

# Ny evaluering av Tiltakssatsingen for sosialhjelpsmottakere

av  
Angelika Schafft,  
Torbjørn Skardhamar og Tao Zhang

AFI-rapport 1/2010

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE  
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet 2010  
© Work Research Institute  
© 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 rettighetshaverens 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 the written permission from the publisher.

ISBN 978-82-7609-266-0  
ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet AS Work Research Institute  
Pb. 6954 St. Olavs plass                      P.O.Box 6954 St. Olavs plass  
NO-0130 OSLO                                      NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00  
Telefax: +47 22 56 89 18  
E-post: [afi@afi-wri.no](mailto:afi@afi-wri.no)  
Webadresse: [www.afi.no](http://www.afi.no)

Publikasjonen kan bestilles eller lastes ned fra <http://www.afi.no>

# ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE

## THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

*Temaområde*

Medvirkning, inkludering, organisering

*Rapport nr.:*

1/2010

*Tittel:*

Ny evaluering av Tiltakssatsingen for sosialhjelpsmottakere

*Dato:*

Mars 2010

*Forfattere:*

Angelika Schafft, Torbjørn Skardhamar og Tao Zhang

*Antall sider:*

68

+ vedlegg 3 sider

*Resymé:*

Satsingen på målrettede arbeidsmarkedstiltak for langtids sosialhjelpsmottakere ("tiltakssatsingen") ble igangsatt i 2003, og den hadde som hovedmål å gi økt og varig sysselsetting av målgruppen. Satsingen har vært ett av den norske regjeringens hovedtiltak for å bekjempe fattigdom. Den foreliggende evalueringsrapporten presenterer resultatene av registerdatabaserte analyser av satsingens resultater og effekter. Hovedresultatene er følgende: Av de totalt 12.938 personene som ble skrevet inn i satsingen før 2006, var det 38 prosent som kom i jobb innen utgangen 2006. De fleste av dem som kom i jobb mottok ingen ytelse 3 måneder etter at de var kommet i jobb. Av de 38 prosent som kom i jobb var imidlertid 56 prosent uten jobb igjen innen to år. Det er meget mulig at noen av disse fikk en ny jobb på et senere tidspunkt. Likevel indikerer disse tallene at også mange av dem som fikk jobb, fortsatt hadde en noe ustabil tilknytning til arbeidsmarkedet.

En evaluering av tiltakssatsingens effekter ble gjort ved å sammenligne deltakerne med personer som ikke deltok, men som ellers er mest mulig lik deltakergruppen. Det viste seg at forskjellene mellom hva deltakerne på satsingen har oppnådd og hva tilsvarende grupper har oppnådd uten at de deltok, er relativt små. Det behøver ikke nødvendigvis bety at satsingen ikke kan ha hatt større effekt enn den som kunne påvises. Et forhold som kan ha redusert forskjellene er at tiltakstypene ikke nødvendigvis skiller seg fra tiltak som også ble gitt personer som ikke deltok i satsingen. Det viste seg videre at personer som bodde i kommuner som var med i tiltakssatsingen har hatt en mer positiv utvikling med tanke på sysselsetting og utdanning, selv når de ikke har deltatt i tiltakssatsingen, enn de som bodde i kommuner som ikke var med. Dette tyder på at det å ha mulighet til deltakelse i seg selv kan ha påvirket personene i målgruppen i positiv retning, uavhengig av om de deltok eller ikke.

*Emneord:*

Arbeidsmarkedstiltak, arbeidsmarkedssatsing, effektevaluering, fattigdomssatsing, handlingsplan mot fattigdom, NAV, sosialhjelpsmottakere, tiltakssatsing.

## Forord

Satsingen på målrettede arbeidsmarkedstiltak for langtids sosialhjelpsmottakere (heretter kalt ”tiltakssatsing”) har vært ett av hovedtiltakene i den norske regjeringens Tiltaksplan mot fattigdom (St.meld. nr. 6, 2002–2003), og satsingen ble videreført i regjeringens ”Handlingsplan mot fattigdom” (vedlegg til St.prp. nr. 1, 2006-2007), hvor det heter: ”Regjeringen vil som et ledd i handlingsplan mot fattigdom i tillegg føre en målrettet politikk med tiltak for å styrke arbeidslivstilknytningen for de som står lengst fra arbeidsmarkedet”. I perioden 2003 til 2006 gjennomførte Arbeidsforskningsinstituttet en evaluering av tiltakssatsingen. AFI samarbeidet med Statistisk sentralbyrå (SSB) om å undersøke effektene av tiltakene. En viktig begrensning ved effektevalueringen den gang var at registerdata bare var tilgjengelige for deltakerne som kom med i satsingen fra april 2003 og ut 2004. I 2008 fikk AFI i samarbeid med SSB og Frischsenteret derfor i oppdrag av Arbeids og inkluderingsdepartementet (AID) å gjennomføre en ny registerdatabasert effektevaluering av tiltakssatsingen. Den foreliggende rapporten presenterer resultatene fra denne nye evalueringen.

Kapitlene 3 og 4 er i all hovedsak skrevet av Torbjørn Skardhamar, kapitlene 5 og 6 av Tao Zhang og kapittel 7 av undertegnede, som også har redigert og ferdigstilt rapporten. De andre kapitlene har vi skrevet i fellesskap. Det praktiske arbeidet med datatilrettelegging og estimering er gjort av Skardhamar i samråd med Zhang.

Vi takker Oddbjørn Raaum og Knut Røed ved Frischsenteret for godt samarbeid. Takk også til Espen Dahl ved Høgskolen i Oslo for kommentarer til et tidligere utkast og til Simen Gaure fra Frischsenteret for teknisk hjelp.

Oslo, januar 2010

Angelika Schafft  
prosjektleder

# Innhold

<b>FORORD .....</b>	<b>IV</b>
<b>SAMMENDRAG.....</b>	<b>VI</b>
<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>1</b>
1.1 BAKGRUNN .....	1
1.2 PROBLEMSTILLINGER .....	3
1.3 RAPPORTENS OPPBYGGING .....	8
<b>2. DATAGRUNNLAGET OG METODER.....</b>	<b>9</b>
2.1 DATA OM DELTAKERNE .....	10
2.2 AVGRENSNINGER AV DELTAKERPOPULASJONEN .....	14
2.3 EFFEKTANALYSE .....	15
2.4 SUPPLERENDE INTERVJUER .....	16
<b>3. OVERSIKT OVER DELTAKERNE.....</b>	<b>17</b>
3.1 HVEM DELTAR I SATSINGEN? DESKRIPTIVT VED INNSKRIVINGSDATO .....	17
3.2 NOE SOM INDIKERER POSITIV ELLER NEGATIV SELEKSJON?.....	22
3.3 OPPSUMMERING .....	26
<b>4. HVORDAN GIKK DET MED DELTAKERNE OVER TID? .....</b>	<b>27</b>
4.1 HAR DELTAKERNE LYKTES MED Å FÅ EN JOBB? .....	27
4.2 HAR DE EN JOBB SOM GIR EN LØNN DE KAN LEVE AV, ELLER MÅ DE KOMBINERE MED STØNAD OG I TILFELLE HVILKE? .....	30
4.3 HVOR LENGE BLIR DE I JOBB? .....	31
4.4 HAR DELTAKERNE FÅTT ET MER AKTIVT LIV OG STØRRE SJANSER PÅ ARBEIDSMARKEDET GJENNOM DELTAKELSE PÅ NYE TILTAK? I TILFELLE HVILKE TILTAK DREIER DET SEG OM?.....	33
4.5 HAR DELTAKERNE FÅTT ANLEDNING TIL Å FORBEDRE SINE MULIGHETER PÅ ARBEIDSMARKEDET GJENNOM UTDANNING? .....	36
4.6 DE SOM IKKE KOM I JOBB, UTDANNING ELLER PÅ ANDRE TILTAK – HVILKEN FORSØRGING HAR DE I SÅ FALL? HVILKE STØNADER FÅR DE? .....	38
4.8 OPPSUMMERING .....	39
<b>5. EFFEKTER FOR DELTAKERE I SATSINGEN.....</b>	<b>43</b>
5.1 KONSTRUKSJON AV SAMMENLIGNINGSGRUPPER .....	43
5.2 EFFEKTANSLAG VED MATCHING.....	45
5.3 OPPSUMMERING .....	52
<b>6. EFFEKTER AV KOMMUNERS DELTAKELSE I SATSINGEN .....</b>	<b>53</b>
6.1 FORLØPSANALYSE AV OVERGANG TIL ARBEID ELLER UTDANNING .....	53
6.2 OPPSUMMERING .....	59
<b>7. KONKLUDERENDE BETRAKTNINGER.....</b>	<b>61</b>
7.1 HVA HAR DELTAKERNE OPPNÅDD? .....	61

7.2	HVILKE EFFEKTER HAR TILTAKSSATSINGEN? .....	62
	<b>REFERANSER .....</b>	<b>67</b>
	<b>VEDLEGG 1: EKSEMPEL PÅ LOKALE REGISTRERINGSRUTINER.....</b>	<b>1</b>
	<b>VEDLEGG 2: DATO FOR OPPSTART I DE ENKELTE KOMMUNENE.....</b>	<b>3</b>

## Tabelloversikt

TABELL 1. ANTALL FØRSTE GANGS INNSKRIVNINGER PER KVARTAL PER ÅR. (HVER PERSON TELLES ÉN GANG). .....	12
TABELL 2. BESKRIVENDE STATISTIKK FOR DELTAKERNE I SATSINGEN. ....	19
TABELL 3. STATUS TRE MÅNEDER ETTER UTSKRIVING FRA TILTAKSSATSINGEN. PROSENT.....	29
TABELL 4. YRKESINNTekt ÅRET ETTER FØRSTE JOBB I 2003-KRONER. DELTAKERE SOM FIKK FØRSTE JOBB INNEN UTGANGEN AV 2005. ....	30
TABELL 5. MOTTAK AV ANDRE YTELSER DEN TREDJE MÅNEDEN ETTER START PÅ FØRSTE JOBB. DELTAKERE SOM FIKK JOBB INNEN SEPTEMBER 2006. PROSENT .....	31
TABELL 6. ARBEIDSSØKERSTATUS 3 MÅNEDER FØR INNSKRIVING I SATSINGEN. PROSENT .....	34
TABELL 7. ARBEIDSSØKERSTATUS VED MÅNEDSSKIFTET ETTER INNSKRIVING I SATSINGEN. PROSENT.....	35
TABELL 8. ENDRET UTDANNINGSNIVÅ INNEN 2006. ETTER ÅRET DE BLE SKREVET INN I TILTAKSSATSINGEN. GRUPPERT. PROSENT .....	38
TABELL 9. STATUS 3 MÅNEDER ETTER UTSKRIVING FOR DE PERSONENE SOM VERKEN ER I JOBB, PÅ ARBEIDSMARKEDSTILTAK ELLER UNDER UTDANNING. PROSENT.....	39
TABELL 10. EFFEKTANSLAG. FORSKJELL I ENDRING (FØR-ETTER) MELLOM DELTAKERE OG IKKE-DELTAKERE .....	48
TABELL 11. EFFEKTANSLAG. FORSKJELL I ENDRING (FØR-ETTER) MELLOM DELTAKERE OG IKKE-DELTAKERE. INNTEKTER SENSURERT VED 1. OG 99. PERSENTILEN. ....	49
TABELL 12. EFFEKTANSLAG. FORSKJELL I ENDRING (FØR-ETTER) MELLOM DELTAKERE OG IKKE-DELTAKERE ETTER GRUPPER. ....	51
TABELL 13. STATISTIKK OM ESTIMERINGSSAMPEL. ....	54
TABELL 14. RESULTATER FRA FORLØPSANALYSEN.....	57

## Figurer

FIGUR 1. TID FRA INNSKRIVING TIL FØRSTE UTSKRIVING. DELTAKERE SKREVET INN INNEN UTGANGEN AV 2006 OG FULGT HELT FREM TIL 01.10.2008. KAPLAN-MEIER ESTIMAT. ANTALL MÅNEDER. ....	13
FIGUR 2. TID FRA INNSKRIVING TIL SISTE UTSKRIVING. DELTAKERE SKREVET INN INNEN UTGANGEN AV 2006 OG FULGT HELT FREM TIL 01.10.2008. KAPLAN-MEIER ESTIMAT. ANTALL MÅNEDER .....	14
FIGUR 3. TID TIL FØRSTE JOBB (MÅNEDER). KAPLAN-MEIER ESTIMAT. ANTALL MÅNEDER.....	28
FIGUR 4. VARIGHET I MÅNEDER PÅ FØRSTE JOBB ETTER FØRSTE JOBBSTART. KAPLAN-MEIER ESTIMAT. ANTALL MÅNEDER. ....	32
FIGUR 5. TID TIL FØRSTE PÅBEGYNT UTDANNING. KAPLAN-MEIER ESTIMAT. ANTALL MÅNEDER. ....	36

# Sammendrag

## Bakgrunn og problemstillinger

I St.meld. nr. 6 (2002–2003), Tiltaksplan mot fattigdom, heter det: ”Flertallet av personer som lever i fattigdom over lengre tid er ikke i arbeid eller arbeider kun sporadisk. Hovedinnsatsen skal derfor rettes inn mot å gjøre disse personene bedre i stand til å forsørge seg selv gjennom eget arbeid. Både velferdstjenestene og stønadsordningene skal rettes inn mot dette målet”. Satsingen på tiltak for å styrke arbeidslivstilknytningen for langtids sosialhjelpsmottakere, dvs. de som står lengst fra arbeidsmarkedet, har lenge vært ett av hovedtiltakene i regjeringens kamp mot fattigdom. Tiltakssatsingen startet i 2003 i 31 kommuner og med 1 250 øremerkede tiltaksplasser. Den ble så gradvis utvidet med antall kommuner og tiltaksplasser og i løpet av 2006 ble den gjort landsomfattende. I 2007 var det øremerket om lag 4 500 tiltaksplasser til satsingen.

Målgrupper i satsingen er:

- Langtids sosialhjelpsmottakere, personer som har mottatt sosialhjelp i mer enn seks måneder eller i perioder er gjengangere hvert av de tre siste år
- Unge mellom 20-24 år som har sosialhjelp som hovedinntekt
- Enslige forsørgere som har sosialhjelp som hovedinntekt
- Innvandrere, hvor det ikke er et krav om at de mottar sosialhjelp, men at det vurderes at de trenger bistand for å komme i arbeid
- Personer som mottar legemiddelassistert rehabilitering (LAR).
- Fra 2007: Innsatte i fengsler

Hovedproblemstilling for den foreliggende evalueringen er om arbeidsmarkedstiltakene har bidratt til å nå målene for tiltakssatsingen, dvs. evalueringen skal gi svar på følgende spørsmål:

- Har deltakerne fått bedre sjanse til å kunne leve av inntekt fra eget arbeid?
- Har deltakerne lyktes med å få en jobb?
- Hvor lenge blir de i jobb?
- Har de jobb som gir en lønn de kan leve av, eller må de kombinere med stønad og i tilfelle hvilke?
- Har deltakerne fått et mer aktivt liv og større sjanser på arbeidsmarkedet gjennom deltakelse på nye tiltak? I tilfelle hvilke tiltak dreier det seg om?
- Har de fått anledning til å forbedre sine muligheter på arbeidsmarkedet gjennom utdanning?

- De som ikke kom i jobb, utdanning eller på andre tiltak - hvilken forsørging har de i så fall?  
Hvilke stønader får de?

Resultater som er oppnådd hos tiltakssatsingens deltakere kan imidlertid ikke uten videre tolkes som effekter av satsingen. Vi vet ikke om endringene skyldes selve deltakelse eller andre forhold. Evalueringen skal derfor også analysere effekter av tiltakssatsingen. Hovedproblemstillingen for effektevalueringen er:

- Hvorvidt bidro tiltakssatsingen til at målgruppen kom raskere - og i større utstrekning - over i en meningsfylt aktivitet som gir forbedret evne til å forsørge seg selv – sammenlignet med ”like personer” som ikke deltok i satsingen?

Overganger til ordinær sysselsetting står i fokus, men vi har også sett på utfall som utdanning, inntekt, uføretrygd, sosialhjelp og kriminalitet (fengsling).

Det kan også tenkes at tiltakssatsingen har hatt effekter på personer som *har mulighet* til å delta, men ikke har deltatt allikevel. Eksempler på en slik effekt kan være: *trusseffekt*, hvor personer som innkalles til samtale om deltakelse på tiltak foretrekker å skaffe seg en jobb selv, framfor å måtte gå på tiltak. En annen kan være ”*smitteeffekt*”, hvor omgangskretsen til en deltaker blir inspirert og øker sin jobbsøkningsaktivitet; en tredje kan være *fortrengingseffekt* dersom jobbmuligheter for ikke-deltakere forverres av at jobber de kunne ha fått inntas av deltakere. Disse trussel-, smitte- eller fortrengingseffekter vil kunne inkluderes i den samlede effekten på hele målgruppen av at kommunen deltar på ordningen. Fordi ikke alle kommuner startet med tiltakssatsingen samtidig, skulle vi ved å studere effekten av kommunens deltakelse i satsingen finne ut om det finnes en slik positiv ”samlet målgruppeeffekt” når det gjelder tilknytning til arbeidsmarked.

### **Datagrunnlaget og metoder**

Datagrunnlaget for analysene er SSBs forløpsdatabase FD-Trygd og utdanningsdata er hentet fra forløpsdatabasen NUDB. Dataene dekker en rekke områder: trygd, sosialhjelp, arbeidsmarked, demografi, utdanning, inntekt og pensjoner. Opplysningene er hentet fra ulike administrative registre. På analysetidspunktet i 2009 var de fleste områder oppdatert til og med 2006, og dette avgrenser observasjonsperioden for analysene.



Opplysninger om hvilke personer som har vært med på tiltakssatsingen har vi fått direkte fra NAV, ettersom disse ikke kan identifiseres direkte i FD-Trygd. Uttrekket fra NAV inneholder alle personer skrevet inn i tiltakssatsingen frem til og med desember 2006. Denne datafilen inneholder opplysninger om 20.460 forskjellige personer, som altså er antall skrevet inn i tiltakssatsingen i løpet av perioden april 2003 – desember 2006. Hvis vi trekker fra de som ikke kunne tas med i analysene fordi de ikke har gyldig personnumre, er det  $N=19.251$  personer igjen, som utgjør utvalget i de deskriptive analysene.

Hele 43 prosent av dem som ble skrevet inn innen utgangen av 2006 er blitt skrevet inn i satsingen mer enn én gang, og halvparten av disse ble skrevet inn mer enn to ganger. Vi vet ikke hva som har vært grunnen til dette. Det kan være reelle avslutninger og senere reinntak, og det kan være ”pauser” i forbindelse med for eksempel institusjonsopphold. Mer enn tre av fire er blitt skrevet ut første gang innen to år. Halvparten er skrevet ut innen 12 måneder, 75 prosent innen 25 måneder, og 90 prosent innen 41 måneder. Fordi vi bare kan følge personene gjennom registrene frem til og med 2006, foretar vi ved effektanalysen en ytterligere avgrensing ved å kun ta med deltakere innskrevet frem til og med 2005. Effektanalysen opererer altså med en populasjon av deltakere på  $N=12.938$ .

For å kunne si noe om hva som ville skjedd dersom deltakerne ikke hadde deltatt, måler vi utfall av deltakelse og ikke deltakelse hos forskjellige personer. Vi danner altså det kontrafaktiske utfall for deltakere ved hjelp av ”kontrollgruppe”, som består av ”like personer” til deltakere, men som ikke har deltatt. Det vi i praksis gjør, er at vi for hver enkelt deltaker finner en ”lik person” som ikke er deltaker, og som er bosatt i en annen kommune enn deltakeren, men i samme landsdel. Utfall er målt både ett og to år etter innskrivingstidspunktet.

