



Utdanning som arbeidsrettet tiltak for ungdom med redusert arbeidsevne

Kari Veia Salvanes
Rune Borgan Reiling

Rapport 2017:1

NIFU

Utdanning som arbeidsrettet tiltak for ungdom med redusert arbeidsevne

Kari Vea Salvanes
Rune Borgan Reiling

Rapport 2017:1

Rapport 2017:1

Utgitt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)
Adresse Postboks 2815 Tøyen, 0608 Oslo. Besøksadresse: Økernveien 9, 0653 Oslo.

Prosjektnr. 12820518

Oppdragsgiver Arbeids- og velferdsdirektoratet
Adresse Besøksadresse: Økernveien 94, 0579 Oslo og Sannergata 2, 0557 Oslo.
Postadresse: Postboks 5 St. Olavs plass, 0130 Oslo

Bilddesign Cathrine Årving
Foto Shutterstock

ISBN 978-82-327-0254-1
ISSN 1892-2597 (online)



Copyright NIFU: CC BY-NC 4.0

www.nifu.no

Forord

Formålet med denne rapporten er å undersøke virkninger av utdanning som arbeidsmarkedstiltak for unge med nedsatte arbeidsevner. Med utdanning som arbeidsmarkedstiltak menes deltagelse i det ordinære utdanningssystemet og ikke opplegg som er iverksatt spesielt for arbeidsledige eller personer med nedsatt arbeidsevne. Rapporten er skrevet av Kari Veia Salvanes og Rune Borgan Reiling, med sistnevnte som prosjektleder. Salvanes og Reiling ønsker å takke fagavdelingen i NAV for gode innspill i arbeidet med rapporten. Prosjektet er finansiert med FoU-midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Oslo, 16.01.2017

Sveinung Skule
Direktør

Roger Andre Federici
Forskningsleder

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning	9
1.1 Metodisk tilnærming	10
1.2 Tidligere studier.....	11
2 Tiltak for individer med nedsatt arbeidsevne	12
2.1 Kvalifisering i det ordinære utdanningssystemet som arbeidsrettet tiltak.....	13
3 Empirisk tilnærming	14
3.1 Effektevaluering ved å utnytte et naturlig eksperiment.....	14
3.2 Regelendring for ungdom som var 22–25 år.....	15
3.3 Estimeringsstrategi.....	16
3.3.1 Effekten av en innstramming i støtte til ordinær utdanning.....	16
4 Datagrunnlag, utvalg og definisjoner	23
4.1 Utvalg og definisjoner.....	23
4.2 Utfallsmål – sysselsetting og inntekt.....	24
4.3 Deskriptiv statistikk.....	25
5 Resultater	27
5.1 Reduksjon i andel som får støtte til ordinær utdanning	27
5.2 Effekten av en innstramming i støtte til ordinær utdanning på arbeidsmarkedsutfall	28
5.2.1 Hovedresultater.....	28
5.2.2 Robusthetssjekk.....	29
6 Konklusjon	32
Referanser	33
Vedlegg	34
Tabelloversikt	40
Figuroversikt	41

Sammendrag

Denne rapporten ser på effekten av en innstramming i støtte til ordinær utdanning for unge med redusert arbeidsevne. Etter innstrammingen fikk færre unge under 26 år tilgang til kvalifisering i det ordinære utdanningssystemet og ble dermed i større grad tildelt andre tiltak. Hovedresultatet er at innstrammingen ga en negativ effekt på arbeidsdeltakelse på mellomlang sikt, men at denne effekten forsvant over tid, og på lang sikt finner vi at innstrammingen verken ga en høyere eller lavere andel i arbeid.

En betydelig andel av den norske befolkningen i alderen 18-29 år er registrert med nedsatt arbeidsevne. Unge under 30 år er en gruppe med et potensielt langt arbeidsliv foran seg, slik at kostnaden ved å ikke komme inn i arbeidslivet etter en periode med nedsatt arbeidsevne er betydelig høyere enn for eldre med nedsatt arbeidsevne. I tillegg er det kostbart for samfunnet som helhet dersom en stor gruppe unge mennesker står utenfor arbeidslivet over lang tid. Det er derfor særlig viktig at så mange som mulig i denne gruppen hjelpes tilbake til arbeidslivet.

Det viktigste virkemidlet NAV administrerer for å få personer tilbake til arbeidslivet er en bred portefølje med ulike arbeidsrettede tiltak. Av personer med nedsatt arbeidsevne under 30 år er 40 prosent inne på slike tiltak. Opplæring (Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) og ordinær utdanning) og arbeidstrening er de mest brukte tiltakene blant unge. Det finnes imidlertid lite systematisk kunnskap om hvilke arbeidsmarkedstiltak som er best egnet til å få denne gruppen over i et ordinært arbeidsliv.

Hovedutfordringen ved å finne effekten av ulike arbeidsmarkedstiltak er at det har vist seg vanskelig å kontrollere for såkalte seleksjonsskjevheter. Disse oppstår ved at personene selv, sammen med saksbehandleren i NAV, bestemmer hvilke tiltak de skal få. Dermed er lite trolig at individer som får støtte til ordinær utdanning er sammenlignbare med deltakere i andre arbeidsmarkedstiltak. Dersom de som får støtte til ordinær utdanning er mer motiverte og initiativrike enn ikke-deltakere, ville de antagelig hatt større sjanse for å finne seg arbeid selv om de ikke deltok i tiltaket.

I denne rapporten undersøker vi virkninger av utdanning som arbeidsmarkedstiltak for unge med nedsatte arbeidsevner sammenliknet med virkninger av andre tiltak. Vi benytter metoder som forsøker å ta hensyn til seleksjon som skyldes uobserverbare kjennetegn (f.eks. motivasjon). For å ta hensyn til seleksjonsproblemet benytter vi såkalte kvasi-eksperimentelle metoder. Mer spesifikt utnytter vi at aldersgrensen for støtte til ordinær utdanning som arbeidsmarkedstiltak ble hevet fra 22 til 26 år fra og med 1. januar 2004. Alle som ble registrert med nedsatt arbeidsevne etter 1.1.2004 ble vurdert under det nye regelverket, mens de som ble registrert før 1.1.2004 primært ble vurdert under gammelt regelverk. Vi benytter en forskjell-i-forskjell metode, som sammenligner utfallet for de som ble registrert som yrkeshemmet i perioden januar–juni 2004 (ble kun vurdert under det nye regelverket) med de som ble registrert i juli–desember 2003 (primært vurdert under gammelt regelverk) relativt til

tilsvarende forskjell for de som er registrert i januar–juni versus juli–desember i år hvor det ikke var noen regelendring. Denne estimeringsstrategien kontrollerer for sesongvariasjoner ved å bruke årskull som ble registrert med nedsatt arbeidsevne i samme måneder i år hvor det ikke skjedde en regelendring. Den underliggende antagelsen er da at sesongvariasjonene var de i samme i januar–juni i disse årene som det ville ha vært i januar–juni 2004 (første seks månedene etter innstrammingen) i fravær av regelendringen. Ettersom enkelte av de som ble registrert som yrkeshemmet før 1.1.2004 ble behandlet under nytt og strengere regelverk gjør vi også ekstra sjekker hvor vi ekskluderer de som ble registrert som yrkeshemmet i de siste månedene før 1.1.2004, og dette endrer ikke hovedresultatene.

Regelendringen medførte ikke en absolutt stopp i bruk av dette tiltaket for unge i denne aldersgruppen, men en reduksjon i andel som fikk dette tiltaket. For å sikre at særlig svake grupper med særlig behov for kvalifisering i form av utdanning fortsatt skulle få det, ble det benyttet unntaksbestemmelser. Regelendringen gir oss mulighet til å studere hvilken effekt en reduksjon i andelen som får ordinær utdanning som arbeidsrettet tiltak har på tilpasningen til arbeidsmarkedet for unge med nedsatt arbeidsevne, relativt til andre tiltak. Vi har muligheten til å følge individer inntil ni år etter at de ble registrert med nedsatt arbeidsevne, og kan dermed se på arbeidsmarkedsutfall på relativt lang sikt.

Heving av aldersgrensen førte til at færre i alderen 22–25 år fikk innvilget støtte til ordinær utdanning, og at flere ble tildelt tiltak i skjermet og ordinær bedrift. Når vi ser på andel i arbeid 5–9 år etter at de først ble registrert med nedsatt arbeidsevne, er det en nedgang fem år etter, mens det er lite som tyder på at dette skiftet fra utdanning til andre tiltak har ført til at de gjør det dårligere på arbeidsmarkedet på lang sikt (ni år etter). Samtidig er det heller ingenting som tyder på at de har gjort det bedre på arbeidsmarkedet. Det kan dermed se ut som at en heving av aldersgrensen førte til en reduksjon i andel som fikk utdanningstiltak, uten at det denne endringen hadde nevneverdige konsekvenser for overgangen til arbeidsmarkedet for denne gruppen på lang sikt.

1 Innledning

Ved utgangen av september 2016 var det 199 100 personer registrert med nedsatt arbeidsevne, av disse var 42 000 (eller om lag 20 prosent) under 30 år (Sutterud, 2016). Dette utgjør omtrent fem prosent av befolkningen i alderen 18–29 år. Unge under 30 år er en gruppe med et potensielt langt arbeidsliv foran seg, så kostnaden ved å ikke komme inn i arbeidslivet etter en periode med nedsatt arbeidsevne er betydelig høyere enn for en gruppe eldre med nedsatt arbeidsevne. I tillegg er det kostbart for samfunnet som helhet dersom en stor gruppe unge mennesker står utenfor arbeidslivet over lang tid. Det er derfor særlig viktig at så mange som mulig i denne gruppen hjelpes tilbake til arbeidslivet.

Det viktigste virkemidlet NAV administrerer for å få personer tilbake til arbeidslivet er en bred portefølje med ulike arbeidsrettede tiltak.¹ Av personer med nedsatt arbeidsevne under 30 år er 40 prosent inne på slike tiltak. Opplæring (Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) og ordinær utdanning) og arbeidstrening er de mest brukte tiltakene blant unge. Det finnes imidlertid lite systematisk kunnskap om hvilke arbeidsmarkeds tiltak som er best egnet til å få denne gruppen over i et ordinært arbeidsliv. En kunnskapsstatus på feltet fra PROBA Samfunnsanalyse (2011) konkluderer i tillegg med at det er lite konsensus i litteraturen om hvilke arbeidsmarkeds tiltak som fungerer best for personer med nedsatt arbeidsevne. PROBA Samfunnsanalyse (2011) peker blant annet på at sprikende resultater kan skyldes at de studerer forskjellige populasjoner – kanskje vil et tiltak som fungerer for en gruppe personer ikke fungere på samme måte for andre grupper? Videre påpeker de at det har også vist seg vanskelig å kontrollere for såkalte seleksjonsskjevheter.

Med seleksjonsskjevheter menes det at det ikke er tilfeldig hvilke av de yrkeshemmede² som blir gitt de ulike tiltakene ettersom både de yrkeshemmede selv og saksbehandler er med på å avgjøre dette. For eksempel kan det være slik at de med størst sannsynlighet for å finne seg jobb i framtiden blir tildelt skoletiltak. Dette fører dermed til systematiske forskjeller mellom de som blir tildelt støtte til ordinær utdanning og de som får andre tiltak, det oppstår en såkalt seleksjonsskjevhet.³ Ved å sammenligne arbeidsmarkedsutfall for de som får støtte til ordinær utdanning med de som får andre tiltak, vil man ikke kunne skille mellom om skoletiltak har en positiv effekt på ulike arbeidsmarkedsutfall, relativt til andre tiltak, eller om det bare er en spesiell type yrkeshemmede som

¹ Denne porteføljen består av en rekke ulike kvalifiserings- og arbeidstreningstiltak (se NOU 2012:6 for en utfyllende oversikt).

² Fra og med januar 2009 begynte NAV å bruke begrepet «personer med nedsatt arbeidsevne». Gruppen som tidligere ble betegnet som «yrkeshemmet» inngikk i denne nye betegnelsen. Selv om vi i denne rapporten benytter data fra før 2009, og det da er mest korrekt å bruke betegnelsen «yrkeshemmet», velger vi å benytte disse begrepene litt om hverandre i rapporten.

³ Det finnes studier som indikerer at det forekommer seleksjon inn i tiltak. Blant annet viser Aakvik, Heckman og Vytllacil (2005) at de som får delta på utdannings- og/eller andre typer kurs uansett ville hatt høyere arbeidsmarkedsdeltakelse enn de som ikke får delta på slike tiltak.

får delta på skoletiltak. Så lenge forskjellen i gruppesammensetning gjelder observerbare kjennetegn (f. eks. alder, kjønn, yrkeserfaring osv.) kan seleksjonsskjevheten løses ved å kontrollere for disse kjennetegnene i en regresjonsanalyse, men om seleksjonen skyldes uobserverbare kjennetegn (f. eks. motivasjon) er ikke dette mulig.

Formålet med denne rapporten er å undersøke virkninger av kvalifisering i det ordinære utdanningssystemet som arbeidsmarkedstiltak for unge med nedsatte arbeidsevner, når vi benytter metoder som kan ta hensyn til seleksjon som skyldes uobserverbare kjennetegn. Med kvalifisering i det ordinære utdanningssystemet menes deltagelse i det ordinære utdanningssystemet og ikke opplegg som er iverksatt spesielt for arbeidsledige eller personer med nedsatt arbeidsevne.

1.1 Metodisk tilnærming

For å forsøke å ta hensyn til seleksjonsproblemet benytter vi såkalte kvasi-eksperimentelle metoder. Mer spesifikt utnytter vi variasjon i andelen som får kvalifisering i det ordinære utdanningssystemet som følge av en innstramming i regelverket for unge under 26 år. Aldersgrensen for støtte til ordinær utdanning som arbeidsmarkedstiltak ble hevet fra 22 til 26 år fra og med 1. januar 2004.⁴ Denne hevingen av aldersgrensen førte til at sammenlignbare grupper unge med nedsatt arbeidsevne ble vurdert under ulike regelverk. Ettersom man ikke vet hvilke tiltak som best treffer denne gruppen, kan dette hatt uante konsekvenser for overgangen til arbeidsmarkedet for gruppen som i mindre grad fikk kvalifisering i det ordinære utdanningssystemet. Dette gir oss altså muligheten til å studere hvilken effekt ordinær utdanning som arbeidsrettet tiltak har på tilpasningen til arbeidsmarkedet for unge med nedsatt arbeidsevne, relativt til andre tiltak. Vi har muligheten til å følge individer inntil ni år etter at de ble registrert med nedsatt arbeidsevne, og kan dermed se på arbeidsmarkedsutfall på kortere og lengre sikt.

