



Effektevaluering av arbeidsmarkedstiltaket Arbeidstrening

*Delrapport 2 i Evaluering av Arbeidstrening
Utarbeidet for Arbeids- og velferdsdirektoratet*

Om Oslo Economics

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

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

Våre samarbeidspartnere

Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning er en uavhengig stiftelse opprettet av Universitetet i Oslo. Frischsenteret utfører anvendt samfunnsøkonomisk forskning innenfor en rekke ulike temaområder, blant annet arbeidsmarkedsforskning og har ekspertkompetanse innen anvendt økonometri.

Ragnhild Camilla Schreiner er førsteamanuensis ved Universitetet i Oslo, Økonomisk Institutt, og ekspert på anvendt økonometri og arbeidsmarkedsøkonomi.

Effektevaluering av arbeidsmarkedstiltaket Arbeidstrening /OE-rapport 2024-27

© Oslo Economics, 5. april 2024

Kontaktperson:

Erik Magnus Sæther / Partner

ems@osloeconomics.no, Tel. 940 58 192

Foto/illustrasjon: iStock.com/ Liubomyr Vorona

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Innledning	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Mandat	8
1.3 Informasjonsgrunnlag og metode	9
1.4 Rapportstruktur	9
2. Hva kjennetegner deltakere på Arbeidstrening?	11
2.1 Kjennetegn ved deltakere	11
2.2 Utvikling i deltakere i Arbeidstrening over tid	12
2.3 Kjennetegn fordelt på formål med tiltaksdeltakelse	13
3. Innhold i Arbeidstrening og utfall for deltakerne	15
3.1 Varighet på tiltak	15
3.2 Kombinasjon av tiltak og tiltakskjede	16
3.3 Virksomhetene der Arbeidstreningen gjennomføres	17
3.4 Utfall	18
3.5 Utfall fordelt på formål med Arbeidstrening	20
4. Effekter av Arbeidstrening	24
4.1 Fremgangsmåte for estimering av effekter	24
4.2 Effekter for deltakere i ulike innsatsgrupper	30
4.3 Effekter for ulike formål ved Arbeidstrening	34
4.4 Effekter for deltakere med ulike kjennetegn	37
4.5 Effekter av Arbeidstrening i kombinasjon eller kjeding med andre tiltak	40
5. Forløp og effekter for utvalgte brukergrupper	42
5.1 Unge med lav formalkompetanse	42
5.2 Innvandrerkvinner med lav formalkompetanse	43
5.3 Voksne med arbeidserfaring	45
6. Kostnadseffektivitet	47
6.1 Identifiserte virkninger av Arbeidstrening	47
6.2 Verdsetting av prissatte virkninger	50
6.3 Vurdering av ikke-prissatte virkninger	51
6.4 Samlet vurdering av kostnadseffektivitet	52
7. Samlet vurdering	54
8. Referanser	58
Vedlegg A Utfyllende tabeller og figurer	59

Sammendrag og konklusjoner

Arbeidstrening synes å gi positive effekter på overgang til arbeid. Sammenlignet med NAV-brukere med tilsvarende bakgrunn som ikke deltar i arbeidsmarkedstiltak, har deltakere i Arbeidstrening i gjennomsnitt sterkere arbeidstilknytning i påfølgende år. Effektene fremstår best for deltakere med lav formalkompetanse og uten arbeidserfaring. For eldre deltakere med betydelig arbeidserfaring ser tiltaket ikke ut til å ha noen signifikant effekt på arbeid, som tyder på at tiltaket til dels bidrar til å avklare disse ut av arbeid. Arbeidstrening har lave kostnader og begrenset varighet, og gitt positive effekter på arbeid fremstår tiltaket som kostnadseffektivt.

Mandat

Arbeidstrening er et arbeidsmarkedstiltak fra NAV, hvor personer som har utfordringer med å komme inn i arbeidslivet kan jobbe i ordinære virksomheter i en tidsavgrenset periode, uten lønn og uten å miste ytelser fra NAV. Formålet er å prøve ut deltakernes muligheter på arbeidsmarkedet, gi relevant arbeidserfaring og bidra til å styrke deltakerens muligheter til å få ordinær ansettelse i gjeldende eller andre virksomheter. Tiltaket retter seg mot arbeidssøkere med begrenset arbeidserfaring, og personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for arbeidsrettet bistand for å komme i inntektsgivende arbeid. Arbeidstrening kan brukes til ulike formål, og for en del av deltakerne er ikke målet en direkte overgang til arbeid, men det kan for eksempel være å få mer kunnskap for å avklare deltakerens situasjon og videre oppfølgingsbehov.

Arbeidstrening ble innført i 2017 og erstattet det tidligere tiltaket Arbeidspraksis i ordinært arbeidsliv. Forskning har vist ingen eller negative effekter av Arbeidspraksis på overgang til arbeid. På bakgrunn av dette ble det gjort en rekke endringer i overgangen til det nye tiltaket Arbeidstrening, blant annet med krav om avklaring av formål og tettere oppfølging av deltakeren underveis. Siden den gang har antall deltakere på Arbeidstrening falt med over 60 prosent, og i 2022 var det i snitt 5 500 deltakere i Arbeidstrening hver måned.

På oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet, har Oslo Economics i samarbeid med Frischsenteret og Ragnhild Schreiner ved Universitetet i Oslo, gjennomført en evaluering av Arbeidstrening. Evalueringen er todelt. Denne rapporten utgjør delrapport 2, og presenterer resultater fra en kvantitativ effektevaluering av tiltaket, med fokus på å undersøke tiltakets effekter på deltakernes arbeidstilknytning og kostnadseffektivitet. Innretningen av analysene bygger på resultater fra den kvalitative evalueringen av tiltakets bruk i delrapport 1.

Informasjonsgrunnlag og metode

Effektevalueringen er basert på individdata fra NAV og SSB om NAV-brukeres tiltaksdeltakelse, arbeidstilknytning og andre registerbaserte kjennetegn. Vi har brukt data om alle som har vært registrert i en av NAV sine innsatsgrupper fra 2009 til 2022, herunder alle som har vært registrert som deltakere på arbeidsmarkedstiltak i samme periode. I tillegg har vi benyttet data om NAVs kostnader og tidsbruk i analysene av kostnadseffektivitet.

Parallelt med utarbeidelsen av denne rapporten, har Oslo Economics og Frischsenteret jobbet med prosjektet *Overordnet evaluering av effekter av arbeidsmarkedstiltak* på oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Analysene baserer seg på samme datagrunnlag og metode for estimering av kausale effekter, og flere av de estimerte effektene av Arbeidstrening er identiske i begge rapportene.

Hvem deltar på Arbeidstrening og hva skjer med disse over tid?

Blant deltakere på Arbeidstrening er det, sammenlignet med deltakere i andre arbeidsmarkedstiltak, en overvekt av personer som er unge, med lav utdanning, som har innvandringsbakgrunn og som NAV har vurdert å ha behov for spesielt tilpasset innsats. For mange av deltakerne registreres det et av følgende formål med tiltaksdeltakelsen: *arbeidserfaring, få jobb i bedriften, oppnå fagbrev /kompetansebevis, språkopplæring eller utprøving*. I 2022 var det flest som hadde *arbeidserfaring* som formål, etterfulgt av *få jobb i bedriften*. Deltakernes kjennetegn varierer også etter formålet med tiltaket. Innvandrere er overrepresentert med formål arbeidserfaring og språkopplæring, mens unge noe oftere har formål arbeidserfaring eller oppnå fagbrev. Blant deltakere med formål om utprøving er det en overvekt med spesielt tilpasset innsats og AAP-mottakere.

Gjennomsnittlig varighet av Arbeidstrening er 5,2 måned. Varigheten er noe lenger for deltakere med formål å oppnå fagbrev/kompetansebevis og kortere for de med formål å få jobb i bedriften. Mange kombinerer

Arbeidstrening med andre tiltak, som Mentor, Arbeid med støtte eller Inkluderingsstøtte. I nesten halvparten av tilfellene gjennomføres Arbeidstrening som en del av en tiltakskjede. For disse er gjennomsnittlig varighet på samlet tiltaksløp på 12 måneder. Den vanligste kjeden av tiltak er bruk av Midlertidig lønnsstøtte i etterkant av arbeidstrening. Tre av fire deltakere har Arbeidstrening i privat sektor (74 prosent av forløpene), mens nesten alle de resterende er i kommunal sektor (24 prosent). Arbeidstrening gjennomføres i en rekke ulike bransjer, og omtrent halvparten gjennomføres i varehandel/bilverksteder og helse- og sosialtjenester.

To år etter oppstart i Arbeidstrening er i overkant av 40 prosent av deltakerne i lønnet arbeid, heltid eller deltid. Omtrent halvparten av dem har lønn som tilsvarer årslønn på 3 G eller høyere. Andelen med overgang til arbeid er særlig høy blant de som har formålet *få jobb i bedriften* og *oppnå fagbrev/kompetansebevis*. Det er færre blant de med utprøving som formål som kommer i arbeid. 12 prosent av deltakerne i Arbeidstrening er i utdanning etter ett år, og andelen i utdanning er høyest blant deltakere med formålet *oppnå fagbrev/kompetansebevis*. I underkant av 40 prosent av deltakerne er fortsatt registrert hos NAV etter to år, med eller uten arbeidsmarkedstiltak, uten å være i arbeid eller utdanning.

Resultater fra effektevalueringen

En grunnleggende utfordring ved å skulle estimere effekter av arbeidsmarkedstiltak er at det foregår seleksjon av deltakere til tiltak. Denne seleksjonen kan skyldes både at NAV-veiledere kan velge en viss type deltakere til tiltak og at de ledige selv kan ha ulik motivasjon for tiltak. Dette kan gjøre at personer som deltar på tiltak kan være systematisk forskjellige fra personer som ikke deltar på tiltak. Vi har valgt en tilnærming hvor vi sammenlikner deltakere på Arbeidstrening med personer med tilsvarende observerbare kjennetegn, som har vært registrert i NAV i samme periode, men som ikke har deltatt på tiltak. På grunn av seleksjon til tiltak kan vi ikke uten videre anta at disse personene er sammenlignbare. Vi bruker derfor statistiske metoder for å justere for forskjeller mellom deltakere og ikke-deltakere. Disse metodene har et avansert rammeverk og er i stand til å nyttiggjøre seg av store mengder data og å finne sammenhenger på teoretisk prinsipielle, datadrevne måter, men bygger som andre ikke-eksperimentelle metoder på en rekke antakelser. Den viktigste i vår sammenheng er antakelsen om at det er mulig å fange opp faktisk seleksjon til Arbeidstrening ved hjelp av observerbare kjennetegn. Observerbare kjennetegn vi inkluderer er brukernes alder, kjønn, innvandringsbakgrunn, familie- og bosituasjon, utdanningsbakgrunn, arbeidshistorikk, ytelsehistorikk og innsatsbehov som vurdert av NAV. Resultatene må, som andre resultater fra ikke-eksperimentelle analyser, tolkes med varsomhet og i lys av antakelsen om at observerbare kjennetegn i kombinasjon inneholder tilstrekkelig informasjon til å justere for seleksjonen av deltakere til tiltaket.

Vårt utvalg er avgrenset til personer som ble registrert som ordinært ledige eller med nedsatt arbeidsevne i perioden juli 2017 til desember 2018, og som ikke har vært registrert i en innsatsgruppe eller deltatt på tiltak i løpet av de siste to årene.¹ Vi har estimert effekter av Arbeidstrening for de som begynner på Arbeidstrening som sitt første tiltak, og som begynte på Arbeidstrening i løpet av ett år fra deres første registrering i en av NAV sine innsatsgrupper. Den estimerte effekten er sammenlignet med å ikke begynne på noe tiltak i samme periode. Vi estimerer altså effekter for personer som begynte på Arbeidstrening mellom juli 2017 og desember 2019, og vi estimerer effekter frem til 3 år etter oppstart i Arbeidstrening. En del av tiltaksdeltakerne begynner på andre tiltak i etterkant av Arbeidstrening, og i så fall vil effektene av disse tiltakene også inngå i effektestimaterne for Arbeidstrening.

Resultatene viser at Arbeidstrening i gjennomsnitt har positive effekter på deltakernes arbeidsmarkedstilknytning. Tiltaket bidrar til å øke deltakernes jobbsannsynlighet og gjennomsnittlige lønn, sammenlignet med å ikke begynne på noe tiltak i løpet av det første året fra registrering hos NAV. Arbeidstrening har negative innlåsningseffekter mens tiltaket pågår, men når tiltaket er ferdig oppveies disse negative innlåsningseffektene raskt av de positive effektene. Vi har fulgt deltakerne i inntil tre år etter oppstart i Arbeidstrening, og de positive effektene av Arbeidstrening fremstår stabile også mot slutten av denne perioden. Effektene er i gjennomsnitt positive for deltakere i alle innsatsgrupper som definert av NAV, men er størst for deltakere som først var registrert med standardinnsats hos NAV, og som deretter byttet innsatsgruppe før oppstart i Arbeidstrening. For denne gruppen estimerer vi at Arbeidstrening bidrar til at deltakerne i gjennomsnitt er 1,3 måneder lenger i arbeid det første året etter oppstart i tiltaket, og rundt 2 måneder lenger i arbeid både det andre og tredje året, enn de ville vært dersom de ikke deltok på tiltak. For deltakere med situasjonsbestemt innsats og spesielt tilpasset innsats er den estimerte effekten av Arbeidstrening at de er omtrent 1 måned lenger i arbeid både det andre og tredje året etter oppstart i Arbeidstrening.

¹ Vi har ikke inkludert personer med varig tilpasset innsats.

Effekter for utvalgte brukergrupper

For personer med situasjonsbestemt innsats er effektene særlig positive for innvandrere. For personer med spesielt tilpasset innsats er effektene signifikant dårligere for de eldste (over 50 år). Disse forskjellene må tolkes i sammenheng med hvordan tiltaket brukes for disse gruppene. Det innebærer at NAV trolig bruker tiltaket for «riktige brukere» blant innvandrere med situasjonsbestemt innsats, men tilsier ikke nødvendigvis at tiltaket bør brukes for flere enn i dag blant disse.

Vi har også sett nærmere på forløp og effekter av Arbeidstrening for noen mer definerte brukergrupper, som antas å ha ulike behov og forutsetninger for deltakelse. Vi har avgrenset disse analysene til unge med lav formalkompetanse, innvandrerkvinner med lav formalkompetanse og voksne med arbeidserfaring. Disse analysene tyder på at Arbeidstrening har særlig positive effekter på arbeid for innvandrerkvinner med lav formalkompetanse, og også positive effekter for unge med lav formalkompetanse med situasjonsbestemt innsats. For voksne med betydelig arbeidserfaring, uavhengig av innsatsgruppe, har tiltaket ingen signifikant effekt på arbeid, sammenlignet med andre deltakere. Det kan tilsi at Arbeidstrening fungerer dårligere for deltakere med disse kjennetegnene, men også at Arbeidstrening ofte brukes med andre formål for slike brukere, for eksempel for å bidra til å avklare disse gruppene ut av arbeidslivet.

Effekter ved ulike formål

Vi har også estimert effekter i løpet av ett år når Arbeidstrening gjennomføres med formål om *arbeidserfaring, få jobb i bedriften* og *utprøving*. Estimaten viser at Arbeidstrening raskt har positive effekter på deltakernes jobbsannsynlighet når det brukes med formål *få jobb i bedriften* og *arbeidserfaring*, og høyest når det har formål om *få jobb i bedriften*. Funnene indikerer altså at Arbeidstrening i gjennomsnitt fungerer etter hensikten når det brukes til disse formålene. Når Arbeidstrening brukes med formål om *utprøving*, har det derimot ikke signifikante på deltakernes jobbsannsynlighet i løpet av det første året. Dette er i utgangspunktet deltakere med usikre yrkesmessige forutsetninger, og selv om Arbeidstrening igangsettes med håp om at deltakeren skal kunne komme i arbeid, er det reelle formålet med Arbeidstreningen i mange tilfeller å vurdere om det fremstår realistisk at deltakeren kan komme i en ordinær jobb. At Arbeidstrening med formål om *utprøving* i gjennomsnitt ikke har signifikante effekter på deltakernes jobbsannsynlighet, kan derfor faktisk skyldes at Arbeidstrening til dels også bidrar til å avklare deltakere ut av arbeid, sammenlignet med tilsvarende deltakere som ikke deltar i tiltaket.

Samtidig er det en grunnleggende utfordring med å estimere effekter for ulike formål at disse gruppene i utgangspunktet er sterkt selektert. Det definerte formålet for tiltaket må antas å være utslag av deltakernes ulike forutsetninger for arbeid. Deltakere med formål å få jobb i bedriften har trolig bedre forutsetninger for arbeid i utgangspunktet, sammenlignet med deltakere med formål *utprøving*. Når begge disse gruppene sammenlignes med kontrollgruppen av NAV-brukere med tilsvarende observerbare kjennetegn som ikke deltar i tiltak, er det grunn til å mistenke at de observerbare kjennetegnene ikke fullt ut tar høyde for denne seleksjonen. Det fremstår derfor som mindre sannsynlig at vår metode er egnet til å kontrollere for seleksjonen av deltakere inn i tiltaket.

Kostnadseffektivitetsanalyse

Gjennom en analyse av samfunnsøkonomiske virkninger vurderer vi at Arbeidstrening er et kostnadseffektivt tiltak. Tiltaket har kostnader i form av NAV-veileders tidsbruk til oppfølging av deltakerne, tiltakspenger for enkelte av deltakerne og tilskudd til Mentor eller inkludering for enkelte av deltakerne. Arbeidsgiver har i tillegg kostnader til oppfølging av deltakerne. I beregningen av kostnadseffektivitet har vi lagt til grunn at denne kostnaden i snitt veies opp av arbeidskraften deltakerne tilfører underveis i tiltaket. De samlede kostnadene vurderes som relativt lave, sammenlignet med nyttevirkningene som oppstår gjennom den positive effekten på sysselsettingen i etterkant. Den viktigste nyttevirkningen er økt verdiskaping, beregnet til 391 000 kroner per forløp i gjennomsnitt (estimert som arbeidsgivers samlede kostnad av arbeidskraften, forutsatt at effekten på sysselsetting varer i syv år etter oppstart i tiltak). I tillegg kommer verdien av reduserte trygdeutbetalinger. Netto prissatt samfunnsøkonomisk verdi av tiltaket er beregnet til 396 000 kroner for en gjennomsnittlig deltaker, sammenlignet med ingen bruk av tiltak. I tillegg mener vi de positive effektene på sysselsetting også taler for ikke-prissatte gevinster for deltakere, utover lønns effekten, i form av økt livskvalitet gjennom deltakelse i arbeidslivet.

Samlet vurdering

Arbeidstrening fremstår som et nyttig tiltak i NAVs samlede tiltaksportefølje. Denne evalueringen tyder på at Arbeidstrening i gjennomsnitt har positive virkninger på deltakernes arbeidsdeltakelser i etterkant av tiltaket, og at tiltaket fungerer godt for mange typer deltakere. Gjennom den kvalitative kartleggingen i evalueringens første delrapport så at vi Arbeidstrening også oppleveres som nyttig for brukere i ulike situasjoner, og med

varierende tilknytning til arbeidslivet. For noen kan Arbeidstrening bidra til overgang til arbeid direkte, for eksempel gjennom at deltakeren får fast ansettelse etter tiltaket. For andre kan tiltaket bidra til å styrke deltakerens muligheter til å komme i arbeid, gjennom avklaring av behov, ønsker og forutsetninger.

Evalueringen har også vist at Arbeidstrening dekker noen behov som andre arbeidsmarkedstiltak ikke dekker. Tiltaket kan muliggjøre en relativt rask og billig vei inn i arbeidslivet for deltakere som har gode forutsetninger for arbeid, men som av ulike årsaker ikke får direkte innpass. For deltakere som har behov for mer bistand for å komme i arbeid, kan tiltaket bidra til å avklare deltakerens forutsetninger og behov, som grunnlag for videre oppfølging. I mange tilfeller er det ikke lett for NAV-veileder å skille mellom brukere med gode og mindre gode forutsetninger for arbeid, og i noen tilfeller kan den mest effektive måten å avklare dette på være å prøve ut arbeidsevnen i praksis. Arbeidstrening fremstår derfor som et viktig virkemiddel i tiltaksporteføljen. Samtidig er det viktig at tiltaket kun brukes i tilfeller hvor det fremstår sannsynlig at deltaker har forutsetninger for å lykkes med sitt formål. Dårlige opplevelser med Arbeidstrening kan bidra til å redusere deltakerens forutsetninger for arbeid, og arbeidsgivers motivasjon for videre samarbeid med NAV. Tilstrekkelig kartlegging av både deltakers og arbeidsgivers behov i forkant, en god match mellom deltaker og arbeidsgiver, et godt forankret formål for Arbeidstreningen, og oppfølging av deltaker og arbeidsgiver underveis, er trolig de viktigste forutsetningene for at Arbeidstrening skal ha positive effekter.

1. Innledning

Arbeidsmarkedstiltaket Arbeidstrening er rettet mot personer med lite arbeidserfaring, som har behov for bistand til å komme i arbeid. Tiltaket innebærer at deltakeren i en periode er på arbeidsutprøving hos en ordinær arbeidsgiver. På oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet har Oslo Economics gjennomført en todelt evaluering av Arbeidstrening. I første delrapport har vi beskrevet hvordan tiltaket brukes og vurderes, basert på en kvalitativ kartlegging. Denne andre delrapporten beskriver tiltakets effekter på deltakernes arbeidstilknytning i etterkant og kostnadseffektiviteten av tiltaket, basert på analyser av registerdata.

1.1 Bakgrunn

Mange av de som står utenfor arbeidslivet har behov for bistand til å komme i arbeid eller utdanning. Arbeids- og velferdsetaten bistår personer med behov for hjelp til å komme i arbeid, og har en bred portefølje av aktiviteter og tiltak. Arbeidstrening er et arbeidsmarkedstiltak rettet mot personer med lite arbeidserfaring, som har behov for bistand til å komme i jobb. Tiltaket med innført i 2017, og erstattet det tidligere tiltaket Arbeidspraksis i ordinært arbeidsliv. Arbeidstrening innebærer at deltakere får utprøving i arbeidslivet hos en ordinær arbeidsgiver, i en gitt tidsperiode. Formålet er å styrke deltakerens muligheter til ordinær ansettelse.

Det er gjennomført flere studier av forgjengeren til Arbeidstrening, Arbeidspraksis i ordinært arbeidsliv. Denne forskningen viser generelt dårlige resultater (von Simson, 2023). Arbeidspraksis innebar tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging, der målet var å skaffe eller beholde arbeid, både i ordinær og skjermet sektor. De fleste av studiene som finner negative effekter, undersøker arbeidspraksis i skjermet sektor. Disse studiene tyder på at Arbeidspraksis jevnt over har dårlige resultater på sysselsetting for ordinære arbeidssøkere. Enkelte studier har vist at arbeidspraksis medfører betydelige innlåsningseffekter når tiltaket pågår, slik at den samlede effekten av tiltaket i sum har redusert deltakernes arbeidstilknytning (Zhang, 2016; Hardoy & Zhang, 2019; von Simson, Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring: Kan vikarbyråer og arbeidsmarkedstiltak lette overgangen fra utdanning til arbeidslivet?, 2012).

Arbeidspraksis i ordinær sektor ser ut til å ha positive effekter på overgang til arbeid for personer med nedsatt arbeidsevne (von Simson, Hva virker for hvem? Oppsummering av forskning om effekter av arbeidsmarkedstiltak på sysselsetting., 2023).

På bakgrunn av dette ble det gjort flere endringer i tiltakets innhold da Arbeidspraksis ble endret til Arbeidstrening i 2017. Endringene innebar bedre avklaring av tiltakets formål, krav om tettere og bedre oppfølging fra arbeidsgiver og NAV, redusert varighet av arbeidstreningensperiode og bortfall av den daværende driftstilskuddsordningen. Bakgrunnen for endringene var blant annet at forskning har vist til at arbeidsmarkedstiltak som gjennomføres med mest mulig ordinære arbeidsforhold og med tett oppfølging har bedre effekt på overgang til arbeid, enn tiltak i skjermede virksomheter (som Arbeidspraksis delvis innebar) (Prop. 39 L (2014-2015), 2014). Siden 2017 og frem til 2022 har det vært en nedgang i antall deltakere på Arbeidstrening på over 60 prosent. I 2022 var det 5 515 deltakere på Arbeidstrening i gjennomsnitt hver måned.

Arbeidstrening har ikke tidligere blitt evaluert, men den kvalitative kartleggingen i denne evalueringens første delrapport, tyder på at endringene i tiltakets innretning og innhold siden 2017 kan ha bidratt til mer målrettet bruk av tiltaket. Dette kan også ha påvirket utfallene til deltakerne. Intervjuer med NAV-ansatte tyder på at Arbeidstrening er et tiltak som brukes til mange ulike formål, og brukergruppen er derfor svært heterogen. For mange er ikke overgang til arbeid det direkte målet med Arbeidstrening. Hensikten med deltakelse på Arbeidstrening kan også være at veileder og deltaker får mer kunnskap og kan avklare deltakerens situasjon og behov. På denne måten kan veileder bli bedre kjent med brukerne og tilpasse fremtidige aktiviteter til brukernes behov.

1.2 Mandat

Oslo Economics, Frischsenteret og Ragnhild Schreiner ved Universitetet i Oslo har gjennomført evalueringen på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet. Kunnskap fra evalueringen skal brukes inn i Arbeids- og velferdsdirektoratets og Arbeids- og inkluderingsdepartementets vurdering av hvordan Arbeidstrening skal innrettes i fremtiden.

Oppdraget er todelt, hvorav del 1 er en kvalitativ kartlegging og del 2 er en kvantitativ analyse. Delrapport 1 er basert på intervjuer og arbeidsmøter med NAV-veiledere og arbeidsgivere, og beskriver hvordan Arbeidstrening brukes, hva som kjennetegner deltakere og innhold og oppfølging i tiltaket. Formålet

med delrapport 2 er å undersøke resultater og effekter av Arbeidstrening, samt gjennomføre en analyse av kostnadseffektiviteten av tiltaket. Basert på individdata undersøkes kjennetegn ved deltakerne på Arbeidstrening, kjennetegn ved tiltaksforløpene, og utfall for deltakere på Arbeidstrening.

1.3 Informasjonsgrunnlag og metode

Registerdata fra NAV og SSB er det viktigste informasjonsgrunnlaget i denne rapporten. I tillegg har vi benyttet data om NAVs kostnader og tidsbruk i analysene av kostnadseffektivitet. Det er ikke gjennomført kvalitativ informasjonshenting i form av intervjuer eller spørreundersøkelser i forbindelse med utarbeidelse av denne delrapporten. Vi har samtidig støttet oss på funn fra den kvalitative undersøkelsen i vurderinger av hvordan analysene i denne rapporten skulle innrettes og tolkes, og i våre anbefalinger.

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

Registerdata

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

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

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

Vi har også mottatt månedlige data fra NAV i perioden 2005 til 2009 om innsatsgruppe og hvorvidt vedkommende har vært på tiltak. Vi har også mottatt data om registrerte formål og stillingsprosent for deltakere på Arbeidstrening. Disse dataene er hentet fra et separat register, for perioden 2021-2023. Det er ikke registrert formål og stillingsprosent for alle registreringer av Arbeidstrening fra vårt hoveduttrekk om tiltaksdeltakelse. Dette skyldes både at formål og stillingsprosent registreres i et annet register enn Arena, og at det ikke har vært obligatorisk å registrere formål og stillingsprosent.

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

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

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

Kostnader og tidsbruk

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

1.4 Rapportstruktur

Rapporten er strukturert som følger:

- Kapittel 2 beskriver kjennetegn ved deltakere på Arbeidstrening.
- Kapittel 3 beskriver kjennetegn ved tiltaksforløpene og utfall for deltakere.
- Kapittel 4 presenterer resultatene fra effektanalysen av Arbeidstrening.

- Kapittel 5 inneholder beskrivelser av forløp og effekter for utvalgte brukergrupper.
- Kapittel 6 inneholder en kostnadseffektivitetsanalyse av Arbeidstrening.
- Kapittel 7 inneholder våre samlede vurderinger.

2. Hva kjennetegner deltakere på Arbeidstrening?

Blant deltakere på Arbeidstrening er det en overvekt av personer som er unge, med lav utdanning, innvandringsbakgrunn og som NAV har vurdert å ha behov for spesielt tilpasset innsats, sammenlignet med deltakere i andre arbeidsmarkedstiltak. Deltakernes kjennetegn varierer også etter formålet med tiltaket. Innvandrere er overrepresentert med formål arbeidserfaring og språkopplæring, mens unge noe oftere har formål arbeidserfaring eller oppnå fagbrev. Blant deltakere med formål utprøving er det en overvekt med spesielt tilpasset innsats og AAP-mottakere.

I dette kapitlet presenterer vi kjennetegn ved deltakere i Arbeidstrening. Vi fokuserer på personer som startet i tiltaket i perioden januar til oktober 2022, for å gi så oppdatert informasjon som mulig om deltakerne. Hver oppstart er definert ved at det er minst tre måneder siden deltakeren sist var registrert i Arbeidstrening.

2.1 Kjennetegn ved deltakere

I januar-oktober 2022 var det 11 600 nye oppstarter av Arbeidstrening. Til sammenligning var det i overkant av 92 000 nye oppstarter i alle andre arbeidsmarkedstiltak i samme periode. Oppstarter i Arbeidstrening utgjorde dermed 11,2 prosent av alle nye oppstarter i arbeidsmarkedstiltak i perioden. Tabell 2-1 gir en oversikt over kjennetegn ved

Tabell 2-1: Kjennetegn ved deltakere på Arbeidstrening og andre tiltak, januar-oktober 2022

Aldersgruppe	Arbeidstrening (N=11 600)	Andre tiltak (N=92 376)	Utdanningsnivå	Arbeidstrening (N=11 600)	Andre tiltak (N=92 376)
Under 20 år	4,9 %	1,8 %	Ingen eller uoppgitt	17,5 %	13,0 %
20-29 år	36,0 %	26,8 %	Grunnskole	45,0 %	39,8 %
30-39 år	27,4 %	26,0 %	VGS, studieforbereidende	6,1 %	7,4 %
40-49 år	18,9 %	21,4 %	VGS, yrkesfaglig	11,1 %	14,5 %
50-59 år	9,9 %	17,8 %	VGS, annen	4,3 %	5,8 %
60 år og over	2,1 %	5,9 %	Høyere utdanning	15,9 %	19,4 %
Ukjent	0,8 %	0,2 %	Innsatsgruppe		
Landbakgrunn			Standardinnsats	0,0 %	2,9 %
Ikke innvandrere	61,1 %	67,9 %	Situasjonsbestemt innsats	40,6 %	24,9 %
Vestlige land	2,2 %	2,9 %	Spesielt tilpasset innsats	58,0 %	62,4 %
Østeuropeiske EU-land	4,2 %	5,2 %	Varig tilpasset innsats	1,3 %	3,4 %
Øvrige land	31,6 %	23,8 %	Sykmeldt	0,0 %	5,2 %
Ukjent	0,9 %	0,3 %	Annen/ikke registrert	0,1 %	1,1 %
Kjønn			Ytelser		
Mann	49,3 %	48,9 %	AAP	31,4 %	44,0 %
Kvinne	50,0 %	50,9 %	Uføretrygd	2,4 %	5,3 %
Ukjent	0,7 %	0,2 %	Dagpenger	12,7 %	12,5 %
Arbeidshistorikk			Tiltakspenger	22,7 %	8,5 %
I arbeid	6,8 %	22,6 %			
Arbeid siste 6 mnd.	16,5 %	15,8 %			
Uten arbeid i minst 6 mnd.	76,7 %	61,6 %			

Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

deltakere med oppstart i Arbeidstrening i perioden januar til oktober 2022.

Deltakerne i Arbeidstrening er yngre enn deltakerne på andre arbeidsmarkedstiltak. Over 40 prosent av deltakerne i Arbeidstrening er under 30 år. Selv om deltakerne i Arbeidstrening er representert i alle aldersgrupper, er det langt færre deltakere i aldersgruppen 50 år og eldre, sammenlignet med andre tiltak. Det er jevn kjønnsfordeling, både blant deltakere på Arbeidstrening og i andre tiltak. Majoriteten av deltakerne har ikke innvandringsbakgrunn (61 prosent), men det er også mange med innvandringsbakgrunn, hvorav flest har bakgrunn fra ikke-vestlige land. Mange av deltakerne på Arbeidstrening har lavt utdanningsnivå, og utdanningsnivået er gjennomgående lavere enn blant deltakere på andre tiltak. Nesten halvparten av deltakerne på Arbeidstrening har grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå. I tillegg har nesten 20 prosent ingen eller uoppgitt utdanning. Personer med ingen eller uoppgitt utdanning er primært innvandrere som ikke har grunnskole verken fra hjemlandet eller Norge, eller hvor utdanningsnivå ikke er oppgitt til norske registre som trolig tilsvarer lav eller ingen formell utdanning.

De fleste av deltakerne på Arbeidstrening hadde vært utenfor arbeid sammenhengende i seks måneder eller mer før oppstart i tiltaket (77 prosent). Arbeid er her definert som arbeid med inntekt over 1/12 G og stillingsprosent på minst 20 prosent per måned. Det var også noen som var registrert som i arbeid når de startet opp på Arbeidstrening (7 prosent). Arbeidstrening er i utgangspunktet ikke et tiltak som kombineres med å være i arbeid. Ettersom dataene er på månedsnivå, er dette enten personer som deltok på Arbeidstrening og kom over i ordinært arbeid, eller personer som var i arbeid, men gikk over til å delta på Arbeidstrening innenfor samme måned.

Når brukerne oppsøker NAV for første gang, gjør veileder en vurdering av brukerens behov for arbeidsrettet bistand. Brukerne deles inn i fire innsatsgrupper (Galaasen & Lima, 2014):

- Standardinnsats: Personer som forventes å kunne nå sitt mål innen relativt kort tid, hovedsakelig gjennom egeninnsats
- Situasjonsbestemt innsats: Personer som forventes å kunne nå sitt mål gjennom en kombinasjon av egeninnsats og innsats fra NAV.
- Spesielt tilpasset innsats: Personer med nedsatt arbeidsevne, hvor det legges til grunn at brukeren kan skaffe seg eller beholde arbeid gjennom egeninnsats, innsats fra NAV eller samarbeidsaktører.
- Varig tilpasset innsats: Personer med nedsatt arbeidsevne, hvor det legges til grunn at brukeren

ikke vil kunne skaffe seg eller beholde ordinært arbeid gjennom innsats fra NAV eller samarbeidsaktører.

De fleste av deltakerne på Arbeidstrening hadde spesielt tilpasset innsats når de startet opp i tiltaket (58 prosent). De resterende var i hovedsak i kategorien situasjonsbestemt innsats (41 prosent).

Nesten en tredjedel av deltakerne i Arbeidstrening mottok arbeidsavklaringspenger ved oppstart i Arbeidstrening, mot 44 prosent i andre tiltak. Rundt 12 prosent av deltakerne i Arbeidstrening og deltakerne i andre tiltak mottok dagpenger ved oppstart. 23 prosent av deltakerne i Arbeidstrening mottok tiltakspenger ved oppstart, som tyder på at de ikke har rettigheter til andre ytelser av betydelig omfang. Andelen med tiltakspenger er betydelig høyere i Arbeidstrening sammenlignet med andre tiltak, som trolig henger sammen med at deltakere i Arbeidstrening i større grad består av unge og personer med lav utdanning og lite arbeidserfaring.

2.2 Utvikling i deltakere i Arbeidstrening over tid

Siden innføringen av Arbeidstrening i 2017 har antallet nye oppstarter i Arbeidstrening blitt halvert, fra 32 600 i 2017 til 16 194 i 2021. I samme tidsperiode har antall nye oppstarter i andre tiltak også blitt noe redusert, men ikke i like stort omfang som reduksjonen i Arbeidstrening. Arbeidstrening utgjorde 21 prosent av nye tiltaksoppstarter i 2017, mens andelen sank til 11 prosent i 2022 (Figur 2-1).

Sammensetning av deltakerne på Arbeidstrening har også delvis endret seg i perioden hvor bruken har blitt redusert. Spesielt har Arbeidstrening i større grad blitt rettet inn mot deltakere med spesielt tilpasset innsats, relativt til situasjonsbestemt innsats. Fra 2017 til 2022 har andelen med situasjonsbestemt innsats blitt redusert fra 58 til 41 prosent, mens andelen med spesielt tilpasset innsats har økt fra 42 til 58 prosent. Siden 2017 har det altså vært en utvikling i retning av at brukergruppen som deltar på Arbeidstrening har et større hjelpebehov fra NAV for å kunne komme i arbeid.

Det har også vært en endring i utdanningsnivå blant deltakerne på Arbeidstrening. Andelen med ingen eller uoppgitt utdanning har økt fra 5 prosent i 2017 til 18 prosent i 2022. Det har vært en liten reduksjon i andelen med høyere utdanning i tidsperioden (fra 19 prosent til 16 prosent), men ellers har sammensetningen av aldersgrupper, kjønn og innvandringsbakgrunn vært relativt stabil.

2.3 Kjennetegn fordelt på formål med tiltaksdeltakelse

Ved oppstart i Arbeidstrening kan NAV-veileder registrere et definert formål for tiltaksdeltakelsen, som velges i samråd med deltakeren og arbeidsgiver. Dette registreres i den digitale avtaleløsningen, og er valgfritt for NAV-veileder. I januar til oktober 2022 var det totalt 9 197 av nye oppstarter i Arbeidstrening som hadde registrert formål i avtaleløsningen. Figur 2-2 viser fordelingen av formål blant disse. Flest hadde *arbeidserfaring* som formål (39 prosent). Mange hadde også *få jobb i bedriften* som formål (25 prosent), eller *utprøving* (16 prosent). De resterende hadde *oppnå fagbrev/kompetansebevis* (9 prosent), *språkopplæring* (6 prosent) eller *annet* (6 prosent) som formål. Deltakere på Arbeidstrening med ulike formål, har også ulike kjennetegn (se fullstendig tabell i Tabell A-1 i Vedlegg A).

Arbeidserfaring

De som har *arbeidserfaring* som formål, har Arbeidstrening med hensikt om å gi brukere erfaring fra arbeidslivet som skal styrke deres muligheter for å kunne skaffe seg ordinært arbeid. Funnene fra delrapport 1 viste at deltakere med *arbeidserfaring* er personer som ikke nødvendigvis står så langt unna arbeidslivet, men som har vanskeligheter med å få seg jobb på grunn av manglende erfaring. For eksempel kan det være unge som ikke har rukket å opparbeide seg arbeidserfaring eller personer med innvandrerbakgrunn, som mangler arbeidserfaring fra Norge. Blant deltakere med *arbeidserfaring* som formål i 2022, var det en noe høyere andel unge (56 prosent under 30 år) og med innvandrerbakgrunn (42 prosent), sammenlignet med andre deltakere på Arbeidstrening. Selv om forskjellene ikke er

betydelige, støtter dette opp om funnene fra delrapport 1. Det er også noe overvekt av deltakere med ingen eller uoppgitt utdanning innenfor denne gruppen (20 prosent), sammenlignet med deltakere med andre formål (med unntak av *språkopplæring*). Dette har sammenheng med at det også er flere med innvandrerbakgrunn, hvorav mange har uoppgitt utdanningsnivå.

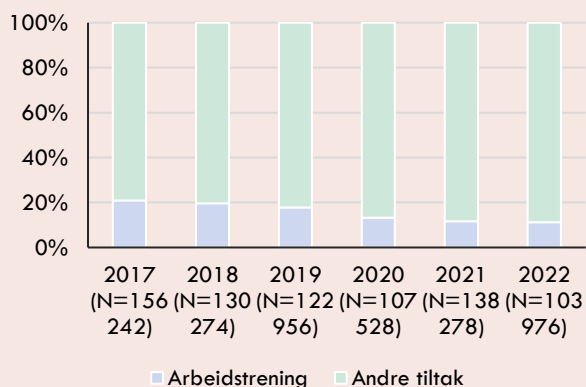
Få jobb i bedriften

Deltakere med *få jobb i bedriften* har formål om å bli ansatt hos arbeidsgiveren der Arbeidstrening gjennomføres. Disse deltakerne er stort sett de med kortest vei til arbeidslivet, de har som oftest avklart arbeidsevne og konkrete jobbbønsker. Funnet fra delrapport 1 tilsier at dette typisk er unge brukere med begrenset arbeidserfaring, eller eldre brukere som har vært ute av arbeidslivet i en periode. Kvantitative data underbygger dette bildet. Det er en del unge deltakere med *få jobb i bedriften* som formål (40 prosent under 30 år), men det er også en del deltakere over 40 år (33 prosent), sammenlignet med deltakere med andre formål. Blant disse deltakerne er det også en liten overvekt av personer med situasjonsbestemt innsats (48 prosent). Videre er det også en større overvekt av menn, enn blant deltakere med andre formål (58 prosent). Det er også noen flere som mottar dagpenger (19 prosent) enn blant deltakere med andre formål.

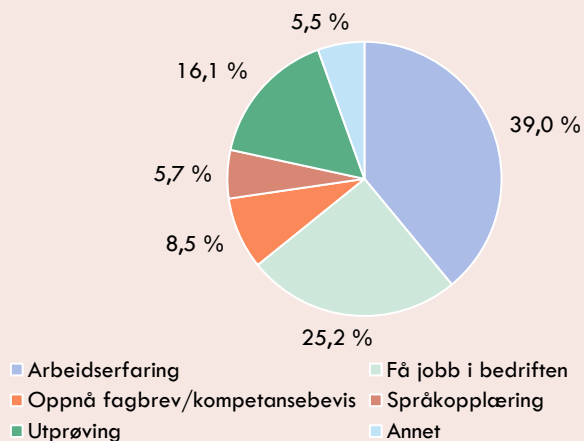
Oppnå fagbrev/kompetansebevis

Arbeidstrening med formål om å *oppnå fagbrev/kompetansebevis* brukes for å skaffe deltakeren erfaring som gjør at vedkommende kan få læreplass, eller arbeid som kan godkjennes som praksisarbeid til et fagbrev eller kompetansebevis. Deltakere med dette formålet er typisk unge brukere som har påbegynt et løp for å få fagbrev, eller brukere med

Figur 2-1: Fordeling oppstarter i Arbeidstrening og andre tiltak



Figur 2-2: Deltakere på Arbeidstrening januar - oktober 2022, fordelt på formål



Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

innvandrerbakgrunn som har påbegynt voksenopplæring og tar teori mot et fagbrev, men som mangler arbeidserfaring som er nødvendig for å kunne gå opp til fagprøven. Blant disse deltakerne er det en større overvekt av menn, enn blant deltakere med andre formål (60 prosent). Det er også en større overvekt av personer under 30 år (57 prosent). Det er færre med innvandrerbakgrunn (28 prosent), enn blant deltakere med andre formål (med unntak av *utprøving*). Sammenlignet med andre formål, er det flest i denne gruppen som mottar dagpenger (20 prosent). Denne gruppen har også høyest gjennomsnittlig stillingsprosent i Arbeidstreningen (87 prosent, sammenlignet med 72 prosent for den gjennomsnittlige deltaker i Arbeidstrening).

Språkopplæring

Deltakere med *språkopplæring* som formål, har Arbeidstrening for å forbedre sine språkferdigheter gjennom praktisk utøvelse og også trening i å være i norsk arbeidsliv. Denne gruppen skiller seg fra andre deltakere, ettersom det hovedsakelig er aktuelt for personer med innvandrerbakgrunn som har dårlige norskerferdigheter. Det kan være brukere med både mye og lite arbeidserfaring, men de har typisk ikke et større oppfølging- og avklaringsbehov enn andre deltakere. Naturlig nok, har de aller fleste i denne gruppen innvandrerbakgrunn, hvorav flest har bakgrunn fra ikke-vestlige eller europeiske land (79 prosent). Det er også særlig mange med situasjonsbestemt innsats (60 prosent), som underbygger at denne gruppen ikke nødvendigvis står så langt fra arbeidslivet. Over tre fjerdedeler i denne gruppen er kvinner og de er i gjennomsnitt eldre enn andre deltakere på Arbeidstrening. Denne gruppen skiller seg også fra andre deltakere ved at særlig mange har ingen eller uoppgitt utdanning (48 prosent), men

det er også særlig mange med høyere utdanning (20 prosent). Det er også en tydelig overvekt av deltakere som har vært utenfor arbeidslivet i seks måneder eller mer (85 prosent). Sammenlignet med deltakere med andre formål, er det flere blant deltakerne med *språkopplæring* som formål som mottar tiltakspenger (38 prosent), men færre som mottar dagpenger (10 prosent) eller AAP (5 prosent).

Utprøving

Arbeidstrening med *utprøving* som formål kan være aktuelt for brukere som har behov for å teste ut sin evne til å stå i arbeidslivet, eller som ønsker å teste ut hvordan de egner seg og trives i en spesifikk bransje eller et yrke. De som har Arbeidstrening for å prøve ut sin evne til å stå i arbeidslivet, er typisk brukere som står lenger fra arbeidslivet. Disse kan ha behov for å avklare sin arbeidsevne. Ofte er dette unge brukere, som har lite arbeidserfaring. De som skal teste ut en bransje eller et yrke, kan både være unge med lite arbeidserfaring, og eldre med arbeidserfaring som har behov for å bytte arbeid (for eksempel av helserelaterte årsaker). Dette ser ut til å stemme overens med dataene, som viser at det både er en del unge deltakere med *utprøving* som formål (36 prosent), og en del deltakere over 40 år (37 prosent). Det er en stor overvekt av deltakere med spesielt tilpasset innsats (75 prosent), som tyder på at denne gruppen står lenger fra arbeidslivet. De er deltakergruppen med klart flest uten innvandringsbakgrunn (80 prosent), og det er en overvekt i denne gruppen som har videregående yrkesfaglig opplæring som høyeste fullførte utdanningsnivå (17 prosent). En stor andel av disse mottok arbeidsavklaringspenger ved oppstart i tiltak (59 prosent). Denne gruppen har lavest gjennomsnittlig stillingsprosent i Arbeidstrening (57 prosent).

3. Innhold i Arbeidstrening og utfall for deltakerne

Gjennomsnittlig varighet på Arbeidstrening er 5,2 måneder. Nesten halvparten av deltakerne på Arbeidstrening har tiltaket som del av en tiltakskjede, og det er vanligst at Arbeidstrening gjennomføres før tiltaket Lønnstilskudd eller etter Avklaring. Det er også mange som kombinerer Arbeidstrening med andre tiltak, som Mentor og Arbeid med støtte. To år etter oppstart er i overkant av 40 prosent av deltakerne i arbeid, omtrent halvparten av dem har lønn som tilsvarer 3 G eller høyere. I underkant av 40 prosent er fortsatt registrert hos NAV etter to år, med eller uten arbeidsmarkedstiltak, uten å være i arbeid eller utdanning.

For å analysere kjennetegn ved tiltaksforløpene og utfall etter Arbeidstrening, ser vi på et utvalg bestående av nye oppstarter i Arbeidstrening i perioden januar 2019 til oktober 2020. Vi tar utgangspunkt i personer som begynte i disse årene, fordi dette er de eneste årskullene hvor vi både har data om formålet ved Arbeidstrening, og mulighet til å følge deltakerne i to år etter oppstart. Det var

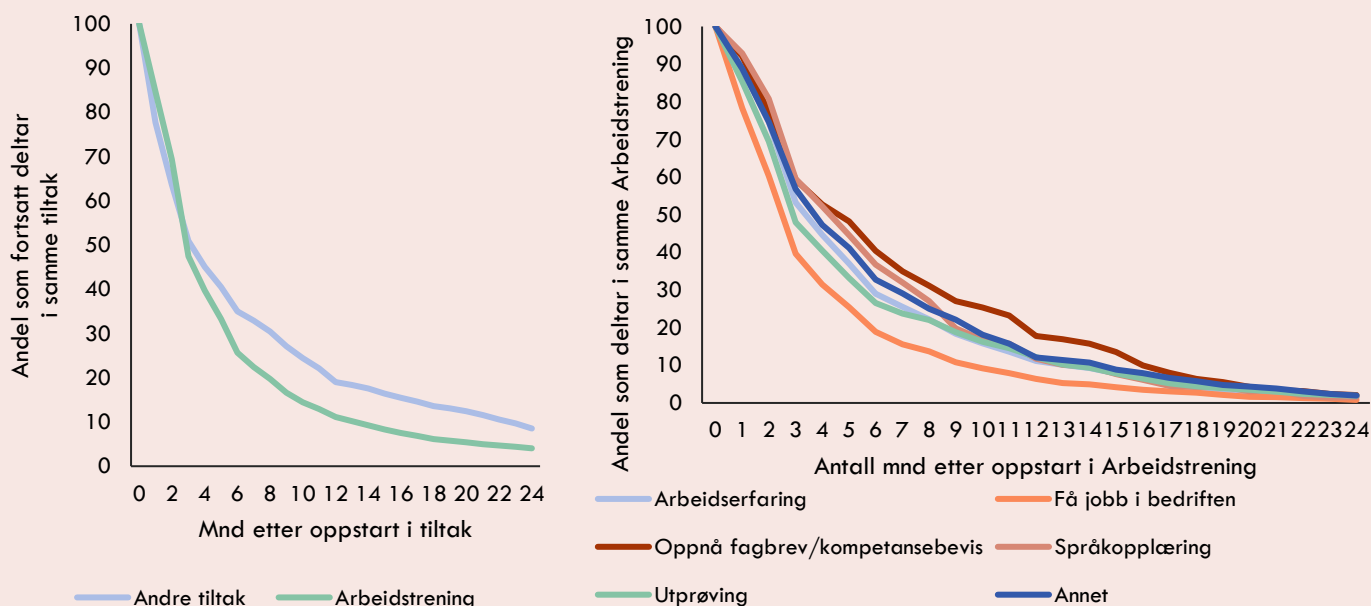
totalt 33 486 nye oppstarter i Arbeidstrening i denne tidsperioden.

3.1 Varighet på tiltak

For å undersøke deltakernes varighet, ser vi på hvordan andelen som deltar i Arbeidstrening og andre tiltak utvikler seg over tid (Figur 3-1). Utviklingen er ganske lik for Arbeidstrening og andre tiltak i de første månedene etter oppstart, og i begge grupper er omtrent halvparten av deltakerne fortsatt i samme tiltak etter 3 måneder. Etter dette er det raskere avgang fra Arbeidstrening, og etter ett år er det kun 11 prosent som fortsatt er i Arbeidstrening, mot nærmere 20 prosent av deltakerne i andre tiltak. Den gjennomsnittlige varigheten på Arbeidstrening var 5,2 måneder, sammenlignet med 7,3 måneder for andre tiltak.

Varigheten blant deltakere på Arbeidstrening varierer med de ulike formålene (Figur 3-1). Deltakere med *få jobb i bedriften* som formål har klart kortest varighet, mens det blant deltakere med formålet *oppnå fagbrev/kompetansebevis* er en noe høyere andel som deltar på tiltaket i mer enn syv måneder.

Figur 3-1: Varighet på Arbeidstrening etter oppstart, 2019 – oktober 2020



Kilde: Registerdata fra NAV og SSB. Arbeidstrening: N=33 485. Andre tiltak: N=177 388. Arbeidserfaring: N=5 206. Få jobb i bedriften: N=3 870. Oppnå fagbrev/kompetansebevis: N=1 005. Språkopplæring: N=781. Utprøving: N=2 248. Annet: N=711.

3.2 Kombinasjon av tiltak og tiltakskjede

De kvalitative funnene fra delrapport 1 tydet på at Arbeidstrening er et tiltak som relativt ofte kombineres med andre tiltak. Dette kan skyldes at deltakerne har behov for særskilt tilrettelegging på arbeidsplassen, ekstra oppfølging eller kompetansehevende kurs, samtidig som de deltar på Arbeidstrening. Undersøkelsen tydet også på at Arbeidstrening er et tiltak som ofte brukes som en del av en tiltakskjede, og gjennomføres enten før eller etter andre tiltak. En tiltakskjede er her definert som en kjede av tiltak som gjennomføres etter hverandre (innenfor to år, og med maksimalt to måneder mellom tiltakene). Registerdataene viser at Arbeidstrening klart oftere enn andre tiltak, er del av en tiltakskjede, eller kombineres med andre tiltak. Arbeidstrening står for omtrent 40 prosent av alle tiltaksmånedene der to eller flere tiltak gjennomføres i kombinasjon.

I omtrent halvparten av de oppstartede tiltaksløpene som involverer Arbeidstrening, blir Arbeidstrening kombinert eller kjedet med andre tiltak, eller begge deler. Litt over hvert femte tiltaksløp som involverer Arbeidstrening, innebærer at Arbeidstrening både kombineres med andre tiltak, og er en del av en tiltakskjede. Disse tiltaksløpene har en gjennomsnittlig varighet på over 17 måneder. Til sammenligning har tiltaksløp der Arbeidstrening hverken kombineres eller kjedes med andre tiltak, en gjennomsnittlig varighet på 4 måneder. Blant tiltaksløpene der vi har registrert formål om Arbeidstrening, er det gjennomgående en lavere andel som enten kombinerer eller kjeder Arbeidstrening med andre tiltak, sammenlignet med hele utvalget.

3.2.1 Tiltakskjeding

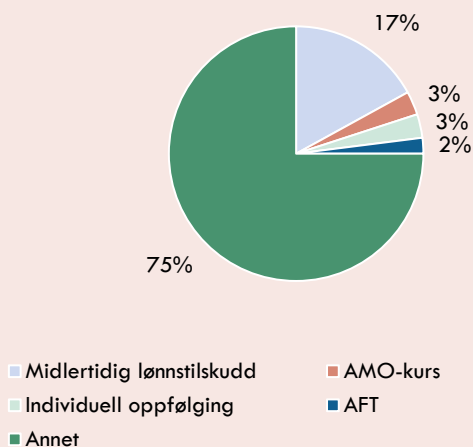
Arbeidstrening inngår som en del av en tiltakskjede i nesten halvparten av alle oppstartede tiltaksløp som involverer Arbeidstrening (45 prosent). For disse var gjennomsnittlig varighet på tiltaksløpet 11,7 måneder. I litt over halvparten av tilfellene der Arbeidstrening er del av en tiltakskjede, kjedes Arbeidstrening kun med ett annet tiltak, og i en fjerdedel av tilfellene kjedes Arbeidstrening med to andre tiltak. Den klart vanligste tiltakskjeden er Arbeidstrening etterfulgt av Midlertidig lønnstilskudd, og utgjør 17 prosent av alle tiltakskjeder med Arbeidstrening (Figur 3-2). Andre har Arbeidstrening etterfulgt av AMO-kurs (3 prosent), individuell oppfølging, eller AFT (2 prosent). Andre vanlige tiltakskjeder er å først ha AMO-kurs (7 prosent), avklaringstiltak (6 prosent) eller Jobbklubb (5 prosent).

Det er også ulikt hvor mange som har tiltakskjeder blant personer med ulike formål med Arbeidstrening. Blant de ulike formålene var det klart vanligste å gjennomføre Arbeidstrening som en del av en kjede for personer med *få jobb i bedriften* som formål (42 prosent). Blant de øvrige formålene gjennomføres Arbeidstrening som del av en kjede i omtrent 30 prosent av tiltaksløpene.

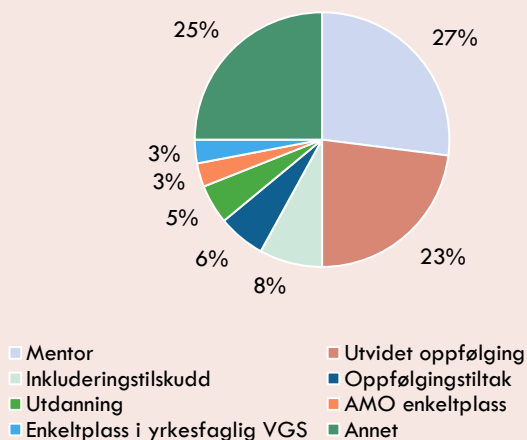
3.2.2 Kombinasjon av tiltak

I en fjerdedel av tiltaksløpene som innebærer Arbeidstrening, kombineres Arbeidstrening med andre tiltak. Dette betyr ikke nødvendigvis at Arbeidstrening kombineres med andre tiltak i hele perioden. I 80 prosent av tilfellene der Arbeidstrening kombineres med andre tiltak, er også Arbeidstrening en del av en tiltakskjede. Dette tilsier at det ikke er så vanlig å kombinere Arbeidstrening med andre tiltak, uten at det også er del av en tiltakskjede.

Figur 3-2: Vanligste tiltakskjeder der Arbeidstrening kommer først



Figur 3-3: Vanligste tiltakskombinasjoner



Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

Det er enkelte tiltakskombinasjoner som skiller seg klart ut som de vanligste (Figur 3-3). Arbeidstrening i kombinasjon med enten Mentor eller Utvidet Oppfølging utgjorde hver omtrent en fjerdedel av alle tiltakskombinasjonene. Andre vanlige tiltakskombinasjoner var Arbeidstrening og inkluderings-tilskudd (8 prosent), eller oppfølgingstiltak (6 prosent). Noen kombinerte også Arbeidstrening med utdanning (5 prosent), AMO enkeltplass eller enkeltplass i yrkesfaglig videregående utdanning (3 prosent hver).

Tiltaksforløp der Arbeidstrening ble kombinert med andre tiltak, hadde i gjennomsnitt lenger varighet enn tiltak som ble gjennomført alene. Blant de med tiltakskombinasjon var gjennomsnittlig varighet 7,1 måneder.

Det er også ulikt hvor mange som kombinerer Arbeidstrening med andre tiltak etter ulike formål med Arbeidstrening. Det er klart vanligst å kombinere Arbeidstrening med andre tiltak for de med formål om å oppnå fagbrev/kompetansebevis (37 prosent). Det er

mindre vanlig med en tiltakskombinasjon for de med språkopplæring som formål (18 prosent). For de øvrige formålene er det omtrent 25 prosent som kombinerer Arbeidstrening med andre tiltak.

3.3 Virksomhetene der Arbeidstreningen gjennomføres

Blant alle oppstarter i Arbeidstrening i perioden 2019 til oktober 2020, var det flest som hadde Arbeidstrening innen næringene varehandel og bilverksteder (28 prosent) og helse- og sosialtjenester (25 prosent) (Tabell 3-1). Disse næringene var de vanligste også blant deltakere på tvers av de ulike formålene. Unntaket er Arbeidstrening med formålet *få jobb i bedriften*, hvor kun 8 prosent er i helse- og sosialtjenester. Dette henger antakeligvis sammen med at nesten alle Arbeidstreningene med formål *få jobb i bedriften* gjennomføres i privat sektor. Utover varehandel og bilverksteder, er det spesielt industri og bygge- og anleggsvirksomhet som er vanlig blant de

Tabell 3-1: Tiltaksarrangører fordelt på næringer og sektor, etter formål med Arbeidstrening og totalt

	Arbeids- erfaring	Få jobb i bedriften	Oppnå fagbrev/ kompetansebevis	Språk- opplæring	Utprøving	Total
Næring						
Varehandel, bilverksteder	26,9 %	31,0 %	13,7 %	26,5 %	25,0 %	27,9 %
Helse- og sosialtjenester	21,0 %	8,1 %	39,4 %	36,1 %	22,6 %	25,0 %
Bygge- og anleggsvirksomhet	6,9 %	10,1 %	18,7 %		9,4 %	5,8 %
Industri	5,9 %	12,8 %	7,1 %	3,9 %	6,1 %	5,4 %
Undervisning	7,0 %	2,0 %	6,6 %	5,2 %	7,4 %	6,6 %
Overnattings- og serveringsvirksomhet	4,2 %	6,8 %	2,1 %	6,5 %	5,2 %	5,9 %
Faglig, vit. og tekn. Tjenesteyting	5,3 %	6,7 %			3,4 %	3,3 %
Off. adm., forsvar og sosialforsikring	6,0 %	1,3 %	2,1 %	9,0 %	4,2 %	4,8 %
Annen tjenesteyting	3,9 %	3,8 %	2,1 %	4,5 %	4,9 %	2,9 %
Transport og lagring	2,1 %	5,4 %	2,9 %	0,0 %	3,4 %	2,6 %
Annet	10,8 %	12,0 %	5,3 %	8,3 %	4,1 %	9,8 %
Sektor						
Kommunal sektor	23,7 %	7,0 %	34,9 %	31,0 %	23,7 %	27,9 %
Statlig sektor	2,4 %	0,7 %	2,1 %		1,1 %	3,1 %
Privat og annen sektor	73,9 %	92,3 %	63,1 %	70,0 %	75,2 %	69,0 %
N	1164 (35,1 %)	987 (29,7 %)	245 (7,4 %)	161 (4,9 %)	578 (17,4 %)	32 312 (100 %)

Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

med formål *få jobb i bedriften*. De vanligste næringene for deltakere med formål *oppnå fagbrev/kompetansebevis* er helse- og sosialtjenester og bygge- og anleggsvirksomhet. Helse- og sosialtjenester er også den vanligste næringen for deltakere med formålet *språkopplæring*.

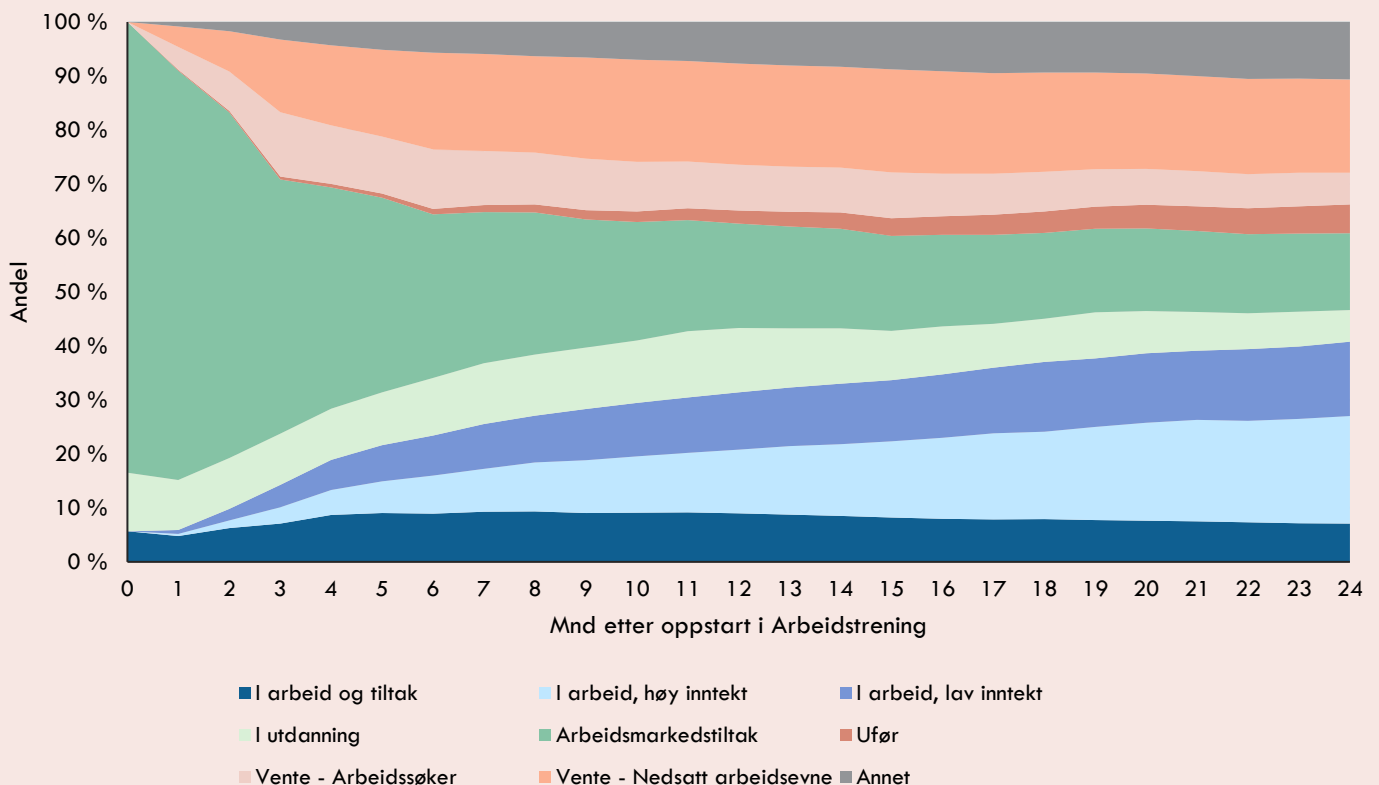
De aller fleste Arbeidstreninger gjennomføres i privat sektor (79 prosent). Dette gjelder for alle formålene. Nesten alle Arbeidstreninger med formålet *få jobb i bedriften* gjennomføres i privat sektor. For formålene *oppnå fagbrev/kompetansebevis*, og *språkopplæring* er det relativt vanligere å gjennomføre Arbeidstrening i kommunal sektor sammenlignet med de øvrige formålene.

3.4 Utfall

Vi har definert ulike utfall, som alle er gjensidig utelukkende etter en prioritert rekkefølge. Utfallene i rangert rekkefølge er som følger:

1. **I arbeid og tiltak:** Personen er i samme måned registrert både i arbeid og som deltaker på arbeidsmarkedstiltak. Kravet for å være i arbeid er at månedsinntekten er minst 1/12 G samtidig som avtalt stillingsprosent er minst 20 prosent;
2. **I arbeid, høy inntekt:** Personen er registrert med en månedlig lønnsinntekt på minst 3/12 G, og avtalt stillingsprosent på minst 20 prosent. Personen er ikke på tiltak.
3. **I arbeid, lav inntekt:** Personen er registrert med en månedlig lønnsinntekt på mellom 1/12 G og 3/12 G, og avtalt stillingsprosent på minst 20 prosent. Personen er ikke på tiltak.
4. **I utdanning:** Personen er ikke registrert i arbeid, men er registrert i pågående utdanning. Personen kan også være deltaker i arbeidsmarkedstiltak.
5. **Arbeidsmarkedstiltak:** Personen er registrert som deltaker i arbeidsmarkedstiltak, uten å være registrert i arbeid eller under utdanning. Dette kan være det første tiltaket en begynte på, eller et annet tiltak.
6. **Ufør:** Personen er hverken registrert i jobb, utdanning eller tiltak, men er registrert med en uføreprosent.
7. **Arbeidssøker uten tiltak:** Personen er hverken registrert i jobb, utdanning, tiltak eller med en uføreprosent, men personen er registrert i NAV sine systemer med enten standardinnsats eller situasjonsbestemt innsats og får oppfølging fra NAV.

Figur 3-4: Gjensidig utelukkende utfall etter oppstart i Arbeidstrening (2019 – oktober 2020)



Kilde: Registerdata fra NAV og SSB. N=33 485.

8. **Nedsatt arbeidsevne uten tiltak:** Personen er hverken registrert i jobb, utdanning, tiltak eller med en uføreprøsent, men personen er registrert i NAV sine systemer med enten situasjonsbestemt innsats eller varig tilpasset innsats, dvs. personen har nedsatt arbeidsevne, og får oppfølging fra NAV.
9. **Annet:** Dette er en restgruppe som består av dem som ikke tilhører noen av de øvrige gruppene. Denne gruppen kan omfatte bl.a. personer som har lønnsinntekt under 1/12G, ordinære alderspensjonister, sosialhjelpsmottakere og personer som ikke lenger er bosatt i Norge.