Det kan tenkes at tiltakssatsingen kan ha effekter både på deltakere og ikke deltakere (trusseleffekt, smitteeffekt, fortrengeeffekter osv). For å finne ut om det er tilfelle kan vi ikke bruke slik matching til å danne en kontrollgruppe, men vi må bruke en annen tilnærming. Her måler vi isteden den samlede effekten på alle som er i målgruppen. En eventuell samlet målgruppeeffekt fanger vi opp ved å sammenligne målgruppen i kommuner som deltar i satsingen med målgruppen i kommuner som ikke deltar. På denne måten kan vi estimere hvorvidt kommuners deltakelse endrer målgruppens overgangssannsynlighet til suksess (her definert som overgang til jobb og/eller utdanning).

## **Oversikt over deltakerne: Hvem deltar i satsingen?**

Selv om tiltakssatsingen har noen definerte målgrupper, så er disse målgruppene i praksis litt uklare og delvis overlappende. Om lag en tredjedel av dem som ble skrevet inn i satsingen er innvandrere,<sup>1</sup> og en tilsvarende andel er under 25 år. En liten gruppe (seks prosent) har mottatt stønad for enslige forsørgere siste år, og nesten fire prosent hadde vært i fengsel i løpet av siste året. Litt under halvparten av deltakerne fyller definisjonen av langtids sosialhjelpsmottaker på innskrivingstidspunktet slik vi har definert det her. Det må likevel påpekes at en høyere andel (ca. 69 prosent) har oppfylt dette kriteriet på et eller annet tidspunkt i løpet av perioden 1999 – 2006. De fleste har mottatt sosialhjelp i lengre perioder.

Den ”typiske” deltakeren er 31 år, ugift og barnløs. Om lag 2/3 er menn. De fleste har utdanning på videregående skolenivå (60 prosent) eller mindre (19 prosent), og i tillegg er det en del som har uoppgitt utdanning. De fleste med uoppgitt utdanning er innvandrere, da vi i liten grad har registeropplysninger for utdanning for personer som ikke har utdannelse fra Norge. Ved månedsskiftet før innskriving i satsingen var 23 prosent registrert som under utdanning, derav flest blant unge. Bare en svært liten andel (0,4 prosent) var uføretrygdet. Nesten ti prosent var i jobb, men det må her påpekes at dette ikke nødvendigvis verken var fast eller fulltidsjobb, og enkelte arbeidsmarkedstiltak kan også gjøre at personen blir registrert i arbeidstakerregisteret (for eksempel lønnstilskudd). Noen få personer var for eksempel både i jobb og utdanning samtidig, slik at til sammen var det 31 prosent som var i minst en av tilstandene jobb, utdanning eller uføretrygd. Yrkesinntekt siste år var i snitt svært lav, ca 28.000 kroner, noe som tyder på svak tilknytning til arbeidsmarkedet. De fleste hadde ingen inntekt. Disse tallene er i om lag samme størrelsesorden på tvers av gruppene, men rimeligvis var det noen flere av de under 25 år som var under utdanning.

Omtrent en tredjedel var ikke registrert som arbeidssøkere måneden før innskrivingstidspunktet. Dette gjelder alle grupper, bortsett fra tidligere fengslede der 46 prosent ikke var registrerte arbeidssøkere. De fleste av arbeidssøkerne var helt ledige, men til sammen var omtrent 20 prosent i alle grupper re-

---

<sup>1</sup> Vi referer til denne gruppen som ”innvandrere” for enkelhets skyld, selv om vi altså har definert denne gruppen som innvandrere fra visse land. De største landgruppene her er Somalia, Irak, Iran, Pakistan og Tyrkia.

gistrert i arbeidsmarkedstiltak (ordinære eller yrkeshemmede). Unntaket er enslige forsørgere der omtrent 14 prosent var i arbeidsmarkedstiltak.

Blant deltakerne er 8,5 prosent som begikk en forbrytelse i løpet av de siste seks månedene før innskriving. I løpet av de 30 månedene før siste seks måneder var 29 prosent som hadde begått en forbrytelse. To prosent har sittet i fengsel i løpet av siste seks måneder. Tiltakssatsingen har også vært rettet inn mot personer med legemiddelassistert rehabilitering (LAR), men vi har ikke tilgang på informasjon om hvem disse er. Siktelser for narkotikalovbrudd er imidlertid en grov indikasjon på rusmisbruk da de fleste av disse sakene er for bruk og besittelse etter legemiddeloven. Det var to prosent som hadde siktelser for narkotikalovbrudd siste seks måneder, men hele elleve prosent var siktet i løpet av de siste 30 måneder før de siste seks måneder. Narkotikalovbrudd forekom primært i gruppen tidlige fengslet (tolv prosent de siste seks måneder), men også blant langtids sosialhjelpsmottakere (tre prosent de siste seks måneder) og unge (fire prosent de siste seks måneder). Kriminalitetsraten er lavere blant innvandrere enn andre. Dette er trolig fordi de "norske" deltakerne er mer selekterte på sosiale problemer enn innvandrerguppen. At innvandrerguppen oftere har høyere utdanning er også en indikasjon på at denne gruppen i mindre grad er selektert på sosiale problemer.

I 2004 var det nesten 33 000 personer i Norge som hadde sosialhjelp som viktigste inntektskilde året før. Antall øremerkede plasser har altså vært langt lavere enn antall personer i disse målgruppene og det er derfor klart at mange med sosialhjelp som hovedinntektskilde ikke deltok i satsingen. I AFIs tidligere evaluering av tiltakssatsingen fant vi at seleksjon kunne finne sted på begge måter, både positivt og negativt og vi avdekket store variasjoner fra sted til sted og til dels over tid, både i fremgangsmåten for utvelgelse av deltakerne og når det gjaldt kriteriene for deltakelse (inngangsvilkårene). Noen steder holdt man de aller svakeste i målgruppen utenfor – i hvert fall til å begynne med – mens man andre steder prioriterte nettopp disse. Våre intervjudata viser også at to hovedgrupper ikke eller i mindre grad har fått plass i tiltakssatsingen: Personer med omfattende psykiske helseproblemer og personer med rusrelatert problematikk. Vår sammenligning av deltakerpopulasjonen med populasjonen sosialhjelpsmottakere generelt gir imidlertid ikke entydige indikasjoner på at deltakerne i satsingen er positivt eller negativt selektert. Det vi selvsagt ikke kan utelukke er seleksjon på bakgrunn av kjennetegn som ikke nedfeller seg i registerdata.

### **Hva har deltakerne oppnådd?**

Av de totalt 12.938 personene som ble skrevet inn i satsingen før 2006 var det 4957 (38 prosent) som kom i jobb *en eller annen gang* i løpet av observasjonsperioden etter innskrivingsdatoen. Dette kan være flere måneder etter utskrivningstidspunktet. Overgang til jobb definerer vi her som å ha kommet i jobb i en gitt måned og fortsatt være i jobb de to etterfølgende månedene, samt å være utskrevet fra tiltakssatsingen. Alle jobber som registreres i arbeidstakerregisteret regnes som jobb. I dette registret finner vi både heltids- og deltidsansatte, og personer som kombinerer ordinær ansettelse med arbeidsmarkedstiltak som lønnstilskudd og Arbeid med bistand.

Fordi tiden det tok til disse kom i jobb varierte, og for å kunne ha et bedre sammenligningsgrunnlag, har vi ellers sett nærmere på hvilken status deltakerne som er skrevet ut av satsingen har *tre måneder etter at de er utskrevet fra satsingen*. Siden vi vet at det er noen som blir skrevet inn og ut av satsingen flere ganger setter vi her krav om at de må ha vært utskrevet i tre sammenhengende måneder. Denne analysen ga følgende resultater: Tre måneder etter utskrivingsdatoen var i alt 25 prosent kommet i jobb. Andelen som var i jobb var noe lavere for tidligere fengslede (17 prosent) og andre langtids sosialhjelpsmottakere (20 prosent). Tre måneder etter utskrivning var om lag elleve prosent under utdanning (blant unge 15 prosent og blant tidligere fengslede åtte prosent). De fleste er ikke arbeidssøkere lenger (73 prosent). Det er imidlertid en del som fremdeles er arbeidssøkere, og blant disse er de fleste yrkeshemmede (tolv prosent av alle), men noen er også på andre tiltak. En gruppe på 0,6 prosent mottar overgangsstønad. Totalt er det 45 prosent av de utskrevne som mottar sosialhjelp den tredje måneden etter utskrivning.

Fordi personene har svært forskjellig ”eksponeringstid” i denne analysen, er vi også interessert i å finne ut hvor lang *tid* det tok fra de begynte i tiltakssatsingen og til de kom i jobb: Denne analysen ga følgende resultater: Etter tolv måneder hadde 24 prosent kommet i jobb, og etter 24 måneder hadde 35 prosent kommet i jobb. Her ser vi noen klare forskjeller mellom ulike målgrupper: Etter tolv måneder hadde 27 prosent av de enslige forsørgerne, 27 prosent av de unge og 26 prosent av innvandrerne kommet i jobb. Tilsvarende andel for langtids sosialhjelpsmottakere var 17 prosent, for tidligere fengslede 14 prosent.

Dernest stilte vi spørsmålet om de har fått en jobb som gir en lønn de kan leve av, eller om de må kombinere jobben med stønad og i tilfelle hvilke. Her ser vi på de personene som fikk sin første jobb mellom 2003 og 2005 og som utgjør 64 prosent av deltakerne som kom i jobb totalt innen utgangen av 2006. Vi fant stor variasjon i inntekt. Median inntekten ligger på 183.000 kroner, det vil si at halvparten av dem som fikk jobb hadde en yrkesinntekt på mer enn 183.000 kr. året etter at de fikk jobb. De fleste som kom i jobb mottok ingen ytelser tre måneder senere. 13 prosent mottok sosialhjelp, og svært få mottok andre ytelser. Andelen som fortsatt mottok sosialhjelp var imidlertid noe høyere blant enslige forsørgere (17 prosent), tidligere fengslede (18 prosent) og andre langtids sosialhjelpsmottakere (21 prosent).

Målet er varig sysselsetting, men flere har mistet sin nye jobb. Personer som har svak arbeids-tilknytning kan også gå inn og ut av flere arbeidsforhold før de eventuelt får en stabil jobb. Vi har sett på hvor lang tid det tok før personene mistet sin *første* jobb og fant at 43 prosent av alle som var kommet i jobb, også var blitt uten jobb igjen perioder på minst ett tidspunkt. Et opplagt problem for tolkning av disse tallene er at deltakerne har forskjellig "eksponeringstid". Noen fikk jobb etter ganske lang tid, mens noen fikk jobb ganske raskt. Vi håndterte denne forskjellen ved forløpsanalyse. Estimer, basert på hvor lang tid det tok før deltakere fra ulike grupper mistet sin jobb innen observasjonsperioden, er som følger: Etter ett år var det 37 prosent som var uten jobb igjen. For innvandrere var andelen noe lavere (32 prosent) og for tidligere fengslede høyere (44 prosent). Etter to år var 56 prosent av dem som hadde fått jobb, blitt uten jobb igjen. Dette indikerer en fortsatt svak tilknytning til arbeidsmarkedet selv om det er meget mulig at noen av disse fikk en ny jobb på et senere tidspunkt.

Ikke alle deltakere har altså fått jobb og en god del har også mistet jobben igjen. Spørsmålet er da hvorvidt deltakerne kan ha fått et mer aktivt liv og eventuelt forbedret sine sjanser på arbeidsmarkedet ved å delta på nye tiltak eller få utdanning. En del av deltakerne var allerede registrerte arbeidssøkere og noen få deltok på arbeidsmarkedstiltak før de kom med i tiltakssatsingen. Sammenligner vi deltakelse på tiltak tre måneder før innskriving med status første månedsskifte etter innskriving, ser vi at en vesentlig høyere andel er kommet i ordinære tiltak eller tiltak for yrkeshemmede. Dette indikerer at det er flere som på sikt kan ha større sjanser på arbeidsmarkedet enn de hadde før deltakelse. Av dem som er på tiltak, er "opplæring" det tiltaket som er hyppigst benyttet (22 prosent). Åtte prosent er på arbeidspraksis, og like stor er andel deltakere som er registrert som yrkeshemmede i kartleggings- og

ventefase. En annen måte å forbedre sine muligheter på arbeidsmarkedet er gjennom utdanning. I alt er det omtrent 20 prosent av deltakerne som har påbegynt en utdanning etter å ha sluttet i tiltakssatsingen. Andelen er størst blant unge (27 prosent) og blant enslige forsørgere (24 prosent). Tolv måneder etter innskrivningstidspunktet har 13 prosent påbegynt en utdanning. Også her er andelen større blant unge (19 prosent) og enslige forsørgere (15 prosent), og lavere blant tidligere fengslede og andre langtids sosialhjelpsmottakere (ca 10 prosent). Det viser seg at det bare var noen få som har høynet sitt utdanningsnivå innen observasjonstiden, og rimeligvis flere blant dem som ble skrevet inn i 2003 enn 2006 (siden de har hatt lengre tid å gjøre det på). For dem som ble skrevet inn i satsingen i 2003 er det for i alt 84 prosent ikke blitt registrert noen endring i utdanningsnivå i løpet av tre år.

Hva med dem som ikke kom i jobb, i utdanning eller på andre tiltak etter utskrivning? Også her ser vi på status i den tredje måneden etter første gang personen er utskrevet fra satsingen. Av de 6.337 personer som har vært utskrevet i tre sammenhengende måneder, mottar 56 prosent sosialhjelp, 0,5 prosent overgangsstønad, 0,6 prosent personer mottar uføretrygd, og 1 prosent sitter i fengsel. Det er noe under halvparten av alle som har vært utskrevet i tre sammenhengende måneder som det ikke forelå noen opplysninger om hva slags forsørging de hadde på dette tidspunkt.

### **Effekter på deltakere i satsingen**

For å vurdere hvilke effekter tiltakssatsingen har for dem som faktisk deltok, konstruerte vi ved hjelp av matchingsmetoder en sammenligningsgruppe som er mest mulig lik deltakergruppen. Tankegangen i effektevalueringer av denne typen er altså at vi ved hjelp av utfall for ikke-deltakerne får et anslag på *hvordan det ville gått med deltakerne, dersom de ikke hadde deltatt*. Et naturlig mål på effekt er forskjellen i utfall ett til to år etter tiltaksstart. Matchingen sikrer at deltakere og ikke-deltakere er relativt like i perioden før tiltaket, men det er likevel noen forskjeller mellom de to gruppene. Dette er bakgrunnen for at vi fokuserer på *endringen* i utfall fra før tiltaket til etter, og deretter sammenlikner denne mellom deltakere og ikke-deltakere. Nærmere bestemt ser vi på forskjellen mellom endring i utfall for deltakerne fra før de deltok til etter at de deltok, og endring i utfall for ikke-deltakerne innen det samme tidsrommet. Metoden måler altså forskjell i endring, eller ”difference-in-difference” som det blir kalt i faglitteraturen.

Ved effektmål som er basert på denne forskjell-i-forskjell metode, finner vi at det å delta i satsingen gir positive effekter i form av økt sysselsettingssannsynlighet allerede ett år etter innskriving. På litt lengre sikt, etter to år, er sysselsettingseffekten omtrent 3.3 prosentpoeng høyere enn hos sammenligningsgruppen og signifikant. Videre fant vi at deltakere i tiltakssatsingen har fått lavere risiko for overgang til uførhet og sosialhjelp etter deltakelse enn sammenligningsgruppen på samme tid. Ved å sammenligne forskjeller inntekt hos deltakere og ikke deltakere før og etter deltakelse, finner vi også noen positive effekter for satsingen i den forstand at deltakerne har fått større økning i inntekt enn ikke deltakere på samme tidsrommet. Effekter på utdanning og fengsling er ikke entydige.

Forskjellene mellom hva deltakerne på satsingen har oppnådd og hva tilsvarende grupper har oppnådd uten at de deltok, er relativt små. Det behøver ikke nødvendigvis bety at satsingen ikke kan ha hatt større effekt enn den vi har påvist. Et forhold som kan ha redusert forskjellene er at tiltakstypene ikke nødvendigvis skiller seg fra tiltak som også ble gitt personer som ikke deltok i satsingen. Det alminnelige tiltakstilbudet ble utvidet med plasser øremerket for tiltakssatsingens målgruppe, slik at deltakere og ikke-deltakere kan ha fått de samme tiltak. I den grad disse tiltak har en positiv effekt, vil denne effekten gjøre seg gjeldende for begge gruppene.

### **Tiltakssatsingens effekter på målgruppen som helhet**

Det å ha mulighet til deltakelse kan i seg selv ha påvirket personene i målgruppen, uavhengig av om de deltok eller ikke. Nevnte "trusseffekt", "smitteeffekt" eller "fortrengingseffekt" kan være eksempler for en slik påvirkning. For å finne ut om satsingen kan ha hatt slike effekter på ikke-deltakere, undersøkte vi om det å være *bosatt* i en kommune som har hatt tiltakssatsingen i seg selv har hatt betydning for overgang til arbeid eller utdanning hos målgruppen. I denne delen av analysen så vi på overgangsrate til arbeid og utdanning hos samtlige personer som har fylt definisjonen på målgruppen uavhengig av om de deltok i satsingen eller ikke. Vi fulgte personene fra og med første gang de fylte kriteriene for målgruppen etter 1. januar 1999 og ut 2006 og ser på om sannsynligheten for å komme i jobb og/eller utdanning endrer seg ved oppstart av satsingen i kommunen. Overgang til jobb har vi her definert som å få en jobb og også være i jobb de to etterfølgende månedene (inkludert er også de som er på lønnstilskudd i de 3 første månedene etter utskrivning). Overgang til utdanning er tilsvarende definert som å være registrert i utdanning tre måneder på rad.

Våre forløpsbaserte analyser tyder på at det har vært slike positive effekter. Personer som bodde i kommuner som var med i tiltakssatsingen har hatt en mer positiv utvikling, selv når de ikke har deltatt i tiltakssatsingen, enn de som bodde i kommuner som ikke var med. Effekten av kommunens deltakelse i tiltakssatsingen er at overgangsratene til jobb øker med ca 3,9 prosent, mens overgangsraten til utdanning øker markant, med ca 6,9 prosent (det vil si prosentvis endring, ikke prosentpoeng). Begge effekter er statistisk signifikante. Hvis vi betrakter overgang til enten arbeid eller utdanning som ett utfall, er effekten av at kommuner deltar i tiltakssatsingen klart positiv (rundt 6,4 prosent økning av overgangsraten). Det at kommuner er med i tiltakssatsingen har altså positive effekter for både deltakere og ikke-deltakere.

Evalueringen har vist klare indikasjoner på at tiltakssatsingen har hatt positive effekter, selv om de ikke er kraftige. Store effekter vil man ikke forvente å finne ut fra satsingens karakter. Satsingen i seg selv utgjør bare en del av hele det eksisterende tiltakstilbudet. Også mange av dem som ikke deltok i satsingen befant seg på de samme type tiltak som de som deltok. Dessuten er innholdet i tiltakene i regi av satsingen heller ikke vesentlig forskjellige fra andre ordinære tiltak. Samlet har evalueringene våre allikevel vist at denne typen prioriteringer, utvikling av tverretattlig samarbeid, og av tiltak rettet mot aktuelle målgrupper og med orientering mot arbeidslivet har hatt moderate positive sysselsettingseffekter.



# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

I St.meld. nr. 6 (2002–2003), Tiltaksplan mot fattigdom, heter det: ”Flertallet av personer som lever i fattigdom over lengre tid er ikke i arbeid eller arbeider kun sporadisk. Hovedinnsatsen skal derfor rettes inn mot å gjøre disse personene bedre i stand til å forsørge seg selv gjennom eget arbeid. Både velferdstjenestene og stønadsordningene skal rettes inn mot dette målet”. Satsingen på målrettede arbeidsmarkedstiltak for langtids sosialhjelpsmottakere (heretter kalt ”tiltakssatsing”) har vært ett av hovedtiltakene i denne Tiltaksplanen mot fattigdom, og satsingen ble videreført i regjeringens ”Handlingsplan mot fattigdom” (vedlegg til St.prp. nr. 1, 2006-2007 – Statsbudsjettet 2007), hvor det heter: ”Regjeringen vil som et ledd i handlingsplan mot fattigdom i tillegg føre en målrettet politikk med tiltak for å styrke arbeidslivstilknytningen for de som står lengst fra arbeidsmarkedet”.

Tiltakssatsingen startet i 2003 i 31 kommuner og med 1 250 øremerkede tiltaksplasser. Hele NAV-Arbeids (den gang Aetats) spekter av virkemidler og tiltak kunne benyttes i satsingen. Den ble så gradvis utvidet med antall kommuner og tiltaksplasser: I 2004 kom 14 nye kommuner med i satsingen, og til sammen hadde man 1 680 plasser, herunder 85 plasser øremerket for personer på legemiddelassistert rehabilitering (LAR). Første halvår 2005 ble det opprettet flere tiltaksplasser, fordelt på kommuner som allerede deltok i satsingen og to nye kommuner. I første halvår 2005 deltok i alt 47 kommuner med til sammen ca 1 900 tiltaksplasser. I annet halvår 2005 ble det opprettet ytterligere 150 tiltaksplasser i satsingen og det ble startet en utvidelse av satsingen for å gjøre den landsomfattende. Ved årsskiftet 2005/2006 var 126 kommuner med i tiltakssatsingen og ca 2 400 tiltaksplasser sto til disposisjon for målgruppene. Satsingen ble gjort landsomfattende i løpet av 2006. I 2007 var det øremerket om lag 4 500 tiltaksplasser til satsingen.

Tiltakssatsingen var altså et ledd i regjeringens tiltaksplan mot fattigdom ved å bidra til at personer i målgruppene kunne bli bedre i stand til å forsørge seg selv gjennom eget arbeid. Satsingen skulle også bidra til å hindre nyrekruttering av sosialhjelpsmottakere, med særlig vekt på unge.

Målgrupper i satsingen er:

- Langtids sosialhjelpsmottakere, personer som har mottatt sosialhjelp i mer enn seks måneder eller i perioder er gjengangere hvert av de tre siste år
- Unge mellom 20-24 år som har sosialhjelp som hovedinntekt
- Enslige forsørgere som har sosialhjelp som hovedinntekt
- Innvandrere, hvor det ikke er et krav om at de mottar sosialhjelp, men at det vurderes at de trenger bistand for å komme i arbeid
- Personer som mottar legemiddelassistert rehabilitering (LAR).
- Fra 2007: Innsatte i fengsler

I perioden 2003 til 2006 gjennomførte AFI på oppdrag fra Aetat Arbeidsdirektoratet en evaluering av tiltakssatsingen. Undersøkelsen omfattet informasjon fra de 47 kommunene som deltok før utvidelsen av satsingen fra 2. halvår 2005, inklusive noen utvalgte casekommuner. Et sentralt spørsmål i denne evalueringen var om tiltakene bedret sjansen til å komme i arbeid. Metodene som ble benyttet i evalueringen omfattet både intervjuer, surveyer og registeranalyser. Blant informantene var både saksbehandlere og ledere i Aetat lokal og sosialtjenesten. Det ble også innhentet erfaringer fra brukere som deltok i satsingen. AFI samarbeidet med Statistisk sentralbyrå (SSB) om å undersøke effektene av tiltakene (Schafft & Spjelkavik 2006).

En viktig begrensning ved effektevalueringen var at den bare kunne følge de deltakerne som kom med i satsingen fra april 2003 og ut 2004. Oppfølgingstiden ble også for kort til å gjøre en god nok analyse av effekter. Det var dessuten indikasjoner på at seleksjonen til tiltakene gjorde utslag på resultatene (Dahl 2003, Lorentzen & Dahl 2005, Dahl & Lorentzen 2005, 2007, Schafft & Spjelkavik 2006). Flere steder valgte man å gi tilbud fortrinnsvis til de sterkeste i målgruppene – i hvert fall til å begynne med. Etter hvert skulle man så konsentrere innsatsen om svakere deltakere som trengte mer tid og oppfølging, slik at seleksjonseffekten kan ha blitt mindre over tid. Det som taler for en slik endring er kommunens insentiver til å sørge for at også de svakere i målgruppen kunne nyttiggjøre seg arbeidsrettete (statlige) tiltak og virkemidler. Dessuten viste evalueringen at oppfatningen om ”vanskelige” og ”svake” grupper endret seg gjennom samarbeidet mellom de to etatene, Aetat og Sosialtjenesten. Denne endringen er også påvist gjennom andre satsinger. Satsinger i forbindelse med Opptrappingsplanen for psykisk helse (Vilje viser vei, Storbysatsing, jf Schafft & Spjelkavik 2006a), som ble igangsatt omtrent samtidig som tiltakssatsingen, viste for eksempel at også mennesker med alvorlige sinnslidelser kan dra nytte av tiltak – under visse forutsetninger (samarbeid, parallell bistand og be-

handling, langvarig og tett oppfølging etc). Det er ikke usannsynlig at tiltakssatsingen ble påvirket av dette og at man etter hvert rekrutterte deltakere som man tidligere anså som for svake.

Forbedret tverretatlig samarbeid mellom Aetat og sosialtjenesten og tett individuell oppfølging ut mot arbeidslivet toppet listen over positive virkemidler ved den forrige evalueringen. Videre anså man samarbeid med tiltaksarrangører, bruk av tiltak i ordinært arbeidsliv og individuelt tilpasset tiltakskje-  
ding som viktige for å oppnå de ønskede resultatene i satsingen.

## 1.2 Problemstillinger

Målet med tiltakssatsingen er å redusere fattigdom. Det hadde riktignok vært mulig å undersøke hvorvidt det har funnet sted en reduksjon av fattigdom i samfunnet ved å operasjonalisere og måle indikatorer for fattigdom, som f eks andel personer med vedvarende lavinntekt osv. (jf. Handlingsplan mot fattigdom 2007, s.10). Det hadde imidlertid vært vanskelig å vite hvorvidt en eventuell reduksjon av fattigdom skyldes tiltakssatsingen alene eller andre forhold. Handlingsplanen inneholdt også andre velferdspolitiske tiltak – herunder også passive støtteordninger – for eksempel tiltak for barn og unge og tiltak som skulle gi bedre helse og levekår for de vanskeligst stilte. Vårt utgangspunkt er derfor at man kan ta for gitt at økt og varig sysselsetting av langtids sosialhjelpsmottakere vil bidra til å redusere fattigdom. Hovedproblemstilling for evalueringen er altså om arbeidsmarkedstiltakene har bidratt til å nå målene for tiltakssatsingen, dvs. evalueringen skal gi svar på følgende spørsmål:

- Har deltakerne fått bedre sjanse til å kunne leve av inntekt fra eget arbeid?
- Har deltakerne lyktes med å få en jobb?
- Hvor lenge blir de i jobb?
- Har de jobb som gir en lønn de kan leve av, eller må de kombinere med stønad og i tilfelle hvilke?

Den forrige evalueringen viste at ikke alle deltakere har fått jobb. En måtte dessuten regne med at en del av deltakerne som kom i jobb, falt ut av arbeidslivet igjen i kortere eller lengre perioder. Spørsmålet er da om tiltakene har bidratt til en prosess som kan redusere risikoen for sosial eksklusjon på lengre sikt.

- Har deltakerne fått et mer aktivt liv og større sjanser på arbeidsmarkedet gjennom deltakelse på nye tiltak? I tilfelle hvilke tiltak dreier det seg om?
- Har de fått anledning til å forbedre sine muligheter på arbeidsmarkedet gjennom utdanning?

Deltakelse i satsingen synliggjorde at det for noen sosialhjelpsmottakere verken var realistisk å få jobb, ta utdanning eller delta på andre tiltak, og etatsansatte hevdet at disse heller burde ha fått en trygdeløsning. Spørsmålet er da hvorvidt disse også ble vurdert som "syke nok" til å få innvilget uføretrygd.

- De som ikke kom i jobb, utdanning eller på andre tiltak - hvilken forsørging har de i så fall? Hvilke stønader får de?

Evalueringen skal også belyse individuelle faktorer, for eksempel sosial bakgrunn, utdanning (fullført eller avbrutt), tidligere arbeidserfaring, stønadskarrierer og eventuelt fødeland. Vi kan regne med at en betydelig andel av langtids sosialhjelpsmottakere har en tidligere straffereaksjon (Clausen 1991), og det er velkjent at andelen som mottar sosialhjelp øker med lovbruddskarriere (Skardhamar 2005). Det er også velkjent at mange arbeidsgivere kvier seg for å ansette folk med et kriminelt rulleblad (Pager 2003) og det er opplagt at ny fengsling er et direkte hinder for å få jobb. Tidligere strafferettslige reaksjoner er derfor også relevant som bakgrunnsvariabel.

Tiltakssatsingen startet i 2003 i 31 kommuner og med 1 250 øremerkede tiltaksplasser. Den ble så gradvis utvidet med antall kommuner og tiltaksplasser og i løpet av 2006 ble den gjort landsomfattende. I 2007 var det øremerket om lag 4 500 tiltaksplasser til satsingen. I 2004 mottok om lag 129 000 bosatte personer økonomisk sosialhjelp, og rundt 26 prosent (nesten 33 000 personer) av disse hadde sosialhjelp som viktigste inntektskilde i 2003 (Dahl, Enes, Jørgensen & Trewin 2006). Antall øremerkede plasser har altså vært langt lavere enn antall personer i disse målgruppene, og selv om summen av alle deltakere i løpet av de fire årene 2003-2006 var på ca 20 400 personer (bruttopopulasjonen), er det klart at mange med sosialhjelp som hovedinntektskilde ikke deltok i satsingen. En relevant problemstilling er derfor også:

- Etter hvilke kriterier ble deltakere valgt ut? Har det vært slik at tiltakssatsingens plasser ble tilbudt dem som har de største problemene, det vil si at det foregikk en negativ seleksjon? El-

ler var det de som hadde best forutsetninger til å komme i jobb, de mest ressurssterke innenfor målgruppene som deltok, skjedde det en positiv seleksjon, såkalt ”creaming”?

Resultater som er oppnådd hos tiltakssatsingens deltakere kan imidlertid ikke uten videre tolkes som effekter av satsingen. Vi vet ikke om endringene skyldes selve deltakelse eller andre forhold. Evalueringen skal derfor også analysere effekter av tiltakssatsingen. Hovedproblemstillingen for effektevalueringen er:

- Hvorvidt bidro tiltakssatsingen til at målgruppen kom raskere - og i større utstrekning - over i en meningsfylt aktivitet som gir forbedret evne til å forsørge seg selv – sammenlignet med ”like personer” som ikke deltok i satsingen?

Overganger til ordinær sysselsetting vil stå i fokus, men vi vil også se på utfall som utdanning, uføretrygd, sosialhjelp og kriminalitet (fengsling). Vi skal i det følgende kort redegjøre for hva som legges i ”effekt”, ”effekt på hva og når” og ”effekt for hvem”.

### **Hva er effekt?**

I evalueringslitteraturen defineres effekten av en hendelse som forskjellen av utfall *med og uten* en slik hendelse. En hendelse kan være medisinsk behandling, eller i vårt tilfelle deltakelse i en spesifikk tiltakssatsing. I litteraturen kalles slike hendelser ofte ”behandling” eller ”treatment”. Utfallet er i vårt tilfelle arbeidsmarkedstilknytning eller andre tilstander for aktuelle personer (for eksempel deltakere i satsingen). Dersom vi går ut fra at forskjellen *med og uten* slik hendelse (treatment) på det *ene og samme* utfallet er statistisk signifikant, kan vi under spesifiserte betingelser tolke forskjellen som den *kausale* effekten.

Merk at effekten prinsipielt er for én spesiell person. Dette er en sentral utfordring i alle effektevalueringstudier. Dersom vi sammenligner utfall fra forskjellige personer, vil de utfallene påvirkes av ulikheter hos personene, enten via observerte eller uobserverte egenskaper. Ideelt sett må vi sammenligne utfall for samme person, når den er utsatt for både behandling og ikke behandling. Dette er ikke mulig, fordi vi ikke kan observere begge utfall samtidig. Vi må derfor anvende statistiske metoder til å danne *kontrafaktiske* utfall.

I vårt tilfelle er "behandling" deltakelse i tiltakssatsingen. Vi er interessert i hvorvidt personer i satsingens målgrupper, dvs. langtids sosialhjelpsmottagere, enslige forsørgere, innvandrere og unge, kunne dra nytte av satsingen og oppnå høyere selvforsørgelsesevne. La oss kalle deltakelse i satsingen "aktivitet A". Vi er interessert i å sammenligne effekten av denne aktivitet A med alternativ B. Utsagn om effekter krever da at vi spesifiserer hva som ligger i både A og B. Det kan tenkes at aktivitet B er alternativer til tiltakssatsingen og består i en rekke ulike tiltak for målgruppene (og ikke totalt fravær av organiserte aktiviteter for å bedre selvforsørgelsesevnen). Effekten av "aktivitet A" bør da måles ved forskjellen mellom utfall som følger av A og utfall som følger av aktivitet B. Optimalt sett kan dette kun måles ved at en og samme person gjør både A og B *samtidig*. Hvert individ kan imidlertid kun gjøre en aktivitet av gangen, enten A eller B. Siden vi i dette prosjektet skal evaluere effekten av deltakelse på satsingen for målgruppen, ikke hvordan effekter av satsingen er sammenlignet med andre tiltak, er det hensiktsmessig å definere B som "ikke A" på individnivå, det vil si at vi skal se på effekter av deltakelse på satsingen og effekter av ikke deltakelse på satsingen for personer i målgruppene.

Men en og samme person kan enten delta i satsingen, eller ikke delta, aldri begge deler samtidig. Derfor må vi måle utfall av deltakelse og ikke deltakelse hos forskjellige personer. I praksis benyttes da "like personer" som ikke deltar i satsingen til å kunne si noe om hva som ville skjedd dersom deltakerne ikke hadde deltatt. På denne måten danner vi det kontrafaktiske utfall for deltakere ved hjelp av "kontrollgruppe", som består av "like personer" til deltakere, men som ikke har deltatt.

### **Effekt på hva og når?**

Vi ser på flere alternative utfall. Fokus er på arbeidsmarkedstilknytning, blant annet jobsannsynlighet på et gitt tidspunkt etter tiltaksstart. Vi kan også se på antall eller andel i målgrupper som har overgang til jobb. Siden et av satsingens mål er å bidra til at deltakere kunne leve av egne inntekter, er inntekt også et naturlig utfallsmål. Overgang til ordinær utdanning er også gunstig med tanke på å få bedre sjanser på arbeidsmarkedet senere. Fravær av trygdeytelser, fengsling/siktelse/kriminalitet er også indikasjoner av at tiltakssatsingen har hatt suksess.

I våre analyser vil vi betrakte alle de nevnte målene som effekter av tiltakssatsing, men i forskjellig kontekst og omfang. Det er også viktig å skille mellom kortsiktig og langsiktig effekt. Kortsiktige

effekter kan skje under eller umiddelbart etter slutten av tiltak. Langsiktige effekter kan vare i noen år etter deltakelse. Ut fra en politisk vurdering vil en vedvarende positiv effekt være gunstigst. Men det kan også tenkes at tiltaksdeltakelse har en "innlåsnings effekt" mens deltakerne er på tiltak, for eksempel når personer på tiltak reduserer jobbsøkningsintensiteten mens de deltar. De vil heller fullføre tiltaket først, og søke jobb etterpå, med tanke på at tiltak vil gjøre dem mer konkurransedyktige på arbeidsmarkedet. I så fall observerer vi en negativ effekt av tiltaksdeltakelse mens de deltar på tiltak. På kort sikt kan vi forvente at effekter under eller umiddelbart etter deltakelse vil være lavere, til og med negative, mens effekter på lang sikt vil være mer synlige eller positive. Dette innebærer at for å kunne gi et helhetsbilde av tiltakssatsingens effekt, bør effekter måles eller evalueres en del år etter at deltakerne har sluttet.

Men dataproduksjon tar tid. Og for å ha konsistens for alle innstrømningskohorter i analyseperioden, ser vi på effekter ett år og to år etter at man har deltatt i tiltakssatsingen.

### **Effekt for hvem?**

Det kan tenkes at effekter er primært evaluert på personer som faktisk deltar. Da ser vi hvordan deltakelse på tiltak endrer vedkommendes jobbsannsynlighet eller bidrar til høyere inntekt etterpå. Det kan også tenkes at tiltakssatsingen har effekter på personer som *har mulighet* til å delta, men ikke har deltatt allikevel. Eksempler på en slik effekt kan være: *trusseffekt*, hvor personer som innkalles til samtale om deltakelse på tiltak blir foretrekker å skaffe seg en jobb selv, framfor å måtte gå på tiltak. En annen kan være "*smitteeffekt*", hvor omgangskretsen til en deltaker blir inspirert og øker sin jobbsøkningsaktivitet; en tredje kan være *fortrengingseffekt* dersom jobbmuligheter for ikke-deltakere forverres av at jobber de kunne ha fått inntas av deltakere.

Disse trussel-, smitte- eller fortrengingseffekter vil (men ikke alltid) kunne inkluderes i den samlet effekten på hele målgruppen av at kommunen deltar på ordningen. Dette er særlig interessant i dette prosjektet. Fordi ikke alle kommuner startet med tiltakssatsingen samtidig, kunne vi ved å studere effekten av kommunens deltakelse i satsingen finne ut om det finnes en slik positiv "samlet målgrupp-effekt" når det gjelder tilknytning til arbeidsmarked. I og med at disse effekter på personer som ikke har deltatt ikke kan direkte observeres eller måles, må vi finne denne effekten gjennom å måle en slik samlet målgrupp-effekt.

### 1.3 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 er en redegjørelse for datagrunnlaget og metoder for analysene: Hvilke datakilder som er brukt, avgrensinger av deltakerpopulasjonen for både de deskriptive analysene og effektevalueringen.

Kapittel 3 gir en oversikt over ulike kjennetegn hos deltakerne i tiltakssatsingen, hva som kan anses som "den typiske" deltakeren. Kapittel 4 dreier seg om deltakernes resultater, hva de har oppnådd etter å ha blitt utskrevet fra satsingen med tanke på jobb, utdanning, nye tiltak, stønader osv.

Kapittel 5 er en analyse av tiltakssatsingens effekter basert på en sammenligning mellom deltakerne og en sammenligningsgruppe. Kapittel 6 undersøker hvorvidt tiltakssatsingen kan ha hatt effekter også på ikke-deltakere i kommuner som er med i satsingen. I kapittel 7 drøftes hovedfunn fra undersøkelsen i lys av kunnskap fra annen forskning.



## 2. Datagrunnlaget og metoder

Datagrunnlaget for analysene er SSBs forløpsdatabase FD-Trygd og utdanningsdata er hentet fra forløpsdatabasen NUDB. Opplysningene i databasen består av registrerte begivenheter i enkeltpersoners livsløp. Disse registreringene kan settes sammen til individuelle hendelses- eller forløpshistorier (forløpsdata). Dataene dekker en rekke områder: trygd, sosialhjelp, arbeidsmarked, demografi, utdanning, inntekt og pensjoner. Opplysningene er hentet fra ulike administrative registre. På analysetidspunktet i 2009 var de fleste områder oppdatert til og med 2006, og dette avgrenser observasjonsperioden for analysene våre.

Opplysninger om hvilke personer som har vært med på tiltakssatsingen har vi fått direkte fra NAV, ettersom disse ikke kan identifiseres direkte i FD-Trygd. Disse er så koblet til vårt uttak fra registrene. I tillegg til identitetsopplysninger inneholder dataene fra NAV også informasjon om start- og stoppdatoer for enkeltpersoners deltakelse i tiltaket.

For å kunne si noe om effekten av tiltak benytter vi metoder hvor vi også trenger opplysninger om personer som ikke har vært med i tiltakssatsingen, men som i utgangspunktet er nokså like tiltaksdeltakerne. Siden mottak av sosialhjelp har vært et av hovedkriteriene for å være med på NAVs satsing, har vi brukt dette som utgangspunkt for å definere den populasjonen vi har hentet opplysninger om fra FD-Trygd. Vi bruker også data for en lengre periode før oppstart av satsingen for å se på endring i jobbsannsynlighet. Utgangspopulasjonen er alle personer som har mottatt sosialhjelp noen gang i perioden vi har data for (1992 – 2006), og vi gjør ytterligere begrensninger i forløpsestimeringen og matchingprosedyrene som beskrevet senere.

En av de store fordelene med FD-Trygd er at vi har et så stort utvalg av ikke-deltakere. Det gjør det lettere å finne personer som ligner på tiltaksdeltakerne. I tillegg har vi et rikt sett av observerbare kjennetegn, og fordi vi har forløpshistorier som går flere år tilbake, kan vi også kontrollere for personenes forhistorie, bl.a. tidligere sosialhjelps- og sysselsettingshistorier.

Vi benytter informasjon blant annet om personens alder, fullført utdanning, familiesituasjon (sivilstand, antall barn), sosial bakgrunn (foreldres utdanning), og inntekt. Mange av disse variablene er

tidsvarierende, dvs. de endrer seg over tid, mens andre variable som sosial bakgrunn og innvandrerstatus, er faste bakgrunnsvariable. Noen av de tidsvarierende variablene, slik som yrkesinntekt, familietype, og høyeste fullførte utdanning finnes som årsopplysninger i registrene. Andre variable er registrert på månedsbasis eller også på eksakt dato. Vi har organisert dataene på månedsbasis slik at vi følger personene måned for måned igjennom hele observasjonsperioden. I en gitt måned vet vi altså om personen er i jobb<sup>2</sup> (registrert i arbeidstakerregisteret), mottar sosialhjelp, deltar i arbeidsmarkeds tiltak etc. På en gitt dato kan vi også summere opp for hver person f.eks. antall måneder med sosialhjelp de foregående X antall måneder.

Nytt i denne studien sammenlignet med den forrige (Rønsen & Skardhamar 2006, Schafft & Spjelkavik 2006) er at data om registrerte lovbrudd og fengslinger tas med i analysen. En tidligere studie av langtidsmottakere av sosialhjelp viste at det var mange tidligere fengslede i denne gruppen (Clausen 1991). En ny studie viser at løslatte fra fengsel som kommer i jobb har vesentlig lavere tilbakefall enn de som ikke kommer i jobb (Skardhamar og Telle, 2009), slik at det er en mulighet for at en bieffekt av tiltakssatsingen kan være redusert kriminalitet. Vi har imidlertid ikke hatt tilgang på slike data for hele perioden. Data om siktede personer har bare vært tilgjengelig frem til 2005 og benyttes derfor kun som bakgrunnsvariabel (ikke utfall). Vi benytter her dato for når lovbruddet de ble siktet for ble *begått* og ikke dato for *siktelse*. Data om fengselsopphold er tilgjengelig for perioden 2001 – 2006 og er derfor ikke benyttet i forløpsestimeringen siden opplegget forutsetter data tilbake til 1999, men er benyttet som utfall i matchinganalysene. Begge datakilder er hentet fra SSBs kriminalstatistikk.

## 2.1 Data om deltakerne

Uttrekket levert til SSB fra NAV inneholder alle personer skrevet inn i tiltakssatsingen frem til og med desember 2006. For disse personene er det også inkludert opplysninger om fortsatt deltakelse til og med september 2008 (dato for uttrekket), men opplysningene etter 2006 benyttes ikke videre. Denne datafilen inneholder opplysninger om 20.460 forskjellige personer, som altså er antall skrevet inn i tiltakssatsingen i løpet av perioden april 2003 – desember 2006.

---

<sup>2</sup> De variablene som er målt med eksakt dato ser vi på status ved månedsskiftet. Dette gjelder blant annet å være i jobb.

## Utskriving og reinntak

Det er en del av deltakerne som blir skrevet inn og ut av satsingen flere ganger i løpet av perioden (Rønsen & Skardhamar 2006), noe som kan være reelle avslutninger og senere reinntak, og det kan være "pauser" i forbindelse med for eksempel institusjonsopphold (Schafft & Spjelkavik 2006). I telefonintervjuer som vi gjennomførte i 2008 blant et utvalg informanter fra forskjellige steder med kjennskap til lokal praksis, kom det fram at rutiner og praksis for henholdsvis inn- og utskrivning varierte en god del fra sted til sted, og man hadde heller ikke alle steder formalisert og skriftliggjort slike rutiner.<sup>3</sup> Eksempelvis ble det nevnt følgende begrunnelser for utskrivning og reinntak:

Noen Aetat (nå NAV) skrev ut deltakerne når de fikk for eksempel sommerjobb, og tok dem inn igjen etterpå. Andre skrev ikke ut dem som hadde slike "småjobber" innimellom og mente at det måtte være "ordentlig jobb" før de skrev dem ut.

Noen steder var det slik at de som ikke fullførte noen tiltak ble skrevet ut. Andre steder lot man dem fortsette i satsingen og noen av dem var med i 2-3 år uten at de kom i ordinær jobb. Her var det slik at de som ble skrevet ut var de som ønsket dette selv, de som hadde store helseproblemer, psykiske problemer, eller de som fikk jobb.

Noen Aetat skrev ut deltakerne som hadde et institusjonsopphold, for eksempel i fengsel eller behandlingsinstitusjon. Både lengden på institusjonsoppholdet og hvorvidt man mente at de fortsatt profiterte fra tilbudet, kunne være kriterier som ble lagt til grunn. Dette ble vurdert individuelt og skjønnsmessig. Et annet kriterium var graden på samarbeid mellom institusjon og Aetat, noe som kunne gi forskjellig utfall: Et sted hvor det ikke fantes psykiatriske behandlingsplasser måtte de som fikk slik behandling skrives ut, mens de som kom i det lokale fengselet holdt man holdt i satsingen. Et annet sted var det omvendt: Her ble de som kom i kortvarig psykiatrisk behandling ikke skrevet ut, mens de som kom i fengsel ble skrevet ut.

---

<sup>3</sup> Et eksempel på en slik formalisering er vedlagt (vedlegg 1).

Informanter som har erfaring med LAR-deltakere fortalte at disse ofte ble utskrevet når LAR-behandlingen valgte å kutte dem ut i sitt program på grunn av sidemisbruk. Enkelte LAR-deltakere var ute i lange perioder, ca ½ år eller mer.

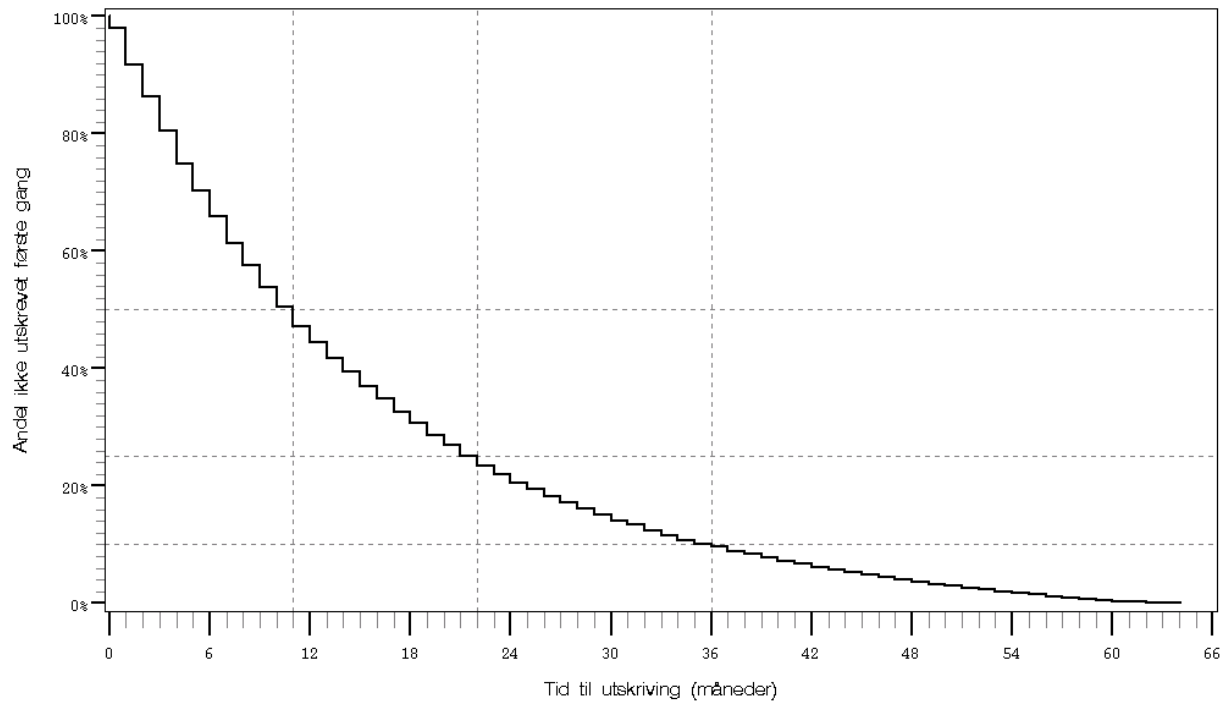
Siden det fantes ulike grunner for utskrivning og reinntak og til dels ulike rutiner og praksis for det, er det rimelig å ta utgangspunkt i *første gangs* innskriving, da utskrivninger ikke nødvendigvis er reelle utskrivninger. Tabellen nedenfor viser antall personer skrevet inn *første gang* per kvartal i perioden.

**Tabell 1. Antall første gangs innskrivninger per kvartal per år. (Hver person telles én gang).**

År	Kvartal				Total
	1	2	3	4	
2003	0	1078	2111	1801	4990
2004	1395	964	989	1173	4521
2005	1047	975	978	1150	4150
2006	1832	1434	1483	2050	6799
<b>Totalt</b>					<b>20460</b>

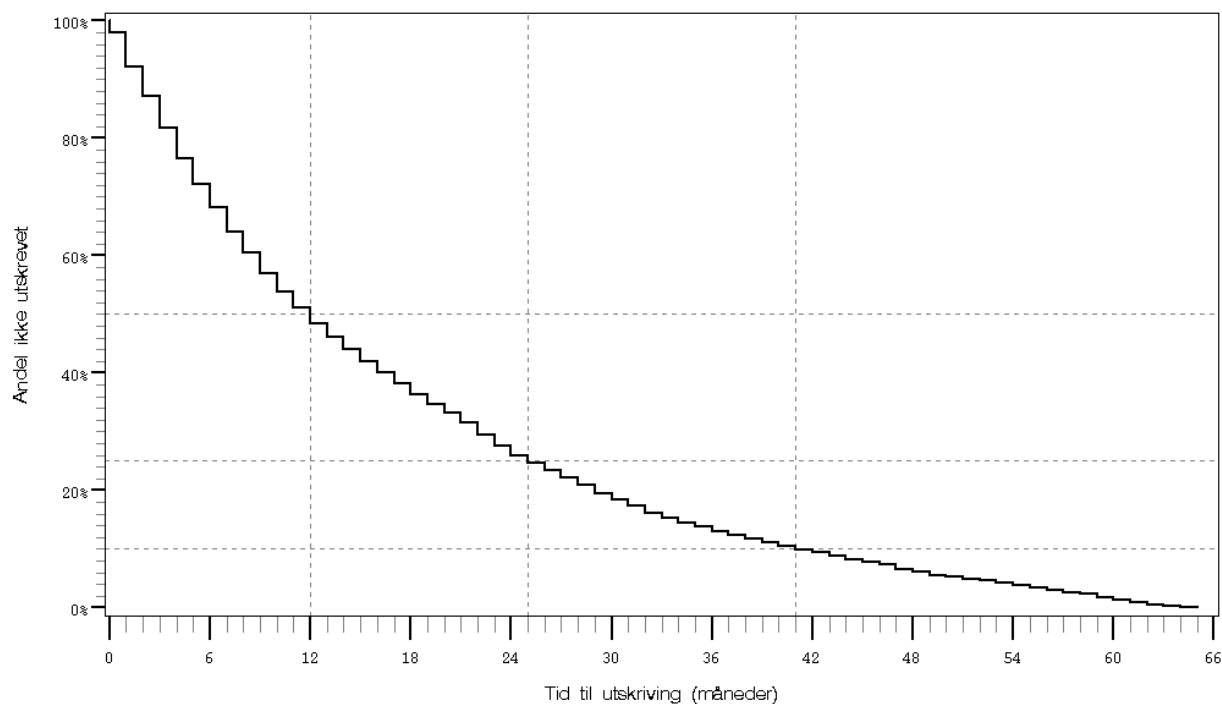
Fordi de innskrevne personene følges lengre enn analyseperioden, kan vi se på hvor lang tid det tar fra en person ble skrevet inn i tiltaket til de ble skrevet ut første gang innen 1.10.2008. Vi tar hensyn til at personene har blitt skrevet inn på forskjellige tidspunkt, ved hjelp av metoder for forløpsanalyse. Figur 1 viser andelen som ennå ikke er skrevet ut per måned etter innskrivingsdatoen. Vi ser her at halvparten blir skrevet ut innen 11 måneder, 75 prosent er skrevet ut innen 22 måneder, og 90 prosent innen tre år. I tillegg er det altså en liten andel som det tar svært lang tid før de blir skrevet ut (mer enn tre år). Det skal også bemerkes at det er en liten gruppe på 399 personer som bare er skrevet inn noen få dager før utskrivning. Selv om vi skal være forsiktig med å tolke disse tallene, så er det i hvert fall tydelig at det er noen som er med i satsingen (evt. flere ganger) over svært lang tid. Likevel er altså mer enn tre av fire skrevet ut første gang innen to år.

**Figur 1. Tid fra innskriving til første utskrivning. Deltakere skrevet inn innen utgangen av 2006 og fulgt helt frem til 01.10.2008. Kaplan-Meier estimat. Antall måneder. (N=20 460)**



Som nevnt er det en del som blir skrevet inn igjen etter først å ha blitt skrevet ut. Hele 43 prosent av dem som ble skrevet inn innen utgangen av 2006 er blitt skrevet inn i satsingen mer enn én gang, og halvparten av disse ble skrevet inn mer enn to ganger. Vi vet ikke hva som har vært grunnen til dette, men hvis vi ikke tar hensyn til ”pausene”, og i stedet for å se på tid til første utskrivning, ser på tiden til siste utskrivning, får vi omtrent samme bilde som over, selv om varigheten på deltakelse da blir noe lengre. Halvparten er skrevet ut innen 12 måneder, 75 prosent innen 25 måneder, og 90 prosent innen 41 måneder (figur2).

**Figur 2. Tid fra innskriving til siste utskrivning. Deltakere skrevet inn innen utgangen av 2006 og fulgt helt frem til 01.10.2008. Kaplan-Meier estimat. Antall måneder. (N=20 460)**



## 2.2 Avgrensninger av deltakerpopulasjonen

Som nevnt var bruttoutvalget  $N=20.460$  personer fra NAVs registre, men ikke alle disse kan tas med i analysene. Vi kan bare analysere personer som har gyldig personnummer og som dermed også kan kobles mot andre registre i SSB. Derfor slettes personer med logisk ugyldig fødselsnummer (opplegg for rutinesjekk i SSB). Det gjøres så en kobling mot befolkningsregisteret, og bare personer som finnes i populasjonen beholdes. Dette innebærer at en del helt nylig innvandrede personer og andre som ikke har fått tildelt endelig fødselsnummer slettes fra materialet. Populasjonen reduseres dermed til  $N=19.251$  personer. Noen av de slettede personene kan for så vidt bli registrert med gyldig personnummer på et senere tidspunkt, og vil så fremstå som  $n$ yinnskrevne. Dette har vi ingen mulighet til å kontrollere. Dette vil i så fall være personer som er registrert som innvandrere med oppholdsdato etter april 2003, men dette vil være personer som vi uansett kan si lite om grunnet manglende bakgrunnsopplysninger (sysselsettingshistorie, sosialhjelpshistorie etc og trolig også andre vesentlige kjennetegn).

## 2.3 Effektanalyse

I kapittel 5 og kapittel 6 evaluerer vi effekter av tiltakssatsingen. Fordi vi bare kan følge personene gjennom registrene frem til og med 2006, foretar vi ved denne analysen en ytterligere avgrensing ved å kun ta med deltakere innskrevet frem til og med 2005. Hva personer skrevet inn i 2006 har oppnådd kan vi si veldig lite om. Effektanalysen opererer altså med en populasjon av deltakere på  $N=12.938$ .

Vi vil gjennomføre to ulike effektanalyser:

### 1. Effekt av deltakelse

Dette er gjennomsnittseffekten for dem som faktisk deltar. En antagelse er her at tiltaket bare virker for dem som deltar. Det vi i praksis gjør, er at vi for hver enkelt deltaker finner en ”lik person” som ikke er deltaker, og som er bosatt i en annen kommune enn deltakeren, men i samme landsdel. Dette er en kjent matchingsmetode, som ofte brukes i effektevalueringsstudier til å danne kontrafaktiske utfall. Utfall er målt både ett og to år etter innskrivingstidspunktet. En forutsetning av denne matchen er at ikke-deltakere ikke endrer status til å bli deltakere senere. En fordel ved denne matchen er at vi ved å matche med målgrupper i andre kommuner i samme landsdel, kunne kontrollere for nevnte ”trussel”- og ”smitteeffekter”. Det kan godt tenkes at det innen samme kommune på det lokale arbeidsmarkedet finnes slike trussel-, og smitteeffekter. Ved å matche målgruppene i andre kommuner i samme landsdel, prøver vi å kontrollere for disse indirekte effektene, selv om det også innen samme landsdel kan være visse smitteeffekter.

Vi utfører to matchingsmetoder:<sup>4</sup> Matching på deltakelsessannsynlighet, og matching på eksakt utvalgte kjennetegn. Begge matchingsmetoder er brukt ofte i slike analyser. Matching på deltakelsessannsynlighet er basert på en sannsynlighetsmodell for deltakelse. Vi predikerer for hver deltaker og ikke-deltaker en sannsynlighet for å delta på tiltak, og matcher enhver deltaker med en ikke-deltaker som har likest mulig sannsynlighet for å delta. Matching på eksakte utvalgte kjennetegn gjennomføres slik at vi velger ut en rekke observerbare kjennetegn for personer, og for hver deltaker finner vi en ikke-deltaker som har likest kombinasjonen av de utvalgte kjennetegnene som kontroll. Det viser seg

---

<sup>4</sup> I kapittel 5.1 beskrives disse metodene mer konkret.

at begge metoder peker i samme retning når det gjelder jobbeffekter, men at vi får noen forskjellige resultater på andre utfall, som utdanning, sosialhjelp, uførhet og fengsling.

## *2. Effekter av at tiltakssatsingen er iverksatt i bostedskommunen*

Når vi tenker på at tiltakssatsingen kan ha effekter både på deltakere og ikke deltakere (trusseffekt, smitteeffekt, fortrenings effekter osv), kan vi ikke bruke matching til å danne en kontrollgruppe. Siden en mulig ikke-deltakelseeffekt ikke direkte kan observeres og kontrolleres, kan vi i praksis ikke finne en lik person for hver deltaker. I denne sammenhengen må vi bruke en annen tilnærming til problemstillingen. Vi bruker forløpsanalyse for å identifisere den samlede effekten på alle i målgruppen. Hovedideen er å følge sosialhjelpsforløp hos alle i målgrupper inntil en eller annen overgang har skjedd. Men i motsetning til matching ser vi ikke på individuell deltakelse i satsing direkte. I stedet bruker vi dummier til å indikere når en kommune har startet med satsingen. På denne måten kan vi fange opp en eventuell samlet målgruppeeffekt ved å estimere hvordan disse kommuners deltakelse endrer målgruppenes overgangssannsynlighet til suksess (jobb og utdanning).

## **2.4 Supplerende intervjuer**

Foruten de registerdatabaserte undersøkelsene har vi foretatt telefonintervjuer med et utvalg nøkkelinformanter, bestående av ti NAV- ansatte som tidligere jobbet med tiltakssatsingen i Aetat i forskjellige kommuner. Hensikten var å kunne presisere problemstillinger og tolke funnene fra registerdataundersøkelsen. I denne sammenhengen skulle vi kontakte flere etatsansatte som var nøkkelinformanter ved den forrige evalueringen, og som vi visste hadde gode kunnskaper om tiltakssatsingen, men oppdaget at disse var vanskelig å oppspore etter den store omorganiseringen som NAV-reformen innebar. Flere av dem hadde nå fått et helt annet arbeidsfelt enn de hadde i tiltakssatsingen.



## 3. Oversikt over deltakerne

### 3.1 Hvem deltar i satsingen? Deskriptivt ved innskrivingsdato

I det følgende er det tatt med samtlige personer som er skrevet inn i tiltakssatsingen før 2006, dvs. bruttopopulasjonen på 20 460 personer. Noen av disse er altså ikke med i etterfølgende analyser (jf. ovenfor). Vi beskriver her deltakerne ved første innskrivingsdato.

Selv om tiltakssatsingen har noen definerte målgrupper, så er disse målgruppene i praksis litt uklare og delvis overlappende. I de tabellene nedenfor er deltakerne beskrevet fordelt på noen grupper, men disse gruppene er her *ikke* gjensidig utelukkende.<sup>5</sup> Disse grupperingene er definert som følger:

- Innvandrere fra ikke-vestlige land: innvandrere fra Asia, Afrika, Sør-Amerika, Øst Europa, og Oseania unntatt Australia og New Zealand
- Enslige forsørgere: Mottatt overgangsstønning, stønning til barnetilsyn eller utdanningsstønning for enslige forsørgere i løpet av de 12 foregående månedene
- Unge: under 25 år
- Langtids sosialhjelpsmottakere: mottok sosialhjelp innskrivingsmåneden og minst 6 av 9 siste måneder, eller minst 9 av siste 36 mnd.
- Tidligere fengslet: sonet fengselsstraff i løpet av 12 foregående månedene.<sup>6</sup>

Tabell 2 viser at om lag en tredjedel av dem som ble skrevet inn i satsingen er innvandrere,<sup>7</sup> og en tilsvarende andel er under 25 år. En liten gruppe (seks prosent) har mottatt stønning for enslige forsørgere siste år, og nesten fire prosent hadde sonet i fengsel i løpet av siste året.

Litt under halvparten av deltakerne fyller definisjonen av langtids sosialhjelpsmottaker på innskrivingstidspunktet slik vi har definert det her. Det må likevel påpekes at en høyere andel (ca. 69 prosent) har oppfylt dette kriteriet på et eller annet tidspunkt i løpet av perioden 1999 – 2006 (jf. forløpsanalyse i senere kapittel). Langtidsmottak var ikke et kriterium som gjaldt for gruppen unge mel-

---

<sup>5</sup> Merk at dette er forskjellig fra den tidligere evalueringen (Rønsen & Skardhamar 2006). Siden gruppene ikke er gjensidig utelukkende har vi ikke regnet ut signifikanstester mellom gruppene. Signifikansnivå rapporteres bare i den delen av rapporten som omhandler effekter (kapittel 5 og 6).

<sup>6</sup> Tiltakssatsingen ble i 2007 utvidet til å omfatte også innsatte i fengsler. Tidligere fengselsopphold har ikke vært et slikt inngangskriterium for tiltakssatsingen, men de som har sonet i løpet av det året før de kom inn i satsingen, er en gruppe vi i vår analyse skal se nærmere på.

<sup>7</sup> Vi referer til denne gruppen som "innvandrere" for enkelhets skyld, selv om vi altså har definert denne gruppen som innvandrere fra visse land. De største landgruppene her er Somalia, Irak, Iran, Pakistan og Tyrkia.

lom 20 og 24 år. Her var man opptatt av å hindre at disse ble langtidsmottakere i framtiden. Det ble også avsatt plasser for innvandrere som ikke nødvendigvis mottok sosialhjelp, men som trengte bistand for å komme i arbeid. Det kan også ha en viss betydning at det strengt tatt er *husholdningen* og ikke individet som er mottaker av sosialhjelp, slik at noen kan tilhøre en husholdning som mottar sosialhjelp uten å selv å være registrert som sosialhjelpmottaker. Ut fra disse betraktningene er det ikke helt urimelig at det er en del som ikke har mottatt sosialhjelp, men likevel er skrevet inn i satsingen.

**Tabell 2. Beskrivende statistikk for deltakerne i satsingen.**

	I alt	Innvandrere	Unge	Enslige forsørgerere	Langtids shj.	Tidligere fengslet
I alt	12938	33,8	37,2	5,8	46,3	3,5
Innvandrer (unntatt Europa og USA)	33,8	100,0	19,7	24,8	34,0	16,3
Unge	37,2	21,6	100,0	21,2	29,5	37,9
Enslig forsørger	5,8	4,2	3,3	100,0	4,8	0,0
Langtids sosialhjelpsmottaker	46,3	46,5	36,7	38,4	100,0	63,9
Tidligere fengslet	3,5	1,7	3,6	0,0	4,8	100,0
Menn (%)	64,4	64,4	64,3	4,2	70,1	95,2
Alder (år)	30,8	33,7	21,2	30,5	32,4	29,2
Foreldres høyeste utdanning (%)						
Høyere utdanning	10,5	2,6	15,5	7,8	8,4	7,9
Videregående skole	33,9	3,2	43,8	38,7	33,8	48,0
Grunnskole	22,3	7,9	28,4	28,9	24,3	29,5
Uoppgitt	33,3	86,3	12,3	24,7	33,6	14,5
Egen høyeste utdanning (%)						
Grunnskole	18,9	14,9	24,1	19,5	20,6	26,9
Videregående skole	60,4	41,1	67,2	67,7	60,1	64,8
Høyere utdanning	6,1	7,3	0,6	5,5	6,0	1,3
Uoppgitt	14,6	36,6	8,0	7,4	13,3	7,0
Status måneden før (%)						
Fengslet	0,4	0,2	0,5	0,0	0,6	11,5
Under utdanning	23,0	23,5	27,1	22,0	20,6	18,1
I jobb	9,8	10,4	10,6	11,1	6,9	7,5
Uføretrygdet	0,4	0,1	0,0	0,0	0,3	1,3
I jobb/utd./trygd	31,2	31,7	35,0	31,8	26,4	25,6
Arbeidssøkerstatus (%)						
Ikke reg. arbeidssøker	33,2	32,4	35,7	31,0	37,7	45,6
Andre tiltak	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Delvis ledige	2,1	2,1	2,0	3,0	1,2	0,4
Fullt sysselsatt i arb/tiltak	10,4	15,4	9,9	7,5	8,2	6,4
Helt ledige	44,5	43,7	42,7	52,1	42,9	34,1
Yrkeshemmet	9,8	6,4	9,6	6,4	10,0	13,4
Sosialhjelp måneden før	70,2	62,2	70,5	69,0	91,0	82,2
Antall mnd arbeidssøker 6 mnd	3	3,1	2,6	3,1	2,9	2,3
Antall mnd arbeidssøker 30 mnd før siste 6 mnd	9,4	8,6	6,2	7,9	10,8	7,3
Antall mnd sosialhjelp 6 mnd	3,7	3,3	3,4	3,3	5	4,3
Antall mnd sosialhjelp 30 mnd før siste 6 mnd	10,6	11,3	7,5	7,3	17,3	14,5
Antall mnd i jobb 6 mnd	0,7	0,7	0,8	0,7	0,5	0,5
Antall mnd i jobb 30 mnd før siste 6 mnd	5,7	5,3	6,2	5	4,7	4,8
Antall mnd ensl. forsørger 6 mnd	0,1	0,1	0	1,3	0,1	0
Antall mnd ensl. forsørger 30 mnd før siste 6 mnd	0,5	0,3	0,3	6,6	0,5	0
Yrkesinntekt siste år (kroner)	28 442	28 107	26 773	19 158	22 204	25 258
Antall år med pensjonspoeng >0 siste 3 år	0,9	0,8	0,6	0,7	0,9	0,9
Sivilstand (%)						
Ugift	67,1	34,1	94,1	65,9	66,5	84,1
Gift	18,7	46,8	4,4	2,3	16,3	5,9
Før gift	14,1	19,0	1,5	31,8	17,1	9,9
Antall barn under 18 år						
Ingen	63,6	56,8	62,2	4,4	69,3	80,6
Ett barn	17,4	14,4	22,7	53,6	14,6	9,7
2 eller flere	19,0	28,8	15,2	42,0	16,1	9,7
Familietype						
Andre med flere/missing	70,2	61,2	68,5	89,3	78,5	78,6
Ektepar uten barn	2,3	4,9	0,9	0,0	1,5	0,9
Ektepar med barn	24,1	32,9	26,4	6,4	17,3	18,7
Samboere med felles barn	3,5	0,9	4,1	4,3	2,8	1,8
Begått lovbrudd						
forbrytelse 6 mnd	8,5	5,6	12,3	1,7	11,0	31,9
forbrytelse 30 mnd før siste 6 mnd	28,9	20,3	36,6	9,0	35,5	93,8
Nark. krim. siste 6 mnd	2,4	0,9	4,0	0,3	3,3	11,5
Nark. krim. siste 30 mnd før siste 6 mnd	11,3	4,3	16,0	1,9	15,0	55,3
Fengslet siste 6 mnd	2,0	1,1	2,1	0,0	2,7	56,4
Fengslet 30 mnd før siste 6 mnd	6,4	3,3	5,9	0,5	9,0	78,2

Den ”typiske” deltakeren er 31 år, ugift og barnløs. Om lag 2/3 er menn, men i gruppen enslige forsørgere er det som forventet flest kvinner.<sup>8</sup> Blant de tidligere fengslede er 95 prosent menn. Selv om bare om lag halvparten av deltakerne fyller definisjonen på langtids sosialhjelpsmottaker (se vår definisjon over), så har de mottatt sosialhjelp i gjennomsnitt i 3,7 av siste seks måneder, og i 10,6 av de 30 månedene før siste 6 måneder (altså totalt over tre år), og 70 prosent mottok sosialhjelp måneden før innskriving i satsingen. De fleste har altså mottatt sosialhjelp i lengre perioder.

De fleste har utdanning på videregående skolenivå (60 prosent) eller mindre (19 prosent), og i tillegg er det en del som har uoppgitt utdanning. De fleste med uoppgitt utdanning er innvandrere, da vi i liten grad har registeropplysninger for utdanning for personer som ikke har utdannelse fra Norge. Noen kan også ha tatt utdanning i utlandet av andre grunner. At tallene for innvandrerguppen er vesentlig forskjellig skyldes derfor delvis den høye andelen med uoppgitt utdanning, men hvor mange som har fullført utdanning i denne gruppen er altså uvisst. Det er imidlertid også en høyere andel blant innvandrerne som er registrert med fullført høyere utdanning enn i de andre gruppene. Blant unge er det rimeligvis færre som har hatt mulighet til å ta høyere utdanning, men andelen med fullført videregående skole er høyere enn i de andre gruppene. Andelen som kun har ungdomsskole eller mindre er imidlertid også høyere. De enslige forsørgerne har noe oftere middels utdanning, og andre langtids sosialhjelpsmottakere ligger tett opptil gjennomsnittet for alle deltakerne. Tidligere fengslet har noe oftere lav utdanning og sjeldnere høy utdanning.

Yrkesinntekt siste år var i snitt svært lav, ca 28.000 kroner, og dette tyder jo på svak tilknytning til arbeidsmarkedet. De fleste hadde ingen inntekt. Yrkesinntekt innebærer både lønn og inntekt fra næringsvirksomhet, men for denne gruppen vil nok det aller meste være lønn. Tilsvarende bilde gis av at gjennomsnittlig antall år med pensjonspoeng siste tre år er under én for alle grupper. Det er ikke veldig store forskjeller i yrkesinntekt for de forskjellige gruppene, med unntak av at enslige forsørgere og langtidssosialhjelpsmottakere hadde en lavere yrkesinntekt.

---

<sup>8</sup> Det er 4,4 prosent i gruppen enslige forsørgere som her står som uten barn under 18 år. Dette skyldes at antall barn er målt ved årsskiftet. Hvis en person har blitt enslig forsørger i tiden mellom årsskiftet og innskriving i satsingen vil det altså her fremstå som om personen er uten barn.

Ved månedsskiftet før innskriving i satsingen var 23 prosent registrert som under utdanning, derav flest blant unge. Bare en svært liten andel (0,4 prosent) var uføretrygdet. Nesten ti prosent var i jobb, men det må her påpekes at dette ikke nødvendigvis verken var fast eller fulltidsjobb, og enkelte arbeidsmarkedstiltak kan også gjøre at personen blir registrert i arbeidstakerregisteret (for eksempel lønnstilskudd). Noen få personer var for eksempel både i jobb og utdanning samtidig, slik at til sammen var det 31 prosent som var i minst en av tilstandene jobb, utdanning eller uføretrygd. I tillegg var det noen få personer (0,4 prosent) som satt i fengsel. Disse tallene er i om lag samme størrelsesorden på tvers av gruppene, men rimeligvis var det noen flere av de under 25 år som var under utdanning.

Omtrent en tredjedel var ikke registrert som arbeidssøkere måneden før innskrivingstidspunktet. Dette gjelder alle grupper, bortsett fra tidligere fengslede der 46 prosent ikke var registrerte arbeidssøkere. De fleste av arbeidssøkerne var helt ledige, men til sammen var omtrent 20 prosent i alle grupper registrert i arbeidsmarkedstiltak (ordinære eller yrkeshemmede). Unntaket er enslige forsørgere der omtrent 14 prosent var i arbeidsmarkedstiltak.

En tidligere studie av langtidsmottakere av sosialhjelp viste at det var mange tidligere straffede i denne gruppen (Clausen 1991). Vi har her data på siktede og fengselsopphold. Blant deltakerne er 8,5 prosent som begikk en forbrytelse<sup>9</sup> i løpet av de siste seks månedene før innskriving. I løpet av de 30 månedene før siste seks måneder var 29 prosent som hadde begått en forbrytelse. De fleste lovbrysterne blant tiltaksdeltakerne har enkeltstående lovbrudd og dermed ikke nødvendigvis en kriminell livsstil.<sup>10</sup> Det er rimeligvis langt færre som har blitt fengslet, men to prosent har sittet inne i løpet av siste seks måneder.<sup>11</sup> Tiltakssatsingen har også vært rettet inn mot personer med legemiddelassistert rehabilitering (LAR), men vi har ikke tilgang på informasjon om hvem disse er. Siktelser for narkotikalovbrudd er imidlertid en grov indikasjon på rusmisbruk da de fleste av disse sakene er for bruk og besittelse etter legemiddeloven. Det var to prosent som hadde siktelser for narkotikalovbrudd siste seks måneder, men hele elleve prosent var siktet i løpet av de siste 30 måneder før de siste seks måne-

---

<sup>9</sup> I kriminalstatistikken skilles det mellom forbrytelser og forseelser, der forbrytelser er de mer alvorlige forholdene. Hva som er forbrytelser er definert i straffeloven, og for lovbrudd utenfor straffeloven er en forbrytelse hvis strafferammen er mer enn tre måneders fengsel.

<sup>10</sup> Det er benyttet *gjerningsdato* i disse tabellene. I skrivende stund er det kun tilgjengelig årgang tom 2005, og det kan være et betydelig etterslep i registreringen siden tallene meldes til SSB først når saken er ferdig etterforsket. I praksis betyr dette at mange av de som begår lovbrudd særlig siste halvår 2005 ikke dukker opp i SSB's statistikk over siktede personer før i 2006. I denne sammenheng innebærer det trolig en underrapportering for de som ble skrevet inn siste halvår 2005.

<sup>11</sup> Innsatte i fengsler ble inkludert i målgruppen for tiltakssatsingen i 2007, som er etter vår observasjonsperiode.

der. Narkotikalovbrudd forekom primært i gruppen tidligere fengslet (tolv prosent de siste seks måneder), men også blant langtids sosialhjelpsmottakere (tre prosent de siste seks måneder) og unge (fire prosent de siste seks måneder).

Ved første øyekast er det kanskje noe overraskende er at kriminalitetsraten er lavere blant innvandrere enn andre. Dette er trolig fordi de ”norske” deltakerne er mer selekterte på sosiale problemer enn innvandrerguppen. At innvandrerguppen oftere har høyere utdanning er også en indikasjon på at denne gruppen i mindre grad er selektert på sosiale problemer.

### **3.2 Noe som indikerer positiv eller negativ seleksjon?**

Som nevnt i kapittel 1.2 har antall øremerkede plasser vært langt lavere enn antall personer i tiltaks-satsingens målgrupper, og det er derfor klart at mange med sosialhjelp som hovedinntektskilde ikke deltok i satsingen. En kan derfor spørre seg om det har vært slik at tiltakssatsingens plasser ble tilbudt dem som har de største problemene, det vil si at det foregikk en negativ seleksjon? Eller var det de som hadde best forutsetninger til å komme i jobb, de mest ressurssterke innenfor målgruppene som deltok, skjedde det en positiv seleksjon, såkalt ”creaming”?

Effektstudier fra ulike tiltak for sosialhjelpsmottakere i 1995 peker i ulike retninger: Dahl (2003) fant en negativ seleksjon i sin undersøkelse om tiltak hvor det ble brukt vilkårssetting etter sosialtjenesteloven, det vil si de 300 deltakerne viste seg å være spesielt vanskeligstilte. Det motsatte viste seg å være tilfelle ved tiltakskjeder, et tilbud hvor kun 7 prosent av sosialhjelpsmottakere deltok i 1995. Her fant Lorentzen og Dahl (2005) at deltakerne var blant de mest ressurssterke innen målgruppen. En matchingsstudie av to arbeidsmarkedstiltak – kvalifiseringstiltak og sysselsettingstiltak for sosialhjelpsmottakere i 1995 – viste det samme (Dahl & Lorentzen 2005). Også her konstaterte forskerne en kraftig positiv seleksjon av deltakere for begge tiltakstyper. For øvrig fant man her at tiltakene virket best for den delen av målgruppa som hadde middels ressurser og middels problembelastning, mens virkningen var dårligere for de som var dårligst stilt så vel som for de sterkeste. Det siste forklares med at tiltakene har en mulig ”innlåsingeffekt”, det vil si at deltakerne som er i stand til å finne seg en jobb på det åpne arbeidsmarkedet holdes unna jobbsøking så lenge de er på tiltak.

I AFIs evaluering av tiltakssatsingen (Schafft & Spjelkavik 2006) fant vi at seleksjon kunne finne sted på begge måter, både positivt og negativt og vi avdekket store variasjoner fra sted til sted og til dels over tid, både i fremgangsmåten for utvelgelse av deltakerne og når det gjaldt kriteriene for deltakelse (inngangsvilkårene). Noen steder holdt man de aller svakeste i målgruppen utenfor – i hvert fall til å begynne med – mens man andre steder prioriterte nettopp disse. Våre intervjudata viser også at to hovedgrupper ikke, eller i mindre grad, har fått plass i tiltakssatsingen: Personer med omfattende psykiske helseproblemer og personer med rusrelatert problematikk. Samtidig er dette problemer som er relativt utbredt blant sosialhjelpsmottakere (Wel m fl 2006). Ikke alle slike forhold er kartlagt før personen er skrevet inn. Saksbehandlerne og veilederne opplyste at særlig rusproblemer ofte ble synlige først etter at deltakeren hadde begynt på et tiltak eller i arbeidspraksis, og at slike problemer har vært en av de viktigste frafallgrunner (Schafft & Spjelkavik 2006). På den andre siden har veilederne erfart at særlig mennesker med psykiske helseproblemer kunne ha en – ofte uventet – positiv utvikling når de først var kommet inn i en arbeidsrettet aktivitet, slik at tilbøyeligheten til å slippe inn deltakere med psykiske lidelser kan ha økt etter hvert. Vi kan ikke se bort fra at all oppmerksomhet og økt kompetanse på arbeidsintegrerende tilbud for mennesker med psykiske helseproblemer i forbindelse med Opptrappingsplanen for psykisk helse, også kan ha senket terskelen for inntak av personer med slike problemer.

Det er ikke opplagt hvorvidt deltakerne i satsingen er positivt eller negativt selektert, men vi kan belyse dette noe ved å sammenligne deltakerpopulasjonen med populasjonen sosialhjelpsmottakere generelt. Til dette benytter vi oss blant annet av tall fra en SSB-undersøkelse av sosialhjelpsmottakere i 2004 (Dahl, Enes, Epland, Jørgensen & Trewin 2006). Det vi ikke kan si noe om ved denne sammenligningen, er seleksjon på bakgrunn av kjennetegn som ikke nedfeller seg i registerdata.

Våre data viser at de fleste deltakerne har mottatt sosialhjelp i lengre perioder. Litt under halvparten av deltakerne fyller vår definisjon av langtids sosialhjelpsmottaker på innskrivingstidspunktet og cirka to tredjedeler har oppfylt dette kriteriet på et eller annet tidspunkt i løpet av perioden 1999 – 2006. I materialet til Dahl, Enes m fl. av 2006 var det 52 prosent som kunne defineres som langtidsmottakere blant alle personer som mottok sosialhjelp i 2004, men definisjonene som benyttes i den studien er

forskjellig fra den vi har benyttet her.<sup>12</sup> Hvis vi ser på andelen langtidsmottakere ved innskrivings-  
tidspunktet, så er det noe underrepresentasjon, men en høyere andel har altså fylt definisjonen på et  
eller annet tidspunkt. En grunn til forskjeller i andel langtidsmottakere kan være at man skulle rette  
spesielt fokus på gruppen unge sosialhjelpsmottakere, som naturligvis har hatt mindre tid på seg til å  
bli langtidsmottakere: I alt 37 prosent av deltakerne i tiltakssatsingen var under 25 år, mens denne  
aldersgruppen utgjorde kun 24 prosent av alle sosialhjelpsmottakere i 2004. Det at unge er over-  
representert i tiltakssatsingen sammenlignet med sosialhjelpsmottakerne ellers, gir tydeligvis også  
utslag på variabelen ”under utdanning”. Ved månedsskiftet før innskriving i satsingen var 23 prosent  
registrert som ”under utdanning”, derav flest blant unge.

Ser man alle aldersgrupper under ett, er imidlertid aldersforskjellen mellom deltakerpopulasjonen og  
sosialhjelpsmottakerne (fra 2004) mindre. Den ”typiske” deltakeren er rundt 31 år, mens gjennom-  
snittsalderen for alle sosialhjelpsmottakere i 2004 var litt høyere, nemlig 36 år (Dahl, Enes, Epland,  
Jørgensen & Trewin 2006).

En annen grunn til andelen langtidsmottakere blant deltakere i tiltakssatsingen er lavere enn i hele  
populasjonen sosialhjelpsmottakere, er at det å ha sosialhjelp som hovedinntektskilde, eller det å være  
langtidsmottaker ikke var et absolutt inngangskriterium. For eksempel var det avsatt plasser til inn-  
vandrere som trengte særlig bistand til å kunne komme i jobb uten at de nødvendigvis måtte være  
mottakere av sosialhjelp. I 2004 var det rundt 32 000 førstegenerasjonsinnvandrere, derav 96 prosent  
fra ikke-vestlige land, som mottok sosialhjelp.<sup>13</sup> Disse utgjorde 24 prosent av alle sosialhjelps-  
mottakere (Dahl, Enes, Epland, Jørgensen & Trewin 2006). I tiltakssatsingen var deres andel langt  
større: Her var 34 prosent innvandrere fra ikke-vestlige land.

En annen gruppe som er underrepresentert blant deltakerne er enslige forsørgere – de fleste av dem er  
kvinner. Gjennom intervjuene av saksbehandlere i sosialtjenesten og Aetat kom det fram at denne

---

<sup>12</sup> I vårt materiale definerte vi ”langtidsmottaker” slik: personer som har mottatt sosialhjelp i mer enn 6 måneder siste år eller  
i perioder er gjengangere hvert av de 3 siste år. I Dahl, Enes m fl (2006) sin definisjon inngår antakelig flere. Deres defini-  
sjon av langtidsmottakere er ”Sosialhjelpsmottakere som inngår i stønadpopulasjon 2004 og som har minst én sammen-  
hengende stønadperiode av minst 6 måneders varighet i løpet av årene 1998-2004.”

<sup>13</sup> I 2003 kom loven om introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Det har vært umulig å  
skille mottakerne av sosialhjelp og introduksjonsstønad i 2003. For 2004 er mange er registrert som mottakere av sosial-  
hjelp i begynnelsen av året, og som mottaker av introduksjonsstønad mot slutten av året.



målgruppen generelt er vanskelig å rekruttere til arbeidsmarkedstiltak – problemer knyttet til stram økonomi og behov for avlastning kan utgjøre hindringer for deltakelse. Også dette kan indikere en positiv seleksjon, altså at man ikke i særlig grad har nådd de svakeste innenfor denne målgruppen.

Likevel er dette bildet ikke entydig. Andre kjennetegn indikerer ingen form for positiv seleksjon. Kjønnfordeling og utdanningsnivå er mer i samsvar med sosialhjelpspopulasjonen ellers: Med 64 prosent er andelen menn blant tiltakssatsingens deltakere riktignok noe høyere enn den har vært blant sosialhjelpsmottakere i 2004, hvor 56 prosent var menn (Dahl, Enes, Epland, Jørgensen & Trewin 2006), men den er i samsvar med andelen menn blant langtidsmottakere. De fleste deltakere i tiltakssatsingen har utdanning på videregående skolenivå (60 prosent) eller mindre (19 prosent), og i tillegg er det rundt 15 prosent som har uoppgitt utdanning. Kun 6 prosent har høyere utdanning. Utdanningsnivået er nokså likt det som man har funnet blant sosialhjelpsmottakere ellers, og mye lavere enn i befolkningen totalt sett (ibid.).

Det var bare en svært liten andel (0,4 prosent) blant deltakerne i tiltakssatsingen som var uføretrygdet. Men dette betyr ikke nødvendigvis at tiltakssatsingen har rekruttert de friskeste blant sosialhjelpsmottakerne. I funksjonsevnestudien blant langtidssosialhjelpsmottakerne som ble gjennomført i 2005 var det flere sosialhjelpsmottakere enn uførepensjonister som rapporterte dårlig helse. Blant respondenter over 30 år svarte 25 prosent av sosialhjelpsmottakerne og 15 prosent av uførepensjonistene at de hadde dårlig fysisk og/eller psykisk helse (Wel, Naper m fl 2006).

Nesten ti prosent av deltakerne i tiltakssatsingen var i jobb, men dette var ikke nødvendigvis verken fast eller fulltidsjobb. Deltakernes yrkesinntekt siste år var i snitt svært lav, ca 28.000 kroner, også dette tyder på svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Gjennomsnittlig yrkesinntekt for andre alle sosialhjelpsmottakere i 2003 var nesten 50.000 kroner (Dahl, Enes, Epland, Jørgensen & Trewin 2006). Med tanke på arbeidsmarkedstilknytning blant deltakerne, kan våre funn ellers tyde på at utvalget utgjør en heller negativ seleksjon fra populasjonen sosialhjelpsmottakere, dvs. at de mer vanskeligstilte ble valgt ut til å delta.

### 3.3 Oppsummering

Om lag en tredjedel av dem som ble skrevet inn i satsingen er innvandrere fra ikke-vestlige land og en tilsvarende andel er under 25 år. Seks prosent har mottatt stønad for enslige forsørgere siste år, og nesten fire prosent hadde sonet i fengsel i løpet av siste året.

De fleste deltakerne har mottatt sosialhjelp i lengre perioder. Litt under halvparten av deltakerne fyller definisjonen av langtids sosialhjelpsmottaker på innskrivingstidspunktet slik vi har definert det her. Ca. to tredjedeler har oppfylt dette kriteriet på et eller annet tidspunkt i løpet av perioden 1999 – 2006.

Den ”typiske” deltakeren er rundt 31 år, ugift og barnløs. Om lag to tredjedeler av alle deltakere er menn. Blant de tidligere fengslede er 95 prosent menn og de aller fleste i kategorien enslige forsørgere er kvinner.

De fleste har utdanning på videregående skolenivå (60 prosent) eller mindre (19 prosent), og i tillegg er det en del som har uoppgitt utdanning. Deltakerne som tidligere har sonet i fengsel har noe oftere lav utdanning og sjeldnere høy utdanning.

Deltakernes yrkesinntekt siste år var i snitt svært lav, ca 28.000 kroner, noe som tyder på svak tilknytning til arbeidsmarkedet.

Ved månedsskiftet før innskriving i satsingen var 23 prosent registrert som ”under utdanning”, derav flest blant unge. Bare en svært liten andel (0,4 prosent) var uføretrygdet. Nesten ti prosent var i jobb, men dette var ikke nødvendigvis verken fast eller fulltidsjobb. I tillegg var det noen få personer (0,4 prosent) som satt i fengsel. Disse andelene er om lag de samme på tvers av gruppene, men rimeligvis var det noen flere av de under 25 år som var under utdanning.

Vår sammenligning av deltakerpopulasjonen med populasjonen sosialhjelpsmottakere generelt gir ikke entydige indikasjoner på at deltakerne i satsingen er positivt eller negativt selektert. Det vi selvsagt ikke kan utelukke, er seleksjon på bakgrunn av kjennetegn som ikke nedfeller seg i registerdata.

## 4. Hvordan gikk det med deltakerne over tid?

Før vi diskuterer hvilken *effekt* satsingen har hatt vil vi beskrive hvordan det gikk med dem som deltok i satsingen. Dette er ikke et effektmål, fordi noen av dem kan ha kommet i jobb uavhengig av deltakelse i satsingen.

### 4.1 Har deltakerne lyktes med å få en jobb?

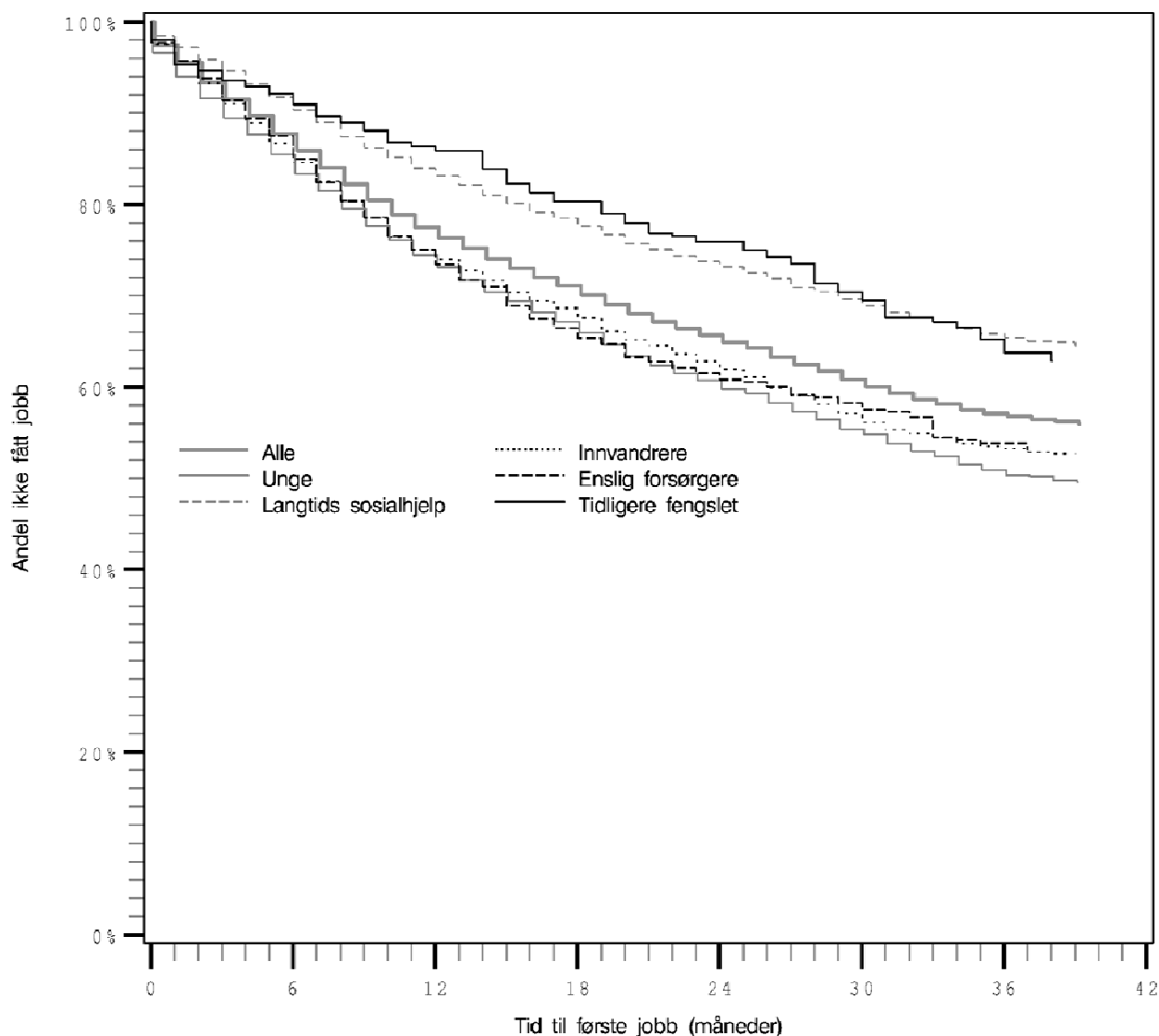
Overgang til jobb definerer vi her som å ha kommet i jobb i en gitt måned og fortsatt være i jobb de to etterfølgende månedene, samt å være utskrevet fra tiltakssatsingen. Jobb betyr her altså å være i jobb minst tre måneder på rad etter utskriving av satsingen, og alle jobber som registreres i arbeidstakerregisteret regnes i det etterfølgende som jobb. Vi skiller ikke på heltid eller deltid, og ved noen arbeidsmarkedstiltak (lønnstilskudd og evt Arbeid med bistand) vil personen også registreres i arbeidstakerregisteret som i jobb.<sup>14</sup>

Av de totalt 12.938 personene som ble skrevet inn i satsingen før 2006 var det 4957 (38 prosent) som kom i jobb en eller annen gang i løpet av observasjonsperioden etter innskrivingsdatoen. Men fordi personene har svært forskjellig ”eksponeringstid” i denne analysen, er vi også interessert i hvor lang *tid* det tok før de kom i jobb. Figur 1 viser ”overlevelsesraten” for tid til jobb. Y-aksen viser hvor stor andel som ennå ikke hadde kommet i jobb per måned etter innskriving i tiltakssatsingen.

---

<sup>14</sup> Av tabellene 6 og 7 går det fram hvilke tiltak deltakerne har vært på.

**Figur 3. Tid til første jobb (måneder). Kaplan-Meier estimat. Antall måneder. (N= 12 938)**



Figuren viser hvor mange som kom i jobb etter hvor lang tid. For eksempel: Etter tolv måneder hadde 24 prosent kommet i jobb, og etter 24 måneder hadde 35 prosent kommet i jobb. Vi ser også på noen grupper av særlig interesse: Etter tolv måneder hadde 27 prosent av de enslige forsørgerne og 26 prosent av innvandrerne kommet i jobb. Tilsvarende andel for langtids sosialhjelpsmottakere var 17 prosent, for tidligere fengslede 14 prosent, og for unge 27 prosent.

Vi skal nå se på de personene som er skrevet ut av satsingen og hvilken status disse har i den tredje måneden etter første gang personen er utskrevet fra satsingen. Siden vi vet at det er noen som blir skrevet inn og ut av satsingen flere ganger setter vi her krav om at de må ha vært utskrevet i 3 sam-

menhengende måneder.. Ovenfor har vi sett på tiden til første jobb en eller annen gang etter utskriving av tiltaket, og dette kan være flere måneder etter utskrivingstidspunktet. Andelen som kom i jobb som er oppgitt i kapittel 4.1 (38 prosent) er derfor rimelig vis noe høyere enn andelen er i jobb den tredje måneden etter utskriving.

Av de i alt 12.938 personene som ble skrevet inn i satsingen, ble 11.617 (90 prosent) skrevet ut av satsingen (minst en gang). Av de *utskrevne* har 25 prosent kommet i jobb. Andelen som kom i jobb er noe lavere for tidligere fengslede (17 prosent) og andre langtids sosialhjelpsmottakere (20 prosent). Om lag elleve prosent er under utdanning, og her noen flere blant unge (15 prosent) og noen færre blant tidligere fengslede (åtte prosent) og andre sosialhjelpsmottakere (ni prosent).

De fleste er ikke arbeidssøkere lenger (73 prosent). Det er imidlertid en del som fremdeles er arbeidssøkere, og blant disse er de fleste yrkeshemmede (tolv prosent av alle), men noen er også på andre tiltak. En gruppe på 0,6 prosent mottar overgangsstønad.

Totalt er det 45 prosent av de utskrevne som mottar sosialhjelp. Uføretrygd er forholdsvis sjelden, og kun 0,5 prosent har blitt uføretrygdet. En svært liten andel er fengslet, men blant deltakere som har vært fengslet tidligere, er syv prosent i fengsel igjen. For denne gruppen kan fengslingen være grunnen til at de er skrevet ut av satsingen, og det er således mulig disse blir skrevet inn igjen ved løslatelse.

**Tabell 3. Status tre måneder etter utskriving fra tiltakssatsingen. Prosent**

	I alt	Innvandrere	Unge	Enslige forsørgere	Langtids sosialhjelp	Tidligere fengslet
N	11617	3934	4454	675	5293	412
I jobb	25,1	28,3	26,0	28,9	19,7	16,7
Under utdanning	11,2	11,0	15,1	13,9	8,7	7,8
Arbeidssøkerstatus						
Ingen	73,0	72,7	78,6	74,8	72,8	74,8
Andre	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Delvis sysselsatt	1,7	1,8	1,4	2,2	1,0	0,0
Ordinære tiltaksdeltakere	3,3	5,0	2,7	3,3	2,2	1,2
Helt ledige	9,8	10,6	7,4	8,6	10,2	10,0
Yrkeshemmede	12,1	9,8	9,8	11,0	13,6	13,8
Mottar sosialhjelp	44,9	42,2	40,8	42,7	64,5	60,9
Ufør	0,5	0,1	0,1	0,0	0,4	0,7
Fengslet	0,8	0,5	1,2	0,0	1,0	6,6
Overgangsstønad	0,6	0,6	0,7	5,5	0,4	0,0

## 4.2 Har de en jobb som gir en lønn de kan leve av, eller må de kombinere med stønad og i tilfelle hvilke?

Dernest kommer spørsmålet om den jobben de får er tilstrekkelig godt betalt slik at de blir uavhengig av offentlige støtteordninger. Vi ser her på de personene som faktisk kom i jobb. Først ser vi på yrkesinntekt året etter første jobbtilfelle. Siden vi kun har inntektsdata tom 2006 ser vi kun på de som fikk sin første jobb mellom 2003 og 2005, som er 3.149 personer (64 prosent av deltakerne som kom i jobb totalt innen utgangen av 2006). For disse personene er yrkesinntekten i gjennomsnitt 178.000 kroner, men det er stor variasjon, slik at en del tjener vesentlig mer, men mange tjener også vesentlig mindre. Median inntekten er litt høyere: 183.000 kroner, så halvparten av de som fikk jobb hadde en yrkesinntekt på mer enn 183.000 kr. året etter at de fikk jobb. Det er ikke veldig stor forskjell mellom gruppene, men noe lavere inntekt for unge og enslige forsørgere.

**Tabell 4. Yrkesinntekt året etter første jobb i 2003-kroner. Deltakere som fikk første jobb innen utgangen av 2005.**

	I alt	Innvandrere	Unge	Enslige forsørgere	Langtids sosialhjelp	Tidligere fengslet
N	3149	1167	1310	212	1086	76
Gjennomsnitt	177 786	189 423	158 373	156 621	172 136	194 721
Median	182 596	196 751	158 313	171 444	177 394	202 245
Min	-171 716	0	-171 716	-562	0	0
Max	597 554	597 554	567 150	363 655	597 554	474 750
Std	110 656	115 741	102 444	91 366	111 954	125 525

En del vil motta diverse ytelser selv om de har kommet i jobb. Vi velger her å se på mottatte ytelser tre måneder etter at de kom i jobb. Siden vi bare har data ut 2006, betyr dette at vi bare kan se på de personene som kom i jobb innen september 2006 for å ha tre måneders etterfølgende observasjonstid, hvilket utgjør 4783 personer (96 prosent av alle deltakerne som kom i jobb innen utgangen av 2006). Tabell 4 viser at de fleste som kom i jobb ikke mottok ytelser tre måneder senere. 13 prosent mottok sosialhjelp, og svært få mottok andre ytelser. Andelen som fortsatt mottok sosialhjelp var imidlertid noe høyere blant enslige forsørgere (17 prosent), tidligere fengslede (18 prosent) og andre langtids sosialhjelpsmottakere (21 prosent).

**Tabell 5. Mottak av andre ytelser den tredje måneden etter start på første jobb. Deltakere som fikk jobb innen september 2006. Prosent**

	I alt	Innvandrere	Unge	Enslige forsørgere	Langtids sosialhjelp	Tidligere fengslet
N	4783	1765	2014	305	1740	125
Sosialhjelp	13,0	14,4	11,5	17,4	20,7	17,6
Uføretrygd	0,3	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0
Overgangsstønad	0,3	0,6	0,2	3,6	0,3	0,0
Ytelse registrert hos NAV						
Dagpenger	1,9	2,4	1,2	1,6	1,6	0,8
Attføringspenger	1,4	0,7	1,1	2,0	1,7	0,0
Individstønad	1,5	2,5	1,2	0,3	1,5	1,6
Ventestønad	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0

### 4.3 Hvor lenge blir de i jobb?

Det å komme i jobb er bare første skritt på veien. Det er også ønskelig at personene får en varig sysselsetting. Det er å forvente at personer som har en svak tilknytning til arbeidsmarkedet kan gå inn og ut av flere arbeidsforhold før de eventuelt får en stabil jobb. Slik sett skulle man gjerne sett på hele arbeidshistorien deres over et lengre tidsrom, men siden observasjonstiden er begrenset, valgte vi å se på varigheten av første jobb.<sup>15</sup>

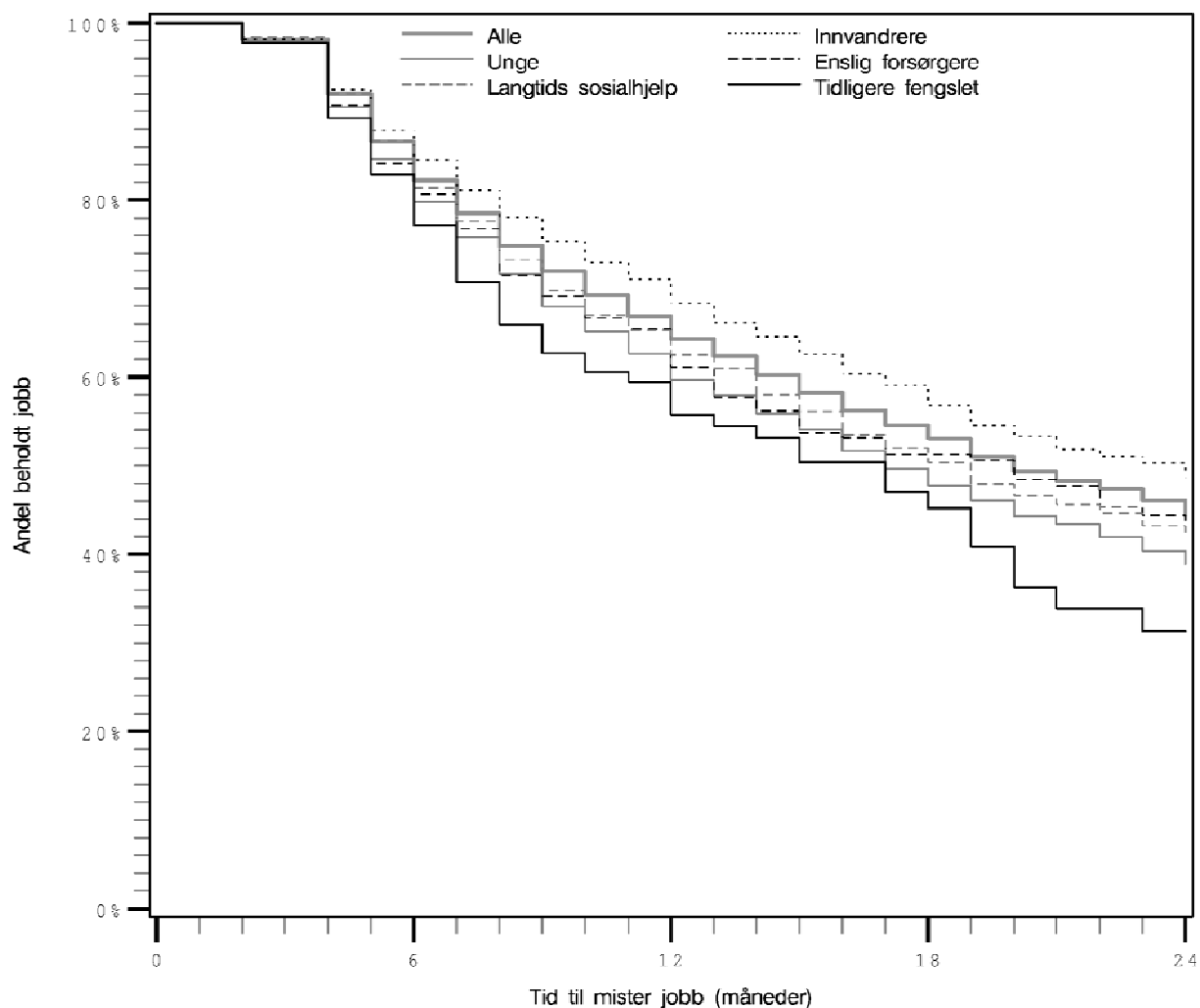
Vi ser her på hvor lang tid det tar før personene står uten jobb igjen for første gang før observasjonsperiodens slutt. Det å miste jobben er her definert som første måned uten registrert i jobb uten at det tas hensyn til hvor lenge personen forblir uten jobb. Av de 4957 personene som kom i jobb var det 2156 (43 prosent) som senere på et eller annet tidspunkt stod uten jobb igjen. Et opplagt problem for tolkning av disse tallene er at deltakerne har forskjellig ”eksponeringstid”. Noen fikk jobb etter ganske lang tid, mens noen fikk jobb ganske raskt. For eksempel: De som ble skrevet inn mot slutten av 2005 og brukte lang tid på å komme i jobb vil dermed ha mye mindre tid på seg til å miste jobben enn de som ble skrevet inn i 2003 og fikk jobb ganske raskt. Vi håndterer denne forskjellen i eksponeringstid ved forløpsmetoder (se også ovenfor).

Figur 4 viser hvor mange som fremdeles er i jobb per måned etter dato for første jobbstart. Et viktig poeng her er at majoriteten av observasjonene (57 prosent) er såkalt ”høyresensurerte”, som betyr at

<sup>15</sup> Som definert i avsnitt 4.1 og som dermed også inkluderer dem som er på lønnstilskudd og Arbeid med bistand, forutsatt de er registrert som arbeidstakere i arbeidstakerregisteret. ”Første jobb” er definert som det første sammenhengende jobbforhold som ikke er avbrutt av arbeidsledighet. Dette kan være ansettelser hos forskjellige arbeidsgivere som overlapper eller følger hverandre umiddelbart uten opphold.

de fremdeles var i jobb ved utgangen av 2006. Mange av de sensurerte observasjonene har rimeligvis kort observasjonstid igjen etter start i første jobb slik at gjenværende observasjonstid for halvparten av disse er mindre tolv månedene. Overgangsraten til å miste jobben estimeres imidlertid hele tiden på grunnlag av de som fremdeles er i risikopopulasjonen (de som kan miste jobben) per måned, men siden ratene regnes ut på grunnlag av færre personer per måned blir feilmarginene ganske større med tiden.

**Figur 4. Varighet i måneder på første jobb etter første jobbstart. Kaplan-Meier estimat. Antall måneder. (N= 4957)**



Etter tolv måneder er det estimert at 37 prosent av dem som kom i jobb, var blitt uten jobb igjen i kortere eller lengre perioder, og etter 24 måneder gjaldt dette 56 prosent. For enslige forsørgere var



andelen som var blitt uten jobb innen tolv måneder 39 prosent, for innvandrere 32 prosent, langtids sosialhjelpsmottakere 37 prosent, og for tidligere fengslede 44 prosent.

#### **4.4 Har deltakerne fått et mer aktivt liv og større sjanser på arbeidsmarkedet gjennom deltakelse på nye tiltak? I tilfelle hvilke tiltak dreier det seg om?**

Vi ser her på aktivitetsstatus slik den er registrert hos NAV. Vi skiller her mellom ordinære tiltak og tiltak for yrkeshemmede. Det er en del av deltakerne som allerede var registrerte arbeidssøkere og deltakere på arbeidsmarkedstiltak før innskriving i tiltakssatsingen. Siden vi her er interessert i endring, ser vi først på deltakelse på tiltak tre måneder før innskriving, og deretter status første måneds-skifte etter innskriving. Det kan her bemerkes at deltakerne kan bli skrevet inn i tiltak på et senere tidspunkt og kanskje også bli skrevet ut og inn i flere andre tiltak over tid.

Tre måneder før innskriving i tiltakssatsingen var om lag halvparten allerede registrert som arbeidssøkere hos NAV. Noen av disse var registrert som yrkeshemmede (6,4 prosent) og noen på ordinære tiltak (syv prosent). Resten var registrert som helt ledige arbeidssøkere. Innvandrere og enslige forsørgere var i mindre grad yrkeshemmede (henholdsvis 3,7 og 4,3 prosent), mens tidligere fengslede i noe større grad (9,6 prosent).

**Tabell 6. Arbeidssøkerstatus 3 måneder før innskriving i satsingen. Prosent**

		I alt	Innvandrere	Unge	Enslige forsørgere	Langtids sosialhjelp	Tidligere fengslet
N		12938	4374	4810	745	5996	454
	Tiltakstype						
Ikke registrert		51,3	51,3	58,3	47,9	53,6	64,3
Delvis ledige		1,8	1,9	1,6	2,7	1,4	0,4
Helt ledige		33,3	33,2	27,7	39,5	32,0	21,6
Fullt sysselsatt i arb/tiltak	Arbeidspraksis	3,0	4,2	3,1	1,9	2,4	1,8
	Forsøks- og andre tiltak	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0
	Lønnskudd	0,5	0,7	0,3	0,3	0,3	0,7
	Midlertidig sysselset- tingstiltak	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Opplæring	2,9	4,2	1,9	2,7	3,0	0,9
	Andre	0,5	0,5	0,6	0,7	0,5	0,7
Yrkeshemmede	AMB, avklarings- og attføringstiltak	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	1,5
	Arbeid med bistand	0,4	0,3	0,5	0,5	0,4	0,0
	Arbeidspraksis	1,4	0,9	1,5	0,4	1,6	2,0
	Lønnskudd	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
	Midlertidig sysselset- tingstiltak	0,3	0,1	0,3	0,4	0,1	0,0
	Opplæring	0,7	0,4	0,6	0,4	0,6	1,3
	Varig tilrettelagt arbeid	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Yrkeshemmede i kartleggingsfase	1,6	0,8	1,5	1,3	1,9	2,6
	Yrkeshemmede i ventefase	1,1	0,5	1,2	0,7	1,2	1,5
	Andre	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3	0,7
Andre tiltak	Andre	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0

Når vi ser på tiltaksdeltakelse etter innskriving må vi ta forbehold om at deltakerne trolig kan være skrevet inn i forskjellige arbeidsmarkedstiltak over tid, og at det kan også ta noe tid fra innskriving til man faktisk kommer i gang i et tiltak. Underveis vil noen dessuten komme i ordinær jobb.

Hvordan er forholdene så etter innskriving i tiltakssatsingen? I neste tabell ser vi på tiltakstype ved første månedsskifte etter innskriving.

**Tabell 7. Arbeidssøkerstatus ved månedsskiftet etter innskriving i satsingen. Prosent**

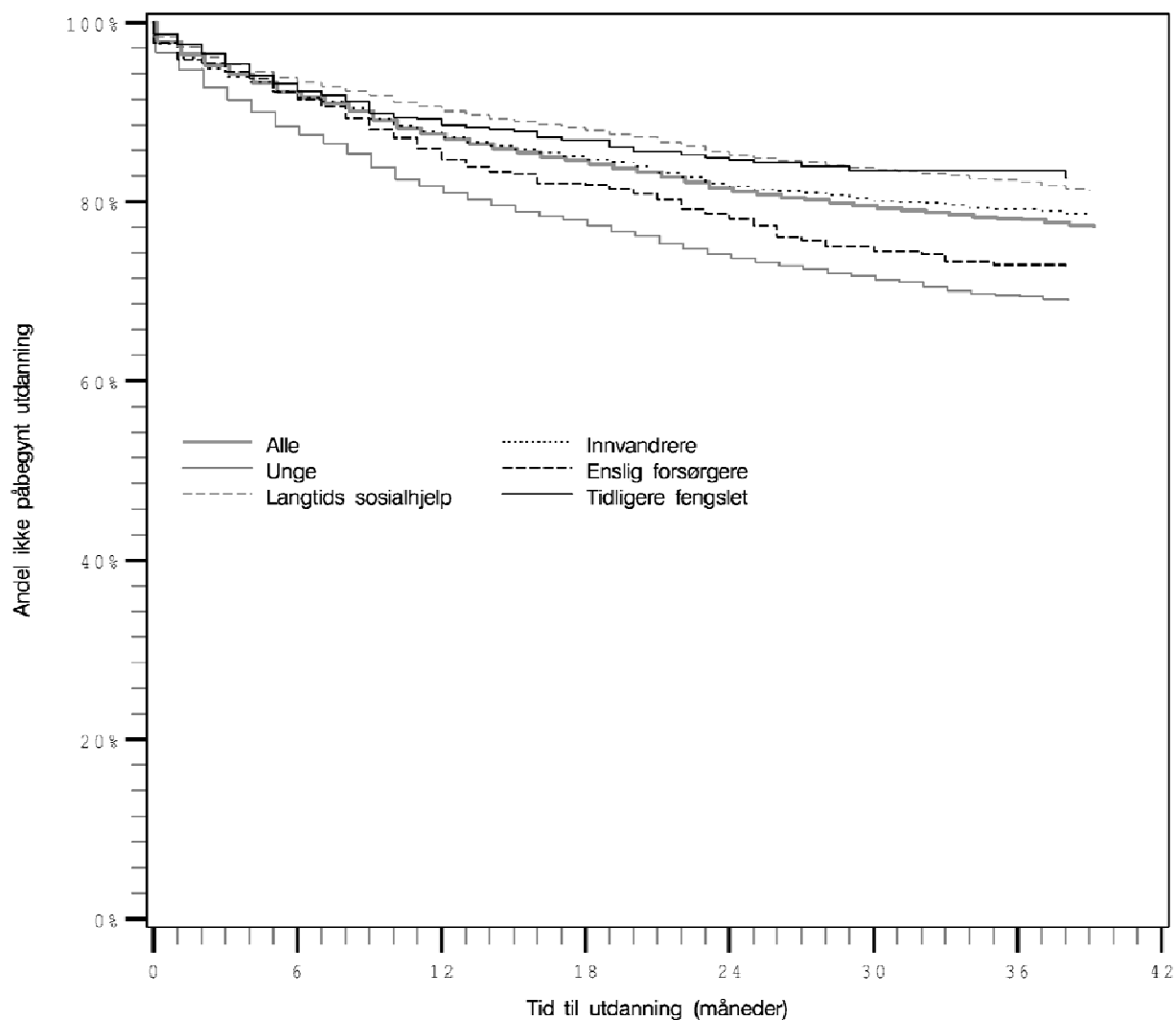
		I alt	Innvandrere	Unge	Enslige forsørgere	Langtids sosialhjelp	Tidligere fengslet
N		12938	4374	4810	745	5996	454
	Tiltakstype						
	Ikke registrert	22,8	21,0	27,3	22,3	23,3	30,8
	Delvis ledige	1,7	1,7	1,7	3,5	1,1	1,8
	Helt ledige	23,1	23,3	19,2	27,8	25,4	17,2
	Fullt sysselsatt i arb/tiltak						
	Arbeidspraksis	8,4	9,5	10,3	8,7	6,7	5,1
	Forsøks- og andre tiltak	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
	Lønnskudd	1,6	1,6	1,3	1,3	0,7	0,7
	Midlertidig sysselset- tingstiltak	0,4	0,4	0,4	0,5	0,3	0,2
	Opplæring	15,6	21,4	14,3	16,1	14,2	10,4
	Andre	0,4	0,5	0,4	0,3	0,4	0,2
	Yrkeshemmede						
	AMB, avklarings- og attføringstiltak	1,8	1,6	1,4	1,3	2,2	2,9
	Arbeid med bistand	1,5	0,8	1,7	1,7	1,5	1,5
	Arbeidspraksis	6,0	4,0	6,7	4,6	6,2	5,9
	Lønnskudd	0,6	0,4	0,6	0,4	0,3	1,3
	Midlertidig sysselset- tingstiltak	1,1	0,8	1,7	0,5	0,8	1,8
	Opplæring	6,0	5,4	6,1	5,9	6,1	5,9
	Varig tilrettelagt arbeid	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Yrkeshemmede i kartleggingsfase	4,0	3,1	3,3	2,3	4,9	8,4
	Yrkeshemmede i ventefase	3,8	3,8	3,0	1,7	4,6	4,2
	Andre	0,9	0,5	0,5	0,9	1,1	1,8
	Andre tiltak	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Det er fremdeles en del (23 prosent) som ikke er registrerte som arbeidssøkere ved månedsskiftet etter innskriving i satsingen. Andelen er litt høyere blant unge (27 prosent) og tidligere fengslede (31 prosent). En tilsvarende andel er registrert som helt ledige arbeidssøkere (23 prosent), og tilsvarende litt lavere tall for unge og tidligere fengslede. Av tiltakene er det opplæringstiltak som er hyppigst benyttet (22 prosent), og da særlig for innvandrerne (26 prosent). Arbeidspraksis blir benyttet for åtte prosent, derav noe hyppigere for unge (ti prosent). En annen gruppe er yrkeshemmede i kartleggings- og ventefase (8 prosent). Sammenlignet med status tre måneder før innskriving (tabell 6) er det altså en vesentlig høyere andel som nå er i ordinære tiltak eller tiltak for yrkeshemmede, noe som indikerer at det er flere som på sikt kan ha større sjanser på arbeidsmarkedet enn de hadde før deltakelse. Tiltakstype sier imidlertid ikke nødvendigvis så mye om innhold i tiltaket. Særlig ved tiltaket "opplæring" og til dels "arbeidspraksis" finnes det store variasjoner (jf Schafft & Spjelkavik 2006).

## 4.5 Har deltakerne fått anledning til å forbedre sine muligheter på arbeidsmarkedet gjennom utdanning?

En alternativ måte å forbedre sine muligheter på arbeidsmarkedet er gjennom utdanning. Vi må regne med at noen av deltakerne ikke blir registrert i arbeidsmarkedstiltak fordi de i stedet påbegynner en utdanning. Vi ser her på hvor lang tid det tar fra innskriving i tiltakssatsingen til påbegynt utdanning. Her defineres overgangen som å være under utdanning og skrevet ut av tiltakssatsingen, samt å være under utdanning også de to etterfølgende månedene. Vi beskriver hvor lang tid det tar før deltakerne påbegynner en utdanning ved hjelp av Kaplan-Meier estimat. I Figur 5 viser x-aksen antall måneder, og y-aksen viser hvor mange som ennå ikke har kommet i utdanning for hver måned.

**Figur 5. Tid til første påbegynte utdanning. Kaplan-Meier estimat. Antall måneder. (N= 12 938)**



Totalt sett er det omtrent 20 prosent som påbegynner en utdanning, men rimeligvis noen flere blant unge (27 prosent). Det er også noen flere blant enslige forsørgere som påbegynner en utdanning (24 prosent). Hvis vi tar hensyn til tidsdimensjonen, kan vi si at etter 12 måneder har 13 prosent påbegynt en utdanning. Som figuren viser, følger innvandrerne gjennomsnittet for deltakerne, mens det er flere blant enslige forsørgere (15 prosent), og unge (19 prosent) som påbegynner utdanning. Tidligere fengslede og andre langtids sosialhjelpsmottakere begynner i mindre grad på utdanning (ca 10 prosent etter 12 måneder).

En ting er om personen påbegynner en utdanning. En annen ting er om personen gjennomfører en slik utdanning og får forhøyet sin faglige kompetanse. Dette kan rimeligvis ta noe tid, og man vil kanskje ikke rekke å fullføre utdanningen innenfor den observasjonsperioden vi ser på her. Vi ser derfor på siste tilgjengelig informasjon om fullført utdanning og sammenligner med utdanningsnivået det året personene ble skrevet inn i satsingen.

Tabell 8 viser endring i høyeste fullførte utdanningsnivå mellom innskrivingsåret og 2006. Siden dette innebærer forskjellig eksponeringstid, er tallene rapportert fordelt på året de ble skrevet inn i satsingen. Det er bare noen få som har høynet sitt utdanningsnivå i det hele tatt, og rimeligvis flere blant de som ble skrevet inn i 2003 enn 2006 (siden de har hatt lengre tid å gjøre det på). Av disse har de fleste fullført grunnskole eller ungdomsskole, og noen få videregående skole.

**Tabell 8. Endret utdanningsnivå innen 2006. Etter året de ble skrevet inn i tiltakssatsingen.**

<b>Gruppert. Prosent</b>	I alt	Innvandrere	Unge	Enslige forsørgere	Langtids sosialhjelp	Tidligere fengslet
<b>Innskrevet 2003</b>						
N	4489	1714	1464	274	2163	135
Ungdomsskoleutdanning eller mindre	2,4	6,1	1,0	1,1	1,1	0,0
Videregående skolenivå	12,6	18,6	14,8	11,3	10,7	11,9
Universitets- og høyskoleutdanning	0,7	0,6	0,7	0,7	0,4	1,5
Ingen endring	84,4	74,7	83,5	86,9	87,8	86,7
<b>Innskrevet 2004</b>						
N	4496	1414	1764	255	2099	176
Ungdomsskoleutdanning eller mindre	0,7	2,1	0,5	0,0	0,7	0,0
Videregående skolenivå	7,3	11,5	7,6	8,6	6,5	1,7
Universitets- og høyskoleutdanning	0,4	0,2	0,4	1,2	0,2	0,0
Uoppgitt	91,6	86,1	91,5	90,2	92,6	98,3
<b>Innskrevet 2005</b>						
N	3953	1246	1582	216	1734	143
Ungdomsskoleutdanning eller mindre	0,6	1,8	0,3	0,0	0,3	0,0
Videregående skolenivå	4,1	6,7	3,7	3,7	3,3	3,5
Universitets- og høyskoleutdanning	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0
Uoppgitt	95,2	91,4	96,0	96,3	96,3	96,5

For dem som ble skrevet inn i satsingen i 2003 var det ingen endring i utdanningsnivå i løpet av tre år for 84 prosent, og en noe lavere andel blant innvandrere (75 prosent). De fleste som fikk høynet sitt utdanningsnivå fullførte en videregående utdanning (13 prosent), og noen få fullførte ungdomsskole eller mindre (2,4 prosent). For dem som ble skrevet inn i 2004 og 2005 er det naturlig nok færre som har rukket å forbedre utdanningen sin innen 2006. Men også for disse har de fleste som har tatt utdanning tatt videregående utdanning.

#### **4.6 De som ikke kom i jobb, utdanning eller på andre tiltak – hvilken forsørging har de i så fall? Hvilke stønader får de?**

Avslutningsvis skal vi også få med oss de personene som ble utskrevet, men tre måneder etter verken er i jobb, på arbeidsmarkedstiltak eller i utdanning. Dette utgjør 6337 personer. Hva vet vi om disse med tanke på livsopphold?

**Tabell 9. Status 3 måneder etter utskrivning for de personene som verken er i jobb, på arbeidsmarkedstiltak eller under utdanning. Prosent**

	I alt	Innvandrere	Unge	Enslige forsørgere	Langtids sosialhjelp	Tidligere fengslede
N	6337	2080	2363	335	3207	267
Sosialhjelp	55,5	52,1	51,0	53,1	74,4	69,7
Ufø	0,6	0,1	0,1	0,0	0,4	1,1
Fengsel	1,0	0,6	1,4	0,0	1,4	6,7
Overgangsstønad	0,5	0,6	0,7	5,1	0,4	0,0

Blant alle som ikke var i jobb, utdanning eller på andre tiltak tre måneder etter utskrivning mottok i alt 56 prosent sosialhjelp, 0,5 prosent overgangsstønad og 0,6 prosent personer mottok uføretrygd. En prosent av dem satt i fengsel. Det er 42 prosent som vi ikke vet hva slags forsørging de har. Dette er i utgangspunktet bekymringsfullt, men behøver ikke være dramatisk. Dette er registreringen i en gitt måned, slik at de som ikke har noen kjent forsørging i *denne* måneden, kan være i påvente av for eksempel jobb som begynner  *neste* måned. Det er også meget mulig at noen har institusjonsopphold (sykehus, rusbehandling eller lignende), eller har privat forsørging i perioden. Privat forsørging kan være at man bor hos f.eks. familiemedlemmer eller en ny partner. En siste mulighet er forsørging gjennom svart arbeid eller annen illegal inntekt. Disse forholdene kan imidlertid ikke avdekkes ved hjelp av våre registerdata.

## 4.8 Oppsummering

Av de i alt 12.938 personene som ble skrevet inn i satsingen, ble 11.617 (90 prosent) skrevet ut av satsingen (minst en gang). Av de *utskrevne* var 25 prosent kommet i jobb den tredje måneden etter utskrivning. Andelen som kom i jobb er noe lavere for tidligere fengslede (17 prosent) og andre langtids sosialhjelpsmottakere (20 prosent). Om lag elleve prosent er under utdanning, og her noen flere blant unge (15 prosent) og noen færre blant tidligere fengslede (8 prosent) og andre sosialhjelpsmottakere (9 prosent).

De fleste er ikke arbeidssøkere lengre (73 prosent). Blant dem som fremdeles er arbeidssøkere, er de fleste registrert som yrkeshemmede (12 prosent av alle), men noen er også på andre tiltak. En gruppe på 0,6 prosent mottar overgangsstønad. Totalt er det 45 prosent av de utskrevne som mottar sosialhjelp. Kun 0,5 prosent har blitt uføretrygdet. En svært liten andel er fengslet, men blant deltakere som

også har vært fengslet tidligere, er syv prosent tilbake i fengselet. For denne gruppen kan fengslingen være grunnen til at de er skrevet ut av satsingen, og det er således mulig disse blir skrevet inn igjen ved løslatelse.

Av de totalt 12.938 personene som ble skrevet inn i satsingen før 2006 var det 4957 (38 prosent) som kom i jobb en eller annen gang i løpet av hele observasjonsperioden etter utskriving av satsingen. Jobb betyr her å være ansatt i lønnet stilling på hel- eller deltid, i minst tre måneder på rad etter utskriving. Det inkluderer også de som er på arbeidsmarkedstiltak som er forenlige med ordinær ansettelse, som for eksempel lønnstilskudd. Tolv måneder etter innskrivingstidspunkt var 24 prosent kommet i jobb, og etter 24 måneder 35 prosent. Blant enslige forsørgere, unge og innvandrerne var andelen som kom i jobb etter det første året noe større. Blant langtids sosialhjelpsmottakere var andelen som kom i jobb etter det første året lavere og lavest var andelen blant tidligere fengslede. Av dem var bare 14 prosent kommet i jobb etter tolv måneders deltakelse.

Det å ha en jobb betyr ikke nødvendigvis at man tjener nok til å kunne forsørge seg selv og familien og være uavhengig av ytelser og stønader. For de 3149 personer som fikk sin første jobb mellom 2003 og 2005 – som utgjør 64 prosent av alle som kom i jobb innen utgangen av 2006 – lå yrkesinntekten i gjennomsnitt på 178.000 kroner. Variasjonene var imidlertid store: Noen hadde langt høyere og noen langt lavere inntekter. Medianinntekten er på 183.000 kroner, dvs. halvparten av dem som fikk jobb hadde en yrkesinntekt på mer enn 183.000 kr. året etter at de fikk jobb. De fleste som kom i jobb mottok ingen ytelser 3 måneder etter at de har kommet i jobb: Andelen som mottok sosialhjelp lå på 13 prosent, og svært få mottok andre ytelser/trygder. Andelen som fortsatt mottok sosialhjelp var noe høyere blant enslige forsørgere (17 prosent), tidligere fengslede (18 prosent) og andre langtids sosialhjelpsmottakere (21 prosent).

En annen problemstilling vi har undersøkt, er i hvilken grad de som har fått jobb også greide å beholde dem. Estimer, basert på hvor lang tid det tok før deltakere fra ulike grupper som hadde fått jobb stod uten jobb igjen innen observasjonsperioden, er som følger: Etter ett år var det 37 prosent som hadde mistet sin jobb. For innvandrere var andelen noe lavere (32 prosent) og for tidligere fengslede høyere (44 prosent). Etter to år var 56 prosent av dem som hadde fått jobb, blitt uten jobb igjen i kortere eller lengre perioder, noe som indikerer en fortsatt svak tilknytning til arbeidsmarkedet.



Som vi har sett, har ikke alle deltakere fått jobb. Et annet spørsmål vi har undersøkt er hvorvidt deltakerne kan ha fått et mer aktivt liv og eventuelt forbedret sine sjanser på arbeidsmarkedet ved å delta på nye tiltak. En del av deltakerne var allerede registrerte arbeidssøkere og deltok på arbeidsmarkeds-tiltak før de kom med i tiltakssatsingen. Ved månedsskiftet etter innskriving i tiltakssatsingen, er rundt halvparten enten ikke registrert som arbeidssøkere (23 prosent), eller registrert som helt eller delvis ledige (25 prosent). Av dem som er på tiltak er opplæring det tiltaket som er hyppigst benyttet (22 prosent). Åtte prosent er på arbeidspraksis, og like stor er andel deltakere som er registrert som yrkeshemmede i kartleggings- og ventefase. Sammenlignet med status tre måneder før innskriving er det en vesentlig høyere andel som er i ordinære tiltak eller tiltak for yrkeshemmede, noe som indikerer at det er flere som på sikt kan ha større sjanser på arbeidsmarkedet enn de hadde før deltakelse og at flere i hvert fall har fått et mer aktivt liv.

En annen måte å forbedre sine muligheter på arbeidsmarkedet er gjennom utdanning. Vi har sett på hvor lang tid det tok fra innskriving i tiltakssatsingen til påbegynt utdanning, definert som å være under utdanning og skrevet ut av tiltakssatsingen, samt å være under utdanning også de to etterfølgende månedene. I alt er det omtrent 20 prosent av deltakerne som har påbegynt en utdanning etter å ha sluttet i tiltakssatsingen, men rimeligvis har det vært noen flere blant unge (27 prosent). Det er også noen flere blant enslige forsørgere som påbegynner en utdanning (24 prosent). Tolv måneder etter innskrivingstidspunktet har 13 prosent påbegynt en utdanning. Andelen er større blant unge (19 prosent) og enslige forsørgere (15 prosent), og lavere blant tidligere fengslede og andre langtids sosialhjelpsmottakere (ca 10 prosent). En ting er om personen påbegynner en utdanning, en annen er om vedkommende også fullfører utdanningen. Dette kan rimeligvis ta noe tid, og man vil kanskje ikke rekke å fullføre innenfor observasjonsperioden vår. Vi har derfor sett på siste tilgjengelige informasjon om fullført utdanning og sammenlignet med utdanningsnivået det året personene ble skrevet inn i satsingen. Det viser seg at det bare var noen få som har høynet sitt utdanningsnivå, og rimeligvis flere blant dem som ble skrevet inn i 2003 enn 2006 (siden de har hatt lengre tid å gjøre det på). For dem som ble skrevet inn i satsingen i 2003 er det for i alt 84 prosent ikke blitt registrert noen endring i utdanningsnivå i løpet av tre år. Blant innvandrere var det noen færre med uforandret utdanningsnivå (75 prosent). De fleste som fikk høynet sitt utdanningsnivå fullførte en videregående utdanning (13 prosent), og noen få fullførte ungdomsskole eller mindre (2,4 prosent). Blant dem som ble skrevet inn

i 2004 og 2005 er det naturlig nok færre som har rukket å høyne utdanningsnivået innen 2006. Men også for disse har de fleste som har tatt utdanning tatt videregående utdanning.

Hva med dem som ikke kom i jobb, i utdanning eller på andre tiltak etter utskriving? Siden vi vet at det er noen som blir skrevet inn og ut av satsingen flere ganger, definerer vi ”utskriving” som å ha vært utskrevet i tre sammenhengende måneder. Dette utgjør 6.337 personer. Vi ser da på status i den tredje måneden etter første gang personen er utskrevet fra satsingen. Blant disse mottar 56 prosent sosialhjelp, 0,5 prosent overgangsstønning, 0,6 prosent personer mottar uføretrygd,<sup>16</sup> og 1 prosent sitter i fengsel. Det er noe under halvparten av alle som har vært utskrevet i tre sammenhengende måneder som det ikke forelå noen opplysninger om hva slags forsørging de hadde på dette tidspunkt.

---

<sup>16</sup> Det at andelen uføretrygdete er såpass lav kan skyldes det forholdet at deltakerne ikke får behandlet sine søknader om uføretrygd mens de deltar på satsingen. Slik behandling kunne ta lang tid, hos noen ett år eller mer.

## 5. Effekter for deltakere i satsingen

### 5.1 Konstruksjon av sammenligningsgrupper

For å vurdere effekt av tiltakssatsingen for de som faktisk deltar i satsingen forsøker vi her å konstruere en rimelig sammenligningsgruppe som er mest mulig lik deltakergruppen. For hver person i deltakergruppen må vi finne én person som er så lik denne personen som mulig. Kontrollgruppen konstrueres ut fra personer bosatt i kommuner som ikke er med i tiltakssatsingen på det tidspunktet vi foretar matchingen. En vanskelighet er imidlertid at det blir flere kommuner med i satsingen gjennom perioden. Det matches mot ikke-deltakere i kommuner som ikke starter opp før minst 180 dager etter matchingsdatoen. Vi gjennomfører separat matching i midten av hvert kvartal 2003 – 2005 (altså: februar, mai, august og november). Matchingen blir altså gjort totalt 11 ganger. For deltakerne benytter vi kjennetegn målt ved faktisk innskrivingstidspunkt, og for kontrollgruppen er kjennetegn målt ved matchingstidspunktet.

Det er mulig at det regionale arbeidsmarkedet kan ha betydning hvis vi hadde for eksempel matchet en deltaker i Finnmark mot en ikke-deltaker i Agder. For å unngå dette matcher vi deltakere og ikke deltakere som bor innenfor samme landsdel. Det beste ville vært å matche deltakere og ikke deltakere i kommuner med mest mulig lik sysselsettingssituasjon, sammensetting av målgruppene, tiltaksomfang og struktur, samt kommuners økonomi osv. Men dette ville kreve en svært omfattende prosedyre og er ikke hensiktsmessig i vårt prosjekt.

Det finnes flere måter å gjøre en slik matching på. Vi har valgt å benytte to versjoner. Først gjør vi en *eksakt* matching på et fåtall variabler. Her vil kontrollgruppen altså være eksakt lik på disse variablene, og vi foretar matchingen på følgende variabler:

- Landsdel
- Kjønn
- Siviltstand (ugift, gift, skilt)
- Fødselsår (5-årig gruppert)
- Innvandrer (dummy for Afrika, Asia, Øst-Europa eller Oseania)
- Utdanningsnivå (grunnskole/ukjent, videregående skole, høyere utd)
- Sosialhjelp siste 6 måneder (0-2, 3-6, måneder)
- Sosialhjelp siste 12 måneder (0-2, 3-6, 7+ måneder)
- Yrkesinntekt året før (negativ, 0 kr, 0–80, 80–200, 200+ tusen kroner)
- I jobb siste 6 måneder (0-2, 3-6, måneder)

- Siktet for forbrytelse siste 12 mnd. (ja/nei)

Deretter gjør vi en *propensity score matching* (Becker & Ichino 2002; Rosenbaum & Rubin 1985) der vi finner personer som er omtrentlig lik deltakerne. Første skritt i propensity score matching (PSM) er å estimere sannsynligheten for å delta i satsingen ved logistisk regresjon. Deretter matcher vi personene etter lik predikert deltakersannsynlighet. Matchingen gjøres 1-til-1 til ”nærmeste nabo” på estimert sannsynlighet. Dette gjøres med caliper=0,05 for å sikre at nærmeste ikke ligger langt unna slik at opplagt dårlige match unngås. Tiltakssannsynlighet estimeres med bruk av en logit modell som inkluderer følgende variabler:

- Landsdel – 5 dummyer
- Kjønn
- Innvandrer (ja/nei for Afrika, Asia, Øst-Europa eller Oseania)
- Enslig forsørger (ja/nei)
- Fongslet siste 12 mnd (ja/nei)
- Langtids sosialhjelpsmottaker
- Under 25 år på matchingtidspunktet (ja/nei)
- Alder (kontinuerlig) + kvadrert versjon av denne
- Sosialhjelp siste 6 og 12 måneder (dummyer for 0-2, 3-6, 7+ måneder)
- I jobb siste 6 og 12 (0-2, 3-6, 7+ måneder)
- I jobb måneden før matchingdato (ja/nei)
- Dummy for Yrkesinntekt > 100 000 året før
- Yrkesinntekt, kontinuerlig + kvadrert versjon av denne
- Antall pensjonspoeng året før, kontinuerlig + kvadrert versjon av denne
- Eget utdanningsnivå (høy, middels, lav, uoppgitt)
- Foreldres utdanningsnivå (høy, middels, lav, uoppgitt)
- Antall år siden oppholdstillatelse (0-2 år, 3-5 år, mer enn 5 år)
- Begått forbrytelse siste 12 måneder (ja/nei)
- Antall måneder med fengselsopphold siste 6 måneder + kvadrert versjon av denne
- Sivilstand (gift, ugift, skilt)
- Familietype (ektepar med barn, ektepar uten barn, samboer med felles barn, andre)
- Antall barn under 18 år

Matchingen foregår slik at PSM blir gjort innenfor hver verdi av noen variable. Det er altså gjort en kombinasjon av PSM og eksakt matching, og den eksakte matchingen gjøres på følgende variable:

- Landsdel
- Kjønn
- Innvandrer
- under 25 år (ja/nei)

- Dummy for enslig forsørger siste 12 mnd.
- Dummyer for antall måneder med sosialhjelp siste 6 mnd (0-2, 3-6)
- Dummyer for antall måneder i jobb siste 6 mnd (0-2, 3-6)
- Dummy for å være i arbeid måneden før matchingtidspunktet

Fremgangsmåten er altså slik at vi først estimerer deltakelsessannsynligheter for alle i målgruppene. Deretter gjør vi en eksakt matching av deltakere mot ikke-deltakere basert på de variablene listet ovenfor. Inne i eksakt matchede undergrupper, matcher vi deltakelsessannsynligheter av deltakere med dem av ikke-deltakere i samme gruppen, basert på ”nærmeste nabo” kriteriet.<sup>17</sup> Matchingen gjøres i *R* ([www.r-project.org](http://www.r-project.org)) med pakken *MatchIt* (Ho, