarrangører som har mer enn 300 AFT-deltakere i løpet av tre år. For å sikre at ingen kan identifisere disse, har vi slått sammen tre og tre tiltaksarrangører som har mer enn 300 AFT-deltakere.

tilsier at det ikke er en klar sammenheng mellom suksess for AFT-deltakerne og størrelsen på AFT-tiltaksarrangøren.

Da vi utvidet grunnmodellen med interaksjonseffekter, fant vi noen få signifikante resultater. Med den enkle modellen (hvem har suksess etter avsluttet AFT) får vi ikke bekreftet noen av disse resultatene. Vi får derimot to andre «signifikante» resultater: vektlegging på individuell tilpasning i AFT-oppfølgingen øker sannsynligheten for å lykkes. Individuell tilpasning i AFT-oppfølgingen (faktor 1 i figur 6) omfatter a) skaffe relevante arenaer for arbeidstrening i det ordinære arbeidslivet, b) tilpasse de ulike elementene i AFT individuelt for deltakerne, c) avklare deltakernes arbeidsevne og utføre interessekartlegging, og d) få deltakerne raskt ut i ordinært arbeidsliv. Vi finner også at NAVs oppfølging av tiltakstiltaksarrangørene *reduserer* sannsynligheten for suksess (!), og denne effekten er signifikant.

Alt i alt finner vi få spor av klare sammenhenger i data. De få tilsynelatende signifikante resultatene som vi fikk ved å utvide grunnmodellen med interaksjonsledd, fant vi ikke igjen med alternative testopplegg. Vi har imidlertid mer tro på testing ved å utvide grunnmodellen med interaksjonseffekter enn testing basert på den enkle modellen. Derfor faller vi ned på at det er klare tegn til at:

- Økt VTA-andel reduserer sannsynligheten for å få seg jobb blant AFT-deltakerne mens tiltaket pågår
- Høy vektlegging av grunnleggende og uformell kompetanse i AFT-opplæringen øker sannsynligheten for at AFT-deltakere begynner på en utdanning etter at tiltaket er slutført.

Dessuten utelukker vi ikke at elementer i AFT-oppfølgingen kan ha betydning for overgang til jobb. Vi har imidlertid ikke funnet et tilstrekkelig klart mønster til å konkludere hvordan innretningen av AFT-programmet påvirker overgangssannsynlighetene.

8.4 AFT versus tiltakspakken

Tabell 19 gir også informasjon om virkninger av tiltakspakken. Vi ser at gjennomgående er på-effekten mer negativ for AFT enn for tiltakspakken, mens etter-effekten er stort sett høyere for tiltakspakken enn for AFT. I grunnmodellkjøringen er på-effekten -22% for tiltakspakken (mot -58% med AFT), mens etter-effekten er 183% (mot 172% med AFT). Begge effektene trekker mot at tiltakspakken er mer effektiv enn AFT mht. å få seg jobb.

For tiltakspakken er estimatene for de to jobb-effektene i begrenset grad avhengig av dataperioden. Som angitt over tilsier våre resultater at AFT ble mer effektiv over tid mht.

deltakernes tilbøyelighet til å få seg jobb: Hvis vi estimerer modellen med data fom. januar 2019, er etter-effekten for AFT *større* enn for tiltakspakken (235% versus 183%). Rangeringen er imidlertid motsatt for på-effekten.

Fra tabell 19 ser vi at både for AFT og tiltakspakken er estimatet for på-effekten relativt lite avhengig av definisjonen av tiltakspakken, dvs. hvorvidt avklaring og AMO inngår i tiltakspakken. For begge tiltakene er også estimatet for etter-effekten lite avhengig av om AMO inngår i definisjonen av tiltakspakken. Derimot faller begge estimatene for etter-effekten hvis avklaring inngår i definisjonen av tiltakspakken. Grunnen kan være at avklaring (i motsetning til øvrige tiltak som inngår i tiltakspakken) ikke er direkte rettet mot å få seg jobb.

I grunnmodellkjøringen er på-effekten for *utdanning* mer negativ for AFT enn for tiltakspakken (-57% versus -42%), mens etter-effekten er klart større for AFT enn for tiltakspakken (172% versus 60%). Disse rangeringene avhenger hverken av dataperiode, definisjonen av hvilke tiltak som inngår i tiltakspakken eller definisjonen av forløp.

8.5 Ordinær jobb versus utvidet jobb

Som angitt over er populasjonens gjennomsnittlige sannsynlighet for overgang til jobb fra en måned til den neste 1,1% i grunnmodellen, 12 måneder etter at forløpet startet, hvis hverken AFT eller tiltakspakken virker. Det tilsvarende tallet i modell 2 (utvidet jobb) er 1,5%; i modell 2 har vi en bredere definisjon av jobb slik at også individer som fremdeles har nedsatt arbeidsevne, men som oppfyller visse kriterier, kan komme i tilstanden «jobb», se kapittel 7.2. Dette er én av forskjellene mellom de to modellene. Den andre forskjellen er at den gjennomsnittlige sannsynligheten for overgang til jobb ikke endres (prosentvis) like når AFT virker.

I tabell 20 sammenlikner vi de estimerte på-effektene og etter-effektene i grunnmodellen med de tilsvarende effektene i modellen 2 (utvidet jobb). For jobb-effektene er den negative på-effekten mer negativ i grunnmodellen enn i modell 2 (-58% vs. -26%), mens den positive etter-effekten er større i grunnmodellen enn i modell 2 (172% vs. 127%). Dette tilsier at vi ikke uten videre kan avgjøre i hvilket tilfelle AFT er mest effektiv mht. at deltakerne får seg jobb; det er nødvendig å simulere modellene slik at en får tatt hensyn til alle effektene.

Tabell 20 Effekter av AFT og tiltakspakken for referansepersonen. Prosentvis endring i overgangssannsynlighetene ift. ingen virkninger av AFT og tiltakspakken. Modell 1, 2 og 4.

	Modell 1	Modell 2	Modell 4
	Grunnmodell *	Utvidet jobb*	KIA/APS**
Jobb-AFT			
På-effekt	-58	-26	-46
Etter-effekt	172	127	105
Jobb-tiltakspakken			
På-effekt	-22	8	-19
Etter-effekt	183	132	134
Utdanning-AFT			
På-effekt	-57	-67	-61
Etter-effekt	172	90	13
Utdanning-tiltakspakken			
På-effekt	-42	-46	86
Etter-effekt	60	54	63

* Dataperiode: januar 2018-desember 2021. Forløp starter når en person får nedsatt arbeidsevne, gitt at personen de foregående 12 månedene ikke hadde nedsatt arbeidsevne.

** Dataperiode: januar 2012-desember 2015. Forløp starter når en person får nedsatt arbeidsevne, gitt at personen de foregående 12 månedene ikke hadde nedsatt arbeidsevne.

8.6 AFT versus KIA/APS

Vi kan bruke tabell 20 til å sammenlikne i) på-effektene og etter-effektene knyttet til AFT og tiltakspakken for perioden januar 2018 til desember 2021 (grunnmodellen) med ii) på-effektene og etter-effektene knyttet til KIA/APS og tiltakspakken for perioden januar 2012 til desember 2015. Dette er en meningsfull sammenlikning fordi vi i begge estimeringene a) har tatt hensyn til hvordan sannsynligheten for å komme i hver av de absorberende tilstandene endres måned for måned etter at en har fått nedsatt arbeidsevne, og b) har inkludert en tidsdummy på kvartalsnivå som for hver mulige overgang skal fange opp spesifikke forhold for hver tremånedersperiode.

Vi ser at på-effekten er litt mer negativ for AFT (i grunnmodellen) enn for KIA/APS (-58% versus -46%), mens etter-effekten er klart høyere for AFT enn for KIA/APS (172% versus 105%). De to effektene trekker derfor i hver sin retning mht. om AFT er mer effektiv enn APS/KIA for å få seg jobb.

For å avgjøre hvilket tiltak som er mest effektivt, må en også ta hensyn til sannsynligheten for overgang til jobb hvis AFT og KIA/APS ikke virker. Vi vet at i grunnmodellen er gjennomsnittlig sannsynlighet (for hele populasjonen) for overgang til jobb fra en måned til den neste 1,1%, 12 måneder etter at forløpet startet, hvis AFT ikke virker. Det tilsvarende tallet for KIP/APS er 1,2%, dvs. marginalt høyere. I neste kapittel skal vi simulere de to modellene slik at vi kan avgjøre om AFT er mer effektiv enn KIA/APS.

9 Simuleringer

I dette kapittelet skal vi drøfte

- om AFT virker
- om AFT virker sterkere eller svakere enn tiltakspakken
- om AFT virker sterke eller svakere en KIA/APS.

Vår metode for å avgjøre disse spørsmålene er å simulere de estimerte modellene 1, 2 og 4. Det betyr at vi benytter modellens struktur med utvelgelse (seleksjon) til arbeidsmarkedstiltak og de fire alternative overgangene til en absorberende tilstand (ordinær jobb/utvidet jobb, ordinær utdanning, uførepensjonert og annet), kombinert med alle de estimerte parameterne, spesielt de estimerte på-effektene og etter-effektene.³¹

Vår analysepopulasjon er alle individer som fom. november 2016 og frem til desember 2021 er registrert med nedsatt arbeidsevne i våre data. Hver måned i denne perioden kommer det nye individer som har fått nedsatt arbeidsevne; vi refererer til disse som månedskohorter.

Vi følger alle individer i hver månedskohort måned for måned og finner hvem som blir selektert inn til ulike arbeidsmarkedstiltak og hvem som foretar en overgang til en absorberende tilstand. Vi følger hvert individ frem til vedkommende har kommet i en absorberende tilstand. Imidlertid avslutter vi uansett simuleringen etter 10 år. Da har 94% av populasjonen nådd en absorberende tilstand når vi bruker grunnmodellen til å simulere.³²

For å identifisere effekten av AFT, simulerer vi først grunnmodellen (modell 1) når alle på-effekter og alle etter-effekter av AFT og tiltakspakken settes til null (men det er utvelgelse—seleksjon—inn til arbeidsmarkedstiltak, f.eks. til AFT). Fra denne simuleringen finner vi hvor stor andel av populasjonen som når hver av de fire absorberende tilstandene. Deretter simulerer vi grunnmodellen når alle på-effekter og alle etter-effekter knyttet til AFT settes lik de estimerte effektene, se kapittel 8. Igjen finner vi hvor stor andel av populasjonen som når hver av de fire absorberende tilstandene. Virkningen av AFT er endringene i hvor stor andel av populasjonen som når hver absorberende tilstand. Tilsvarende finner vi effekten av tiltakspakken.

9.1 Virkninger på sysselsettings- og utdanningsandel

Når vi simulerer modellen over 10 år i det hypotetiske tilfellet der både på-effekten og etter-effekten til AFT settes til null, men der det er seleksjon inn til AFT iht. de estimerte

³¹ Fordi vi ikke er opptatt av kvartalsvariasjon, ser vi bort ifra de estimerte tidsdummyene på kvartalsnivå.

³² Hvis vi simulerer grunnmodellen i 15 år, når 96% av populasjonen en absorberende tilstand.

parameterne for denne mekanismen, finner vi at 21,1% av dem som blir selektert inn til AFT, får seg jobb etter 10 år, se tabell 21 (Grunnmodellen, kolonnen «Ingen effekt», linjen «Ordinær jobb» under AFT).

Når vi gjentar simuleringen og bruker også alle de estimerte på- og etter-effektene av AFT, finner vi at etter 10 år har 34,3% av dem som blir selektert inn til AFT, fått seg jobb (Grunnmodellen, kolonnen «Effekt», linjen «Ordinær jobb» under AFT i tabell 21). Effekten av AFT er derfor en økning, blant dem som blir selektert inn til AFT, i andelen som får seg en ordinær jobb fra 21,1% til 34,3%. I tillegg gir AFT en økning i andelen som begynner på utdanning (fra 2,3% til 4,7%), en reduksjon i andelen som blir uførepensjonert (fra 23,5% til 19,3%) og en reduksjon i andelen som når den absorberende tilstanden Annet (fra 35,8% til 28,5%).^{33,34}

Tabell 21 Fordeling mellom absorberende tilstander etter simulering over 10 år. Prosent.

	Modell 1 Grunnmodell		Modell 1a Data 2019-2021		Modell 2 Utvidet jobb		Modell 4 KIA/APS	
	Ingen effekt	Effekt	Ingen effekt	Effekt	Ingen effekt	Effekt	Ingen effekt	Effekt
AFT								
Ordinær jobb	21,1	34,3	18,7	31,9	27,5	40,1	16,7	24,9
Ordinær utdanning	2,3	4,7	2,0	3,9	3,8	5,4	7,1	6,8
Uførepensjonert	23,5	19,3	15,6	12,9	19,2	15,5	27,8	28,0
Annet	35,8	28,5	30,9	28,2	35,8	32,2	32,3	27,4
Tiltakspakken								
Ordinær jobb	28,9	47,0	26,1	41,1	32,4	52,0	26,5	40,0
Ordinær utdanning	3,9	4,9	3,4	4,4	4,4	5,1	4,2	6,4
Uførepensjonert	19,6	8,7	12,0	5,7	16,7	7,0	16,8	8,6
Annet	32,1	25,9	28,9	24,7	34,6	29,3	34,7	30,4

Som angitt over, når alle på- og etter-effekter av AFT settes lik null når 21,1% av dem som blir selektert inn til AFT, den absorberende tilstanden «ordinær jobb» i løpet av 10 år. Det tilsvarende tallet blant dem som blir selektert inn til tiltakspakken, er 28,9%, se tabell 21 (Grunnmodellen, kolonnen «Ingen effekt», linjen «Ordinær jobb» under Tiltakspakken). Hvis vi simulerer på nytt og bruker alle de estimerte på- og etter-effektene av tiltakspakken, når 47,0% av dem som blir selektert inn til tiltakspakken, den absorberende tilstanden «ordinær jobb». Effekten av tiltakspakken er derfor en økning (blant dem som blir selektert inn til tiltakspakken)

³³ Når vi «skruer på» virkningene av AFT, endres ikke overgangene til dem som blir selektert inn til tiltakspakken.

³⁴ Tallene i tabell 21 er selvsagt avhengig av simuleringsperioden. Virkningen av AFT mht. andelen i ordinær jobb endres fra 2,8% til 4,3% med 1 års simuleringsperiode, fra 8,7% til 15,6% med 3 års simuleringsperiode, og fra 14,5% til 25,9% med 5 års simuleringsperiode. For tiltakspakken er endringene fra 4,4% til 7,6% (1 års simuleringsperiode), fra 12,5% til 24,8% (3 års simuleringsperiode), og fra 20,6% til 37,8% (5 års simuleringsperiode).

i andelen som får seg en ordinær jobb fra 28,9% til 47,0%. I tillegg gir tiltakspakken en økning i andelen som begynner på utdanning (fra 3,9% til 4,9%), en reduksjon i andelen som blir uførepensjonert (fra 19,6% til 8,7%) og en reduksjon i andelen som når den absorberende tilstanden Annet (fra 32,1% til 25,9%).

Vi kan benytte tabell 21 også til å sammenlikne hvor godt AFT virker ift. KIA/APS. Vi finner at AFT øker sysselsettingsandelen med 13 prosentpoeng, mot 8 prosentpoeng med KIA/APS. Mens AFT øker utdanningsandelen med 2 prosentpoeng, gir KIA/APS en svak reduksjon i utdanningsandelen. Vår drøfting tilsier derfor at AFT virker sterke mht. overgang til sysselsetting og utdanning enn KIA/APS.³⁵

9.2 Virkninger på tid frem til overgang til jobb

Over rapporterte vi at AFT øker andelen som foretar en overgang til tilstanden ordinær jobb. Det tilsier at nettoeffekten av den negative på-effekten og den positive etter-effekten er positiv. Også for tiltakspakken er nettoeffekten av på-effekten og etter-effekten positiv. For å få en bedre forståelse av endringene i sysselsettingsandelen, har vi beregnet hvor langt tid det i gjennomsnitt tar for analysepopulasjonen å nå den absorberende tilstanden «ordinær jobb», dvs. å finne seg sin første jobb etter at en har fått nedsatt arbeidsevne.

Hvis hypotetisk hverken AFT eller tiltakspakken virker, bruker de som blir selektert inn til AFT og som når tilstanden ordinær jobb i løpet av simuleringsperioden på 10 år, i gjennomsnitt 52,1 måneder på å få seg jobb fra forløpet starter, se tabell 22 (Grunnmodellen, linjen «Ingen effekt» under AFT). Hvis derimot AFT virker iht. våre estimeringsresultater, bruker de som blir selektert inn til AFT og som når tilstanden ordinær jobb i løpet av simuleringene over 10 år, i gjennomsnitt 48,4 måneder på å få seg jobb fra forløpet starter (Grunnmodellen, linjen «Effekt» under AFT). AFT leder derfor til en gjennomsnittlig reduksjon på $(52,1 - 48,4 =) 3,7$ måneder til å nå tilstanden ordinær jobb blant dem som når denne tilstanden når vi simulerer over 10 år. Reduksjonen avspeiler at etter-effekten dominerer over på-effekten.

Reduksjonen i gjennomsnittlig antall måneder for å nå tilstanden ordinær jobb (blant dem som når denne tilstanden under simuleringen) skjer parallelt med at andelen som finner seg jobb øker; noen av dem som ikke lyktes med å skaffe seg jobb når AFT ikke virker, har suksess når AFT virker. Denne gruppen bruker ganske lang tid på å skaffe seg jobb, og dette trekker opp gjennomsnittlig antall måneder frem til første jobb. På den annen side reduseres gjennomsnittlig

³⁵ Vår metode for sammenlikning av AFT og KIA/APS sikrer at resultatet ikke avhenger av konjunktorene i de to periodene tiltakene var i bruk.

antall måneder frem til første jobb for dem som lyktes med å komme i arbeid selv før AFT virket. Vårt resultat avspeiler at den siste effekten dominerer.

Vi merker oss at reduksjonen i gjennomsnittlig antall måneder frem til første jobb (blant dem som får seg jobb når AFT virker) er høyere i modell 1a (data fom. januar 2019) enn i grunnmodellen (8,3 måneder mot 3,7 måneder), se tabell 22; dette avspeiler at AFT-effektiviteten har økt over tid. Legg også merke til at reduksjonen i gjennomsnittlig antall måneder frem til første jobb (blant dem som får seg jobb) er litt større med AFT (i grunnmodellen) enn med KIA/APS (3,7 måneder mot 2,6 måneder).

Tabell 22 Gjennomsnittlig antall måneder fra forløpsstart til jobb blant dem som kom i jobb i løpet av simuleringsperioden. Simulering over 10 år.

	Modell 1 Grunnmodell	Modell 1a Data 2019-2021	Modell 2 Utvidet jobb	Modell 4 KIA/APS
AFT				
Ingen effekt	52,1	60,0	50,1	54,2
Effekt	48,4	51,7	45,7	51,6
Tiltakspakken				
Ingen effekt	49,5	53,3	44,6	53,1
Effekt	44,6	46,5	41,1	48,1

Så langt har vi presentert resultater når vi simulerer modellen over 10 år. I tabell 23 har vi vist tilsvarende resultater som i tabell 22 med fire alternative simuleringsperioder: 1 år, 3 år, 5 år og 10 år. Vi ser at når simuleringsperioden reduseres fra 10 år, så reduseres også gjennomsnittlig antall måneder fra forløpsstart til en får seg jobb blant dem som i løpet av simuleringsperioden får seg jobb. I tilfellet der AFT har effekt, reduseres denne perioden fra 52,1 måneder når en simulerer over 10 år til 8,3 måneder når en simulerer over ett år. Resultatet avspeiler at jo kortere simuleringsperiode, jo færre får seg jobb i løpet av simuleringsperioden, se fotnote 30; trolig er det de best kvalifiserte som får seg jobb når vi simulerer over en kort periode.

Tabell 23 Gjennomsnittlig antall måneder fra forløpsstart til jobb blant dem som kom i jobb i løpet av simuleringsperioden. Modell 1 (Grunnmodellen). Fire alternative simuleringsperioder.

Simuleringsperiode	10 år	5 år	3 år	1 år
AFT				
Ingen effekt	52,1	34,2	21,2	8,3
Effekt	48,4	34,2	22,5	9,2
Tiltakspakken				
Ingen effekt	49,5	32,8	21,2	8,0
Effekt	44,6	31,3	21,3	8,8

Vi har gjentatte ganger poengtert at sannsynligheten for å få seg jobb reduseres mens en er på AFT (på-effekten), mens derimot sannsynligheten for å få seg jobb øker etter at AFT er avsluttet (etter-effekten). Dette betyr at til å begynne med har AFT en negativ effekt på overgang til jobb. Vi finner igjen denne effekten i tabell 23: Hvis vi simulerer i kun ett år, tar det i gjennomsnitt 8,3 måneder fra forløpsstart til en får seg jobb (blant dem som får seg jobb i løpet av simuleringsperioden) hvis AFT ikke virker. Hvis derimot AFT virker, *øker* denne perioden til 9,2 måneder, dvs. den negative på-effekten dominerer over den positive etter-effekten. Vi ser fra tabell 23 at først når vi simulerer så lenge som 5 år, er effekten på gjennomsnittlig tid for å få seg jobb like stor når AFT virker som når AFT ikke virker (34,2 måneder). Videre ser vi fra tabell 23 at når vi simulerer i 3 år, er effekten på gjennomsnittlig tid for å få seg jobb omtrent like stor når tiltakspakken virker (21,3 måneder) som når tiltakspakken ikke virker (21,2 måneder).

Vi vet fra diskusjonen over at AFT leder til at flere finner seg jobb (etter en viss periode). Det betyr at ved å satse på AFT får samfunnet i både pose og sekk: Flere får seg jobb og flere kommer raskere i jobb. Det samme gjelder for tiltakspakken; vi ser fra tabell 23 at blant dem som får seg jobb gjennom tiltakspakken, reduseres den gjennomsnittlige tiden til å få seg jobb med $(49,5 - 44,6 =) 4,9$ måneder, dvs. mer enn med AFT i grunnmodellen (3,7 måneder).

I neste kapittel skal vi benytte resultatene i dette kapittelet til å sammenlikne den samfunnsøkonomiske effektiviteten av AFT og tiltakspakken. Videre skal vi beregne om AFT er samfunnsøkonomisk lønnsom, dvs. hvorvidt de genererte samfunnsøkonomiske gevinstene overstiger tiltakets samfunnsøkonomiske kostnader.

9.3 Usikkerhet

Våre resultater er beheftet med usikkerhet gjennom tre kilder. For det første: Vi har spesifisert en statistisk modell som vi estimerer. I likhet med alle andre modeller må modellstrukturen være mindre kompleks enn virkeligheten. Vi har f.eks. sett bort i fra tiltakskjeder. Dette har

betydning for tolkningene av resultatene: Effekten av et tiltak (AFT eller tiltakspakken) omfatter også hvordan tiltaket har påvirket bruken av tiltakskjeder.

For det andre: Vi klarer ikke fullt ut å skille mellom den dype årsaken til et fenomen (kausaltitet) og utvelgelsesmekanismer (seleksjon). Vår statistiske analyse kontrollerer for observerbare kjennetegn mellom individer. Det hadde imidlertid vært ønskelig med data om flere kjennetegn enn det vi har hatt tilgang til, f.eks. om helseforhold; det kan være systematiske forskjeller mellom de som blir valgt ut til AFT, og de som blir valgt ut til tiltakspakken, mht. deltakernes helse og kognitive evner. I vår analyse vil derfor bl.a. helse være del av de uobserverbare forskjellene mellom personer. Rett nok rommer vår modell en mekanisme som sikter mot å ta hensyn til slike forskjeller, men denne mekanismen fungerer ikke perfekt.

For det tredje: Det er usikkerhet knyttet til verdien på de estimerte parameterne. Estimeringen av modellen gir oss punkttestimat for modellens parametere. Vi får også estimert mål for hvor usikkert punkttestimatene er.

Alt i alt er våre resultater beheftet med usikkerhet. De bør derfor ikke betraktes som en fasit, men snarere som et tilskudd til eksisterende kunnskap om tiltakseffekter.

10 Effektivitet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Som angitt i kapittel 1, skal utredningen inkludere både en effektivitetsanalyse og en kost-nytte-analyse. I begge analysene inngår tiltakskostnadene, og vi presenterer først beregningene av disse.

10.1 Tiltakskostnader

AFT og tiltakene i tiltakspakken anskaffes/leveres på ulike måter. I våre beregninger har vi tatt utgangspunkt i faktisk eller beregnet månedskostnad (hvis faktisk kostnad ikke kan oppdrives) og beregnet kostnad per deltaker ved å bruke informasjon om varigheten av tiltaket.

Tabell 24 viser kilder og nøkkeltall for tiltakskostnadene. AFT skiller seg ut ved å være mest kostbart per måned, samt har lengst varighet. Med unntak av utvidet oppfølging – som NAV leverer selv – har vi ikke inkludert noe anslag for NAVs forvaltningskostnader, heller ikke kostnader til oppfølging av deltakerne. NAV har ikke gode anslag på slike kostnader, men kostnadene er trolig små sammenlignet med tilskudd og utgifter til kjøp fra arrangørene.

Tabell 24 beskriver kort hvordan vi har beregnet kostnadene for AFT og tiltakspakken. Informasjon om varighet av tiltakene er hentet fra registerdataene, mens informasjon om kostnader i hovedsak er mottatt fra medarbeidere i NAV. Vi har brukt utgifter og tilskuddssatser som indikator for kostnader (ressursbruk) for de tiltakene som kjøpes eller finansieres med tilskudd. For utvidet oppfølging, som NAV driver selv, har vi brukt informasjon fra Proba's evaluering av dette tiltaket, se Proba (2020).

Tabell 24 Tiltakskostnader. Kilder og nøkkeltall.

Tiltak	Finansieringsform	Kilde	Kostnad per måned (kr)	Varighet (måneder)	Kostnad per deltaker (kr)
AFT	Tilskudd per deltakermåned	Tilskuddssats fra NAV. Varighet fra våre registerdata	17 510	9,2	161 092
AMO	NAV kjøper plasser	Fra NAV. Varighet fra våre registerdata	11 028	4,6	50 727
Oppfølging	NAV kjøper plasser	Proba (2020)	6 228	6,1	37 991
Arbeidstrening	Anskaffes av NAV	NAVs beregninger (gjelder mentor- og inkluderingstilskudd). Varighet fra våre registerdata	317	5,0	1 587
Utvidet oppfølging	Leveres av NAV	Proba (2020)	7 569	6,1	46 171
Veiet gjennomsnitt for tiltakspakken		Veiet med antall deltakere hentet fra NAVs statistikk.	5 047	5,4	27 236

10.2 Effektivitetsanalyse

En effektivitetsanalyse innebærer en sammenligning av kostnadene ved alternative tiltak for å nå et definert mål eller resultat. I «Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser», se Finansdepartementet (2021), heter det:

«Dersom de ulike tiltakene som skal sammenlignes har like nyttevirksomheter, er det ikke nødvendig å verdsette nytten i kroner for å rangere tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Rangeringen vil uansett bare avhenge av kostnadene ved tiltakene. Dette kalles en kostnadseffektivitetsanalyse. Den innebærer å rangere tiltak etter kostnader og finne det tiltaket som vil realisere et ønsket mål til lavest kostnad.»

En effektivitetsanalyse kan være egnet til å sammenligne ulike arbeidsrettede tiltak for samme målgruppe. Man kan beregne kostnadene ved å få en ekstra arbeidssøker i arbeid. Denne kostnaden er lik enhetskostnaden for gjennomføring av tiltaket, dividert med andelen av deltakerne som kommer i arbeid som følge av tiltaket.

I effektivitetsanalysen kombinerer vi kostnadene for AFT og tiltakspakken (per deltaker) med informasjon om hvor stor andel av dem som tar hvert av tiltakene som kommer i arbeid. Det siste henter vi fra tabell 21; disse sysselsettingsandelene er gjengitt i tabellene 25 og 26. Som i tabell 21 skiller vi mellom hvor mange som kommer i jobb hvis et tiltak ikke har effekt, og hvor mange som kommer i jobb hvis tiltaket har den estimerte effekten. Effekten av et tiltak er lik differensen i sysselsettingsandelen.

I analysene nedenfor har vi valgt å holde gruppen som ikke når en absorberende tilstand når vi simulerer modellen i 10 år, utenfor. Grunnen er at vi vet lite om inntektene til denne gruppen. Fordi vi holder denne gruppen utenfor, har vi normalisert sysselsettingsandelene til de fire gruppene (jobb, utdanning, uføretrygdet og andre), dvs. vi korrigerer disse andelene slik at summen av andelene blir 100%.

Tabell 25 Sysselsettingsandeler. AFT.

	Andeler			Normaliserte andeler		
	Ingen AFT effekt	AFT effekt	Differanse prosentpoeng	Ingen AFT effekt	AFT effekt	Korrigert differanse
Jobb	21,1 %	34,3 %	13,2	25,5 %	39,5 %	14,0%
Utdanning	2,3 %	4,6 %	2,4	2,7 %	5,4 %	2,6%
Uføretrygd	23,5 %	19,3 %	-4,1	28,4 %	22,3 %	-6,1%
Andre	35,8 %	28,5 %	-7,3	43,3 %	32,8 %	-10,5%
Sum	82,6 %	86,8 %	4,2	100,0 %	100,0 %	0,0%

Tabell 26 Sysselsettingsandeler. Tiltakspakken.

	Andeler			Normaliserte andeler		
	Ingen effekt av tiltaks-pakken	Effekt av tiltaks-pakken	Differanse Prosent-poeng	Ingen effekt av tiltaks-pakken	Effekt av tiltaks-pakken	Korrigert differanse
Jobb	28,9 %	47,0 %	18,1	34,3 %	54,4 %	20,1 %
Utdanning	3,9 %	4,9 %	1,1	4,6 %	5,7 %	1,1 %
Uføretrygd	19,6 %	8,6 %	-10,9	23,2 %	10,0 %	-13,2 %
Andre	32,1 %	25,9 %	-6,1	38,0 %	30,0 %	-8,0 %
Sum	84,4 %	86,5 %	2,1	100,0 %	100,0 %	0,0 %

I tabell 27 har vi kombinert beregninger av tiltakenes effekt på sysselsettingen, se tabellene 25 og 26, med anslag på kostnader per deltaker, se tabell 24. Tiltakspakken har sterkere effekt på andelen som kommer i jobb som følge av tiltaket og er langt mindre ressurskrevende enn AFT. Kostnad per ekstra sysselsatt, som er lik kostnad per deltaker delt på hvor stor andel av tiltaksdeltakerne som kommer i jobb pga. tiltaket, er $(161\,092 / 0,14 =) 1\,150\,230$ kroner for AFT og $(27\,236 / 0,201 =) 135\,532$ kroner for tiltakspakken. Tiltakspakken er dermed klart mest kostnadseffektiv.

Tabell 27 Kostnadseffektivitet mhp. jobb. AFT og tiltakspakken.

	AFT	Tiltakspakken
Økt sysselsettingsandel (%)	14,0	20,1
Kostnad (kr) per tiltaksdeltaker	161 092	27 236
Kostnad (kr) per sysselsatt	1 150 230	135 532

Fordi både AFT og tiltakspakken påvirker overgangene også til utdanning og uføretrygd, foruten overgangen til sysselsetting, er et effektivitetsmål for arbeid noe snevert. For å ta hensyn til virkningene også på utdanning og uføretrygdene av et tiltak, skal vi nedenfor sammenliknet de samfunnsøkonomiske kostnadene og gevinstene ved hvert av de to tiltakene. Vi er spesielt opptatt av om tiltakene genererer et samfunnsøkonomisk overskudd.

10.3 Samfunnsøkonomisk nytte av tiltakene

Nytteeffektene av et arbeidsrettet tiltak som AFT antas vanligvis å være knyttet primært til:

1. Økt kapasitet i økonomien ved hjelp av økt tilgang på arbeidskraft
2. Bedre livskvalitet for den som kommer i arbeid.

Det finnes også forskning som indikerer andre effekter, bl.a.

3. Bedre helse og redusert behandlingstkostnader for dem som kommer i arbeid
4. Ringvirkninger til nærstående.

Beregninger av helseeffekter av å komme i arbeid viser usikre og sprikende resultater, se Legard (2023). En del studier finner positive effekter på psykisk helse og dermed lavere behandlingstkostnader for slike lidelser, mens øvrige helseeffekter er usikre. Vi har ikke forsøkt å tallfeste nytte knyttet til helseeffekter.

Forskning tyder på at en persons stilling på arbeidsmarkedet og bruk av velferdsytelser har en «smitteeffekt» til nærstående, både i familien og nabolaget, se Markussen og Røed (2015). Når én person går fra å være arbeidssøker eller utenfor arbeidsstyrken til å begynne å jobbe, øker sannsynligheten for at også nærstående kommer i, eller fastholder, yrkesdeltagelse. Heller ikke denne virkningen har vi forsøkt å tallfeste.

Effektene via helse og smitteeffekter er neppe avgjørende for en sammenligning av kostnad-nytte for AFT opp mot andre tiltak, selv om utelatelse av helseeffekter innebærer en undervurdering av de samfunnsøkonomiske gevinstene for personer med mentale lidelser. Lamøy (2021) oppgir at 35% av

AAP-mottakerne i deres analyse hadde en psykisk lidelse. Hvis mange av disse får en helsegevinst av å komme i arbeid, vil det innebære en betydelig ekstra nytte ved å komme i arbeid.

10.3.1 Beregning av produksjonsbidrag og overføring

Fra simuleringen av modellen har vi informasjon om hvor stor andel av tiltaksdeltakerne som havner i hver (absorberende) tilstand, se tabellene 25 og 26. Vi skal anta at fordelingene i kolonnene «AFT effekt» og «Effekt av tiltakspakken» gjelder i alle år etter at et tiltak (AFT eller tiltakspakken) er gjennomført.

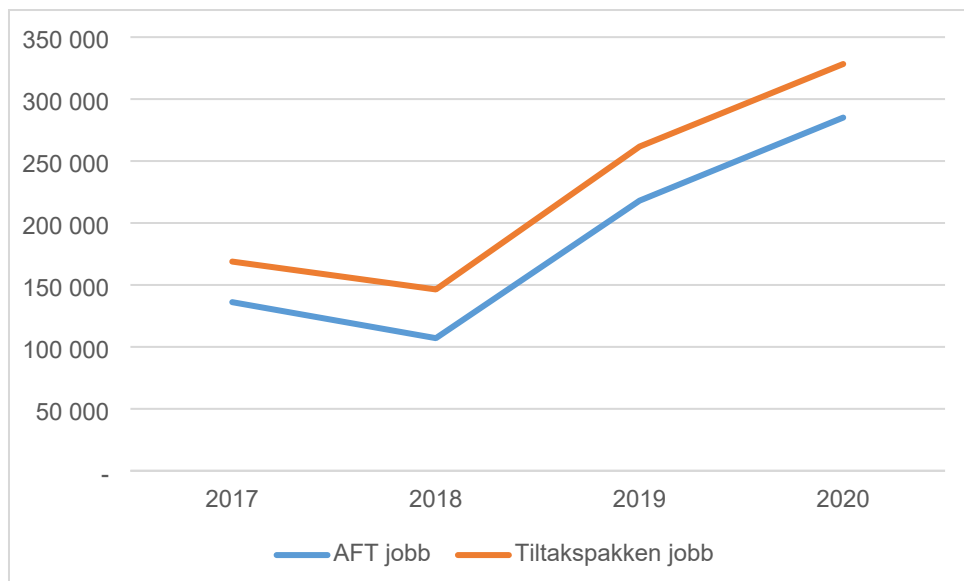
For å beregne nytten av tiltakene, må vi anslå hvor mye deltakerne vil bidra med i hele beregningsperioden og dessuten hvor mye de ville bidratt med i fravær av tiltak; simuleringene gir oss ikke informasjon om dette.

Fra våre data har vi informasjon om hvor mye tiltaksdeltakerne mottar i årlige lønnsinntekter og overføringer. Figur 12 viser gjennomsnittlig lønnsinntekt til dem som kom i jobb i 2020 etter å ha deltatt på AFT eller tiltakspakken. I 2017 var disse personene ikke registrert med nedsatt arbeidsevne, men det var de i 2018 og også i deler av 2019. Disse personene deltok på ulike tiltak i 2018 og 2019; i figuren skiller vi mellom de som tok AFT som sitt første tiltak etter at de fikk nedsatt arbeidsevne, og de som tok tiltakspakken som sitt første tiltak etter at de fikk nedsatt arbeidsevne. I 2020 hadde ingen lenger nedsatt arbeidsevne. Vi ser fra figuren at gjennomsnittlig lønnsinntekt falt litt fra 2017 til 2018, men steg betydelig fra 2018 til 2019 og videre til 2020.

Utviklingen i gjennomsnittlig lønnsinntekt viser en vekst på 109% fra 2017 til 2020 for AFT-gruppen. Tiltaket er anslått å øke andelen i jobb med 55%, som her svarer til 14 prosentpoeng (økt sysselsettingsandel fra 25,5% til 39,5%). Dette betyr at en betydelig del av inntektsøkningen fra 2017 til 2020 avspeiler at flere er i jobb. Resten av inntektsøkningen må skyldes høyere lønn. Denne lønnsøkningen avspeiler dels den generelle lønnsveksten i Norge i den aktuelle perioden, som var i størrelsesorden 10%, se SSB (2023). Våre tall tilsier imidlertid at deltakerne på AFT som senere fikk seg jobb, hadde en ekstra lønnsvekst (utover den generelle lønnsveksten). Den ekstra lønnsveksten kan anslås til 23 % fra 2017 til 2020.³⁶ For deltakerne i tiltakspakken var det en tilsvarende ekstra lønnsvekst på 11%. Ettersom den ekstra lønnsveksten ikke følger av beregningen av effektene av tiltaket, har vi holdt denne utenfor i vår hovedberegning, men vi har den med i drøftingen.

I hovedberegningen av nytte/kostnad har vi lagt til grunn at for de som fikk seg jobb i 2020, var realinntektsnivået konstant fom. 2020.

³⁶ Samlet vekst i arbeidsinntekt var 109%. Av dette kan 55% forklares med høyere andel i jobb og 10% med generell lønnsvekst. Det innebærer en «uforklart inntektsvekst på 23%. Dette er resultat av beregningen $2,09/(1,55*1,1)=1,23$). En tilsvarende beregning for tiltakspakken indikerer svakere økning (11%) i inntekt per sysselsatt som følge av tiltaket.



Figur 12 Gjennomsnittlig lønnsinntekt 2017-20 for personer som fikk nedsatt arbeidsevne i 2018, men som ikke lenger hadde nedsatt arbeidsevne i 2020.

Vi har beregnet gjennomsnittlig arbeidsinntekt og overføringer i hver av de fire tilstandene (jobb, utdanning, uføretrygdet og andre) separat for AFT-gruppen og tiltaksgruppen og brukt disse tallene til å beregne effektene av tiltakene på arbeidsinntekt og overføringer. Forutsetningene er vist i tabell 28 (for AFT-gruppen) og tabell 29 (for tiltaksgruppen).

I de to tabellene er andelene i kolonne 2 og 3 normalisert, det vil si at vi har utelatt personer som iht. simuleringene ikke kommer i en absorberende tilstand.

Data for lønnsinntekter og overføringer i kolonne 4 og 5 gjelder 2020, og er hentet fra vårt datamateriale. De vektete gjennomsnittene i de to nederste linjene er beregnet ved hjelp av vektene i kolonne 2 og 3 og inntektene i kolonne 4 og 5.

Tabell 28 Sentrale forutsetninger for AFT.

Tilstander	Andeler		Inntekt i 2020	
	Før tiltaket	Etter at tiltaket har hatt effekt	Arbeidsinntekt	Overføring
Jobb	25,5 %	39,5 %	285 087	59 550
Utdanning	2,7 %	5,4 %	29 200	94 533
Uføretrygdet	28,4 %	22,3 %	11 000	300 867
Andre	43,3 %	32,8 %	32 798	108 810
Vektet gjennomsnitt. Før tiltaket			90 938	150 362
Vektet gjennomsnitt. Etter at tiltaket har hatt effekt			127 512	131 327

De to nederste linjene viser at med våre forutsetninger medfører AFT-tiltaket at deltakernes gjennomsnittlige arbeidsinntekt øker med nær 38 tusen kroner (128 tusen minus 91 tusen kroner) per år, mens deres gjennomsnittlige inntekt fra overføringer reduseres med rundt 19 tusen kroner.

Tabell 29 Sentrale forutsetninger for tiltakspakken.

Tilstander	Andeler		Inntekt i 2020	
	Før tiltaket	Etter at tiltaket har hatt effekt	Arbeidsinntekt	Overføring
Jobb	34,3 %	54,4 %	328 325	60 162
Utdanning	4,6 %	5,7 %	59 247	91 075
Uføretrygdet	23,2 %	10,0 %	17 605	312 738
Andre	38,0 %	30,0 %	71 842	125 823
Vektet gjennomsnitt. Før tiltaket			146 552	145 081
Vektet gjennomsnitt. Etter at tiltaket har hatt effekt			205 110	106 844

Tiltakspakken gir med våre forutsetningen en økning i gjennomsnittlig arbeidsinntekt på nær 59 tusen kroner og en reduksjon i overføringer på vel 38 tusen kroner.

I fravær av detaljerte tall for deltakernes inntekter i ulike faser (bl.a. mens de er på tiltak og straks etterpå), skal vi forutsette at virkningene av tiltakene skjer momentant året etter at en startet på tiltaket. Dette er i tråd med vårt funn om at for gruppen som begynte på AFT i 2018, tok det i gjennomsnitt 6,6 måneder å komme i arbeid etter førstegangs avsluttet AFT (gitt at en fikk seg jobb innen utgangen av 2021). Vi viser også til analysen i Lamøy (2021) som tilsier at for de fleste som kommer i jobb etter at AAP opphører, skjer overgangen til arbeid umiddelbart eller etter kort tid. Vi har derfor antatt at endringer i sammensetningen mellom tilstander skjer året etter at tiltaket er påbegynt. Vi minner om at med våre forutsetninger er det bare gjennom endring i fordelingen mellom varige tilstander at det oppstår virkninger på gjennomsnittsinntektene.

Våre tall er basert på personers løpende inntekt. Arbeidsgiver vil i tillegg betale sosiale kostnader og arbeidsgiveravgift. Produksjonsbidraget må antas å tilsvare arbeidsgivers kostnader knyttet til bruk av arbeidskraft, se Finansdepartementet (2021). Vi har lagt til grunn at arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader (herunder pensjonsinnskudd) tilsvarer 20% av direkte lønnsutgifter. Dette er kanskje noe lavt - arbeidsgivergiften alene utgjør 14,1% i de fleste næringer og regioner. Men våre definerte grupper har lave inntektsnivåer, og pensjonsinnskuddene – regnet i prosent av inntekt – er lave på slike inntektsnivåer.

10.3.2 Skatt og skattekostnad

Beskatning medfører en kostnad for økonomien. Det er vanlig å legge til grunn at beskatning medfører en samfunnsøkonomisk kostnad tilsvarende 20% av skatteprovenyet pga. effektivitetstap/vridningseffekter. Hvis et tiltak medfører netto økte offentlige utgifter, må det finansieres gjennom økt beskatning, med påfølgende samfunnsøkonomisk kostnad.

I tabellene 28 og 29 viste vi beregnet nivå på overføringer (typisk fra inntektssikringsordninger som AAP og uføretrygd) både før en starter på et tiltak og etter at tiltaket er gjennomført. Disse overføringene inngår i grunnlaget for beregning av netto skattekostnad.

Offentlige nettoutgifter påvirkes også av at tiltakene skal finansieres og at individene som er på AFT og tiltakspakken, betaler skatt. Vi har lagt til grunn en marginalsatt på 22%. Dette er skattesatsen for personinntekter på moderat nivå. Rett nok er det et bunnfradrag for personskatten, men alle våre grupper har gjennomsnittsinntekt over dette fradraget og vi kan derfor se bort fra fradraget i beregningene.

Skattekostnaden blir dermed 20% av: overføringer pluss tiltakskostnad minus 22% av samlet personinntekt.

10.3.3 Diskontering

Vi følger anbefalingen i Finansdepartementets rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser, se Finansdepartementet (2021), om å bruke en realdiskonteringsrate på 4% (gjelder tiltak med virkninger under 40 år).

10.3.4 Valg av tidsperiode

Både i våre og de fleste andre beregninger av effekter av arbeidsrettede tiltak er resultatperioden – antall år etter tiltaket – kort. I prinsippet skal man i samfunnsøkonomiske analyser sette kalkulasjonsperioden lik den perioden der tiltaket har virkninger. I våre beregninger vil det være virkninger for den enkeltes deltagelse i arbeid som er avgjørende – ikke hvor lenge tiltaket opprettholdes.

Lamøy (2021) viser hvor stor andel av tidligere AAP-mottakere som er i arbeid 1-8 år etter at de avsluttet AAP-løpet, avhengig av hva de gikk til rett etter AAP-perioden (arbeid, uførhet, annet). For gruppen som gikk direkte til arbeid, var 75% fortsatt i arbeid etter 8 år. Artikkelen viser samlet inntekt for ulike grupper, men ikke fordelingen mellom arbeidsinntekt, overføringer og andre inntekter. De som gikk til arbeid, hadde en gjennomsnittlig lønnsinntekt på mellom 3,75 og 4,5 G, noe som indikerer at de neppe kan motta overføringer i stort omfang, heller ikke 8 år etter at de gikk fra AAP til arbeid.

For de som ikke gikk direkte til arbeid, er det også stor grad av stabilitet mht. andelen som (etter hvert) jobber og deres medfølgende inntektsnivå.

Vi mener Lamøy (2021) klart indikerer at det er grunn til å tro at tiltakene har langvarige virkninger. Vi har derfor brukt en analyseperiode på 10 år og mener dette ikke framstår som overdrevent. I vårt referansetilfelle har vi, som angitt over, lagt til grunn at sammensetningen av tilstandene ikke endres etter at tiltaket er avsluttet. Lamøy (2021) indikerer at det mest realistiske er at virkningene av tiltakene avtar noe over tid, men at virkningene er betydelige også etter 8 år. Vi har derfor også analysert et tilfelle der gjennomsnittsinntektene endres over tid, se nedenfor.

10.3.5 Hovedresultater

Tabellene 30 og 31 viser våre beregninger for samfunnsøkonomiske virkninger av henholdsvis AFT og tiltakspakken. Av pedagogiske hensyn viser vi ikke-neddiskonterte strømmer. Som angitt over antar vi at det genereres virkninger året etter at tiltaket er avsluttet og at disse virkningene er de samme i alle fremtidige år.

Hovedkonklusjonene er som følger:

1. Både AFT og tiltakspakken er samfunnsøkonomisk lønnsomme
2. Tiltakspakken er mer lønnsom enn AFT, dels fordi kostnadene er lavere, men primært fordi tiltakspakken har sterkere positive virkninger for overgang til arbeid.

Basert på resultatene i tabellene 30 og 31, har vi beregnet neddiskonterte samfunnsøkonomiske virkninger. AFT gir et netto samfunnsøkonomisk bidrag på 149 tusen kroner per deltaker, mens tiltakspakken gir 513 tusen kroner. Den viktigste forskjellen mellom tiltakene er at tiltakspakken gir sterkere effekt på overgang til arbeid. Forskjellene i kostnader betyr mindre.

Tiltakene har negative netto samfunnsøkonomiske bidrag i begynnelsen (på grunn av tiltakskostnadene). For AFT tar det nær fem år å «tjene inn» kostnadene. For tiltakspakken tar det mindre enn ett år.

10.3.6 Drøfting

Våre beregninger bygger på en rekke forenklerende forutsetninger. De fleste av disse har trolig begrenset betydning for hovedkonklusjonene. Blant forenklingene er:

- Vi har antatt samme arbeidsinntekt – for de som er i en gitt tilstand (jobb, utdanning, mv) – før og under tiltaksdeltagelse. Trolig medfører tiltaksdeltagelse en på-effekt som medfører at arbeidsinntekten er lavere mens tiltaket pågår. Lavere arbeidsinntekt under tiltaksdeltagelse reduserer lønnsomheten av tiltakene. Men selv om vi forutsetter ingen arbeidsinntekt mens tiltaket pågår og erstatter denne inntekten med overføringer, vil fortsatt begge tiltakene vært klart lønnsomme.
- Vi har forutsatt at lønnsinntekten er uforandret gjennom hele beregningsperioden etter at tiltaket er avsluttet. Vi har imidlertid vist til at analysen i Lamøy (2021) tyder på at virkningene vil avta på sikt. Drøftingen i Lamøy (2021) tilsier at 2/3 av effekten på lønnsinntekten kan være borte 8

år etter at tiltaket er gjennomført.³⁷ Vi har derfor laget et alternativt scenario der 2/3 av inntektsøkningen etter tiltaksdeltagelsen forsvinner gradvis (lineært) over 8 år. Samtidig forutsetter vi at 2/3 av reduksjonen i lønnsinntekten kompenseres gjennom økte overføringer. Resultatet er selvsagt at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten reduseres, men tiltakene er fortsatt samfunnsøkonomisk lønnsomme: Netto nåverdi blir 71 tusen kroner med AFT og 415 tusen kroner med tiltakspakken.

- Vi har antatt at tiltakene har effekt på andelen av deltakerne som kommer i (varig) arbeid, men at tiltaket ikke påvirker lønnen til dem som kommer i arbeid. Dette er trolig lite realistisk: også lønnsnivået kan bli påvirket. Imidlertid har vi ikke noe godt grunnlag for å etablere forutsetninger om hvor sterk virkningen kan være. I tilknytning til omtalen av figur 12 viste vi at AFT ser ut til å øke arbeidsinntektene for dem som kommer i jobb med 23%. Tilsvarende tall for tiltakspakken er 11%. Dette øker netto nåverdi av AFT og tiltakspakken til henholdsvis 149 og 513 tusen kroner.
- I kapittel 9 dokumenterte vi at andelen som kommer i jobb, er høyere jo flere år vi simulerer over; i beregningene i dette kapitlet bruker vi resultatene fra tilfellet der vi simulerer over 10 år. Også differensen i sysselsettingsandelen mellom tilfellet der et tiltak har effekt (AFT eller tiltakspakken) og der tiltaket ikke har effekt, øker jo flere år vi simulerer over. Likevel har vi i beregningene over lagt til grunn at tiltaket tar ett år og at endringene i sammensetningen mellom tilstandene skjer året etter. Dette kan synes noe optimistisk. Hvis vi alternativt legger til grunn at endringene i sammensetningen mellom tilstander skjer tre år etter at tiltaket innføres, dvs. det er to år mellom tiltaksåret og det året der effektene for første gang kommer, reduseres det samfunnsøkonomiske overskuddet knyttet til AFT fra 149 tusen til 62 tusen. Det samfunnsøkonomiske overskuddet knyttet til tiltakspakken reduseres fra 513 tusen til 375 tusen. Begge tiltakene gir fremdeles et positivt samfunnsøkonomisk bidrag.
- Gjennomsnittlig varighet av AFT er mye lenger enn gjennomsnittlig varighet av alle tiltakene i tiltakspakken. Kanskje kan tiltakspakken ses som et mer realistisk alternativ til AFT hvis man åpner for samme varighet. Hvis man forutsetter at tiltakspakken skal ha samme varighet som AFT, øker dette kostnaden ved pakken med 20 tusen kroner. På den annen side tilsier denne endringen at flere kan komme i arbeid. Vår modell kan imidlertid ikke brukes til å anslå sysselsettingseffekten av å øke antall måneder med deltakelse på tiltakspakken. Dermed får vi ikke identifisert virkningen på det samfunnsøkonomiske lønnsomheten av tiltakspakken av en slik hypotetisk endring.

³⁷ Dette er basert på utviklingen i forskjellen mellom «Jobb» og «Annen overgang» i figur 1 i Lamøy (2021). Overgang til «Jobb» øker inntekten med cirka 1,5G mer enn inntektsøkningen for «Annen overgang». Etter 8 år er 2/3 av økningen i differansen borte. Inntektsbegrepet som er brukt i Lamøy-studien, kan ses som et uttrykk for arbeidsinntekt. Gevinstene ved å hindre overgang til uføretrygd er mer varige: om lag 60% av økning i arbeidsinntekt opprettholdes 8 år senere.

Beregningene og drøftingen over rokker ikke ved hovedkonklusjonene:

- Både AFT og tiltakspakken har positiv samfunnsøkonomisk lønnsomhet
- Tiltakspakken framstår som mer lønnsom enn AFT

I samfunnsøkonomiske analyser av et tiltak skal man sammenligne med det beste realistiske, alternative tiltaket. I vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet av AFT blir da spørsmålet om tiltakspakken kan anses som et realistisk alternativ til AFT. Hvis dette er tilfelle, bør en tilby tiltakspakken, ikke AFT.

Fra diskusjonen i kapittel 9 vet vi at når vi nuller ut alle på- og etter-effektene av både AFT og tiltakspakken, er det en høyere andel blant dem som blir selektert inn til tiltakspakken, enn blant dem som blir selektert inn til AFT, som når tilstanden «ordinær jobb» (28,9% versus 21,1% når vi simulerer over 10 år). Denne forskjellen indikerer at rekrutteringen til de to tiltakene er ulik: De som blir selektert inn til AFT, har trolig dårlige forutsetninger for å få seg jobb enn de som blir selektert inn til tiltakspakken. Dette kan avspeile at de som blir selektert inn til AFT, har dårligere helse, dårligere kognitive evner og kanskje større utfordringer med selvfølelsen enn de som blir utvalgt til å delta på tiltakspakken. Denne observasjonen er i tråd med Oslo Economics (2020) som skriver (side 7): «Det er vårt inntrykk at deltakerne ved oppstart av AFT i hovedsak står langt unna arbeid.»

I prinsippet kunne vår studie kontrollert direkte for forskjeller i helseforhold, men vi har ikke tilgang til denne type data. Dette er viktig for hvordan en bør tolke våre resultater. Forskjellen i helseforhold kan innebære at for en del av dem som deltar på AFT, kan tiltakspakken være uegnet, mens for andre kan tiltakspakken være et realistisk alternativ.

Tabell 30 AFT-gruppen. Samfunnsøkonomiske bidrag med og uten AFT-tiltaket. Realverdier i tusen kroner, som ikke er neddiskontert.
 Periode: Fra året før tiltak (år 0), via tiltaksåret (år 1), til ni år etter tiltaket (år 10).

AFT	År	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Tiltakskostnader	-	161	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	Produksjonsbidrag	109	109	150	150	150	150	150	150	150	150	150
3	Overføring	150	150	131	131	131	131	131	131	131	131	131
4	Skatt (=0,22*(2+3))	57	57	62	62	62	62	62	62	62	62	62
5	Skattekostnad (=0,2*(1+3-4))	19	51	14	14	14	14	14	14	14	14	14
6	Netto (=2-1-5)	90	-103	136	136	136	136	136	136	136	136	136
Ikke AFT												
1	Tiltakskostnader	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	Produksjonsbidrag	109	109	109	109	109	109	109	109	109	109	109
3	Overføring	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150
4	Skatt (=0,22*(2+3))	57	57	57	57	57	57	57	57	57	57	57
5	Skattekostnad (=0,2*(1+3-4))	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19
6	Netto (=2-1-5)	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90
Virkning av AFT		-	-193	46	46	46	46	46	46	46	46	46

Tabell 31 Gruppen som tar tiltak fra tiltakspakken. Samfunnsøkonomiske bidrag med og uten tiltak. Realverdier i tusen kroner, som ikke er neddiskontert.
 Periode: Fra året før tiltak (år 0), via tiltaksåret (år 1), til ni år etter tiltaket (år 10).

Tiltakspakken	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1 Tiltakskostnader	-	27	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2 Produksjonsbidrag	176	176	246	246	246	246	246	246	246	246	246
3 Overføring	107	107	107	107	107	107	107	107	107	107	107
4 Skatt (=0,22*(2+3))	62	62	78	78	78	78	78	78	78	78	78
5 Skattekostnad (=0,2*(1+3-4))	9	14	6	6	6	6	6	6	6	6	6
6 Netto (=2-1-5)	167	134	240	240	240	240	240	240	240	240	240
Ikke tiltakspakken											
1 Tiltakskostnader	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2 Produksjonsbidrag	176	176	176	176	176	176	176	176	176	176	176
3 Overføring	107	107	107	107	107	107	107	107	107	107	107
4 Skatt (=0,22*(2+3))	62	62	62	62	62	62	62	62	62	62	62
5 Skattekostnad (=0,2*(1+3-4))	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
6 Netto (=2-1-5)	167	167	167	167	167	167	167	167	167	167	167
Virkning av tiltakspakken	-	-33	73	73	73	73	73	73	73	73	73

11 Anbefalinger

Vårt oppdrag har bl.a. omfattet å beregne det samfunnsøkonomiske bidraget fra tiltaket arbeidsforberedende trening (AFT). Vi finner at bidraget er positivt. Det tilsier å fortsette å tilby dette arbeidsmarkedstiltaket.

Som del av oppdraget skal vi også sammenlikne AFT med andre arbeidsmarkedstiltak som tilbys personer med nedsatt arbeidsevne. Det fins imidlertid ingen tiltak som opplagt kan sammenliknes med AFT. Vi har løst oppdraget med å konstruere et hypotetisk tiltak som vi kaller for tiltakspakken. Det omfatter arbeidstrening, oppfølging og AMO-kurs.

Individer med nedsatt arbeidsevne får i dag tilbud om AFT eller andre arbeidsmarkedstiltak. Vi har derfor bygget en statistisk modell der personer med nedsatt arbeidsevne kan bli selektert inn til AFT, eller selektert inn til den konstruerte tiltakspakken, eller hverken få tilbud om AFT eller tiltakspakken.

Vi finner at også det samfunnsøkonomiske bidraget fra tiltakspakken er positivt. Siden tiltakspakken er en konstruksjon, bør en være forsiktig med å sammenlikne det samfunnsøkonomiske bidraget fra denne pakken med det samfunnsøkonomisk bidraget fra AFT.

Det er også en annen grunn til at en bør være forsiktig med å sammenlikne det samfunnsøkonomiske bidraget fra AFT og tiltakspakken: Vår analyse har avdekket at sammensetningen av dem som blir selektert inn til AFT avviker fra sammensetningen til dem som blir selektert inn til tiltakspakken. Det kan avspeile at det er store helseforskjeller mellom de to gruppene. Hvis vi hadde hatt tilgang til et svært rikt og detaljert datasett om helseforhold, kunne vi i prinsippet ha kontrollert for alle disse forskjellene, men det har vi ikke. Derfor må våre resultater tolkes med forsiktighet.

Trolig får forskere aldri tilgang til tilstrekkelig gode helsedata, bl.a. om psykisk helse, slik at en kan kontrollere tilstrekkelig godt for helseforskjeller. Derfor vil analyser som tar utgangspunkt i seleksjon inn til alternative arbeidsmarkedstiltak, ha klare begrensninger. Fins det et alternativ til slike analyser?

Fra et forskerståsted er det opplagte alternativet *randomisering* rundt deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. En mulighet kan være som følger: Personer som etter tradisjonelle vurderinger er kandidater til å delta på AFT, deles først i to grupper. Gruppe 1 omfatter de som ut fra helseforhold, eller andre forhold, ikke bør delta på andre arbeidsmarkedstiltak enn AFT (og som heller ikke er aktuelle for VTA). Gruppe 2 omfatter de som NAV-veilederne mener kan ha utbytte også av andre tiltak enn AFT. Gruppe 1 kan omfatte alle tvilstilfeller.

Gruppe 2 deles inn flere undergrupper gjennom loddtrekning. Noen trekkes ut til å delta på AFT (Gruppe 2a). Noen trekkes ut til å delta på en kombinasjon av andre tiltak enn AFT, f.eks. utvalgte AMO-kurs og oppfølging (Gruppe 2b). Andre igjen trekkes ut til delta på en annen kombinasjon av andre tiltak enn AFT (Gruppe 2c), osv. Deretter følger en alle personene over noen år. Til slutt sammenliknes utfallene fra de ulike gruppene for å identifisere hvilken gruppe som har hatt høyest overgang til jobb eller utdanning.

Vi tror en slik tilnærming klart vil bedre mulighetene for en reell vurdering av AFT. Men også med et slikt opplegg vil det være kilder til feilslutninger, noen mer alvorligere enn andre.

Selv om det utarbeides en veileder med kriterier for å dele de potensielle AFT-deltakerne i gruppe 1 og gruppe 2, kan NAV-veiledere tolke regelverket forskjellig, eller til og med bevisst være mer forsiktig enn det regelverket tilsier med å fordele personer til gruppe 2 (de som ikke får tilbud om AFT). Strengt tatt er ikke dette et problem så lenge alle som blir plukket ut til gruppe 2, fordeles tilfeldig mellom undergruppene. På den annen side vil en slik praksis fra NAV-veilederne selvfølgelig ha betydning for sammensetningen av gruppe 2, og dermed hvilken gruppe sammenlikningen mellom AFT og alternativene til AFT faktisk gjelder for.

En annen mulighet kan være at personer som blir plukket ut til gruppe 2, kan opptre forskjellig avhengig av hvilken undergruppe de blir trukket ut til. Kanskje noen som blir trukket ut til AFT, ikke ønsker å bli assosiert med denne gruppen og dette påvirker deres deltakeratferd. En annen mulighet kan være at noen som ikke blir trukket ut til AFT, opplever det som vanskelig å gå på tiltak sammen med personer som har bedre forutsetninger enn en selv til å lykkes med å få seg jobb. Dermed reduseres deres utbytte av aktivitetene på tiltaket.

Så lenge mennesker responderer på utfallet av randomiseringen, vil det være potensielle feilkilder når data analyseres. Men det bør ikke forhindre at et prøveforsøk vurderes. Randomisering er trolig den eneste farbare veien som kan gi et solid grunnlag for å vurdere AFT mot alternative (kombinerte) arbeidsmarkedstiltak. Dette er i tråd med Oslo Economics (2020) som skriver (s. 7): «En slik effektevaluering [av AFT] bør ideelt sett baseres på en randomisert studie.»

Hvis det skulle viser seg at nesten alle potensielle AFT-deltakerne utelukkende bør delta på AFT, er det likevel av interesse å vurdere alternative utforminger og innretninger av AFT. Også dette kan testes gjennom randomisering.

Referanser

- Cameron, I. m.fl. (2020). *Best Practice for Vocational Programs*. Report, John Walsh Centre for Rehabilitation Research, The University of Sydney.
- Finansdepartementet (2021). *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*. Rundskriv R-109.
- Gaure, S., Røed, K. og T. Zhang (2007). Time and causality: A Monte Carlo assessment of the timing-of-events approach, *Journal of Econometrics*, Volume 141, Issue 2, 2007, 1159-1195.
- Legard (2023). *Samfunnsøkonomiske gevinster ved økt sysselsetting av personer med funksjonsnedsettelse*. AFI rapport 2023/13.
- Markussen, S. og K. Røed (2014). The impacts of vocational rehabilitation. *Labour Economics* 31, 1-13.
- Møller, G. og J. Sannes (2009). *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. Telemarksforskning, TF-rapport nr. 253.
- NAV avgangsstatistikk. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/statistikk>
- Oslo Economics (2020). *Arbeidsforberedende trening (AFT)*. Rapport nummer 2020-73
- Proba (2019). *Resultater av oppfølgingstiltak. Delrapport 1*. Rapport 2019-08
- Proba (2020). *Resultater av oppfølgingstiltak. Delrapport 2*. Rapport 2020-08
- Regjeringen (2015). Lastet ned 12.4.2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/allmenn-hoyring---forslag-til-forenklinger-og-endringer-i-regelverket-om-arbeidsmarknadstiltak/id2422655/>
- SSB (2023). Nasjonalregnskap, tabell 09175: Lønn og sysselsetting, etter statistikkvariabel, næring og kvartal. <https://www.ssb.no/statbank/table/09175>. Lastet ned fra SSBs nettbank 25.8.2023.
- Tiltaksforskriften (2015). Lastet ned 12.4.2023 fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-12-11-1598>.
- von Simson, K. (2023). Hva virker for hvem? Kunnskapsoversikt over effekter av arbeidsmarkedstiltak på sysselsetting og arbeidstilbud. Norske erfaringer. Rapport 1, NAV.
- von Simson, K. og I. Hardoy (2020). Tackling disabilities in young age—Policies that work. *IZA Journal of Labor Policy* 10(1).