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

Grupperingen innebærer at man kan lese av den totale andelen som er i arbeid, definert som månedlig lønnsinntekt på minst 1/12 G og stillingsprosent på minst 20 prosent, ved å legge sammen gruppene *l arbeid og tiltak*, *l arbeid, høy inntekt*, og *l arbeid, lav inntekt*. Alle som er registrert som deltaker i et arbeidsmarkedstiltak er enten registrert i gruppene *l arbeid og tiltak*, *l utdanning* eller *Arbeidsmarkedstiltak*, men de som er registrert i tilstanden *l utdanning* er ikke nødvendigvis deltaker i arbeidsmarkedstiltak.

Overgang til arbeid eller utdanning

To år etter oppstart i Arbeidstrening er 41 prosent av deltakerne i arbeid. Noen av deltakerne har arbeid kombinert med tiltak ved oppstart av Arbeidstrening (rundt 5 prosent), og denne andelen øker noe over tid før den avtar igjen; etter ett år er andelen 9 prosent, og etter to år er andelen 7 prosent. Andelen som kun er i arbeid øker derimot i hele tidsperioden, både for de med høy inntekt og lav inntekt. Etter to år er 20 prosent i arbeid med høy inntekt, og litt færre er i arbeid med lav inntekt (14 prosent).

Ytterligere analyser av deltakerne som kommer i arbeid, viser at de fleste får sin første jobb i privat og annen sektor (74 prosent), noen får jobb i kommunal sektor (23 prosent) og få for jobb i statlig sektor (3 prosent). De fleste får jobb innen helse- og sosialtjenester (23 prosent), varehandel/bilverksteder (22 prosent), forretningsmessig tjenesteyting (10 prosent) eller overnattings- og serveringsvirksomhet (7 prosent). Halvparten av deltakerne har blitt ansatt hos tiltaksarrangøren. Videre er det 85 prosent som får jobb i samme sektor som de hadde Arbeidstrening i, og 64 prosent i samme næring.

Andelen som er i utdanning, varierer over tid. Ved oppstart i Arbeidstrening er rundt én av ti i utdanning. Denne andelen øker frem til ett år etter oppstart, og avtar deretter. To år etter oppstart er 6 prosent i utdanning. Ettersom utdanning er en tidsbegrenset tilstand, er det naturlig at andelen som er i utdanning avtar over tid.

Overgang til andre arbeidsmarkedstiltak

Som beskrevet i kapittel 3.2.1, har mange av deltakerne på Arbeidstrening overgang til andre arbeidsmarkedstiltak, etter at de er ferdig med Arbeidstrening. For disse inngår altså Arbeidstrening i en tiltakskjede. Deltakere i arbeidsmarkedstiltak i Figur 3-4 er både deltakere som fortsatt deltar i Arbeidstrening, og deltakere som har overgang til andre arbeidsmarkedstiltak. Ved oppstart av Arbeidstrening er de aller fleste i kategorien arbeidsmarkedstiltak (rundt 80 prosent). Resten er på dette tidspunktet registrert i utdanning eller arbeid samtidig som de er i tiltaket. Andelen i tiltak er fallende over tid, og etter et halvt år er under én av tre deltakere i arbeidsmarkedstiltak (fortsett i Arbeidstrening eller i et annet arbeidsmarkedstiltak).

Blant deltakere med overgang til andre arbeidsmarkedstiltak, er det flest med overgang til Midlertidig lønnstilskudd (17 prosent). Noen har også overgang til AMO-kurs (3 prosent), oppfølgingstiltak (3 prosent), eller AFT (2 prosent).

Overgang til uføretrygd eller arbeidssøker/nedsatt arbeidsevne uten tiltak

Det er noen få deltakere på Arbeidstrening som mottar uføretrygd over tid, enten helt eller delvis. Etter ett år, er det kun noen få som mottar uføretrygd (2 prosent), men denne andelen øker over tid (5 prosent etter to år).

Relativt mange av deltakerne på Arbeidstrening går over til å være registrert som arbeidssøker eller med nedsatt arbeidsevne hos NAV uten å være i tiltak/aktivitet. Kun tre måneder etter oppstart i Arbeidstrening, er over én av ti deltakere i hver av disse to kategoriene. Det er en særlig økning i andelen med nedsatt arbeidsevne uten tiltak, og etter ett år er nesten en av fem i denne kategorien. Andelen er litt lavere blant arbeidssøkere uten tiltak (8 prosent). Etter to år er det fortsatt mange med disse statusene, selv om andelen er noe redusert sammenlignet med etter ett år (17 prosent registrert med nedsatt arbeidsevne uten tiltak, og 6 prosent som arbeidssøker uten tiltak). Det kan være mange årsaker til at deltakere går over til å være registrert som arbeidssøker eller med nedsatt arbeidsevne hos NAV uten å være i tiltak/aktivitet. Det kan for eksempel være personer som er på venteliste for å delta på arbeidsmarkedstiltak, eller som har ustabil og varierende tilknytning til

arbeids- livet og som ikke faller inn under noen av de andre kategoriene.

Overgang til annet

Andelen som har overgang til kategorien annet øker også gradvis over tid. Etter et halvt år er det få med annet som status (6 prosent), men etter to år er denne andelen nesten doblet (11 prosent). Det er trolig en del av disse som har gått over til pensjon eller flyttet til utlandet.

3.5 Utfall fordelt på formål med Arbeidstrening

Som beskrevet i kapittel 2.3, har deltakere på Arbeidstrening ulike formål med tiltaket, som varierer systematisk med deltakernes kjennetegn og forutsetninger. Dette tilsier at det er ulike forventninger om hva Arbeidstrening kan bidra til avhengig av det definerte formålet. I delrapport 1 ble det utarbeidet virkningskjeder for å illustrere hvordan Arbeidstrening kan brukes på ulike måter, og hva det er forventet at Arbeidstrening kan bidra til, avhengig av formålet (Figur 3-5). Disse virkningskjedene beskriver «typiske» brukerforløp, men beskrivelsene er ikke nødvendigvis dekkende og representative for alle brukerforløp. Noen brukere kan endre formål underveis i tiltaket, eller ha flere formål samtidig. Virkningskjedene gir likevel en beskrivelse av hvordan typiske brukerforløp kan se ut, og hva NAV-veiledere tenker at Arbeidstrening kan bidra til i ulike tilfeller.

Det overordnede formålet med Arbeidstrening er at deltakeren skal få styrket sine muligheter til å komme i arbeid. Det er imidlertid varierende hvorvidt det er forventet at deltakelse i Arbeidstrening skal bidra til at deltakeren kan komme rett i ordinært arbeid. Som beskrevet, har deltakerne ulike forutsetninger for

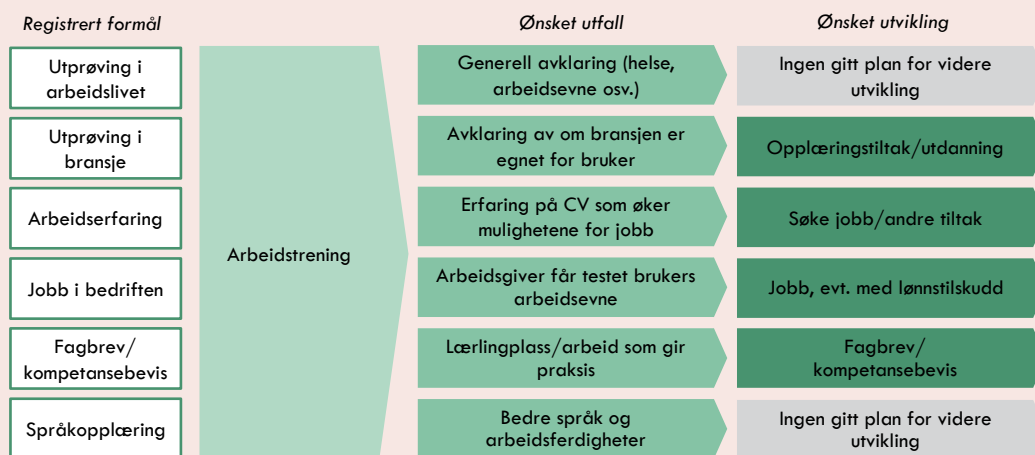
dette. For mange deltakere vil Arbeidstrening først og fremst bidra til avklaring av arbeidsevne, jobbønsker og muligheter. Det kan videre bidra til å identifisere hvilke andre typer jobber deltakeren kan ha, eller om det er behov for andre typer tiltak og aktiviteter for at deltakeren skal kunne komme i arbeid. På denne måten kan deltakerens muligheter til å komme i arbeid styrkes, selv om Arbeidstrening ikke direkte bidrar til at deltakeren kommer i ordinært arbeid. Arbeidstrening kan dermed være et nyttig verktøy, som på forskjellige måter kan understøtte deltakere med ulike veier inn mot arbeidslivet, selv om den direkte virkningen kan være vanskelig å identifisere. Videre beskriver vi hvordan deltakernes utfall varierer med hvilke formål de har for arbeidstreningen (Figur 3-6).

Arbeidserfaring

Den kvalitative evalueringen tyder på at deltakere med *arbeidserfaring* som formål, er deltakere med behov for Arbeidstrening for å få erfaring fra arbeidslivet som kan styrke deres muligheter til å skaffe ordinært arbeid. Disse brukerne er ofte klare for å arbeide, men sliter med å få jobb på grunn av manglende arbeidserfaring. Ønsket utvikling for deltakere med *arbeidserfaring* som formål, er gjerne at Arbeidstrening gir dem den erfaringen de trenger for å kunne skaffe seg ordinært arbeid.

47 prosent av disse kommer i arbeid etter to år etter oppstart i tiltaket, hvorav størst andel har arbeid med høy inntekt (23 prosent). De fleste av deltakerne som kommer i arbeid, får arbeid i samme sektor som de hadde Arbeidstrening i (85 prosent). Et flertall får også jobb innen samme næring (60 prosent), og omtrent halvparten av deltakerne har blitt ansatt hos tiltaksarrangøren. De vanligste næringene disse får jobb i er varehandel/bilverksteder (22 prosent), helse- og sosialtjenester (22 prosent) og forretningsmessig tjenesteyting (10 prosent).

Figur 3-5: Oversikt over ulike måter å bruke Arbeidstrening



Kilde: Oslo Economics

Den kvalitative evalueringen viser også at Arbeids-
trening kan bidra til å avdekke at brukeren ikke står
så nærme arbeid som først antatt, og at det er behov
for andre tiltak eller aktiviteter for å komme nærmere
arbeidslivet. Dette ser også ut til å stemme godt
overens med kvantitativ data, ved at mange av disse
deltakerne har overgang til utdanning (13 prosent
etter seks måneder). Mange fortsetter også i tiltak,
enten i Arbeidstrening eller i andre tiltak. Etter et halvt
år, er omtrent en tredjedel i arbeidsmarkedstiltak (34
prosent). Etter to år er 15 prosent i
arbeidsmarkedstiltak.

Det er også i overkant en del som er registrert hos
NAV uten tiltak, både med nedsatt arbeidsevne og
som arbeidssøker (henholdsvis 13 prosent etter seks
måneder). Det kan tenkes at dette er personer som
følges opp av NAV, men som ikke deltar aktivt i
aktivitet, for eksempel fordi NAV-veileder jobber med
å avklare hvilke aktiviteter deltakeren kan ha nytte
av. Det kan også være at de står i kø for å delta på
andre arbeidsmarkedstiltak. Etter to år har andelen
med nedsatt arbeidsevne uten tiltak økt til 15 prosent,
og andelen arbeidssøkere uten tiltak har blitt redusert
til 5 prosent. Etter to år er det en liten andel som
mottar uføretrygd (2 prosent), og noen har status
annet (15 prosent).

Få jobb i bedriften

Noen deltakere har formål om å få jobb i bedriften
som de har Arbeidstrening i. Disse deltakerne
kjennetegnes gjerne av at de står relativt nære
arbeidslivet, at de har avklart arbeidsevne og
konkrete ønsker om arbeid. Ofte er det hvorvidt
veileder/deltaker finner en arbeidsgiver som
signaliserer mulighet for ansettelse, som avgjør om
formålet blir å få jobb i bedriften. For disse er
hensikten at arbeidsgiver og deltaker skal få testet
hvorvidt deltakeren egner seg til arbeidet, og
deretter at deltakeren får ordinær ansettelse,
eventuelt med lønnstilskudd.

Flertallet av deltakerne med å få jobb i bedriften som
formål, kommer over i ordinært arbeid (55 prosent er
i arbeid etter to år). Etter to år er 8 prosent i arbeid
kombinert med tiltak, og det kan tenkes at dette er
deltakere som er i arbeid med lønnstilskudd. 32
prosent er i arbeid med høy inntekt etter to år.
Majoriteten av de som er i arbeid etter tiltaket får
jobb i samme sektor og næring som de hadde
Arbeidstrening i (93 og 73 prosent, henholdsvis). 63
prosent får jobb hos tiltaksarrangøren. De vanligste
næringene å få jobb i for deltakere med formål å få
jobb i bedriften er varehandel/bilverksted (24
prosent) og industri (14 prosent).

Etter to år er 10 prosent er fortsatt i
arbeidsmarkedstiltak. Det kan tenkes at dette er
personer som har Arbeidstrening over lenger tid, før

de eventuelt får ordinær ansettelse i bedriften, fordi
de for eksempel venter på at det skal åpne seg en
ledig stilling i bedriften de har Arbeidstrening i.

Etter ett år er 7 prosent i utdanning. Det er også en
del som er registrert hos NAV uten tiltak over tid. Etter
to år er 6 prosent registrert som arbeidssøker uten
tiltak og 13 prosent registrert med nedsatt arbeids-
evne uten tiltak. Etter to år mottar 3 prosent
uføretrygd og 14 prosent har status annet.

Oppnå fagbrev/kompetansebevis

Deltakere som har som formål å oppnå fagbrev eller
kompetansebevis er ofte personer som har behov for
erfaring for å kunne få læreplass eller arbeid som
kan godkjennes som praksisarbeid til et fagbrev eller
kompetansebevis. Ofte er disse deltakerne unge, og
de har gjerne påbegynt en fagbrevutdanning uten å
ha fullført. Det kan også være eldre brukere, ofte
med innvandrerbakgrunn, som har begynt voksen-
opplæring og tar teori mot et fagbrev, og som
trenger erfaring for å kunne gå opp til fagprøven.
Ønsket utvikling for mange av disse er at Arbeids-
trening resulterer i at deltakeren får læreplass i
bedriften, eller kan få læreplass i en annen bedrift.
Det kan også tenkes at arbeidstreningen resulterer i at
deltaker finner ut at de ikke ønsker å fullføre
fagbrevet likevel.

Etter to år er 56 prosent av disse deltakerne i arbeid.
De fleste av de som er i arbeid har jobb i samme
sektor og næring som de hadde Arbeidstrening i (90
og 76 prosent), og mange får jobb hos tiltaks-
arrangøren (59 prosent). Sammenlignet med deltakere
med andre formål, er det særlig mange av deltakerne
med oppnå fagbrev/kompetansebevis som formål, som
får jobb i helse- og sosialtjenester (36 prosent).

Ved oppstart av Arbeidstrening er de fleste kun i
tiltak (71 prosent), men sammenlignet med deltakere
med andre formål, er det flere som var i utdanning
ved oppstartstidspunktet (19 prosent). Andelen i
utdanning øker noe på kort sikt (etter seks måneder er
23 prosent i utdanning).

Språkopplæring

Deltakere med språkopplæring som formål er ofte
brukere med innvandrerbakgrunn som har dårlige
norskferdigheter. Det kan for eksempel være
flyktninger, som har behov for mer språktrening etter
endtl introduksjonsprogram for å kunne komme i
arbeid. Mange av disse kan ha noe arbeidserfaring,
og ofte kan brukerne være selvgående og motiverte
for arbeid, men språk utgjør en barriere for at de
lykkes med å komme i jobb. Hensikten med Arbeids-
trening kan for mange være å komme over i arbeid
direkte, dersom tiltaket bidrar til at de får styrket
norskferdigheter. Dette gjelder særlig for de som har
arbeidserfaring. For de med mindre arbeidserfaring,

kan det være aktuelt med lønnstilskudd for å komme i ordinært arbeid, eller overgang til utdanning dersom det avdekkes behov for kompetanseheving. For mange kan Arbeidstrening også bidra til å avdekke et større oppfølgingsbehov enn først antatt, og det kan være aktuelt med andre tiltak i etterkant.

Etter to år er 52 prosent er i arbeid. 25 prosent er i arbeid med høy lønn, og 22 prosent er i arbeid med lav lønn. Et fåtall har arbeid kombinert med tiltak (5 prosent etter to år). På kort sikt er det også noen som kommer i utdanning, men denne andelen avtar raskt (12 prosent etter ett år, ingen etter to år).

Sammenlignet med andre formål, er det færre blant deltakere med *språkoppplæring* som formål, som får jobb i samme sektor (84 prosent), næring (59 prosent) eller hos tiltaksarrangøren de hadde Arbeidstrening hos (46 prosent). Mange får jobb innenfor helse- og sosialtjenester (35 prosent). En del får også jobb i varehandel/bilverksted (22 prosent).

Det er særlig mange blant deltakerne med *språkoppplæring* som formål, som verken er i utdanning eller arbeid når de starter i Arbeidstrening (91 prosent). Få har overgang til uføretrygd (1 prosent etter to år).

Utprøving

Den kvalitative evalueringen tyder på at deltakere med *utprøving* som formål typisk er deltakere med behov for å teste ut sin evne til å stå i arbeidslivet, eller som ønsker å teste ut hvordan det er å arbeide i et spesifikt yrke eller bransje. Førstnevnte er ofte unge brukere med lite tilknytning til arbeidslivet, som kanskje har droppet ut av videregående opplæring. For disse kan Arbeidstrening bidra til å avklare deltakerens generelle evne til å arbeide. For noen kan det bidra til økt motivasjon og selvtillit, og på sikt kan disse komme i arbeid. For mange vil det ofte bidra til å avklare behov for andre tiltak.

En del av deltakerne med *utprøving* som formål, er deltakere som ønsker å teste ut et yrke eller en bransje. Disse har gjerne et ønske om å arbeide i en konkret bransje. Ofte står disse deltakerne ikke så langt fra arbeidslivet, men de mangler erfaring og er usikre på om de egner seg eller vil trives i en spesifikk bransje/yrke. Det kan være unge deltakere som sliter med å skaffe seg arbeid, eller eldre deltakere som av ulike årsaker har behov for å bytte yrke/bransje. For disse kan Arbeidstrening bidra til erfaring i den spesifikke bransjen, og dermed øke muligheten for arbeid. Dersom Arbeidstrening bidrar til å avdekke at deltakeren ikke ønsker eller egner seg til å arbeide innenfor denne bransjen, kan det avklare behov for andre tiltak.

Sammenlignet med deltakere med andre formål, er det færre blant de med *utprøving* som formål som kommer over i arbeid. Etter to år er 39 prosent i arbeid. 17 prosent av disse har arbeid med høy inntekt, og 14 prosent har arbeid med lav inntekt. Flertallet får jobb i samme sektor (86 prosent) og næring (67 prosent), og litt over halvparten får jobb hos tiltaksarrangøren. En del av disse får jobb i helse- og sosialtjenester (28 prosent) eller varehandel/bilverksted (17 prosent). 9 prosent er i utdanning etter ett år, men ingen er i utdanning etter to år. Sammenlignet med deltakere med andre formål, er det særlig mange med *utprøving* som formål, som er i arbeidsmarkedstiltak over tid (37 prosent etter seks måneder og 19 prosent etter to år).

Mer enn én av ti mottar uføretrygd etter to år. Etter to år er også 19 prosent registrert med nedsatt arbeidsevne uten tiltak, og 3 prosent er registrert som arbeidssøkere uten tiltak. Sammenlignet med andre formål, er det færre som har overgang til status annet (9 prosent etter to år).

Figur 3-6: Ufall etter oppstart i Arbeidstrening over tid, fordelt på formål med Arbeidstrening, 2019- oktober 2020



4. Effekter av Arbeidstrening

Vi finner at Arbeidstrening i gjennomsnitt har positive effekter på deltakernes arbeids-tilknytning, i form av økt jobbsannsynlighet og økt gjennomsnittlig yrkesinntekt. Arbeidstrening har negative innlåsningseffekter mens tiltaket pågår, men disse oppveies raskt av de positive effektene etter at tiltaket er gjennomført. I gjennomsnitt virker Arbeidstrening å ha positive virkninger for de ulike gruppene av deltakere vi undersøker. Estimatene er ikke en fasit på effektene av Arbeidstrening. Estimatene stammer fra en analyse av ikke-eksperimentelle data på individnivå om deltakere på Arbeidstrening, og andre som har vært registrert hos NAV. Generelt skal man alltid være varsom med å tolke resultater fra ikke-eksperimentelle data kausalt, og det er en risiko for at estimatene påvirkes av seleksjon i hvem som deltar på Arbeidstrening.

4.1 Fremgangsmåte for estimering av effekter

4.1.1 Innledning

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

Vi har valgt en tilnærming med å sammenlikne deltakere på Arbeidstrening og andre tiltak med en nøye utvalgt sammenligningsgruppe. Grunnleggende sett er dette en sammenligning av personer som har

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

4.1.2 Økonometrisk rammeverk

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

Tiltaksdeltakelse modelleres gjennom såkalte «propensity scores», som estimeres for hvert arbeidsmarkedstiltak vi vil estimere effekter av, for alle personer i utvalget. Årsaken til at dette gjøres for hvert arbeidsmarkedstiltak, og ikke bare for Arbeidstrening, er for å modellere behandlingssituasjonen som personer i utvalget faktisk står overfor; personene i utvalget kan ikke bare potensielt bli deltakere i Arbeidstrening, men de kan potensielt også begynne i de andre arbeidsmarkedstiltakene. Enkelt forklart sier propensity scorene noe om hvor sannsynlig det er at en person med akkurat disse observerbare kjennetegnene vil delta på de ulike arbeidsmarkedstiltakene. Slike propensity scores kan estimeres uten bruk av maskinlæringsmetoder, og har en lang historie i forskningslitteraturen om effektevaluering. Som i evalueringer basert på å kontrollere for kjennetegn eller ulike former for matching, bygger

tilnærminger basert på propensity scores på at observerte kjennetegn fanger opp seleksjonen i tiltak.

Selv om antakelsen om at observerbare kjennetegn er tilstrekkelig til å fange opp seleksjon inn i tiltak, er de tradisjonelle metodene sårbare for feilspesifikasjon, fordi man manuelt må spesifisere funksjonsformen som skal brukes og kjennetegn som skal inngå. Her har moderne maskinlæringsteknikker en fordel, fordi de er konstruert for på en systematisk måte å teste et utall ulike kombinasjoner av kjennetegn og funksjonsformer. Dette gjøres ved å dele opp dataene i ulike deler. Noen av dataene brukes for å konstruere alle propensity scorene, som baserer seg på de ulike kombinasjonen av kjennetegn og funksjonsformer. Alle disse scorene testes deretter på de dataene som ikke ennå er brukt, for å se hva som har best match med disse dataene. I en del av dataene estimeres altså hvor stor sannsynlighet det er for at en person med gitte kjennetegn begynner i et gitt arbeidsmarkeds-tiltak, også testes disse estimatene i «nye» data for å se hvor gode estimatene faktisk er til å predikere om personer med de kjennetegnene begynner på det tiltaket. Dette er en integrert del av maskinlærings-teknikkene vi bruker for å komme frem til propensity scorene som gir best prediksjoner. Denne metodikken gjør ikke at man automatisk kommer frem til «fasiten», men gjør at man kommer frem til mer troverdige propensity scores.

Når vi skal estimere effekter av Arbeidstrening, vil effektene basere seg på at vi sammenligner utfall for personer som deltar på Arbeidstrening, med utfall for personer som ikke har deltatt på noe tiltak i samme tidsrom. For å sikre at vi sammenligner utfall for de relevante personene brukes propensity scorene for å vekte deltakerne. Intuitivt innebærer det at når vi estimerer effekter av Arbeidstrening, så gjøres dette ved å sammenligne utfall for de som har deltatt på Arbeidstrening, med utfallene for de som ikke har deltatt på Arbeidstrening, som vi har estimert at hadde høy sannsynlighet (propensity score) for å delta på Arbeidstrening basert på personens kjennetegn.

Vi bruker tilsvarende teknikker for å modellere det kontrafaktiske utfallet for behandlede personer, altså de som faktisk har deltatt på Arbeidstrening. På samme måte som for propensity scores, som modellerer tiltaksdeltakelse, estimeres det hva det kontrafaktiske utfallet for en person ville vært. Dette er relatert til tradisjonell regresjonsanalyse, som fundamentalt sett dreier seg om å modellere utfall.

² I rapporten «Overordnet evaluering av effekter av arbeidsmarkeds-tiltak» er det gjennomført robusthetsanalyser der denne perioden er utvidet, slik at vi estimerer effekter for personer som begynner på tiltak i løpet av to år etter første registrering i en innsatsgruppe. Dette påvirker i liten grad de estimerte effektene av Arbeidstrening.

Som når det gjelder estimeringen av propensity scores, kan vi ikke anta at vi kommer frem til «fasiten», men at vi nærmer oss. Kombinasjonen av å bruke både propensity scores og regresjonsjustering har teoretisk svært gode egenskaper – det holder at én av tilnærmingene er riktig for å komme frem til riktig svar. Denne kombinasjonen kalles derfor «doubly robust» i litteraturen.

4.1.3 Utvalg og innretning

Hovedutvalget består av NAV-brukere som registreres i en innsatsgruppe for første gang, definert som at de ikke har vært registrert i en innsatsgruppe eller i et arbeidsmarkeds-tiltak hos NAV i løpet av de siste 24 månedene. Denne spesifiseringen gjør at vi i størst mulig grad fanger opp effekten av å delta på et tiltak for første gang, uten at vi fanger opp effekter fra eventuell tidligere tiltaksdeltakelse. Vi undersøker effekten av å begynne på Arbeidstrening i løpet av ett år fra man blir registrert i en innsatsgruppe første gang.² Vi definerer dette som behandlingsgruppen. For å estimere effekter av Arbeidstrening, og de andre arbeidsmarkeds-tiltakene, må behandlingsgruppen sammenlignes med en kontrollgruppe. Vår kontrollgruppe består dermed av personer som ikke begynner på et arbeidsmarkeds-tiltak, i løpet av ett år fra første registrering i NAV. Dette innebærer at kontrollgruppen vil kunne bestå av personer som begynner på et arbeidsmarkeds-tiltak etter dette, og personer som aldri begynner på et arbeidsmarkeds-tiltak.

En mulig fallgrube er at kontrollgruppen kan bestå av personer som ikke begynner på tiltak, fordi de kom seg i arbeid før det var aktuelt å begynne på tiltak. Å inkludere disse personene i kontrollgruppen ville bidratt til negativt bias i de estimerte effektene av tiltak, altså bidratt til at de estimerte effektene blir mindre positive enn de egentlig er. For å unngå slik bias, har vi estimert hypotetiske oppstarter i tiltak, såkalte pseudo-oppstarter, for hver person i kontrollgruppen.³ Deretter har vi fjernet alle i kontrollgruppen som ikke lenger var registrert hos NAV den samme måneden som personens hypotetiske oppstart i tiltak.

Spesifisering av tidsperioden som skal brukes for å estimere effekter av arbeidsmarkeds-tiltakene innebærer en avveining mellom å undersøke relativt nylig tiltaksdeltakelse, slik at tiltakene det estimeres effekter av er mest mulig like tiltakene som gjennomføres i dag, mot muligheten for å undersøke langsiktige effekter av tiltakene. Rundt årsskiftet

³ Estimeringen av hypotetiske oppstarter baserer seg på estimerte sannsynligheter for å starte på tiltak på ulike tidspunkt. Sannsynlighetene er estimert med utgangspunkt i de samme forklaringsvariablene, og den samme maskinlæringsmetoden, som brukes for å estimere effekter av tiltakene.

2016/2017 skjedde det større endringer i NAVs tiltaksportefølje. Både AFT, Arbeidstrening, AMO-kurs og Midlertidig lønnstilskudd ble formelt innført som nye tiltak, eller erstatninger for andre tiltak, i denne perioden. Siden da har sammensetningen av tiltak, og tiltakenes innretning, overordnet sett vært stabil. Ettersom det tar litt tid med innkjøring av nye tiltak, mener vi det er mest relevant å undersøke tiltaksdeltakelse først en viss periode etter at de nye tiltakene ble innført.

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

Hvilken innsatsgruppe en NAV-bruker er definert som, legger noen grunnleggende føringer for hvilke arbeidsmarkeds tiltak de kan delta på, og hva slags oppfølging de får fra NAV. De aller fleste som begynner på et arbeidsmarkeds tiltak er definert med situasjonsbestemt innsats eller spesielt tilpasset innsats når de begynner på tiltak. De fleste som var registrert med spesielt tilpasset innsats da de begynte på tiltak, var også registrert med dette ved første registrering hos NAV (Tabell 4-1). De fleste tiltaksdeltakerne med situasjonsbestemt innsats var også registrert med situasjonsbestemt innsats ved første registrering i NAV, men det er også mange som først var registrert med standardinnsats. Standardinnsats gir ikke rett til deltakelse på tiltak, og det er derfor slik at ingen av deltakerne fortsatt hadde standardinnsats ved oppstart av tiltaket. Det er grunn til å tro at det er noen grunnleggende forskjeller mellom hva slags oppfølging tiltaksdeltakerne som først var registrert med standardinnsats har fått før oppstart i tiltak, sammenlignet med de som var registrert med situasjonsbestemt innsats fra start. Personer som først registreres med standardinnsats har registrert seg som ordinære arbeidssøkere, og ikke oppgitt informasjon som skulle tilsa at personen har behov for oppfølging fra NAV. De fleste personene i denne gruppen har antakeligvis fått svært begrenset oppfølging fra NAV

⁴ Kontrollgruppen er her definert som at de var registrert med standardinnsats ved første registrering i NAV, og at de

i de første månedene fra de først registrerte seg. Det er først når de har vært arbeidssøkende i flere måneder at NAV begynner å følge opp personen, og vurdere om vedkommende kan ha behov for arbeidsmarkeds tiltak for å komme i arbeid. Personer som er registrert med situasjonsbestemt innsats ved første registrering, har derimot oppgitt informasjon som tilsier at de har behov for oppfølging fra NAV. Disse personene skal komme i kontakt med en NAV-veileder relativt kort tid etter første registrering, og det vurderes løpende om personen har behov for

Tabell 4-1: Fordeling av behandlingsgruppen etter innsatsgruppe ved første registrering i NAV (oppe), og innsatsgruppe ved oppstart i Arbeidstrening (venstre) (prosent)

	Standardinnsats	Situasjonsbestemt	Spesielt tilpasset
Standardinnsats	0	0	0
Situasjonsbestemt	93	96	1
Spesielt tilpasset	6	4	99
Annen gruppe	0	0	0
N	3 008	4 785	783

Kilde: Registerdata fra NAV og SSB. Merknad: Alle kolonnene summerer seg ikke til 100 fordi tallene er avrundet til nærmeste heltall. Dette er gjort av personvern hensyn.

arbeidsmarkeds tiltak.

Vi har valgt å estimere tiltakseffekter for tre ulike grupper, etter hva slags innsatsgruppe brukerne hadde ved første registrering i NAV. Tiltakseffektene er estimert separat for:

1. Personer som var registrert med standardinnsats ved første registrering i NAV, men som registreres med enten situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats i løpet av det første året⁴
2. Personer som var registrert med situasjonsbestemt innsats ved første registrering i NAV
3. Personer som var registrert med spesielt tilpasset innsats ved første registrering i NAV

Vi mener separate estimeringer for disse gruppene bidrar til å styrke troverdigheten ved våre resultater, fordi inndelingen gjør det mer sannsynlig at personene i behandlings- og kontrollgruppen er like, utover at behandlingsgruppen deltar på tiltak. Øvrige kjennetegn på personene i behandlingsgruppen finnes i Tabell A-2 og Tabell A-3 i vedlegget.

er registrert med enten situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats ved deres pseudo-oppstart.