Personer i alderen 22–25 år som ble registrert med nedsatt arbeidsevne etter 1.1.2004 hadde som hovedregel ikke lenger rett til å få tildelt kvalifisering i det ordinære utdanningssystemet, selv om flere i praksis ble omfattet av en unntaksregel. Etter innstrammingen ble dermed nye søkere i større grad plassert på andre tiltak i stedet for skoletiltak, noe som var hensikten med innstrammingen. De som ble registrert som yrkeshemmet siste halvår i 2003 ble i større grad behandlet under gammelt regelverk, og det var dermed en større andel av disse som fikk kvalifisering i det ordinære utdanningssystemet enn for gruppen som ble registrert etter 1.1.2004. Vi benytter en forskjell-i-forskjell metode som sammenligner utfallet for de som ble registrert som yrkeshemmet i perioden januar–juni 2004 (ble kun vurdert under det nye regelverket) med de som ble registrert i juli–desember 2003 (primært vurdert under gammelt regelverk) relativt til tilsvarende forskjell for de som er registrert i januar–juni versus juli–desember i år hvor det ikke var noen regelendring. Denne estimeringsstrategien kontrollerer for sesongvariasjoner ved å bruke årskull som ble registrert med nedsatt arbeidsevne i samme måneder i år hvor det ikke skjedde en regelendring. Den underliggende antagelsen er da at sesongvariasjonene var de i samme i januar–juni i disse årene som det ville ha vært i januar–juni 2004 (første seks månedene etter innstrammingen) i fravær av regelendringen. Ettersom enkelte av de som ble registrert som yrkeshemmet før 1.1.2004 ble behandlet under nytt og strengere regelverk gjør vi også ekstra sjekker hvor vi ekskluderer de som ble registrert som yrkeshemmet i de siste månedene før 1.1.2004, og dette endrer ikke hovedresultatene.

⁴ Reglene for om unge i alderen 22–25 har rett til støtte til ordinær utdanning har endret seg over tid. I 2003 var det en bekymring for at en for stor andel av de som ble registrert som yrkeshemmet tok for lang tid til å komme over i arbeid. En av forklaringene som ble framsatt var at det var svake insentiver for rask gjennomføring i det regelverket som var da. Blant annet ble det pekt på at det hadde vært en økende andel som fikk støtte til ordinær utdanning som attføringstiltak. Det var dermed en bekymring for at ordinære utdanningsløp ble finansiert av folketrygden. Dette førte til at aldersgrensen for støtte til ordinær utdanning som arbeidsmarkedstiltak ble hevet til 26 år. Mot slutten av 2016 ble den på nytt endret da den ble senket fra 26 til 22.

1.2 Tidligere studier

Det finnes allerede noen norske studier som undersøker sammenhengen mellom utdanning og som arbeidsmarkedstiltak og utfall på arbeidsmarkedet (se f.eks. Grøgaard, 1998; Møller, 2005; Dahl og Lorentzen; 2005; Hardoy, Røed og Zhang, 2006). I hovedsak finner disse studiene en positiv sammenheng mellom utdanning som tiltak og ulike arbeidsmarkedsutfall. Disse studiene kontrollerer imidlertid kun for observerbare forhold. Det er dermed en bekymring for at individer som får støtte til ordinær utdanning uansett ville gjort det bedre på arbeidsmarkedet i forhold til individer som får andre tiltak på grunn av uobserverbare forhold. En svensk studie av Frolich, Heshmati og Lechner (2004), som blant annet ser på ulike typer arbeidsrettet rehabilitering i Sverige, finner at tilpasset arbeid i bedrift er relativt bedre enn rehabilitering i form av utdanning.⁵

Norske studier som benytter metoder for å kontrollere for uobserverbar seleksjonsskjevhet finner liten støtte for at deltaking i ordinær utdanning er særlig fordelaktig som arbeidsmarkedstiltak, sammenlignet med andre tiltak (se f.eks. Aakvik, 2003). Markussen og Røed (2014), som benytter kvasi-eksperimentelle metoder for å korrigere for seleksjonsskjevhet,⁶ konkluderer med at tiltak i ordinær virksomhet (lønnstilskudd, arbeidspraksis osv.) gir en bedre overgang til arbeidsmarkedet, sammenlignet med kvalifisering i det ordinære utdanningssystemet. Videre finner de at kvalifisering i det ordinære utdanningssystemet fungerer bedre enn sysselsetting i skjermet bedrift og andre kortere kurs. Det er viktig å understreke at den gjennomsnittlige alderen for individene i utvalget Markussen og Røed (2014) var mellom 35 og 40 år. Det er ikke gitt at man vil finne samme resultater når man ser spesielt på ungdom med nedsatt arbeidsevne, som er hensikten med vår rapport.

⁵ De ser også på deltaking i arbeidsmarkedstiltak generelt sett for denne gruppen, versus ingen tiltak, og finner ingen nevneverdig støtte for arbeidsrettede tiltak, i sin helhet, for personer med nedsatt arbeidsevne.

⁶ De utnytter geografisk variasjon i hvilken strategi som benyttes for arbeidsrettet rehabilitering. Forskjellige deler av landet har ulik praksis når det gjelder hvilke arbeidsrettede tiltak de foretrekker, selv når man kontrollerer for observerbare karakteristikk for de som er registrert med nedsatt arbeidsevne. Dette kan tilskrives variasjoner lokale preferanser.

2 Tiltak for individer med nedsatt arbeidsevne

Før 2010 kunne personer, som på grunn av sykdom, skade eller lyte hadde fått redusert sin arbeidsevne, få innvilget yrkesrettet attføring. For å oppfylle vilkårene om attføring måtte brukerne, i tillegg til å ha innskrenkende muligheter til å utføre inntektsgivende arbeid, være mellom 16 og 67 år, ha bodd eller oppholdt seg i Norge de siste tre årene, eller ha vært medlem i folketrygden i minst ett år umiddelbart før man fremsatte krav om ytelse. Dersom Arbeids- og velferdsforvaltningen kom frem til at søkeren fylte de medisinske og formelle vilkårene, fikk brukeren et vedtak om rett til yrkesrettet attføring etter folketrygdloven §11-5. Personer som fikk vedtak om rett til yrkesrettet attføring, eller hadde en søknad om attføring til behandling, ble klassifisert som yrkeshemmede.

Videre måtte Arbeids- og velferdsforvaltningen, sammen med brukeren, finne ut om det var mulig å skaffe arbeid som var forenlig med brukerens nåværende arbeidsevne. Dersom dette ikke var mulig, måtte det utarbeides en plan for hvordan brukeren kunne skaffe seg arbeid, og hvilke tiltak brukeren hadde behov for å nå målet om arbeid. Tiltakene kunne omfatte opplæring eller arbeidspraksis, eller en kombinasjon av disse. Når brukeren hadde funnet hensiktsmessige måter å komme tilbake i arbeid, gjorde Arbeids- og velferdsforvaltningen en vurdering av om planen var gjennomførbar og om tiltakene faktisk var nødvendige og hensiktsmessige for å nå målet om å komme tilbake i arbeid. Om planen ble godkjent mottok brukeren et vedtak som ga rett til videre attføringsbistand etter folketrygdloven § 11-6. Vedtaket stadfestet målet som var satt i handlingsplanen, og hvilke tiltak som var hensiktsmessige og nødvendige for å nå dette målet. Når brukeren hadde fått rett til attføringstiltak ville denne også kunne ha rett til ytelser som dekket visse utgifter ved gjennomføringen av tiltaket.

Fra 1. februar 2010 fikk alle som henvender seg til Arbeids- og velferdsetaten rett til behovs- og arbeidsevnevurdering, jf. Arbeids- og velferdsforvaltningsloven §14-a. Arbeidsevnevurdering var noe NAV innførte i januar 2009, og brukes for å bestemme hvor omfattende innsats som er nødvendig for at en bruker skal komme tilbake i arbeid. Denne vurderingen gjennomføres i felleskap med brukeren, og dersom konklusjonen av denne vurderingen er at behovet for bistand er betydelig blir brukeren regnet som yrkeshemmet uavhengig av om vedkommende har fremmet et krav om attføring. Innføringen av arbeidsevnevurdering førte til at gruppen som ble kalt yrkeshemmede har vokst betydelig etter 2009, og det ble nødvendig å markere endringen av begrepsinnholdet med en ny betegnelse: «nedsatt arbeidsevne».

Ettersom vi i denne rapporten fokuserer på en regelendring som kom i januar 2004, omfattes de individene vi ser på av begrepet som gjaldt før 2010, altså «yrkeshemmede». Imidlertid er det viktig å merke seg at det er et vedtak etter Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14-a, det såkalte «oppfølgingsvedtaket» som nå definerer hvem som er i målgruppen for tiltak blant personer med

nedsatt arbeidsevne. I følge Bråthen og Vetvik (2011) vil personer med nedsatt arbeidsevne, som har et oppfølgingsvedtak som konkluderer med at tiltak er et aktuelt virkemiddel, på mange måter ligne på de man tidligere betegnet som yrkeshemmede. Derimot har den nye metodikken for oppfølging av brukere som ble innført i perioden 2009–2010 ført til at mange får sin arbeidsevne og sitt tiltaksbehov vurdert tidligere i løpet enn hva som var tilfellet før 2010. Dette er i tråd med ambisjonen om å gjøre NAVs virkemiddelapparat tilgjengelig for alle NAVs brukere, uten blick på hvilken inntektssikringsordning brukeren faller inn under.

2.1 Kvalifisering i det ordinære utdanningssystemet som arbeidsrettet tiltak

Med kvalifisering i det ordinære utdanningssystemet menes deltagelse i det ordinære utdanningssystemet og ikke i opplegg spesielt for arbeidsledige eller for personer med nedsatt arbeidsevne. Videre skal dette forstås som offentlig eller privat utdanning som er åpen for alle og gir formell kompetanse, det vil si kompetanse som er dokumentert i form av vitnemål eller andre offisielle papirer fra skole og utdanningsinstitusjoner. Tiltaket brukes blant annet til omskolering av personer som på grunn av nedsatt arbeidsevne ikke kan utføre sitt tidligere yrke, men også for å heve den generelle kompetansen til personer som av ulike grunner har lite utdanning.

Tiltaket er tidligere evaluert av Bergsgard og Løyland (2004). Denne evalueringen viser at brukerne er godt fornøyd. De har i stor grad valgt utdanning både ut fra hva de har hatt lyst til og ut fra hva som gir dem den jobben de ønsker seg. Evalueringen viser også at brukernes motivasjon er den viktigste faktoren ved saksbehandlers vurdering av deres egnethet for tiltaket. Prosessen frem til vedtak om utdanningstiltak synes i hovedsak i år være bestemt mer av frivillighet enn styring, mer av veiledning enn overtalelse. Det er svært få brukere som oppgir at de ble overkjørt av saksbehandleren – det store flertall fikk gjennomslag for sine ønsker, og det var rimelig god kommunikasjon mellom bruker og saksbehandleren. En god del av brukerne er imidlertid mer kritisk til det de vurderer som manglende oppfølging.

Evalueringen til Bergsgard og Løyland (2004) understreker viktigheten av å benytte empiriske strategier som forsøker å ta hensyn til uobserverbar seleksjonsskjevhet. Ettersom brukernes motivasjon er den viktigste faktoren ved vurdering av brukerens egnethet for tiltaket, er det grunn til å tro at individer som får ordinær utdanning som arbeidsmarkedstiltak uansett ville hatt større sjanse for å finne seg arbeid sammenlignet med andre brukere, uavhengig av slags tiltak de får. Fordi det er krevende å finne presise observerbare mål på motivasjon, er det grunn til å tro at studier som kun tar hensyn til observerbare kjennetegn ved brukerne kan overestimere virkningen av kvalifisering i det ordinære utdanningssystemet sammenlignet med andre tiltak.

3 Empirisk tilnærming

3.1 Effektevaluering ved å utnytte et naturlig eksperiment

En effektevaluering søker å svare på hva som er forskjellen i arbeidsmarkedsutfall for unge under 26 år om de får kvalifisering i det ordinære utdanningssystemet versus en situasjon hvor de ikke får dette. Enhver metode for å finne effekter vil dermed innebære følgende tankeeksperiment: Hva ville skjedd med de yrkeshemmede i fravær av dette tiltaket? I praksis vil man måtte måle effekten av tiltaket ved å sammenligne resultatmålene for yrkeshemmede som fikk skoletiltak med de som ikke har fått dette.

Hovedutfordringene ved å finne effekten av ulike arbeidsmarkedstiltak er at personene selv, sammen med saksbehandleren i NAV, bestemmer hvilke tiltak de skal få. Dette vil si at det er lite trolig at individer som får støtte til ordinær utdanning er sammenlignbare med deltakere i andre arbeidsmarkedstiltak. Dersom de som får støtte til ordinær utdanning er mer motiverte og initiativrike enn ikke-deltakere, ville de antagelig hatt større sjanse for å finne seg arbeid selv om de hadde fått kvalifisering i det ordinære utdanningssystemet.

Det som ofte blir regnet som gullstandarden innen effektevaluering er såkalte randomiserte kontrollerte eksperimenter, der f.eks. forskere trekker lodd om hvem som skal få støtte til ordinær utdanning, og deretter observerer hva som skjer med de som ble trukket ut til å få skoletiltak i forhold til de som ikke ble trukket ut. Dette ville innebære at gruppen med nedsatt arbeidsevne fordeles tilfeldig i to grupper – en forsøksgruppe og en sammenligningsgruppe. Individer i forsøksgruppen blir tildelt støtte til ordinær utdanning mens sammenligningsgruppen får andre tiltak. Det er viktig at individene blir tilfeldig fordelt i to grupper, slik at støtte til ordinær utdanning utgjør den eneste forskjellen mellom gruppene. Selv om denne type evalueringer har høy intern validitet, det vil si at det sier noe om den kausale effekten av intervensjonen, er det ikke alltid mulig å gjennomføre denne type studier fordi at det blant annet er svært ressurskrevende.⁷

En annen tilnærming er å utnytte såkalte naturlige eksperimenter (ved bruk av kvasi-eksperimentelle metoder).⁸ Disse oppstår i mange sammenhenger ved at tilfeldigheter fører til at sammenlignbare individer blir behandlet ulikt, og denne tilfeldige variasjonen kan utnyttes til å finne kausale sammenhenger. Utgangspunktet for vår empiriske tilnærming er slik tankegang. Det er en slik tilnærming vi vil benytte her ved å bruke innstramningen i støtte til ordinær utdanning for 22–25 åringer som var gjeldende for nye søkere etter 1.1.2004.

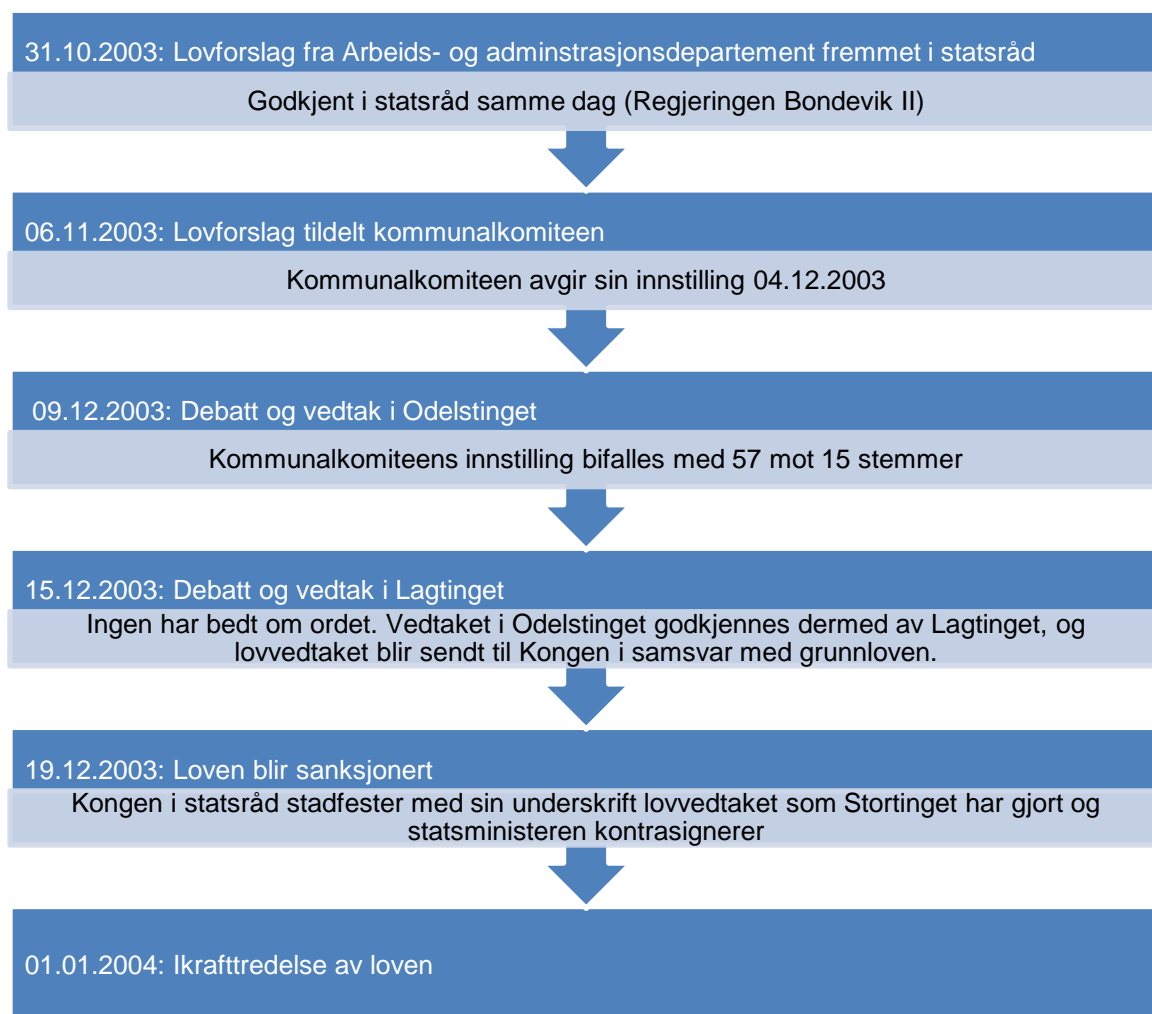
⁷ I tillegg er dette en type studier som man vanligvis gjør for å teste ut nye tiltak, ikke for å teste ut tiltak som allerede er et etablert tilbud.

⁸ Se for eksempel Angrist og Pischke (2009) for en detaljert beskrivelse av denne type metoder.

3.2 Regelendring for ungdom som var 22–25 år

Fra 1. januar 2004 ble aldersgrensen for rett til yrkesrettet attføring ved skolegang hevet. Mens søkere tidligere måtte ha fylt 22 år, innebar det nye kravet at søker måtte ha fylt 26 år. Bakgrunnen for at aldersgrensen er høyere for utdanning enn for andre tiltak, er at ungdom i vanlig utdanningsalder vanligvis ikke skal ha dekket alminnelige utdanningskostnader gjennom folketrygden.^{9 10} Figur 3.1 viser hendelsesforløpet fra lovforslaget ble fremmet i statsråd 31.10.2003 til den trådte i kraft 01.01.2004.¹¹

Figur 3.1 Hendelsesforløpet fra lovforslaget ble fremmet til det tredje i kraft.



31.10.2003 la Arbeids- og administrasjonsdepartementet frem et forslag til endringer i folketrygdloven kapittel 11 (yrkesrettet attføring), samt mindre endringer i kapittel 21 (saksbehandlingsregler). Blant annet foreslo departementet å heve aldersgrensen for skolegang som attføringstiltak (folketrygdloven § 11-4) fra 22 til 26 år. Bakgrunnen for forslaget (se Ot.prp. nr. 13, 2003–2004) var at det i årene rundt årtusenskiftet hadde vært en betydelig økning i antallet personer som mottok attføringsytelser. Spesielt hadde andelen av yrkeshemmede som hadde utdanning som attføringstiltak økt, og mange hadde dermed fått finansiert lange utdanninger gjennom attføringstiltak. I følge departementet kunne økningen

⁹ For å sikre at særlig svake grupper med særlig behov for kvalifisering i form av utdanning, fortsatt skal få det, ble det laget flere unntaksbestemmelser for aldersgrensen. Grupper som blir omfattet av disse unntakene, kan være unge uføre, personer som er blitt uføre etter alvorlige ulykker eller som lider av alvorlig og langvarig sykdom. Dette vil ofte være de samme personene som omfattes av unntak fra varighetsbestemmelsen på 3 år.

¹⁰ Samtidig ble det innført en innstramning, en varighetsbestemmelse for skoletiltak på 3 år, med rom for unntak. Det var samme gruppe som fikk unntak som de som kunne få unntak fra aldersgrensen.

¹¹ Se sakens gang i stortinget: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=27905>.

kvalifisering i det ordinære utdanningssystemet som attføringstiltak indikere at ordinær utdanning i økende grad ble finansiert av folketrygden. Om lag 25 prosent av de yrkeshemmede i skoletiltak var i aldersgruppen 20–29 år. Ettersom mange normalt ville befinne seg i en utdanningssituasjon opp til 26 år, mente departementet at yrkeshemmede under 26 år derfor kunne anses å være i en typisk utdanningsalder, og at utdanningen deres burde finansieres på vanlig måte, gjennom utdanningssystemet. Skolegang som attføringstiltak burde reserveres de som hadde mest nytte av det, og hvor ordinær utdanning ikke utgjorde et egnet alternativ. Lovendringen ble godkjent i statsråd samme dag som den ble lagt frem. Etter at lovendringen ble godkjent i statsråd og komitébehandlet, ble den godkjent av både Odelstinget og Lagtinget i løpet av første halvdel av desember 2003. Lovendring ble tilslutt sanksjonert av Kongen i statsråd, og trådte i kraft fra 01.01.2004.

Endringene i regelverket gjaldt bare for krav om ytelser under yrkesrettet attføring som ble fremsatt etter 01.01.2004. Det var dermed kort tid mellom tidspunktet fra loven ble vedtatt til den ble gjeldene. Personer i alderen 22–25 år som hadde fått innvilget ytelser under yrkesrettet attføring før 1.1.2004 ble vurdert under andre regler enn de som søkte etter denne datoen. Denne forskjellen i gjeldende regelverk mellom personer som ellers har like muligheter i arbeidsmarkedet gjør at man, under enkelte antagelser, kan studere hvilken effekt kvalifisering i det ordinære utdanningssystemet som attføringstiltak har på tilpasningen til arbeidsmarkedet for unge på attføring i forhold til andre tiltak.

Konsekvensen av innstramming i regelverket på innvilgelser av støtte til ordinær utdanning er tidligere blitt evaluert av ECON Analyse (Rapport 2006-023). Analysen av hevet aldersgrense indikerer at færre får innvilget attføring og færre begynner på skole som en følge av den nye aldersgrensen.¹² En høyere andel blir isteden kanalisert inn på tiltaket arbeidspraksis. Samtidig viser analysen at unntaksbestemmelsene knyttet til aldersgrensen benyttes i en del saker. De fleste unntakene blir gitt til ungdom som på grunn av sykdom vil ha vesentlig høyere kostnader til utdanning enn annen ungdom, og/eller ungdom som allerede har tatt utdanning som de ikke kan nyttiggjøre seg av på grunn av yrkeshemmingen. Videre viser en spørreundersøkelse til saksbehandlere at arbeidspraksis er det mest benyttede tiltaket som et alternativ til skole.

3.3 Estimeringsstrategi

3.3.1 Effekten av en innstramming i støtte til ordinær utdanning

Unge i aldersgruppen 22–25 år, som ble registrert som yrkeshemmet etter 1.1.2004, hadde ikke ifølge nye regler rett til kvalifisering i det ordinære utdanningssystemet som tiltak. Spørsmålet vi ønsker å svare på her er *hva er effekten av en innstramming i regelverket?* For å identifisere effekten av regelendringen kunne man tenke seg å sammenligne arbeidsmarkedsutfallene for de som ble registrert som yrkeshemmet like før og like etter regelendringen. I praksis ble ikke regelendringen praktisert på en slik måte at dette er mulig.

Regelendringen gjaldt for krav om ytelser under yrkesrettet attføring som ble framsatt etter 1.1.2004. Et internt rundskriv, som vi har fått tilgang til, viser at NAV sin praktisering av regelendringen førte til at

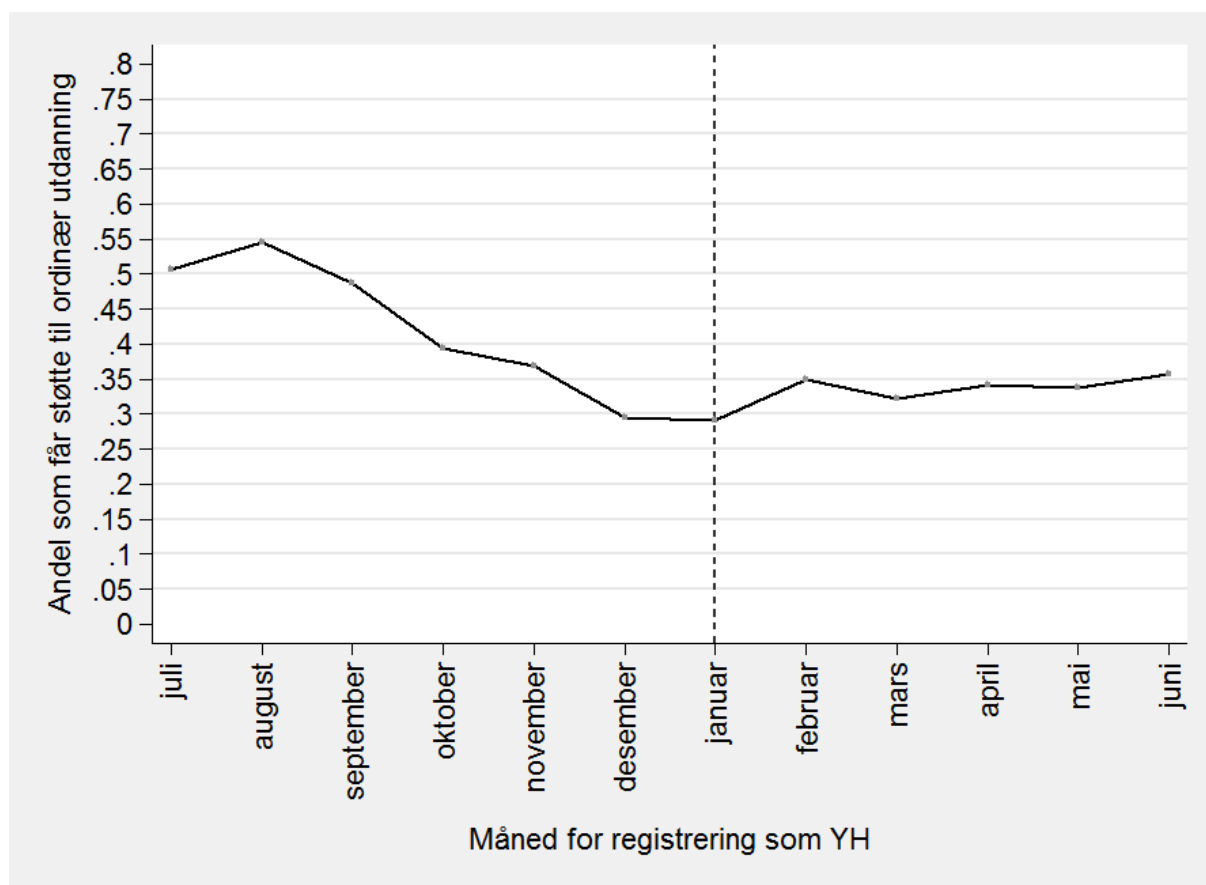
¹² Da ECON Analyse (Rapport 2006-023) undersøkte om innstramming i regelverket hadde ført til kostnadsbesparelser, fant de at andelen søkere i aldersgruppen 22–25, som andel av alle som ble registrert med nedsatt arbeidsevne, gikk ned til 8,1 i 2004 fra 9,5 prosent i 2003. De tolker dette som at det har vært en liten nedgang i søkere i denne aldersgruppen, f. eks. fordi at de i alderen 22–25 primært ønsker å få skoletiltak. Imidlertid kan det være flere forklaringer på at andelen søkere i denne aldersgruppen, som andel av alle, gikk ned enn at det var færre unge i aldersgruppen 22–25 som ble registrert som yrkeshemmet som konsekvens av regelendringen. En alternativ forklaring kan være variasjon i størrelsen på fødselskohorter, f. eks. ved at årskullene som var i alderen 22–25 i 2004 var færre enn de som var 22–25 i 2003. Det kan også være at det var endringer i de andre gruppene, f. eks. ved at det var en økning i antall 25+ som søkte.

de som søkte om tiltak *etter* 1.1.2004 i utgangspunktet skulle bli vurdert etter det nye regelverket, selv om de ble registrert som yrkeshemmet på et tidligere tidspunkt. Det ble likevel gitt unntak dersom de i forkant av 1.1.2004 hadde blitt forespeilet at de antagelig ville få innvilget skoletiltak. Dette kan ha skjedd dersom de ble registrert som yrkeshemmet før 1.1.2004, men at de av en eller annen grunn ikke søkte om tiltak før regelendringen var gjeldende.

Den ideelle situasjonen for å bruke dette som et naturlig eksperiment ville vært at det var en konsekvent endring i gjeldende regelverk for individer basert på en registreringsdato som vi kan observere. Da kunne vi brukt desember 2003 som en «kontrollgruppen» og januar 2004 som en «forsøksgruppe», der diskontinuitet i gjeldende regelverk ville vært fra 1.1.2004. Denne forskjellen i gjeldene regelverk mellom personer som ellers har like muligheter i arbeidsmarkedet ville gjort det mulig å studere hvilken effekt en innstramning i støtte til utdanning som attføringstiltak har på tilpasningen til arbeidsmarkedet for unge yrkeshemmede. Differansen i gjennomsnittlig arbeidsmarkedsutfall for disse to gruppene, på kort og lang sikt, gir da et estimat på den *kausale* effekten av regelendringen. Dette er en variant av en mye brukt estimeringsmetode i effektstudier «Regression discontinuity design» (RDD), se for eksempel Lee og Lemieux (2010). Den underliggende antagelsen for at dette er en *kausal effekt* er at det ikke er andre forskjeller mellom de to gruppene enn at de blir behandlet under forskjellig regelverk.

Dersom det skjer en gradvis innstramning i tildeling av støtte til ordinær utdanning over tid, vil ikke en RDD plukke opp effekten av tiltaket, ettersom den kun plukker opp «hoppet» rundt diskontinuiteten. Det viser seg at dette er tilfellet her. Det skjedde ingen umiddelbar nedgang i andelen som fikk skoletiltak rundt 1.1.2004, se figur 3.2.

Figur 3.2 Andel som får innvilget støtte til ordinær utdanning blant personer i alderen 22–25 år



Merk: Hvert punkt er andelen av de som ble registrert som yrkeshemmet i en gitt måned som får innvilget støtte til ordinær utdanning.

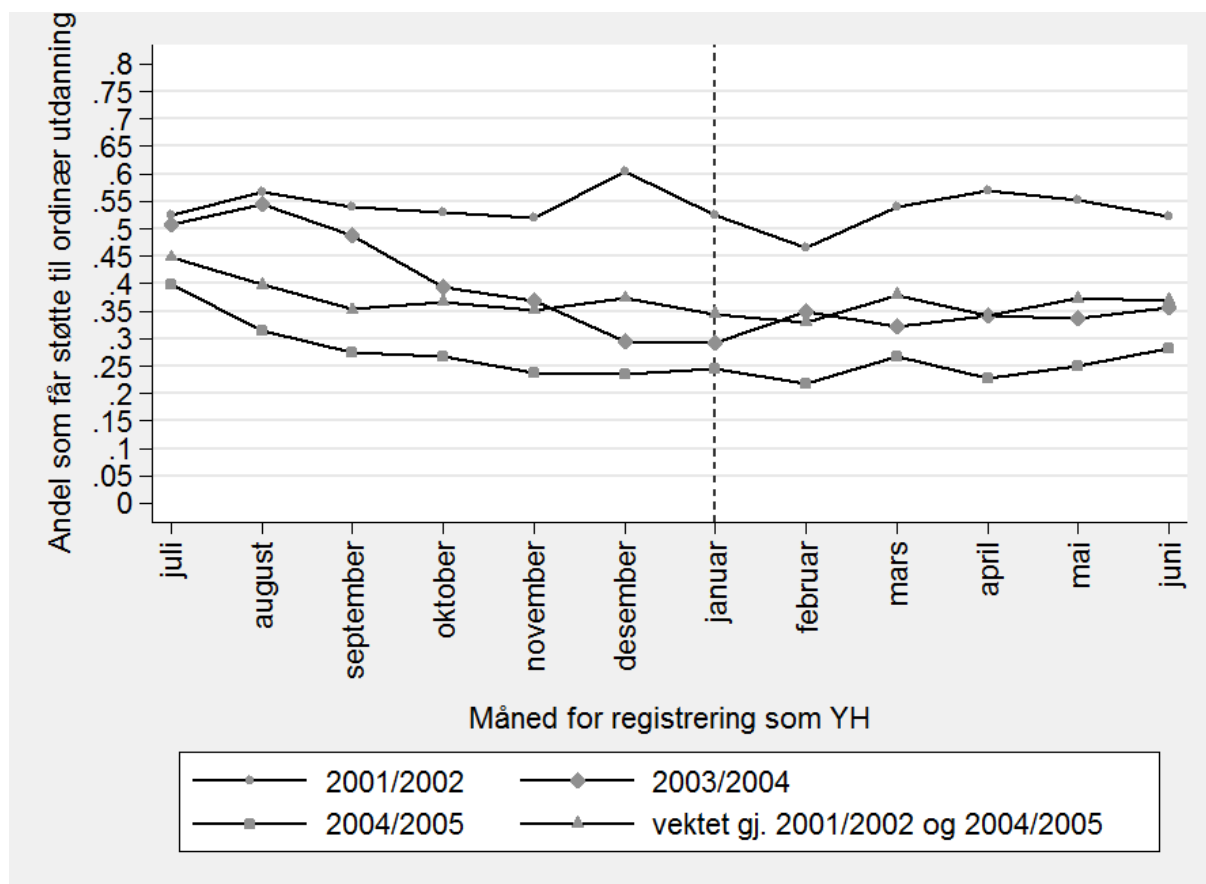
Utfordringen er at vi kun har informasjon om tidspunktet de ble registrert som yrkeshemmet. Alle som er registrert som yrkeshemmet *etter* 1.1.2004 vil bli behandlet under det nye regelverket. Dette er fordi de umulig kan ha søkt om tiltak før de ble registrert som yrkeshemmet. De som er registrert som yrkeshemmet *før* 1.1.2004, derimot, består av en gruppe som blir behandlet under både det gamle og det nye lovverket, avhengig av når de søkte om skoletiltak.

Ettersom tilpasning til det nye regelverket skjedde over tid velger vi å benytte en forskjell-i-forskjell metode, som sammenligner utfallet for de som ble registrert som yrkeshemmet i perioden januar–juni 2004 (ble kun vurdert under det nye regelverket) med de som ble registrert i juli–desember 2003 (primært vurdert under gammelt regelverk) relativt til tilsvarende forskjell for de som er registrert i januar–juni versus juli–desember i år hvor det ikke var noen regelendring. Denne estimeringsstrategien kontrollerer for sesongvariasjoner ved å bruke årskull som ble registrert med nedsatt arbeidsevne i samme måneder i år hvor det ikke skjedde en regelendring. Den underliggende antagelsen er da at sesongvariasjonene var de samme i januar–juni i disse årene som det ville ha vært i januar–juni 2004 (første seks månedene etter innstrammingen) i fravær av regelendringen. Dette er ikke en antagelse som kan testes, men vi kan sjekke om sesongvariasjonene ser like ut i perioden før regelendringen for å sannsynliggjøre at dette er en rimelig antagelse.

Figur 3.3 viser andelen av de som blir registrert som yrkeshemmet på ulike tidspunkt som får innvilget støtte til ordinær utdanning. Vi benytter to ulike kull for å kontrollere for sesongvariasjoner: Vi bruker unge i alderen 22–25 år som ble registrert som yrkeshemmede i perioden august 2001–juli 2002, august 2004–juli 2005¹³ og et vektet gjennomsnitt av disse årgangene til å kontrollere for sesongvariasjoner.

¹³ Vi kan ikke bruke 2002/2003 fordi at det var en reduksjon i kostnadstaket for stønad til skolepenger som ble innført fra 1.1.2003.

Figur 3.3 Andel som får innvilget støtte til ordinær utdanning for 2001/2002, 2003/2004 og 2004/2005



Fra figur 3.3 ser vi at de som ble registrert som yrkeshemmet i samme måneder i de andre årskullene ser ut til å ha sesongvariasjoner som holder samme mønster før 1. januar som 2003/2004-kullet, i hvert fall før oktober. Gitt at det tar ca. like lang tid fra man registreres som yrkeshemmet til man søker om tiltak, uavhengig av tidspunktet man blir registrert som yrkeshemmet, vil det være en større andel av de som blir behandlet under det nye regelverket for de som er registrert før 1.1.2004 jo tettere opp mot 1.1.2004 de ble registrert som yrkeshemmet. I perioden oktober–desember 2003 er det antagelig flere som søker om skoletiltak på et tidspunkt som gjør at de blir behandlet under det gamle regelverket, og dette gjør at sesongvariasjonene for disse månedene ikke ligner sesongvariasjonene for andre årskull. Det betyr at ved å ekskludere de som er registrert som yrkeshemmet i oktober–desember vil de som ble registrert i 2003 primært bestå av en gruppe som ble behandlet under det gamle regelverket. Vi vil derfor gjøre ekstrasjekker der vi ekskluderer disse månedene når vi estimerer følgende modell:

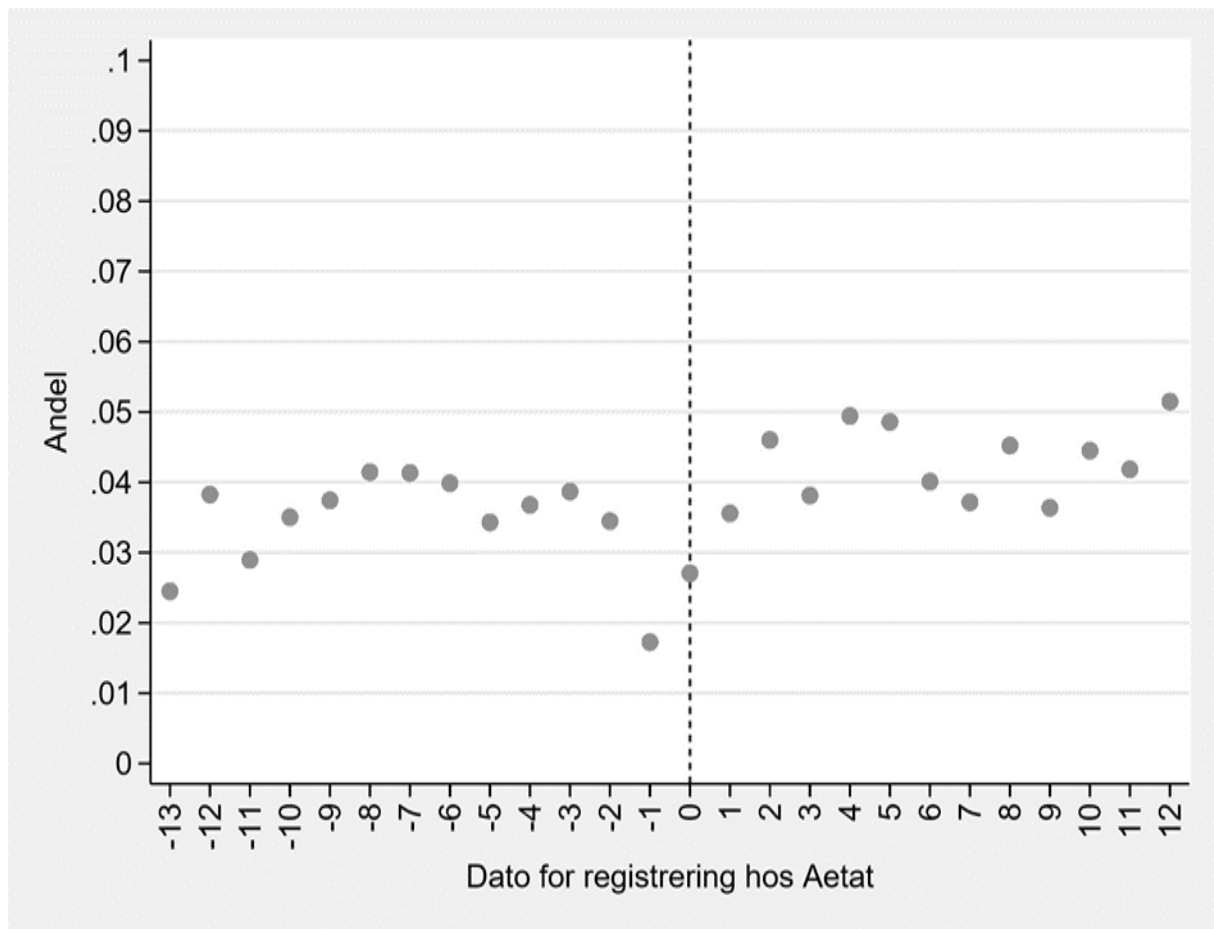
$$utfall_{i,m} = \beta_0 + \beta_1 Etter_{i,m} + \beta_2 \text{\AA}r_{i,m} + \beta_3 Etter_{i,m} \times \text{\AA}r_{i,m} + \sum_m \gamma_m M\ddot{a}ned_{i,m} + \varepsilon_{i,m}$$

Hvor $utfall_{i,m}$ er utfallsvariabel for individ i som blir registrert som yrkeshemmet i måned m . $Etter_{i,m}$ er en indikatorvariabel som er lik 1 dersom personen er registrert som yrkeshemmet i januar–juni og 0 ellers. $\text{\AA}r_{i,m}$ er lik 1 for de som er registrert som yrkeshemmet mellom 1.7.2003 og 30.6.2004 og 0 ellers. $M\ddot{a}ned_{i,m}$ er indikatorvariabel lik 1 dersom personen ble registrert som yrkeshemmet i måned m . β_3 er koeffisienten av interesse som identifiserer den kausale effekten av regelendringen.

For at denne strategien skal identifisere en kausal effekt må det være slik at de som registreres som yrkeshemmet etter 1.1.2004 er sammenlignbare med de som søker om dette før 1.1.2004. Dette er

ikke tilfellet dersom regelendringen førte til at unge i alderen 22-25 som kun var interessert i å få støtte til utdanning, ikke forsøkte å bli registrert som yrkeshemmet i det hele tatt etter innstramningen i regelverket. Samtidig kan det sees på som irrasjonelt å la være å registrere seg med nedsatt arbeidsevne på grunn av dette. Det har ingen nevneverdig kostnad for individet å prøve å få et yrkesrettet tiltak, men det er en potensielt stor gevinst dersom vedkommende får innvilget støtte. Dette er ikke noe man nødvendigvis kan teste. Men man kan gjøre noen undersøkelser for å sannsynliggjøre at de er sammenlignbare. Figur 3.4 viser andel av søkere i perioden 1.7.2003–30.6.2004 som blir registrert som yrkeshemmet i to-ukers intervall. Dato for registrering er sentrert rundt 0 som er 1.1.2004.

Figur 3.4 Dato for registrering som yrkeshemmet hos Aetat

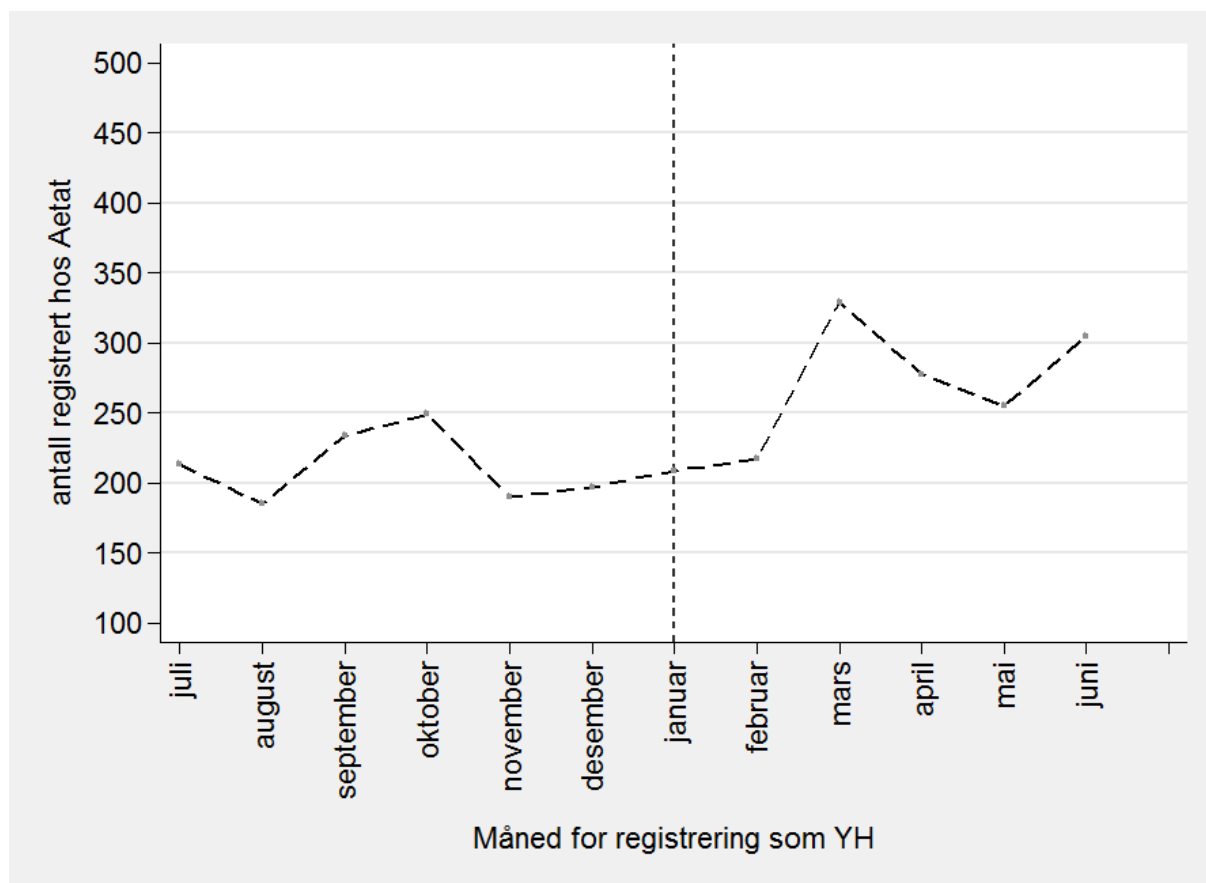


Merk: Figuren viser andel av søkere i perioden 1.7.2003–30.6.2004 som blir registrert som yrkeshemmet i to-ukers intervall. Dato for registrering er sentrert rundt 0 som er 1.1.2004.

Fra Figur 3.4 ser vi at det ikke er tegn til endring etter 1.1.2004. Det er derimot litt færre som blir registrert de to siste ukene av 2003. En mulig forklaring kan være at det er flere feriedager i slutten av desember som hindret registrering, som betyr at dette er naturlige sesongvariasjoner.

En annen måte å se på dette på er å se på antall nye yrkeshemmede per måned. For å undersøke dette nærmere har vi i Figur 3.5 (neste side) plottet antall per måned i 2003/2004. Fra figuren ser vi ikke noen umiddelbar nedgang i antall i aldersgruppen 22-25 etter innstramming i regelverket. I November 2003–februar 2004 er antall søkere mer eller mindre det samme i hver måned. Videre ser vi at fra at fra mars 2004 til juni 2004 er antall søkere noe høyere enn i siste halvdel av 2003.

Figur 3.5 Antall registrert med nedsatt arbeidsevne i aldersgruppen 22-25 per måned



Merk: Hvert punkt angir antall søkere i løpet av en måned.

En siste sjekk vi gjør er å se om det er endring i observerbare karakteristikk. Vi har undersøkt om de som søker før 1.1.2004 skiller seg fra de som er registrert etter 1.1.2004 (en såkalt balansetest) når vi kontrollerer for sesongvariasjoner. Vi benytter spesifikasjonen på side 19 og erstatter utfallsmålet med de ulike bakgrunnsvariablene, målt på et tidspunkt hvor man ikke var klar over den kommende regelendring.

Tabell 3.1 viser resultatet når vi bruker årskullet 2004/2005 for til å kontrollere for sesongvariasjoner. Fra tabellen ser vi at kun er 1 av 7 er statistisk signifikant forskjellig fra null, men kun på 10 prosent nivå. Dette er bare litt mer enn det vi ville vente dersom det hadde oppstått ved en tilfeldighet.^{14 15}

¹⁴ Ved hypotesetesting vil man vente en såkalt type 1 feil, dvs. en feilaktig forkastelse av null hypotesen vil oppstå i 10 prosent av tilfellene.

¹⁵ Vi har gjort tilsvarende sjekker hvor vi bruker 2001/2002 og 2004/2005 til å kontrollere for sesongvariasjoner, hvor vi ekskluderer de som blir registrert som yrkeshemmet i oktober–november. Når vi gjør dette blir ingen av koeffisientene statistisk signifikant forskjellig fra 0.

Tabell 3.1 Balansetest

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Innvandrere	Kjønn	Alder	Sysselsatt (YH-1)	Pensjonsgivende inntekt (YH-1)	VGS	GS
<i>Etter</i> xÅr	0,00374 (0,0151)	-0,0431* (0,0247)	0,0210 (0,0572)	-0,0109 (0,0245)	-7,294 (5,664)	0,025 (0,024)	-0,020 (0,025)
<i>Etter</i>	-0,0222 (0,0205)	-0,00101 (0,0336)	0,0687 (0,0775)	-0,0673** (0,0332)	-758,0 (7,683)	0,002 (0,033)	-0,016 (0,033)
År	-0,00432 (0,0108)	0,0364** (0,0177)	0,0320 (0,0409)	0,0579*** (0,0175)	17,271*** (4,054)	0,032* (0,017)	- 0,052*** (0,018)
Konstant	0,0997*** (0,0155)	0,458*** (0,0253)	23,90*** (0,0585)	0,418*** (0,0250)	140,363*** (5,794)	0,355*** (0,025)	0,605*** (0,025)
Antall	6,772	6,772	6,772	6,772	6,772	6772	6772

Merk: Alle regresjoner inneholder 10 indikatorvariabler for registreringsmåned med januar/desember som referansekategori. Standardfeil er rapportert i parentes. Én, to og tre stjerner indikerer at koeffisientene er statistisk signifikante på henholdsvis ti, fem og ett prosent nivå. Variabelen Kolonne (4) viser resultatet for hvor vi bruker andelen som var i arbeid ett år før de ble registrert som yrkeshemmet. Kolonne (5) viser tilsvarende resultat for pensjonsgivende inntekt målt i norske kroner (2014) ett år før de ble registrert som yrkeshemmet. Kolonne (6) og (7) viser forskjell i andel som hadde henholdsvis videregående og grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Dette er målt i oktober året før de ble registrert som yrkeshemmet.

4 Datagrunnlag, utvalg og definisjoner

I denne rapporten har vi benyttet registerdata på individnivå som vi har fått utlevert fra SSB. Registerdataene som benyttes i denne rapporten kommer fra ulike kilder. Vi henter informasjon om arbeidssøkere fra Forløpsdatabasen Trygd (FD-trygd) som er data tilrettelagt av SSB. I tillegg benytter vi register-basert sysselsettingsstatistikk, skattestatistikk for personer, samt data fra nasjonal utdanningsdatabase (NUDB).

4.1 Utvalg og definisjoner

Fra FD-trygd får vi informasjon om i hvilke perioder de er registrert med nedsatt arbeidsevne hos Arbeidsmarkedssetaten (Aetat), om de deltar på arbeidsrettede tiltak, og hvilke tiltak det i så fall gjelder. Vi begrenser utvalget til individer som blir registrert som yrkeshemmet hos Aetat i periodene 1.7.2001–30.6.2002, 1.7.2003–30.6.2004 og 1.7.2004–30.6.2005. Dersom det er flere startdatoer for perioden som yrkeshemmet for samme individ, benytter vi den tidligste startdatoen innenfor hver av disse periodene. Videre begrenser vi utvalget til å gjelde de som er registrert som yrkeshemmet «for første gang» ved å ekskludere de som enten var registrert som yrkeshemmet de siste 6 månedene eller som mottok atferingsytelser i denne perioden. Ettersom regelendringen omfatter 22–25 åringer begrenser vi utvalget til de som var i den aldersgruppen på tidspunktet de ble registrert som yrkeshemmet hos Aetat. Alder er definert som alder ved utgangen av måneden de blir registrert med nedsatt arbeidsevne.¹⁶ Antall personer som ble registrert med nedsatt arbeidsevne for første gang i denne perioden, i alderen 22–25, er 3 305 i 2001/2002, 2 861 i 2003/2004 og 3 911 i 2004/2005.

I løpet av en og samme periode som yrkeshemmet er det ikke uvanlig at hver person deltar i flere typer tiltak. Vi følger Markussen og Røed (2014) og fokuserer på det tiltaket som de først ble gitt etter at de ble registrert som yrkeshemmet. Noe forenklet kan arbeidsmarkedstiltakene deles inn i fire kategorier (vi følge også her Markussen og Røed, 2014):

- (1) Tiltak i ordinær virksomhet
- (2) Tiltak i skjermet virksomhet
- (3) Kvalifisering i det ordinære utdanningssystemet (vgs/høgskole/universitet)
- (4) Kortvarige og målrettet kurs i regi av arbeidskontoret (AMO-kurs)

De største tiltakskodene som inngår i tiltak i ordinær virksomhet er *arbeid med bistand*, *lønnstilskudd* og *arbeidspraksis i ordinær virksomhet*. For tiltak i skjermet virksomhet er dette tiltakskodene

¹⁶ Vi har kun tilgang til fødselsår og fødselsmåned, ikke fødselsdag.

arbeidsmarkedsbedrift- avklaring, avklaring i skjermet virksomhet og arbeidspraksis i skjermet virksomhet.

Ettersom vi er interessert i effekten av ordinær utdanning på arbeidsmarkedsutfall i forhold til andre tiltak, definerer vi videre en dikotom variabel som er lik 1 dersom det først tiltaket personen ble tildelt er støtte til ordinær utdanning og 0 ellers (også om de ikke får et tiltak).

Tabell 4.1 viser andelen som får de ulike tiltakene (for de som får innvilget tiltak) i vårt utvalg, både før og etter regelendringen.¹⁷ Høsten 2003, våren 2004 osv. indikerer det tidspunktet individene ble registrert som yrkeshemmet. Fra tabellen ser vi at det er særlig tiltak i skjermet virksomhet samt tiltak i ordinær virksomhet som gikk opp fra høsten 2003 til våren 2004. Ved å kun sammenligne andel i ulike tiltak vår 2004 med høst 2003 kontrollerer man ikke for sesongvariasjoner. Som en ekstra sjekk har vi derfor gjennomført regresjonsanalyser hvor vi estimerer modellen på side 19 hvor utfallsvariablene er dikotome variabler som indikerer om individet har fått tiltak i henholdsvis ordinær virksomhet, arbeidsrettede kurs, tiltak i skjermet virksomhet og ingen tiltak. Tabellene finnes i vedlegget til rapporten. Hovedresultatene fra disse analysene er at det primært er tiltak i ordinær virksomhet og skjermet virksomhet som øker, selv om ikke koeffisientene alltid er statistisk signifikante i alle spesifikasjoner.

Tabell 4.1 Tiltak gitt til unge i aldersgruppen 22–25

	Høsten 2003	Vår 2004	Høst 2004	Vår 2005	Hele perioden
Tiltak i ordinær virksomhet	17,5	22,3	20,6	23,9	21,2
Skole/utdanning	47,8	37	34,2	29,3	36,3
Arbeidsrettede kurs	10,2	10,4	14,5	15,4	13
Tiltak i skjermet virksomhet	24,5	30,2	30,7	31,4	29,6
Antall	1149	1437	1817	1507	5910

4.2 Utfallsmål – sysselsetting og inntekt

Utfallsvariablene vi undersøker er arbeidsmarkedsutfall på både kort og lang sikt (målt henholdsvis 5 år etter, 10 år etter og gjennomsnittet for 5–10 år etter de først ble registrert med nedsatt arbeidsevne). Det er særlig viktig å se på langsiktige utfall i denne sammenheng ettersom ordinær utdanning som arbeidsmarkeds tiltak har en såkalt «innlåsningseffekt»: Når deltakerne er under utdanning forhindrer dette dem i større grad fra å delta i arbeidsmarkedet i forhold til andre tiltak, og over lengre tid, enn andre tiltak. Dersom man måler arbeidsmarkedsutfall 1 år etter kan det dermed feilaktig se ut som at det er en negativ effekt av å få skoletiltak.

Informasjon om arbeidsforhold får vi fra Register-basert sysselsettingsstatistikk, som er en statistikk som er utviklet for å beskrive sysselsettingsutviklingen i Norge, og omfatter alle bosatte personer i alderen 15-74 år. Det blir angitt om disse er sysselsatte, dvs. lønnstakere eller selvstendige, eller ikke sysselsatte. Referansetidspunktet er tredje uke i oktober. For å bli klassifisert som sysselsatt ligger de samme kriterier til grunn som de som benyttes i Arbeidskraftundersøkelsen (AKU), nemlig at personen har utført arbeid av minst en times varighet i referanseuken, eller var midlertidig fraværende fra slikt arbeid. Denne statistikken gir altså informasjon om personene i populasjonen var sysselsatte eller ikke i referanseuken i hvert år i perioden 2001–2014.

¹⁷ Der er også en liten andel som ikke er registrert med et tiltak. Av alle i denne aldersgruppen som blir registrert som yrkeshemmet er det henholdsvis 9,4 prosent og 9,8 prosent som ikke blir registrert med tiltak høsten 2003 og våren 2004.

4.3 Deskriptiv statistikk

For å få en oversikt over hvordan utvalget vårt ser ut, viser tabell 4.2 fordelingen av observerbare karakteristikk, målt før de ble registrert som yrkeshemmet. Vi deler inn høyeste fullførte utdanning i tre grupper: Grunnskole eller mindre (de aller fleste i denne gruppen har fullført grunnskole), fullført videregående, fullført noe utdanning ved en høyere utdanningsinstitusjon. Mors og fars utdanning er målt året personen fylte 16 år. Bakgrunnsvariabler utover inntekt og sysselsetting er hentet fra Norsk utdanningsdatabase. Herfra får altså vi informasjon om fødselsår og måned og bakgrunnsvariablene: kjønn (variabel lik 1 dersom kvinne og 0 dersom mann), innvandrersstatus (variabel lik 1 dersom personen er født i utlandet og 0 dersom den er født i Norge) og høyeste fullførte utdanning i et gitt år (målt i oktober hvert år) og foreldres høyeste utdanning da personen var 16 år.

Tabell 4.2 Bakgrunnsvariabler for de som ble registrert som yrkeshemmet i perioden høsten 2004–våren 2005

Variabel	Gjennomsnitt
Fullført VGS	0,37
Fullført GS	0,58
Høyere utdanning	0,07
Innvandrer	0,10
Pensjonsgivende inntekt året før registrert som YH	148044
Sysselsatt året før registrert som YH	0,41
Alder ved registrerings om YH	23,95
Andel kvinner	0,45
<i><u>Mors høyeste fullførte utdanningsnivå da personen var 16 år¹⁸</u></i>	
Fullført VGS	0,11
Fullført GS	0,70
Fullført HU	0,13
<i><u>Fars høyeste fullførte utdanningsnivå da personen var 16 år¹⁹</u></i>	
Fullført VGS	0,21
Fullført GS	0,56
Fullført HU	0,14
Antall	6 772

Av tabellen ser vi at gjennomsnittet var rundt 24 år den måneden de ble registrert som yrkeshemmet hos Aetat, 58 prosent hadde grunnskolen som høyeste fullførte utdanning. Det er ikke så mange som har fullført høyere utdanning, men så er denne gruppen også relativt unge.

¹⁸ Ca 7. prosent mangler informasjon om mors utdanningsnivå.

¹⁹ Ca. 9 prosent mangler informasjon om fars utdanningsnivå.

Ved å se på utdanningsnivå til foreldre ser vi at 70 prosent har en mor som har grunnskole som høyest fullført utdanning, mens 56 prosent har en far som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Tilsvarende har 11 prosent en mor som har videregående som høyeste fullførte utdanning og 21 prosent en far som har videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning. Kun 11 (14) prosent har en mor (far) som har fullført noe utdanning på høyere nivå. Til sammenligning viser tall fra Statistisk sentralbyrå (2016)²⁰ at andelen av befolkningen over 16 år som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning er 26,9 prosent og 31 prosent har høyere utdanning. Gruppen som blir registrert med nedsatt arbeidsevne når de er 22–25 år i denne perioden kan dermed sies å være en lavt utdannet gruppe med lavt utdannede foreldre.

²⁰ <https://www.ssb.no/utdanning/nokkeltall/utdanning>

5 Resultater

5.1 Reduksjon i andel som får støtte til ordinær utdanning

For å estimere hvor stor reduksjonen i andel som får skoletiltak som følge av regelendringen, bruker spesifisering som er beskrevet under 3.3.1. Vi bruker en indikatorvariabel som er lik 1 dersom personen får innvilget støtte til utdanning og 0 ellers. Tabell 5.1 viser resultatet når vi bruker henholdsvis 2004/2005 (kolonne 1), 2001/2002 (kolonne 2) og et vektet gjennomsnitt av disse (kolonne 3) til å kontrollere for sesongvariasjoner.

Tabell 5.1 Reduksjon i støtte til ordinær utdanning

	(1)	(2)	(3)
	04/05	01/02	vektet gj.
<i>EtterxÅr</i>	-0,065*** (0,023)	-0,086*** (0,028)	-0,077*** (0,022)
<i>Etter</i>	-0,062** (0,028)	-0,069* (0,037)	-0,044* (0,025)
<i>År</i>	0,149*** (0,016)	-0,108*** (0,020)	0,055*** (0,016)
Konstant	0,341*** (0,020)	0,610*** (0,027)	0,420*** (0,018)
Antall obs.	6772	5166	9077

Merk: Alle regresjoner inneholder 10 indikatorvariabler for registreringsmåned med januar/desember som referansekategori. Standardfeil er rapportert i parentes. Én, to og tre stjerner indikerer at koeffisientene er statistisk signifikante på henholdsvis ti, fem og ett prosent nivå.

Fra Tabell 5.1 ser vi at reduksjonen i andelen som får støtte til ordinær utdanning ligger mellom 6,5–8,6 prosentpoeng som følge av regelendringen, avhengig av hvilke år vi bruker til å kontrollere for sesongvariasjoner (koeffisienten som korresponderer med variabelen *Etter x År*). Størrelsesordenen er størst når vi benytter 2001/2002 (kolonne 2) til å kontrollere for sesongvariasjonene og minst når vi bruker 2004/2005-kohorten (kolonne 1) til å kontrollere for sesongvariasjoner. Sammenligner vi dette med gjennomsnittlig andel som fikk støtte til ordinær utdanning høsten 2003, som var 43 prosent, tilsvarer dette en reduksjon på 15–20 prosent.

5.2 Effekten av en innstramming i støtte til ordinær utdanning på arbeidsmarkedsutfall

5.2.1 Hovedresultater

Videre undersøker vi effekten av innstrammingen i støtte til ordinær utdanning på arbeidsmarkedsutfall. Som diskutert i kapittel 3.2, beregner vi effekten av innstrammingen i støtte til utdanning basert på en forskjell-i-forskjell metode. Dette innebærer at vi sammenligner arbeidsmarkedsutfall for de som ble registrert som yrkeshemmet hos Aetat etter 1.1.2004 med de som ble registrert før 1.1.2004 og individer som ble registrert rundt årsskifter hvor det ikke var noen regelendring. På denne måten fremskaffer vi beregninger på hva som ville skjedd i fravær av innstrammingen. Beregnede effekter av innstrammingen presenteres i tabell 5.2. Som i avsnittet over har vi benytter vi to ulike kull (hhv. individer registrert som yrkeshemmede i 01/02 og individer registrert som yrkeshemmede i 04/05) samt et vektet gjennomsnitt av disse gruppene til å kontrollere for sesongvariasjoner. Kolonne (1) og (2) i tabellen viser effekten av innstrammingen på hhv. sysselsetting fem og ni år etter at individene ble registrert som yrkeshemmet første gang. I kolonne (3) rapporterer vi effekten av innstrammingen på gjennomsnittlig sysselsetting 5–9 år etter at individene ble registrert som yrkeshemmet første gang.

Tabell 5.2 Arbeidsmarkedsutfall. Effekten av en innstramming i støtte til ordinær utdanning.

	Sysselsatt		
	(1)	(2)	(3)
	Fem år etter YH	Ni år etter YH	Gjennomsnitt (fem år etter YH – ni år etter YH)
<i>Kontrollgruppe 01/02</i>			
Etter x År	-0,0817*** (0,0281)	0,0114 (0,0279)	-0,0157 (0,0230)
Antall obs.	5 166	5 166	5 166
<i>Kontrollgruppe 04/05</i>			
Etter x År	-0,0425* (0,0248)	-0,0106 (0,0248)	-0,0164 (0,0209)
Antall obs.	6 772	6 772	6 772
<i>Kontrollgruppe: Vektet gjennomsnitt</i>			
Etter x År	-0,0576** (0,0227)	-0,00495 (0,0227)	-0,0181 (0,0188)
Antall obs.	9 077	9 077	9 077

Merk: Alle regresjoner inneholder 10 indikatorvariabler for registermåned med januar/desember som referansekategori. Standardfeil er rapportert i parentes. En, to og tre stjerner indikerer at koeffisientene er statistisk signifikante på henholdsvis ti, fem og ett prosent nivå.

Uavhengig av hvilken kontrollgruppe vi benytter ser vi at i samme periode som vi i tabell 5.1 finner at andelen som får kvalifisering i det ordinære utdanningssystemet går ned, går også andel sysselsatte ned fem år etter at de ble registrert som yrkeshemmet, og denne effekten er statistisk utsagnskraftig. Den beregnede effekten varierer fra -0,082 (01/02) til -0,043 (04/05). Dette betyr at innstrammingen i regelverket reduserte andelen som var sysselsatt fem år etter at de ble registrert som yrkeshemmet med minst 4,3 prosentpoeng (når vi bruker kontrollgruppen 04/05). Sammenligner vi dette med den gjennomsnittlige andelen som var sysselsatt fem år etter å ha blitt registrert som yrkeshemmet høsten

2003 (58 prosent) tilsvarer dette en reduksjon på om lag syv prosent. På mellomlang sikt ser det altså ut til at innstramningen har ført til at unge under 26 år som i mindre grad fikk støtte til ordinær utdanning har større vansker med å komme tilbake i arbeidslivet sammenlignet med individer som ikke ble påvirket av regelendringen.

Effekten av innstramningen på sysselsetting ni år etter at individene ble registrert som yrkeshemmet første gang (kolonne 2 i tabell 5.2) er betydelig mindre numerisk sammenlignet med effekten på sysselsetting fem år etter at de ble registrert som yrkeshemmet, og kommer ikke ut som statistisk utsagnskraftig. Det samme er tilfellet når vi ser på gjennomsnittlig sysselsetting 5-9 år etter at individene ble registrert som yrkeshemmet. Dette gjelder uavhengig av hvilken kontrollgruppe vi benytter. Tolkningen av dette er at effekten av denne nedgangen i andel som får skoletiltak avtar over tid, og at gruppen som i mindre grad får skoletiltak som følge av innstramningen gjør det tilsvarende bra/dårlig på arbeidsmarkedet sammenlignet med gruppen som i større grad fikk skoletiltak. En mulig forklaring på at man finner en signifikant negativ effekt på kort sikt, men som avtar over tid, kan være at selv om skoletiltak fungerer bedre til å komme i arbeid på mellomlang sikt, relativt til de andre tiltakene de i stedet får, så fungerer det relativt sett mindre bra på lang sikt fordi at de som har redusert arbeidsevne likevel har utfordringer med å bli værende i jobb.

En annen mulig forklaring er at de som etter innstramningen ikke fikk skoletiltak valgte å ta dette på et senere tidspunkt. Dette betyr at når vi ser på andel i arbeid ni år etter så er det ikke så stor forskjell i utdanningsnivået mellom de som ble registrert som yrkeshemmet før og etter 1.1.2004, mens det var en større forskjell fem år etter at de ble registrert som yrkeshemmet. For å undersøke nærmere om dette kan være tilfellet ser vi om regelendringen har hatt en effekt på utdanningsnivået når vi måler dette fem, åtte og ni år etter at de først ble registrert som yrkeshemmet. Vi finner ingen signifikant effekt av innstramningen på utdanningsnivået verken fem, åtte eller ni år etter at de ble registrert som yrkeshemmet, se tabell V.0.4 i vedlegget. En mulig forklaring kan være at skoletiltaket de blir tildelt gjør at de får en annen kvalifisering/grad, men ikke fører til at de oppnår høyere utdanningsnivå. Dvs. at de beveger seg horisontalt og ikke vertikalt i utdanningssystemet. Det kan likevel være at de som etter innstramningen ikke fikk et skoletiltak valgte å finansiere dette selv på et senere tidspunkt. Dette kan vi ikke se fra denne tabellen fordi at vi her har fokusert på endringer i utdanningsnivå.

5.2.2 Robusthetssjekk

Som beskrevet i kapittel 3.3 var implementeringen av regelendringen mer gradvis, som betyr at flere av de som ble registrert som yrkeshemmet før 1.1.2004 også ble vurdert under det nye regelverket.

Fra figur 3.3 ser vi at det skjer en endring i andel som får skoletiltak fra og med oktober 2003. I vedlegget viser vi også en figur som viser de samme kullene, men hvor utfallsvariabelen er andel i arbeid ni år etter, se figur V.0.1. Også her ser vi at sesongvariasjonen for 2003/2004-kullet stemmer godt overens med sesongvariasjonen vi observerer for de andre kullene fram til oktober. På grunn av dette gjennomfører vi noen ekstrasjekker for å undersøke om resultatene er uendret om vi ekskluderer de som blir registrert med nedsatt arbeidsevne i oktober–desember.

Tabell 5.3 viser andel som får kvalifisering i det ordinære utdanningssystemet som tiltak når vi ekskluderer de som blir registrert som yrkes hemmet i oktober–desember. Vi ser at i alle spesifikasjonene er nedgangen fortsatt statistisk signifikant, og noe større enn vi fant i tabell 5.1. Dette er som forventet ettersom flere i oktober–desember ble påvirket av innstramningen, dvs. at de ble behandlet under det nye regelverket.

Tabell 5.3 Andel som får i støtte til ordinær utdanning, eks. de som ble registrert i oktober–desember

	(1) 04/05	(2) 01/02	(3) vektet gj.
EtterxÅr	-0.101*** (0.028)	-0.163*** (0.034)	-0.136*** (0.027)
Etter	-0.053* (0.028)	-0.023 (0.038)	-0.022 (0.025)
År	0.185*** (0.023)	-0.031 (0.028)	0.114*** (0.022)
Konstant	0.283*** (0.019)	0.528*** (0.028)	0.358*** (0.017)
Antall obs.	5222	3947	6944

Merk: Alle regresjoner inneholder 7 indikatorvariabler for registermåned med januar/september som referansekategori. Standardfeil er rapportert i parentes. En, to og tre stjerner indikerer at koeffisientene er statistisk signifikante på henholdsvis ti, fem og ett prosent nivå.

Tabell 5.4 viser resultatene når vi bruker samme utvalg som på som i tabell 5.3, men ser på effekten på sysselsetting på mellomlang og lang sikt.

Tabell 5.4 Arbeidsmarkedsutfall. Robusthetssjekk

	Sysselsatt			
	(1) Fem år etter YH	(2) Ni år etter YH	(3) Gjennomsnitt (fem år etter YH – ni år etter YH)	(4) Antall år i arbeid (fem til ni år etter YH)
<i>Kontrollgruppe 01/02</i>				
Etter x År	-0.069** (0.034)	0.023 (0.034)	-0.003 (0.028)	-0.017 (0.141)
Antall obs.	3947	3947	3947	3947
<i>Kontrollgruppe 04/05</i>				
Etter x År	-0.034 (0.030)	-0.023 (0.030)	-0.011 (0.025)	-0.053 (0.126)
Antall obs.	5222	5222	5222	5222
<i>Kontrollgruppe: Vektet gjennomsnitt</i>				
Etter x År	-0.047* (0.028)	-0.010 (0.028)	-0.011 (0.023)	-0.055 (0.116)
Antall obs.	6944	6944	6944	6944

Merk: Alle regresjoner inneholder 7 indikatorvariabler for registermåned med januar/september som referansekategori. Standardfeil er rapportert i parentes. En, to og tre stjerner indikerer at koeffisientene er statistisk signifikante på henholdsvis ti, fem og ett prosent nivå.

Hvis vi fokuserer på sysselsetting fem år etter de ble registrert som yrkeshemmet, ser vi at alle koeffisientene er mindre enn de vi fant i tabell 5.2, og den vi finner når vi bruker 2004/2005 til å kontrollere for sesongvariasjoner ikke lenger statistisk signifikant. Effekten på sysselsetting etter ni år er litt mer negativ enn i tabell 5.2 når vi bruker 2004/2005-kullet, men blitt positiv når vi bruker 2001/2002-kullet. Men ingen av koeffisientene er statistisk signifikante. Det ser altså ikke ut til at det å ekskludere individer som blir registrert som yrkeshemmet i oktober–desember har betydning for hovedresultatet.

Vi gjennomfører også noen ekstra sjekker som viser i regresjonsform at de ulike kullene før oktober hadde tidstrender som stemmer overens. Dette gjøres ved å, i tillegg til de andre regressorene, legge til interaksjonsleddene *august*Etter* og *september*Etter*, hvor august er en indikator variabel som er lik 1 dersom personen ble registrert som yrkeshemmet i august og 0 ellers. Tilsvarende er september er en indikatorvariabel som er lik 1 dersom personen ble registrert som yrkeshemmet i september og 0 ellers. Dersom koeffisienten for interaksjonsleddene ikke er statistisk signifikant forskjellig fra null støtter dette opp om at kohortene hadde like sesongvariasjoner før oktober. Denne metoden for å sjekke for lik trend i forskjell-i-forskjell estimeringer blir ofte referert til som «Granger causality test», se f.eks. Angrist og Pischke (2009). Kort fortalt er tanken at virkning ikke skal skje før årsak. Tabell V.0.3–V.0.5 viser resultatene for disse regresjonene, som med ett unntak støtter opp om at de har lik variasjon før oktober. Unntaket er når vi ser på andel i skoletiltak og bruker 2004/2005 til å kontrollere for sesongvariasjoner.

Oppsummert er det lite i våre analyser som tyder på at en nedgang i andel av de under 26 som får støtte til kvalifisering, sammenlignet med en gruppe som i større grad fikk skoletiltak, fører til at de gjør det bedre eller dårligere når vi ser på andel i arbeid på lang sikt (ni år). Det er verdt å merke seg at det fortsatt var en betydelig andel under 26 år som fikk støtte til skoletiltak etter innstrammingen, fordi at de falt inn under unntaksreglene. Vi kan ikke si noe om resultatet ville vært det samme dersom saksbehandlerne ble fratatt muligheten til å gjøre slike skjønsmessige vurderinger.

En mulig svakhet ved våre analyser at regelendringen kan ha ført til en endring i sammensetningen av de som ble registrert som yrkeshemmede. Det er en viktig forutsetning for analysene at de som blir registrert som yrkeshemmet etter regelendringen er sammenlignbare med de som ble registrert før. For eksempel kan det være slik at unge i alderen 22-25 som kun var interessert i å få støtte til utdanning, ikke forsøkte å bli registrert som yrkeshemmet i det hele tatt etter innstrammingen i regelverket. Men dette virker lite trolig ettersom det for den enkelte ikke krever mye å søke relativt til hva de potensielt kan få. Selv etter innstrammingen var det en betydelig andel som fikk innvilget skoletiltak under unntaksbestemmelser, og ingen hadde perfekt informasjon om de ville havne under unntaket uten å søke. I tillegg har vi gjort noen undersøkelser for å se om det er tegn til endringer i søkermassen, og finner lite støtte for dette.

6 Konklusjon

I denne studien ser vi på hvilken konsekvens en innstramming i muligheten til kvalifisering i det ordinære utdanningssystemet har hatt på overgangen til arbeidsmarkedet for unge med nedsatt arbeidsevne. Dette tiltaket har vært et av de mest brukte arbeidsmarkedstiltakene for denne brukergruppen, men fra 2004 valgte man å heve aldersgrensen for mottak av denne støtten for å unngå at folketrygden finansierte ordinære utdanningsløp. Man hadde imidlertid liten kunnskap om hvilke tiltak som var best egnet for denne gruppen, og det var en mulig fare for at unge yrkeshemmede som ble påvirket av denne regelendringen da fikk et tiltak som fungerte dårligere til å få dem over i jobb.

Tidligere forskning har vist at det er en positiv sammenheng mellom utdanningsnivå og blant annet helse og deltaking i arbeidslivet. Ettersom unge, i alderen 22–25, med nedsatt arbeidsevne har betydelig lavere utdanningsnivå enn sine jevnaldrende, kan det å gi dem støtte til utdanning tenkes å bidra til å øke tilknytningen til arbeidsmarkedet.

Etter innstrammingen var det færre i alderen 22–25 år som fikk innvilget støtte til ordinær utdanning, noe som var i tråd med hensikten. En nedgang i kvalifisering i det ordinære utdanningssystemet ble fulgt av en økning i andel som fikk tiltak i både ordinær og skjermet virksomhet. På mellomlang sikt, rundt fem år etter at de ble registrert med nedsatt arbeidsevne, finner vi at litt færre var i arbeid av gruppen som ble yrkeshemmet etter innstrammingen, men på litt lengre sikt ser det ut til at denne negative effekten forsvinner. På lang sikt ser det dermed ut som at de ikke har tatt skade av innstrammingen med tanke på sysselsetting. Samtidig er det heller ingenting som tyder på at de har gjort det bedre på arbeidsmarkedet. Det kan dermed se ut som at en heving av aldersgrensen førte til en reduksjon i andel som fikk skoletiltak, uten at det denne endringen hadde nevneverdige konsekvenser for overgangen til arbeidsmarkedet på lang sikt for denne gruppen.

En mulig forklaring på at man finner en signifikant negativ effekt på kort sikt, men som avtar over tid, kan være at selv om skoletiltak fungerer bedre til å komme i arbeid på mellomlang sikt, så forsvinner dette over tid fordi de som har redusert arbeidsevne likevel har utfordringer med å bli værende i jobb. En annen mulig forklaring er at de som etter innstrammingen ikke fikk skoletiltak valgte å kompensere for dette selv ved å ta videre utdanning på et senere tidspunkt.

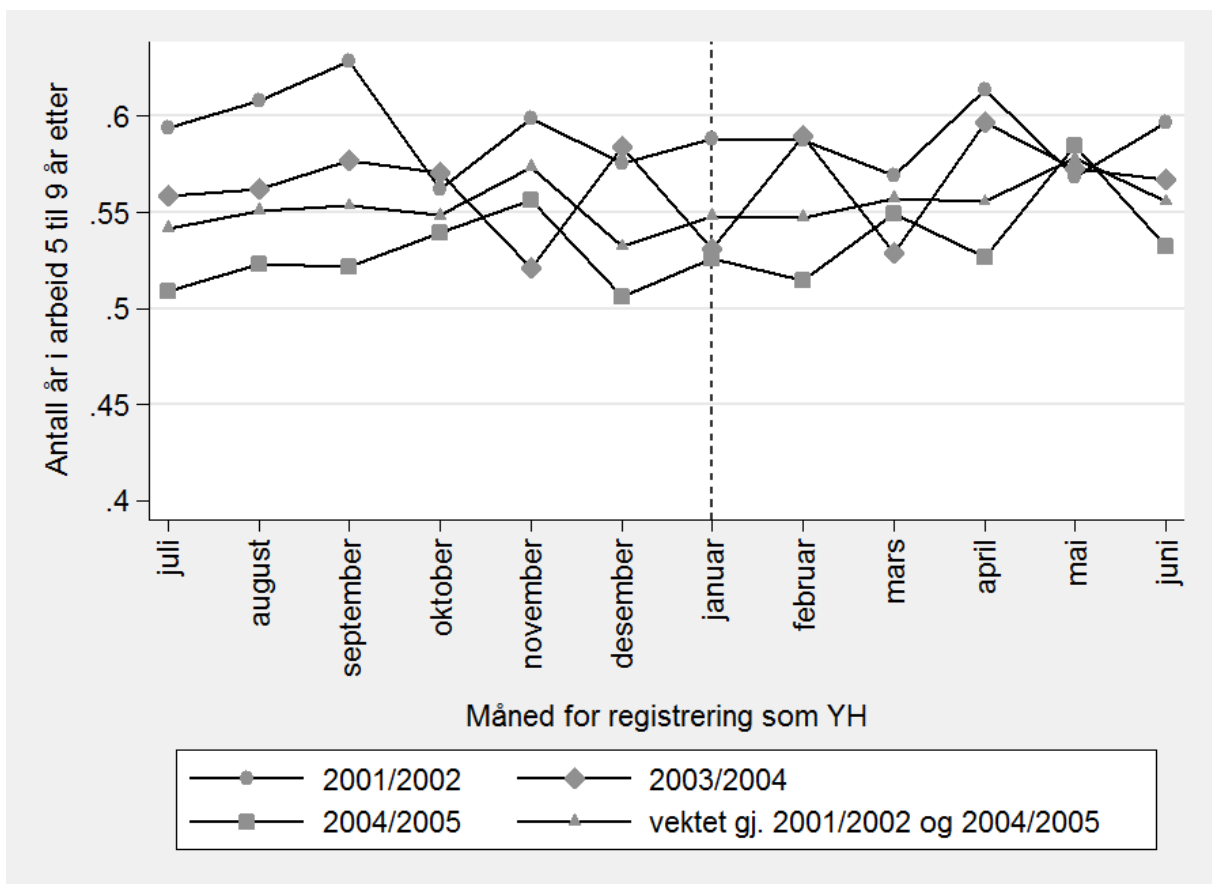
Det er viktig å merke seg at en del av de som skulle vurderes etter de nye reglene som hadde som hovedprinsipp at unge under 26 år ikke skulle kunne få kvalifisering i ordinære utdanning, likevel fikk skoletiltak. Dette skyldes saksbehandlernes mulighet til å gjøre skjønnsmessige vurderinger. Vi kan ikke si noe om resultatet ville vært det samme dersom saksbehandlerne *ikke* hadde hatt mulighet til å gjøre skjønnsmessige vurderinger.

Referanser

- Aakvik, A. (2003). Estimating the employment effects of education for disabled workers in Norway. *Empirical economics*, 28(3), 515-533.
- Angrist, J.D., Pischke, J.S. (2009). *Mostly harmless econometrics: an empiricist's companion*. Vol. 1. Princeton: Princeton university press.
- Bråten, M., Vetvik, K. (2011), *Personer med nedsatt arbeidsevne – Hvem er de?* Arbeid og Velferd 1-2011.
- Ot.prp. nr. 13, 2003–2004. *Om lov om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (ytelser under yrkesrettet attføring mv.)*, Arbeids- og sosialdepartementet.
- ECON Analyse (2006). *Stønad til skolegang som attføringstiltak- virkninger av regelendringer*. Rapport 2006-023.
- Cools, S., Fiva, J. og Kirkeøen, L. (2015). Causal effects of paternity leave on children and parents. *The Scandinavian Journal of Economics*, 117(3), 801-828.
- Dahl, E., & Lorentzen, T. (2005). What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway. *International Journal of Social Welfare*, 14(2), 86-98.
- Dustmann, C. og Schönberg, U. (2012). Expansions in maternity leave coverage and children's long-term outcomes. *American Economic Journal: Applied Economics*, 4(3), 190-224.
- Ekberg, J., Eriksson, R., og Friebel, G. (2013). Parental leave—A policy evaluation of the Swedish “Daddy-Month” reform. *Journal of Public Economics*, 97, 131-143.
- Frolich, M., Heshmati, A. og Lechner, M. (2004). A microeconomic evaluation of rehabilitation of long-term sickness in Sweden. *Journal of Applied Econometrics*, 19(3), 375-396.
- Grøgaard, J. (1998). Ordinær skolegang for yrkeshemmede. FAFO-rapport 255, 1998.
- Hardoy, I., Røed, K. og Zang, T. (2006). Aetats kvalifiserings-og oppl-En empirisk analyse av seleksjon og virkninger. *Rapport*, 4, 2006.
- Lalive, R. og Zweimuller, J. (2009). How does parental leave affect fertility and return to work? Evidence from two natural experiments. *The Quarterly Journal of Economics*, 1363-1402.
- Lalive, R., Zweimuller, J., Schlosser, A., Steinhauer, A. (2013). Parental leave and mothers' careers: the relative importance of job protection and cash benefits. *The Review of Economic Studies*.
- Lee, D. S og Lemieux, T. (2010). Regression discontinuity designs in economics. *Journal of economic literature*, 48(2), 281-355.
- Løyland, K. og Bergsgard, N. A. (2004). Utdanning til arbeid? Bruk av ordinær utdanning som tiltak for yrkeshemmede. Telemarksforskning, Rapport nr. 216.
- Markussen, S. og Røed, K. (2014). The impacts of vocational rehabilitation. *Labour Economics*, 31, 1-13.
- Møller, G. (2005). Yrkeshemmede med psykiske lidelser. Telemarksforskning, Rapport nr. 6, 2005.
- Ot.prp. nr. 13 (2003-2004). *Om lov om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (ytelser under yrkesrettet attføring mv.)*
- PROBA Samfunnsanalyse (2011). *Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne - en litteratur studie*. Rapport 02-2011.
- Statistisk Sentralbyrå 2016: <https://www.ssb.no/utdanning/nokkeltall/utdanning>.
- Sutterud, L. (2016). *Personer med nedsatt arbeidsevne og mottakere av arbeidsavklaringspenger*. NAV.

Vedlegg

Figur V.0.1 Andel i arbeid ni år etter YH for kohortene 2003/2004 og 2004/2005 og 2001/2003



Tabell V.0.1 Endring i tiltak

	Andel i ulike tiltak			
	(1)	(2)	(3)	(4)
	ordinær virksomhet	kurs	skjermet virksomhet	ikke tiltak
<i>Kontrollgruppe 01/02</i>				
Etter x År	0.039*	-0.013	0.018	0.042**
	(0.020)	(0.014)	(0.022)	(0.019)
Antall obs.	3947	3947	3947	3947
<i>Kontrollgruppe 04/05</i>				
Etter x År	0.016	-0.007	0.050**	0.005
	(0.019)	(0.016)	(0.022)	(0.017)
Antall obs.	6772	6772	6772	6772
<i>Kontrollgruppe: Vektet gjennomsnitt</i>				
Etter x År	0.026	-0.006	0.039**	0.019
	(0.017)	(0.013)	(0.019)	(0.016)
Antall obs.	6944	6944	6944	6944

Merk: Alle regresjoner inneholder 7 indikatorvariabler for registermåned med januar/september som referansekategori. Standardfeil er rapportert i parentes. En, to og tre stjerner indikerer at koeffisientene er statistisk signifikante på henholdsvis ti, fem og ett prosent nivå.

Tabell V.0.2 Endring i tiltak, ekskluderer de som blir registrert som yrkeshemmet i oktober–desember

	Andel i ulike tiltak			
	(1)	(2)	(3)	(4)
	ordinær virksomhet	kurs	skjermet virksomhet	ikke tiltak
<i>Kontrollgruppe 01/02</i>				
Etter x År	0.058**	0.003	0.056**	0.047**
	(0.024)	(0.017)	(0.028)	(0.023)
Antall obs.	3947	3947	3947	3947
<i>Kontrollgruppe 04/05</i>				
Etter x År	0.030	0.000	0.065**	0.005
	(0.023)	(0.019)	(0.026)	(0.020)
Antall obs.	5222	5223	5224	5225
<i>Kontrollgruppe: Vektet gjennomsnitt</i>				
Etter x År	0.044**	0.006	0.066***	0.019
	(0.021)	(0.016)	(0.023)	(0.019)
Antall obs.	6944	6945	6946	6947

Merk: Alle regresjoner inneholder 7 indikatorvariabler for registermåned med januar/september som referansekategori. Standardfeil er rapportert i parentes. En, to og tre stjerner indikerer at koeffisientene er statistisk signifikante på henholdsvis ti, fem og ett prosent nivå.

Tabell V.0.3 Andel som får i støtte til ordinær utdanning, eks. de som ble registrert i oktober–desember. Granger test

	(1)	(2)	(3)
	04/05	01/02	vektet gj.
Etter x År	-0.128*** (0.040)	-0.142*** (0.051)	-0.157*** (0.040)
Etter	-0.044 (0.029)	-0.034 (0.043)	-0.017 (0.026)
År	0.213*** (0.037)	-0.052 (0.047)	0.134*** (0.036)
februar	0.011 (0.028)	0.002 (0.034)	0.010 (0.025)
mars	0.014 (0.028)	0.017 (0.033)	0.017 (0.025)
april	0.017 (0.027)	0.043 (0.034)	0.021 (0.025)
mai	0.020 (0.028)	0.034 (0.034)	0.029 (0.025)
juni	0.048* (0.027)	0.036 (0.033)	0.040 (0.024)
juli	0.124*** (0.032)	-0.014 (0.048)	0.095*** (0.027)
august	0.040 (0.031)	0.027 (0.049)	0.045* (0.027)
juli*Etter	-0.105* (0.054)	0.034 (0.066)	-0.075 (0.053)
August*Etter	0.018 (0.055)	0.031 (0.069)	0.014 (0.055)
Konstant	0.274*** (0.021)	0.540*** (0.034)	0.353*** (0.018)
Antall obs.	5222	3947	6944

Merk: Alle regresjoner inneholder 7 indikatorvariabler for registermåned (februar–august) med januar/september som referansekategori. Standardfeil er rapportert i parentes. En, to og tre stjerner indikerer at koeffisientene er statistisk signifikante på henholdsvis ti, fem og ett prosent nivå.

Tabell V.0.4 Effekt av innstramming på utdanningsnivået, eks. de som ble registrert i oktober–desember

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	vgs, 5 år	vgs, 8 år	vgs, 9 år	HU, 5 år	HU, 8 år	HU, 9 år
<i>Kontrollgruppe 01/02</i>						
Etter x År	-0.001 (0.034)	0.003 (0.034)	0.003 (0.034)	-0.001 (0.034)	0.003 (0.034)	0.003 (0.034)
Antall obs.	3947	3947	3947	3947	3948	3949
<i>Kontrollgruppe 04/05</i>						
Etter x År	-0.029 (0.030)	-0.016 (0.030)	0.016 (0.029)	0.011 (0.029)	0.016 (0.029)	0.011 (0.029)
Antall obs.	6772	6772	6772	6772	6772	6772

Merk: Alle regresjoner inneholder 7 indikatorvariabler for registermåned (februar–august) med januar/september som referansekategori. Standardfeil er rapportert i parentes. En, to og tre stjerner indikerer at koeffisientene er statistisk signifikante på henholdsvis ti, fem og ett prosent nivå. Kolonne (1) er en indikator variabel som er lik 1 dersom personen har videregående som høyeste fullførte utdanning fem år etter at den ble registrert som yrkeshemmet. Tilsvarende gjelder for kolonne (2)-(6).

Tabell V.0.5 Arbeidsmarkedsutfall. Ekskluderer oktober-desember. Granger test. Kontrollgruppe 2004/2005

	(1) Fem år etter	(2) Ni år etter	(3) Gjennomsnitt fem til 9 år etter	(4) Totalt antall år i arbeid fem til ni år etter
Etter x År	-0.070 (0.043)	-0.029 (0.043)	-0.039 (0.037)	-0.197 (0.183)
Etter	0.028 (0.032)	-0.004 (0.032)	0.002 (0.027)	0.008 (0.134)
År	0.091** (0.040)	0.055 (0.040)	0.063* (0.033)	0.316* (0.167)
februar	-0.032 (0.031)	0.015 (0.031)	0.004 (0.026)	0.019 (0.129)
mars	-0.035 (0.030)	0.007 (0.030)	-0.001 (0.025)	-0.006 (0.125)
april	-0.005 (0.030)	0.030 (0.030)	0.022 (0.025)	0.109 (0.125)
mai	0.018 (0.030)	0.043 (0.030)	0.034 (0.026)	0.170 (0.128)
juni	0.008 (0.029)	0.021 (0.029)	0.009 (0.025)	0.047 (0.123)
juli	0.005 (0.035)	-0.013 (0.035)	-0.001 (0.030)	-0.006 (0.148)
august	0.012 (0.034)	0.001 (0.034)	0.008 (0.029)	0.039 (0.143)
juli*Etter	-0.048 (0.059)	-0.005 (0.059)	-0.035 (0.050)	-0.175 (0.248)
August*Etter	-0.068 (0.060)	-0.016 (0.060)	-0.058 (0.050)	-0.290 (0.251)
Konstant	0.516*** (0.023)	0.522*** (0.023)	0.523*** (0.019)	2.615*** (0.096)
Antall obs.	5222	5222	5222	5222

Merk: Alle regresjoner inneholder 7 indikatorvariabler for registermåned (januar–august) med januar/september som referansekategori. Standardfeil er rapportert i parentes. En, to og tre stjerner indikerer at koeffisientene er statistisk signifikante på henholdsvis ti, fem og ett prosent nivå.

Tabell V.0.6 Arbeidsmarkedsutfall. Ekskluderer oktober-desember. Granger test. Kontrollgruppe 2001/2002

<i>Kontrollgruppe 2001/2002</i>				
	(1) Fem år etter	(2) Ni år etter	(3) Gjennomsnitt fem til 9 år etter	(4) Totalt antall år i arbeid fem til ni år etter
Etter x År	-0.119** (0.052)	0.030 (0.051)	-0.030 (0.042)	-0.148 (0.212)
Etter	0.049 (0.044)	-0.059 (0.044)	-0.018 (0.036)	-0.092 (0.181)
År	0.132*** (0.048)	-0.052 (0.047)	0.011 (0.039)	0.055 (0.196)
februar	0.038 (0.034)	0.033 (0.034)	0.032 (0.028)	0.161 (0.140)
mars	-0.012 (0.034)	-0.018 (0.034)	0.002 (0.028)	0.008 (0.139)
april	0.052 (0.034)	0.047 (0.034)	0.058** (0.028)	0.289** (0.142)
mai	0.006 (0.035)	0.014 (0.034)	0.015 (0.028)	0.076 (0.142)
juni	0.036 (0.033)	0.022 (0.033)	0.023 (0.027)	0.114 (0.137)
juli	0.018 (0.049)	-0.035 (0.048)	-0.015 (0.040)	-0.077 (0.199)
august	0.040 (0.050)	-0.020 (0.050)	0.012 (0.041)	0.062 (0.205)
juli*Etter	-0.061 (0.068)	0.017 (0.067)	-0.021 (0.056)	-0.103 (0.278)
August*Etter	-0.096 (0.070)	0.006 (0.069)	-0.062 (0.057)	-0.312 (0.287)
Konstant	0.475*** (0.035)	0.629*** (0.035)	0.575*** (0.029)	2.876*** (0.144)
Antall obs.	3947	3947	3947	3947

Merk: Alle regresjoner inneholder 7 indikatorvariabler for registermåned (januar–august) med januar/september som referansekategori. Standardfeil er rapportert i parentes. En, to og tre stjerner indikerer at koeffisientene er statistisk signifikante på henholdsvis ti, fem og ett prosent nivå.

Tabelloversikt

Tabell 3.1 Balansetest	22
Tabell 4.1 Tiltak gitt til unge i aldersgruppen 22–25.....	24
Tabell 4.2 Bakgrunnsvariabler for de som ble registrert som yrkeshemmet i perioden høsten 2004–våren 2005.....	25
Tabell 5.1 Reduksjon i støtte til ordinær utdanning	27
Tabell 5.2 Arbeidsmarkedsutfall. Effekten av en innstramming i støtte til ordinær utdanning.	28
Tabell 5.3 Andel som får i støtte til ordinær utdanning, eks. de som ble registrert i oktober–desember.....	30
Tabell 5.4 Arbeidsmarkedsutfall. Robusthetssjekk.....	30
Tabell V.0.1 Endring i tiltak.....	35
Tabell V.0.2 Endring i tiltak, ekskluderer de som blir registrert som yrkeshemmet i oktober–desember.....	35
Tabell V.0.3 Andel som får i støtte til ordinær utdanning, eks. de som ble registrert i oktober–desember. Granger test.....	36
Tabell V.0.4 Effekt av innstramming på utdanningsnivået, eks. de som ble registrert i oktober–desember.....	37
Tabell V.0.5 Arbeidsmarkedsutfall. Ekskluderer oktober–desember. Granger test. Kontrollgruppe 2004/2005.....	38
Tabell V.0.6 Arbeidsmarkedsutfall. Ekskluderer oktober–desember. Granger test. Kontrollgruppe 2001/2002.....	39

Figuroversikt

Figur 3.1 Hendelsesforløpet fra lovforslaget ble fremmet til det tredje i kraft.	15
Figur 3.2 Andel som får innvilget støtte til ordinær utdanning blant personer i alderen 22–25 år	17
Figur 3.3 Andel som får innvilget støtte til ordinær utdanning for 2001/2002, 2003/2004 og 2004/2005.....	19
Figur 3.4 Dato for registrering som yrkeshemmet hos Aetat.....	20
Figur 3.5 Antall registrert med nedsatt arbeidsevne i aldersgruppen 22-25 per måned.....	21
Figur V.0.1 Andel i arbeid ni år etter YH for kohortene 2003/2004 og 2004/2005 og 2001/2003.....	34

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no