



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AFI

# Midlertidig lønnstilskudd – hvem deltar, når, og hva er utfallet?

**Magne Bråthen**

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY  
STORBYUNIVERSITETET

AFI-notat nummer 2023:06

Midlertidig lønnstilskudd – hvem deltar, når, og hva er utfallet?

Forfatter: Magne Bråthen

Prosjekt: Lønnstilskudd – hvem deltar, når, og hva er utfallet?

Prosjektleder: Magne Bråthen

Oppdragsgiver: NHO Arbeid & Inkludering (NHO AI) og Arbeidssamvirkenes Landsforening (ASVL)

ISBN

ISSN 2703-9617 (online)

© Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet – storbyuniversitetet, 2023

© Work Research Institute (AFI), OsloMet – Oslo Metropolitan University, 2023

© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without permission from the author.

Arbeidsforskningsinstituttet  
OsloMet – storbyuniversitetet  
Pb. 4 St. Olavs plass  
0130 OSLO

Work Research Institute (AFI)  
OsloMet – Oslo Metropolitan University  
P.O.Box 4 St. Olavs plass  
N-0130 OSLO

Telefon: +47 93 29 80 30

E-post: [postmottak-afi@oslomet.no](mailto:postmottak-afi@oslomet.no)

Webadresse: [oslomet.no/om/afi](https://oslomet.no/om/afi)

Publikasjonen kan lastes ned gratis fra [arkivet](#)

Publications are available for free download from [the archive](#)

## Forord

Bransjeorganisasjonene NHO Arbeid & Inkludering (NHO AI) og Arbeidssamvirkenes Landsforening (ASVL) organiserer til sammen rundt 300 bedrifter som leverer arbeidsrettede tiltak til NAVs brukere. Dette er tiltak som gir opplæring, arbeidstrening og praksis til personer utenfor arbeidslivet, og som utgjør et viktig bidrag for å nå målet om et mer inkluderende arbeidsliv. Arbeidsmarkedstiltakene medlemsbedriftene tilbyr, er i stor grad rettet mot såkalte utsatte grupper i arbeidsmarkedet. I mange tilfeller vil de inngå i et oppfølgingsløp bestående av flere tiltak, som sammen skal bidra til å sette deltakerne i stand til å møte de krav som arbeidslivet eller spesifikke stillinger setter. Tiltakene er med andre rettet mot tilbudssiden i arbeidsmarkedet. Mot etterspørselssiden, det vil si bedriftene som har behov for arbeidskraft, kan NAV tilby midlertidige lønnstilskudd. Formålet er å motivere arbeidsgivere til å ansette personer som ellers ville hatt lavere sjanser på arbeidsmarkedet, ved å redusere den økonomiske risikoen ved ansettelsen.

Midlertidig lønnstilskudd tildeles i økende grad personer som står lenger utenfor arbeidsmarkedet. Dette omfatter grupper med ulike typer utfordringer og ulik grad av oppfølgingsbehov. Derfor ønsker de to bransjeorganisasjonene en kartlegging av hvordan midlertidig lønnstilskudd er blitt benyttet for de brukerne NAV har klassifisert som med nedsatt arbeidsevne. De ønsket å få et bilde av hvilke grupper som rekrutteres inn i tiltaket, hvordan midlertidig lønnstilskudd inngår i oppfølgingsløp hvor også tiltakene som tilbys av medlemsbedriftene inngår, og å synliggjøre hvilke resultater deltakere på medlemsbedriftenes tiltak kan oppnå i samspill med lønnstilskudd.

For å besvare disse problemstillingene har AFI utarbeidet en kvantitativ analyse av tiltaksdeltakelsen til de med nedsatt arbeidsevne. Analysen er basert på opplysninger fra administrative registre, og omfatter alle som startet et midlertidig lønnstilskudd i perioden fra mars 2010 til og med desember 2019.

Takk til Kenneth Stien (NHO AI) og Dag Sandvik (ASVL) for nyttige innspill underveis i prosjektet, og til Knut Fossetøl (AFI) som har bidratt med kvalitetssikring av notatet.

Magne Bråthen, prosjektleder

Oslo, 23. juni 2023

# Innhold

<b>Forord .....</b>	<b>1</b>
<b>Sammendrag .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Innledning.....</b>	<b>6</b>
1.1 Bakgrunn.....	6
1.2 Notatets oppbygging.....	8
<b>2 Hva forskningen sier om effekter av og rekruttering til lønnstilskudd .....</b>	<b>10</b>
2.1 Tiltakseffekter .....	10
2.2 Rekruttering .....	10
<b>3 Data og metode.....</b>	<b>12</b>
3.1 Data fra administrative registre .....	12
3.2 Metodisk tilnærming.....	12
<b>4 Rekruttering til midlertidig lønnstilskudd.....</b>	<b>14</b>
4.1 Kjennetegn ved deltakere på midlertidig lønnstilskudd med nedsatt arbeidsevne... 14	
4.2 Sannsynligheter for tiltaksdeltakelse .....	15
<b>5 Midlertidig lønnstilskudd i tiltaksløp.....</b>	<b>17</b>
<b>6 Overgang fra midlertidig lønnstilskudd til arbeid.....</b>	<b>19</b>
6.1 Andelen tiltaksdeltakere i arbeid .....	19
6.2 Jobbsannsynligheter.....	22
<b>7 Oppsummering og diskusjon.....</b>	<b>24</b>
7.1 Overvåking av rekrutteringen til midlertidig lønnstilskudd.....	24
7.2 Evalueringer av tiltaksløp .....	25
7.3 Midlertidig lønnstilskudd i oppfølgingsløp .....	25
<b>Vedlegg - Tiltaksgrupper .....</b>	<b>29</b>
<b>Vedlegg - Tabeller.....</b>	<b>30</b>

## Figurer

Figur 1 Deltakere på lønnstilskudd 2010 - 2022. Antall. Kilde: NAV .....	7
Figur 2 Deltakere på midlertidig lønnstilskudd med nedsatt arbeidsevne. 2010 - 2022. Kilde: NAV .....	8
Figur 3 Personer med nedsatt arbeidsevne som har påbegynt ett eller flere arbeidsmarkedstiltak i perioden mars 2010 til og med desember 2019, etter utvalgte kjennetegn og om de har deltatt på midlertidig lønnstilskudd. Kilde: Data fra administrative registre .....	15
Figur 4 Personer med nedsatt arbeidsevne som har påbegynt et midlertidig lønnstilskudd i perioden mars 2010 til og med desember 2019 etter antall arbeidsrettede tiltak før Lønnstilskudd. Kilde: Data fra ARENA .....	17
Figur 5 Personer med nedsatt arbeidsevne som har påbegynt et midlertidig lønnstilskudd i perioden mars 2010 til og med desember 2019, etter siste tiltak før Lønnstilskudd. Kilde: Data fra ARENA .....	18
Figur 6 Andelen personer med nedsatt arbeidsevne som har påbegynt et midlertidig Lønnstilskudd i perioden mars 2010 til og med desember 2019 og som er i arbeid målt november 2 år etter tiltaksstart, etter utvalgte kjennetegn. Kilde: Data fra administrative registre .....	20
Figur 7 Andelen personer med nedsatt arbeidsevne som har påbegynt et Lønnstilskudd i perioden mars 2010 til og med desember 2019 og som er i arbeid målt 2 år etter tiltaksstart, etter antall tiltak før Lønnstilskudd. Kilde: Data fra administrative registre .....	21
Figur 8 Andelen personer med nedsatt arbeidsevne som har påbegynt et Lønnstilskudd i perioden mars 2010 til og med desember 2019 og som er i arbeid målt 2 år etter tiltaksstart, etter tiltakstype før Lønnstilskudd. Kilde: Data fra administrative registre .....	21

## Tabeller

Tabell 1 Beregnede deltaker-sannsynligheter (OLS) for at første tiltak er midlertidig lønnstilskudd, sammenlignet med henholdsvis et Opplæringstiltak, Oppfølgingstiltak og Arbeidspraksis for en gitt referanseperson*. Prosent. Kilde: Data fra administrative registre .....	16
Tabell 2 Beregnede jobb sannsynligheter (OLS) målt november 2 år etter start på midlertidig Lønnstilskudd for en gitt referanseperson*. Prosent. Kilde: Data fra administrative registre .....	23

## Sammendrag

Det er en politisk målsetting at arbeidsmarkedstiltaket midlertidig lønnstilskudd skal rettes mot utsatte grupper i arbeidslivet. Ved å gi økonomisk støtte til arbeidsgiverne, skal disse motiveres til å ansette personer de ellers ikke ville ansatt. I dette AFI-notatet presenteres en analyse av alle deltakere på midlertidig lønnstilskudd i perioden fra mars 2010 til desember 2019, som NAV har klassifisert som med nedsatt arbeidsevne.

Resultatene indikerer at det i rekrutteringen til dette tiltaket prioriteres personer som også har høyere sannsynlighet for å komme i jobb. I tillegg viser analysen at for langt de fleste av de med nedsatt arbeidsevne, inngår midlertidig lønnstilskudd som en del av et tiltaksløp. Om lag fire av fem av har vært innom et annet arbeidsrettet tiltak før de deltar på midlertidig lønnstilskudd.

Målet med midlertidig lønnstilskudd er at deltakerne skal over i et ordinært ansettelsesforhold etter tiltaket er fullført. I underkant av 70 prosent er da også registrert i jobb to år etter tiltaksstart. Analysen som presenteres omfatter beregninger av hva som påvirker sannsynligheten for å komme over i arbeid for tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne. Disse indikerer at jobbsannsynligheten øker hvis deltakerne også har vært innom arbeidspraksis eller et opplæringstiltak forut for det midlertidige lønnstilskuddet.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

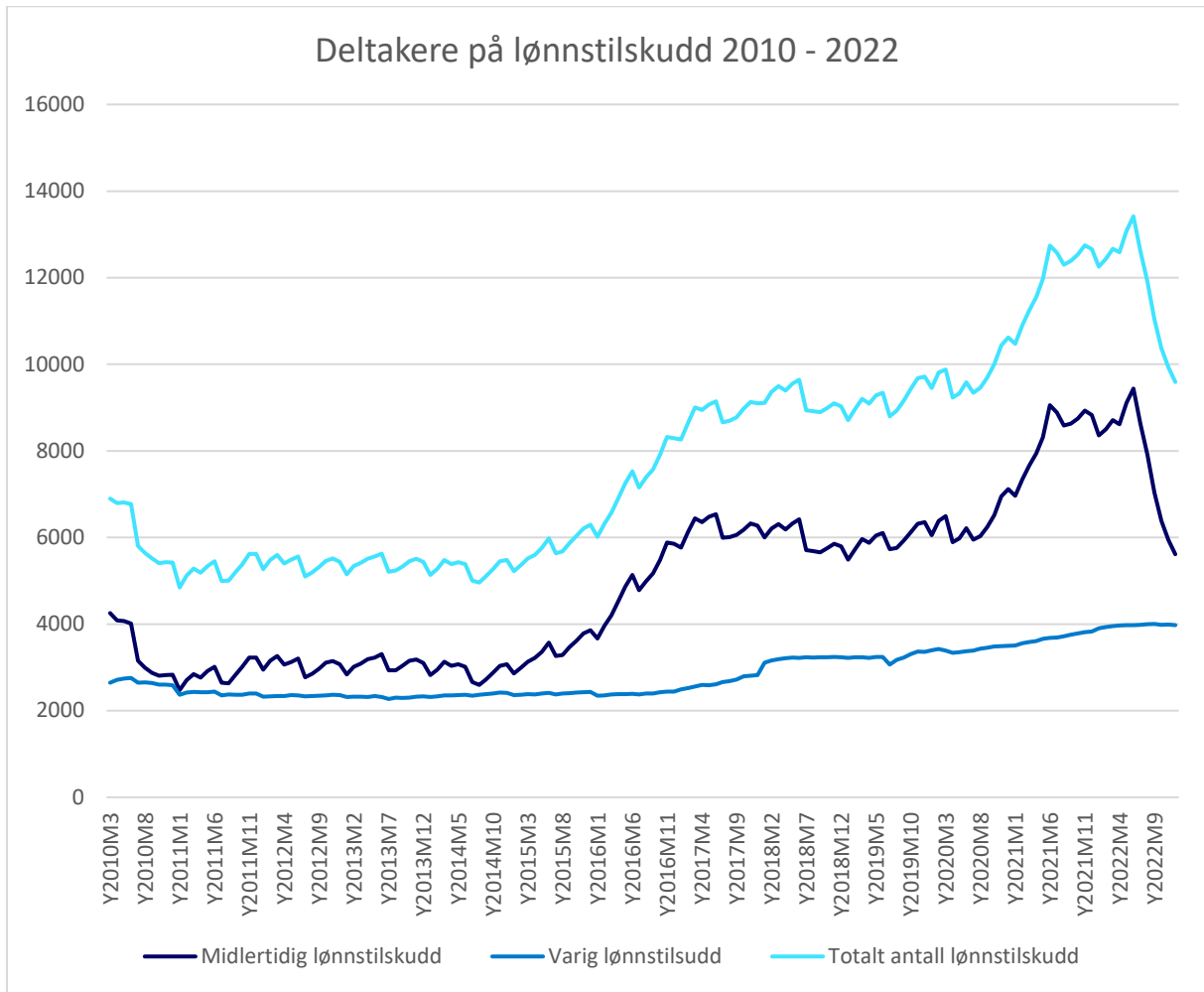
Arbeidsmarkedstiltakene er blant myndighetenes mest sentrale virkemidler for å nå målene om å øke sysselsettingen og hindre utstøting fra arbeidslivet. Gjennom tiltakene skal NAV tilby opplæring, arbeidstrening og praksis til personer med behov for arbeidsrettet oppfølging for å komme ut i jobb. Ved å styrke kompetansen til arbeidssøkere skal denne satsingen ikke bare redusere arbeidsledigheten, men også bidra til inkludering av sårbare grupper i arbeidsstyrken.

Tiltaksporteføljen NAV har til rådighet er imidlertid ikke kun rettet inn mot tilbudssiden i arbeidsmarkedet, det vil si mot arbeidssøkerne selv. I den senere tid er det både i faglitteraturen om arbeidsinkludering og i myndighetenes prioriteringer i den aktive arbeidsmarkedspolitikken blitt lagt mer vekt på arbeidsgivernes rolle. Dette har ført til økt fokus på såkalte etterspørselsorienterte virkemidler, som altså retter seg mot bedriftene som ansetter. Midlertidig lønnstilskudd er et typisk eksempel på et slikt tiltak.

Midlertidig lønnstilskudd skal motivere arbeidsgivere til å ansette personer som står utenfor arbeidslivet, ved at NAV subsidierer lønnen til tiltaksdeltakerne i en gitt periode. I Norge kan tilskuddet gis i inntil 12 måneder for arbeidssøkere, dekke 40 prosent av lønnen i inntil seks måneder, og deretter 30 prosent. Hvis deltakerne på tiltaket har nedsatt arbeidsevne, kan tiltaksperioden utvides til inntil 24 måneder. For denne gruppen dekkes 60 prosent av lønnen i inntil ett år, og deretter 50 prosent.

En rekke forskningsstudier, både nasjonalt og internasjonalt, har funnet at tiltaket i overveiende grad gir positive resultater for deltakerne, målt i overgang til jobb i det ordinære arbeidslivet. Med evalueringsstudier som en del av kunnskapsgrunnlaget, er da også lønnstilskudd viet større plass i den aktive arbeidsmarkedspolitikken i Norge. I Figur 1 vises utviklingen i antall deltakere på henholdsvis midlertidig og varig lønnstilskudd, fra tidspunktet da Arbeidsinkluderingspengen ble innført i mars 2010 til utgangen av 2022. Denne perioden er preget av jevn økning i antall personer som har deltatt midlertidig lønnstilskudd. Fra det laveste nivået i begynnelsen av 2011, hvor om lag 2 400 var registrert på tiltaket ved utgangen av februar, økte antallet med 7 000 personer til i overkant av 9 400 i juni 2022. De siste seks månedene i 2022 ble antallet imidlertid redusert noe.

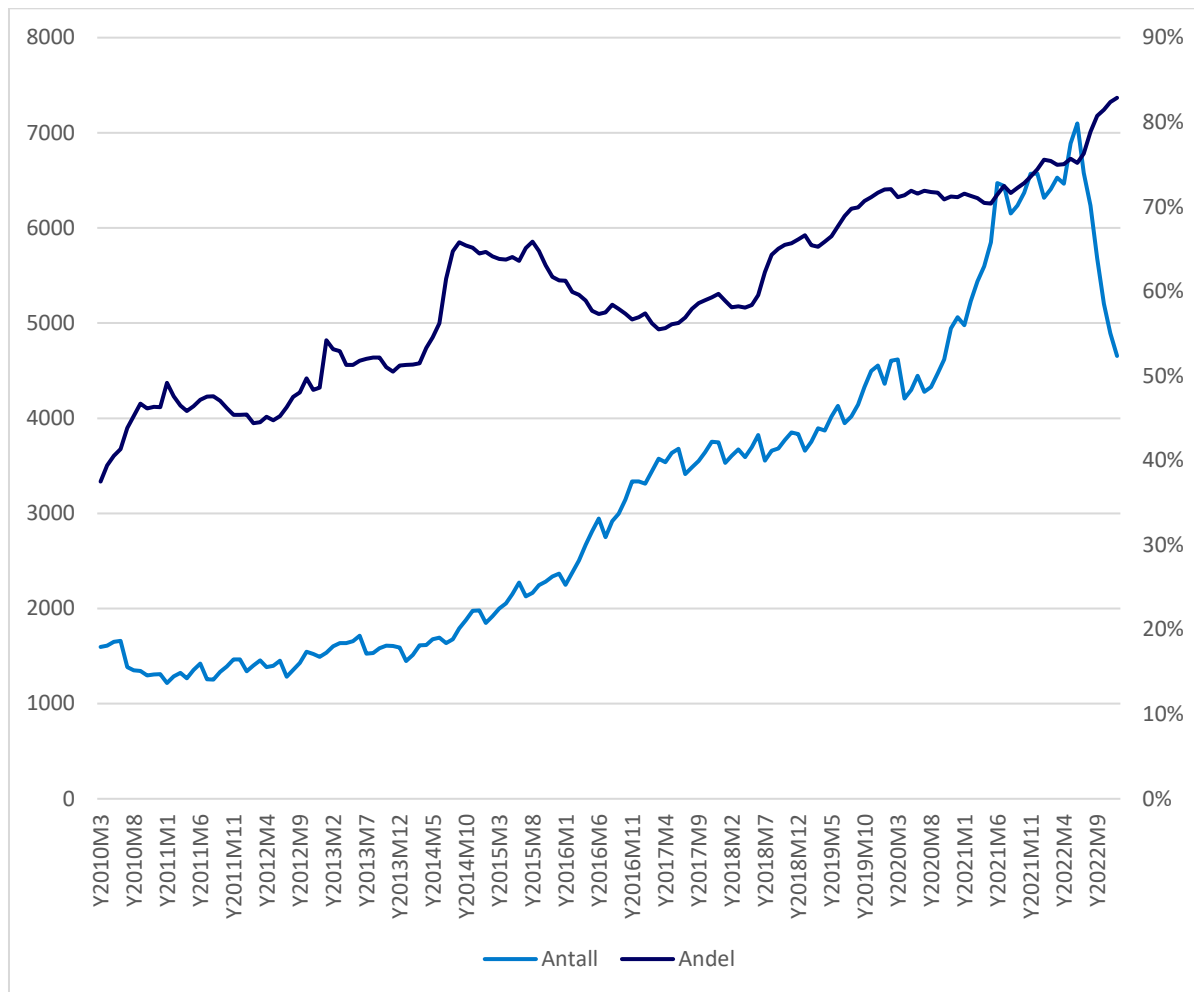
Figur 1 Deltakere på lønnstilskudd 2010 - 2022. Antall. Kilde: NAV



Selv med denne økningen i antall tiltaksplasser, foreslo Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe i NOU-en Arbeid og inntektssikring — Tiltak for økt sysselsetting (NOU 2019: 7) en «betydelig økt bruk av lønnstilskudd for å inkludere flere i arbeidslivet». Videre ble det anbefalt at tilskuddet burde «målrettes mot utsatte grupper som har særlige vanskeligheter for å komme i jobb», og at det bør være tidsavgrenset. Hvis myndighetene legger disse anbefalingene til grunn for fremtidige prioriteringer i den aktive arbeidsmarkedspolitikken, vil det bety at midlertidig lønnstilskudd vil utgjøre en høyere relativ andel av de totale tiltaksmidlene som skal rettes mot personer med sammensatte utfordringer i årene fremover.

Ser vi på tiltaksstatistikken fra NAV er om lag fire av fem av de som er registrert på et midlertidig lønnstilskudd, deltakere som i NAV er klassifisert som brukere med nedsatt arbeidsevne. I tillegg er målgruppen med varig lønnstilskudd personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne. De siste ti årene har det også vært en økt bruk av lønnstilskudd mot disse brukerne i NAV (se Figur 2). Det betyr at lønnstilskudd allerede i stor grad tilbys personer med helsemessige eller andre utfordringer, og at antallet er økende.



**Figur 2 Deltakere på midlertidig lønnstilskudd med nedsatt arbeidsevne. 2010 - 2022. Kilde: NAV**

## 1.2 Notatets oppbygging

Personer med nedsatt arbeidsevne er en sammensatt gruppe. Den består av NAV-brukere med ulike helseutfordringer, arbeidserfaring, utdanningsbakgrunn, og annen arbeidsrelevant kompetanse. Dette gjør at behovet for oppfølging og bistand underveis i et arbeidsrettet oppfølgingsløp vil være svært forskjellig. Forskningen rundt lønnstilskudd, som oppsummeres i kapittel 2, antyder imidlertid at det er kandidater som også har en høy sannsynlighet for å komme i jobb også blir rekruttert inn til denne type tiltak. Derfor ønsker vi å kartlegge om det er undergrupper av de med nedsatt arbeidsevne som systematisk prioriteres, eller omvendt; om det kan være grupper som systematisk velges bort når det rekrutteres til tiltaket.

Dataene som ligger til grunn for analysene er nærmere beskrevet i kapittel 3. Disse er sammensatt av opplysninger fra en rekke administrative registre. Ved hjelp av dette datagrunnlaget har vi kunnet studere tiltaksaktiviteten til alle med nedsatt arbeidsevne som har vært registrert på et midlertidig lønnstilskudd i perioden fra mars 2010 til og med desember 2019. I kapittel 4 presenteres resultatene som angir om det er forskjeller når det gjelder hvem som får tilgang til dette tiltaket.

Til grunn for NAVs klassifisering av brukere til kategorien nedsatt arbeidsevne, ligger en vurdering av oppfølgingsbehovet til den enkelte. Innretningen på lønnstilskudd medfører at deltakerne i mindre grad får trening eller bistand på arbeidsplassen, sammenlignet med for

eksempel opplærings- eller oppfølgings- tiltakene. Derfor benyttes da også lønnstilskudd i kombinasjon med andre arbeidsmarkedstiltak, og da ofte som det avsluttende tiltaket i en tiltakskjede (Nossen m.fl. 2021). For å få et bilde av hvordan midlertid lønnstilskudd inngår som en del av et tiltaksløp, gis det i kapittel 5 en beskrivelse i hvilken grad deltakerne har vært registrert også på andre tiltak.

Andelen som kommer over i et fast ansettelsesforhold etter deltakelse på et lønnstilskudd er høy sammenlignet med andre tiltak (se NAV 2022). Andelen i jobb kan imidlertid variere mellom brukere med ulike utfordringer. I kapittel 6 presenteres det derfor en analyse som gir status for deltakere på midlertidig lønnstilskudd med forskjellige personkjennetegn, målt om lag 2 år etter tiltaksstart. Analysen gir en indikasjon på om det er forskjeller i overgangen til jobb mellom ulike grupper deltakere, og om overgangen til jobb påvirkes av deltakelse på andre tiltak forut for midlertidig lønnstilskudd.

Avslutningsvis diskuteres det i kapittel 7 hvilke implikasjoner funnene har for både kunnskapsgrunnetten som bør legges til grunn for utformingen av tiltaksaktiviteten i den aktive arbeidsmarkedspolitikken, og NAVs gjennomføringen av tiltaket.

## 2 Hva forskningen sier om effekter av og rekruttering til lønnstilskudd

### 2.1 Tiltakseffekter

Lønnstilskudd benyttet som arbeidsmarkedstiltak skal bidra til å redusere lønnskostnadene for arbeidsgivere, og dermed oppmuntre til å ansette arbeidssøkere som ellers ikke ville nådd opp i en ansettelsesprosess. Dette omfatter arbeidssøkere hvor helsemessige eller andre utfordringer utgjør en barriere for å komme over i arbeidslivet. Det å være på et arbeidsmarkedstiltak, som består av lønnstilskudd, gir også den enkelte deltaker yrkeserfaring i en ordinær arbeidssetting. Dette er ment å styrke kompetansen og gjøre de mer konkurransedyktige i det ordinære arbeidsmarkedet. En stor del av forskningen på lønnstilskudd fokuserer da også i stor grad på hvilke effekter tilskuddet har på deltakernes videre tilknytning til arbeidslivet. Dette omtales gjerne som «direkte effekter», som her vil si; virkningene det å delta har for individene som utsettes for tiltaket.

I den delen av den internasjonale forskningslitteraturen som retter seg mot det å måle denne direkte effekten, blir lønnstilskudd generelt ansett som et tiltak som bidrar til både å øke sannsynligheten for overgangen til lønnet arbeid og inntekten for de som deltar (Card m.fl. 2018). Denne effekten kan imidlertid påvirkes av hvordan tiltaket er innrettet, det vil si størrelsen på tilskuddet, om det er knyttet betingelser til tilskuddet, og ikke minst hvilke målgrupper det rettes mot (Almeida m.fl. 2014).

Tilfanget av nasjonal forskning på lønnstilskudd rettet mot de med nedsatt arbeidsevne er noe mer begrenset. Resultatene fra de norske evalueringene samsvarer imidlertid med de internasjonale studiene. Tiltaket har positiv effekt på overgangen til arbeid (von Simson 2023), en effekt som øker når lønnstilskudd benyttes som siste tiltak i en tiltakskjede (Westlie 2008) og i kombinasjon med for eksempel arbeidspraksis på en ordinær arbeidsplass (Markussen og Røed 2014).

### 2.2 Rekruttering

Arbidsmarkedstiltak kan også ha virkninger som går utover de direkte effektene. Disse «indirekte effektene» er ikke relatert til det som omtales som programteorien, det vil si innholdet i tiltaket. Et eksempel på en slik indirekte effekt kan for eksempel være at tiltaksdeltakerne blir tildelt jobber som ellers ville blitt gitt til arbeidssøkere som ikke deltok på tiltak. Selv om evalueringer viser at den direkte effekten for tiltaksdeltakerne er positiv, kan den ha kommet på bekostning av en arbeidssøker som kunne fått jobben uten et tilskudd. Dette benevnes i litteraturen som «substitusjonseffekter», og vil igjen påvirke i hvilken grad tiltaksaktiviteten påvirker den generelle arbeidsledigheten. En annet mulig effekt er såkalte «dødvektseffekter», som er et resultat av at ressurser ikke blir brukt på en optimal måte. Disse vil her kunne oppstå når de som rekrutteres inn til et midlertidig lønnstilskudd ville kommet i jobb uansett.

En studie fra Saltkjel og Steen (2017), som ser på erfaringer med arbeidsrettede tiltak i varehandelen, antyder at slike indirekte effekter er til stede i norsk sammenheng. Her viser resultatene at tiltaksdeltakerne som var utplassert utførte oppgaver som ellers ville blitt gjort av

ordinært ansatte, og i tillegg at motivasjonen for bedriftene til å ha personer på praksis eller motta lønnstilskudd kunne være motivert utfra å spare lønnskostnader.

For å forhindre slike negative indirekte effekter, anbefales det å målrette lønnstilskudd mot utsatte grupper i arbeidsmarkedet. Derfor gir myndighetene dette rådet for bruken av Lønnstilskudd: «For å unngå at lønnstilskudd subsidierer ansettelse av personer som uansett ville fått jobb, må tilskuddene være målrettet mot utsatte grupper som har særskilte problemer med å få innpass i arbeidsmarkedet» (Meld. St. 32 (2020–2021)).

Selv om dette utgjør en overordnet føring, vil rekrutteringen til midlertidig lønnstilskudd i stor grad bestemmes av NAV-veilederne. Det er de som innehar portvokterrollen til arbeidsmarkedstiltakene. Forskningen på hvilke vurderinger portvokterne gjør i slike rekrutteringsprosesser, har identifisert flere faktorer som kan påvirke hvilke brukere som prioriteres. For det første vil veilederne legge til grunn om en mulig deltaker har grunnleggende ferdigheter som det å planlegge og håndtere enkle oppgaver, om de behersker språket, og kan kommunisere med kollegaer og eventuelt kunder. Saksbehandlerne vil også gjøre en vurdering av deltakernes «ansettbarhet» (Bonoli og Liechti 2018). Denne vurderingen vil kunne påvirkes av ønsker og krav arbeidsgiverne måtte ha om de potensielle tiltaksdeltakernes egenskaper og kompetanse (Bråthen 2020). Dette kan igjen motivere veilederne til å tilby plasser til kandidater de tror har en reell sjanse til å få jobben. Å velge personer med de beste jobbutsiktene kalles ofte "creaming" (Bassi 1984; Heckman m.fl. 2002). En tredje faktor som kan styre tiltaksrekrutteringen er de administrative rammene som styrer velferdstjenestene. Budsjetter og måltall har vist seg å gi insentiver til å prioritere tiltaksdeltakelse for de som anses for å ha minst utfordringer med tanke på deltakelse i arbeidslivet (Rodriguez-Planas 2010). Til slutt kan spesifikke utfordringer med rus og psykisk sykdom, eller det å ha innvandrerbakgrunn, være forbundet med diskriminering og stigma, også innenfor hjelpeapparatet (OECD 2012; Sutton 2004; Willams & Johnson 2010).

Det er lite nasjonal forskning som direkte adresserer rekrutteringen til arbeidsmarkedstiltak generelt, og midlertidig lønnstilskudd spesielt. En studie av Bråthen m.fl. (2020) viser at kandidater med fysiske helseproblemer i større grad deltar på arbeidsmarkedstiltak enn de med psykiske lidelser. Når det gjelder lønnstilskudd antyder Kvinge og Djuve (2006) og Strøm m.fl. (2015) at deltakere på lønnstilskudd ser ut til å være positivt selektert. Det vil si at kandidater med større sannsynlighet for å komme over i jobb blir prioritert inn i tiltaket.

## 3 Data og metode

### 3.1 Data fra administrative registre

Analysene i dette notatet er basert på data fra flere administrative registre (registerdata), gjort tilgjengelig av NAV og Statistisk sentralbyrå. Ved hjelp av opplysninger fra saksbehandlingssystemet ARENA har vi trukket ut alle NAV-brukere i perioden fra mars 2010 til og med desember 2019, som var klassifisert med nedsatt arbeidsevne og som startet ett eller flere arbeidsmarkedstiltak i perioden. Datagrunnlaget har gjort det mulig å identifisere de av NAVs brukere som deltok på midlertidig lønnstilskudd, og hvilke andre tiltak de eventuelt også har deltatt på i perioden.

For å beskrive tidligere arbeidspraksis og gi status på arbeidsmarkedet etter oppfølging fra NAV, er det benyttet det samme datagrunnlaget som ligger til grunn for utarbeidelsen Statistisk sentralbyrås registerbaserte sysselsettingsstatistikk. Herfra hentes informasjon om arbeidsmarkedsstatus i en gitt referanseuke i november hvert år. Definisjonen som ligger til grunn for å bli klassifisert som sysselsatt, er at personen er registrert med et lønnet arbeidsforhold med en times varighet eller mer i denne referanseuken.

Dataene dekker perioden fra 2008 til 2021. Dermed kan vi også gi en indikasjon på yrkesaktiviteten for personene i analysepopulasjonen to år før påbegynt deltakelse på et tiltak, og videre to år etter tiltaksstart. I tillegg har vi innhentet opplysninger om mottak av sosialhjelp fra Likningsregisteret, også fra 2008 til og med 2019.

Opplysninger fra Folkeregisteret har gitt personlige kjennetegn ved tiltaksdeltakerne, som alder, kjønn og innvandrerbakgrunn. Vi har også benyttet informasjon om høyeste fullførte utdanning fra Statistikk sentralbyrås utdanningsdatabase.

Et mål ved studien har vært å se på forskjeller i tiltaksdeltakelse for undergrupper med forskjellige helsemessige utfordringer. For å kartlegge dette, er det benyttet informasjon om hvilken diagnose som ligger til grunn for innvilgelsen av Arbeidsavklaringspenger. Det vil med andre ord si at vi har hatt tilgang til helseopplysninger for den delen av populasjonen som har mottatt denne helserelaterte ytelsen i løpet av analyseperioden. Blant de som utgjør målgruppen for denne analysen, personer med nedsatt arbeidsevne, utgjør dette om lag 70 prosent.

### 3.2 Metodisk tilnærming

Formålet med analysene har vært å beskrive hvem som deltar på midlertidig lønnstilskudd, hvordan midlertidig lønnstilskudd benyttes i tiltaksløp eller såkalte tiltakskjeder, og hvilke resultater som oppnås etter tiltaksdeltakelse. Den største delen av tabellene inneholder da også antall og andeler som beskriver dette.

For bedre å besvare om det er forskjeller mellom ulike undergruppers deltakelse på midlertidig lønnstilskudd, har vi også beregnet sannsynligheter for om brukerne blir rekruttert eller ikke, videre kalt deltakelse-sannsynligheter. Sannsynlighetene er beregnet ved hjelp av lineære regresjonsmodeller (se Hellevik 2009 for diskusjon om lineær kontra logistisk regresjon når den avhengige variabelen er dikotom). Det å kontrollere for kjennetegn som kan tenkes å påvirke rekrutteringen inn til tiltaket, gjør det mulig å komme nærmere i å avdekke om det er

enkeltgrupper som prioriteres. Forklaringsvariablene som inngår er demografiske kjennetegn, og data som beskriver kompetanse, arbeidserfaring og helsetilstanden til deltakerne.

På samme måte er det også beregnet sannsynligheter for om deltakere på midlertidig lønnstilskudd kommer i jobb, hvor status på arbeidsmarkedet er målt om lag to år etter tiltaksstart. Formålet er her å identifisere mulige forskjeller i resultatene av tiltaksdeltakelse for ulike grupper. I tillegg til personlige kjennetegn, inneholder også modellen variabler som angir om personene har deltatt på arbeidspraksis, et opplæringstiltak, eller et oppfølgingstiltak forut for midlertidig lønnstilskudd. Dette gir en indikasjon på hvilke konsekvenser det å la lønnstilskudd være en del av et løp, som også omfatter andre tiltak, har på overgangen til jobb for brukere klassifisert med nedsatt arbeidsevne av NAV.

## 4 Rekruttering til midlertidig lønnstilskudd

I Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften), legges det kun generelle rammer for hvem som utgjør målgruppen (personkrets) for midlertidig lønnstilskudd. Tilskuddet «kan gis til arbeidsgivere som ansetter personer som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår». Når det gjelder hvem av NAVs brukere tiltaket skal rettes mot, er dette «kun personer som har fått vurdert at de har et bistandsbehov for å komme i, eller beholde en, jobb som kan få midlertidig lønnstilskudd». Eventuelle politiske føringer om å rette dette tiltak mot spesifikke målgrupper, kommer altså ikke til uttrykk her. Dette betyr at det er veilederens vurdering ved NAV-kontorene og brukernes egne ønsker som i stor grad danner utgangspunkt for hvem som rekrutteres inn til tiltaket. I dette avsnittet ser vi nærmere på hvilke grupper av NAVs brukere med nedsatt arbeidsevne som har deltatt på midlertidig lønnstilskudd i analyseperioden.

### 4.1 Kjennetegn ved deltakere på midlertidig lønnstilskudd med nedsatt arbeidsevne

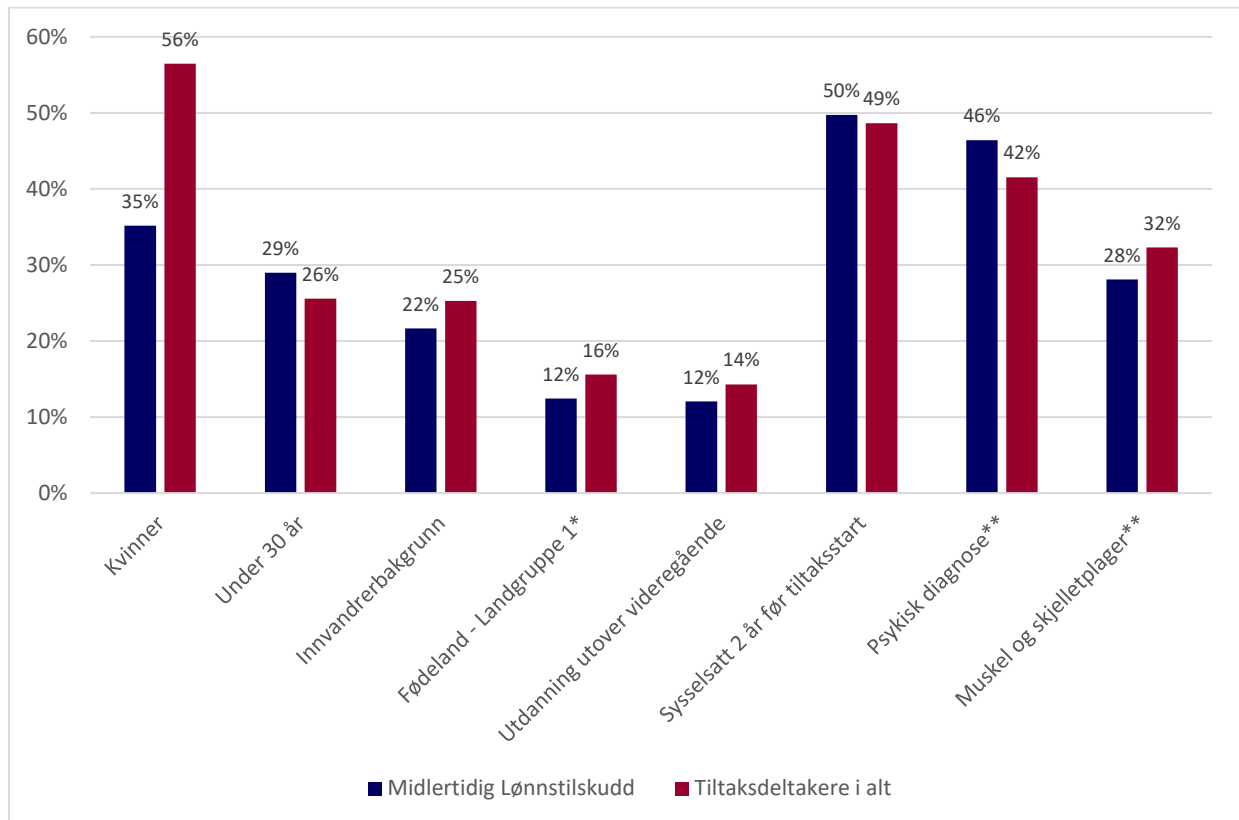
Figur 3 fordeler de av NAVs brukere som var klassifisert som personer med «nedsatt arbeidsevne» og som startet et eller flere arbeidsmarkeds tiltak i perioden mars 2010 – desember 2019. Tallene tar utgangspunkt i unike NAV-løp. Det vil for eksempel si at hvis en person avsluttet et oppfølgingsløp i NAV i 2012 som omfattet deltakelse på et arbeidsmarkedstiltak, for så å bli registrert på nytt i NAV i 2019 og starte opp i et nytt tiltak, vil personen bli telt to ganger.

Figuren leses på følgende måte. Av alle NAV-brukere som hadde deltatt på et eller flere tiltak i analyseperioden utgjorde 56 prosent kvinner (gul stolpe). Ser vi kun på de som hadde vært registrert på et midlertidig lønnstilskudd, var andelen kvinner 35 prosent (blå stolpe). Det vil altså si at av alle kvinner som deltok på tiltak, var en markant lavere andel inntil et midlertidig lønnstilskudd sammenlignet med menn. Også tiltaksdeltakere med innvandrerbakgrunn, deltar i mindre grad på midlertidig lønnstilskudd enn tiltaksdeltakere uten innvandrerbakgrunn. For de med et registrert fødeland utenfor EU eller i verdensdelen Afrika, Asia eller Sør-Amerika, blir den forskjellene enda større. Også blant tiltaksdeltakere som har fått innvilget AAP som følge av muskel og skjelettplager, er andelen registrert på et midlertidig lønnstilskudd lavere enn for de som har en annen diagnose.

Det kan virke som unge har vært prioritert inn til midlertidig lønnstilskudd. De under 30 er utgjør en høyere andel av deltakerne på midlertidig lønnstilskudd, enn de gjør av den totale andelen tiltaksdeltakere. Det samme er gjelder de som har fått innvilget AAP som følge av en psykisk diagnose sammenlignet med de uten en slik diagnose.

Forskjellene i deltakerandelen for personer med ulikt utdanningsnivå eller yrkeserfaring målt to år før tiltaksstart er små.

**Figur 3** Personer med nedsatt arbeidsevne som har påbegynt ett eller flere arbeidsmarkedstiltak i perioden mars 2010 til og med desember 2019, etter utvalgte kjennetegn og om de har deltatt på midlertidig lønnstilskudd. Kilde: Data fra administrative registre



\*Landgruppe 1 - Europeiske Land ikke EU, Afrika, Asia, Sør-Amerika

\*\* Diagnose mottakere av AAP t.o.m. 2017

## 4.2 Sannsynligheter for tiltaksdeltakelse

En slik oversikt over deltakelse på midlertidig lønnstilskudd etter kjennetegn ved individene, gir kun en indikasjon på hvilke av NAVs brukere med nedsatt arbeidsevne som rekrutteres til tiltaket. For å vurdere i hvilken grad de ulike kjennetegnene påvirker muligheten for å bli rekruttert inn til lønnstilskudd, er det beregnet det vi har valgt å omtale som deltakelses-sannsynligheter. For å komme nærmere målet om å studere hvilke prioriteringer som gjøres når NAV-brukere selekteres inn i tiltak, tar vi utgangspunkt i den delen av populasjonen som har blitt rekruttert til et midlertidig lønnstilskudd som det første arbeidsrettede tiltaket.

Tabell 1 gir en oppsummering av tre regresjonsmodeller. Ved hjelp av disse modellene har vi beregnet hva sannsynligheten har vært for at en tiltaksdeltaker er blitt rekruttert til et midlertidig lønnstilskudd som første tiltak, sammenlignet med henholdsvis et opplæringstiltak, et oppfølgingstiltak eller arbeidspraksis (se vedlegg 1 for en angivelse av hvilke tiltak som inngår i de ulike tiltaksgruppene). En slik beregning av sannsynligheter må ta utgangspunkt i en referanseperson med noen gitte kjennetegn. I modellene er denne personen definert som: En mann som NAV har klassifisert med nedsatt arbeidsevne, i alderen 30 – 49 år, uten innvandrerbakgrunn, som i de to siste årene forut for tiltaksstart verken har vært registrert i jobb eller har mottatt sosialhjelp. Personene som mottar arbeidsavklaringspenger, har blitt innvilget dette på et annet grunnlag av enn annen diagnose enn en psykisk lidelse.



Tabell 1 leses på følgende måte. Kolonnen «Arbeidspraksis» angir først sannsynligheten for at referansepersonen starter tiltaksløpet på et midlertidig lønnstilskudd fremfor arbeidspraksis. Den er beregnet til 9,6 prosent. Hvis vi endrer referansepersonen fra mann til kvinne - alt annet konstant - reduseres denne sannsynligheten med 5,7 prosentpoeng. Det vil si at sannsynligheten for en kvinne å starte på et midlertidig lønnstilskudd som første tiltak, alt annet likt, er signifikant lavere enn for menn. Hvis referansepersonens alder endres fra 30-49 år til 18-29 år, alt annet likt, reduseres sannsynligheten med 2,2 prosentpoeng. Dette betyr at når vi kontrollerer for andre kjennetegn, finner vi at de yngste i mindre grad starter på et lønnstilskudd sammenlignet med Arbeidspraksis, enn tiltaksdeltakere over 30 år.

Regresjonsmodellene viser mønsteret i rekrutteringen til midlertidig lønnstilskudd. Sammenlignet med innfasingen til de tre andre typene av tiltak, kan det virke som følgende grupper er blitt prioritert; menn, personer i alderen 30-49 år, personer uten innvandrerbakgrunn, og personer med arbeidserfaring. Også det å være registrert med et høyere utdanningsnivå øker sannsynligheten for å starte på Lønnstilskudd sammenlignet med start på et Opplæringstiltak eller Arbeidspraksis.

**Tabell 1 Beregnede deltaker-sannsynligheter (OLS) for at første tiltak er midlertidig lønnstilskudd, sammenlignet med henholdsvis et Opplæringstiltak, Oppfølgingstiltak og Arbeidspraksis for en gitt referanseperson\*. Prosent. Kilde: Data fra administrative registre**

	Opplærings- tiltak	Oppfølgings- tiltak	Arbeidspraksis
<b>Sannsynlighet for midlertidig Lønnstilskudd som første tiltak for referansepersonen</b>	9,3	17,0	9,6
Kvinne	- 6,0	- 9,1	- 5,7
Alder 18-29 år	- 1,0	- 0,9**	- 2,2
Alder 50-67 år	+ 6,7	- 0,8**	+ 0,6
Innvandrerbakgrunn	- 4,0	- 3,4	- 2,0
Sysselsatt siste to år	+ 4,9	+ 5,0	+ 6,3
Mottatt sosialhjelp siste 2 år	+ 1,5	+ 1,0	- 0,9
Utdanning utover videregående	+ 0,7	- 1,1	+ 1,2
AAP som følge av psykiske helseproblemer	- 2,2	- 5,9	- 3,2

\* Referanseperson: Mann med nedsatt arbeidsevne, i alderen 30 – 49 år, uten innvandrerbakgrunn, har verken vært registrert i jobb siste to år før tiltaksstart, eller mottatt sosialhjelp. Personen har fått innvilget arbeidsavklaringspenger på et annet grunnlag enn en psykisk lidelse.

\*\* Estimater har p-verdi > 0.01 – Ikke signifikant forskjellig fra referansepersonen på 99% nivå

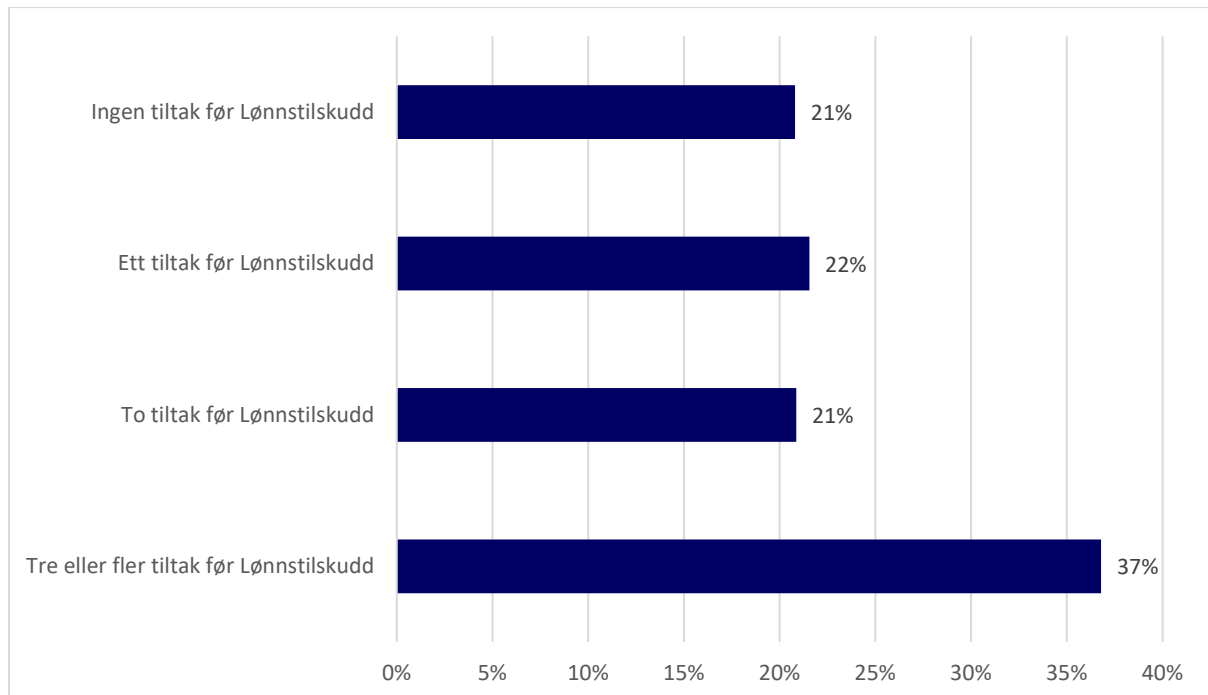
Personer som deltar på et midlertidig lønnstilskudd, skal over i en jobb med ordinære ansettelsesbetingelser. Når veilederne på NAV-kontorene velger deltakere blant brukere med nedsatt arbeidsevne, indikerer beregningene ovenfor at personer fra grupper som generelt sett har en høyere yrkesdeltakelse blir prioritert. Statistikk fra SSB (se Statistisk sentralbyrå 2023 og Statistisk sentralbyrå 2022) viser at sysselsettingsprosenten blant menn, de mellom 30 til 49 år, og høyere utdanning er høyere enn henholdsvis kvinner, personer i de yngre og eldste aldersgruppene, og de med lavere utdanning. Sysselsettingsstatistikken viser også at yrkesaktiviteten er lavere blant innvandrere og personer med psykiske helseproblemer. Det kan med andre ord virke som at deltakerne på midlertidig lønnstilskudd er positivt selektert, som betyr at det er kandidater med størst sannsynlighet for å komme ut i arbeid som velges inn til dette tiltaket sammenlignet med andre arbeidsrettede tiltak.

## 5 Midlertidig lønnstilskudd i tiltaksløp

De av NAVs brukere som klassifiseres som med nedsatt arbeidsevne er personer med forskjellige og til dels sammensatte utfordringer. Disse utfordringene skal adresseres av hjelpeapparatet for bedre å legge til rette for en overgang ut i det ordinære arbeidslivet. Dette vil i mange tilfeller gi seg utslag i lengre og mer omfattende oppfølging fra NAV. En slik oppfølging vil kunne omfatte deltakelse på flere arbeidsmarkeditiltak. Det å delta i et tiltak lagt til en ordinær arbeidsplass, som midlertidig lønnstilskudd, vil da være en del av et tiltaksløp som kan ha startet med opplæring og arbeidspraksis. For å få en oversikt over hvordan midlertidig lønnstilskudd inngår i et slikt løp, fordeler vi i figur 4 og figur 5 de med nedsatt arbeidsevne som har deltatt på midlertidig lønnstilskudd, etter henholdsvis i) antall tiltak de har deltatt på før de starter lønnstilskuddet, og ii) hvilket tiltak de var registrert på før lønnstilskudd.

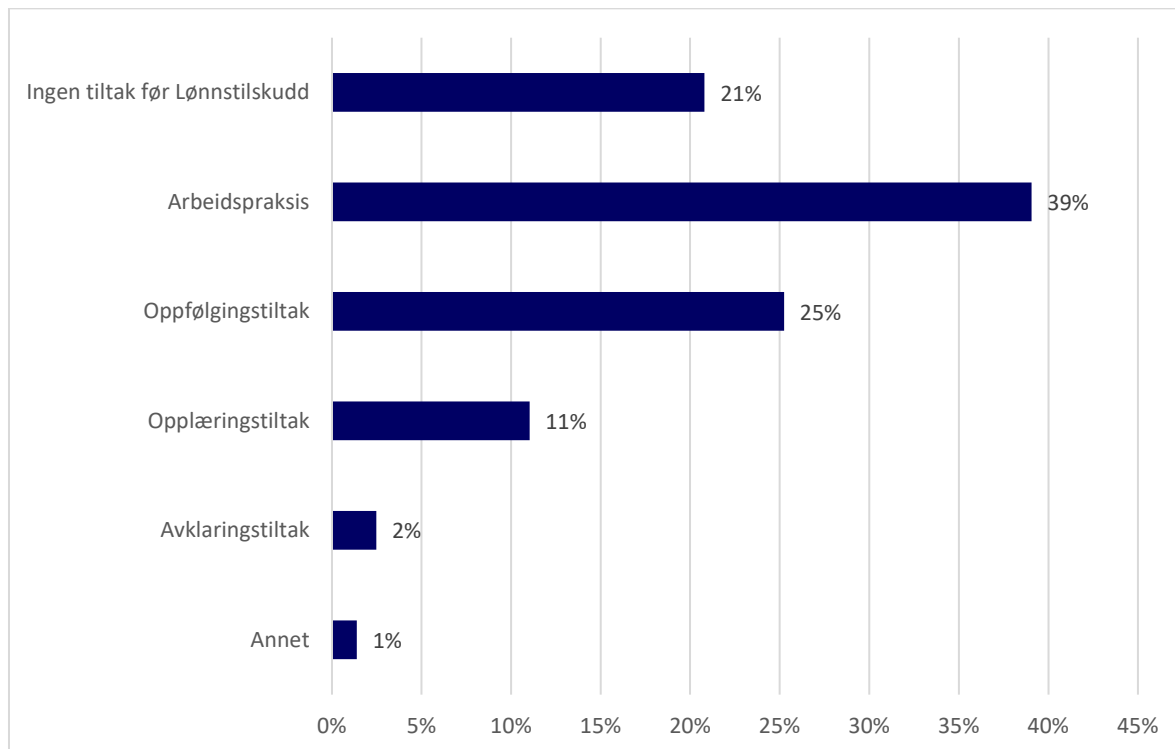
Andelen personer med nedsatt arbeidsevne som har deltatt på et annet arbeidsrettet tiltak før midlertidig Lønnstilskudd er i underkant av 80 prosent. Det vil si at for fire av fem i denne gruppen starter tilskuddet etter at de har vært gjennom trening og/eller praksis i andre tiltak. Figuren viser også at langt over halvparten (57 prosent) har deltatt på to eller flere tiltak før de begynner på Lønnstilskuddet. Dette tydeliggjør at for de av NAVs brukere med utfordringer, som krever tilpasset oppfølging, benyttes lønnstilskudd først etter de har deltatt på andre tiltak.

**Figur 4** Personer med nedsatt arbeidsevne som har påbegynt et midlertidig lønnstilskudd i perioden mars 2010 til og med desember 2019 etter antall arbeidsrettede tiltak før Lønnstilskudd. Kilde: Data fra ARENA



Når det gjelder hva slags type tiltak deltakerne har deltatt på, viser figur 5 at om lag 40 prosent kommer fra Arbeidspraksis, 25 prosent var registrert på et oppfølgingstiltak før midlertidig Lønnstilskudd, mens i overkant av 10 prosent hadde deltatt på et Opplæringstiltak.

**Figur 5 Personer med nedsatt arbeidsevne som har påbegynt et midlertidig lønnstilskudd i perioden mars 2010 til og med desember 2019, etter siste tiltak før Lønnstilskudd. Kilde: Data fra ARENA**



Tallene bekrefter at i den arbeidsrettede oppfølgingen av personer nedsatt arbeidsevne, er deltakelse på et midlertidig lønnstilskudd i overveiende grad en del av et lengre oppfølgingsløp. Forut for en utplassering i arbeidslivet, og da på en ordinær arbeidskontrakt, har langt de fleste vært gjennom opplæring i et opplæringstiltak eller fått praksis ved å delta på arbeidspraksis eller et oppfølgingstiltak. Hvorvidt midlertid lønnstilskudd er den siste etappen i det arbeidsrettede løpet, vil vi se nærmere på i neste kapittel. Her presenteres tall som angir i hvilken grad deltakerne deretter kommer i arbeid.

## 6 Overgang fra midlertidig lønnstilskudd til arbeid

### 6.1 Andelen tiltaksdeltakere i arbeid

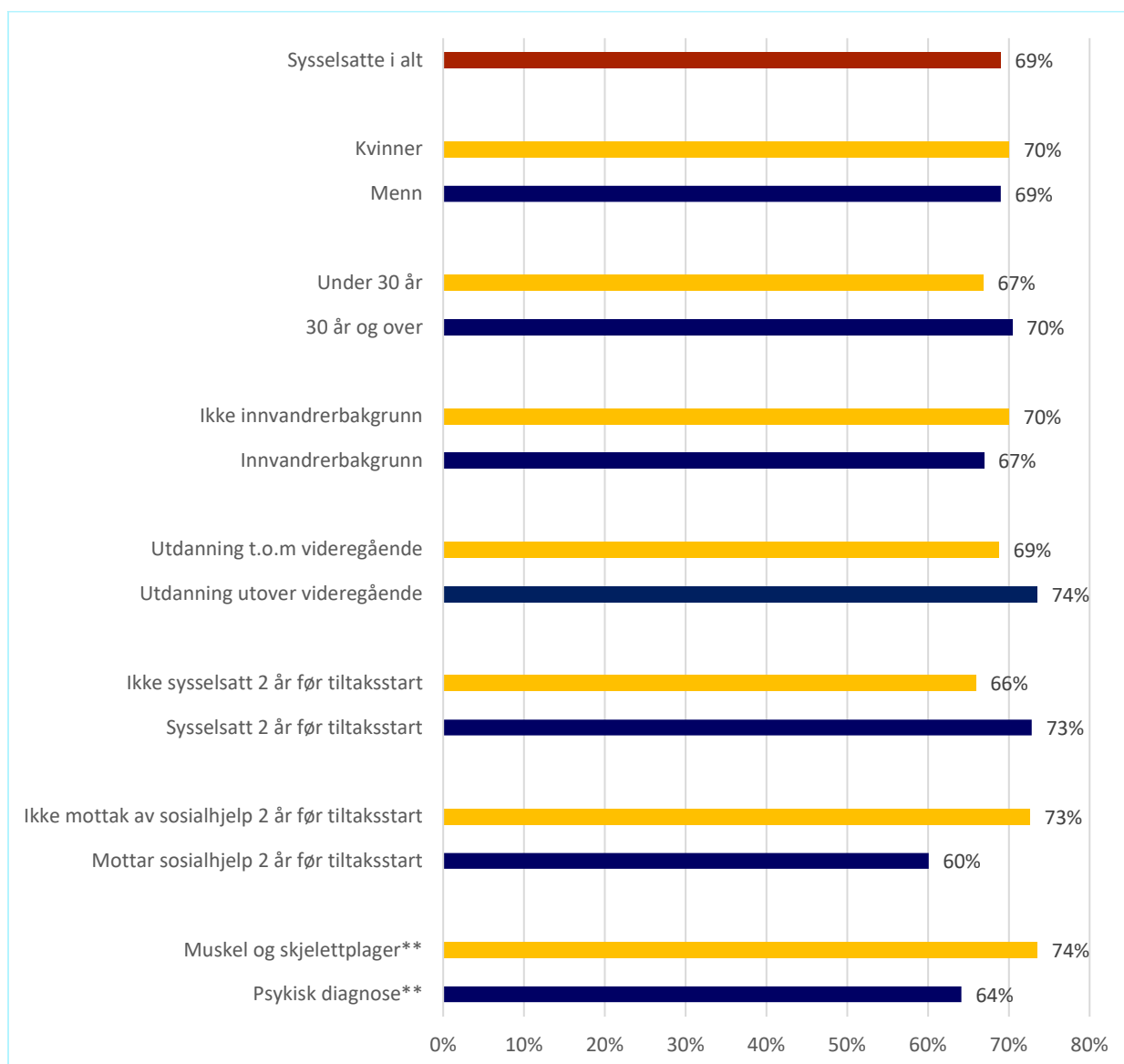
Evalueringer av hvilken effekt det har å delta på et midlertidige lønnstilskudd, viser som før nevnt at sannsynligheten for å komme over i en ordinær jobb øker etter deltakelse. NAV publiserer også en statistikk (se NAV 2022) som angir andelen tiltaksdeltakere registrert i arbeid seks måneder etter tiltaks slutt. Denne andelen er markant høyere for de som har avsluttet et midlertidig lønnstilskudd enn for deltakere på andre arbeidsrettede tiltak. Når det gjelder overgangen til jobb, ønsker vi dette kapittelet å fokusere på forskjeller mellom ulike undergrupper av deltakerne.

I Figur 6 inngår fortsatt alle personer som har vært registrert på et midlertidig lønnstilskudd i analyseperioden mars 2010 til og med desember 2019. Videre angis hvor stor prosent som ifølge sysselsettingsstatistikken til Statistisk sentralbyrå er i jobb, målt i november to år etter tiltaksstart. I denne statistikken er avgrensingen av sysselsatte basert på ILOs definisjon. Denne klassifiserer alle individer med lønnet yrkesaktivitet på en time eller mer i uken som sysselsatte. Det bør nevnes at selv om vi venter om lag to år etter start på lønnstilskuddet før vi måler status på arbeidsmarkedet, vil en begrenset andel av deltakere med nedsatt arbeidsevne fortsatt være med inn i tiltaksperioden. Dette kan føre til at prosenttallene overestimerer sysselsettingsandelene noe. I tillegg gir ikke datagrunnlaget vi har til rådighet muligheten for å splitte opp sysselsatte etter om de kombinerer arbeid med en ytelse fra NAV. Statistikken på NAVs hjemmeside angir at dette kan gjelde så mange som tre femtedeler (60 prosent) av deltakerne med nedsatt arbeidsevne, som er registrert i en jobb da målt seks måneder etter avsluttet tiltak.

Figuren viser at 69 prosent av deltakerne fortsatt har en tilknytning til arbeidslivet om lag to år etter de startet på et midlertidig lønnstilskudd. Når vi bryter tallene ned på undergrupper, varierer sysselsettingsandelen noe. De yngste deltakerne har lavere sysselsettingsandel enn de over 30 år. Det samme har deltakere med innvandrerbakgrunn sammenlignet med personer som ikke har innvandrerbakgrunn. Deltakere som har jobberfaring målt siste to år før tiltaksstart, er i større grad registrert i arbeid enn de uten tilsvarende erfaring.

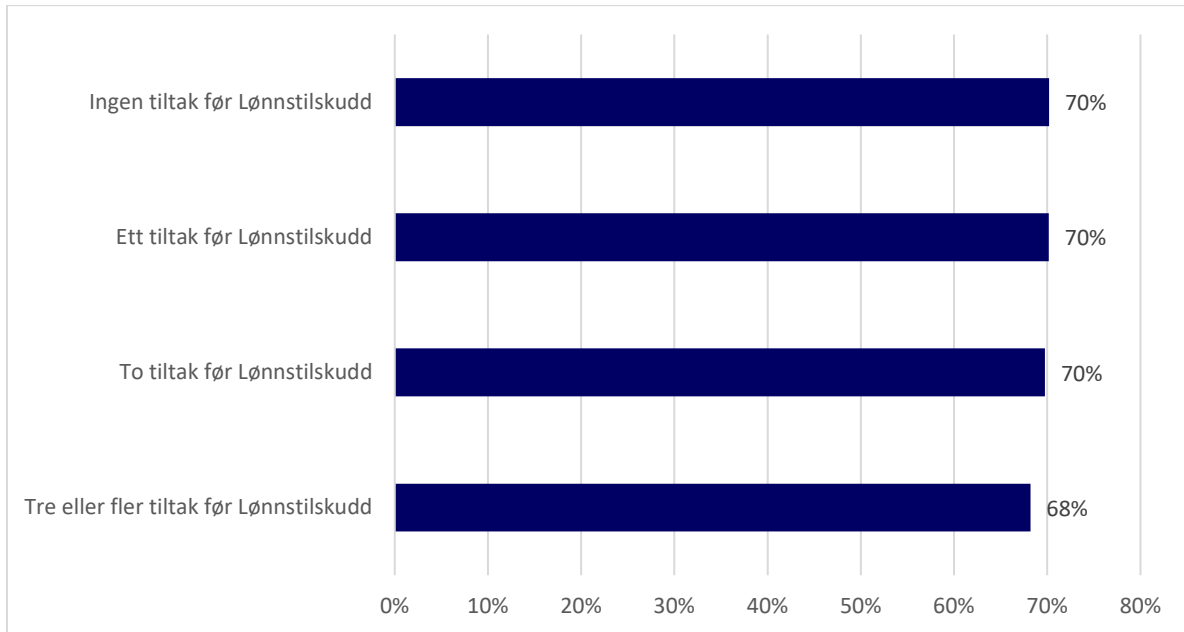
De to kjennetegnene hvor forskjellen i yrkesdeltakelse er størst, er henholdsvis mottakelse av sosialhjelp og diagnose. For de som mottok sosialhjelp før de startet et midlertidig lønnstilskudd, er andelen registrert i arbeid 13 prosentpoeng lavere enn for de som ikke hadde mottatt denne ytelsen. Deltakere med psykiske helseproblemer har 10 prosentpoeng lavere sysselsettingsprosent enn de med en fysisk diagnose.

**Figur 6 Andelen personer med nedsatt arbeidsevne som har påbegynt et midlertidig Lønnskudd i perioden mars 2010 til og med desember 2019 og som er i arbeid målt november 2 år etter tiltaksstart, etter utvalgte kjennetegn. Kilde: Data fra administrative registre**



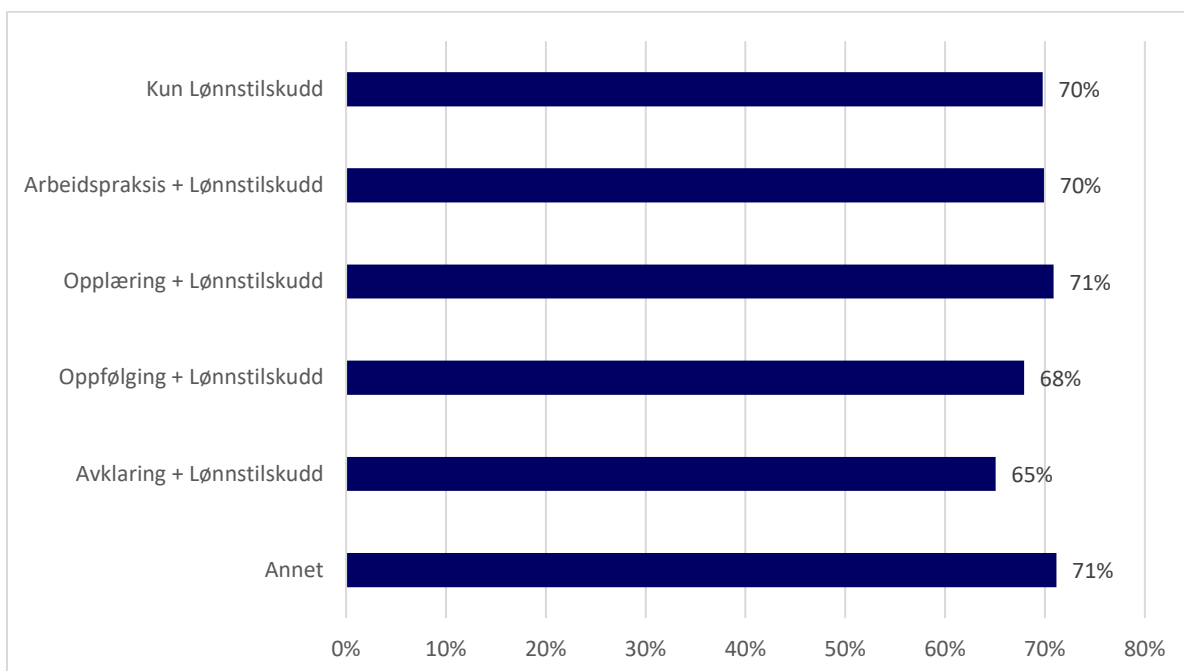
Ser vi på forskjeller i sysselsettingsandelen etter om deltakerne har gjennomført andre tiltak i oppfølgingsperioden i NAV, er det liten variasjon. Bortsett fra de som har tre eller flere tiltaksløp ligger sysselsettingsprosenten på 70 prosent.

**Figur 7 Andelen personer med nedsatt arbeidsevne som har påbegynt et Lønnstilskudd i perioden mars 2010 til og med desember 2019 og som er i arbeid målt 2 år etter tiltaksstart, etter antall tiltak før Lønnstilskudd. Kilde: Data fra administrative registre**



Brytes andelen i jobb ned på hva slags tiltak som deltakerne kommer fra før midlertidig lønnstilskudd, er det heller ikke store variasjoner. Den eneste kombinasjonen som skiller seg noe ut er avklaring før lønnstilskudd. Dette gjelder imidlertid svært få personer (jfr. Figur 5)

**Figur 8 Andelen personer med nedsatt arbeidsevne som har påbegynt et Lønnstilskudd i perioden mars 2010 til og med desember 2019 og som er i arbeid målt 2 år etter tiltaksstart, etter tiltakstype før Lønnstilskudd. Kilde: Data fra administrative registre**



## 6.2 Jobbsannsynligheter

For å gi et mer presist bilde på forskjellene mellom ulike gruppers overgang til arbeid etter midlertidig lønnstilskudd, har vi beregnet jobbsannsynligheter. Her kontrollerer vi for de tilgjengelige kjennetegnene som kan tenkes å påvirke tilknytningen til arbeidslivet. Som i regresjonsmodellen presentert i kapittel 2, tar beregningene utgangspunkt i en referanseperson. Denne er her definert som en mann med nedsatt arbeidsevne, registrert på midlertidig lønnstilskudd som første tiltak, mellom 30 – 49 år, uten innvandrerbakgrunn, uten registrert i jobb siste to år før tiltaksstart, eller mottak av sosialhjelp. Personen har fått innvilget arbeidsavklaringspenger på et annet grunnlag enn en psykisk lidelse.

Ifølge Tabell 2 er den beregnede sannsynligheten for at denne personen er registrert med et arbeidsforhold 73,4 prosent. Endrer vi et kjennetegn ved personen, som for eksempel alderen til mellom 18-29 år, reduseres den beregnede jobbsannsynligheten med 2,6 prosentpoeng.

Regresjonsmodellen synliggjør følgende mønstre. Det å ha høyere utdanning og yrkeserfaring øker jobbsannsynligheten for deltakerne på midlertidig lønnstilskudd. Er deltakerne i den yngste eller eldste aldersgruppen, har de innvandrerbakgrunn, mottatt sosialhjelp, eller psykiske helseproblemer, reduseres sannsynligheten for å være registrert arbeid to år etter tiltaksstart.

Dette må ikke tolkes som om effekten av det å delta på lønnstilskudd enten er lavere eller høyere for de nevnte gruppene. Resonnementet bak effektevalueringer er å identifisere det kontrafaktiske; hva ville skjedd hvis personene ikke deltok på tiltak. For å anslå dette, må man sammenligne «like» deltakeres tilpasning, med og uten tiltaksdeltakelse. Det vil for eksempel si at en personer med psykiske helseproblemer kan ha større effekt av tiltaksdeltakelse enn de uten de samme problemene, selv om jobbsannsynligheten her er beregnet 7,4 prosentpoeng høyere for de sistnevnte. Effekten vil avhenge hva samme sannsynlighet vil vært uten tiltak. Dette sier ikke vår modell noe om.

Det den viser er at mønstrene i yrkesdeltakelse for deltakere på midlertidig lønnstilskudd, er de samme som man finner i resten av arbeidsmarkedet; yngre, eldre, personer med innvandringsbakgrunn, lavere utdanning, uten arbeidserfaring og psykiske helseproblemer er alle grupper med lavere jobbsannsynlighet, også blant deltakerne på lønnstilskudd.

Resultatene når det gjelder tiltakskombinasjoner kan imidlertid tolkes annerledes. Basert på de kjennetegnene som inngår i våre beregninger, vil en person med nedsatt arbeidsevne ha høyere jobbsannsynlighet hvis deltakelsen på midlertidig lønnstilskudd kombineres med enten et opplærings tiltak eller arbeidspraksis. Dette er i samsvar med tidligere funn innenfor evalueringsforskningen.

**Tabell 2 Beregnede jobb sannsynligheter (OLS) målt november 2 år etter start på midlertidig Lønnstilskudd for en gitt referanseperson\*. Prosent. Kilde: Data fra administrative registre**

Beregnet jobbsannsynlighet etter deltakelse på midlertidig Lønnstilskudd	+ 73,4
Kvinne	- 1,1 **
Alder 18-29 år	- 2,6
Alder 50-67 år	- 6,7
Innvandrerbakgrunn	- 3,0
Sysselsatt siste to år	+ 5,1
Mottatt sosialhjelp siste 2 år	- 11,1
Utdanning utover videregående	+ 3,4
AAP som følge av psykiske helseproblemer	- 7,4
Arbeidspraksis + Lønnstilskudd	+ 2,7
Opplæring + Lønnstilskudd	+ 3,3
Oppfølging + Lønnstilskudd	- 0,1 **
Annet + Lønnstilskudd	- 2,3 **

\* Referanseperson: Mann med nedsatt arbeidsevne, registrert på midlertidig lønnstilskudd som første tiltak, i alderen 30 – 49 år, uten innvandrerbakgrunn, har verken vært registrert i jobb siste to år før tiltaksstart, eller mottatt sosialhjelp. Personen har fått innvilget arbeidsavklaringspenger på et annet grunnlag enn en psykisk lidelse.

\*\* Estimater har p-verdi > 0.01 – Ikke signifikant forskjellig fra referansepersonen på 99% nivå



## 7 Oppsummering og diskusjon

Midlertidig lønnstilskudd vi utgjøre en sentral del av det arbeidsrettede tilbudet til personer med nedsatt arbeidsevne i tiden fremover. Resonnementet bak en prioritering av denne typen tiltak, er at det å subsidiere lønnen både vil bidra til å motivere arbeidsgivere til å ansette grupper de ellers ikke ville ansatt, og at praksis i ordinære jobbomgivelser gir deltakerne arbeidserfaring og kompetanse som øker sannsynligheten for å etablere seg i arbeidslivet. Lønnstilskudd kan også ha positive effekter på arbeidslivets holdninger til de med funksjonsnedsettelse. Ved å få frem hvordan personer med ulike utfordringer kan bidra på arbeidsplassen, kan lønnstilskudd være et virkemiddel for å utfordre stigmatisering av grupper og fremme et mer inkluderende arbeidsliv.

Analysen av hvem som har deltatt på midlertidig lønnstilskudd i ti-årsperioden fra mars 2010 til desember 2019, hvordan de har kombinerte lønnstilskudd med andre tiltak, og overgangen til arbeid, bekrefter funn fra tidligere studier. Resultatene indikerer at:

1. Deltakerne på midlertidig lønnstilskudd som NAV har klassifisert som med nedsatt arbeidsevne er positivt selektert, sammenlignet med andre i samme gruppe. Det vil si at de med høyest jobsannsynlighet i noen grad prioriteres.
2. I den arbeidsrettede oppfølgingen som NAV yter de med nedsatt arbeidsevne, inngår lønnstilskudd for langt de fleste som en del av et løp bestående av flere arbeidsmarkedstiltak.
3. Sannsynligheten for en overgang til arbeid øker hvis deltakere med nedsatt arbeidsevne har vært innom arbeidspraksis eller et opplæringstiltak forut for midlertidig lønnstilskudd.

Disse resultatene har noen implikasjoner for både gjennomføringen av tiltaksaktiviteten og kunnskapsgrunnlaget som bør legges til grunn for politikktutforming.

### 7.1 Overvåking av rekrutteringen til midlertidig lønnstilskudd

Det er en uttalt målsetting at midlertidig lønnstilskudd skal nå ut til de av NAVs brukere som står langt unna arbeidsmarkedet. Denne analysen viser imidlertid at personer med nedsatt arbeidsevne som tilhører grupper karakterisert med høy yrkesdeltakelse, som menn, de med høyere utdanning, fersk yrkeserfaring, og personer uten psykiske helseproblemer, har høyere sannsynlighet for å ha deltatt på tiltaket.

Det kan være mange årsaker de til dette. For veiledere på de fleste NAV-kontor vil antall plasser på et midlertidig lønnstilskudd være begrenset. Hvis de anser at det å motta et slikt tilskudd vil øke muligheten for at deltakerne kommer i jobb, vil en lønnstilskuddsplass anses som et knapt gode. Ut fra et ønske om å utnytte de knappe ressursene på en måte som gjør at flest arbeidssøkere kommer ut jobb, vil de i rekrutteringsprosessen kunne prioritere kandidater som de anser har størst sannsynlighet for å lykkes med dette. I tillegg vil veilederne også måtte forholde seg til arbeidsgivernes ønsker om ansatte som både skal passe inn i bedriftens sosiale liv, og utføre de oppgavene som den enkelte stilling krever. Dette kan legge føringer på prioriteringene som gjøres.

Det å yte oppfølging til utsatte grupper med til dels sammensatte utfordringer vil også kunne øke behovet for bistand fra NAV-veiledere underveis i et tiltaksløp. Med ansvar for et høyt antall brukere og dermed manglende ressurser i form av tid, har veilederne begrensede muligheter til å etterkomme dette oppfølgingsbehovet. Uten det nødvendige handlingsrommet til å tilby denne

bistanden, vil veilederne kunne velge kandidater til lønnstilskudd som de vurderer at kan «klare seg selv».

Skal midlertidig lønnstilskudd nå ut til utsatte grupper i arbeidslivet, og dermed bidra til å bygge ned barrierer også for de som antas å ha større vanskeligheter med å komme ut i jobb, må NAV overvåke rekrutteringen inn til tiltaket. Dette kan også bidra til å hindre at seleksjonsmekanismene man finner i arbeidslivet ikke påvirker tilbudet av NAVs tjenester. Diskriminering av ansettelsesprosesser utgjør et stort forskningsfelt, med studier langs dimensjoner som alder, kjønn, etnisk bakgrunn og funksjonshemming. Så lenge arbeidsgiveres preferanser når det gjelder kandidater ikke bare styres objektive krav til produktivitet, er det viktig å påse at disse seleksjonsmønstrene ikke overføres til hjelpeapparatet.

## 7.2 Evalueringer av tiltaksløp

Analysene viser at for langt de fleste av deltakerne klassifisert som med nedsatt arbeidsevne, inngikk midlertid lønnstilskudd som en del av et tiltaksløp. Fire av fem hadde vært registrert på ett eller flere tiltak før de startet lønnstilskuddet. Det illustrerer at den endelige tilpasningen i arbeidslivet er et resultat av en rekke faktorer, ikke bare den sist registrerte tiltaksdeltakelsen.

De fleste evalueringsstudier av arbeidsmarkedstiltak ser imidlertid kun på effekten av ett tiltak, eksempelvis det første eller siste tiltaket deltakerne enten har påbegynt eller gjennomført (von Simson 2023). Snevres avgrensingen av oppfølgingen inn til kun å gjelde et enkelttiltak, blir resultatene fra evalueringene mindre generaliserbare. For de med nedsatt arbeidsevne var det for eksempel kun 20 prosent som kun hadde deltatt på et midlertidig lønnstilskudd.

Skal evalueringsforskningen utgjøre et relevant bidrag til sammensetningen av tiltaksporteføljen og gjennomføringen av tiltaksaktiviteten, må den adressere ulike tiltaksløp eller eventuelt oppfølgingsløp. Dette vil særlig gjelde tiltak rettet mot grupper med behov for mer langvarig arbeidsrettet bistand, som kan bestå av flere faser, med både forskjellig innsats og grad av tett oppfølging. Effektanalyser som kun adresserer enkeltelementer i et slikt løp, vil ha begrenset verdi for politikktutforming.

## 7.3 Midlertidig lønnstilskudd i oppfølgingsløp med opplæringstiltak og/eller arbeidspraksis

De beregnede jobbsannsynlighetene målt to år etter oppstart av et midlertidig lønnstilskudd, var høyere for deltakere registrert på et enten opplæringstiltak eller i arbeidspraksis forut for tiltaksstart. Dette funnet, som samsvarer med tidligere studier (se for eksempel Markussen og Røed 2014, og Nossen m.fl. 2021), indikerer at for de av NAVs brukere med et mer omfattende oppfølgingsbehov, bør midlertidig lønnstilskudd sees på som en integrert del av et lengre tiltaksløp.

Nå kan man argumentere for at disse resultatene står i et motsetningsforhold til en såkalt place-then-train tilnærming, hvor det vektlegges en tidlig utplassering i det ordinære arbeidslivet. Skal imidlertid en slik utplassering gi den nødvendige læring og kompetanse for en gruppe med sammensatte utfordringer, må den ifølge forskningslitteraturen om Supported Employment kombineres med støtte på arbeidsplassen. Et slik støtte eller «support» element, inngår ikke som del av et lønnstilskudd.

For å maksimere effekten av deltakelse på midlertidig lønnstilskudd vil det derfor være hensiktsmessig å legge til rette for at NAV-veiledere gis handlingsrom til å planlegge en tiltakskjede som møter den enkeltes arbeidssøkers behov for opplæring og praksis. I denne planleggingen kan man også tenke seg at potensielle arbeidsgivere involveres. Det å inkludere de som skal ansette på et tidlig tidspunkt i oppfølgingen, kan bidra til å synliggjøre deres kompetansebehov. Dermed vil NAV i nært samarbeid med tiltaksarrangører kunne igangsette målrettede opplærings- eller praksisløp, hvor midlertidig lønnstilskudd inngår som en naturlig siste-etappe på veien til det ordinære arbeidslivet.

## Referanser

- Almeida, R., Orr, L. og D. Robalino (2014). Wage subsidies in developing countries as a tool to build human capital: design and implementation issues. *IZA J Labor Policy* 3, 12 (2014)
- Bassi, L.J. (1984). Estimating the effect of training programs with non-random selection, *The Review of Economics and Statistics* 66(1): 36–43
- Bonoli, G. & Liechti, F. (2018). Good intentions and Matthew effects: access biases in participation in active labour market policies, *Journal of European Public Policy* 25(6): 894–911
- Bråthen, M. (2020), Nav-veilederes dilemmaer i oppfølgingen av personer med psykiske helseproblemer. *Søkelys på arbeidslivet*. Vol 37, S.1-10
- Bråthen, M. van der Wel, K., & B. Løyland (2020). Mental Health and Access to Active Labour Market Programs. *Nordic Journal of Working Life Studies*, Volume 10, Nr. 3, September 2020
- Card, D., J.Kluve og A.Weber (2018), What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association* vol 16(3)
- Heckman, J.J., Heinrich, C. & Smith, J. (2002). The performance of performance standards, *The Journal of Human Resources* 17(4), 778–81
- Hellevik, O. (2009). Linear versus logistic regression when the dependent variable is a dichotomy, *Quality & Quantity* 43(1): 59–74.
- Kvinge, T. og A.B.Djuve (2006), Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene? *Fafo-rapport 517*
- Markussen, S. og K. Røed (2014), The impacts of vocational rehabilitation. *Labour Economics* Volume 31, 2014, Pages 1-13
- Meld. St. 32 (2020–2021). Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- NAV (2022). Avgang fra arbeidsrettede tiltak til arbeid og stønad. Publisert på nav.no - <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/overgang-fra-arbeidsrettede-tiltak-til-arbeid-og-stonad>
- Nossen, J.P., Gjerde, A., Kalstø, Å.M. & Lorentzen, T. (2021), Kort vei fra tiltak til jobb? Løpebaner for arbeidssøkere som deltar i tiltak. *Arbeid og velferd* 1/2021
- NOU 2019:7 (2019). Arbeid og inntektssikring -Tiltak for økt sysselsetting. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- OECD (2012). *Sick on the Job? – Myths and Realities about Mental Health and Work*, Paris: OECD Publishing
- Rodriguez-Planas, N. (2010). Channels through which public employment services and small-business assistance programs work, *Oxford Bull Econ Stat* 72(4): 458–485
- Saltkjel, T. og J.R. Steen, *Arbeidsrettede tiltak. Oversikt og erfaringer*. Fafo-rapport 2017:28
- Statistisk sentralbyrå (2022). 108 000 personer med nedsatt funksjonsevne var sysselsatt i fjor. Publisert på ssb.no - <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/personer-med-nedsatt-funksjonsevne-arbeidskraftundersokelsen/artikler/108-000-personer-med-nedsatt-funksjonsevne-var-sysselsatt-i-fjor>

Statistisk sentralbyrå (2023). Arbeidskraftundersøkelsen. Publisert på [ssb.no](https://www.ssb.no) - <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/arbeidskraftundersokelsen>

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

Sutton, L., Cebulla, A., Heaven, C. & Smith, N. (2004). Drug and alcohol use as barriers to employment: a review of the literature, CRSP research report; 499s, Loughborough: University for Department for Work and Pensions

von Simson, K. (2023), Hva virker for hvem? Kunnskapsoversikt over effekter av aktiveringstiltak på sysselsetting og arbeidstilbud. Norske erfaringer. NAV-rapport nr1. 2023. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

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

Williams, C. & Johnson, M. R. D. (2010). Race and Ethnicity in a Welfare Society, Maidenhead: Open University Press

## Vedlegg - Tiltaksgrupper

<b>Lønnstilskudd</b>
Midlertidig lønnstilskudd
Varig lønnstilskudd
AAP som lønnstilskudd
<b>Oppfølging</b>
Individuell jobbstøtte
Jobbklubb
Mentor
Oppfølging
Resultatbasert finansiering av oppfølging
Utvidet oppfølging i NAV
<b>Arbeidspraksis</b>
Arbeidsforberedende trening
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet
Arbeidstrening
<b>Opplæring</b>
2-årig opplæringstiltak
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)
Utdanning
<b>Avklaringstiltak</b>
Avklaring
<b>Annet</b>
Helsemessig utredning/behandling
Tilrettelegging
Jobbskaping og egenetablering

## Vedlegg - Tabeller

**Tabell V1 Personer med nedsatt arbeidsevne som har påbegynt ett eller flere tiltak i perioden mars 2010 til og med desember 2019 etter utvalgte kjennetegn. Kilde: Data fra administrative registre.**

	Lønnstilskudd			Deltakere alle arbeidsrettede tiltak
	Midlertidig lønnstilskudd	Varig lønnstilskudd	Lønnstilskudd med AAP	I alt
I alt	27 614	4 730	1 002	318 933
Kvinner	35,2 %	38,9 %	48,0 %	56,5 %
Under 30 år	29,0 %	10,6 %	34,8 %	25,6 %
Innvandrerbakgrunn	21,7 %	13,7 %	26,2 %	25,3 %
Fødeland - Landgruppe 1*	12,4 %	6,8 %	12,3 %	15,6 %
Utdanning utover videregående	12,0 %	17,9 %	20,8 %	14,3 %
Sysselsatt 2 år før tiltaksstart	49,8 %	67,3 %	50,0 %	48,6 %
Mottar sosialhjelp 2 år før tiltaksstart	26,0 %	4,9 %	19,9 %	22,5 %
Psykisk diagnose**	46,4 %	33,2 %	54,5 %	41,5 %
Muskel og skjelettplager**	28,1 %	25,4 %	20,1 %	32,3 %

\*Landgruppe 1 - Europeiske Land ikke EU, Afrika, Asia, Sør Amerika

\*\* Diagnose mottakere av AAP t.o.m. 2017

**Tabell V2 Personer med nedsatt arbeidsevne som har påbegynt ett eller flere tiltak i perioden mars 2010 til og med desember 2019 etter utvalgte kjennetegn. Kilde: Data fra administrative registre**

	Lønnstilskudd		
	Midlertidig lønnstilskudd	Varig lønnstilskudd	Lønnstilskudd med AAP
I alt	27 614	4 730	1 002
Ingen tiltak før lønnstilskudd	20,8 %	67,2 %	12,4 %
Ett tiltak før lønnstilskudd	21,6 %	12,2 %	20,7 %
To tiltak før lønnstilskudd	20,9 %	8,0 %	19,1 %
Tre eller flere tiltak før lønnstilskudd	36,8 %	12,7 %	47,9 %

**Tabell V3 Personer med nedsatt arbeidsevne som har påbegynt et lønnstilskudd i perioden mars 2010 til og med desember 2019, etter siste tiltak før lønnstilskudd. Kilde: Data fra ARENA**

	Lønnstilskudd		
	Midlertidig lønnstilskudd	Varig lønnstilskudd	Lønnstilskudd med AAP
I alt	27 614	4 730	1 002
Ingen tiltak før lønnstilskudd	20,8 %	67,2 %	12,4 %
Avklaringstiltak	2,5 %	1,1 %	2,4 %
Opplæringstiltak	11,0 %	1,5 %	12,1 %
Oppfølgingstiltak	25,2 %	6,5 %	21,3 %
Arbeidspraksis	39,1 %	9,2 %	47,6 %
Annet	1,4 %	14,6 %	4,3 %

**Tabell V4 Andelen personer med nedsatt arbeidsevne som har påbegynt et lønnstilskudd i perioden mars 2010 til og med desember 2019 og som er i arbeid målt 2 år etter tiltaksstart, etter utvalgte kjennetegn. Kilde: Data fra administrative registre**

	Lønnstilskudd		
	Midlertidig lønnstilskudd	Varig lønnstilskudd	Lønnstilskudd med AAP
I alt	27 614	4 730	1 002
Menn	69 %	81 %	67 %
Kvinner	70 %	81 %	71 %
Under 30 år	67 %	82 %	68 %
30 år og over	70 %	81 %	69 %
Ikke innvandrerbakgrunn	70 %	81 %	72 %
Innvandrerbakgrunn	67 %	83 %	61 %
Fødeland - Landgruppe 1*	67 %	82 %	61 %
Utdanning t.o.m videregående	69 %	80 %	68 %
Utdanning utover videregående	74 %	84 %	72 %
Sysselsatt 2 år før tiltaksstart	73 %	81 %	71 %
Ikke sysselsatt 2 år før tiltaksstart	66 %	81 %	67 %
Mottar sosialhjelp 2 år før tiltaksstart	60 %	72 %	64 %
Ikke mottak av sosialhjelp 2 år før tiltaksstart	73 %	81 %	70 %
Psykisk diagnose**	64 %	75 %	68 %
Muskel og skjelettplager**	74 %	79 %	71 %

\*Landgruppe 1 - Europeiske Land ikke EU, Afrika, Asia, Sør-Amerika

\*\* Diagnose mottakere av AAP t.o.m. 2017



**Tabell V5 Andelen personer med nedsatt arbeidsevne som har påbegynt et lønnstilskudd i perioden mars 2010 til og med desember 2019 og som er i arbeid målt 2 år etter tiltaksstart, etter antall tiltak før lønnstilskudd. Kilde: Data fra administrative registre**

	Lønnstilskudd		
	Midlertidig lønnstilskudd	Varig lønnstilskudd	Lønnstilskudd med AAP
I alt	27 614	4 730	1 002
Ingen tiltak før lønnstilskudd	70 %	81 %	63 %
Ett tiltak før lønnstilskudd	70 %	80 %	71 %
To tiltak før lønnstilskudd	70 %	81 %	72 %
Tre eller flere tiltak før lønnstilskudd	68 %	79 %	69 %

**Tabell V6 Andelen personer med nedsatt arbeidsevne som har påbegynt et lønnstilskudd i perioden mars 2010 til og med desember 2019 og som er i arbeid målt 2 år etter tiltaksstart, etter tiltakstype før lønnstilskudd. Kilde: Data fra administrative registre**

	Lønnstilskudd		
	Midlertidig lønnstilskudd	Varig lønnstilskudd	Lønnstilskudd med AAP
I alt	27 614	4 730	1 002
Kun lønnstilskudd	70 %	81 %	63 %
Avklaring + Lønnstilskudd	65 %	76 %	58 %
Opplæring + Lønnstilskudd	71 %	80 %	72 %
Oppfølging + Lønnstilskudd	68 %	77 %	67 %
Arbeidspraksis + Lønnstilskudd	70 %	82 %	71 %
Annet	71 %	81 %	74 %

**POSTADRESSE:**

Arbeidsforskningsinstituttet AFI  
OsloMet – storbyuniversitetet  
Stensberggata 26  
Postboks 4, St. Olavs Plass  
0130 Oslo

**TELEFON:**

67 23 50 00

**E-POST:**

[postmottak-afi@oslomet.no](mailto:postmottak-afi@oslomet.no)