Tabell 4-2: Fordeling av utvalget i behandlingsgrupper

	Standard- innsats	Situasjons- bestemt	Spesielt tilpasset
Ikke tiltak	6289	9981	13 906
Arbeidstrening	3009	4786	783
Andre tiltak	5739	6552	4192
N	15037	21319	18881

Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

4.1.4 Hvor kommer variasjonen i tiltakssannsynlighet fra?

Vi sammenligner personer som er så like som mulig, men der noen deltar på tiltak og andre ikke. Et spørsmål som da melder seg, er hvor denne variasjonen mellom "like" personer kommer fra. En viktig kilde vil være variasjon i hvilke tiltak som er tilgjengelige og som har kapasitet. Dette er noe NAV-veilederen i liten grad kan påvirke, og enda mindre den mulige tiltaksdeltakeren. Denne type variasjon er noe vi ønsker å utnytte. Videre har NAV-veiledere, kontorer, og fylker relativt stor autonomi knyttet til tildeling av tiltak. Denne autonomien kan være en kilde til geografisk og tidsmessig variasjon mellom hva slags deltakere som deltar på ulike typer arbeidsmarkedstiltak. For eksempel kan det tenkes at forskjeller i preferanser og føringer kan gjøre at noen kontorer bruker enkelte tiltak i betydelig større eller mindre omfang enn andre, uavhengig av hva slags brukere de har. Det kan også være at enkelte kontorer typisk igangsetter tiltak betydelig raskere enn andre kontorer. Dette kan føre til at personer som ville deltatt på et tiltak ved et NAV-kontor, ville deltatt på et annet tiltak, eller ikke noe tiltak overhodet, ved et annet kontor. Disse kontor-forskjellene kan i utgangspunktet være en kilde til eksogen variasjon, altså tilfeldig variasjon, som kan brukes for å estimere kausale effekter av Arbeidstrening og andre arbeidsmarkedstiltak. Selv om ikke dette er kjernen i vår tilnærming, innretter vi den slik at vi også utnytter denne variasjonen. Dette gjør vi ved å utelate forklaringsvariabler som direkte identifiserer brukerens geografiske eller tidsmessige tilhørighet, som personens bostedskommune eller -fylke, NAV-kontor eller -fylke, eller år og måned. Når vi estimerer sannsynligheten for at en person begynner på et tiltak, tar vi altså ikke hensyn til om personen tilhører et NAV-kontor som ville bidratt til å øke eller redusere sannsynligheten for å begynne på det tiltaket. Siden vår identifikasjonsstrategi sammenligner personer som har lik sannsynlighet for å begynne på et tiltak, ville inkludering av slike forklaringsvariabler gjort at vi med større sannsynlighet ville sammenlignet

personer fra de samme NAV-kontorene. Det kunne vært ønskelig å gjøre for å fange opp at kontorens tiltaksstrategi kan variere systematisk med arbeidsmarkedsutfall. Imidlertid ville vi da ikke utnyttet variasjonen mellom kontorer i bruk av ulike tiltak. Når vi utelater informasjon om hvilket NAV-kontor hver person tilhører, er det større sannsynlighet for at kontrollgruppen består av personer som ikke har deltatt på tiltak, fordi deres NAV-kontor i relativt mindre grad enn andre kontorer, bruker dette tiltaket. Det er likevel mange geografiske og tidsmessige forhold om kan påvirke hvor godt et tiltak fungerer, og dermed også de estimerte effektene av tiltaket. For å hensynta slike forhold har vi inkludert variabler som beskriver lokale forhold som arbeidsledighet, sentralitet og befolkningens utdanningsnivå.

4.1.5 Utfall og tolkning av resultatene

Metoden vi har beskrevet over kan brukes til å analysere flere ulike estimander, det vil si det vi ønsker å estimere. Vi fokuserer på gjennomsnittseffekten av et tiltak for personer som faktisk mottar tiltaket, også kalt average treatment effect on the treated (ATET), og gjennomsnittseffekten av tiltaket for hele populasjonen, kalt average treatment effect (ATE). ATET er den gjennomsnittlige effekten av tiltaket for de som faktisk har deltatt på tiltaket, mens ATE er den gjennomsnittlige effekten av tiltaket for utvalget som helhet, altså både dem som faktisk har deltatt på tiltaket og dem som ikke har deltatt. Ved å sammenligne ATE og ATET kan man også si noe om dagens strategi for tildeling av tiltaket virker hensiktsmessig. Hvis ATET for et tiltak er signifikant høyere enn ATE, kan dette tolkes som at tiltaket faktisk brukes på deltakerne som har best effekt av tiltaket. Alle de heterogene effektene vi estimerer, tar utgangspunkt i ATE, og er såkalte group average treatment effects (GATEs). De estimerte heterogene effektene viser dermed om personer med gitte kjennetegn, i gjennomsnitt har andre virkninger av et tiltak enn personer med andre kjennetegn.

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

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

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

bidrar til å synliggjøre hvordan effektene av de ulike tiltakene varierer gjennom de første tre årene.

Vi estimerer effektene av Arbeidstrening når det gjennomføres som det første tiltaket deltakere i behandlingsgruppen begynner på. En del av disse deltakerne begynner også på tiltak i etterkant av dette. Det innebærer at eventuelle effekter av etterfølgende tiltak, inngår i effektestimaterne for Arbeidstrening. Sann sett kan effektestimaterne tolkes som en slags bruttoeffekt. Vi gjennomfører også egne analyser der vi undersøker effektene av å gjennomføre Arbeidstrening som del av en tiltakskjede med andre tiltak, men siden vi ikke vet om kjedingen er en planlagt strategi, eller et resultat av at det første tiltaket ikke fungerte etter hensikten, gir det lite mening å tolke disse estimatene.

På grunn av datatilgjengelighet har vi hatt begrensede muligheter til å estimere effekter for Arbeidstrening med ulike formål. Våre hovedestimater for effektene av Arbeidstrening tar derfor ikke hensyn til hva som har vært formålet med Arbeidstrening. Alle formålene innebærer at man ønsker at Arbeidstrening skal bidra til å styrke deltakernes tilknytning til arbeidslivet, men på ulike måter. Vi mener derfor Arbeidstrening sin effekt på deltakernes arbeids-tilknytning er det mest relevante utfallsmålet for å vurdere om Arbeidstrening har fungert etter hensikten. Vi har valgt å fokusere på å estimere effekter av å delta på Arbeidstrening, sammenlignet med å ikke begynne på noe tiltak i samme periode. Dette skyldes først og fremst at vi mener ingen tiltaksdeltakelse i samme periode er det mest relevante sammenligningsgrunnlaget for å vurdere om Arbeidstrening fungerer etter hensikten. Fordi vi estimerer effekter av Arbeidstrening uavhengig av formål, hadde det heller ikke vært åpenbart hvilke andre tiltak det hadde vært mest relevant å sammenligne Arbeidstrening med.

4.1.6 Usikkerhet og vurdering av identifikasjonsstrategi

Generelt skal man imidlertid alltid være varsom med å tolke resultater fra ikke-eksperimentelle data

kausalt, og være klar over hva de mest nærliggende fallgruvne kan være. Den største faren er at det kan være uobserverte forskjeller mellom kontroll- og behandlingsgruppen som påvirker sannsynligheten for å begynne på et tiltak eller det kontrafaktiske utfallet, og som vi ikke klarer å kontrollere for. I hvilken grad våre estimander kan tolkes kausalt, avhenger i stor grad av hvorvidt vår innretning av analysen, for eksempel at vi estimerer separate effekter for de ulike innsatsgruppene og kaster ut personer som ikke var registrert i NAV ved deres pseudo-oppstart, sammen med de inkluderte forklaringsvariablene (Tabell 4-3), bidrar til å fange opp eventuelle uobserverte kjennetegn mellom behandlings- og kontrollgruppen. Vi mener at justeringer vi har gjort i analyseoppsettet, og den utfyllende listen med kontrollvariabler som benyttes, gir grunn til å tro at behandlings- og kontrollgruppens uobserverte kjennetegn i gjennomsnitt er like, men det finnes det ingen garanti for. Vi kan samtidig gjøre noen tester for å undersøke om det er sannsynlig at kontroll- og behandlingsgruppen også er like når det gjelder uobserverte kjennetegn, og se til relevant forskningslitteratur.

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

Tabell 4-3: Forklaringsvariabler som er inkludert i estimeringen

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

Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

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

For å kontrollere for de observerbare forskjellene mellom behandlings- og kontrollgruppene, bruker vi de estimerte sannsynlighetene for å begynne på Arbeidstrening, for å vekte utfallene til gruppene. Når vi undersøker utviklingen i de vektete andelene som er i jobb før første registrering hos NAV, ser vi at gruppene generelt sett har svært lik utvikling i perioden før tiltak, uavhengig av innsatsgruppe (Figur 4-1). Jevnt over ser vi at kontrollgruppen har høyere sannsynlighet for å være i jobb i perioden før første

registrering, men i begge grupper ser utviklingen ut til å følge hverandre tett.

Det er også en del utenlandske studier, spesielt studier basert på tyske data, som viser at den generelle metodikken med bruk av propensity scores til estimering av effekter av arbeidsmarkedstiltak er relativt robust, altså relativt upåvirket, av uobserverte kjennetegn, gitt at man har et rikt utvalg av administrative data. Se for eksempel *Unobservable, but unimportant? The relevance of usually unobserved variables for the evaluation of labor market policies* (Caliendo, Mahlstedt, & Mitnik, 2017) og *How sensitive are matching estimates of active labor market policy effects to typically unobserved confounders?* (Tübbicke, 2023). I studiene har man hatt tilgang på en rekke typisk uobserverbare kjennetegn, som personlighetstrekk, holdninger, forventninger, relasjoner og sosiale ferdigheter og familiehistorikk, og undersøkt hvor stor rolle dette spiller i estimering av effekter av arbeidsmarkedstiltakene. Studiene viser at de uobserverte kjennetegnene spiller en betydelig rolle i seleksjon inn i tiltak, men har lite å si for de estimerte effektene av arbeidsmarkedstiltakene. Studiene konkluderer med at omfattende kontrollvariabler over typisk observerbare kjennetegn, spesielt om personenes arbeidsmarkedshistorikk, kan holde for å estimere effekter av arbeidsmarkedstiltak, og for å komme med policybeslutninger. Hvorvidt disse konklusjonene også kan gjelde i Norge avhenger i stor grad av likheter eller forskjeller i den institusjonelle settingen, og de observerte kjennetegnene man har data på. Som i studiene, har vi rik tilgang på utvalgenes observerbare kjennetegn. Vi kan likevel ikke være sikre på at disse konklusjonene

også er gjeldende i Norge, men forskningen underbygger i det minste at estimering av effekter ved bruk av propensity scores kan fungere godt for å evaluere effekter av arbeidsmarkedstiltak.

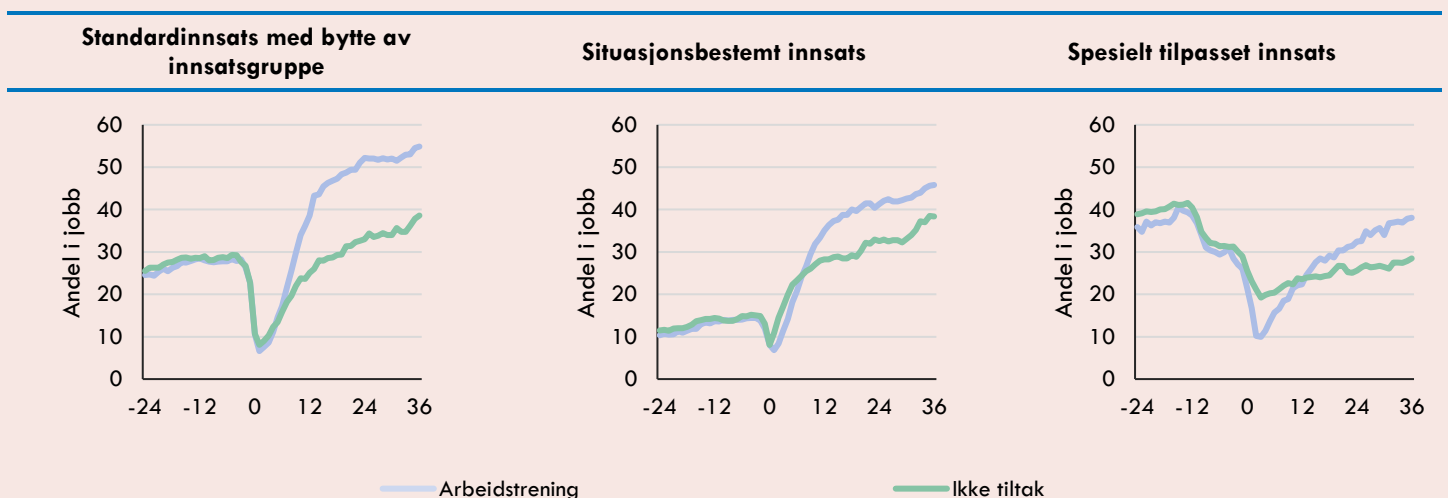
4.2 Effekter for deltakere i ulike innsatsgrupper

4.2.1 Månedlige effekter på jobbsannsynlighet

I Figur 4-2 undersøker vi hvilken effekt Arbeidstrening har på deltakernes jobbsannsynlighet hver måned etter oppstart i Arbeidstrening, til og med 36 måneder etter oppstart. De estimerte effektene er ATET, altså hvilken gjennomsnittlig effekt Arbeidstrening har for de som faktisk har deltatt på Arbeidstrening, sammenlignet med om deltakerne ikke hadde begynt på noe tiltak overhode i løpet av ett år etter første registrering i innsatsgruppen. Effektene er estimert separat for deltakere i de tre ulike innsatsgruppene.

Den sorte heltrukne linjen illustrerer den gjennomsnittlige effekten av Arbeidstrening på deltakernes jobbsannsynlighet den gitte måneden. De skraverte grå områdene rundt den heltrukne linjen er estimatenes konfidensintervall, og sier noe om usikkerheten til estimatene. Dersom konfidensintervallene overlapper med 0, altså den heltrukne, sorte, horisontale linjen, har ikke Arbeidstrening en statistisk signifikant effekt på deltakernes jobbsannsynlighet. Dersom både punktestimaterne og konfidensintervallene er over den sorte, horisontale streken, har Arbeidstrening en positiv, statistisk signifikant effekt på deltakernes jobbsannsynlighet. Det innebærer at Arbeidstrening i gjennomsnitt bidrar

Figur 4-1: Vektet utvikling i månedlig jobbsannsynlighet for kontroll- og behandlingsgruppene, før og etter første registrering i NAV



Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

til å øke deltakernes jobbsansynlighet. Hvis både punktestimatene og konfidensintervallene er under den horisontale, sorte linjen, bidrar Arbeidstrening i gjennomsnitt til å redusere deltakernes jobbsansynlighet.

Resultatene viser først og fremst at Arbeidstrening bidrar til å øke deltakernes gjennomsnittlige jobbsansynlighet i størsteparten av perioden vi undersøker, for alle innsatsgrupper. I de første månedene etter oppstart har Arbeidstrening negative effekter på deltakernes jobbsansynlighet, som antakeligvis skyldes en innlåsningseffekt av tiltaksdeltakelsen. Etter noen måneder snurt derimot

estimatene, og Arbeidstrening har tydelig positive effekter på deltakernes jobbsansynlighet i hele resten av perioden. Overordnet viser effektestimaterne samme utvikling for deltakere i hver av innsatsgruppene, men det er noen tydelige forskjeller når det gjelder varigheten på innlåsningseffekten, og størrelsen på effektene.

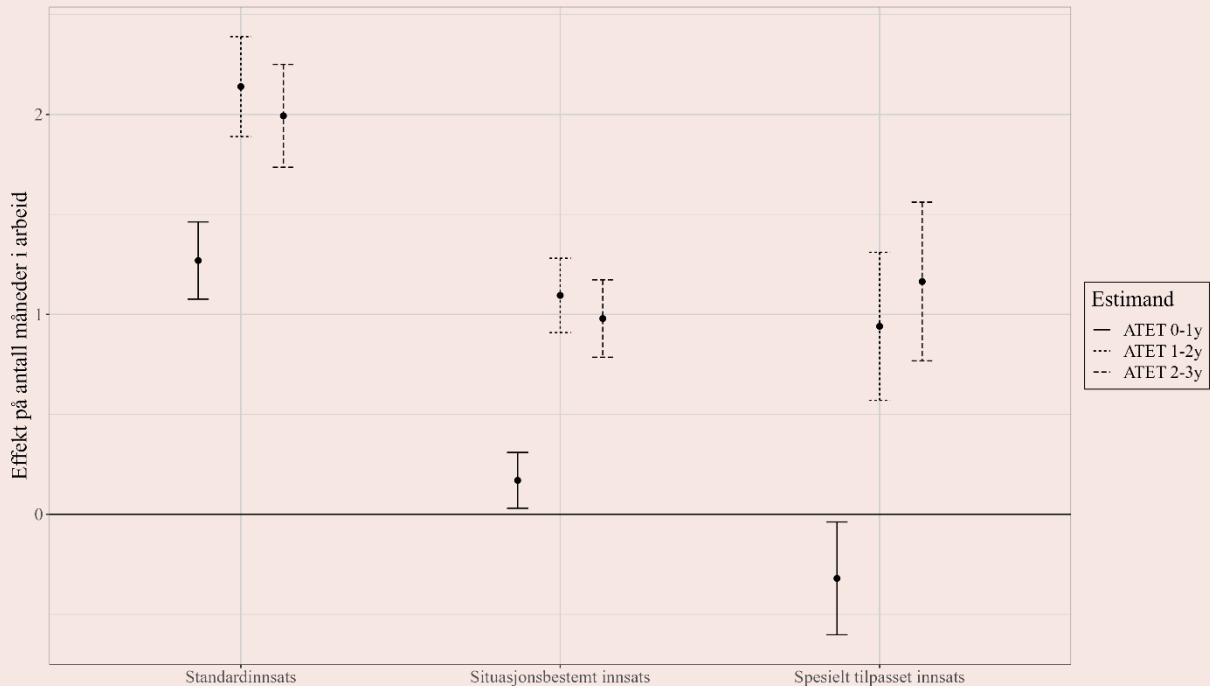
Deltakere med standardinnsats som har byttet innsatsgruppe har en tydelig innlåsningseffekt de første par månedene etter oppstart i Arbeidstrening, men allerede fire måneder etter oppstart har Arbeidstrening positive effekter på deltakernes jobbsansynlighet. Effekten på jobbsansynlighet øker

Figur 4-2: Effekt av Arbeidstrening (ATET) på deltakernes månedlige jobbsansynlighet, per innsatsgruppe



Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

Figur 4-3: Effekt av Arbeidstrening (ATET) på antall måneder i arbeid,* per år etter oppstart i tiltak



Kilde: Registerdata fra NAV og SSB. *I arbeid defineres her som at man må ha en månedsinntekt på minst 1/12G og være registrert med en stillingsprosent på minst 20 %.

frem til mellom 8 og 9 måneder etter oppstart, og er deretter ganske stabil, med tendenser til svakt avtakende trend frem til 36 måneder etter oppstart.

Deltakere med situasjonsbestemt innsats har en tydelig lenger periode med negative innlåsningseffekter, men fra 7 måneder etter oppstart har Arbeidstrening positive effekter på disse deltakernes jobbsannsynlighet. Den positive effekten på jobbsannsynlighet øker først raskt, og deretter i lavere tempo, og når toppen mellom 17 og 18 måneder etter oppstart. I resten av perioden er effekten relativt stabil på et lavere nivå enn for deltakere med standardinnsats, også med en svak avtakende trend.

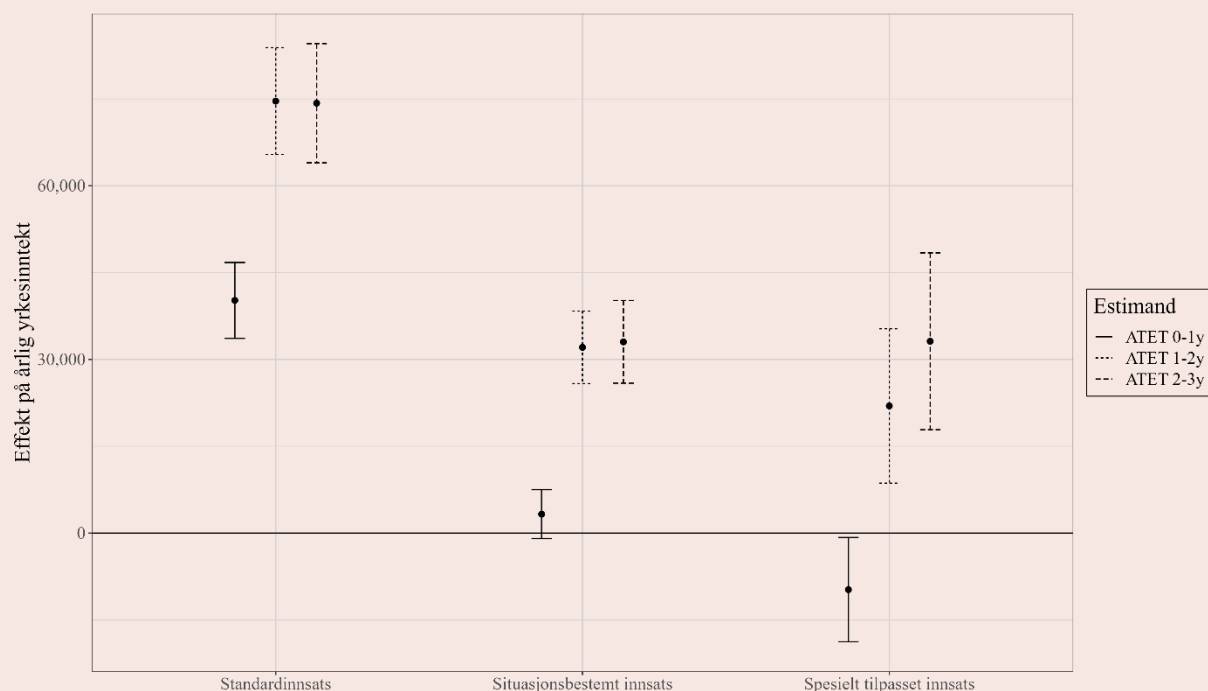
Deltakere med spesielt tilpasset innsats er gruppen med størst innlåsningseffekter de første månedene etter oppstart i Arbeidstrening. Etter en periode med negative innlåsningseffekter blir effektestimaten mer usikre, og i perioden fra 5 til 12 måneder etter oppstart har ikke Arbeidstrening statistisk signifikante effekter på deltakernes jobbsannsynlighet. Punkt-estimatene i samme periode har derimot en tydelig positiv utvikling. Arbeidstrening har positive effekter på deltakernes gjennomsnittlige jobbsannsynlighet etter dette, med tendenser til økende positive effekter frem til rundt 24 måneder etter oppstart, før effekten stabiliseres i resten av perioden. Konfidensintervallene er betydelig større enn for de andre innsatsgruppene, noe som tyder på at det er større variasjon i effektene av Arbeidstrening for deltakerne i denne gruppen.

4.2.2 Årlige effekter på månedlig jobbsannsynlighet

I Figur 4-3 summerer vi opp effektene av Arbeidstrening på deltakernes månedlige jobbsannsynlighet, og viser hvilken effekt Arbeidstrening har på hvor mange måneder deltakerne er i jobb per år. Figuren viser det samme som Figur 4-2, men hvor effektene er aggregert per år. Punktene i figuren viser punkt-estimatene for hvert år, og de vertikale linjene illustrerer punkt-estimatenes konfidensintervall, altså usikkerheten.

Resultatene viser at Arbeidstrening bidrar til å øke deltakernes gjennomsnittlige jobbsannsynlighet i andre og tredje år etter oppstart i tiltaket, for alle innsatsgrupper. Det er noe variasjon mellom de ulike innsatsgruppene, og effektene over tid. I alle gruppene er den positive effekten av Arbeidstrening signifikant høyere i det andre og tredje året etter oppstart, sammenlignet med det første året. Dette skyldes innlåsningseffektene som ble illustrert i Figur 4-2. Spesielt deltakere med standardinnsats som bytter innsatsgruppe, men også de med situasjonsbestemt innsats, har likevel positive effekter av Arbeidstrening også det første året. Deltakelsen på Arbeidstrening varer i gjennomsnitt betydelig kortere enn ett år, og de positive effektene på jobbsannsynlighet i etterkant bidrar til å overgå de negative innlåsningseffektene innenfor det første året. I gjennomsnitt fører Arbeidstrening til at deltakere med standardinnsats er 1,3 måneder lenger i arbeid det første året, og at deltakere med situasjonsbestemt innsats er 0,2 måneder lenger i arbeid det første året. Deltakere med spesielt tilpasset innsats har derimot negative effekter det første året fra de begynner på

Figur 4-4: Effekt av Arbeidstrening (ATET) på årlig lønnsinntekt, per år etter oppstart i Arbeidstrening



Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

Arbeidstrening, og er i gjennomsnitt 0,3 måneder mindre i arbeid fordi de deltar på Arbeidstrening.

Alle de tre innsatsgruppene har betydelig større positive effekter av Arbeidstrening i det andre og tredje året etter oppstart. Effektene i år 2 og 3 er ikke statistisk signifikant forskjellige fra hverandre, innad i hver innsatsgruppe. For deltakere med standardinnsats som bytter innsatsgruppe, fører Arbeidstrening til at deltakerne i gjennomsnitt er rundt 2 måneder lenger i arbeid både det andre og tredje året etter oppstart i Arbeidstrening, enn de ville vært dersom de ikke deltok på tiltak. Tilsvarende fører Arbeidstrening til at deltakere med situasjonsbestemt innsats og spesielt tilpasset innsats er omtrent 1 måned lenger i arbeid hvert av årene. Estimaten for deltakere med spesielt tilpasset innsats er mer usikre enn for de andre gruppene, men fortsatt statistisk signifikante.

Arbeidstrening har altså betydelige positive effekter for alle grupper, men klart størst positive effekter for deltakere med standardinnsats. Det er viktig å merke seg at dette ikke betyr at Arbeidstrening nødvendigvis er et bedre tiltak for deltakere med standardinnsats, enn for deltakere med situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats. At Arbeidstrening har større positive effekter for deltakere med standardinnsats kan skyldes at Arbeidstrening fungerer bedre for disse deltakerne, men det kan for eksempel også skyldes at det generelt sett skal mindre til for å hjelpe disse deltakerne å komme i arbeid, og at de også ville hatt større positiv effekt av andre arbeidsmarkedstiltak.

4.2.3 Effekter på gjennomsnittlig årslønn

Frem til nå har vi undersøkt hvilken effekt Arbeidstrening har på deltakernes jobbsansynlighet, og funnet at Arbeidstrening bidrar til å øke den gjennomsnittlige jobbsansynligheten for deltakere i alle innsatsgruppene. Estimaten kan altså både tyde på at Arbeidstrening i gjennomsnitt bidrar til at flere kommer i arbeid, og at de som kommer i arbeid er i arbeid lenger. Når vi senere skal beregne kostnadseffektiviteten til Arbeidstrening (kapittel 6), må det settes en kroneverdi på den økte arbeidsdeltakelsen som Arbeidstrening fører til. Derfor beregner vi her hvilken effekt Arbeidstrening har på deltakernes årlige lønnsinntekt (Figur 4-4).

Estimaten viser, ikke overraskende, de samme tendensene som estimaten for de årlige effektene på deltakernes månedlige jobbsansynlighet; alle deltakergrupper har en form for innlasingseffekt det første året, alle har positive effekter i år 2 og 3, og de positive effektene er omtrent dobbelt så store for deltakerne med standardinnsats som de andre innsatsgruppene. For deltakere med standardinnsats fører Arbeidstrening til en økning i gjennomsnittlig årsinntekt på omtrent 40 000 kroner det første året, og 75 000 kroner i år 2 og 3. Deltakere med situasjonsbestemt innsats har ikke statistisk signifikante effekter på årsinntekt det første året, men Arbeidstrening fører til økt gjennomsnittlig årsinntekt på litt over 30 000 kroner i år 2 og 3. For deltakere med spesielt tilpasset innsats fører Arbeidstrening til en redusert gjennomsnittlig årsinntekt på omtrent 10 000 kroner det første året, men en økning på 30 000 kroner i år 2 og 3.

4.3 Effekter for ulike formål ved Arbeidstrening

Så langt har vi undersøkt hvilken effekt Arbeidstrening har på deltakernes arbeidstilknytning, uavhengig av hva som har vært formålet med Arbeidstreningen. Fra 2019 har det vært mulig for NAV-veiledere å registrere hva som er deltakerens formål med å delta på Arbeidstrening. Som drøftet i kapittel 3.5, kan det at Arbeidstrening brukes til ulike formål gjøre at det er systematiske forskjeller i hvilke effekter tiltaket har for deltakerne.

For alle formålene ønsker man at Arbeidstrening skal bidra til å styrke deltakernes tilknytning til arbeidslivet, på ulike måter. Det kan være tydelige forskjeller mellom formålene når det gjelder hvor raskt man forventer at Arbeidstrening skal ha positive effekter på arbeidstilknytning, og hvor sannsynlig det er at deltakerne skal komme seg i arbeid etter endt Arbeidstrening. Likevel mener vi at arbeidstilknytning i etterkant av tiltaket er det mest relevante utfallsmålet for å vurdere om tiltaket fungerer etter hensikten. Til syvende og sist håper man at Arbeidstrening skal bidra til å styrke deltakernes arbeidstilknytning, uavhengig av hva man definerer som formålet. Det er også primært dette utfallet vi har mulighet til å studere i data. Når man skal tolke effektene av Arbeidstrening, bør man likevel være bevisst på at tiltaket brukes på ulike måter, og at det dermed vil være systematisk variasjon knyttet til hvor raskt tiltaket bør ha effekt, og hvor store effektene bør være.

Det er noen grunnleggende utfordringer med å studere effekter for ulike formål med Arbeidstrening. For det første er formål ikke registrert for alle deltakere, og det begrenser utvalget av deltakere vi kan studere. For det andre er det en mer grunnleggende utfordring å studere effekter etter formål, da formålet må antas i stor grad å være et utslag av deltakernes forutsetninger for arbeid. Deltakere med formål få jobb i bedriften har trolig langt bedre forutsetninger for arbeid i utgangspunktet, sammenlignet med deltakere med formål utprøving. Vi har imidlertid ingen observerbare data som kan identifisere denne typen forskjeller i forutsetninger i vår kontrollgruppe, som er NAV-brukere som ikke deltar i tiltak. Når vi skal studere effekter for ulike formål må vi derfor sammenligne deltakere i Arbeidstrening med et gitt formål med den samlede gruppen NAV-brukere som ikke får tiltak. Igjen hviler effektstudien på en antakelse om at alle relevante forskjeller mellom deltakere i Arbeidstrening og kontrollgruppen uten tiltak kan tas høyde for ved å kontrollere for observerbare kjennetegn. Når vi studerer en selektert gruppe deltakere i Arbeidstrening er det lavere sannsynlighet for at denne antakelsen er riktig. Vi har likevel studert effektene

etter formål, fordi det bidrar til å belyse bruk og utfall for de ulike formålene.

4.3.1 Effekter for tre ulike formål

På grunn av datatilgjengelighet har vi hatt begrensede muligheter til å estimere effekter for Arbeidstrening med ulike formål. Dersom vi definerer utvalget på samme måte som i hovedestimatene, men justerer tidsperioden så utvalget består av personer som ble registrert i en innsatsgruppe for første gang i 2019 eller 2020, har vi nok observasjoner til at vi kan estimere effekter av Arbeidstrening med formål om *arbeidserfaring*, *få jobb i bedriften* og *utprøving*. Vi har derimot ikke mulighet til å estimere effekter lenger enn ett år etter oppstart i tiltaket, og vet dermed ikke noe om langsiktige effekter for disse gruppene.

Når vi undersøker hvordan effektene på deltakernes månedlige jobbsannsynlighet varierer med de tre ulike formålene, ser vi at det er relativt tydelige forskjeller mellom formålene (Figur 4-5). Forskjellene er i tråd med våre forventninger ut fra beskrivelsene i begynnelsen av dette delkapitlet. Deltakerne med formål om *arbeidserfaring* eller *få jobb i bedriften* har negative effekter av Arbeidstrening i de første månedene etter oppstart i Arbeidstrening. Effekten snur derimot relativt raskt, og etter hvert har Arbeidstrening relativt store positive effekter på deltakernes jobbsannsynlighet. Deltakere med formål om å *få jobb i bedriften* har negative effekter i en kortere periode enn deltakerne med formål om arbeidserfaring, og de positive effektene er større. Det er kanskje ikke så overraskende, ettersom man forventer at en større andel deltakere med formål om *arbeidserfaring* må bruke tid på jobbsøking, mens deltakere med formål om å *få jobb i bedriften* forhåpentligvis ansettes direkte i virksomheten de gjennomfører Arbeidstrening hos. Uansett fremstår det som at Arbeidstrening i gjennomsnitt virker etter hensikten når det gjennomføres med disse formålene, hvert fall på kort sikt.

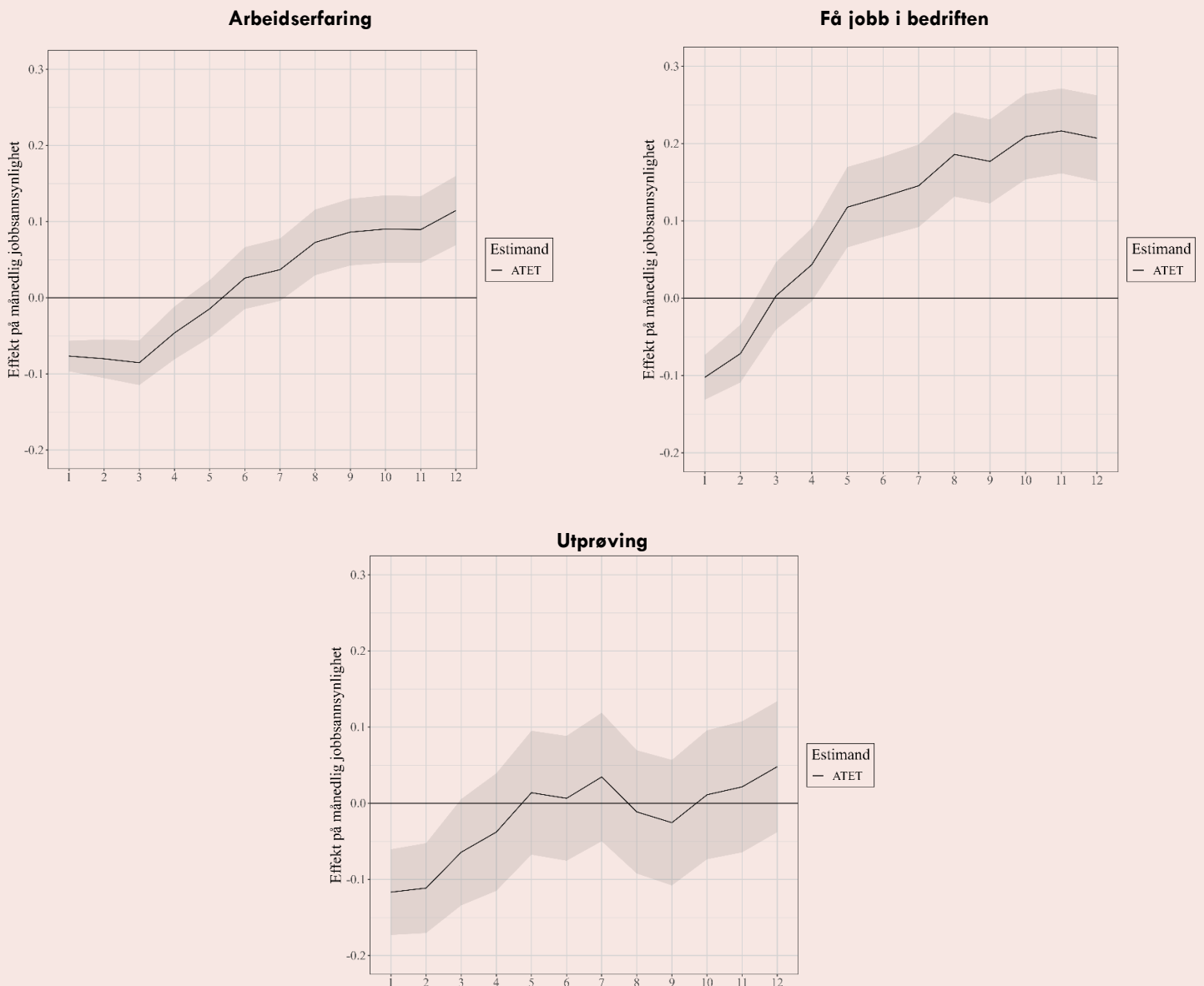
De estimerte effektene av Arbeidstrening er klart annerledes for deltakere med formål om *utprøving*. Estimatene viser at deltakerne har en negativ innlåsingseffekt de første to månedene etter oppstart i Arbeidstrening. Etter det har Arbeidstrening ingen statistisk signifikant effekt på deltakernes jobbsannsynlighet. Konfidensintervallene, altså usikkerheten, er større sammenlignet med formål om *arbeidserfaring* eller *få jobb i bedriften*. Det skyldes antakeligvis en kombinasjon av at vi har færre observasjoner av deltakere med formål om *utprøving*, men også at det kan være større variasjon knyttet til hvilke effekter Arbeidstrening har for disse deltakerne. Deltakere med formål om *utprøving*, har antakelig mer usikre yrkesmessige forutsetninger enn deltakere med andre formål. Selv om Arbeidstrening igangsettes med håp om at deltakeren skal kunne

komme i arbeid, er det reelle formålet med Arbeidstreningen i mange tilfeller å vurdere om det fremstår realistisk at deltakeren kan komme i en ordinær jobb. At Arbeidstrening med formål om utprøving i gjennomsnitt ikke har signifikante effekter på deltakernes jobbsannsynlighet, kan derfor skyldes at Arbeidstrening faktisk brukes i henhold til formålet.

Det er likevel usikkert hva disse estimatene sier om effekten av Arbeidstrening med ulike formål. Deltakere med formål rask overgang til arbeid har trolig generelt bedre forutsetninger for arbeid i utgangspunktet, sammenlignet med deltakere med formål utprøving av arbeidsevne. I effektstudien sammenlignes likevel disse gruppene med samme

kontrollgruppe, som er NAV-brukere med tilsvarende observerbare kjennetegn som ikke deltar i tiltak. At effektestimaterne er positive for deltakere med formål arbeidserfaring eller få jobb i bedriften, kan derfor tenkes å skyldes at denne gruppen i utgangspunktet har noe bedre forutsetninger for arbeid enn kontrollgruppen, uten at de observerbare kjennetegnene tar høyde for disse forskjellene. På samme måte kan ingen signifikante effekter av Arbeidstrening med formål utprøving skyldes at denne gruppen generelt har dårligere forutsetninger for arbeid enn kontrollgruppen, uten at dette fremkommer i de observerbare kjennetegnene. Effektestimaterne for ulike formål kan derfor ikke tolkes som kausale effekter av tiltaket.

Figur 4-5: Effekt av Arbeidstrening på månedlig jobbsannsynlighet for deltakere med ulike formål på Arbeidstreningen



Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

4.3.2 Formål om utprøving, sammenlignet med deltakelse på andre tiltak

Frem til nå har vi undersøkt hvilken effekt Arbeids-
trening har, sammenlignet med om deltakerne ikke
begynte på tiltak i løpet av det første året etter
registrering i en innsatsgruppe. At vi ikke har
sammenlignet effektene av Arbeidstrening med om
deltakerne hadde deltatt på andre tiltak, skyldes først
og fremst at det ikke er åpenbart hvilke tiltak som er
mest sammenlignbare. Hvilke tiltak som kunne vært de
mest aktuelle alternativene for en deltaker, vil ofte
varierte avhengig av hva som er formålet med
Arbeidstreningen.

Deltakere med formål om *arbeidserfaring* eller *få jobb i bedriften* er vurdert å ikke nødvendigvis ha behov for noe særlig mer enn en treningsperiode hos en ordinær arbeidsgiver for å skaffe seg arbeid, enten gjennom en mulighet til å vise seg frem for arbeidsgiveren slik at vedkommende blir ansatt der, eller gjennom å opparbeide seg arbeidserfaring som gjør at det er enklere å nå opp i andre ansettelsesprosesser. Sånn sett fremstår Midlertidig lønnstilskudd som det mest sammenlignbare tiltaket med Arbeidstrening med disse formålene. Det er likevel ikke helt uproblematisk å sammenligne effektene av Arbeidstrening mot deltakelse på Midlertidig lønnstilskudd, siden det er en betydelig seleksjon inn i Midlertidig lønnstilskudd fremfor Arbeidstrening. I den kvalitative evalueringen oppga NAV-veiledere at Midlertidig lønnstilskudd foretrekkes fremfor Arbeidstrening, men det avhenger av arbeidsgivers villighet til å ansette. Arbeidstrening er altså stort sett ikke aktuelt dersom arbeidsgiver er villig til å ansette med Midlertidig lønnstilskudd. Deltakere i Midlertidig lønnstilskudd er derfor positivt selektert sammenlignet med deltakere i Arbeids-
trening, og de to gruppene er derfor ikke sammenlignbare. Vi mener derfor det er lite relevant å undersøke effekten av Arbeidstrening sammenlignet med om deltakerne hadde deltatt på Midlertidig lønnstilskudd, også for deltakere på Arbeidstrening med formål *arbeidserfaring* og *få jobb i bedriften*. Vi mener heller ikke at andre tiltak er relevante sammenligningsgrunnlag for deltakere i Arbeids-
trening med formål om *arbeidserfaring* eller *få jobb i bedriften*.

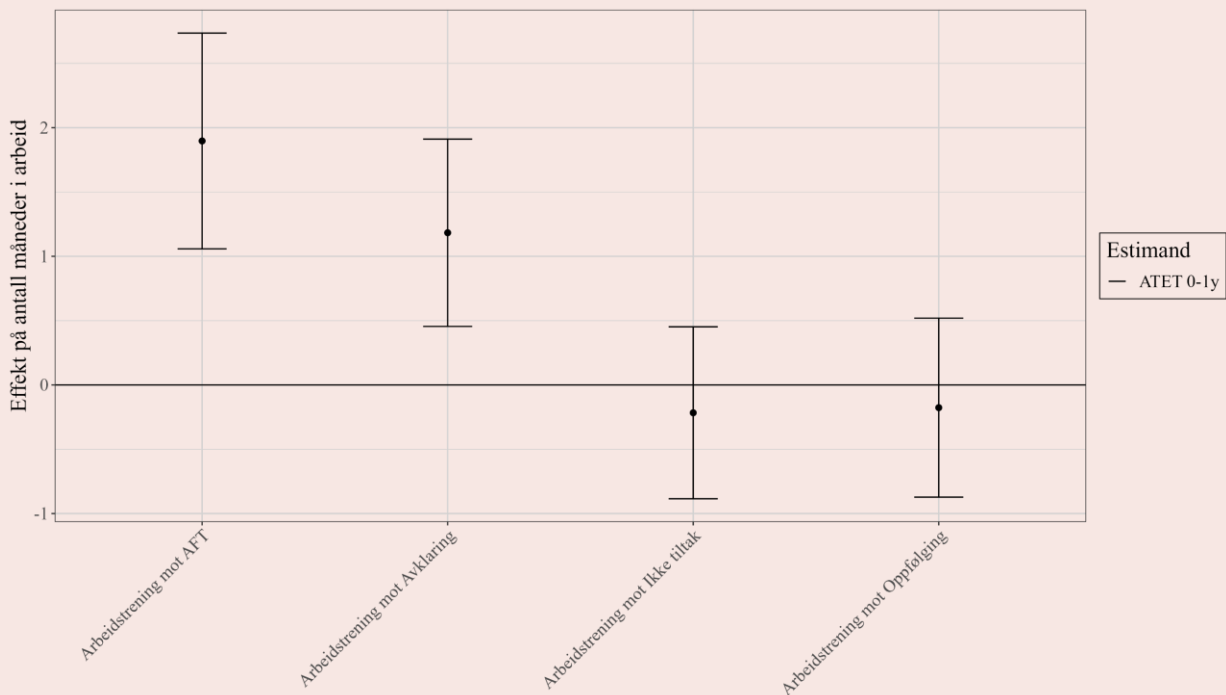
Deltakere på Arbeidstrening med formål om *utprøving*, er en heterogen gruppe. I delrapport 1 beskrev vi at Arbeidstrening med formål om *utprøving*, i praksis kan være utprøving i arbeidslivet, eller utprøving i en spesifikk bransje. For deltakere med formål om utprøving i arbeidslivet, brukes Arbeids-

trening for å avklare om deltakeren fungerer i ordinært arbeidsliv. Sånn sett fremstår Avklaring, Arbeidsforberedende trening (AFT) og til dels Oppfølging, som de mest sammenlignbare tiltakene. Når Arbeidstrening brukes med formål om utprøving i en spesifikk bransje, handler tiltaket først og fremst om at deltakeren skal få en form for jobbsmaking, for å vurdere om det kan være aktuelt å skaffe seg en jobb i den aktuelle bransjen senere, etter for eksempel et kvalifiserende løp. Sånn sett fremstår Avklaring og Oppfølging som de mest sammenlignbare tiltakene. Det er likevel viktig å påpeke at det ofte er en årsak til at det ene tiltaket velges fremfor noe annet. Det er for eksempel grunn til å tro at deltakere på Arbeidstrening med formål om *utprøving*, i gjennomsnitt er en gruppe som er vurdert av NAV-veileder å ha mindre oppfølgingsbehov enn deltakere på Oppfølging, eller vurdert å ha noe sterkere yrkesmessige forutsetninger enn deltakere på AFT eller Avklaring.

I Figur 4-6 har vi estimert effektene av Arbeidstrening med formål om *utprøving*, sammenlignet med om deltakerne hadde deltatt på AFT, Avklaring, Oppfølging eller ikke noe tiltak. Som tidligere, ser vi at Arbeidstrening med formål om *utprøving*, i gjennomsnitt har ingen signifikant effekt på deltakernes jobbsannsynlighet i løpet av det første året, sammenlignet med dersom deltakeren ikke hadde deltatt på noe tiltak. Det samme er tilfellet dersom deltakerne hadde deltatt på Oppfølging fremfor Arbeidstrening. Arbeidstrening med formål om *utprøving* har derimot en positiv effekt på deltakernes jobbsannsynlighet sammenlignet med om deltakerne heller hadde deltatt på AFT eller Avklaring. For AFT er antakeligvis estimatene drevet av at AFT er et langvarig tiltak, slik at innlåsningseffekten av AFT er betydelig hele det første året.

Det er også utfordrende å sammenligne effekter sammenlignet med Avklaring, siden Avklaring ikke har formål om å nødvendigvis styrke deltakernes arbeidstilknytning, men heller kartlegge og vurdere deltakerens arbeidsevne. Deltakere på både Oppfølging, AFT og Avklaring kan derfor antas å ha noe dårligere forutsetninger i gjennomsnitt, sammenlignet med deltakere på Arbeidstrening med formål *utprøving*. Selv om vi her har sammenlignet effektene av Arbeidstrening med formål om *utprøving*, med om deltakerne hadde begynt på andre tiltak, kan ikke funnene brukes til å si noe om deltakerne burde delta på et tiltak fremfor et annet.

Figur 4-6: Effekt av Arbeidstrening med formål om Utpøving, på antall måneder i arbeid i løpet av ett år etter oppstart, sammenlignet med deltakelse på andre tiltak



Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

4.4 Effekter for deltakere med ulike kjennetegn

4.4.1 ATE vs. ATET

Før vi undersøker i hvilken grad Arbeidstrening har varierende effekter for personer med ulike observerbare kjennetegn, sammenligner vi den gjennomsnittlige effekten av Arbeidstrening på tiltaksdeltakerne (ATET), med den gjennomsnittlige effekten av Arbeidstrening dersom alle i kontrollgruppen hadde deltatt på tiltaket (ATE). Hvis det er små forskjeller mellom ATE og ATET, kan det indikere at effektene av Arbeidstrening i liten grad varierer med deltakernes observerbare kjennetegn, eller at tildelingen av tiltaket ikke nødvendigvis utnytter at noen har bedre effekter av tiltaket enn andre. Hvis ATET er større enn ATE kan det tilsa at det eksisterer heterogene effekter, og at tildelingen av Arbeidstrening er godt tilpasset dette, det vil si at personer med estimert større effekt av tiltaket i større grad faktisk også er de som deltar i tiltaket. Figur 4-7 sammenligner ATE og ATET for de ulike innsatsgruppene på hvor mange måneder deltakerne er i jobb per år. De blå punktene og vertikale linjene representerer ATE og konfidensintervall hvert år, og svarte punkter og vertikaler linjer er ATET. Arbeidstrening har signifikant forskjellige ATE og ATET dersom de de vertikale linjene (konfidensintervallene) for ATE og ATET ikke overlapper, i samme tidsperiode (for eksempel ATE 0-1y og ATET 0-1y).

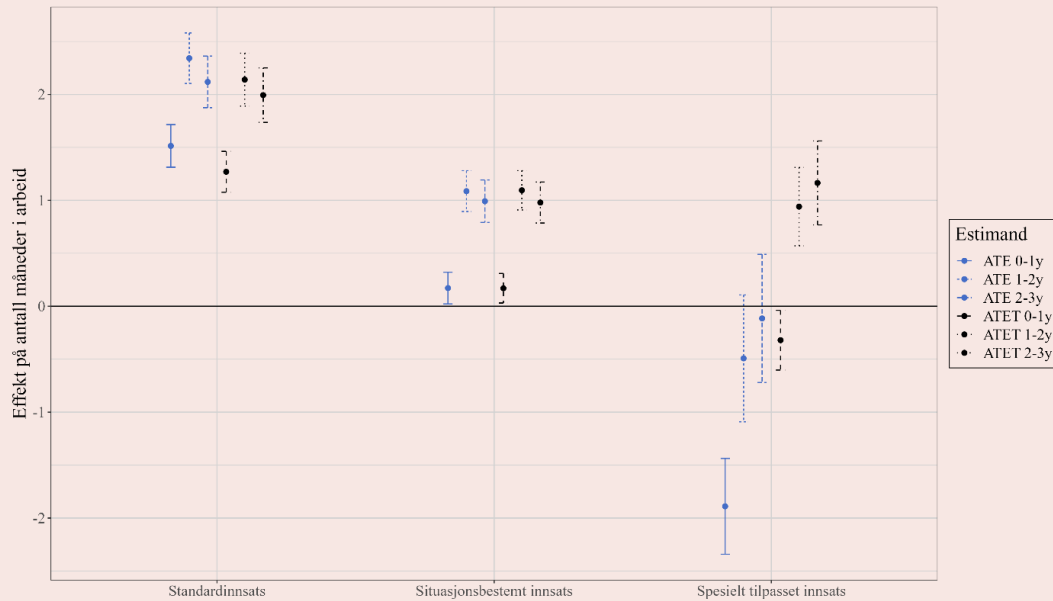
Estimatene viser at det ikke er statistisk signifikante forskjeller mellom ATE og ATET for personer med

standardinnsats og situasjonsbestemt innsats. For personer med spesielt tilpasset innsats er derimot ATET signifikant større enn ATE, i alle år. Det kan indikere at Arbeidstrening har bedre effekter for personer med spesielt tilpasset innsats med enkelte kjennetegn, og at man allerede i dag gir Arbeidstrening til noen av deltakerne som har best effekt av tiltaket.

4.4.2 Effekter for brukere med utvalgte kjennetegn

Når vi her undersøker hvilken effekt Arbeidstrening har for deltakere med utvalgte kjennetegn, fokuserer vi på effektene i det tredje året etter oppstart i Arbeidstrening. Effektene som estimeres er såkalte group average treatment effects (GATEs), og viser hvordan effektene av Arbeidstrening varierer for alle personer i utvalget med de gitte kjennetegnene, uten at vi tar hensyn til samvariasjonen mellom ulike typer kjennetegn. Vi kan altså se om Arbeidstrening i gjennomsnitt fungerer bedre eller dårligere for deltakere med et gitt kjennetegn, men vi vet ikke om Arbeidstrening fungerer bedre for disse personene på grunn av dette kjennetegnet, eller om det skyldes at disse kjennetegnene også har større forekomst av andre kjennetegn som også er korrelerte med bedre effekt av Arbeidstrening. For eksempel, dersom Arbeidstrening fungerer spesielt godt for unge personer, og det er en relativ overvekt av unge personer blant innvandrere, vil analysene vise at både unge personer og innvandrere har spesielt god effekt av Arbeidstrening.

Figur 4-7: Effekt av Arbeidstrening (ATE og ATET) på antall måneder i arbeid,* per år etter oppstart i tiltak



Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

Når vi undersøker hvordan effektene av Arbeidstrening varierer for personer med ulike kjennetegn (Tabell 4-4), er det alltid ett kjennetegn som utelates, og vi undersøker om den gjennomsnittlige effekten av Arbeidstrening for personer med andre kjennetegn er signifikant forskjellig fra dette. Radene markert *Konstant*, viser ATE for personer i den utelatte gruppen, og radene med kjennetegn viser hvordan effekten er annerledes for personer med disse kjennetegnene. Stjernene indikerer om effektene er statistisk signifikant forskjellige fra *Konstant*. To stjerner indikerer at forskjellen er statistisk signifikant på 5 prosent-nivå, noe som tyder på at den gjennomsnittlige effekten med ganske stor sannsynlighet er annerledes for personer med disse kjennetegnene. Tre stjerner indikerer at forskjellen er statistisk signifikant på 1 prosent-nivå, og indikerer at vi med enda større sikkerhet kan konkludere med at det er forskjeller mellom gruppene.

Estimatene tyder på at det generelt sett er lite heterogenitet blant kjennetegnene vi undersøker, men det er enkelte kjennetegn som skiller seg ut. Det ser ikke ut som at den gjennomsnittlige effekten av Arbeidstrening varierer mellom menn og kvinner, eller for personer med ulikt utdanningsnivå. Det er heller ikke tegn til heterogene effekter blant kjennetegnene vi undersøker for personer med standardinnsats. For personer med spesielt tilpasset innsats har Arbeidstrening signifikant dårligere effekter for personer mellom 50 og 59 år. Både for personer med situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats, virker det som at Arbeidstrening har bedre effekter for personer som har vært uten arbeid i en viss periode før første registrering hos NAV, og at det spesielt er de som har vært ledige i over 6 måneder sammenhengende som har best effekt av Arbeidstrening. Blant personer med situasjonsbestemt innsats virker det som at Arbeidstrening har best effekt for innvandrere.

Tabell 4-4: Effekter av Arbeidstrening på antall måneder i arbeid,* per år etter oppstart i tiltak, for personer med ulike kjennetegn (GATEs)

	Standardinnsats	Situasjonsbestemt innsats	Spesielt tilpasset innsats
Kjønn			
Konstant (Menn)	2,33 *** (0,17)	1,06 *** (0,15)	0,57 (0,49)
Kvinne	-0,45 (0,25)	-0,15 (0,20)	-1,11 (0,63)
Alder			
Konstant (Under 20 år)	1,99 *** (0,37)	0,65 ** (0,21)	1,80 ** (0,63)
20-29 år	-0,30 (0,41)	0,23 (0,26)	-1,85 * (0,77)
30-39 år	0,38 (0,46)	0,67 * (0,30)	-1,17 (0,89)
40-49 år	0,40 (0,49)	0,50 (0,38)	-1,78 * (0,89)
50-59 år	0,97 (0,57)	0,34 (0,54)	-2,65 ** (0,87)
Arbeidssituasjon			
Konstant (I arbeid)	1,69 *** (0,30)	-0,34 (0,33)	-1,35 ** (0,46)
Arbeid siste 6 mnd.	0,37 (0,37)	1,33 *** (0,40)	2,50 ** (0,79)
Uten arbeid i minst 6 mnd.	0,64 (0,35)	1,64 *** (0,35)	3,42 *** (0,59)
Innvandrerstatus			
Konstant (Ikke innvandrere)	1,92 *** (0,16)	0,57 *** (0,16)	-0,38 (0,36)
Innvandrer	0,47 (0,25)	0,81 *** (0,21)	1,35 * (0,63)
Utdanning			
Konstant (Grunnskole)	2,05 *** (0,19)	0,97 *** (0,14)	0,80 (0,49)
Vgs., studieforbereidende	-0,41 (0,44)	0,12 (0,40)	-2,47 (1,53)
Vgs., yrkesfaglig	0,26 (0,42)	-0,40 (0,46)	-1,07 (0,88)
Vgs., annen	-0,12 (0,57)	0,46 (0,43)	0,04 (1,49)
Høyere utdanning	0,31 (0,31)	-0,30 (0,30)	-1,84 * (0,74)
Ingen eller uoppgitt utdanning	0,06	0,67 * (0,30)	1,26
N	13164	18379	17825

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

4.5 Effekter av Arbeidstrening i kombinasjon eller kjeding med andre tiltak

Sammenlignet med andre tiltak, brukes Arbeidstrening betydelig oftere i kombinasjon eller kjeding med andre tiltak. Kjeding er ikke nødvendigvis en planlagt strategi, men et utfall fordi et tiltak ikke har fungert som ønsket, eller at tiltaket har bidratt med en avklaring som gjør det lettere å vurdere deltakerens vei videre. Å kombinere Arbeidstrening med andre tiltak kan derimot være en planlagt strategi, for eksempel for å sørge for at deltakeren får tettere oppfølging underveis. I denne delen undersøker vi om effektene av Arbeidstrening er ulike for deltakere som har kombinert Arbeidstrening med andre tiltak, og deltakere som har gjennomført Arbeidstrening alene. Vi undersøker også hvordan effektene varierer når Arbeidstrening kjedes med ulike tiltak.

4.5.1 Arbeidstrening i kombinasjon med andre tiltak

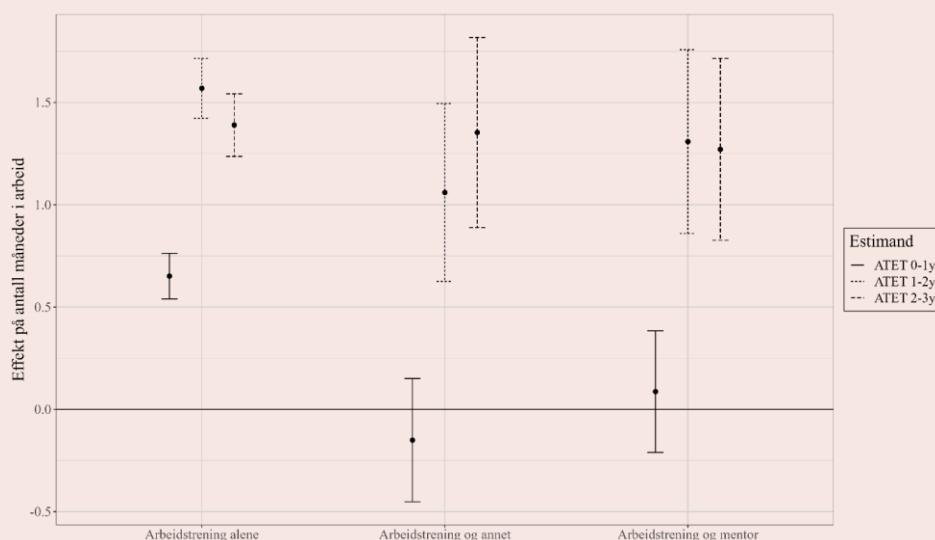
Mentor er det vanligste tiltaket å kombinere med Arbeidstrening, og Arbeidstrening kombineres i stort nok omfang med Mentor til at vi klarer å estimere effekter av Arbeidstrening i kombinasjon med Mentor. Arbeidstrening i kombinasjon med andre type tiltak er gruppert som *Arbeidstrening og annet*. Her er Inkluderingsstilsudd det vanligste tiltaket, men det er også en rekke andre tiltak i denne gruppen.

Estimatene viser generelt små forskjeller på effekten av Arbeidstrening når det kombineres med andre tiltak, sammenlignet med når det gjennomføres alene (Figur 4-8). Med unntak av at deltakere med

Arbeidstrening i kombinasjon med andre tiltak og Mentor har negative effekter av Arbeidstrening det første året, er ingen av effektene i de to etterfølgende årene signifikant forskjellige fra hverandre. Alle punktestimatene er relativt like hverandre, men effektene for de ulike gruppene av Arbeidstrening i kombinasjon med andre tiltak er relativt usikre. Likevel indikerer funnene at effekten av Arbeidstrening hverken er spesielt mye bedre eller dårligere når det kombineres med andre tiltak. Hvis Arbeidstrening i kombinasjon med andre tiltak stort sett brukes fordi det er en tyngre brukergruppe som har behov for tettere oppfølging, kan funnene indikere at tiltaks-kombinasjonen i så fall kan bidra til at Arbeidstrening i gjennomsnitt har like god effekt for disse som for resten av deltakerne. Vi har derimot ikke empirisk grunnlag for å konkludere med at dette er tilfellet.

Estimatene kan ikke nødvendigvis si om det er bedre eller dårligere å kombinere Arbeidstrening med et annet tiltak eller ikke. I en del tilfeller kan årsaken til at Arbeidstrening kombineres med et annet tiltak være at NAV-veilederen tror at deltakeren har behov for ekstra tett oppfølging underveis. I så fall vil ulike effekter kunne skyldes at det er grunnleggende forskjeller mellom deltakerne som gjennomfører Arbeidstrening i kombinasjon med andre tiltak, og de som gjennomfører Arbeidstrening alene. På den annen side kan det være slik at noen veiledere erfarer at Arbeidstrening fungerer bedre dersom det kombineres med andre tiltak, og derfor gjør dette oftere sammenlignet med andre veiledere. Det kan altså være ulike årsaker til at Arbeidstrening kombineres med andre tiltak, og det er vanskelig å vurdere hvordan eventuelle forskjeller mellom de ulike estimatene skal tolkes.

Figur 4-8: Effekt av Arbeidstrening (ATET) alene og i kombinasjon med andre tiltak, på antall måneder i arbeid,* per år etter oppstart i tiltak



Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

4.5.2 Arbeidstrening kjedet med andre tiltak

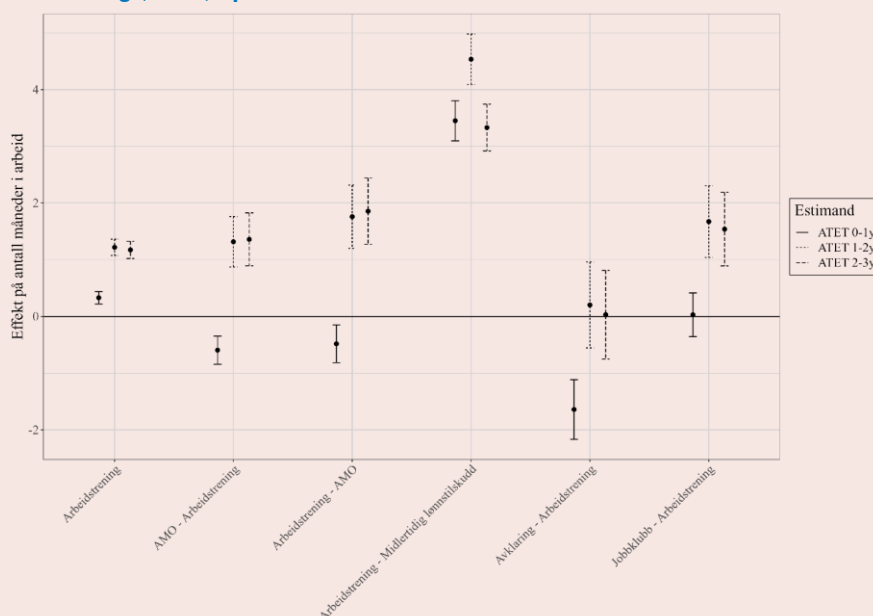
Når vi har forsøkt å estimere effekter av Arbeidstrening kjedet med andre tiltak, har vi definert en tiltakskjede som at det ikke kan gå mer enn to hele måneder fra det første tiltaket er avsluttet, til det andre tiltaket begynner. Basert på datagrunnlaget, har vi nok observasjoner til å estimere effekter av følgende tiltakskjeder:

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

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

Sammenlignet med de som ikke får tiltak, viser estimatene at de fleste av tiltakskjedene har lave eller negative effekter på deltakernes jobbsannsynlighet det første året, men positiv effekt de to påfølgende årene (Figur 4-9). Både AMO etterfulgt av Arbeidstrening, Arbeidstrening etterfulgt av AMO, og Jobbklubb etterfulgt av Arbeidstrening, har negative eller ingen effekter det første året, men betydelig positive effekter de to påfølgende årene. Det kan være grunn til å tro at AMO etterfulgt av Arbeidstrening og Arbeidstrening etterfulgt av AMO, i større grad kan være planlagte tiltakskjeder sammenlignet med for eksempel Jobbklubb etterfulgt av Arbeidstrening, som antakeligvis er et resultat av at deltaker ikke fikk ordinær jobb gjennom Jobbklubb. Arbeidstrening etterfulgt av Midlertidig lønnstilskudd har store positive effekter i alle år. Det kan være en planlagt tiltakskjede, for eksempel ved at en virksomhet ikke ønsker å forplikte seg til å ha deltaker på Midlertidig lønnstilskudd med en gang, men vil prøve ut deltaker gjennom Arbeidstrening først. I så fall er tiltakskjeden et resultat av at Arbeidstrening har vært vellykket. Vi kan dermed ikke tolke estimatene som at Arbeidstrening etterfulgt av Midlertidig lønnstilskudd er en hensiktsmessig tiltakskjede, siden det er tydelig seleksjon i hvilke deltakere som faktisk gjennomfører tiltakskjeden. Avklaring etterfulgt av Arbeidstrening har også usikre effekter. Denne tiltakskjeden har negative effekter det første året, og ikke signifikante effekter det andre og tredje året. Det vil også her kunne være seleksjon, slik at effektestimaterne ikke nødvendigvis tilsier at tiltakskjeden fungerer dårligere. De vertikale linjene er lange, noe som indikerer at effektestimaterne er usikre.

Figur 4-9: Effekter av Arbeidstrening (ATET) kjedet med andre tiltak



Kilde: Registerdata fra NAV og SSB. Merknad: I estimatene for «Arbeidstrening», er Arbeidstrening kjedet med et annet tiltak i 10 prosent av tiltaksløpene.

5. Forløp og effekter for utvalgte brukergrupper

I dette kapitlet ser vi nærmere på forløp og effekter av Arbeidstrening for noen utvalgte brukergrupper, som antas å ha ulike behov og forutsetninger for deltakelse. Effektanalysen tyder på at Arbeidstrening har særlig positive effekter på arbeid for innvandrerkvinner med lav formalkompetanse, og også positive effekter for unge med lav formalkompetanse, uavhengig av innsatsbehov som vurdert av NAV. For voksne med arbeidserfaring, både med spesielt tilpasset innsats og situasjonsbestemt innsats, viser analysen ingen positiv effekt av Arbeidstrening.

Som en del av den kvalitative evalueringen ble det gjennomført intervjuer med NAV-veiledere der vi kartla hvilke situasjoner og hvilke brukere som Arbeidstrening kunne være aktuelt for, og hva som kjennetegner disse brukerne, tiltaksforløpene og mulige utfall. Hensikten med dette var å kartlegge hvordan Arbeidstrening brukes. Basert på den kvalitative kartleggingen har vi plukket ut noen brukergrupper som antas å ha ulike behov og forutsetninger for gjennomføring, og som representerer noen definerte brukergrupper som deltar på Arbeidstrening. De ulike brukergruppene er konstruert basert på observerbare kjennetegn i registerdata, med formål om å undersøke hva som kjennetegner tiltaksforløpene til hver av gruppene, og hvilke utfall disse har. Datagrunnlaget består av nye oppstarter i Arbeidstrening i perioden 2019 til oktober 2020. Se Vedlegg A for utfyllende statistikk (Tabell A-4) og resultater fra effektanalysen per brukergruppe (Tabell A-5).

