

## Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer.

Kristine von Simson, forsker II, Institutt for samfunnsforskning

Utarbeidet på oppdrag for Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe, januar 2019.

Formålet med denne kunnskapsoversikten er å sammenfatte og vurdere vitenskapelig forskning omkring effekter av ulike typer aktiveringspolitikk i Norge. Med aktiveringspolitikk menes her tiltak/innsats som har som formål å hjelpe personer som står utenfor eller på kanten av arbeidsmarkedet til å komme i jobb og få en stabil tilknytning til arbeidslivet. Dette favner bredere enn kun de tradisjonelle arbeidsmarkedstiltakene rettet mot ordinære arbeidssøkere, men inkluderer også arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, samt særskilte tiltak rettet mot innvandrere og andre utsatte grupper som Introduksjonsordningen og Kvalifiseringsprogrammet. Gjennomgangen vil også ta for seg andre aktiviseringsstrategier som endring i betingelser for å motta ulike trygdeytelser med formål å øke arbeidsmarkedstilknytningen (f.eks. aktivitetskrav, kutt i utbetalinger osv.) og forsterket/intensivert innsats overfor ulike grupper (f.eks. ungdomsgarantien).

Hensikten med gjennomgangen er å besvare følgende spørsmål:

- Har de ulike aktiveringstiltakene hatt ønsket effekt på sysselsetting og arbeidstilbud?
- Hvordan varierer tiltakseffektene mellom ulike grupper, som innvandrere, ungdom, personer med nedsatt funksjons-/arbeidsevne osv.? Hvilke grupper har best nytte av hvilke tiltak?

Gjennomgangen skiller mellom grupper i og utenfor arbeidsmarkedet. Videre deler vi tiltakseffektene inn etter når de oppstår: *før* deltakelse (motivasjon, trussel), *under* deltakelse (innlåsing, formidling) og *etter* deltakelse (høyere kompetanse/produktivitet, stigmatisering). Fokuset er hovedsakelig på de direkte effektene av tiltaksdeltakelse. Eventuelle fortrenningseffekter, dødvektta eller andre indirekte effekter på arbeidsmarkedet belyses i den grad det finnes forskning omkring dette.

Gjennomgangen tar utgangspunkt i kvantitative studier som har som mål å avdekke årsakssammenhenger, og som har en relevant sammenligningsgruppe. Kvalitative studier inkluderes i den grad de kan belyse eller forklare viktige kvantitative funn. Som søkekilder vil vi benytte nasjonale og internasjonale tidsskrift, bibliotek-databaser, IDEAS og søketjenester på internett (Google Scholar). Det settes ikke krav om at studien må være publisert i anerkjente fagtidsskrifter, men vil inkludere rapporter, arbeidsnotater (working papers), egne memo-serier fra forskningsinstitutter osv. Raaum mfl (2002) har oppsummert forskning på norske arbeidsmarkedstiltak fram til årtusenskiftet, og gjennomgangen vil derfor først og fremst ta utgangspunkt i studier publisert fra ca 2000 og framover.

### Kort om den aktive arbeidsmarkedspolitikken i Norge

Den aktive arbeidsmarkedspolitikken spiller en viktig rolle for å fremme sysselsetting og hindre utstøting fra arbeidsmarkedet. Gjennom målrettede tiltak og oppfølging skal den aktive arbeidsmarkedspolitikken bidra til å gjøre koblingsprosessen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker enklere. I tillegg har det i den senere tid blitt stadig større fokus på den rollen den aktive

arbeidsmarkedspolitikken spiller for å begrense uheldige insentiveffekter i inntektssikringsordninger (Røed 2012). Ulike former for aktivitetskrav for å motta ytelser er eksempler på dette.

Utstrakt bruk av arbeidsrettede tiltak er et av hovedkomponentene i den aktive arbeidsmarkedspolitikken, og er blant de viktigste virkemidlene myndighetene har for å hjelpe personer som allerede står utenfor eller står i fare for å havne utenfor arbeidsmarkedet, å komme inn i eller beholde tilknytningen til arbeidsmarkedet. Målet er å legge til rette for høy yrkesdeltakelse og god utnyttelse av arbeidskraften. Tradisjonelt sett har tiltakene vært rettet inn mot tilbudssiden i arbeidsmarkedet, altså mot arbeidstakerne. Gjennom opplæring og arbeidstrening skal deltakerne gis kvalifikasjoner tilpasset arbeidslivets behov, som skal gjøre dem mer attraktive på arbeidsmarkedet. I den senere tid har det blitt lagt mer vekt på å bruke mer etterspørselsorienterte virkemidler. Tanken er at det ikke er tilstrekkelig å gjøre arbeidstakerne mer attraktive, men at det også er behov for å involvere arbeidsgiverne. Lønnstilskudd er et typisk eksempel på et etterspørselssidetiltak, der arbeidsgiver får deler av lønnsmidlene subsidiert for å ansette en person med behov for ekstra bistand. Tabell 1 gir en oversikt over de arbeidsrettede tiltakene som benyttes i den norske arbeidsmarkedspolitikken i dag.

Tabell 1. Arbeidsrettede tiltak

<b>Kategori</b>	<b>Beskrivelse og formål</b>	<b>Målgruppe</b>	<b>Varighet (mulighet til forlengelse)</b>
Avklaringstiltak	Kartlegge og vurdere kompetanse, muligheter og utfordringer med tanke på å komme i/beholde en jobb	Personer med mer omfattende avklaringstjenester enn det NAV kan tilby	Inntil fire uker (åtte uker)
Arbeidsmarkedsopplæring	Korte yrkesrettede kurs rettet mot personer som har behov for kvalifisering for å kunne få/beholde arbeid	Ordinært arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne	Inntil ett år
Ordinær utdanning	Støtte til utdanning i det vanlige skolesystemet	Personer med nedsatt arbeidsevne	Inntil tre år (ett år)
Arbeidspraksis	Tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging, der målet er å skaffe/beholde arbeid. Kan være både i ordinær og skjermet sektor.	Ordinært arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Arbeidspraksis i skjermet virksomhet er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne	Ett år. To år for personer med nedsatt arbeidsevne
Lønnstilskudd	Deltaker er ansatt i en bedrift, vanligvis i privat sektor, under ordinære vilkår, men NAV dekker deler av lønnsutgiftene til arbeidsgiver.	Ordinært arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne.	Inntil ett år. Inntil tre år for personer med nedsatt arbeidsevne og ubestemt varighet for personer med varig nedsatt arbeidsevne.

Oppfølgingstiltak	Hjelp og støtte til deltaker i prosessen med å skaffe seg/beholde arbeid. Kan bestå av hjelp til jobbsøking og oppfølging på arbeidsplassen.	Ordinært arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne.	Inntil seks måneder (seks måneder). Tre år for personer med nedsatt arbeidsevne (seks måneder).
Varig tilrettelagt arbeid	Arbeidsplasser i skjermet sektor	Personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne	Ubestemt varighet

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Noen grupper er prioritert i arbeidsmarkedspolitikken. Eksempler på slike grupper er personer med nedsatt arbeidsevne, langtidsledige, ungdom og innvandrere.<sup>1</sup> Personer med nedsatt arbeidsevne skiller seg fra de andre gruppene, ved at det først og fremst er helsemessige (fysiske og psykiske) årsaker til bistandsbehovet. Mens det for mottak av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd er krav om legedokumentert reduksjon i arbeids-/inntektsevne på minst 50 prosent, brukes en videre definisjon av nedsatt arbeidsevne for deltakelse på arbeidsrettede tiltak. Her vil også andre forhold som utdanning, kompetanse og livssituasjon være av betydning i vurderingen av arbeidsevne, og det kreves ingen legedokumentasjon.

Det er de senere årene også iverksatt mer overordnede innsatser med formål å øke arbeidsmarkedsinkludering av utsatte grupper. Eksempler på slike innsatser er bruk av forsterket oppfølging av henholdsvis ungdom og langtidsledige, kvalifiseringsprogrammet for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og introduksjonsprogrammet rettet mot nyankomne flyktninger. En helt fersk satsing er Solberg-regjeringens inkluderingsdugnad, der regjeringen blant annet har som ambisjon at fem prosent av alle nyansatte i staten skal ha nedsatt funksjonsevne eller «hull i CV'n».<sup>2</sup> Vi vil i oppsummeringen komme nærmere inn på disse innsatsene i den grad det finnes empirisk forskning som har evaluert effektene.

## Noen perspektiver og utfordringer

### *Direkte og indirekte effekter*

Fokus for denne oppsummeringen er såkalte direkte effekter av tiltak. Med direkte effekter mener vi virkninger tiltak har for de berørte individene, altså selve deltakerne eller de som utsettes for tiltaket. Arbeidsmarkeditiltak kan imidlertid ha virkninger som går utover de direkte effektene. Dette kalles indirekte effekter av tiltak, og er effekten tiltak har på individer som ikke direkte berøres av tiltaket. Slike effekter kan for eksempel oppstå dersom tiltaksdeltakeren blir tildelt jobber som ellers ville blitt gitt til ikke-deltakere. Den positive effekten for tiltaksdeltakeren kommer dermed på bekostning av ikke-deltakere. Særlig relevant er slike indirekte effekter for tiltak som endrer på kostnaden av arbeidskraft for arbeidsgiver, det vil si subsidierte jobber (lønnstilskudd og arbeidspraksis).

Man skiller ofte mellom tre typer indirekte effekter: dødvekt, substitusjon og fortrengning. Dødvektseffekter oppstår når subsidierte jobber ville blitt opprettet også uten subsidieringen. De

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmarked-og-sysselsetting/innsikt/arbeidsmarkeditiltak/id86897/>

<sup>2</sup> <https://www.regjeringen.no/no/sub/inkluderingsdugnad/inkluderingsdugnaden/id2599965/>

reduserte lønnskostnadene kan også medføre at bedrifter ansetter billigere, subsidierte arbeidstakere i stedet for ordinære arbeidstakere – dette er substitusjonseffekten av tiltak. Fortrengningseffekter handler om at bedrifter som bruker mye subsidiert arbeidskraft kan produsere billigere og dermed få en større markedsandel, og dette kan fortrenge usubsidierte jobber andre steder i økonomien.<sup>3</sup> Fra et effektivitetsperspektiv er det ønskelig at tiltak skal ha positive effekter og færrest mulig negative indirekte effekter. Tiltak har imidlertid også andre mål enn kun å forbedre effektiviteten i økonomien. For eksempel er det et eksplisitt mål for den aktive arbeidsmarkedspolitikken å gjøre det lettere for utsatte grupper å delta i arbeidsmarkedet. I en slik sammenheng kan de indirekte effektene av tiltak være mindre viktige. I tillegg kan tiltakene ha effekter på lønnsdannelsen og likevektsledigheten, gjennom å påvirke velferdstapet ved å være arbeidsledig eller ved å påvirke det effektive arbeidstilbudet. Vi vil først og fremst fokusere på de direkte effektene av tiltak i denne oppsummeringen, og kun omtale indirekte effekter i den grad de berøres av den norske forskningslitteraturen.

### *Tidspunkt for tiltakseffekt*

Man skiller ofte mellom tre ulike effekter av arbeidsmarkedstiltak, etter når effekten inntreffer:

- Før-tiltakseffekter: Dette kalles også for ex-ante-effekter, og inntreffer før deltakelse på tiltak. Før-tiltakseffekter kan være både positive og negative, avhengig av om tiltaksdeltakelse anses som attraktivt eller ikke. For eksempel kan trusselen om å delta på tiltak få noen til å øke innsatsen for å finne jobb, og dermed føre til økt sysselsettingssannsynlighet allerede før tiltaket inntreffer (trusselseffekten).
- Under-tiltakseffekten: Mens tiltaket pågår, kan sannsynligheten for å få jobb være redusert på grunn av ønske om å fullføre tiltaket eller mindre tid til jobbsøking (innlåsningseffekter). Under-tiltakseffekter behøver imidlertid ikke være negative; enkelte tiltak kan ha økt overgang til jobb under deltakelse, for eksempel hvis deltakeren får ordinær jobb i utplasseringsbedriften eller gjennom økt jobbsøkeaktivitet i jobbklubber.
- Etter-tiltakseffekter: Etter fullført tiltak kan deltakeren ha fått økt kompetanse, motivasjon og arbeidsevne som øker sannsynligheten for å få jobb. Tiltak kan imidlertid også ha negative etter-tiltakseffekter, ved at deltakelse på tiltak kan virke som et signal på manglende produktivitet og dermed virke stigmatiserende.

Alle studiene som er inkludert i denne oppsummeringen gir anslag på etter-tiltakseffekter. De aller fleste tar også hensyn til eventuelle innlåsningseffekter, og enkelte studier estimerer også under-tiltakseffekter separat. Det er få studier ser eksplisitt på effekter som inntreffer før deltakelse, men vi vil omtale resultater som omhandler slike før-tiltakseffekter i den grad de foreligger.

### *Seleksjonsproblemet*

En sentral utfordring i alle effektevalueringer basert på observerbare data er det kontrafaktiske: hva ville skjedd med deltakeren i fravær av tiltaksdeltakelsen? Fordi det er umulig å observere samme person både som tiltaksdeltaker og ikke-tiltaksdeltaker samtidig, blir løsningen ofte å sammenligne

---

<sup>3</sup> Det er noe ulikt hvordan begrepene dødvekt, substitusjon og fortrengning brukes i litteraturen. Fremstillingen her bygger på Martin og Grubb (2001) og Maré (2005).

utfall for mest mulig like personer, der tiltaksdeltakelsen er det eneste som skiller dem. Dette gir opphav til det vi kaller seleksjonsproblemet; det er ikke tilfeldig hvem som deltar på tiltak – både individet selv, saksbehandler og omstendighetene rundt kan være med å påvirke hvorvidt og hvilket tiltak som tilbys. Hvis forskeren hadde hatt tilgang til, og kunnskap om, alle faktorer som påvirker beslutningen om å delta på tiltak, ville seleksjonsproblemet vært løst. En del faktorer er imidlertid vanskelige å observere, slik som motivasjon og evner. Hvis disse uobserverbare faktorene påvirker både sannsynligheten for å delta på tiltak og sannsynligheten for å få jobb, uten at det tas hensyn til, vil det gi opphav til skjeve estimater. En randomisering av deltakere på tiltak vil kunne løse seleksjonsproblemet, men en slik randomisering blir sjelden gjennomført, blant annet fordi man i størst mulig grad ønsker å tilby tiltak til dem som har størst behov - og ikke minst størst effekt - av deltakelse.<sup>4</sup> Det finnes svært få norske studier som benytter randomisering i tiltaksevaluering.

De mest brukte metodene for å løse eller minimere seleksjonsproblemet i de norske studiene omtalt i denne oppsummeringen, er hasardratemodeller (timing-of-events), matching, forskjell-i-forskjell og instrumentvariabel-metoder. Hasardratemodeller tar utgangspunkt i varigheten av en tilstand, for eksempel arbeidsledighet, og ser hvorvidt tiltaksdeltakelsen er med på å påvirke hvor raskt man forlater ledighet. Ved eksplisitt å modellere både hasardraten til tiltak og hasardraten til jobb, og å åpne opp for at det finnes uobserverbare individfaste kjennetegn som kan gi opphav til ikke-kausal korrelasjon mellom de ulike overgangene, kan man under visse forutsetninger tolke sammenhengen som en årsakssammenheng. Matching antar at all seleksjon fanges opp av de observerbare variablene. Her tar man hensyn til seleksjon ved at man vektet observasjonene slik at kontroll- og deltakergruppe i gjennomsnitt er like på seleksjonsvariablene. Forskjell-i-forskjell sammenligner utviklingen i utfall før og etter en hendelse, med fokus på om utviklingen har vært annerledes for personer som ble berørt av hendelsen sammenlignet med personer som ikke ble berørt. Instrumentvariabel-metoder forsøker å finne en variabel som påvirker seleksjonen inn i tiltak, men som ikke påvirker utfallet direkte annet enn gjennom instrumentet.

Både Card mfl (2010,2018) og Vooren mfl (2018) undersøker i sine meta-analyser av arbeidsmarkedstiltak om metoden som benyttes for å kontrollere for seleksjon har påvirkning på resultatene som fremskaffes. De finner få tegn til at eksperimentelle metoder (randomisering) gir opphav til mer positive eller negative resultater enn ikke-eksperimentelle metoder. Imidlertid er det en tendens til at studier som benytter seg av hasardratemodeller gir mer positive resultater enn andre ikke-eksperimentelle metoder. Samme konklusjon har også Hardoy mfl (2017) i sin meta-analyse av ungdomstiltak.

### *Gruppering av tiltak og kvalitet*

En annen utfordring er gruppering av tiltak. Ulike studier benytter seg av ulike inndelinger, noe som kan gjøre det utfordrende å oppsummere resultater på tvers av studier. Noen studier skiller mellom tiltak i ordinær og skjermet sektor, slik at arbeidspraksis i ordinær sektor og lønnskudd plasseres i samme kategori, mens arbeidspraksis i skjermet sektor slås sammen med varig tilrettelagt arbeid. Andre studier slår sammen AMO-kurs og ordinær utdanning under kategorien opplæring. Studiene inneholder også generelt lite informasjon om innholdet i og kvaliteten av tiltakene, noe som gjør det vanskelig å vite hvorfor tiltakene virker som de gjør. Et tiltak som har liten effekt kan for eksempel skyldes manglende oppfølging, stigmatisering eller at innholdet ikke er egnet for å hjelpe deltakeren

---

<sup>4</sup> Randomisering kan også påvirke resultatet dersom aktørene vet at de følges og evalueres. Eksperimentelle studier er også avhengig av aktørenes aktive deltakelse og samarbeid, og det er mye som kan gå galt underveis.

ut i jobb. Kunnskap om hvilke mekanismer som gjør seg gjeldende er viktig for å kunne forbedre og målrette tiltakene, og bør være gjenstand for ytterligere forskning.

## Gjennomgang av empiriske funn

### 1. Ordinære arbeidsmarkedstiltak

Det finnes etter hvert en svært stor og omfattende litteratur på effekten av arbeidsmarkedstiltak på sysselsetting og arbeidstilbud, både nasjonalt og internasjonalt. Mesteparten av disse studiene tar for seg effekter av faktisk deltakelse på ulike arbeidsmarkedsutfall. Forskjeller i metode, datatilfang, tidspunkt for implementering/evaluering og institusjonelle forhold gjør det imidlertid vanskelig å sammenfatte resultater fra denne litteraturen på en enkel måte. Card mfl (2018) oppsummerer den internasjonale litteraturen på aktive arbeidsmarkedstiltak i perioden 1995-2014 ved hjelp av metaanalyse. Studien er en videreføring av Card mfl (2010), som oppsummerte litteraturen fram til 2008. Totalt 207 studier fra Europa og USA inngår i metaanalysen. Konklusjonen fra metaanalysen er at deltakelse på arbeidsmarkedstiltak øker sannsynligheten for sysselsetting med i snitt 4,5 prosentpoeng. Det er imidlertid store forskjeller mellom de ulike tiltakene, der lønnstilskudd i privat sektor ser ut til å være forbundet med størst positive effekter (9,9 prosentpoeng), etterfulgt av opplæringstiltak (4,7 prosentpoeng). Bistand til jobbsøking er forbundet med mindre positive effekter (1,5 prosentpoeng), mens offentlig subsidiert jobb bidrar negativt til jobbsannsynligheten i gjennomsnitt. Vooren mfl (2018) finner også i sin metaanalyse at arbeidsmarkedstiltak i snitt fører til bedre arbeidsmarkedsutfall, men effektene er relativt små.

Card mfl (2010; 2018) identifiserer flere faktorer som ser ut til å påvirke fortegn og/eller størrelse på effekter av arbeidsmarkedstiltak. Et hovedresultat er at tidshorisont for evaluering har mye å si: Studier som ser på utfall på mellomlang eller lang sikt har større sannsynlighet for å finne positive resultater og større effekter enn studier som evaluerer effekter på kort sikt: i snitt øker tiltaksdeltakelse sannsynligheten for å være i jobb med 1-3 prosentpoeng på kort sikt (innen 1 år), 3-5 prosentpoeng på mellomlang sikt (1-2 år) og 5-12 prosentpoeng på lang sikt (2-3 år). Særlig er dette mønsteret tydelig for opplæringstiltak. På kort sikt peker tiltak som fokuserer på bistand til jobbsøking seg ut som det mest effektive tiltaket, mens opplæringstiltak har størst effekter på mellomlang og lang sikt. Subsidiert sysselsetting i offentlig sektor har gjennomgående små effekter uansett tidshorisont. Vooren mfl (2018) konkluderer også med at bistand til jobbsøking er mest effektivt på kort sikt, mens opplæringstiltak og særlig subsidiert sysselsetting i privat sektor har de beste effektene på lang sikt. Igjen kommer sysselsetting i offentlig sektor ut som det minst effektive tiltaket.

Card mfl (2018) undersøker også om noen grupper har større utbytte av tiltaksdeltakelse enn andre, og om noen tiltak ser ut til være spesielt effektive for enkelte grupper. Langtidsledige har større positive effekter av å delta på tiltak enn ordinært ledige eller andre utsatte grupper, og kvinner har større utbytte av deltakelse enn menn. Generelt har tiltak som retter seg mot særskilte aldersgrupper, som for yngre (<25 år) eller eldre (>=25) år, mindre effekt enn tiltak som ikke differensierer på alder. Opplæringstiltak og lønnstilskudd ser ut til å være spesielt effektivt for langtidsledige og kvinner. Utsatte grupper ser ut til å ha best utbytte av bistand til jobbsøking og lønnstilskudd.

## *Norske erfaringer av ordinære arbeidsmarkedstiltak*

Jevnt over finner norske studier positive effekter av aktive arbeidsmarkedstiltak for ordinære arbeidsledige sett under ett, men effektene varierer mellom ulike grupper og tiltakstyper. Særlig viktig er det å ta hensyn til såkalte innlåsnings effekter: mens tiltaket pågår, kan sannsynligheten for å ha en overgang ut av ledighet reduseres. Slike innlåsnings effekter kan både skyldes at tiltaksdeltakelsen fortrenger tid som kunne vært brukt på jobbsøking, men også at deltakerne ønsker å avslutte tiltaket de startet på. Ikke alle tiltak er imidlertid forbundet med innlåsnings effekter. For eksempel finner flere studier at visse typer formidlingstiltak er forbundet med en økt sannsynlighet for overgang til jobb under tiltaksdeltakelsen, slik som lønnstilskudd. Tabell V1 i vedlegget gir en oversikt over norske studier som tar for seg virkninger av tiltak for ordinære arbeidssøkere.

De fleste nyere studier som ser på effekten av ordinære tiltak, skiller mellom ulike tiltakstyper. Tre unntak er Røed og Raaum (2006), Gaure mfl (2012) og Røed og Westlie (2012), som slår sammen alle tiltakstyper og evaluerer den samlede effekten av tiltaksdeltakelse på overganger ut av arbeidsledighet. Studiene har delvis overlappende evalueringsperiode (1989-2001, 1993-2002, 1993-2001), og benytter samme metode for å korrigere for seleksjon (timing-of-events). Alle studier finner positive effekter på overgang til jobb etter at tiltaket er avsluttet, og stort sett negative effekter mens tiltaket pågår (innlåsnings effekter). Samme resultat finner også Oslo Economics (2016) basert på registerdata over arbeidsledige i perioden 2004-2012.

Samlet sett, når det tas hensyn til både negative innlåsnings effekter og positive etter-tiltakseffekter, har tiltaksdeltakelse en moderat positiv effekt på sysselsetting og lønn sammenlignet med ikke-deltakelse. Dette kommer imidlertid stort sett med en kostnad i form av lengre ledighetsperioder. Gaure mfl (2012) viser at de negative effektene (lengre ledighetsforløp) i løpet av en fem-års periode vil overstige de positive (høyere sysselsetting og lønn). Forfatterne peker likevel på at totaleffekten av tiltaksdeltakelse kan bli positiv, når det tas hensyn til at mange tiltak innebærer en faktisk verdiskapning.

Hardoy og Zhang (2013) undersøker effekter av tiltaksdeltakelse på samlet tid i arbeidsledighet og sannsynligheten for at ledighetsperioden avsluttes med overgang til jobb, utdanning eller trygd, for innvandrere og innfødte. I likhet med de ovennevnte studiene tar studien hensyn til at tiltakene kan ha ulike effekter under og etter deltakelse, og bruker effektestimater fra Hardoy og Zhang (2010) som utgangspunkt for å vurdere netto-effekten. Forfatterne konkluderer med at tiltaksdeltakelse samlet sett bidrar til å øke totalt antall måneder med arbeidsledighet, særlig for innvandrere. Tiltak bidrar imidlertid til å øke andelen overganger til jobb, og redusere andel overganger til trygd, for både innvandrere og innfødte.

## *Resultater knyttet til enkelttiltak*

### Opplæringstiltak

Opplæringstiltak ser stort sett ut til å ha en positiv effekt på sannsynligheten for å få jobb for ordinære arbeidsledige. Hardoy mfl (2006) undersøker effekten av deltakelse på opplæringstiltak (AMO-kurs) på overgang til jobb, trygd og utdanning for arbeidsledige personer i perioden 1993-2003. Studien finner innlåsnings effekter for overgang til jobb, men disse forsvinner etter ca 4 mnd. Etter at tiltaket er over, øker sannsynligheten for overgang til jobb. Den positive etter-tiltaks-effekten er sterkest rett

etter at tiltaket er avsluttet. Totalt sett bidrar deltakelse på AMO-kurs til å redusere varighet av ledighet med i underkant av én prosent.

Zhang (2016) finner også jevnt over positive effekter av opplæringstiltak på overgang til jobb. Studien tar for seg perioden 2003-2012, og inkluderer alle ordinære jobbsøkere uavhengig av dagpengemottak. Opplæringstiltak brukes ofte i kjede med andre tiltak, fortrinnsvis arbeidspraksis, og studien undersøker hvordan effekten avhenger av hvor i kjeden tiltaket kommer. I likhet med Hardoy mfl (2006) finner Zhang (2016) betydelige innlåsningseffekter av deltakelse på opplæringstiltak, særlig ved gjentatt deltakelse. Gjennomført opplæringstiltak innebærer imidlertid positive effekter på overgang til jobb, og i sum fører opplæringstiltak til en økning i andelen overganger til jobb med omtrent 1,3 prosent. Zhang (2016) finner også at opplæringstiltak fungerer best enten alene eller i en train-place-strategi. Effekten av opplæringstiltak blir imidlertid mindre i en place-train-kjede.

Hardoy og Zhang (2010, 2013) undersøker effekten av deltakelse på arbeidsmarkedstiltak med spesielt fokus på ikke-vestlige innvandrere. Tidsperioden er 1993-2007, og forfatterne skiller mellom fire ulike tiltaksgrupper: Opplæring (AMO), lønnstilskudd, praksisplass og tiltakskjede (opplæring etterfulgt av lønnstilskudd eller praksisplass). Også denne studien finner innlåsningseffekter av deltakelse på opplæringstiltak, men de negative effektene blir mindre etter hvert som tiltaket pågår og blir positive mot slutten av tiltaksperioden. Etter at tiltaket er avsluttet, blir effekten av deltakelse på AMO-kurs positiv, men effekten er avtakende over tid. Dette mønsteret gjelder for både innvandrere og innfødte. Samlet sett bidrar opplæringstiltak til å øke andelen overganger til jobb og redusere andel overganger til trygd, men i motsetning til hva Hardoy mfl (2006) finner, kommer dette med en kostnad av lengre ledighetsforløp.

Også Kvinge og Djuve (2006) finner positive effekter på jobbsannsynligheten av å delta på opplæringstiltak, både for innfødte og innvandrere. Studien tar utgangspunkt i ordinære arbeidsledige som deltar på tiltak i 2003. Målt to år etter har deltakere på opplæringstiltak mellom 5-10 prosentpoeng høyere sannsynlighet for å være i jobb sammenlignet med ellers like personer som ikke har deltatt på noe tiltak. Studien finner tegn til positiv seleksjon inn i opplæringstiltakene.

I motsetning til studiene nevnt over, finner Hardoy (2005) utelukkende negative effekter på sysselsetting av opplæringstiltak. Studien har imidlertid noen særtrekk som kan være med å bidra til de observerte resultatene. Blant annet konsentrerer studien seg om ungdom 16-25 år som deltar på tiltak i perioden 1991-1993, en periode der Norge var inne i en sterk nedgangskonjunktur. Utfallene – overgang til sysselsetting og utdanning – måles også på relativt kort sikt: to år etter inngang til ledighet. Card mfl (2018) viser blant annet at effekten av opplæringstiltak i mange tilfeller er fraværende og også negativ på kort sikt, men blir positiv på litt lengre sikt. Flere av de norske studiene finner også at tiltak har bedre effekt i oppgangstider enn i nedgangstider. Disse resultatene vil behandles senere i notatet.

von Simson (2012) undersøker effekten av deltakelse på arbeidsmarkedstiltak i perioden 1996-2007 for ungdom utenfor både utdanning og arbeidsmarked (NEETs) som mangler videregående kompetanse. Studien finner positive effekter av opplæringstiltak for denne gruppen, både under og etter tiltaksdeltakelsen. Positive under-tiltakseffekter skiller seg fra andre studier, som stort sett finner kraftige innlåsningseffekter av opplæringstiltak. Det kan imidlertid være at opplæringstiltak rettet mot denne gruppen har annet innhold og er annerledes organisert enn opplæringstiltak rettet mot befolkningen generelt. I en oppfølgingsstudie finner von Simson (2016) igjen negative under-tiltakseffekter av opplæringstiltak. Denne studien fokuserer imidlertid på et underutvalg av populasjonen i von Simson (2012), nemlig registrert arbeidsledige.



## Arbeidspraksis

Arbeidspraksis virker jevnt over å ha dårlige resultater på sysselsetting. Så å si ingen av de norske studiene finner positive effekter av arbeidspraksis; unntaket er innvandrere, som ser ut til å ha en noe bedre effekt (Zhang 2016; Kvinge og Djuve 2006; Strøm 2015). Effektene er særlig dårlige for ungdom, som er den største brukergruppen av tiltaket. Her finner flere studier at arbeidspraksis har en negativ virkning på senere sysselsetting (Hardoy 2005; von Simson 2012, 2016; Zhang 2016). Derimot ser arbeidspraksis ut til å gi bedre resultater når det brukes i en train-then-place-strategi, altså etter et opplæringstiltak (Zhang 2016).

Zhang (2016) undersøker effekten av arbeidspraksis for ordinære jobbsøkere, både alene og i kombinasjon med opplæringstiltak. Studien fokuserer på overganger til jobb, men ser også på hvordan tiltaksdeltakelse påvirker overganger til trygd og ut av arbeidsstyrken. Arbeidspraksis er forbundet med kraftige innlåsnings effekter for alle grupper. Etter at tiltaket er avsluttet, finner studien kun positive effekter for innvandrere. Lavt kvalifiserte arbeidssøkere og unge har negative ettertiltakseffekter av arbeidspraksis. Arbeidspraksis ser imidlertid ut til å ha mer positive effekter når det kommer etter et fullført opplæringstiltak. Da har stort sett alle grupper positive ettertiltakseffekter, og særlig positive er effektene for innvandrere og personer med kun grunnskole.

Hardoy og Zhang (2010, 2013) finner også kraftige innlåsnings effekter av arbeidspraksis, for både innvandrere og innfødte. Studien finner heller ingen tegn til positive ettertiltakseffekter, men for innfødte har praksisplass en positiv effekt på overgang til utdanning. Studien finner også at alle tiltak bidrar til å redusere overgang til trygd.

Kvinge og Djuve (2006) undersøker effekten av arbeidspraksis for innfødte og innvandrere, og finner positive effekter kun for innvandrere fra Asia og Øst-Europa. For innfødte fører arbeidspraksis til lavere sannsynlighet for å få jobb sammenlignet med ikke å delta på noe tiltak. De positive effektene for innvandrere drives utelukkende av kvinner, og særlig positiv er effekten for innvandrere med høyere utdanning.

Strøm mfl (2015) gjør en systematisk oppsummering av forskning som tar for seg ulike place-then-train strategier for innvandrere. Basert på seks studier fra nordiske land finner de ingen signifikante effekter av arbeidspraksis for innvandrere under tiltaksdeltakelse, men noe økt sannsynlighet for å være i arbeid på lenger sikt.

Hardoy (2005) finner at arbeidspraksis har sterke negative effekter for unge arbeidsløse for overgang til jobb, særlig for kvinner og unge under 20 år. Arbeidspraksis bidrar også til økt sannsynlighet for å være arbeidsledig to år etter. Studien finner imidlertid noe økt overgang til utdanning for deltakere på arbeidspraksis, dette gjelder først og fremst kvinner. Resultater i samme retning finner også von Simson (2012, 2016) for unge som mangler videregående kompetanse. Arbeidspraksis har sterke negative effekter under tiltaksdeltakelse, og stort sett ingen eller små positive effekter etter deltakelse. Unntaket er unge 16-19 år, som har lavere sannsynlighet for å få jobb etter deltakelse på arbeidspraksis. Arbeidspraksis har imidlertid store positive effekter på overgang til utdanning for denne gruppen, noe som kan tyde på at tiltaket motiverer til å ta mer utdanning.<sup>5</sup> von Simson (2012, 2016) finner ingen tegn til at arbeidspraksis påvirker stabiliteten av det etterfølgende jobbforløpet.

---

<sup>5</sup> En annen mulighet er at arbeidspraksis brukes som oppbevaringsplass for unge mens de venter på å gå tilbake til skolen

## Lønnstilskudd

Lønnstilskudd har overveiende positive resultater på overgang til jobb. Fordi målet med lønnstilskudd er at deltakeren skal fortsette å jobbe for samme arbeidsgiver også etter at tilskuddsperioden er over, er innlåsnings effekter så å si fraværende (Hardoy og Zhang 2010; von Simson 2012, 2016).

Lønnstilskudd bidrar derfor ikke til å forlenge ledighetsperioden. Deltakere på lønnstilskudd ser imidlertid ut til å være positivt selektert, noe som kan påvirke resultatene dersom det ikke kontrolleres for tilstrekkelig (Kvinge og Djuve 2006; Strøm mfl 2015). De fleste norske studier forsøker imidlertid å ta hensyn til slik seleksjon. Eventuelle dødvektseffekter kan også være større dersom det er de beste som deltar på lønnstilskudd, da sannsynligheten for å at disse ville fått jobb også i fravær av tilskuddet er stor.

von Simson (2012, 2016) finner stort sett positive effekter av lønnstilskudd i sin studie av arbeidsmarkedstiltak for unge uten fullført videregående skole. Lønnstilskudd øker sannsynligheten for både overgang til jobb og utdanning, og er også med på å øke stabiliteten av det etterfølgende jobbforløpet for de fleste grupper.

Kvinge og Djuve (2006) undersøker effekten av lønnstilskudd for innfødte og innvandrere som deltok på tiltak i 2003. De finner store positive effekter på sysselsetting for alle grupper, med unntak av innvandrere fra Latin-Amerika. De finner tegn til positive seleksjon inn tiltaket, slik at effekten vil overvurderes dersom det ikke kontrolleres for. Også Hardoy og Zhang (2010, 2013) finner positive etter-tiltakseffekter av lønnstilskudd på overgang til jobb for både innfødte og innvandrere. Den positive effekten er imidlertid sterkest umiddelbart etter tiltaket er avsluttet, og avtar over tid. Forfatterne konkluderer med at i sum har lønnstilskudd beskjeden effekt på overgang til jobb, men tiltaket bidrar heller ikke til lengre ledighetsperioder.

## Tiltakskjeder

De aller fleste studier av arbeidsmarkedstiltak ser på effekten av ett tiltak – for eksempel det første eller siste tiltaket deltakerne deltar på. Arbeidsmarkedstiltak benyttes imidlertid ofte i kjede med andre tiltak. For eksempel finner Gaure mfl (2012) at over en tredjedel av tiltaksdeltakerne i perioden 1993-2001 deltok på mer enn ett tiltak i løpet av tiden som arbeidsledig. Det er vanlig å skille mellom tiltaksstrategier som fokuserer på opplæring først (train-then-place) og strategier som fokuserer på rask utplassering i arbeidslivet (place-then-train). Generelt ser train-then-place ut til å gi mer positive resultater enn place-then-train for ordinære arbeidssøkere, særlig for innvandrere.

Hardoy (2005) har med kategorien kombinasjonstiltak i sin analyse av effekten av tiltak for unge arbeidsløse. Kategorien innebærer deltakelse på flere tiltakstyper i løpet av evalueringsperioden, fortrinnsvis arbeidspraksis etterfulgt av annet tiltak (place-then-train). Jevnt over har unge som deltar på kombinasjonstiltak lavere sannsynlighet for å komme i jobb eller starte utdanning sammenlignet med unge som ikke deltar på noe tiltak. Unntaket er unge under 20 år, der tiltakskjeden har en positiv effekt på overgang til heltidsjobb.

Hardoy og Zhang (2010, 2013) har med tiltakskjede som en tiltakstype i sin evaluering, definert som opplæringstiltak etterfulgt av lønnstilskudd eller arbeidspraksis (train-then-place). Studien finner innlåsnings effekter av tiltakskjede under deltakelse for både innvandrere og innfødte. Etter at tiltaket er avsluttet er effekten positiv og stigende for innvandrere, mens de ikke finner noen signifikante

effekter for innfødte. Samlet sett bidrar tiltakskjeder til å forlenge varigheten av ledighetsforløpet, men effekten er liten.

Zhang (2016) fokuserer spesielt på tiltakskjeder i sin studie. Han undersøker både place-then-train og train-then-place strategier, og konkluderer med at train-then-place ser ut til å være mer effektive enn place-then-train. Innvandrere har generelt større effekt av tiltakskjeder enn innfødte, og særlig positiv er effekten av train-then-place strategien for denne gruppen.

### *Resultater knyttet til egenskaper ved deltakerne*

#### Kjønn

De norske studiene viser få systematiske forskjeller i tiltakseffekter mellom kvinner og menn. Card mfl (2018) konkluderer i sin meta-analyse at kvinner har større utbytte av deltakelse på tiltak enn menn, men dette gjelder kun i spesifikasjonen som inkluderer selve størrelsen på effektene og skyldes at kvinner systematisk har høyere sannsynlighet for å ha store positive effekter av tiltaksdeltakelse. Hardoy mfl (2017) finner ingen systematiske forskjeller mellom menn og kvinner i sin meta-analyse av tiltakseffekter for unge i Nord-Europa, men denne studien ser kun på fortegnet til effektestimaterne, og ikke størrelsen.

Jevnt over finner imidlertid de fleste norske studiene at innlåsningseffektene er større for kvinner enn for menn. Dette fører til at kvinner totalt sett tilbringer mer tid som arbeidsledige som resultat av tiltaksdeltakelsen, mens totaleffekten for menn er motsatt (Røed og Raaum 2006). Zhang (2016) finner imidlertid at dette varierer med type tiltak. I likhet med Card mfl (2018) finner Zhang (2016) at kvinner har spesielt godt utbytte av opplæringstiltak, også sammenlignet med menn. von Simson (2016) finner imidlertid motsatt resultat for unge arbeidsledige uten fullført videregående skole. Både Hardoy (2005) og Kvinge og Djuve (2006) finner at arbeidspraksis stort sett kun har positive effekter for kvinner, mens menn enten har ingen eller negative effekter av deltakelse.

Gaure mfl (2012) finner større positive effekter for menn av alle tiltak sett under ett, både på overgang til jobb (mindre innlåsningseffekter og større etter-tiltakseffekter (ikke signifikant)) og lengden på det etterfølgende jobbforløpet. Tiltaksdeltakelse fører imidlertid til noe lavere startlønn for menn enn for kvinner, men fortsatt positiv effekt på startlønn av tiltaksdeltakelse.

#### Utdanning

En del studier tar for seg om effekten av tiltaksdeltakelse avhenger av utdanningsnivået til de arbeidsledige. Også her er det vanskelig å trekke noe klare konklusjoner. Blant annet konkluderer Røed og Raaum (2006) med at lavt utdannede har bedre utbytte av tiltaksdeltakelse enn høyt utdannede: de har både mindre innlåsningseffekter og større positive etter-tiltakseffekter enn høyt utdannede. Gaure mfl (2012) finner imidlertid motsatt resultat, basert på data fra omtrent samme tidsperiode. Forskjellene kan muligens skyldes forskjeller i utvalg, ved at Gaure mfl (2012) inkluderer alle arbeidsledige, uavhengig av dagpengemottak, mens Røed og Raaum (2006) kun ser på arbeidsledige som har rett på dagpenger. Gaure m.fl. (2012) inkluderer derfor i større grad nykommere på arbeidsmarkedet, og fra andre studier vet vi at nykommere oftere deltar på arbeidspraksis.

Lavt utdannede ser imidlertid ut til å ha spesielt god gevinst av å delta på opplæringstiltak. Til tross for at innlåsningseffektene stort sett er sterkere for lavt utdannede enn for høyt utdannede, er ettertiltakseffektene også mer positive. Blant annet finner von Simson (2012, 2016) positive effekter av opplæringstiltak på overgang til jobb for lavt utdannet ungdom. Zhang (2016) konkluderer også med at lavt utdannede har særlig godt utbytte av opplæringstiltak sammenlignet med høyt utdannede. Lavt utdannede har også større gevinst av å delta på train-then-place, altså opplæringstiltak etterfulgt av arbeidspraksis. Arbeidspraksis som første/eneste tiltak, derimot, ser ut til å ha jevnt over dårlige effekter for lavt utdannede (von Simson 2012, 2016), også sammenlignet med høyt utdannede (Zhang 2016).

## Ungdom

Et generelt resultat fra litteraturen på arbeidsmarkedstiltak, er at unge har mindre utbytte av tiltaksdeltakelse enn eldre (Card mfl 2010, 2018). Dette resultatet støttes overveiende av de norske studiene. Blant annet finner Røed og Raaum (2006) at unge menn under 30 år har minst positive ettertiltakseffekter, samtidig som innlåsningseffektene er størst for denne gruppen. Også Hardoy og Zhang (2013) finner at tiltaksdeltakelse har dårligst effekt for unge under 25 år: Sammenlignet med eldre arbeidssøkere, har de unge større negativ effekt av tiltaksdeltakelse på både varighet av ledighet og overgang til jobb, særlig gjelder dette deltakelse på arbeidspraksis. Den dårlige effekten av arbeidspraksis for unge deles av flere studier, blant annet av Hardoy (2005) og von Simson (2012, 2016). Begge studiene konkluderer med at arbeidspraksis har små eller ingen effekter på sannsynligheten for å få jobb. For de yngste ungdommene finner både Hardoy (2005) og von Simson (2016) at arbeidspraksis virker mot sin hensikt, i den forstand at ungdom som har deltatt på tiltaket har lavere sannsynlighet for å komme i jobb enn ungdom som ikke har deltatt på noe tiltak. Zhang (2016) finner også at unge har spesielt dårlig utbytte av arbeidspraksis, både alene og som del av en place-train-strategi. Hardoy mfl (2017) finner i sin meta-analyse for tiltakseffekter blant unge basert på studier fra Nord-Europa at arbeidspraksis, sammen med sysselsettingstiltak i offentlig sektor, er blant tiltakene som har høyest sannsynlighet for negativt resultat og lavest sannsynlighet for positivt resultat.

Blant tiltakene som tilbys unge, ser opplæringstiltak, lønnstilskudd og forsterket aktivisering ut til å gi best resultater (Hardoy mfl 2017). Zhang (2016) finner at unge, i likhet med lavt utdannede, har spesielt godt utbytte av å delta på opplæringstiltak. Til tross for større innlåsningseffekter av opplæringstiltak for unge, har unge deltakere på disse tiltakene også mer positive ettertiltakseffekter. Særlig stor er gevinsten av å delta på train-then-place for unge. Også von Simson (2012, 2016) finner overveiende positive effekter på overgang til jobb av opplæringstiltak for lavt utdannet ungdom, det samme gjelder deltakelse på lønnstilskudd. Sistnevnte studier finner også at vikarbyråarbeid ser ut til å fungere godt for ungdom, både sammenlignet med ordinære arbeidsmarkedstiltak og med det å gå arbeidsledig i samme periode.

## Innvandrere

Flere studier sammenligner effekten av arbeidsmarkedstiltak mellom innvandrere og innfødte. Generelt finner disse studiene at innvandrere har spesielt godt utbytte av tiltaksdeltakelse. Røed og Raaum (2006) finner blant annet at innlåsningseffektene er mindre for innvandrere enn for innfødte, og dette fører til at innvandrere i sum tilbringer kortere tid som arbeidsledige enn innfødte. Hardoy og

Zhang (2013) gjør lignende simuleringer, men kommer fram til motsatt resultat. Her fører tiltaksdeltakelsen til lengre ledighetsperioder for innvandrere enn for nordmenn. Noe av denne forskjellen kan skyldes ulike evalueringsperioder. Studien finner imidlertid at innvandrere har større sannsynlighet for å komme i jobb som konsekvens av tiltaksdeltakelsen enn det nordmenn har. Særlig bidrar deltakelse på opplæringstiltak til den positive effekten. Også Zhang (2016) finner større positive effekter av tiltaksdeltakelse for innvandrere enn for arbeidsledige generelt.

Kvinge og Djuve (2006) og Hardoy og Zhang (2010) finner at både opplæringstiltak og lønnstilskudd ser ut til å ha gode effekter på sannsynligheten for å få jobb for innvandrere. Til tross for negative under-tiltakseffekter i starten av tiltakene, forsvinner disse innlåsningseffektene underveis og blir etter hvert positive. Etter at tiltakene er avsluttet, er effekten av deltakelse på jobbsannsynligheten for begge disse tiltakene positiv. Arbeidspraksis er ikke forbundet med noen positive effekter for innvandrere. Zhang (2016) finner også at innvandrere kan ha spesielt godt utbytte av å delta på opplæringstiltak. Sammenlignet med innfødte, har innvandrere større innlåsningseffekter – men også større etter-tiltakseffekter av opplæringstiltak, både når opplæringstiltak brukes alene og i kjede med arbeidspraksis. Særlig stor er den positive effekten for train-place strategier. Studien finner også at innvandrere er den eneste gruppen som har noe positive effekter av arbeidspraksis, men effekten er svært liten.

Strøm mfl (2015) oppsummerer effekten av deltakelse på ulike former for sysselsettingstiltak for innvandrere, basert på litteratur fra Norden. Generelt finner oppsummeringen små effekter av tiltaksdeltakelse for denne gruppen. Lønnstilskudd kommer best ut av tiltakene, men forfatterne peker på at dette kan skyldes utilstrekkelig kontroll for positiv seleksjon. Arbeidspraksis er også forbundet med noe positive effekter sammenlignet med ikke å delta på tiltak for innvandrere. Kvinge og Djuve (2006) finner at de positive effektene av arbeidspraksis for innvandrere utelukkende drives av kvinner fra Asia og Øst-Europa.

### *Resultater knyttet til egenskaper ved tiltaket eller miljøet rundt*

#### Konjunkturer

Card mfl (2018) konkluderer i sin meta-analyse at effekten av tiltak er større i dårlige tider enn i gode tider, og særlig gunstig er effekten dersom tiltaket startes i en nedgangskonjunktur og avsluttes når økonomien er på vei opp igjen. Mange av de norske studiene finner imidlertid motsatt resultat, nemlig at effekten av tiltak er størst når tiltaket settes inn i gode tider. Blant annet undersøker Hardoy (2005) effekten av tiltak for arbeidsløs ungdom i en periode der norsk økonomi var inne i en kraftig nedgangskonjunktur, nemlig perioden 1991-1993. Studien finner stort sett negative eller ikke-signifikante effekter av tiltaksdeltakelse for alle overganger ut av ledighet.

Mange av forløpsstudiene dekker en svært lang tidsperiode, og undersøker effekten av konjunkturer ved å interagere tiltakseffekten med et mål på tilstanden i økonomien (Røed og Raaum 2006; Gaure mfl 2012). Disse studiene finner at ikke bare er etter-tiltakseffekten større jo bedre konjunkturerne er – også innlåsningseffekten er mindre negativ i gode tider enn i dårlige tider. Tiltakspolitikken er imidlertid syklisk, og det er større sannsynlighet for å delta på tiltak i dårlige tider enn i gode tider. På bakgrunn av dette, anbefaler Røed og Raaum (2006) at tiltakspolitikken er mindre syklisk enn det jobbprospektene er: ikke bare er effektene av tiltak større i gode tider enn i dårlige tider; i gode tider vil også de ledige være mer negativt selektert enn i dårlige tider.

Hardoy og Zhang (2013) undersøker hvordan tiltaksdeltakelse påvirker samlet varighet av ledighet samt sannsynligheten for at ledighetsforløpet avsluttes med en jobbovergang, og skiller mellom effekter i gode tider (1995-1999) og dårlige tider (2000-2005). I likhet med de ovennevnte studiene finner også denne studien at effekten av tiltak er bedre i gode tider enn i dårlige tider. Mens tiltaksdeltakelse bidrar til å forlenge tid i ledighet i dårlige tider, finner forfatterne ingen påvirkning på samlet ledighet i gode tider. I tillegg øker tiltaksdeltakelse sannsynligheten for å få jobb mer i gode i tider enn i dårlige tider. Forfatterne finner imidlertid at det stort sett er innvandrerne som driver dette mønsteret. For innfødte er det svært små forskjeller mellom effekter i gode og dårlige tider.

### Varighet av tiltak

Det finnes noen få studier som undersøker om effekten av tiltak avhenger av varigheten av tiltak (Gaure mfl 2012; Røed og Westlie 2012; Røed og Raaum 2006). Resultatene fra disse studiene tyder på at lange tiltak er forbundet med mer positive effekter enn korte tiltak. Ingen av studiene kontrollerer imidlertid for seleksjon inn i korte og lange tiltak, og resultatene må tolkes med forsiktighet.

## **2. Tiltak rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne**

Det legges betydelig større ressurser inn i tiltaksstrategier for personer med nedsatt arbeidsevne/bistandsbehov enn for ordinært arbeidsledige, og personer med nedsatt arbeidsevne er klart prioritert i tildeling av tiltaksplasser. I mai 2018 deltok totalt 76 350 personer på arbeidsrettede tiltak i regi av NAV. Av disse var 73 prosent (55 783) personer med nedsatt arbeidsevne. Personer med nedsatt arbeidsevne har tilgang på hele viften av NAVs arbeidsrettede tiltak, og de fleste tiltakene har også betydelig lengre maksimal varighet enn tiltakene rettet mot ordinære arbeidssøkere.

Proba (2011) oppsummerer forskning rundt virkninger av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne basert på effektstudier fra Skandinavia, Belgia, Nederland, Storbritannia, Tyskland og USA. Oppsummeringen finner ingen klare konklusjoner fra forskningen, og tilskriver variasjonen i resultater mellom studier til metodeproblemer knyttet til seleksjon. Det er likevel en tendens til at tiltak tett knyttet opp mot ordinært arbeidsliv er mest effektive for å få deltakerne over i jobb. Proba (2011) peker også på at innlåsningseffekter kan motvirke eventuelle positive resultater, og at det derfor er viktig å begrense disse i størst mulig grad. I tillegg finner oppsummeringen at tiltak i skjermede virksomheter ser ut til å ha svært begrensede effekter på overgang til ordinær jobb.

### *Norske erfaringer*

Som for studier som evaluerer effekten av tiltak for ordinære arbeidssøkere, skiller de fleste studier som undersøker tiltaksdeltakelse blant personer med nedsatt arbeidsevne som regel mellom ulike typer tiltak, se tabell V2 i vedlegget for en oversikt. Et unntak er Aakvik mfl (2005), som undersøker effekten av attføringstiltak sett under ett på sysselsetting tre år senere for kvinner som deltok på tiltak i 1989. Studien finner negative effekter på sysselsetting av deltakelse på tiltak, men effektene er svært upresist estimert. Forfatterne finner indikasjoner på de negative effektene i noen grad skyldes at de som har høyest sannsynlighet for å delta på tiltak er de med høyest sysselsettingssannsynlighet i utgangspunktet. Disse har imidlertid minst gevinst av deltakelse. Dette kaller de «creaming» eller fløteskumming. Endret sammensetning av deltakerne, med fokus på å få inn på tiltak personer som i

utgangspunktet har dårligst sysselsettingsmuligheter, vil ifølge forfatterne gi mer positive tiltakseffekter.

Westlie (2008a) ser på effekten av deltakelse i arbeidsrettede tiltak for personer som mottar attføringspenger i perioden 1994-2003. Studien deler tiltakene inn i fem typer: ordinær utdanning, AMO-kurs, lønnstilskudd, arbeidspraksis i ordinær sektor og arbeidspraksis i skjermet sektor. Studien finner stort sett positive etter-tiltakseffekter av alle tiltak på overgang til jobb. Unntaket er arbeidspraksis i skjermet sektor, som ikke har noen signifikante effekter. Tiltaksdeltakelse er imidlertid forbundet med relativt store innlåsningseffekter, og størst er den negative under-tiltakseffekten for ordinær utdanning. Lønnstilskudd peker seg ut som det mest effektive tiltaket, med positive under-tiltakseffekter og de største etter-tiltakseffektene. Til tross for innlåsningseffektene forbundet med tiltaksdeltakelse viser simuleringer at den samlede effekten på sannsynligheten for å få jobb er positiv. Dette kommer imidlertid med en kostnad av økt varighet på attføringsforløpet. Westlie (2008b) viser i tillegg at tiltaksdeltakelse overveiende fører til mer stabile jobbforløp, men finner ingen signifikante effekter på lønnsinntekt.

Markussen og Røed (2014) undersøker effekten av ulike tiltaksstrategier for personer som mottar en helserelatert ytelse i perioden 1996-2005. En tiltaksstrategi består her av det tiltaket som tilbys først, samt hvor raskt tiltaket tilbys. Studien skiller mellom fire ulike kategorier av tiltaksstrategier: subsidiert sysselsetting i ordinær sektor, subsidiert sysselsetting i skjermet sektor, ordinær utdanning og AMO-kurs. Lokal variasjon i tiltaksstrategier mellom ulike sosialkontorer gir en grad av tilfeldighet i hvilket tiltak et gitt individ blir tilbudt, og forfatterne bruker denne lokale variasjonen til å identifisere kausale effekter. Resultatene tyder på relativt store forskjeller i effektivitet mellom de ulike tiltakene. Mens subsidiert sysselsetting i ordinær sektor og ordinær utdanning har positive effekter på sysselsetting og arbeidsinntekt, finner studien indikasjoner på at subsidiert sysselsetting i skjermet sektor og AMO-kurs virke mot sin hensikt.

### *Resultater knyttet til enkelttiltak*

#### Opplæringstiltak

Opplæringstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne består både av kortere AMO-kurs og lengre skoleløp i det ordinære utdanningssystemet. Ikke alle studier skiller mellom de to typene opplæringstiltak, men de som gjør det finner til dels svært ulike effekter av de to tiltakstypene. Generelt ser ordinær utdanning ut til å ha relativt gunstige effekter på overgang til jobb for deltakerne, både sammenlignet med det å ikke delta på tiltak og relativt til andre tiltak (Westlie 2008a,b; Markussen og Røed 2014). Ordinær utdanning har imidlertid lang varighet, og er forbundet med betydelige innlåsningseffekter. Dette bidrar til lengre perioder med registrert nedsatt arbeidsevne for deltakerne enn de ville hatt uten tiltaksdeltakelse. Resultatene fra Salvanes mfl (2018) tyder på at den positive effekten av ordinær utdanning forsvinner på lang sikt, men denne studien fokuserer kun på ungdom. AMO-kurs ser ut til å ha betydelig dårligere effekt for personer med nedsatt arbeidsevne, både sammenlignet med ikke-deltakelse og relativt til ordinær utdanning (Westlie 2008a,b; Hardoy mfl 2006; Møller 2005). Markussen og Røed (2014) finner at deltakelse på AMO-kurs kan virke mot sin hensikt, i den forstand at deltakelse fører til signifikant lavere sannsynlighet for overgang til jobb og lavere arbeidsinntekt. Aakvik (2003) og Cools mfl (2018) finner små eller ingen effekter av deltakelse på opplæringstiltak på overgang til jobb for henholdsvis kvinner og unge med nedsatt

arbeidsevne. I disse studiene skilles det imidlertid ikke mellom AMO-kurs og ordinær utdanning, noe som kan være med på å forklare de mindre effektene.

Westlie (2008a) finner positive effekter av AMO-kurs for personer som mottar attføringspenger i perioden 1994-2003, men effektene er relativt moderate. Blant de tiltakene som har positive effekter på overgang til jobb, har AMO de minste etter-tiltakseffektene og blant de største innlåsningseffektene. I sum viser simuleringer at effekten på sysselsetting blir positiv, men effekten er svært liten. Effekten av AMO blir imidlertid noe større når tiltaket brukes sist i kjede med andre. Westlie (2008b) finner også at AMO er det eneste tiltaket som ikke bidrar til å forlenge det etterfølgende jobbforløpet.

Når det gjelder ordinær utdanning, finner Westlie (2008a,b) relativt gode resultater. Sammen med lønnstilskudd, har ordinær utdanning blant de største etter-tiltakseffektene. Tiltaket har imidlertid også de største innlåsningseffektene, noe som fører til at ordinær utdanning er det tiltaket som bidrar til å øke samlet varighet på perioden med nedsatt arbeidsevne mest. Effekten på sysselsetting blir imidlertid positiv, og tiltaket peker seg ut som det tiltaket som har størst positiv effekt på sysselsetting. Ordinær utdanning er også det tiltaket som bidrar til øke varigheten av det etterfølgende jobbforløpet i størst grad.

Hardoy mfl (2006) undersøker effekten av deltakelse på opplæringstiltak på overgang til jobb 3,4 og 5 år senere for yrkeshemmede i perioden 1997-2003. Opplæringstiltak favner her både kortere AMO-kurs og lengre skoleløp i det ordinære utdanningssystemet, men studien evaluerer både den samlede effekten av opplæringstiltakene relativt til arbeidspraksis og de to opplæringstiltakene relativt til hverandre. I noen av sammenligningene slår forfatterne AMO-kurs sammen med arbeidsmarkedsbedrift fase 2 (AMB2), for å få en mer homogen sammenligningsgruppe. Opplæringstiltak gir ingen økt sannsynlighet for sysselsetting sammenlignet med arbeidspraksis, forskjellen mellom de to tiltakene er liten og ikke signifikant. Derimot ser skolegang ut til å være mer en mer effektiv strategi for å få yrkeshemmede ut i jobb enn AMO-kurs (og deltakelse i AMB2). Til sist viser resultatene at AMO-kurs (og AMB2) ser ut til å ha dårligere effekt enn arbeidspraksis på å få deltakerne ut i jobb.

Aakvik (2003) undersøker effekten av å delta på opplæringstiltak for personer som mottar attføringspenger i perioden 1989-1991. Opplæringstiltak inkluderer her både AMO-kurs og ordinær utdanning, men hovedvekten er ordinær utdanning. Sammenligningsgruppen er personer som har søkt på opplæringstiltak, men ikke får tilbud om plass. Ved hjelp av en seleksjonsmodell finner studien så å si ingen effekter av deltakelse på opplæringstiltak på sannsynligheten for å være i jobb både 2, 3 og 4 år etter start av tiltaket. Studien finner tegn til positiv seleksjon inn i tiltak, både basert på observerbare og uobserverbare variabler: det er de med størst sannsynlighet for jobb i utgangspunktet som også deltar på tiltak.

Markussen og Røed (2014) finner at tiltaksstrategier som fokuserer på ordinær utdanning har positive effekter på både sysselsetting og inntekt. De positive effektene kommer imidlertid først til syne ca fem år etter at individene begynte å motta helse relaterte ytelser, og tyder på at tiltaket har relativt sterke innlåsningseffekter. Målt ett år etter at individene sluttet å motta helse relaterte ytelser har imidlertid deltakerne signifikant høyere sysselsetting og arbeidsinntekt sammenlignet med ikke-deltakere. AMO-kurs virker ikke å være en særlig vellykket strategi. Studien finner ingen signifikante resultater verken på arbeidsinntekt eller sysselsetting for personer eksponert for en slik strategi. Deltakelse på AMO-kurs fører også til signifikant lavere sannsynlighet for overgang til jobb og lavere inntekt sammenlignet med det å ikke delta på noe tiltak.



Salvanes mfl (2018) undersøker langsiktige virkninger av ordinær utdanning for unge med nedsatt arbeidsevne sammenlignet med deltakelse på andre tiltak. De utnytter en reform som førte til at aldersgrensen for støtte til utdanning ble hevet fra 22 til 26 år i 2004, og sammenligner utfall for unge som ble registrert som yrkeshemmede rett før og rett etter regelendringen i en forskjell-i-forskjell analyse. Forfatterne finner at innstramningen i ordningen førte til at en signifikant lavere andel unge mottok tiltaket ordinær utdanning, og at de fleste av disse i stedet deltok på subsidiert ansettelse i skjermet sektor. Videre finner studien at innstramningen førte til en lavere andel i arbeid fem år etter, målt relativt til andre tiltak. Ni år etter er imidlertid den negative effekten forsvunnet. Forfatterne konkluderer på bakgrunn av dette at ordinær utdanning ikke ser ut til å være spesielt effektivt for å øke sysselsetting blant unge på lang sikt.

Møller (2005) undersøker effekten av deltakelse på en rekke arbeidsrettede tiltak på sysselsetting for yrkeshemmede. Studien skiller mellom effekter for yrkeshemmede med psykiske lidelser og yrkeshemmede med andre diagnoser. Studien kontrollerer kun for seleksjon på observerbare variabler, og påpeker selv at mangel på kontroll for uobserverbar seleksjon gjør at effektene må tolkes med forsiktighet. Relativt til ikke å delta på noe tiltak, finner Møller (2005) at AMO-kurs har en moderat positiv effekt på antall dager sysselsatt 1-4 år etter avsluttet atføringsløp. Ordinær utdanning har noe varierende effekt etter hvordan tiltaket brukes. Sammenlignet med ikke-deltakelse, har deltakere som deltar i ordinær utdanning etterfulgt av arbeidstrening i skjermet sektor lavere antall dager sysselsatt. Ordinær utdanning som eneste tiltak ser imidlertid ut til å ha relativt gode effekter, og større effekt enn AMO-kurs. Ordinær utdanning som første tiltak i kjede med arbeidspraksis i skjermet sektor ser derimot ut til å være forbundet med signifikant dårligere sysselsettingsutfall. Møller (2005) finner også at yrkeshemmede med psykiske lidelser ser ut til å ha dårligere effekt av ordinær utdanning enn yrkeshemmede med andre diagnoser. Studien finner heller ingen effekt av ordinær utdanning for yrkeshemmede som har vært gjennom avklaring i AMB fase 1. For disse ser AMO-kurs ut til å ha bedre effekt.

Cools mfl (2018) fokuserer på unge med nedsatt arbeidsevne. Studien ser på effekten av deltakelse på fire ulike tiltak: Opplæring, lønnstilskudd, arbeidspraksis og oppfølging. Opplæringstiltak inneholder både AMO-kurs og ordinær utdanning. Studien finner positive effekter på overgang til jobb etter at tiltaket er avsluttet, og negative under-tiltakseffekter. Effektene er imidlertid langt mindre enn i studiene over. Dette kan både skyldes at de to tiltakene slås sammen, og dermed vil den dårligere effekten av AMO-kurs bidra til å redusere den totale effekten.

### Arbeidspraksis

Arbeidspraksis for personer med nedsatt arbeidsevne kan deles inn i to: praksis i ordinær sektor og praksis i skjermet sektor. De fleste studiene skiller mellom de to sektorene, og finner svært ulike resultater. Jevnt over viser arbeidspraksis i ordinær virksomhet til å ha positive effekter på overgang til jobb for personer med nedsatt arbeidsevne. Arbeidspraksis i skjermet sektor, derimot, har stort sett ingen eller negative resultater på sysselsetting (Markussen og Røed 2014; Westlie 2008a,b; Møller 2005). Sammenlignet med andre tiltak, ser arbeidspraksis i ordinær sektor ut til å fungere bedre enn AMO-kurs, men dårligere enn lønnstilskudd og ordinær utdanning (Hardoy mfl 2006; Møller 2005; Westlie 2008a).

Markussen og Røed (2014) slår sammen arbeidspraksis og lønnstilskudd, og skiller heller mellom sysselsettingstiltak i skjermet og ordinær sektor. Studien finner relativt ulike effekter mellom ordinær

og skjermet sektor. Subsidiert sysselsetting i ordinær sektor peker seg ut som det mest effektive tiltaket: å bli eksponert for en slik strategi øker sannsynligheten for å ha en overgang til ikke-subsidiert jobb og øker arbeidsinntekt allerede de første årene etter inngang til nedsatt arbeidsevne, og den positive effekten forblir de neste syv årene. Sysselsetting i skjermet sektor har imidlertid ingen positive effekter på sysselsetting og arbeidsinntekt. Deltakelse på dette tiltaket fører til en signifikant lavere sannsynlighet for å være i jobb og lavere arbeidsinntekt sammenlignet med ikke-deltakelse.

Cools mfl (2018) slår sammen arbeidspraksis i ordinær og skjermet sektor i sin studie av unge med nedsatt arbeidsevne. Majoriteten av ungdommene deltar imidlertid på arbeidspraksis i ordinær sektor. I motsetning til Westlie (2008a,b) finner Cools mfl (2018) at arbeidspraksis øker sannsynligheten for å få jobb mens tiltaket pågår. Etter at tiltaket er over finner studien imidlertid ingen signifikante effekter av deltakelse.

Hardoy mfl (2006) finner at arbeidspraksis i ordinær sektor ser ut til å fungere bedre for overgang til jobb enn AMO-kurs for yrkeshemmede som deltok på tiltak i 1997.

Westlie (2008a,b) skiller mellom arbeidspraksis i ordinær og skjermet sektor. Arbeidspraksis i ordinær sektor bidrar til å øke sannsynligheten for overgang til jobb etter at tiltaket er over, men effektene er mindre enn for lønnstilskudd og ordinær utdanning. Innlåsnings effekter fører imidlertid til at samlet varighet av perioden med nedsatt arbeidsevne forlenges, men mindre enn for ordinær utdanning. Arbeidspraksis i skjermet sektor, derimot, har ingen effekter på sysselsetting. Når tiltaket brukes som siste tiltak i kjede med andre tiltak, blir effekten til og med negativ. Både arbeidspraksis i ordinær sektor og skjermet sektor bidrar imidlertid til å forlenge det etterfølgende jobbforløpet.

Møller (2005) finner at arbeidspraksis i ordinær sektor (hospitering) bidrar til å øke sannsynligheten for sysselsetting sammenlignet med ikke-deltakelse, både alene og i kjede med andre. Resultatene er mer blandet for arbeidspraksis i skjermet sektor, med både negative og positive effekter avhengig av tiltakstype og om tiltaket brukes alene eller i kjede med andre. Studien inkluderer også sysselsetting i offentlig sektor (midlertidig sysselsettingstiltak), som jevnt over kommer svært godt ut, særlig i kombinasjon med andre tiltak.

### Lønnstilskudd

Lønnstilskudd peker seg ut som det tiltaket som bidrar til den største økningen i sysselsetting for personer med nedsatt arbeidsevne. Ikke bare har tiltaket positive etter-tiltakseffekter; også mens tiltaket pågår har deltakerne høyere sannsynlighet for å gå over i jobb (Westlie 2008a; Markussen og Røed 2014; Cools mfl 2018).

Westlie (2008a,b) finner store positive effekter av lønnstilskudd, både under og etter tiltaksdeltakelse. Samlet sett har lønnstilskudd sammen med ordinær utdanning blant de mest gunstige effektene på sysselsettingssannsynligheten, samtidig som tiltaket ikke bidrar til å forlenge perioden med nedsatt arbeidsevne. Særlig stor er effekten av lønnstilskudd når det brukes som siste tiltak i kjede med andre tiltak. Markussen og Røed (2014) slår lønnstilskudd sammen med arbeidspraksis i kategoriene subsidiert sysselsetting i henholdsvis ordinær og skjermet sektor. Mens subsidiert sysselsetting i ordinær sektor bidrar til å øke sysselsetting og inntekt, er effekten for subsidiert sysselsetting i skjermet sektor motsatt.

Cools mfl (2018) undersøker effekten av deltakelse på lønnstilskudd for unge med nedsatt arbeidsevne, og finner i likhet med Westlie (2008a) store positive effekter av deltakelse både under og etter tiltak. Også Møller (2005) trekker fram lønnstilskudd som det tiltaket som samlet sett kommer best ut, både alene og i kjede med andre.

### Andre tiltak (oppfølging, avklaring, rehabilitering, Supported Employment/IPS)

I en systematisk oversikt over virkninger av Supported Employment (SE) og Individual Placement and Support for arbeidssøkere med bistandsbehov (Nøkleby mfl 2017) konkluderes det med at IPS jevnt over har gode effekter for overgang til arbeid sammenlignet med andre tiltak. Også forsterket IPS ser ut til å gi gode resultater på sysselsetting. Best dokumentert er IPS for personer med alvorlige psykiske lidelser. Oversikten kan imidlertid ikke konkludere på grunnlag av studiene som ser på effekter av SE, på grunn av for små studier.

Reme mfl (2015) undersøker virkninger av IPS for en gruppe med mindre alvorlige psykiske lidelser i perioden 2010-2014. Studien har et eksperimentelt design (RCT), og inneholder relativt mange observasjoner: over 1000 personer ble rekruttert til å være med i forsøket. Omtrent halvparten av deltakerne ble tilbudt en forsterket variant av IPS (kognitiv terapi kombinert med oppfølging av en jobbspesialist), mens den andre halvparten fulgte vanlig opplegg hos fastlege/NAV. Studien har svært lite frafall, og ikke noe frafall i oppfølgingsperioden da det benyttes registerdata for å observere senere utfall. Studien finner signifikant høyere sysselsettingsandel blant deltakergruppen enn blant kontrollgruppen 12 mnd etter start av forsøket. Denne forskjellen holder seg ved 18 mnd. Særlig stor effekt hadde personer som mottok langvarige helserelevante ytelser (arbeidsavklaringspenger) ved start av forsøket. Studien vet ikke om det skyldes at tiltaket er spesielt effektivt for denne gruppen, eller om det skyldes at tilbudet de ellers ville blitt tilbudt er dårligere.

Haukelien mfl (2010) undersøker effekten av to rehabiliteringstiltak som fokuserer på kognitiv terapi kombinert med fysisk aktivitet og gruppedynamikk. Mens det ene tiltaket (SOLA) retter seg mot arbeidstakere som enten er eller står i fare for å bli sykmeldt, retter det andre tiltaket (PIA) seg mot personer som har stått utenfor arbeidslivet over lengre tid. Evalueringen tar utgangspunkt i en spørreundersøkelse som ble sendt ut til deltakere og en matchet kontrollgruppe som ikke deltok på tiltak ved oppstart av tiltakene, samt 6-18 mnd etter at tiltakene var avsluttet. Undersøkelsen hadde relativt lav svarprosent og stort frafall fra pre- til postundersøkelsene, og studien ender med svært få observasjoner. De finner likevel en klart positiv effekt på jobbsannsynligheten hos deltakere på SOLA sammenlignet med kontrollgruppen, men for PIA er datagrunnlaget for tynt til å trekke noen konklusjoner.

### *Resultater knyttet til egenskaper ved deltakerne*

#### Kjønn

Studier som undersøker tiltakseffekter separat for kvinner og menn med nedsatt arbeidsevne er noe sprikende i sine resultater. Noen av disse forskjellene kan imidlertid skyldes forskjeller i metode og utvalg. Westlie (2008a) finner at innlåsningseffektene er større for kvinner enn for menn. Etter at tiltaket er over, øker imidlertid sannsynligheten for å få jobb mer for kvinner enn for menn. Unntaket

er arbeidspraksis i ordinær sektor og AMO-kurs, der studien ikke finner forskjeller mellom kjønnene. Westlie (2008b) finner imidlertid at menn profiterer mer av tiltaksdeltakelse enn kvinner i form av senere arbeidsinntekt. Markussen og Røed (2014) finner at kvinner har dårligere utbytte av subsidiert sysselsetting i ordinær sektor sammenlignet med menn, men mer positiv effekt av ordinær utdanning. Generelt er de negative effektene forbundet med AMO-kurs og subsidiert sysselsetting i skjermet sektor mindre for kvinner enn for menn.

To studier fokuserer utelukkende på kvinner, og disse studiene finner ingen eller negative effekter av tiltaksdeltakelse på sysselsetting (Aakvik 2003; Aakvik mfl (2005)). Disse studiene studerer imidlertid effekter i en periode da Norge var inne i en kraftig nedgangskonjunktur, noe som kan påvirke resultatene.

### Utdanning

Det finnes noen indikasjoner på at høyt utdannede har bedre effekt av tiltaksdeltakelse enn lavt utdannede. Westlie (2008a) finner blant annet at høyt utdannede ser ut til å ha noe bedre effekt av arbeidspraksis i ordinær sektor og ordinær utdanning, ellers finner studien ingen signifikante forskjeller basert på utdanningsnivå. Dette resultatet avviker noe fra det vi finner for ordinære arbeidssøkere, der det er de lavt utdannede som ser ut til å best effekt av opplæringstiltak (Zhang 2016). Også Aakvik mfl (2005) finner at høyt utdannede har større effekt av deltakelse.

### Alder

Av studier som differensierer på alder er det også noe varierende resultater. Aakvik mfl (2005) finner at eldre kvinner har større effekt av deltakelse på tiltak enn yngre, men denne studien skiller ikke mellom ulike tiltakstyper. Westlie (2008b) finner også at eldre yrkeshemmede generelt tjener mer på tiltaksdeltakelse i form av lengre jobbforløp. Tiltak bidrar imidlertid i mindre grad til økt lønnsinntekt for eldre sammenlignet med yngre. Lavere effekt av tiltak for unge sammenlignet med eldre er et resultat vi finner igjen i tiltakslitteraturen for ordinære arbeidssøkere.

Et resultat som er konsistent mellom flere studier er at den negative effekten av arbeidspraksis i skjermet sektor er større for eldre enn for yngre: verken Westlie (2008a) eller Røed og Markussen (2014) finner signifikante effekter av arbeidspraksis i skjermet sektor for unge under 30 år, mens effekten er størst negativ for eldre over 40 år. Westlie (2008b) finner at eldre også har en negativ lønns effekt av deltakelse på arbeidspraksis i skjermet sektor. Markussen og Røed (2014) finner også at yrkeshemmede over 40 år har klart størst utbytte av subsidiert sysselsetting i ordinær sektor, mens unge under 30 år ikke ser ut til å ha noen effekt av dette tiltaket. Dette støttes av at Westlie (2008a) finner større innlåsnings effekter av arbeidspraksis i ordinær sektor for unge u/30 år, mens eldre over 44 år har mindre negative under-tiltakseffekter. At yngre har dårligere effekt av arbeidspraksis i ordinær sektor enn det eldre har, finner vi igjen i litteraturen over ordinære arbeidssøkere. Markussen og Røed (2014) finner imidlertid at de yngste har størst utbytte av ordinær utdanning, mens for eldre over 40 år er effekten negativ, men ikke signifikant. Det er også bare de eldste som har negativt utbytte av deltakelse på AMO-kurs. Westlie (2008a) finner resultater i samme retning, ved at eldre over 44 år har liten effekt av AMO-kurs.

Cools mfl (2018) fokuserer utelukkende på unge 18-29 år med nedsatt arbeidsevne, og finner at tiltaksdeltakelse jevnt over har positive effekter på overgang til jobb for denne gruppen. Studien finner så å si ingen tegn til innlåsnings effekter, og positive etter-tiltakseffekter for lønnstilskudd og opplæringstiltak. I sum har alle tiltak positive effekter på overgang til jobb. Også Salvanes mfl (2018) fokuserer på unge i sin studie. De finner indikasjoner på at ordinær utdanning har positiv effekt på sysselsetting på mellomlang sikt, men effekten er borte på lang sikt.

### Diagnose

Westlie (2008a) finner relativt små forskjeller i tiltakseffekter mellom ulike diagnoser. Han skiller mellom muskel- og skjelettlidelser, psykiske lidelser og andre diagnoser. Personer med muskel- og skjelettplager ser ut til å ha bedre utbytte av arbeidspraksis i ordinær sektor enn de andre diagnosegruppene, ved at de har større etter-tiltakseffekter og mindre innlåsnings effekter. Denne gruppen ser også ut til å ha noe bedre utbytte av ordinær utdanning, særlig sammenlignet med personer med psykiske lidelser. Personer med psykiske lidelser har imidlertid de største positive etter-tiltakseffektene av lønnstilskudd.

Haukelien mfl (2010) undersøker effekten av et rehabiliteringstiltak spesielt rettet mot personer med muskel- og skjelettlidelser og lettere psykiske plager som står i fare for eller allerede er blitt sykmeldt. Tiltaket kombinerer kognitiv terapi og fysisk aktivitet med gruppedynamikk. Studien er basert på spørreundersøkelse, og det er svært få respondenter, noe som gjør matchingen til kontrollgruppen sårbar. De konkluderer likevel med at tiltaket har en klart positiv effekt på sannsynligheten for lønnet arbeid 18 måneder etter tiltaksslutt, særlig for personer som fortsatt var i arbeid før deltakelse.

Møller (2005) finner at relativt til yrkeshemmede med andre diagnoser, har yrkeshemmede med psykiske lidelser spesielt godt utbytte av AMB1 (avklaring i arbeidsmarkedsbedrift fase 1), samt tiltakskjeder som starter med arbeidstrening og avsluttes med et formidlingstiltak (lønnstilskudd, egenetablering og jobbklubb). De har imidlertid ofte dårligere effekt av tiltak som involverer ordinær utdanning, både alene og i kjede med andre tiltak. Studien finner også at yrkeshemmede som allerede er avklart i AMB1 har ingen effekt av ordinær utdanning, men stor effekt av lønnstilskudd. AMB1 er et tiltak hvor en forholdsvis stor andel av deltakerne har psykiske lidelser.

IPS benyttes gjerne overfor personer med alvorlige psykiske lidelser. Metodikken innebærer rask utplassering i ordinært arbeidsliv, kombinert med tett oppfølging av både arbeidsgiver og arbeidstaker. En oppsummering av nasjonal og internasjonal litteratur på området konkluderer med at IPS jevnt over har gode effekter for denne gruppen, relativt til andre tiltak. Reme mfl (2015) finner at også personer med mindre alvorlige psykiske lidelser kan ha nytte av IPS-metodikken, relativt til andre tiltak (treatment-as-usual).

### *Resultater knyttet til egenskaper ved tiltaket eller miljøet rundt*

#### Konjunkturer

Det er få studier som eksplisitt skiller mellom effekter i gode og dårlige tider når det gjelder tiltak rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne. Et unntak er Westlie (2008a), som finner mindre etter-tiltakseffekter i dårlige tider, særlig av lønnstilskudd. Dette er i tråd med resultatene for ordinære tiltak.

## Varighet av tiltak

I likhet med ordinære tiltak, gir litteraturen indikasjoner på at lange tiltak er mer effektive enn korte tiltak også for personer med nedsatt arbeidsevne (Westlie 2008b). Det er imidlertid heller ikke her kontrollert for seleksjon inn i korte og lange tiltak.

### **3. Tiltak spesielt rettet mot utsatte grupper**

#### *Introduksjonsprogrammet for flyktninger*

Det finnes en rekke rapporter som evaluerer Introduksjonsprogrammet (IP). Viktige kilder til evalueringer av IP er en serie av rapporter fra Fafo (se f.eks. Djuve et al. 2017) og SSB (se f.eks. Blom og Enes 2015). Rapportene følger deltakere i introduksjonsordningen over tid for å se på arbeidsmarkedsdeltakelse i årene etter gjennomføring av programmet. Ingen av studiene har ambisjoner om å påvise kausale effekter, men sammenligner heller programeffekter langs en rekke dimensjoner.

Et unntak er Kavli et al (2007) som sammenligner deltakere i IP med personer som ble bosatt før introduksjonsloven trådte i kraft. Ved hjelp av registerdata over nyankomne flyktninger og familiegjenforente fra de åtte største landgruppene i perioden 2004-2006, undersøker studien hvordan deltakelse på IP påvirker overganger til arbeid og/eller utdanning. Studien finner at deltakergruppen har høyere sannsynlighet for å være i arbeid og utdanning enn sammenligningsgruppen som ikke har deltatt i programmet. Analyseperioden er imidlertid svært kort – to år – som faller sammen med varigheten av programmet. Forfatterne av studien peker på at dette kan bidra til å overvurdere effektene, på grunn av det sterke fokuset på å få deltakerne raskt ut i arbeid i starten. På den annen side vil det muligens være innlåsnings effekter av deltakelse som kan bidra til å trekke resultatene i motsatt retning. Videre finner studien ulike effekter for kvinner og menn: mens deltakelse i IP øker sannsynligheten for å være sysselsatt eller under utdanning for menn, er sammenhengen ikke signifikant for kvinner. Forfatterne peker på at manglende effekter for kvinner også kan skyldes det kortsiktige analyseperspektivet, fordi mange kvinner har permisjon underveis i programmet på grunn av fødsel eller sykdom.

#### *Sosialhjelpsmottakere*

Sosialhjelpsmottakere utgjør en spesielt utsatt gruppe, som ofte står langt fra arbeidslivet – særlig gjelder dette personer som har sosialhjelp som hovedinntektskilde. Flere studier analyserer effekten av arbeidsmarkedstiltak spesielt for sosialhjelpsmottakere. Dahl og Lorentzen (2005a) undersøker effekten av deltakelse på arbeidsmarkedstiltak for sosialhjelpsmottakere i perioden 1995-1999. Studien skiller mellom ulike typer tiltak, både alene og i kjede med andre tiltak. Tiltakseffektene identifiseres ved å matche tiltaksdeltakerne til mest mulig like ikke-deltakere, separat for ulike tiltak. De fleste tiltakene har positiv virkning på sysselsetting og lønn. Særlig stor er effekten for deltakere på lønnstilskudd, både alene og brukt etter et opplæringstiltak (train-then-place). Opplæringstiltak ser også ut til å være forbundet med positive effekter. Arbeidspraksis og midlertidige sysselsettingstiltak har stort sett liten virkning, med unntak av arbeidspraksis brukt i en train-then-place strategi, som har positive og stort sett signifikante resultater. Dahl og Lorentzen (2005b) går videre og undersøker om effekten av tiltak avhenger av hvor sannsynlig det er å delta på tiltak i utgangspunktet. Studien skiller

mellom sysselsettingsrettede tiltak<sup>6</sup> og opplæringstiltak, og utfallet som studeres er lønnsinntekt. I likhet med Dahl og Lorentzen (2005a), finner studien i snitt ingen effekter av sysselsettingstiltak og positive effekter av opplæringstiltak. Men mens den positive effekten av opplæringstiltak gjelder for alle deltakere, er resultatene mer varierende for deltakere på sysselsettingstiltak. Mens effekten er negativ for de med minst og størst sjanse for å delta på tiltak, er effekten positiv for dem med middels sjanse for å delta.

I 2003 ble det lagt fram en tiltaksplan mot fattigdom, som blant annet inneholdt målrettede arbeidsmarkedstiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp og andre utsatte grupper (innvandrere, enslige forsørgere) kombinert med oppfølging og økt samarbeid mellom arbeids- og sosialkontor. Rønsen og Skardhamar (2009) undersøker om deltakelse på innsatsen førte til økt sannsynlighet for jobb på kort sikt. Jobbdefinisjonen tillater samtidig registrering i ledighetsregisteret. Sammenligningsgruppen er ellers like sosialhjelpsmottakere som ikke deltok på innsatsen. Studien finner relativt få og små effekter av innsatsen. I snitt øker sannsynligheten for å være i jobb med åtte prosent, men effektene varierer med målgruppe. Mens unge under 25 år har negativ effekt av deltakelse, er effekten relativt stor og positiv for langtidsmottakere av sosialhjelp. Mye tyder imidlertid på at jobbene sosialhjelpsmottakerne går til er små og lavtlønnede, i og med at effekten forsvinner når jobb defineres strengt uten samtidig ledighetsregistrering.

Kvalifiseringsprogrammet er en innsats rettet spesielt mot sosialhjelpsmottakere og personer med svært redusert inntektsevne. Programmet ble lansert i 2007, og kombinerer fulltids aktivering med økonomisk sikkerhet. Aktiveringselementet inneholder som regel en blanding av rådgivning, jobbtrening, medisinsk rehabilitering, sosial trening og opplæring. Deltakelse i programmet gir rett på en skattepliktig stønad tilsvarende omtrent 1/3 av en gjennomsnittlig fulltidslønn. Markussen og Røed (2016) evaluerer effekten av deltakelse på kvalifiseringsprogrammet på sysselsetting og inntekt. For å identifisere den kausale effekten av programmet utnytter forfatterne at programmet gradvis ble rullet ut over landets kommuner over en treårsperiode, og at denne utrulling fremsto som relativt tilfeldig for innbyggerne. Resultatene tyder på at kvalifiseringsprogrammet har lyktes i å øke sysselsetting og arbeidsinntekt, men med en viss innlåsning de første to årene etter programstart. Målt fire år er effekten 18 prosentpoeng høyere sysselsetting og 50 000 kr høyere arbeidsinntekt. Forfatterne finner imidlertid indikasjoner på at mye av den ekstra sysselsettingen kommer i form av dårlig betalte eller små jobber, ved at det er små forskjeller i samlede overføringer mellom deltakere og ikke-deltakere. Kvalifiseringsprogrammet kan likevel representere et viktig steg på veien til en tettere arbeidsmarkedstilknytning for deltakerne, særlig sett i lys av den svake tilknytningen deltakerne ville hatt uten programmet. Forfatterne peker videre på at aktiveringselementet ser ut til å være avgjørende for suksessen.

#### **4. Trusseleffekter, aktivitetskrav, garantiordninger osv**

##### *Trusseleffekter*

Som nevnt i innledningen kan tiltak ha effekter utover faktisk deltakelse. Krav om tiltaksdeltakelse eller annen aktivitet for å motta ytelser kan påvirke atferden til mottakerne allerede før tiltaket finner sted. Krav om å delta på tiltak kan for eksempel gjøre det mer strevsomt å være arbeidssøkende, og dermed føre til økt jobbsøkeintensitet for å unngå tiltaksdeltakelse. Hvis tiltak derimot betraktes som

---

<sup>6</sup> Sysselsettingsrettede tiltak er definert som «temporary income support through short-term transitional employment» (Dahl og Lorentzen 2005b, s.89)

noe attraktivt, kan vissheten om tiltaksdeltakelse føre til at man slutter å søke jobb i tiden før deltakelse. I litteraturen er det ofte den første effekten – trusseffekten – man fokuserer på.

Filges og Hansen (2015) oppsummerer internasjonal forskning rundt trusseffekter av arbeidsmarkedstiltak ved hjelp av meta-analyse. På grunnlag av 20 studier publisert i perioden 1997-2011 finner analysen en statistisk signifikant trusseffekt, det vil si at tiltak fører til økt utstrømsrate fra ledighet før tiltaket inntreffer. Etter å ha sammenlignet resultatene med andre lignende meta-analyser, konkluderer forfatterne med at trusseffekten er større enn den faktiske effekten av tiltak. Trusselen om tiltak har imidlertid mindre effekt på utstrøm fra ledighet enn det trusselen om opphør av dagpengerettigheter har.

Det finnes få norske studier som eksplisitt tar for seg trusseffekten av tiltak. Røed og Westlie (2012) undersøker hvordan innretning av dagpengesystemet påvirker varighet og utfall av ledighet, ved å utnytte en reform av det norske dagpengesystemet i 1997. Reformen innebar et «mildere» dagpengeregime, i form av en lenger sammenhengende dagpengeperiode og mindre bruk av sanksjoner og arbeidsmarkedstiltak sammenlignet med før reformen. I likhet med andre nasjonale og internasjonale studier (se for eksempel Filges mfl (2014) for en omfattende meta-analyse), finner Røed og Westlie (2012) økte utstrømsrater fra ledighet rett før dagpengerettighetene går ut. Økningen i utstrømsrater er imidlertid lik uavhengig av om utløp av rettigheter medfører fullstendig tap av dagpenger eller bare en reduksjon i beløpet. Derimot finner studien generelt høyere utstrøm fra ledighet før reformen fant sted, altså i det «strengere» dagpengeregimet. Forfatterne mener dette kan tyde på at krav om aktivitet for å motta dagpenger kan være effektivt for å forkorte ledighetsperioden, både gjennom trusseffekten av tiltak og ved at faktisk tiltaksdeltakelse påvirker sannsynligheten for å få jobb positivt.

Gaure et al (2012) finner også indikasjoner på at trusseffekter er empirisk viktige i Norge. De studerer effekter av omlegging til et nytt dagpengeregime i 1997 som innebar en lenger periode med dagpenger uten krav til aktivering. Resultatene tyder på at omleggingen førte til lavere overgangsrate til jobb samt høyere startlønn, noe forfatterne tolker som at aktiveringskrav kan bidra til både økt jobbsøking og lavere reservasjonslønn. De peker imidlertid på at de ikke med sikkerhet kan skille effekten av omleggingen fra andre sykliske faktorer, slik at resultatene må tolkes med varsomhet.

### *Sanksjoner*

De aller fleste inntektssikringsordninger har en eller annen form for krav knyttet til mottak av ytelse. Det er imidlertid forskjellig i hvilken grad disse følges opp, og hvorvidt det utløser sanksjoner dersom kravet ikke tilfredsstilles. For eksempel viser Røed og Westlie (2012) at i underkant av to prosent av alle ledighetsforløp i perioden 1993-2001 ble gjenstand for sanksjoner i form av midlertidig avstengning av dagpenger på grunn av manglende søkeaktivitet eller andre aktivitetskrav. Forfatterne finner økte overgangsrate til jobb, utdanning og arbeidsmarkedstiltak mens sanksjonen varer, men effekten er kortvarig og så å si forsvunnet når sanksjonsperioden er over.

### *Aktivitetskrav*

Mogstad og Pronzato (2012) undersøker effekten av aktivitetskrav i overgangsstønad for enslige mødre. Aktivitetskravene var del av en reform innført i 1998, og medførte (1) krav om yrkesdeltakelse



(evt deltakelse i utdanning eller aktiv jobbsøking) tilsvarende 50 prosent av fulltid for mødre med barn tre år eller eldre, (2) reduksjon i varighet på stønad fra ubegrenset til tre år og (3) høyere stønadsbeløp. Forfatterne sammenligner utfall før og etter reformen for enslige og gifte kvinner i en forskjell-i-forskjell-analyse, og finner positive effekter av reformen på lønnsinntekt og arbeidsmarkedsdeltakelse. Studien finner imidlertid også at reformen førte til økt fattigdom og lavere disponibel inntekt blant vedvarende enslige mødre. Dette kan tyde på at en stor andel vedvarende enslige ikke klarer å oppfylle kravet om yrkedsdeltakelse og dermed mister overgangsstønnen. Reiso (2014) går ett skritt videre og ser om innstramminger i overgangsstønnen bidro til å skyve enslige mødre over på andre trygdeordninger, som sykepenger, attførings-/rehabiliteringspenger, uføretrygd eller sosialhjelp. Hun finner indikasjoner på slik «trygdesubstitusjon», ved at reformen førte til redusert opptak av overgangsstønad og økt opptak av andre stønader. Særlig stor er effekten på de midlertidige helserelaterte ytelsene som rehabiliterings- og attføringspenger.

Fra 1.januar 2017 skal kommunene stille krav om aktivitet for sosialhjelpsmottakere under 30 år. Men kommunene har hatt adgang til å stille vilkår knyttet til arbeid og annen aktivitet også før den tid, noe som ble gjort i varierende grad. Telemarksforskning kartla sosialkontorers bruk av vilkår for sosialhjelp i perioden 1994-2004 ved hjelp av en spørreundersøkelse (Brandtzæg mfl 2006). Hernæs (2018) kobler denne spørreundersøkelsen på registerdata for å undersøke om økt bruk av aktivitetskrav har påvirket atferden til unge sosialhjelpsmottakere. Utfallene som studeres er mottak av sosialhjelp, sysselsetting og lønnsinntekt, samt effekter på lønns- og inntektsfordelingen. Ved hjelp av en forskjell-i-forskjell-analyse finner Hernæs (2018) overveiende fordelaktige effekter av økt bruk av vilkår; andelen som mottok sosialhjelp ble redusert, i tillegg til at sysselsettingsraten og lønnsinntektene i gjennomsnitt økte noe. Fordelingsanalysen viser at virkningene på lønn var størst i den nedre delen av lønnsfordelingen, mens det var ingen tegn til effekter i den øvre delen. Studien finner også indikasjoner på at mange av dem som ble påvirket av økt vilkårsbruk gikk over i jobb, ved at samlet inntekt totalt sett økte. Tilleggsanalyser viser også at fallet i sosialhjelp er størst blant de ikke-sysselsatte, mens sannsynligheten for å være sysselsatt uten å motta sosialhjelp har økt.

### *Garantiordninger og forsterket innsats*

Ungdom er en prioritert gruppe i arbeidsmarkedspolitikken, og har siden 1979 blitt dekket av diverse garantiordninger som skal sikre ungdom plass på tiltak. Hardoy mfl (2006b) evaluerer en av disse ungdomsgarantiene, nemlig den forsterkede innsatsen som ble satt inn for langtidsledige 20-24 åringer i perioden 1995-1998. Ved hjelp av ulike metoder finner forfatterne at den forsterkede innsatsen bidro til at flere unge fikk tilbud om tiltak, samt til økt overgang fra ledighet til jobb. Effektene er imidlertid små i størrelse. Studien finner også indikasjoner på høyere jobb stabilitet for dem som omfattes av garantiordningen.

Oslo Economics (2016) undersøker i samarbeid med Frisch-senteret om langtidsledighetsgarantien har bidratt til å få langtidsledige i arbeid. Langtidsledighetsgarantien ble innført i 2008, og innebar at arbeidsledige med mer enn to års ledighetserfaring skulle bli garantert plass på tiltak. Ved hjelp av registerdata over arbeidsledige i perioden 2004-2012 undersøker forfatterne om deltakelse på tiltak har ulike effekter avhengig av hvor lenge individene har vært arbeidsledige. Studien finner at personer som har vært ledig inntil 1 år har størst nytte av tiltaksdeltakelse, ved at slik deltakelse øker overgangsraten til jobb. For langtidsledige (over to år) finner studien at tiltaksdeltakelse har negativ effekt på sannsynligheten for å få jobb. Dette tyder på at tiltak bør settes inn tidlig i ledighetsforløpet.

Dette resultatet skiller seg fra Card mfl (2018), som i sin meta-analyse finner at langtidsledige i snitt har større effekter av tiltaksdeltakelse sammenlignet med andre ledige eller utsatte grupper.

## Oppsummering og diskusjon

Hensikten med denne gjennomgangen er å oppsummere og systematisere resultater fra eksisterende forskning rundt virkninger av arbeidsmarkedstiltak i Norge. Arbeidsmarkedstiltak er et av de viktigste virkemidlene myndighetene har for å hjelpe personer som står på utkanten av arbeidsmarkedet, til å komme inn i og/eller beholde tilknytningen til arbeidsmarkedet. Ulike studier tar for seg ulike tiltak for ulike målgrupper i ulike tidsperioder, og benytter seg av ulike metoder for å komme nærmere hva som ville skjedd med deltakeren i fravær av tiltaksdeltakelsen. Alt dette gjør det vanskelig å sammenfatte resultater på tvers av studier. Noen systematiske trekk er likevel mulig å identifisere, når det gjelder virkningen av slike tiltak på sysselsetting og arbeidstilbud.

Hovedkonklusjonen er at arbeidsmarkedstiltak spiller en viktig rolle i arbeidsmarkedspolitikken. De fleste studiene inkludert i denne oppsummeringen finner at arbeidsmarkedstiltak har en positiv effekt på sysselsetting. Tiltaksdeltakelse legger imidlertid beslag på tid som ellers kunne blitt brukt til jobbsøking, og sysselsettingsgevinsten kommer dermed med en kostnad av lengre ledighetsforløp. Hvilken effekt som dominerer avhenger av størrelsen på de to effektene, og varierer mellom tiltak og målgrupper. Konklusjonen fra både nasjonale og internasjonale studier er at tiltak som fokuserer på jobbformidling (lønnstilskudd, bistand til jobbsøking osv) jevnt over har mindre innlåsnings effekter enn tiltak som fokuserer på kompetansebygging. Tiltaksdeltakelsen innebærer også i mange tilfeller verdiskapende arbeid, som også bidrar til å øke den samfunnsøkonomiske gevinsten.

Opplæringstiltak ser ut til å ha overveiende positive effekter på sysselsettingssannsynligheten for de fleste grupper, både ordinære arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Et gjennomgående resultat fra den internasjonale litteraturen er også at tiltak har større effekt jo mer tiltaket ligner et ordinært arbeidsforhold. De norske studiene bekrefter dette resultatet. Lønnstilskudd peker seg ut med utelukkende positive resultater for alle målgrupper, og har heller ingen innlåsnings effekter forbundet ved seg. Deltakere på lønnstilskudd ser imidlertid ut til å være positivt selektert, noe som kan være med på å overvurdere effekten av tiltaket hvis det ikke kontrolleres tilstrekkelig for. De fleste norske studiene forsøker imidlertid å ta hensyn til slik seleksjon. Positiv seleksjon av deltakere kan også være med på å forsterke dødvekts- og fortrenings effekter, noe som i utgangspunktet er en utfordring for tiltak som påvirker lønnskostnadene for arbeidsgiver. I en spørreundersøkelse til tillitsvalgte i varehandelen finner Saltkjel og Steen (2017) indikasjoner på at slike dødvekts- og fortrenings effekter kan være empirisk viktige i Norge, både ved at deltakere utfører oppgaver som ellers ville blitt gjort av ordinært ansatte og ved at bedrifter bevisst bruker tiltaksdeltakere for å spare lønnskostnader. For å minimere slike utilsiktede effekter, kan det være verdt å spisse lønnstilskudd mot personer som i utgangspunktet har dårlige jobbsjanser. Lombardi mfl (2018) finner at lønnstilskudd også ser ut til å ha mindre fortrenings effekter når saksbehandler fungerer som en portvokter. Studien finner heller ingen negative effekter på overlevelse og resultat for bedrifter som benytter seg av slike subsidier.

Mens lønnstilskudd har utelukkende gode resultater, er situasjonen motsatt for arbeidspraksis. De eneste gruppene som har noe positiv effekt av arbeidspraksis i ordinær sektor er innvandrere og personer med nedsatt arbeidsevne. For alle andre grupper har arbeidspraksis i ordinær sektor ingen eller negative resultater. Særlig dårlig er effekten for ungdom, som er hovedmålgruppen for tiltaket. Hyggen (2017) finner indikasjoner på at den manglende effekten av arbeidspraksis for unge skyldes

stigmatisering – at arbeidsgivere anser tidligere tiltaksdeltakere som mindre attraktive. Flere studier finner imidlertid at arbeidspraksis har en positiv effekt på overgang til utdanning og negativ effekt på overgang til trygd (von Simson 2016; Zhang 2016). Arbeidspraksis ser også ut til å ha bedre effekter når det brukes i en train-then-place-strategi. Sysselsettingstiltak i skjermet sektor ser gjennomgående ut til å være lite effektivt for å hjelpe personer over i det ordinære arbeidslivet. Forskningen peker også på at opplæringstiltak, både brukt alene og som første tiltak i kjede med arbeidspraksis/lønnstilskudd (train-then-place) bør rettes inn mot personer som i utgangspunktet har behov for økt kompetanse. Innvandrere, lavt utdannede og ungdom er alle grupper som ser ut til å ha spesielt godt utbytte av opplæringsstrategier. Voksne med nedsatt arbeidsevne, derimot, ut til å ha spesielt gode resultater av strategier som fokuserer på rask utplassering i arbeidslivet (place-then-train, supported employment).

Arbeidsmarkedstiltak har imidlertid også effekter utover selve tiltaksdeltakelsen. Krav om tiltaksdeltakelse og annen aktivitet som betingelse for stønadsmottak kan gjøre det mindre attraktivt å motta ytelser, og kan dermed stimulere til økt jobbsøking i perioden før kravet settes inn. Flere studier finner tegn til slike trusseleffekter, og den internasjonale litteraturen peker på at trusseleffekten av tiltak kan være større enn selve tiltakseffekten. Aktivitetskrav og trusseleffekter behøver imidlertid ikke til å føre til økt overgang til jobb. Det kan også føre til substitusjon til andre ytelser eller tilbaketrekning fra arbeidsstyrken, som vi så i studiene av overgangsstønad. Her er det behov for mer kunnskap.

Til slutt, arbeidsmarkedstiltak har andre mål enn kun å øke sysselsetting. Tiltakene skal også hindre utstøting fra arbeidslivet. Flere studier inkluderer utfall som overgang til trygd og utdanning. De aller fleste av disse finner at tiltak spiller en viktig rolle for å forhindre langvarig tilbaketrekning, ved at deltakelse i mange tilfeller reduserer sannsynligheten for overgang til trygdeytelser og øker sannsynligheten for overgang til utdanning.

## Referanser

- Blom, S. og A.W. Enes (2015), Introduksjonsordningen – en resultatstudie. Rapport 2015/36. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Brandtzæg, B., Flermoen, S., Lunder, T. E., Løyland, K., Møller, G. & Sannes, J. (2006). Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten. Rapport nr. 232, Telemarksforskning-Bø.
- Card, D., J.Kluve og A.Weber (2010), Active Labour Market Policy Evaluations. A Meta-Analysis. *The Economic Journal* vol 120, No 548
- Card, D., J.Kluve og A.Weber (2018), What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association* vol 16(3)
- Cools, S., I. Hardoy og K.v. Simson (2018), Sosial bakgrunn, utdanning, arbeid og stønader til personer under 30 år med nedsatt arbeidsevne. ISF-rapport (kommer)
- Dahl, E. og T. Lorentzen (2005a), Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients? *Journal of European Social Policy* 15(1).
- Dahl, E. og T. Lorentzen (2005b), What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway. *International Journal of Social Welfare* 14
- Djuve, A.B., H.C. Kavli, E.B. Sterri og B. Bråten (2017), Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem? Fafu-rapport 2017:31.
- Filges, T., L.P. Geerdsen, A.S.D. Knudsen og A.M.K. Jørgensen (2014), Unemployment benefit exhaustion. Incentive effects on job-finding rates. *Research on Social Work Practice* 25(1).
- Filges, T. og A.T. Hansen (2015), The threat effect of active labor market programs: a systematic review. *Journal of Economic Surveys* 31(1)
- Gaure, S., K.Røed og L.Westlie (2012), Job search incentives and job match quality, *Labour Economics* 19(3).
- Hardoy (2005), Impact of multiple labour market programmes on multiple outcomes: the case of Norwegian youth programmes. *Labour* 19(3).
- Hardoy, I., K. Røed, K.v.Simson og T. Zhang (2017), Effekter av arbeidsmarkedspolitikken rettet mot ungdom i Europa – en meta-analyse. Søkelys på arbeidslivet 3/2017.
- Hardoy, I., K.Røed og T.Zhang (2006), Aetats kvalifiserings- og opplæringstiltak – En empirisk analyse av seleksjon og virkninger. Frisch-rapport 4/2006. Oslo: Frisch-senteret
- Hardoy, I., K. Røed, H. Torp og T. Zhang (2006b), Ungdomsgarantien for 20-24 åringer: Har den satt spor? Rapport 2006:4. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

- Hardoy, I. og T. Zhang (2010), Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak? Søkelys på arbeidslivet 4-2010
- Hardoy, I. og T. Zhang (2013), Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak? Sluttrapport FARVE
- Haukelien, H., T.E.Lunder, G.Møller og J.Sannes (2010), Evaluering av rehabiliteringstiltakene SOLA og PiA. TF-rapport 279, Bø: Telemarksforskning
- Hernæs, Ø. (2018), Hvordan påvirker økt bruk av vilkår for sosialhjelp sysselsetting og lønnsfordeling? Søkelys på arbeidslivet 35, 1-2
- Hyggen, C. (2017), Etterlater arbeidstrening arr hos unge ledige? Etvignett-eksperiment av arbeidsgivers beslutninger ved ansettelser av unge i Norge. Søkelys på arbeidslivet 34,4.
- Kavli, H., A. Hagelund og M. Bråthen (2007), Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere. FAFO-rapport 2007:34
- Kvinge, T. og A.B.Djuve (2006), Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene? Fafu-rapport 517
- Lombardi, S., O.N. Skans og J. Vikström (2018), Wage subsidies, job-displacement and Swedish firms: A comparison between policy systems. IFAU working paper 2018:6.
- Maré, D.C. (2005), Indirect effects of active labour market policies. Motu Working Paper 05-01. Wellington, New Zealand: Motu Economic and Public Policy Research.
- Markussen, S. og K. Røed (2014), The impacts of vocational rehabilitation. *Labour Economics* 31
- Markussen, S. og K. Røed (2016), Leaving Poverty Behind? The Effects of Generous Income Support Paired with Activation. *American Economic Journal: Economic Polic* 8(1).
- Martin, J.P. og D. Grubb (2001), What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies. *Swedish Economic Policy Review* 8 (2001).
- Mogstad, M. og C. Pronzato (2012), Are lone mothers responsive to policy changes? Evidence from a workfare reform in a generous welfare state. *The Scandinavian Journal of Economics* 114(4)
- Møller, G. (2005), Yrkeshemmede med psykiske lidelser. Tiltaksbruk og effekter. Arbeidsrapport 6, 2005. Telemarksforskning – Bø
- Nøkleby, H., N.Blaasvær og R.Berg (2017), Supported Employment for arbeidssøkere med bistandsbehov: en systematisk oversikt. Rapport. Oslo: Folkehelseinstituttet, 2017.
- Oslo Economics (2016), Arbeids- og velferdsetatens arbeid med langtidsledige. Oslo Economics rapport 2016\_6

Proba (2011), Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Proba samfunnsanalyse, Rapport 2011-02.

Raaum, O., K.Røed og H.Torp (2002), Riktig satsing i arbeidsmarkedspolitikken? Norsk økonomisk tidsskrift vol 116, nr 2.

Reiso, K.H. (2014), The effect of welfare reforms on benefit substitution. NHH Dept. of Economics Discussion Paper No 22/2014.

Reme mfl (2015), Work-focused cognitive-behavioural therapy and individual job support to increase work participation in common mental disorders: a randomised controlled multicentre trial. Occupational & Environmental Medicine 2015;0

Røed, K. (2012), Active social insurance. IZA Journal of Labor Policy 1:8.

Røed, K. og O. Raaum (2006), Do labour market programmes speed up the return to work? Oxford Bulletin of Economics and Statistics 68(5).

Røed, K. og L. Westlie (2012), Unemployment insurance in welfare states: the impacts of soft duration constraints. Journal of the European Economic Association 10(3).

Rønsen, M. og T. Skardhamar (2009), Do Welfare-to-work initiatives work? Evidence from an activation programme targeted at social assistance recipients in Norway. Journal of European Social Policy 19(1).

Saltkjel, T. og J.R. Steen, Arbeidsrettede tiltak. Oversikt og erfaringer. Fafo-rapport 2017:28.

Salvanes, K.V., R.B. Reiling, A.M. Sandsør (2018), Utdanning som arbeidsrettet tiltak for ungdom med redusert arbeidsevne. Søkelys på arbeidslivet 1-2/2018

von Simson, K. (2012), Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring: Kan vikarbyråer og arbeidsmarkedstiltak lette overgangen fra utdanning til arbeidsliv? Søkelys på arbeidslivet 1-2/2012

von Simson, K. (2016), Effekten av arbeidsmarkedstiltak og vikarbyråarbeid på overgang til jobb og utdanning for arbeidsledig ungdom uten fullført videregående skole. Søkelys på arbeidslivet 3/2016

Strøm, V., I. Scheel, T.K. Dalsbø og I. Kirkehei (2015), Effekt av arbeidsmarkedstiltak på deltakelse i arbeidslivet for innvandrere. Rapport fra Kunnskapssenteret nr. 12–2015. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten

Vooren, M., C. Haelermans, W. Groot og H.M. van den Brink (2018), The effectiveness of active labor market policies: a meta-analysis. Journal of Economic Surveys (under publisering)

Westlie, L. (2008a), Norwegian Vocational Rehabilitation Programs: Improving Employability and Preventing Disability? Memorandum 24/2008 Økonomisk institutt

Westlie, L. (2008b), The long-term impacts of vocational rehabilitation. Memorandum 25/2008, Økonomisk institutt, Oslo

Zhang, T. (2016), Virker arbeidspraksis i ordinær virksomhet etter sitt formål? Søkelys på arbeidslivet 1-2, årgang 33

Aakvik, A. (2003), Estimating the employment effects of education for disabled workers in Norway. *Empirical Economics* 28

Aakvik, A., J.J. Heckman og E. Vytlacil (2005), Estimating treatment effects for discrete outcomes when responses to treatment vary: an application to Norwegian vocational rehabilitation programs. *Journal of Econometrics* 125

Tabell V1. Norske studier rundt virkninger av arbeidsmarkedstiltak for ordinære arbeidssøkere.

Studie	Tiltak	Periode	Utfall	Publisert	Metode	Utvalg	Heterogene effekter
Gaure, Røed og Westlie (2012)	Alle tiltak samlet	1993-2001	Syss, inntekt, varighet jobb	Labour Economics	Hasardratemodell	Registrert ledige	Kjønn, utd, u/e tiltak
Hardoy og Zhang (2010, 2013)	AMO, LT, AP, tiltakskjede (train-then-place)	1993-2007	Syss, utd, trygd, utenfor arb.styrken	Søkelys på arbeidslivet, rapport	Hasardratemodell	Registrert ledige	Innv, kjønn, alder, konj, u/e tiltak
Røed og Westlie (2012)	Alle tiltak samlet	1993-2001	Syss, utd, trygd	Journal of the European Economic Association	Hasardratemodell	Registrert ledige	
Røed og Raaum (2006)	Alle tiltak samlet	1989-2002	Syss (overg ut av ledighet)	Oxford Bulletin of Ec&Stat	Hasardratemodell	Dagpengemottakere	Kjønn, alder, innv, konj, tid siden tiltak, varighet av tiltak, u/e tiltak
Hardoy, Røed og Zhang (2006)	AMO	1993-2003	Syss, utd, trygd	Frisch-rapport	Hasardratemodell	Registrert ledige	Tid siden tiltak, u/e tiltak
Kvinge og Djuve (2006)	AP, AMO, LT	2003-2005	Syss	FAFO-rapport	Matching	Registrert ledige	Innv, kjønn, utd
Zhang (2016)	AP, AMO, tiltakskjede (train-then-place, place-then-train)	2003-2012	Syss, trygd, utenfor arb.styrken	Søkelys på arbeidslivet	Hasardratemodell	Registrert ledige	Kjønn, alder, utd, innv
Oslo Economics (2016)	Alle tiltak samlet	2004-2012	Syss, helseer ytelse	OE-rapport	Hasardratemodell	Alle registrert ledige	Kjønn, alder
Hardoy (2005)	Syss.tiltak (LT + midl.syss.), AMO, AP og tiltakskjede	1991-1993	Syss (deltid, heltid), utd, ledig, annet	Labour	Strukturell modell	Registrert ledig ungdom 16-25 år.	Kjønn, alder
von Simson (2012)	AP, AMO, LT	1996-2007	Syss, varighet jobb	Søkelys på arbeidslivet	Hasardratemodell	Ungdom u/fullført vgs	
von Simson (2016)	AP, AMO, LT	1996-2011	Syss, utd, varighet jobb	Søkelys på arbeidslivet	Hasardratemodell	Registrert ledig ungdom 16-24 år u/fullført vgs	Kjønn, alder
Hardoy mfl (2017)	AMO, LT, AP, syss.tiltak, aktivering, andre	Publisert 2000-2015	Syss, utd,	Søkelys på arbeidslivet	Meta-analyse	Ungdom 16-29 år	Tidshorisont, kjønn, metode, konj, institusjoner
Strøm mfl (2015)	LT, AP, syss.tiltak	Publisert 1996-2013	Syss	Rapport fra Kunnsk.senteret	Systematisk kunnskapsoversikt	Arbeidssøkende innvandrere	U/e tiltak



Tabell V2. Norske studier rundt virkninger av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne

Studie	Tiltak	Evalueringsperiode	Utfall	Publisert	Metode	Utvalg	Heterogene effekter
Hardoy mfl 2006	AMO, utd (relativt til AP)	1997-2003	Syss, utd, trygd	Frisch-rapport	Matching	Yrkeshemmede på attf	
Haukelien mfl 2010	Rehab.tiltak	2008-2012	Syss	TF-rapport	Matching	Sykmeldte, nedsatt arbeidsevne	Sykmeldte, personer med nedsatt arbeidsevne
Salvanes mfl 2018	Utd	2001-2015	Syss, inntekt	Søkelys på arbeidslivet	Diff-in-diff	Unge 22-25 år	
Markussen og Røed 2014	Syss ord, syss skj, utd, amo	1996-2010	Syss, inntekt, trygd	Labour Economics	IV	Nedsatt arbeidsevne m/ytelser	Kjønn, alder
Westlie 2008	Utd, AMO, LT, APO, APS	1994-2003	Syss (inkl utd), trygd, ut av arb.styrken	Memorandum ØI	Hasardrate-modell m/IV	Nedsatt arbeidsevne m/ytelser	Tilstand før attføring, alder, tidligere erfaring, kjønn, konjunkturer, diagnose, utdanning, tidligere deltakelse
Westlie 2008	Utd, AMO, LT, APO, APS	1994-2003	Varighet jobb, inntekt	Memorandum ØI	Hasardrate-modell m/IV	Nedsatt arbeidsevne m/ytelser	Varighet av tiltak, tidligere deltakelse, alder, kjønn
Aakvik 2003	Oppl (Utd+AMO)	1989-1994	Syss	Empirical Economics	Seleksjonsmodell	Kvinner på attføring	
Aakvik mfl 2005	Alle tiltak samlet	1989-1992	Syss	Journal of Econometrics	Seleksjonsmodell med IV	Kvinner på attføring	Alder, utdanning, barn, tidligere yrkeserfaring
Møller 2005	Utd, AMO, LT, APO, APS ++	1996-2002	Syss	TF-rapport	OLS og logit	Nedsatt arbeidsevne	Diagnose
Reme mfl 2015	Fosterket IPS	2010-2014	Syss, helse	Occ&Env.Med	RCT	Sykmeldte og aap med vanlige psykiske lidelser	Kjønn, alder, arb.tilkn., helse
Cools mfl 2018	OPPF, LT, AP, OPPL	2002-2014	Syss (inkl utd), trygd	ISF-rapport	Hasardrate-modell	Unge 18-29 år med nedsatt arbeidsevne	

Proba 2011	AMO, utd, ap	Studier 2002-2011	Syss	Proba-rapport	Kunnskaps- gjennomgang	Intern. og nasjonale effektevalueringer	Diagnose, varighet av tiltak
Nøkleby mfl 2017	SE, IPS	Studier 1995-2015	Syss, helse	FHI-rapport	Syst. kunn.- oversikt	Intern. og nasjonale effektevalueringer	Oppfølgingstid, geografisk kontekst, diagnose

Tabell V3. Norske studier over tiltak rettet mot utsatte grupper, aktivitetskrav osv.

Studie	Tiltak	Evalueringsperiode	Utfall	Publisert	Metode	Utvalg	Heterogene effekter
Kavli mfl 2007	Introduksjonsprogramet	2004-2006	Syss, utd	Fafo-rapport	Matching	Nyankomne flyktninger og familiegjenforente	Kjønn
Dahl og Lorenzen 2005	Syssettingstiltak, opplæringstiltak, arbeidspraksis, lønnstilskudd, tiltakskjede	1995-1999	Syss, inntekt	Journal of European Social Policy	Matching	Sosialhjelpsmottakere	
Dahl og Lorentzen 2005	Syssettingstiltak, opplæringstiltak	1995-1999	Inntekt	International Journal of Social Welfare	Matching	Sosialhjelpsmottakere	Sannsynlighet for å delta på tiltak
Rønsen og Skardhamar 2009	Tiltaksplan mot fattigdom	2003-2003	Syss	Journal of European Social Policy	Matching	Sosialhjelpsmottakere	Enslige forsørgere, innvandrere, unge, langtidsmottakere av sosialhjelp, kjønn
Markussen og Røed 2016	Kvalifiseringsprogrammet	2000-2007	Inntekt, syss, overføringer	American Economic Journal: Economic Policy IV		Sosialhjelpsmottakere	
Reiso 2014	Aktivitetskrav i overgangsstønad	1998-2001	Mottak av andre ytelser	NHH discussion paper	Diff-in-diff	Enslige mødre	Lokal ledighet, utdanning, alder, alder barn
Mogstad og Pronzato 2012	Aktivitetskrav i overgangsstønad	1998-2001	Lønnsinntekt, disponibel inntekt, fattigdom	Scandinavian Journal of Economics	Diff-in-diff	Enslige mødre	Utdanning, arbeidsmarkedserfaring, lokal ledighet, varighet av eneforsørgerskap
Hernæs (2018)	Aktivitetskrav i sosialhjelpsmottak	1994-2004	Mottak av sosialhjelp, lønn, fordelingsanalyser	Søkelys på arbeidslivet	Diff-in-diff	Unge sosialhjelpsmottakere	Arbidsmarkedstilknytning