5.1 Unge med lav formalkompetanse

Vi ser først på unge brukere uten innvandrerbakgrunn, som har lav utdanning og lite arbeidserfaring. Denne gruppen utgjorde 14 prosent av deltakere i Arbeidstrening i perioden vi ser på, definert ved følgende kriterier:

- Under 30 år
- Ingen innvandringsbakgrunn
- Ingen/uoppgitt utdanning eller grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå
- Ingen arbeidserfaring

Situasjonsbestemt innsats

Unge uten utdanning og arbeidserfaring med situasjonsbestemt innsats, utgjør omtrent 6 prosent av det totale utvalget. Denne gruppen kjennetegnes av at det er flest menn (63 prosent), og flere i aldersgruppen 20-29 år (59 prosent), enn under 20 år. Nesten alle har grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå. I underkant av halvparten mottok tiltakspenger (42 prosent), men få mottok AAP, dagpenger eller uføretrygd (under 1 prosent). I intervjuer med veiledere som ble gjennomført i del 1 av dette prosjektet, fortalte veilederne at denne gruppen ofte er unge som har lav motivasjon for utdanning/arbeid, og lite struktur i hverdagen. Mange har droppet ut av videregående skole av årsaker NAV ikke nødvendigvis kjenner, og er vurdert å ha behov for noe hjelp fra NAV for å komme i arbeid, uten at de har nedsatt arbeidsevne.

Veiledere vi har intervjuet i den kvalitative kartleggingen fortalte at hensikten med å bruke Arbeidstrening for denne gruppen er at de skal få generell arbeidserfaring, slik at de kan teste ut hvordan det er å være i arbeidslivet, og også tilføre generelle rutiner og struktur i hverdagen. Denne gruppen har gjennomsnittlig varighet på Arbeidstrening på 5,1 måneder, som er kortere varighet enn unge deltakere på Arbeidstrening med spesielt tilpasset innsats. Dette har trolig sammenheng med at denne gruppen vurderes å stå nærmere arbeidslivet enn deltakere med spesielt tilpasset innsats. Det er en del som har Arbeidstrening i en tiltakskjede (11 prosent), i kombinasjon med andre tiltak (8 prosent), eller begge deler (9 prosent). For eksempel kan det være unge deltakere med behov for ekstra oppfølging fordi de har lite erfaring med å være i arbeid, og som dermed har Mentor. De fleste av disse deltakerne hadde Arbeidstrening innen varehandel/bilverksted (40 prosent), og mange hadde innen helse- og sosialtjenester (21 prosent).

To år etter oppstart i Arbeidstrening er over 30 prosent av denne gruppen i arbeid. Flest har arbeid med lav inntekt. Det er også en del som går over i utdanning (19 prosent etter ett år), noe som kan være naturlig ettersom dette er unge personer med lav formalkompetanse, hvorav mange fortsatt har skolerett. Arbeidstrening for denne gruppen kan for eksempel bidra til at deltakerne får praksisplass og kan fullføre, dersom de har droppet ut av videregående yrkesfaglig utdanning. Etter to år er 16 prosent fortsatt registrert i arbeidsmarkedstiltak, 8 prosent er registrert som arbeidssøker hos NAV uten tiltak og 14 prosent har nedsatt arbeidsevne uten

tiltak. 17 prosent er verken registrert i arbeid, utdanning, med ytelser eller status i NAV etter to år.

Effektanalysen viser at unge uten utdanning eller arbeidserfaring, i gjennomsnitt ikke har noen signifikant forskjellige effekter av Arbeidstrening sammenlignet med resten av utvalget. Det er dermed en positiv effekt for overgang til arbeid for denne gruppen, i likhet med for resten av utvalget.

Spesielt tilpasset innsats

Unge uten utdanning og arbeidserfaring med spesielt tilpasset innsats utgjør 8 prosent av deltakere i arbeidstrening. Det er også en overvekt av menn i denne gruppen, men ikke like stor som blant gruppen med unge med situasjonsbestemt innsats (54 prosent). 85 prosent er i aldersgruppen 20-29 år og 15 prosent er under 20 år. Omtrent alle har grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå. Halvparten av deltakerne mottok AAP og 16 prosent mottok tiltakspenger. Denne gruppen ligner på mange måter på unge med situasjonsbestemt innsats, men forskjellen er at de er vurdert av NAV å ha nedsatt arbeidsevne og behov for mer tilpasset bistand fra NAV for å komme i arbeid. NAV-veiledere fortalte i intervjuer at mange i denne gruppen har psykiske plager eller lidelser.

For denne gruppen kan Arbeidstrening være aktuelt for å vurdere deltakerens arbeidsevne og motivasjon. Veilederne fortalte at denne gruppen ofte har behov for ekstra oppfølging og tilrettelegging, for å gjennomføre tiltaket. Mange har kombinert Arbeidstrening med andre tiltak og tiltakskjede (18 prosent). En del har kun tiltakskombinasjon (12 prosent) eller tiltakskjede (10 prosent). Dette kan typisk være kombinasjon av Arbeidstrening og Arbeid med støtte, Mentor- eller Inkluderingsstøtte. Denne gruppen har lenger gjennomsnittlig varighet på Arbeidstrening (6,3 måneder), som kan ha sammenheng med at de har større hjelpebehov. I likhet med unge med situasjonsbestemt innsats, har de fleste Arbeidstrening i varehandel/bilverksted (37 prosent) og helse- og sosialtjenester (21 prosent).

Sammenlignet med unge med situasjonsbestemt innsats, er det færre av de unge med spesielt tilpasset innsats som kommer i arbeid over tid etter deltakelse i Arbeidstrening. Etter seks måneder er kun et fåtall kommet over i arbeid (7 prosent), hvorav de fleste av disse har arbeid kombinert med tiltak (4 prosent). Andelen i arbeid øker over tid, og etter to år er 19 prosent kommet i arbeid, med omtrent jevn fordeling mellom arbeid og tiltak, arbeid med høy inntekt og arbeid med lav inntekt. Det er en større andel som er i arbeidsmarkedstiltak over tid, og etter to år er 26 prosent fortsatt i arbeidsmarkedstiltak.

Ett år etter oppstart i Arbeidstrening er 13 prosent registrert i utdanning. Dette er en lavere andel enn

blant tilsvarende unge med situasjonsbestemt innsats. Det er en del i denne gruppen som er registrert hos NAV uten tiltak, hvorav de fleste har nedsatt arbeidsevne. Etter seks måneder er det omtrent 30 prosent som har nedsatt arbeidsevne uten tiltak, og denne andelen holder seg relativt stabil over tid. Etter to år har 8 prosent mottak av uføretrygd. Andelen som etter ett år verken er registrert i arbeid, utdanning eller hos NAV er tre prosent, og betydelig lavere enn blant tilsvarende unge med situasjonsbestemt innsats.

Effekttestimatene viser at unge med spesielt tilpasset innsats, ikke har statistisk signifikante effekter av Arbeidstrening. I gjennomsnitt har altså Arbeidstrening hverken positiv eller negativ effekt på deres jobbtilknytning tre år etter oppstart. Estimaten betyr ikke nødvendigvis at Arbeidstrening er et lite hensiktsmessig tiltak for denne deltakergruppen. For en del unge med spesielt tilpasset innsats brukes antakeligvis Arbeidstrening for å avklare arbeidsevne, og det kan tenkes at effekttestimatene trekkes ned av for eksempel en relativt betydelig andel som gjennomfører Arbeidstrening med formål om utprøving, som i utgangspunktet har usikre yrkesmessige forutsetninger.

5.2 Innvandrerkvinner med lav formalkompetanse

Personer med innvandrerbakgrunn utgjør om lag 40 prosent av deltakere i Arbeidstrening (se kapittel 2), og fra intervjuer med NAV-veiledere i den kvalitative kartleggingen fremkommer det at disse ofte har ganske ulike forutsetninger og behov sammenlignet med andre deltakere. Innvandrere som deltar på Arbeidstrening mangler ofte arbeidserfaring og dermed kjennskap til det norske arbeidslivet, og mange har språkutfordringer, som hindrer overgang til arbeid. I tillegg har mange ingen eller lite utdanning. Vi har derfor valgt å se nærmere på personer med innvandrerbakgrunn med lav formalkompetanse, da disse utgjør en betydelig andel og forventes å ha andre forutsetninger enn innvandrere med høyere formalkompetanse. Videre har vi avgrenset gruppen til kvinner, både fordi kvinner utgjør flertallet i gruppen (i overkant av 60 prosent er kvinner, både blant de med situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats), og fordi det er grunn til å tro at kvinner i denne gruppen generelt har andre utfordringer enn menn både når det gjelder språk, omsorgsoppgaver og samfunnstilknytning.

Voksne kvinner med innvandrerbakgrunn og lav formalkompetanse utgjør 8 prosent av deltakere på Arbeidstrening, som definert ved følgende kriterier:

- Kvinner over 30 år
- Bakgrunn fra land utenfor vestlige land

- Ingen/uoppgitt utdanning eller grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå

Situasjonsbestemt innsats

Kvinner i denne gruppen med situasjonsbestemt innsats utgjør 4 prosent av deltakere på Arbeidstrening. De fleste av disse er i aldersgruppen 30-39 år (62 prosent), og en del er i aldersgruppen 40-49 år (30 prosent). 77 prosent har grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå, og 23 prosent har ingen eller uoppgitt utdanning. Dette kan inkludere personer med utdanning fra sitt hjemland som ikke er godkjent i Norge. Mange av disse mottok tiltakspenger (37 prosent), og noen mottok dagpenger (6 prosent). Majoriteten har vært uten arbeid i seks måneder eller mer før de deltok på Arbeidstrening (83 prosent).

Veilederne fortalte i intervjuer at Arbeidstrening kan være aktuelt for denne gruppen, for å få arbeidserfaring fra norsk arbeidsliv og språktrening. Ofte kan disse ha bodd i Norge en stund, men ha lave språkferdigheter på grunn av mangel på språktrening. Disse kan ofte ha et ønske om hva de vil jobbe med, men sliter med å skaffe seg jobb på grunn av manglende erfaring fra norsk arbeidsliv og lite norskkunnskaper. Arbeidstrening kan bidra til å gi dem erfaring og kunnskap, slik at de kan komme i arbeid. Denne gruppen har gjennomsnittlig varighet på Arbeidstrening på 5,3 måneder. Det er noen som hadde Arbeidstrening som del av en kjede (10 prosent), i tiltakskombinasjon (5 prosent) eller begge deler (6 prosent), men dette utgjør færre enn blant de unge deltakerne. Det var særlig mange som hadde Arbeidstrening i helse- og sosialtjenester blant denne gruppen (42 prosent). En del hadde også Arbeidstrening innen varehandel/bilverksteder (22 prosent).

I underkant av 40 prosent er i arbeid to år etter oppstart i Arbeidstrening, og det er særlig andelen med arbeid med lav og høy inntekt som øker over tid (etter to år er det 17 prosent i hver av disse kategoriene). En del kombinerer utdanning med deltakelse i Arbeidstrening ved oppstart i tiltaket (14 prosent). En mindre andel er i utdanning to år etter oppstart (8 prosent). Selv om det er en del i denne gruppen som kommer i arbeid, er det omtrent like mange som er registrert hos NAV uten tiltak eller har status annet. Relativt mange er arbeidssøker uten tiltak, sammenlignet med de andre gruppene. Etter et halvt år er mer enn 25 prosent arbeidssøkere uten tiltak. Andelen faller noe over tid. Det er også noen med nedsatt arbeidsevne uten tiltak (10 prosent etter to år). Relativt mange havner også i annet-kategorien og denne andelen øker gradvis over tid (19 prosent etter to år).

Effektanalysen viser at denne gruppen i gjennomsnitt har bedre effekter av Arbeidstrening enn resten av utvalget. Veilederne fortalte i intervjuer at denne

gruppen ofte kan bestå av personer som er relativt klare for å komme i arbeid, men som opplever utfordringer med dette på grunn av manglende arbeidserfaring og kjennskap til det norske arbeidsmarkedet. Det kan dermed tenkes at Arbeidstrening gir deltakerne den arbeidserfaringen de trenger, slik at de kan skaffe seg ordinært arbeid kort tid etter Arbeidstrening.

Spesielt tilpasset innsats

Kvinner i denne gruppen med spesielt tilpasset innsats utgjør omtrent 4 prosent av deltakere i Arbeidstrening. Det er flere i denne gruppen i alderen 40-49 år enn blant tilsvarende gruppe med situasjonsbestemt innsats (42 prosent). Det er også litt høyere andel med grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå (82 prosent), og litt færre med ingen eller uoppgitt utdanning (19 prosent). 18 prosent av disse mottok tiltakspenger, og 7 prosent mottok AAP. Videre var det litt flere som hadde vært uten arbeid i løpet av de siste seks månedene før de startet opp i Arbeidstrening (89 prosent).

Disse brukerne er vurdert til å ha behov for mer bistand for å kunne i arbeid, enn de med situasjonsbestemt innsats. Dette kan for eksempel være på grunn av uavklart arbeidsevne, helseutfordringer eller sosiale utfordringer. De har ofte også svake språkferdigheter. Veilederne fortalte i intervjuer at dette for eksempel kan være hjemmeværende kvinner, som blir forsørget av partner som er i arbeid. Mange har behov for bistand til å finne ut hva slags arbeid som kan passe for dem. Arbeidstrening kan være aktuelt for både å gi språktrening og arbeidserfaring, samtidig som at det kan bidra til avklaring rundt brukerens behov, og mer klarhet rundt hvilke andre tiltak eller oppfølging brukerne har behov for. Gjennomsnittlig varighet på Arbeidstrening var 6 måneder. Flere i denne gruppen enn blant de med situasjonsbestemt innsats hadde Arbeidstrening som del av en tiltakskjede (11 prosent), tiltakskombinasjon (7 prosent) eller begge deler (10 prosent). Veilederne fortalte i intervjuer at det ofte kan være aktuelt for disse deltakerne med Mentor, ettersom mange har behov for ekstra oppfølging når de deltar i tiltaket på grunn av svake språkferdigheter. Mange i denne gruppen hadde Arbeidstrening i helse- og sosialtjenester (46 prosent). En del hadde også Arbeidstrening innen varehandel/bilverksteder (18 prosent) og overnattings- og serveringsvirksomhet (10 prosent). Omtrent like mange hadde Arbeidstrening i kommunal sektor og privat og annen sektor.

Det er færre blant denne gruppen som kommer i arbeid, sammenlignet med innvandrerkvinner med situasjonsbestemt innsats. Etter to år har rundt 25 prosent kommet i arbeid, hvorav flest har arbeid med lav inntekt. Det er imidlertid flere som fortsatt er i

tiltak over tid, og etter seks måneder er over 30 prosent fortsatt i tiltak. Det er også en del som er i utdanning ved oppstart av tiltak (13 prosent), og over tid (etter to år er 7 prosent i utdanning).

I denne gruppen er det også en langt høyere andel som er registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV uten tiltak (40 prosent etter seks måneder, og 36 prosent etter to år). Det er få som mottar uføretrygd, sammenlignet med de andre gruppene med deltakere med spesielt tilpasset innsats. Det er også noen som har overgang til status annet (10 prosent etter to år).

Effektanalysen viser at også denne gruppen i gjennomsnitt har bedre effekter på overgang til arbeid av Arbeidstrening enn resten av utvalget. Resultatene indikerer ikke noen systematiske forskjeller i effekt blant mellom de gruppene av innsatsbehov vi ser på, blant innvandrerkvinner med lav formal-kompetanse. Begge grupper har signifikant bedre effekter enn resten av utvalget, gitt samme innsatsbehov.

5.3 Voksne med arbeidserfaring

I den kvalitative kartleggingen kom det også frem at Arbeidstrening blir brukt for voksne som har betydelig arbeidserfaring, men som av ulike grunner ikke har kunnet beholde jobben de har hatt og må lete etter ny jobb. For disse kan Arbeidstrening brukes for å teste ut om bruker kan fungere i et gitt yrke. Noen kan ha et ønske om en bransje de ønsker å prøve ut, og for disse kan det være aktuelt med Arbeidstrening med formål om utprøving. Andre kan ha vanskeligheter for å se for seg en ny karriere, og ha lav motivasjon for dette. Arbeidstrening med formål om utprøving kan være aktuelt for disse også. Vi har avgrenset denne gruppen i data ved følgende kriterier, som da utgjør 5 prosent av deltakere i Arbeidstrening:

- Over 30 år
- Betydelig arbeidserfaring, målt som at de i løpet av de siste 9 årene har hatt minst 7 år med en årlig lønnsinntekt på minst 3G

Situasjonsbestemt innsats

Disse utgjør omtrent 2 prosent av utvalget. Denne gruppen består av flest menn (63 prosent). De fleste er i aldersgruppen 40-49 år (34 prosent) og 50-59 år (34 prosent). En liten andel er innvandrere (17 prosent). Mange har grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå (33 prosent), men det er også en del med videregående yrkesfaglig opplæring (26 prosent) eller høyere utdanning (23 prosent). Relativt mange av disse mottok dagpenger (63 prosent), og en liten andel mottok tiltakspenger (5 prosent). Omtrent halvparten hadde vært utenfor arbeidslivet i mer enn seks måneder før oppstart i Arbeidstrening.

Denne gruppen har gjennomsnittlig varighet på Arbeidstrening på 4 måneder. Sammenlignet med de andre gruppene, var det mange i denne gruppen som hadde Arbeidstrening som del av en kjede (23 prosent). Dette kan tenkes å være deltakere som har Arbeidstrening etterfulgt av Lønnstilskudd, med formål om overgang til ordinært arbeid etter dette. De fleste hadde Arbeidstrening i helse- og sosialtjenester (23 prosent) og varehandel/bilverksteder (21 prosent). Til forskjell fra andre grupper, er det en litt større andel som hadde Arbeidstrening i statlig sektor (5 prosent).

Sammenlignet med alle andre grupper, er det særlig mange blant denne gruppen som kommer over i arbeid. Andelen som kommer over i arbeid øker raskt og etter seks måneder er i underkant av halvparten kommet i arbeid. Samtidig er det en del som kombinerte Arbeidstrening med arbeid, ved oppstart av Arbeidstrening (16 prosent). Det er særlig en økning i andelen med arbeid og høy inntekt. Over halvparten av deltakerne er i denne kategorien etter to år. Veilederne fortalte i intervjuer at denne gruppen typisk kan forventes å ha overgang til arbeid etter Arbeidstrening, fordi denne gruppen har lang arbeidserfaring, og i utgangspunktet ingen underliggende helseutfordringer eller annet som tilsier at de har stort hjelpebehov for å komme i arbeid.

Det er også noen som kommer over i utdanning (10 prosent etter ett år). Det kan tenkes at dette er personer med behov for økt utdanning og kompetanse for å bytte bransje/yrke. Andelen som er i arbeids-markedstiltak faller relativt fort, og over tid er det få deltakere som er i tiltak (13 prosent etter ett år). Kun noen få mottar uføretrygd (2 prosent etter to år).

Det er noen, men ikke mange sammenlignet med de andre gruppene, som er registrert hos NAV uten tiltak. Andelen som er arbeidssøker uten tiltak øker noe på kort sikt (28 prosent etter tre måneder), men avtar deretter (7 prosent etter to år). Andelen med nedsatt arbeidsevne uten tiltak er lav, men øker noe over tid (7 prosent etter to år). Det er også få med status annet over tid (6 prosent etter to år).

Effektanalysen viser at denne gruppen i gjennomsnitt ikke har signifikant forskjellig effekt av Arbeidstrening enn resten av utvalget. Punkttestimatet er likevel negativt, som indikerer at tiltaket i gjennomsnitt kan ha en negativ effekt på arbeidsdeltakelse. Vi har derfor kjørt en egen analyse kun for denne gruppen, som igjen gir et negativt punkttestimat, men som ikke tilsier at effekten er signifikant ulik fra null. Det vil si at effektanalysen ikke gir grunnlag for å konkludere med at tiltaket har negativ effekt.

Spesielt tilpasset innsats

Voksne med betydelig arbeidserfaring og spesielt tilpasset innsats utgjør 3 prosent av deltakere i

Arbeidstrening. I denne gruppen er det omtrent lik kjønnsfordeling. De fleste er i aldersgruppen 40-49 år (37 prosent) eller 50-59 år (35 prosent). Det er også flere i aldersgruppen over 60 år blant denne brukergruppen (8 prosent). Det er få med innvandrerbakgrunn (8 prosent). Sammenlignet med andre grupper, er det mange som har høyere utdanning (33 prosent). Noen har også videregående yrkesfaglig utdanning (29 prosent) eller grunnskole (24 prosent). De fleste hadde vært uten arbeid i løpet av de siste seks månedene før Arbeidstrening (62 prosent). Relativt mange i denne gruppen mottok AAP (89 prosent). Dette kan typisk være personer som vært i arbeidslivet i lengre tid, men som har fått helseutfordringer som gjør at de har falt ut av arbeidslivet.

Denne gruppen hadde gjennomsnittlig varighet på Arbeidstrening på 5,9 måneder. Det var en del som hadde Arbeidstrening som del av en tiltakskjede (15 prosent) eller både i tiltakskjede og -kombinasjon (13 prosent). Blant denne gruppen hadde de fleste Arbeidstrening i helse- og sosialtjenester (31 prosent). Det var også særlig mange i denne gruppen som hadde Arbeidstrening i statlig sektor (6 prosent).

Det er også en del i denne gruppen som går over i arbeid, selv om andelen er lavere enn blant voksne med situasjonsbestemt innsats (43 prosent etter to år). Andelen som kommer i arbeid øker over tid, og det er særlig mange med høy inntekt (23 prosent etter to år). Noen går også over i utdanning, men andelen er

lavere enn blant andre grupper (6 prosent etter ett år).

Det er også en større andel som fortsetter i tiltak blant denne gruppen, enn blant de med situasjonsbestemt innsats. Etter seks måneder er nesten 40 prosent fortsatt i tiltak. Sammenlignet med andre grupper, er det også en del som mottar uføretrygd, selv om andelen først øker etter en stund (4 prosent etter ett år og 14 prosent etter to år). Videre er det relativt mange som er registrert hos NAV med nedsatt arbeidsevne uten tiltak. Denne andelen øker allerede kort tid etter oppstart i Arbeidstrening, og etter seks måneder er nesten 30 prosent i denne kategorien (og 24 prosent etter to år). Det er få med status annet (tre prosent etter to år).

Effektanalysen viser at denne gruppen har signifikant dårligere effekt på arbeid, sammenlignet med resten av utvalget. Punktestimater tilsier også at tiltaket isolert sett har negativ effekt for gruppen, i betydning at det i gjennomsnitt reduserer deltakernes arbeidsdeltakelse. En egen effektanalyse av kun denne gruppen viser at den negative effekten ikke er signifikant. I den kvalitative kartleggingen fortalte veiledere i intervjuer at for voksne med betydelig arbeidserfaring og spesielt tilpasset innsats, kan det Arbeidstrening brukes for å undersøke om personens helse er forenelig med en annen type jobb. Det kan dermed være at Arbeidstrening bidrar til å avklare at disse brukerne ikke kan stå i arbeid og dermed fremskynder en overgang til mottak av uføretrygd.

6. Kostnadseffektivitet

For å undersøke kostnadseffektiviteten av Arbeidstrening, har vi beregnet samfunnsøkonomiske kostnader og nyttevirkninger av et gjennomsnittlig tiltaksforløp. Vår vurdering er at Arbeidstrening er et kostnadseffektivt tiltak. Tiltakets kostnader er relativt små, sammenlignet med den betydelige verdien av økt sysselsetting, gitt positive effekter på deltakernes arbeidstilknytning i etterkant.

Kostnadseffektivitetsanalyser bidrar til å belyse hvorvidt et tiltak er kostnadseffektivt, herunder om kostnadene av et tiltak veies opp av nyttevirkningene. Slike analyser danner gode beslutningsgrunnlag for å utnytte samfunnets ressurser best mulig. Arbeidstrening er et arbeidsmarkedstiltak som både innebærer kostnads- og nyttevirkninger. Hvorvidt tiltaket er kostnadseffektivt, avhenger av mange faktorer, som kjennetegn ved deltakergruppen, innholdet i tiltaket, arbeidsmarkedet og økonomiske konjunkturer. Ved å sammenligne kostnader med estimerte nyttevirkninger av Arbeidstrening, gjennomfører vi her en forenklet kostnadseffektivitetsanalyse. Vi baserer oss på prinsipper fra DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser. Arbeidstrening sammenlignes med nullalternativet, som er ingen tiltak.

Deltakere på arbeidsmarkedstiltak generelt, inkludert Arbeidstrening, er svært mangfoldige. De har ulike forutsetninger for å komme i arbeid. Et tiltak kan dermed være samfunnsøkonomisk lønnsomt for noen brukere, men ikke for alle. Analysen belyser kostnadseffektiviteten til tiltaket for en gjennomsnittlig bruker. Det vil si at vi i beregningene legger til grunn gjennomsnittlig varighet av tiltaket og kostnader, og gjennomsnittlige estimater for effekt på sysselsetting og lønn. Analysen er basert på en rekke antakelser som beskrives i det følgende.

6.1 Identifiserte virkninger av Arbeidstrening

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

Arbeidstrening har ulike virkninger for de berørte gruppene. Noen virkninger vil kun gjelde så lenge tiltaket pågår, mens andre virkninger har langsiktige konsekvenser. Vi beskriver her kostnads- og nyttevirkninger av Arbeidstrening. I analysen av virkninger skiller vi på samfunnsøkonomiske virkninger og virkninger for offentlige budsjetter. En del virkninger innebærer kun en overføring av midler mellom stat og individ/arbeidsgiver. Disse inngår i som helhet under beregninger av budsjettmessige virkninger. I beregningen av samfunnsøkonomiske virkninger tar vi høyde for skattevridningseffekten i slike tilfeller, som er beregnet til 20 prosent av budsjettvirkningen, i henhold til Finansdepartementets rammeverk for samfunnsøkonomiske analyser.

6.1.1 Kostnader ved Arbeidstrening

Arbeidstrening innebærer kostnader i form av ressursbruk til tiltaket, både for NAV, arbeidsgivere, og deltakere. Det kan også være andre negative virkninger, som fortregningseffekter av arbeidskraft.

Kostnader for NAV-veiledere (tid og ressursbruk)

NAVs kostnader av Arbeidstrening er primært i form av merarbeid for NAV-veiledere som går til administrasjon og oppfølging av tiltaksdeltaker, sammenlignet med brukere som ikke deltar på tiltak. Arbeidstrening gjennomføres på ordinære arbeidsplasser, og tiltaksdeltakeren følges opp av NAV-veileder (og arbeidsgiver). Ettersom deltakerne følges opp av NAV-veiledere, vil det trolig innebære mer ressurser for veilederne å følge opp deltakere på Arbeidstrening, sammenlignet med andre tiltak der deltakerne følges opp av tiltaksleverandører. Kostnader til merarbeid for NAV-veiledere vil likevel variere, ettersom det er varierende hvor ressurskrevende det er å følge opp ulike deltakere. Ressursbruk for veiledere er for eksempel knyttet til motivasjonsarbeid, finne aktuell arbeidsgiver, og kontakt med arbeidsgiver og deltaker underveis. Enkelte deltakere kan kreve mer motivasjonsarbeid i forkant, og det kan være vanskeligere å finne en passende arbeidsgiver. Andre kan kreve mindre arbeid, for eksempel dersom de er motiverte og har sett seg ut en arbeidsgiver de ønsker å ha Arbeidstrening hos. Kostnadene for NAV-veiledere vil kun gjelde for den perioden deltakerne er på Arbeidstrening, og dekkes av NAVs egne budsjetter.

Tiltakspenger

Noen av deltakerne på Arbeidstrening mottar tiltakspenger. Personer som deltar i arbeidsmarkedstiltak, kan ha rett på tiltakspenger dersom de ikke mottar annen pengestøtte fra NAV. Tiltakspenger er en dagsats som deltakerne mottar, for hver dag de

deltar på tiltak. Dagsatsen for tiltakspenger er 285 kroner i 2024 (nav.no, 2024). Man kan også motta barnetillegg på 53 kroner per dag. Utbetaling av tiltakspenger vil kun pågå i perioden deltakeren deltar på tiltaket.

Andre tiltakskostnader

Mange av deltakerne kombinerer Arbeidstrening med andre tiltak, for eksempel Mentortilskudd eller Inkluderingsstilskudd. Dette er tilskudd som gis som et tillegg til arbeidsgivere som har deltakere på noen utvalgte arbeidsmarkedstiltak (inkludert Arbeidstrening). Tilskuddet fra NAV til arbeidsgiver skal kompensere for ekstra ressurser og tid til oppfølging eller tilrettelegging for tiltaksdeltakeren.

Mentortilskudd er tilskudd til arbeidsgiver for frikjøp av en kollega for å hjelpe deltakeren med å mestre jobben (nav.no, 2024). Det avtales hvor mange timer per uke deltakeren skal ha Mentor, etter individuelle behov. Tilskuddet dekker mentorens ordinære timelønn for de timene som er avtalt for mentoroppgaven, og dekker både lønn og arbeidsgiveravgift. Inkluderingsstilskudd er et tilskudd til arbeidsgiver for tilrettelegging av arbeids- eller tiltaksplassen. Tilskuddet skal kompensere for kostnader som arbeidsgiver har til for eksempel ekstra innkjøp av møbler eller utstyr, arbeidshjelpemidler, IKT-hjelpemidler eller kurs. NAV dekker inntil 149 100 kroner (nav.no, 2024).

Kostnad for arbeidsgiver

Det vil også være kostnader for arbeidsgivere som har deltakere på Arbeidstrening knyttet til administrasjon, opplæring og oppfølging av deltakeren. Hvor mye tid og ressurser arbeidsgiver bruker på opplæring og oppfølging vil variere. Noen deltakere kan ha behov for mer opplæring og oppfølging underveis, mens andre er mer selvgående. Det kan også avhenge av arbeidsoppgaver og andre forhold ved arbeidsplassen. I tillegg kan arbeidsgivers kostnader påvirkes av hvorvidt NAV-veileder følger opp brukeren underveis i tiltaksforløpet. I noen tilfeller kan det være mindre oppfølging fra NAV, som kan kreve at arbeidsgiver følger opp tettere. Kostnaden for arbeidsgiver til administrasjon, opplæring og oppfølging av deltakeren vil kun gjelde for den tidsperioden deltakeren deltar på Arbeidstrening.

Fortrengningseffekt

I forskning på effekter av arbeidsmarkedstiltak, er en sentral utilsiktet effekt den potensielle fortrengningseffekten deltakere på tiltak kan ha for andre arbeidstakere. Deltakere på arbeidsmarkedstiltak som kommer over i arbeid, kan fortrenge annen arbeidskraft. Dersom dette er tilfelle, vil ikke den estimerte effekten av Arbeidstrening på verdiskaping for hvert enkelt individ, tilsvare effekten for samfunnet som helhet. Slike fortrengningseffekter kan oppstå

både underveis i tiltaket, og når deltakeren kommer over i arbeid. Dersom det er et valg for arbeidsgiver om man skal ha en person på Arbeidstrening eller om man skal ansette en arbeidstaker ordinært, kan det å velge en person på Arbeidstrening innebære en reell fortrengningseffekt. I utgangspunktet skal ikke deltakere på Arbeidstrening erstatte ordinært ansatte, men hvorvidt dette skjer i praksis er uvisst. En studie finner at fortrengningseffekter oppstår fordi deltakere utfører oppgaver som ellers ville blitt gjort av ordinært ansatte, og fordi arbeidsgivere kan bevisst bruke tiltaksdeltakere for å spare lønnskostnader (Saltkjel & Steen, 2017). Slike effekter kan imidlertid være mindre dersom tiltakene spisses mot personer som i utgangspunktet har dårlige jobbsjanser. I tillegg kan slike effekter minimeres dersom saksbehandler er oppmerksom og bevisst, og fungerer som en portvokter (Lombardi, Skans, & Vikström, 2018).

Det er usikkert hvorvidt Arbeidstrening innebærer en fortrengningseffekt og hvor stor denne eventuelt er i gjennomsnitt. Fortrengningseffekter vil kunne ha stor betydning for om den samfunnsøkonomiske gevinsten av økt sysselsetting realiseres. Ved full fortrengning vil verdiskapingseffekten av tiltak forsvinne helt. Denne effekten vil kunne oppstå både mens deltakeren er i tiltak, og i ettertid.

Individuelle kostnader

Å delta på Arbeidstrening kan også innebære noen kostnader for deltakeren, og dette er særlig i form av tidsbruk til å gjennomføre tiltaket. Tidsbruk til tiltak kan anses som en kostnad for deltaker, sammenlignet med å ikke delta på tiltak. Trolig vil dette gå på bekostning av fritid. Videre kan det være en kostnad for deltakere å delta på Arbeidstrening, dersom tiltaket oppleves som lite hensiktsmessig og i liten grad bidrar til å bedre deltakerens muligheter til å komme i arbeid. Dette kan for eksempel være dersom tiltaket ikke oppleves som en reell arbeidserfaring, og deltakeren ikke får utført ordinære arbeidsoppgaver eller inkluderes i arbeidsmiljøet. Dette kan være en personlig belastning for deltakeren, og kan virke demotiverende. Det er trolig ikke alle deltakere på Arbeidstrening som opplever en individuell kostnad av tiltaksdeltakelsen. Videre kan det for noen hovedsakelig være en belastning i den perioden deltakeren deltar på tiltak, mens for andre kan det være en negativ konsekvens i ettertid som følge av mindre motivasjon eller dårlige erfaringer.

6.1.2 Nyttevirkninger

Det er flere potensielle positive virkninger av deltakelse på Arbeidstrening, både for individer, arbeidsgivere og samfunnet som helhet.

Verdiskapning for samfunnet

Arbeidstrening bidrar til positive virkninger, først og fremst gjennom den positive effekten på arbeidsmarkedsdeltakelse. Dersom deltakerne på Arbeidstrening kan komme over i arbeid, eller i utdanning og deretter arbeid, vil dette ha en direkte nyttevirkning gjennom økt verdiskapning. Dette vil være nyttig for både individet og samfunnet. Det vil imidlertid variere hvor mye verdiskapning som genereres av ulike deltakere som kommer i arbeid, og dette avhenger blant annet av hvor lenge de står i arbeid, hvor mye de arbeider og hva slags verdiskapning arbeidet bidrar til. Det kan være innlåsningseffekter, som gjør at gevinstene av overgang til arbeid i all hovedsak genereres etter tiltaksdeltakelsen. At en person kommer i arbeid kan verdsettes gjennom den inntekten personen får, som fordeles mellom individet og staten (i form av skatt).

Reduserte trygdeutgifter

En potensiell gevinst av Arbeidstrening er spart trygd som følge av at personer heller er i arbeid og får arbeidsinntekt, enn å være trygdemottaker. Trygden er en overføring fra staten til individet, og budsjettbesparelsene som følge av mindre trygdeutbetalinger vil tilsvare trygdebeløpet. Dette vil være en budsjettmessig konsekvens, men den samfunnsøkonomiske verdien av reduserte trygdeutgifter tilsvarer skattefinansieringskostnaden ved det trygdebeløpet som nå lenger ikke trenger å finansieres, altså 20 prosent av trygdebeløpet.

Verdiskapning for arbeidsgiver underveis i tiltaket

Arbeidsgivere vil kunne oppleve en positiv effekt av den verdiskapningen som deltakeren genererer underveis i tiltaket. Deltakere på Arbeidstrening gjennomfører ordinære arbeidsoppgaver og utgjør ekstra arbeidskraft for arbeidsgiverne, selv om de ikke skal erstatte ordinært ansatte. I tillegg vil det være en gevinst for arbeidsgivere at Arbeidstrening er en rekrutteringskanal. Mange arbeidsgivere har deltakere på Arbeidstrening med formål om fast ansettelse etter tiltaksdeltakelse. Arbeidsgivere som bruker Arbeidstrening som rekrutteringskanal, kan spare ressurser på at de slipper å rekruttere gjennom andre kanaler.

Individuelle nyttevirkinger

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

eller andre helserelaterte ytelser. Det kan også bidra til at deltakeren finner ut hva slags jobb de ønsker/evner, eller hva slags andre tiltak/aktiviteter de trenger for å styrke sine muligheter til å arbeide. Å delta på tiltak kan dermed innebære noen individuelle nyttevirkinger, selv om det ikke leder direkte til arbeid. Dette vil være en gevinst for individet, men også for samfunnet i form av mindre ressurser til disse deltakerne. Raskere avklaring er en gevinst for både individet og samfunnet, særlig fordi forskningen tyder på at det er vanskeligere å returnere til arbeidslivet, jo lenger man er utenfor arbeid (Dokken, 2016; Furuberg & Kalstø, 2017).

Å komme over i arbeid innebærer en rekke nyttevirkinger for individet, også utover den positive effekten av muligheten til å tjene inntekt. Å delta i arbeidslivet bidrar til følelsen av tilhørighet, sosial identitet og samfunnsdeltakelse, samt redusert utenforskap. Dette er positivt for psykisk og fysisk helse, og kan øke livskvaliteten, både ved å være sysselsatt i seg selv (VanderWeele, 2017; van der Noordt, IJzelenberg, Droomers, & Proper, 2014), og å gå fra arbeidsledighet til arbeid (Antonisse & Garfield, 2018; Nøkleby, Rigmor, Lien, Blaasvær, & Kurtze, 2015). Dette kan igjen bidra til mindre belastning på helsevesenet (van Rijn, Carlier, Schuring, & Burdorf, 2016; Norström, et al., 2019). Størrelsen på effekten kan variere, og avhenger av helsesituasjonen i utgangspunktet, samt hva slags type arbeid personen kommer ut i.

Gevinster for sosial bærekraft

Gevinstene for samfunnet av økt arbeidsmarkedsdeltakelse verdsettes hovedsakelig gjennom økte skatteinntekter og sparte trygdeutgifter, men det er også noen potensielle gevinster for sosial bærekraft. Sosial bærekraft handler om samfunnets evne til å gi alle mennesker like muligheter til et helsefremmende liv, arbeid, utdanning, tillit, trygghet og tilhørighet. Arbeidsmarkedstiltak generelt kan bidra til å inkludere marginaliserte grupper som ellers ville hatt vanskeligheter med å komme inn i arbeidslivet. Det bidrar til like muligheter og reduserer ulikheten i samfunnet. I tillegg bidrar til det økt aksept, mangfold og læring i samfunnet. Det kan også være positive signaleffekter, ved at personer som står utenfor arbeidslivet ser at det er mulig å inkluderes i arbeidslivet ved hjelp av ulike virkemidler. Forskning viser til at det er smitteeffekter ved overgang til og fra velferdsytelser (Markussen & Røed, 2015). Dette innebærer at når en person går fra mottak av trygdeytelse til å komme i arbeid, øker sannsynligheten for at dette også skjer med andre personer rundt vedkommende.

6.2 Verdsetting av prissatte virkninger

I henhold til veileder for samfunnsøkonomiske analyser, skal nytte- og kostnadsvirkninger tallfestes og verdsettes i kroner så langt som mulig. Hovedregelen er at det er markedspriser som skal ligge til grunn for verdsettingen, dersom dette er tilgjengelig. En del virkninger vil imidlertid ikke la seg prissette, og disse behandles som ikke-prissatte virkninger og vurderes kvalitativt etter et eget rammeverk.

Det er både nytte- og kostnadsvirkninger som følger av Arbeidstrening, og det er varierende hvorvidt disse lar seg kvantifisere og prissette. Det er de prissatte virkningene som inngår i analysen av kostnadseffektivitet. Virkninger som ikke lar seg prissette, er også viktig å ta inn i vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men denne analysen fokuserer på kostnadseffektivitet. Ikke-prissatte virkninger belyses dermed kun generelt. Videre skiller vi på budsjettmessige konsekvenser og samfunnsøkonomiske virkninger.

I analysen bruker vi anslag fra effektanalysen, som baserer seg på data for årene 2017 til 2018, og sammenligner Arbeidstrening med ingen tiltak. Effektanalysen estimerer effekten på endring i lønn, som følge av tiltaksdeltakelse. Alle virkninger neddiskonteres og realprisjusteres over tid, med neddiskonteringsrate på 4 prosent og reallønnsvekst på 1,3 prosent årlig.

6.2.1 Merkostnader for NAV

Basert på data fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om NAV-veileders tidsbruk til å vurdere og følge opp tiltaksdeltaker og tiltaksarrangører, var det til sammen 256 årsverk som gikk til dette i 2022 (500 000 timeverk). Det var 897 000 gjennomførte månedsverk på tiltak i 2022. Det anslås en merkostnad for veiledere per måned til oppfølging av tiltaksdeltakere generelt på 0,56 timeverk per måned. Fordi deltakere på Arbeidstrening følges opp av NAV-veiledere og ikke eksterne tiltaksarrangører, antar vi at merkostnaden for oppfølging av deltakere på Arbeidstrening er noe høyere (1 timeverk). Ifølge data fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er gjennomsnittlig årsverkskostnad i NAV 893 000 kroner. Et årsverk består av 1950 timeverk. Dette utgjør en gjennomsnittlig timeverkskostnad på 458 kroner. Månedlig merkostnad for veileders tidsbruk per tiltaksdeltaker er dermed $1 \cdot 458 = 458$ kroner.

For hele analyseperioden vil **merkostnaden** per deltaker utgjøre: **2 300 kroner** (19,6 millioner samlet for alle deltakere). Dette er en økning i ressursbruk for veiledere, som utgjør en direkte kostnad for offentlige budsjetter.

Ettersom denne kostnaden er skattefinansiert, vil det for **den samfunnsøkonomiske kostnaden** i tillegg være pålagt en skattefinansieringskostnad. Samfunnsøkonomisk konsekvens er dermed: **2 700 kroner** (23,5 millioner samlet for alle deltakere).

6.2.2 Tiltakspenger

For å beregne kostnader til utbetaling av tiltakspenger må vi anta noe om gjennomsnittlig utbetaling av tiltakspenger. Vi legger til grunn at de som mottar tiltakspenger, får dette i 20 dager i måneden (tilsvarende antall arbeidsdager) i hele perioden de deltar på tiltak. Dagsatsen for tiltakspenger var 268 kroner i 2022 (vi ser her bort fra barnetillegg ettersom vi ikke har data for dette). Per deltaker som mottar tiltakspenger vil summen per måned utgjøre $20 \cdot 268 = 5\,360$ kroner. I 2022 mottok 26 prosent av deltakerne tiltakspenger. Den gjennomsnittlige utbetalingen av tiltakspenger per deltaker anslås dermed til 1394 kroner per måned.

For hele analyseperioden vil **konsekvensen for offentlige budsjetter** per deltaker utgjøre: **6 900 kroner** (15,5 millioner samlet for alle deltakere).

Den samfunnsøkonomiske konsekvensen er skattefinansieringskostnaden av den budsjettmessige konsekvensen (20 prosent): **1 400 kroner** (3 millioner kroner samlet for alle deltakere).

6.2.3 Andre tiltakskostnader

For å beregne kostnader til Mentor og Inkluderingsstilsudd legger vi til grunn data om samlede utgifter til Mentor og Inkluderingsstilsudd, og antall deltakere med Mentor og Inkluderingsstilsudd. I 2022 var det 8 prosent av tiltaksdeltakere som hadde Mentor. Med dette lagt til grunn var den gjennomsnittlige utgiften til Mentor per måned per deltaker 800 kroner. 3,6 prosent hadde Inkluderingsstilsudd, og gjennomsnittlig utgift per deltaker per måned var 160 kroner.

For hele analyseperioden utgjorde dermed **konsekvensen for offentlige budsjetter** per deltaker til Mentor og Inkluderingsstilsudd henholdsvis **4 000 kroner og 800 kroner** (34,1 millioner og 6,8 millioner kroner samlet for alle deltakere).

For å beregne **den samfunnsøkonomiske konsekvensen** tillegges en skattefinansieringskostnad på den budsjettmessige konsekvensen (20 prosent): **4 800 kroner til Mentor og 1 000 kroner til Inkluderingsstilsudd** per deltaker (henholdsvis 41 millioner kroner og 8,2 millioner kroner samlet for alle deltakere).

6.2.4 Verdiskaping

Effekten av Arbeidstrening på verdiskaping kan måles som økningen i inntekt for deltakere på

Arbeidstrening, sammenlignet med de som ikke deltar på Arbeidstrening. Vi har beregnet økningen i brutto årsinntekt for deltakere på Arbeidstrening sammenlignet med brukere som ikke deltar på tiltak over tre år, som utgjør følgende:

- Effekt 0-1 år: 1 451 kroner økning i månedlig brutto inntekt
- Effekt 1-2 år: 4 019 kroner økning i månedlig brutto inntekt
- Effekt 2-3 år: 4 036 kroner økning i månedlig brutto inntekt

For å beregne verdiskapningen over tid, må vi anta noe om hvor lenge denne effekten varer. Vi legger til grunn at den estimerte effekten på inntekt i det tredje året varer frem til og med det syvende etter oppstart i tiltak.

I henhold til veileder for samfunnsøkonomiske analyser, skal arbeidskraft verdsettes med brutto lønn. Videre forutsetter vi at verdiskapningen som skjer i et månedsverk tilsvarer arbeidskraftkostnadene ved et månedsverk. Dette inkluderer arbeidsgiveravgift, utgifter til pensjon, forsikring og andre sosiale utgifter, i tillegg til kostnader til kontorplass, arbeidsutstyr og annet. Vi legger til grunn at arbeidskraftkostnadene er 140 prosent av brutto lønn.

Konsekvens for offentlige budsjetter vil kun være økningen i skatteinntekter, arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader som økt verdiskaping innebærer. Dette utgjør **173 000 kroner per deltaker** (1,5 milliarder kroner samlet for alle deltakere).

I hele analyseperioden tilsvarer effekten en **samfunnsøkonomisk konsekvens** (i form av økning i verdiskapning) per deltaker (brutto lønn, ink. arbeidskraftkostnaden) på **390 600 kroner** (samlet verdiskapning på 3,35 milliarder kroner). Dette er den samfunnsøkonomiske gevinsten.

6.2.5 Reduserte trygdeutbetalinger

Sparte trygdeutgifter beregnes som en funksjon av effekten Arbeidstrening har på verdiskapning. Vi må anta noe om hvor mye man sparer av trygdeutbetalinger per krone ekstra i arbeidsinntekt. Per krone i ekstra arbeidsinntekt legger vi til grunn at det spares 0,3 trygdekroner. Tallet er begrunnet i at for dagpenger og arbeidsavklaringspenger beregnes trygderettighetene som en funksjon av tidligere arbeidsinntekt, med en sats på om lag 60 prosent. Vi legger til grunn omtrent halvparten av denne satsen, siden mange brukere, anslagsvis om lag halvparten, ikke har rett på trygd. I tillegg må vi legge på skattesats på 11 prosent på trygd for inntekt over 200 000 kroner. Vi har ikke data om gjennomsnittlig trygdeutbetalinger, men legger til grunn at dette er

mer enn 200 000 kroner, slik at vi regner med skattesatsen.

For hele analyseperioden er **konsekvensen for offentlige budsjetter** per deltaker av sparte trygdeutgifter **74 500 kroner** (639 millioner kroner samlet for alle deltakere).

Reduserte trygdeutbetalinger er en overføring fra stat til individ, og **den samfunnsøkonomiske konsekvensen** tilsvarer dermed skattefinansieringskostnaden av den budsjettmessige konsekvensen (20 prosent), herunder **14 900 kroner** per deltaker (127,8 millioner kroner samlet for alle deltakere).

6.2.6 Kostnader og gevinster for arbeidsgiver

Kostnaden for arbeidsgiver må sees opp mot verdien av tiltaksdeltakerens arbeidskraft underveis, samt gevinsten for arbeidsgiver av Arbeidstrening som en rekrutteringskanal. Vi legger her til grunn at kostnaden for arbeidsgivere av å ha deltakere på Arbeidstrening i gjennomsnitt veies opp av den gevinsten det gir. Det må også være en forutsetning at forventningsverdien av verdiskapning underveis i tiltaket og forventningsverdien av arbeidsgivers kostnader ved å ha tiltaksdeltakere i egen bedrift motsvarer hverandre, for at tiltakene som gjennomføres i bedrifter ikke skal innebære subsidiering av arbeidskraft og ulovlig statsstøtte. Samtidig vet vi også at den forventede samfunnsgevinsten også er en viktig motivasjon for mange arbeidsgivere. I praksis vil imidlertid nettovirkningen for arbeidsgivere variere mellom ulike forløp, i mange forløp må vi anta at deltakelsen utgjør en netto kostnad for arbeidsgiver, gjennom oppfølging og administrasjon underveis.

6.3 Vurdering av ikke-prissatte virkninger

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

6.3.1 Fortrengningseffekter

Hvorvidt deltakere i Arbeidstrening vil innebære fortrengningseffekter av annen arbeidskraft, er vanskelig å vite. Antall berørte vil være alle arbeidere som fortrenges i arbeidslivet, men det er vanskelig å tallfeste dette. Påvirkning per berørt vil

være den tapte arbeidsinntekten som de fortrenge arbeidene kunne hatt. For samfunnet vil fortrenings-effekten innebære at effekten på total verdiskapning, som følge av at deltakere på Arbeidstrening kommer i arbeid, vil være mindre enn det prissatte beløpet verdiskapningen tilsvarer. Enhetsnyttens av denne effekten vil i så fall være den gjennomsnittlige månedslønnen.

Som beskrevet, kan omfang av eventuelle fortrenningseffekter påvirkes av hvordan tiltaket innrettes og brukes, både av arbeidsgivere og NAV-veiledere. Vår evaluering tyder på at Arbeidstrening i dag brukes på en annen måte enn tidligere, og at det er tettere oppfølging av deltakerne. Dette kan innebære at det er mindre sannsynlighet for at deltakere på Arbeidstrening fortrenge annen arbeidskraft. Gjennom den kvalitative evalueringen fortalte veiledere også at det ikke fremstår som et stort omfang av fortrenningseffekter underveis i tiltaket. De fortalte at arbeidsgivere stort sett bruker Arbeidstrening slik det er ment, herunder at deltakerne er et tilskudd av arbeidskraft som kommer i tillegg til ordinært ansatte. På grunn av dette, legger vi til grunn at Arbeidstrening ikke innebærer vesentlige fortrenningseffekter.

6.3.2 Individuelle ikke-prissatte virkninger

Det er både individuelle ikke-prissatte nyttevirksomheter og kostnadsvirkninger. Antall berørte vil være alle deltakere på Arbeidstrening. Det er særlig de som kommer i arbeid som opplever nyttevirksomheter, mens noen også opplever kostnader i form av personlig belastning. For de som kommer i jobb, kan det potensielt være store positive individuelle gevinster, over lang tid. De som opplever belastning, vil kun oppleve dette over tiltakets varighet, slik at den negative individuelle effekten er begrenset. Enhetsnyttens av økt livskvalitet er vanskelig å tallfeste, ettersom vi ikke har informasjon om livskvalitet i nullalternativet. Den individuelle gevinsten av økt livskvalitet kan potensielt være stor og langvarig, men dette vil variere for deltakerne. Størrelsen på den personlige belastningen noen deltakere kan oppleve, er også vanskelig å estimere, men denne størrelsen er trolig begrenset ettersom dette primært gjelder i perioden mens tiltaket pågår. Vi vurderer at den individuelle ikke-prissatte virkningen for deltakeren er middels stor i positiv retning. Dette er særlig fordi vi finner at tiltaket faktisk bidrar til økt inntekt og overgang til arbeid for deltakerne.

6.3.3 Sosial bærekraft

De ikke-prissatte gevinstene for samfunnet av bidraget til sosial bærekraft vil berøre hele befolkningen. Det er imidlertid trolig en liten effekt per berørt, og størrelsen på denne er vanskelig å tallfeste. Fordi effektanalysen tyder på positive

effekter av Arbeidstrening, legger vi grunn at det er en liten positiv effekt på sosial bærekraft.

6.4 Samlet vurdering av kostnadseffektivitet

Våre beregninger tyder på at Arbeidstrening er et kostnadseffektivt tiltak. Samlede konsekvenser for offentlige budsjetter utgjør **233 500 kroner** per tiltaksforløp. Samlede samfunnsøkonomiske virkninger utgjør **395 600 kroner** per tiltaksdeltaker. De positive effektene kommer særlig av at Arbeidstrening innebærer lite direkte kostnader til tiltaks-gjennomføring, i tillegg til at effektanalysen tyder på positive virkninger av å delta i Arbeidstrening.

6.4.1 Usikkerhet

Det er noe usikkerhet knyttet til beregningene våre. Det er særlig usikkerhet rundt hvor lenge man kan anta at effekten på inntekt vil vare for deltakerne. I vår analyse har vi satt en varighet på 7 år, men det kan tenkes at deltakerne vil ha en effekt på inntekt over en lengre eller kortere tidsperiode. Dette vil kunne påvirke resultatene i henholdsvis positiv og negativ retning. Sparte trygdeutgifter er en funksjon av inntekt, og vil således også påvirkes dersom effektene på inntekt har lengre eller kortere varighet enn antatt. En enkel break-even analyse viser at tiltaket er lønnsomt allerede ved første måned. Dersom vi antar at Arbeidstrening innebærer en innlåsnings-effekt (slik at effekten på inntekt er 0) det første året, vil tiltaket være lønnsomt ved den første måneden det er en effekt på inntekt. Dersom vi i stedet halverer inntektseffektene, vil samfunnsøkonomisk netto nytte halveres, og tiltaket vil være lønnsomt først etter 5 måneder.

Videre er det noe usikkerhet rundt merkostnaden for NAV-veiledere til oppfølging av deltakere på Arbeidstrening. Som beskrevet i delrapport 1, er veileders kartlegging og oppfølging av tiltaksdeltakeren og arbeidsgiver en viktig faktor for at tiltaket skal være vellykket. For at tiltaket skal realisere nyttevirksomhetene kan det dermed tenkes at NAV-veilederes ressursbruk er høyere. Vi har undersøkt samfunnsøkonomisk nytte dersom merkostnaden for NAV-veileder utgjør 5 eller 10 timeverk per måned, i stedet for 1. Ved 5 timeverk månedlig i merkostnad reduseres samfunnsøkonomisk netto nytte med omtrent 10 000 kroner. Ved 10 timeverk månedlig i merkostnad reduseres samfunnsøkonomisk netto nytte omtrent 25 000 kroner.

Vi kan også undersøke hvordan kostnadene vil variere dersom vi gjør endringer i antakelsene om hvor mange som har Mentor eller Inkluderingsstilskudd. For de deltakerne som faktisk hadde Mentor eller Inkluderingsstilskudd var månedlig kostnad per

deltaker på henholdsvis 10 000 kroner og 4 500 kroner. Dersom vi legger til grunn at alle deltakere på Arbeidstrening hadde Mentor, vil den totale samfunnsøkonomiske kostnaden øke til 59 700 kroner for hele tiltaksperioden per deltaker, og 512 millioner kroner totalt. Dersom alle deltakere på Arbeidstrening hadde Inkluderingsstilskudd, vil den totale samfunnsøkonomiske kostnaden for hele tiltaksforløpet per deltaker være 26 900 kroner (230,6 millioner kroner totalt). Netto samfunnsøkonomisk nytte blir redusert med henholdsvis 55 000 kroner og 26 000 kroner per deltaker.

6.4.2 Effekter for ulike innsatsgrupper

Effektanalysen er basert på gjennomsnittlige effekter for alle deltakere på Arbeidstrening. Vi har også beregnet effekter for deltakere med ulike innsatsgrupper, og kan dermed gjøre beregninger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet for de ulike gruppene.

Basert på samme antakelser, men med ulike effekter på årsinntekt og varighet av tiltaket, får vi følgende netto nåverdi: 1) Deltakere med standardinnsats når de først kommer inn til NAV: 637 511 kroner, 2) Deltakere med situasjonsbestemt innsats: 252 375 kroner, 3) Deltakere med spesielt tilpasset innsats: 224 153 kroner.

Det er positiv netto nytte for alle innsatsgrupper. Effekten er særlig stor for deltakere som startet med standardinnsats når de kom inn til NAV. Dette skyldes at denne gruppen har en særlig stor inntektseffekt, og kortere varighet på tiltak. Deltakere med spesielt tilpasset innsats har negativ effekt på inntekt det første året (mens tiltaket pågår), som antyder en innlåsningseffekt. Det er likevel positiv netto nytte over tid, selv om denne er lavere enn for deltakere som starter med standardinnsats.

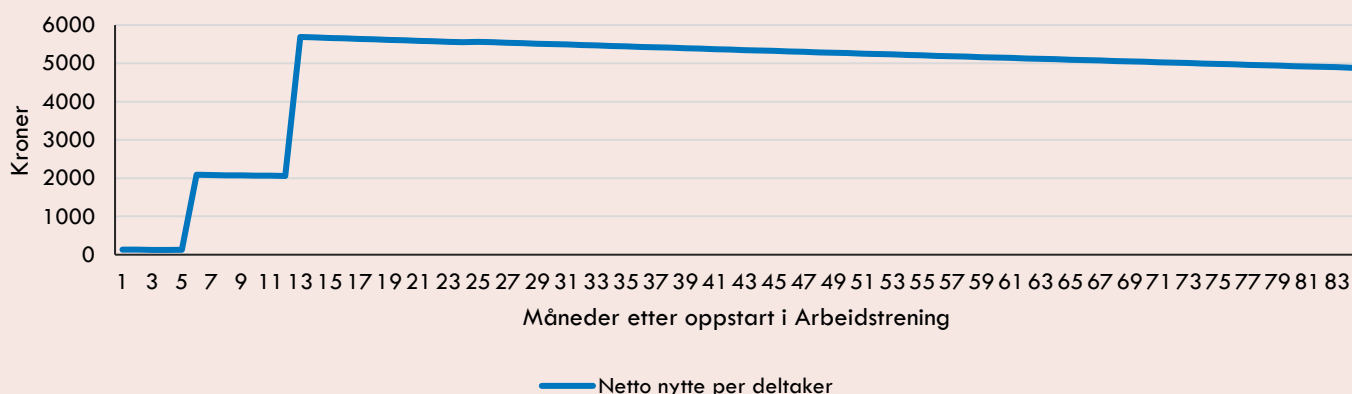
Tabell 6-1: Budsjettmessige og samfunnsøkonomiske virkninger per tiltaksforløp

Prissatte virkninger	Konsekvenser for offentlige budsjetter (kroner per tiltaksforløp)	Samfunnsøkonomiske virkninger (kroner per tiltaksforløp)
Merkostnad for NAV-veiledere	-2 300	-2 700
Tiltakspenger	-6 900	-1 400
Andre tiltakskostnader (Mentor og Inkluderingsstilskudd)	-4 800	-5 800
Verdiskaping	173 000	390 600
Reduserte trygdeutgifter	74 500	14 900
Sum prissatte virkninger	233 500	395 600

Tabell 6-2: Vurdering av ikke-prissatte virkninger

Ikke-prissatte virkninger	Verdsetting
Fortregningseffekt	Liten negativ
Individuelle gevinster	Middels positiv
Effekt for sosial bærekraft	Liten positiv

Figur 6-1: Netto nytte per deltaker per måned



7. Samlet vurdering

Denne evalueringen tyder på at Arbeidstrening i gjennomsnitt har positive virkninger på deltakernes arbeidsdeltakelser i etterkant av tiltaket, når vi sammenligner med NAV-brukere med tilsvarende observerbare kjennetegn som ikke får tiltak. Effektanalysen tyder på at Arbeidstrening har særlig positive effekter på arbeid for innvandrerkvinner med lav formalkompetanse, og også positive effekter for unge med lav formalkompetanse. For voksne med arbeidserfaring finner vi ingen signifikante effekter av tiltaket på deltakernes arbeidsdeltakelse i etterkant, som kan skyldes at tiltaket brukes til å avklare denne gruppen ut av arbeidslivet. Arbeidstrening fremstår samlet sett som et nyttig tiltak i NAVs samlede tiltaksportefølje. En god match mellom deltaker og arbeidsgiver, et godt forankret formål for Arbeidstrening, og oppfølging av deltakerne underveis i tiltaket, fremstår som de viktigste forutsetningene for at Arbeidstrening skal ha positive effekter.

7.1.1 Effektestimatene tyder på at Arbeidstrening i gjennomsnitt har positiv effekt på deltakernes arbeidstilknytning i etterkant

Effektanalysene viser at Arbeidstrening i gjennomsnitt bidrar til å styrke deltakernes jobbtilknytning, sammenlignet med brukere med tilsvarende observerbare kjennetegn som ikke mottar tiltak fra NAV. De positive effektene inntreffer kort tid etter tiltaket er avsluttet. Arbeidstrening har positiv effekt i gjennomsnitt for deltakere i ulike innsatsgrupper som definert av NAV, men effektene er størst for deltakere som først var registrert med standardinnsats hos NAV, som byttet innsatsgruppe før oppstart i Arbeidstrening. For denne gruppen estimerer vi at Arbeidstrening bidrar til at deltakerne i gjennomsnitt er 1,3 måneder lenger i arbeid det første året, og rundt 2 måneder lenger i arbeid både det andre og tredje året, etter oppstart i Arbeidstrening, enn de ville vært dersom de ikke deltok på tiltak. For deltakere med situasjonsbestemt innsats og spesielt tilpasset innsats estimerer vi at Arbeidstrening bidrar til at de er omtrent 1 måned lenger i arbeid både det andre og tredje året etter oppstart i Arbeidstrening.

Effektanalysen er basert på personer som ble registrert med en innsatsgruppe hos NAV i perioden juli 2017 til desember 2018, og som ikke er registrert med innsatsgruppe hos NAV i to år før. Vi benyttet en såpass lang periode uten registrering hos NAV, for å unngå mulig seleksjon som for eksempel kan skyldes tidligere tiltaksdeltakelse. Vi har estimert effekter for de som begynte på Arbeidstrening som sitt første tiltak i løpet av det første året fra registreringen hos NAV. Behandlingsgruppen kan dermed ha begynt på Arbeidstrening fra juli 2017 til desember 2019. Effektene er estimert på bakgrunn av sammenligninger med personer som ikke begynte på arbeidsmarkedstiltak i løpet av ett år fra første registrering hos NAV. Våre estimater er beregnet med utgangspunkt i litt over 8 500 deltakere med oppstart i Arbeidstrening. Til sammenligning var det i samme periode omtrent 60 000 deltakere som startet i Arbeidstrening totalt.

Noen av de som har Arbeidstrening som første tiltak, har også deltatt på andre tiltak senere. I våre hovedestimater vil effektene av å delta på disse tiltakene etterpå, også fanges opp av effektestimatene for Arbeidstrening. Estimaten kan dermed tolkes som en slags bruttoeffekt av å begynne på Arbeidstrening som første tiltak i løpet av ett år etter første registrering hos NAV, sammenlignet med å ikke begynne på tiltak i løpet av ett år.

7.1.2 Effektene av Arbeidstrening er likevel usikre

Effektestimatene bør tolkes med varsomhet, særlig av to årsaker. For det første bør man generelt være varsom med å tolke resultater fra ikke-eksperimentelle data kausalt. En grunnleggende utfordring med å studere effekter av arbeidsmarkedstiltak uten eksperimentelle data, er at vi ikke kan være sikre på at vi har justert for tilstrekkelig for seleksjon av deltakere inn i tiltaket. I denne studien har vi sammenlignet NAV-brukere som deltar på Arbeidstrening med NAV-brukere med tilsvarende observerbare kjennetegn som ikke deltar i tiltak. Observerbare kjennetegn inkluderer brukernes alder, kjønn, innvandringsbakgrunn, familie- og bosituasjon, utdanningsbakgrunn, arbeidshistorikk, ytelseshistorikk og innsatsbehov som vurdert av NAV. I mange tilfeller vil disse faktorene være avgjørende for deltakernes forutsetninger for å lykkes i et tiltak. Det kan likevel være andre faktorer som NAV-veiledere kartlegger i forkant av tildeling av tiltak som har betydning for deltakernes forutsetninger for å lykkes med, og dermed sannsynligheten for at de tildeles, Arbeidstrening fremfor ingen tiltak. Det kan for eksempel være deltakernes motivasjon for arbeid, helse eller sosiale utfordringer. Dersom deltakerne i

Arbeidstrening i gjennomsnitt har bedre forutsetninger for arbeid enn NAV-brukere som ikke deltar i tiltak, grunnet slike uobserverbare kjennetegn, så kan dette bidra til at vi overestimerer de positive effektene.

For det andre er estimatene et resultat av analyser av ikke-eksperimentelle data om et avgrenset utvalg av alle som har deltatt på Arbeidstrening, i en avgrenset periode. Det er grunn til å tro at effektene av tiltaket avhenger både av forhold i arbeidsmarkedet, kjennetegn ved deltakere og NAVs bruk av tiltaket, som kan variere over tid. I den grad disse resultatene brukes til for eksempel anbefalinger om hvordan tiltakene skal brukes og innrettes i dag, er det viktig å vurdere om det allerede har skjedd noen endringer i hva slags deltakere som begynner på Arbeidstrening, og om Arbeidstrening gjennomføres på en annen måte enn i perioden vi har estimert effekter fra. For eksempel vet vi at det har vært en vridning mot at Arbeidstrening i dag brukes relativt sjeldnere for deltakere med situasjonsbestemt innsats, enn i perioden vi har undersøkt effekter for.

7.1.3 Effektestimatene varierer etter formålet med Arbeidstrening, men det skyldes trolig seleksjon

Arbeidstrening brukes med ulike formål. Tiltaket brukes både for brukere som kan ha relativt kort vei til arbeid, og hvor arbeidstreningen har formål å kvalifisere brukeren for arbeid relativt direkte etter tiltaket, men også for brukere som virker å ha relativt lang vei til arbeid, der tiltaket brukes til å avklare brukers behov og ressurser som grunnlag for å avgjøre videre oppfølging. Det er nærliggende å tro at effektene av Arbeidstrening kan være svært ulike for deltakere avhengig av formålet.

Når vi studerer effekter kun for utvalgte deltakergrupper etter arbeidstreningens formål, finner vi tydelige forskjeller. Arbeidstrening har i gjennomsnitt positiv effekt på deltakernes jobbsannsynlighet innen ett år når formålet er relativt kortsiktig overgang til arbeid, definert som formål arbeidserfaring eller få jobb i bedriften, og størst dersom formålet er å få jobb i bedriften. Tiltaket har derimot ingen statistisk signifikant effekt på deltakernes arbeidstilknytning for de med formål om utprøving. Dette er en gruppe som kan ha mer usikre yrkesmessige forutsetninger enn resten av deltakerne på Arbeidstrening. Selv om Arbeidstrening igangsettes med håp om at deltakeren skal kunne komme i arbeid, er det reelle formålet med Arbeidstrening i mange tilfeller å vurdere om det fremstår realistisk at deltakeren kan komme i en ordinær jobb. At Arbeidstrening med formål om *utprøving* ikke har signifikante effekter på deltakernes jobbsannsynlighet i gjennomsnitt, kan derfor skyldes at Arbeidstrening i en del av disse tilfellene bidrar til å avklare deltakerne ut av arbeidslivet.

Det er likevel usikkert hva disse estimatene sier om effekten av Arbeidstrening med ulike formål. Den enkelte deltakers formål med Arbeidstrening må antas å i hovedsak være et utslag av den enkeltes forutsetninger for arbeid, etter NAV-veileders vurdering. Deltakere med formål om rask overgang til arbeid har trolig generelt bedre forutsetninger for arbeid i utgangspunktet, sammenlignet med deltakere med formål utprøving av arbeidsevne. I effektstudien sammenlignes likevel disse gruppene med samme kontrollgruppe, som er NAV-brukere med tilsvarende observerbare kjennetegn som ikke deltar i tiltak. At effektestimatene er større for deltakere med formål *arbeidserfaring* eller *få jobb i bedriften*, enn for deltakere med *utprøving* som formål, kan derfor i sin helhet skyldes at førstnevnte gruppe i utgangspunktet har bedre forutsetninger for arbeid, uten at de observerbare kjennetegnene tar høyde for disse forskjellene. Resultatene bør derfor ikke tolkes som at Arbeidstrening med førstnevnte formål har bedre effekt på arbeid enn Arbeidstrening med formål *utprøving*. Til tross for at deltakere med *utprøving* som formål må antas å ha dårligere forutsetninger for arbeid i utgangspunktet, er 36 prosent av dem registrert i lønnet arbeid to år etter oppstart av Arbeidstrening. Til sammenligning gjelder dette 41 prosent av alle deltakere i Arbeidstrening. Hvorvidt, og i hvilken grad, arbeidstilknytningen i etterkant kan tilskrives Arbeidstrening med formål *utprøving*, er imidlertid usikkert, da vi ikke har noen god kontrollgruppe å sammenligne utfall med for denne gruppen.

7.1.4 Effektstudien tyder på at Arbeidstrening har best effekt for brukere med begrenset arbeidserfaring og formalkompetanse

Effektestimatene tyder på at Arbeidstrening har spesielt positive effekter for brukergrupper med begrenset arbeidserfaring fra norsk arbeidsliv og lav formalkompetanse. Tiltaket har særlig positive effekter på arbeid for innvandrerkvinner med lite arbeidserfaring og lav formalkompetanse, og også positive effekter for unge lite arbeidserfaring og lav formalkompetanse. Motsatt har tiltaket ingen signifikante effekter på arbeid for eldre deltakere med betydelig arbeidserfaring. For denne gruppen brukes Arbeidstrening gjerne for å teste nytt arbeid. Resultatene tyder på at tiltaket for denne gruppen til dels bidrar til å avklare dem ut av arbeidslivet.

Grunnleggende sett handler Arbeidstrening om å finne en god match mellom NAV-bruker og en ordinær arbeidsgiver. At personer med begrenset arbeidserfaring og lav formalkompetanse har spesielt positive effekter av Arbeidstrening, kan tyde på at utfordringer i arbeidsmarkedet til dels handler om at arbeidsgivere ikke tørr å ansette dem. Deres behov handler derfor om å få innpass hos en arbeidsgiver,

for å vise at de fungerer i jobbsituasjonen. På bakgrunn av effektestimaterne, fremstår Arbeidstrening som en god arena for brukere med disse behovene.

7.1.5 Gitt positive effekter på arbeid, er Arbeidstrening et kostnadseffektivt tiltak

Arbeidstrening er et tiltak som er relativt billig å gjennomføre sammenlignet med de fleste andre arbeidsmarkedstiltak, både når det gjelder kostnader for offentlige budsjetter og samfunnsøkonomiske kostnader. For NAV er kostnaden primært ressursene som inngår i NAV-veileders oppfølging av arbeidsgiver og deltaker. For arbeidsgiver kan oppfølgingen av deltaker og avklaringer med NAV oppleves som svært ressurskrevende. Samtidig kan deltaker også bidra med arbeidskraft av betydning for arbeidsgiver, både underveis i arbeidstreningen og særlig dersom tiltaket bidrar til at arbeidsgiver rekrutterer deltakeren som ansatt i etterkant. Vi har derfor lagt til grunn at tiltaket er kostnadsnøytralt for arbeidsgiver i gjennomsnitt. I enkelttilfeller kan oppfølgingskostnaden langt overgå verdiskapningen for arbeidsgiver, og motsatt. En riktig bruk av tiltaket fra NAV sin side skal kunne bidra til å redusere risikoen for dette, slik at tiltaket oppleves hensiktsmessig også for arbeidsgiver, men uten at deltakere utnyttes som gratis arbeidskraft over tid.

Gitt at tiltaket i gjennomsnitt har positiv effekt på deltakernes arbeidsdeltakelse i etterkant, vil verdien av verdiskapningen overgå kostnadene. Arbeidstrening fremstår derfor som et kostnadseffektivt tiltak, både for offentlige budsjetter og i samfunnsøkonomisk forstand. Dette gjelder også dersom vi forutsetter både lavere positive nytteeffekter, og høyere kostnader enn i vår grunnmodell. Fordi tiltaket i gjennomsnitt har lave kostnader, og fordi verdien av arbeid per deltaker er høy, skal det ikke så mange deltakere med positiv effekt på arbeid til, for å veie opp for kostnadene. Samtidig avhenger dette av at bruk av Arbeidstrening ikke fortrenge annen arbeidskraft, og at det ikke er andre tiltak som er mer effektive i å øke de samme deltakernes arbeidstilknytning. Dette vet vi lite om.

7.1.6 Effektstudien tar ikke høyde for eventuell fortrenge av andre arbeidstakere

Vår analyse av effekter og kostnadseffektiviteten av Arbeidstrening, tar ikke høyde for mulige fortrengeeffekter. Fortrengeeffekter av arbeidsmarkedstiltak handler grunnleggende sett om at dersom en person får arbeid etter å ha deltatt på et arbeidsmarkedstiltak, kan det være på bekostning av en annen person som ville fått jobben ved fravær av arbeidsmarkedstiltaket. Hvor stor betydning eventuelle fortrengeeffekter har på vurderingene av nyttevirkingene av et tiltak for samfunnet, henger

sammen med graden av fortrenge. Full grad av fortrenge innebærer at økt arbeidstilknytning som følge av arbeidsmarkedstiltak, fører til at en annen person ikke får arbeid og dermed faller ut av arbeidslivet. I så fall vil den totale arbeidstyrken være uendret, og de beregnede samfunnsøkonomiske nyttevirkingene av tiltaket er ikke relevante.

For Arbeidstrening kan fortrengeeffekter oppstå på to måter; tiltaksdeltakerne fortrenge annen arbeidskraft i form av «gratis arbeidskraft» mens tiltaket pågår, og at de som kommer i jobb på grunn av Arbeidstrening fortrenge annen arbeidskraft. Det er usikkert i hvor stor grad førstnevnte fortrengeeffekt oppstår, men funn fra den kvalitative undersøkelsen indikerte at det krever en del oppfølging fra arbeidsgiver å ha en deltaker på Arbeidstrening, noe som reduserer sannsynligheten for at det oppstår fortrengeeffekter. Den korte varigheten av tiltaket tilsier uansett at denne formen for fortrenge er kortvarig. Det er mer usikkert i hvilken grad den andre formen for fortrengeeffekt oppstår.

Det er sannsynlig at risikoen for fortrenge varierer mellom tiltak, og konjunktursituasjonen. I høykonjunktur er risikoen for fortrengeeffekter lavere, dersom det er en generell mangel på arbeidskraft. I lavkonjunktur kan risikoen for fortrenge være reell, dersom det er mange andre kandidater som ønsker seg og er kvalifisert for samme stilling uten bruk av arbeidsmarkedstiltak. Samtidig kan det være grunn til å tro at Arbeidstrening også bidrar til økt verdi i lavkonjunktur, fordi tiltaket bidrar til å synliggjøre gode «matcher» mellom arbeidstakere og arbeidsgivere, ved at arbeidstakerne får teste ut arbeidsplassen først. Det er generelt utfordrende å estimere fortrengeeffekter av arbeidsmarkedstiltak, og i denne studien har vi ikke datagrunnlag for dette.

7.1.7 Tiltaket utgjør en viktig arena for samarbeid mellom NAV og arbeidsgivere

I dette prosjektet har vi ikke undersøkt hvordan hverken effektene eller kostnadseffektiviteten til Arbeidstrening varierer sammenlignet med andre tiltak. I gjennomsnitt er det noen grunnleggende forskjeller mellom deltakerne på Arbeidstrening og deltakerne på andre arbeidsmarkedstiltak. Derfor gir det ikke nødvendigvis mening å direkte sammenligne effekter eller kostnadseffektiviteten av Arbeidstrening og andre tiltak, for å vurdere hvor godt Arbeidstrening fungerer. I vår kvalitative undersøkelse trakk vi frem at Arbeidstrening fremstår som et nyttig tiltak i NAVs samlede tiltaksportefølje, både fordi tiltaket bidrar til å dekke reelle behov blant NAV sine brukere og arbeidsgivere, og fordi det er en viktig arena for samarbeid mellom NAV og arbeidsgivere. Denne konklusjonen styrkes av at Arbeidstrening i

gjennomsnitt har positive effekter på deltakernes jobbsansynlighet, og samtidig er kostnadseffektivt, sammenlignet med ingen bruk av tiltak.

7.1.8 Innstrammingene i Arbeidstrening synes å ha gjort tiltaket mer effektivt

Arbeidstrening erstattet tiltaket Arbeidspraksis i ordinært arbeidsliv i 2017, blant annet på bakgrunn av forskning som viste at tiltaket hadde ingen eller negative effekter på overgang til arbeid. Overgangen til Arbeidstrening innebar et tydeligere fokus på hva som skulle være formålet med Arbeidstrening, tettere oppfølging og redusert varighet. Disse endringene har også medført en betydelig reduksjon i bruken av tiltaket. Antakeligvis skyldes reduksjonen både at Arbeidstrening brukes på en mer spisset målgruppe, og økt bevissthet rundt at tiltaket i mange tilfeller krever en viss oppfølging fra NAV-veileder for at det skal fungere. Behovet for oppfølging underveis gjør at NAV-veiledere til en viss grad må begrense hvor mange av sine brukere som kan delta på Arbeidstrening. Reduksjonen i bruken av Arbeidstrening henger trolig også sammen med enkeltes skepsis mot bruk av Arbeidstrening, som stammer fra den tidligere forskningen på Arbeidspraksis i ordinære virksomheter. Arbeidstrening kan fortsatt ha enkelte fallgruver, men generelt fremstår Arbeidstrening som et godt innrettet tiltak, og en tydelig forbedring sammenlignet med Arbeidspraksis i ordinære virksomheter.

7.1.9 Positive effekter fordrer riktig bruk av tiltaket og oppfølging fra NAV

På bakgrunn av den kvalitative undersøkelsen, er vår vurdering at god oppfølging av NAV i forkant og underveis i Arbeidstrening, er en av de viktigste forutsetningene for at Arbeidstrening skal ha positive

effekter, og for å redusere risikoen for at tiltaket har uheldige effekter. Med god oppfølging fra NAV mener vi at NAV-veiledere må bruke tid på å kartlegge brukers behov og sammen med bruker vurdere om Arbeidstrening kan være et hensiktsmessig tiltak, bidra til å finne arbeidsgivere som er en god match for deltaker, sikre at formålet med tiltaket er tydelig definert og forankret med både deltaker og arbeidsgiver, og følge opp deltakeren og virksomheten underveis. Det kan være spesielt viktig med regelmessig kontakt rett etter oppstart, blant annet for å kunne avverge og løse utfordringer før de blir større. Det kan også være hensiktsmessig å sikre at deltakere med ekstra oppfølgingsbehov får tilstrekkelig oppfølging på arbeidsplassen ved å bruke mentortilskudd i kombinasjon med Arbeidstrening.

Mange NAV-veiledere virker å ha et bevisst forhold til at deres oppfølging er viktig for at Arbeidstrening skal fungere. Det er likevel sannsynlig at en del tiltaksdeltakere i Arbeidstrening ikke får hensiktsmessig oppfølging, eller at tiltaket igangsettes for raskt uten at viktige avklaringer er gjort. Tiltaksforskriften påpeker allerede at oppfølgingen fra NAV skal tilpasses den enkelte tiltaksdeltakerens og arbeidsgiverens behov. Det bør likevel vurderes om det er hensiktsmessig med en ytterligere tydeliggjøring av at det før oppstart i Arbeidstrening er forventet at NAV-veileder skal forankre hva som skal være formålet med Arbeidstrening med både tiltaksdeltaker og arbeidsgiveren, og at NAV-veileder relativt regelmessig, og hvert fall i perioden rett etter oppstart, bør kontakte tiltaksdeltaker og arbeidsgiver for å høre hvordan tiltaket fungerer, og om det er behov for justeringer eller å avslutte tiltaket.

8. Referanser

- Antonisse, L., & Garfield, R. (2018). *The Relationship Between Work and Health: Findings from a Literature Review*.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2014). *Prop. 39 L (2014-2015)*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Caliendo, M., Mahlstedt, R., & Mitnik, O. A. (2017, Juni). Unobservable, but unimportant? The relevance of usually unobserved variables for the evaluation of labor market policies. *Labour Economics*, ss. 14-25. doi:<https://doi.org/10.1016/j.labeco.2017.02.001>
- Dokken, T. (2016). *Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp*. NAV.
- Furuberg, J., & Kalstø, Å. M. (2017). *Hvem går ut dagpengeperioden?* NAV.
- Galaasen, A. M., & Lima, I. Å. (2014). *Arbeidsevnevurderinger i NAV: Kunnskapsstatus og veien videre*. Arbeid og velferd nr. 3-2014.
- Hardoy, I., & Zhang, T. (2019). *Fra flukt til etablering i det norske arbeidsmarkedet. Søkelys på arbeidslivet*.
- Knaus, M. C. (2022). Double machine learning-based programme evaluation under unconfoundedness. *Econometrics Journal*(3), ss. 602-627. doi:<https://doi.org/10.1093/ectj/utac015>
- Lombardi, S., Skans, O. N., & Vikström, J. (2018). *Wage subsidies, job-displacement and Swedish firms: A comparison between policy systems*. IFAU working paper.
- Markussen, S., & Røed, K. (2015). Social insurance networks. *Journal of Human Resources*.
- nav.no. (2024). *Inkluderingsstilskudd*. Hentet fra <https://www.nav.no/inkluderingsstilskudd>
- nav.no. (2024). *Mentor*. Hentet fra <https://www.nav.no/mentor>
- nav.no. (2024). *Tiltakspenger*. Hentet fra <https://www.nav.no/tiltakspenger>
- Norström, F., Waenerlund, A. K., Lindholm, L., Nygren, R., Sahlén, K. G., & Brydsten, A. (2019). Does unemployment contribute to poorer health-related quality of life among Swedish adults? *BMC Public Health*.
- Nøkleby, H., Rigmor, B., Lien, N., Blaasvær, N., & Kurtze, N. (2015). *Helseeffekter av arbeid*. Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten.
- Saltkjel, T., & Steen, J. R. (2017). *Arbeidsrettede tiltak. Oversikt og erfaringer fra varehandelen*. Fafo.
- Tübbicke, S. (2023, August 29). How sensitive are matching estimates of active labor market policy effects to typically unobserved confounders? *Journal for Labour Market Research*(26). doi:<https://doi.org/10.1186/s12651-023-00352-9>
- van der Noordt, M., IJzelenberg, H., Droomers, M., & Proper, K. (2014). *Sammenheng mellom arbeid og god helse*. Folkehelseinstituttet.
- van Rijn, R., Carlier, B., Schuring, M., & Burdorf, A. (2016). Work as treatment? The effectiveness of re-employment programmes for unemployed persons with severe. *Occup Environ Med*.
- VanderWeele, T. J. (2017). On the promotion of human flourishing. . *Proceedings of the National Academy of Sciences*.
- von Simson, K. (2012). *Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring: Kan vikarbyråer og arbeidsmarkedstiltak lette overgangen fra utdanning til arbeidslivet?*
- von Simson, K. (2023). *Hva virker for hvem? Oppsummering av forskning om effekter av arbeidsmarkedstiltak på sysselsetting, arbeid og velferd*.
- Zhang, T. (2016). Virker arbeidspraksis i ordinær virksomhet etter sitt formål? *Søkelys på Arbeidslivet*.

Vedlegg A Utfyllende tabeller og figurer

A.1 Kjennetegn ved deltakere etter formål

Tabell A-1: Kjennetegn etter formål, oppstarter i Arbeidstrening januar – oktober 2022

	Kjennetegn	Arbeids- erfaring	Få jobb i bedriften	Oppnå fagbrev/ kompetansebevis	Språk- opplæring	Utprøving	Annet	Total
Innsatsgruppe	Situasjonsbestemt innsats	45,5 %	48,0 %	48,5 %	60,3 %	23,6 %	36,6 %	43,2 %
	Spesielt tilpasset innsats	53,6 %	50,8 %	51,3 %	39,5 %	74,7 %	59,0 %	55,6 %
	Varig tilpasset innsats	0,8 %	1,2 %	0,3 %	0,2 %	1,6 %	4,4 %	1,2 %
	Annet/ikke registrert	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %	0,1 %
Kjønn	Mann	46,9 %	57,8 %	59,8 %	19,0 %	49,5 %	51,1 %	49,8 %
	Kvinne	52,0 %	41,5 %	39,9 %	76,1 %	50,4 %	48,5 %	49,2 %
	Ukjent	1,1 %	0,7 %	0,3 %	5,0 %	0,1 %	0,4 %	1,0 %
Aldersgruppe	Under 20 år	6,5 %	2,9 %	7,1 %	0,8 %	3,6 %	5,7 %	4,8 %
	20-29 år	39,1 %	36,8 %	49,6 %	14,8 %	32,5 %	36,2 %	36,8 %
	30-39 år	28,2 %	27,3 %	25,7 %	36,8 %	27,3 %	27,1 %	28,0 %
	40-49 år	16,6 %	18,7 %	12,5 %	30,3 %	20,3 %	16,2 %	18,1 %
	50-59 år	7,3 %	11,0 %	4,7 %	10,2 %	13,2 %	11,3 %	9,3 %
	60 år og over	1,3 %	2,5 %	0,1 %	2,3 %	3,1 %	3,0 %	1,9 %
Innvandringsgruppe	Ukjent	1,1 %	0,7 %	0,3 %	5,0 %	0,1 %	0,4 %	1,0 %
	Ikke innvandrere	56,9 %	57,7 %	71,6 %	0,8 %	81,6 %	70,9 %	59,9 %
	Vestlige land	2,1 %	3,2 %	1,1 %	3,1 %	2,3 %	3,2 %	2,4 %
	Østeuropeiske EU-land	4,9 %	5,3 %	1,8 %	12,3 %	2,8 %	3,6 %	4,8 %
	Øvrige land	34,9 %	32,9 %	25,2 %	78,5 %	13,1 %	22,0 %	31,8 %
	Ukjent	1,2 %	0,8 %	0,3 %	5,4 %	0,1 %	0,4 %	1,0 %
Utdanning	Ingen eller uoppgitt	19,6 %	16,1 %	11,7 %	48,3 %	12,1 %	15,2 %	18,2 %
	Grunnskole	45,0 %	44,0 %	59,5 %	23,0 %	43,0 %	41,2 %	44,2 %
	Videregående, studieforbereende	6,0 %	6,9 %	6,7 %	0,4 %	7,1 %	8,1 %	6,3 %
	Videregående, yrkesfaglig	8,5 %	12,2 %	11,8 %	0,0 %	17,4 %	11,7 %	10,8 %

Arbeidsstatus	Videregående, annet	4,2 %	5,1 %	2,9 %	8,2 %	3,8 %	4,0 %	4,5 %
	Høyere utdanning	16,8 %	15,8 %	7,3 %	20,1 %	16,6 %	19,8 %	16,0 %
	I arbeid	6,1 %	6,8 %	9,9 %	5,2 %	6,1 %	7,5 %	6,6 %
	Vært i arbeid ila. Siste 6 mnd.	14,7 %	19,0 %	24,8 %	10,2 %	19,2 %	18,6 %	17,3 %
	Uten arbeid i 6 mnd. eller mer	79,3 %	74,2 %	65,3 %	84,7 %	74,7 %	73,9 %	76,1 %
Mottak av ytelser	AAP	25,2 %	24,9 %	24,9 %	4,8 %	58,6 %	40,6 %	30,2 %
	Ufør (1-100 prosent)	1,9 %	1,8 %	0,6 %	0 %	4,8 %	5 %	2,3 %
	Dagpenger	12,1 %	18,8 %	19,6 %	10 %	7,8 %	12,3 %	13,6 %
	Tiltakspenger	27,9 %	24,8 %	24,6 %	37,7 %	11,2 %	20,6 %	24,3 %
Gjennomsnittlig stillingsprosent i Arbeidstrening		71,3	79,5	86,9	66,6	56,6	63,6	71,6
N	3 584 (39,0 %)	2 315 (25,2 %)	786 (8,5 %)	522 (5,7 %)	1 485 (16,1 %)	505 (5,5 %)	9 197 (100,0 %)	

Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

A.2 Kjennetegn ved utvalget i effektanalysen

Tabell A-2: Tidspunkt for bytte av innsatsgruppe, for personer i behandlingsgruppen som først registreres med standardinnsats, som bytter innsatsgruppe

Måneder etter første registrering	Andel som bytter innsatsgruppe den måneden
1	25 %
2	20 %
3	14 %
4	11 %
5	9 %
6	6 %
7	5 %
8	4 %
9	3 %
10	2 %
11	1 %

Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

Tabell A-3: Kjennetegn over deltakerne på Arbeidstrening som er brukt som hovedutvalg i effektanalysen

		Standard- innsats	Situasjonsbestemt innsats	Spesielt tilpasset innsats
Kjønn	Mann	53 %	54 %	50 %
	Kvinne	47 %	46 %	50 %
Aldersgruppe	Under 20 år	16 %	26 %	13 %
	20-29 år	50 %	41 %	31 %
	30-39 år	21 %	20 %	28 %
	40-49 år	10 %	10 %	19 %
	50-59 år	4 %	3 %	10 %
Innvandringsgruppe	Ikke innvandrere	55 %	46 %	60 %
	Vestlige land	3 %	2 %	2 %
	Østeuropeiske EU-land	7 %	3 %	1 %
	Øvrige land	35 %	49 %	37 %
	Ingen eller uoppgitt	6 %	9 %	10 %
Utdanning	Grunnskole	47 %	60 %	50 %
	Videregående opplæring, studieforbereende	10 %	5 %	7 %
	Videregående opplæring, yrkesfaglig	9 %	4 %	13 %
	Videregående opplæring, annen	5 %	3 %	5 %
Arbeidsstatus	Høyere utdanning	25 %	18 %	16 %
	I arbeid	11 %	8 %	22 %
	Vært i arbeid ila. siste 6 mnd.	29 %	17 %	21 %
	Uten arbeid i 6 mnd. eller mer	60 %	75 %	58 %
N		3 009 (35,1%)	4 786 (55,8%)	783 (9,1%)

Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

A.3 Statistikk og effekter for utvalgte brukergrupper

Brukergruppene er som følger:

- Gruppe 1: Unge uten arbeidserfaring og utdanning, med situasjonsbestemt innsats
- Gruppe 2: Unge uten arbeidserfaring og utdanning, med spesielt tilpasset innsats
- Gruppe 3: Innvandrerkvinner, lav formalkompetanse, situasjonsbestemt innsats
- Gruppe 4: Innvandrerkvinner, lav formalkompetanse, spesielt tilpasset innsats
- Gruppe 5: Voksne med betydelig arbeidserfaring, situasjonsbestemt innsats
- Gruppe 6: Voksne med betydelig arbeidserfaring, spesielt tilpasset innsats

Tabell A- 4: Kjennetegn fordelt på ulike brukergrupper, 2019-2020

	Kjennetegn	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3	Gruppe 4	Gruppe 5	Gruppe 6
Kjønn	Mann	62,8 %	53,5 %	0,0 %	0,0 %	62,8 %	46,8 %
	Kvinne	37,2 %	46,5 %	100,0 %	100,0 %	37,2 %	53,2 %
Aldersgruppe	Under 20 år	41,1 %	14,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
	20-29 år	58,9 %	85,3 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
	30-39 år	0,0 %	0,0 %	61,7 %	48,2 %	25,2 %	20,2 %
	40-49 år	0,0 %	0,0 %	30,4 %	41,6 %	34,4 %	36,8 %
	50-59 år	0,0 %	0,0 %	7,0 %	9,7 %	34,1 %	35,1 %
	60 år og over	0,0 %	0,0 %	0,9 %	0,5 %	6,3 %	7,9 %
Innvandringsgruppe	Ikke innvandrere	100 %	100,0 %	0,0 %	0,0 %	82,6 %	91,8 %
	Vestlige land	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	3,2 %	3,4 %
	Østeuropeiske EU-land	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	4,4 %	1,6 %
	Øvrige land	0,0 %	0,0 %	100,0 %	100,0 %	9,8 %	3,0 %
	Ukjent	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,2 %
Utdanning	Ingen eller uoppgitt	1,7 %	1,0 %	23,2 %	18,5 %	0,5 %	0,3 %
	Grunnskole	98,3 %	99,0 %	76,8 %	81,5 %	33,3 %	24 %
	Videregående, studieforbereende	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	7,9 %	7,3 %
	Videregående, yrkesfaglig	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	26,4 %	29,4 %
	Videregående, annet	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	8,8 %	6,5 %
	Høyere utdanning	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	23,1 %	32,7 %
Arbeidsstatus	I arbeid	0,0 %	0,0 %	7,2 %	4,3 %	16,3 %	11,8 %
	Vært i arbeid i la. Siste 6 mnd.	0,0 %	0,0 %	10,1 %	7,0 %	33,2 %	25,8 %
	Uten arbeid i 6 mnd. eller mer	100,0 %	100,0 %	82,7 %	88,6 %	50,5 %	62,3 %
Mottar ytelser	AAP	0,6 %	50,5 %	0,3 %	6,5 %	1,0 %	88,5 %
	Ufør (1-100 prosent)	0,3 %	0,5 %	0,2 %	0,1 %	0,4 %	1,1 %
	Dagpenger	0,4 %	0,1 %	5,6 %	1,1 %	62,7 %	2,5 %
	Tiltakspenger	42,3 %	15,8 %	36,7 %	18,4 %	5,1 %	1,1 %
N		2118 (6,3 %)	2605 (7,8 %)	1351 (4,0 %)	1391 (4,2 %)	774 (2,3 %)	1131 (3,4 %)

Kilde: Registerdata fra NAV og SSB.

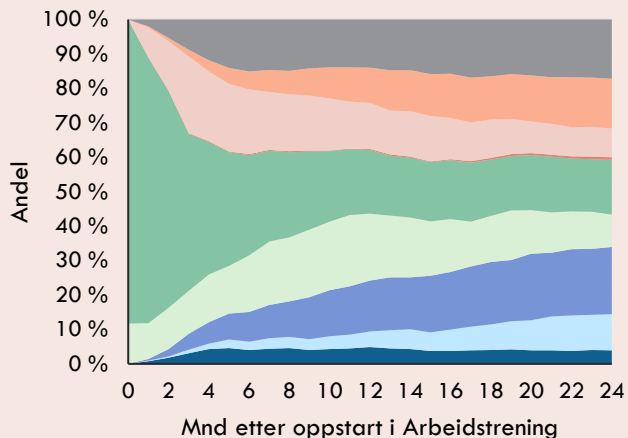
Tabell A- 5: Effekter av Arbeidstrening på antall måneder i arbeid,* per år etter oppstart i tiltak, for personer i ulike brukergrupper (GATEs)

	Standardinnsats (med bytte)	Situasjonsbestemt innsats	Spesielt tilpasset innsats
Konstant (Alle andre)	2,13 *** (0,13)	1,07 *** (0,11)	-0,15 (0,32)
Ung med lav utdanning og erfaring	-0,17 (0,37)	-0,52 * (0,25)	0,83 (0,55)
Konstant (Alle andre)	2,05 *** (0,13)	0,86 *** (0,11)	-0,21 (0,32)
Innvandrerkvinne med lav formalkompetanse	0,88 * (0,45)	0,84 ** (0,26)	2,33 *** (0,66)
Konstant (Alle andre)	1,98 *** (0,13)	1,07 *** (0,10)	0,72 * (0,35)
Voksen med betydelig arbeidserfaring	1,03 ** (0,38)	-1,17 * (0,59)	-1,68 ** (0,62)

Kilde: Registerdata fra NAV og SSB. Merknad: På grunn av tidsperioden som er brukt er datatilgjengeligheten noe annerledes enn det som ble brukt for å definere brukergruppene i kapittel 5, så enkelte av gruppene er definert noe annerledes. Ung uten utdanning og arbeidserfaring er her definert som at de har vært uten arbeid (årlig lønnsinntekt < 1G) i 7 år, opprinnelig uten arbeid i de 9 foregående årene. Innvandrerkvinner med lav formalkompetanse er her definert som at de ikke kan ha hatt en årlig lønnsinntekt over 3G i 1 av de siste 7 årene, opprinnelig 1 av de siste 9 årene. Voksne med betydelig arbeidserfaring er her definert som at de har hatt en årlig lønnsinntekt over 3G i minst 5 av de siste 7 årene, opprinnelig 7 av de siste 9 årene.

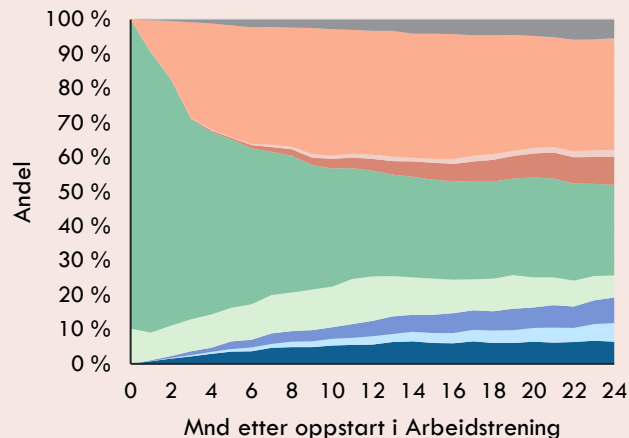
Figur A- 1: Utfall etter oppstart i Arbeidstrening over tid, fordelt på brukergrupper, 2019 – oktober 2020

Unge uten utdanning og arbeidserfaring, situasjonsbestemt innsats



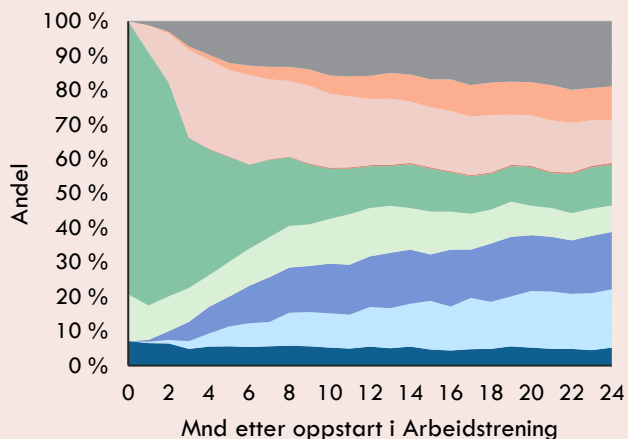
N=2102

Unge uten utdanning og arbeidserfaring, spesielt tilpasset innsats



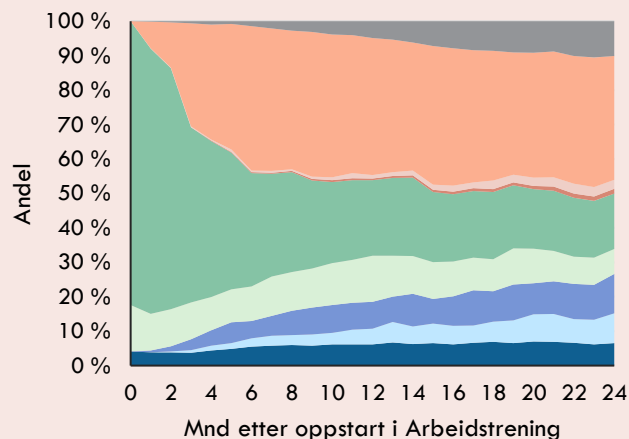
N=2587

Innvandrerkvinner, lav formalkompetanse, situasjonsbestemt innsats



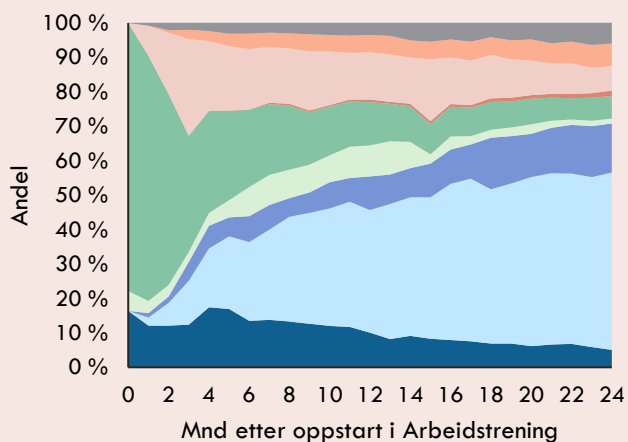
N=1347

Innvandrerkvinner, lav formalkompetanse, spesielt tilpasset innsats



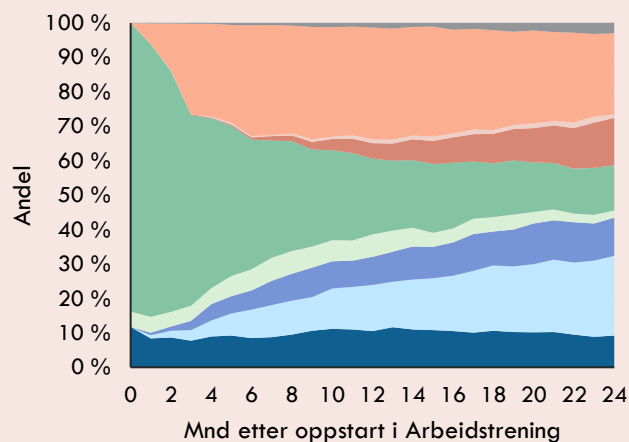
N=1371

Voksne med betydelig arbeidserfaring, situasjonsbestemt innsats



N=768

Voksne med betydelig arbeidserfaring, spesielt tilpasset innsats



N=1125

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

oslo**economics**
www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo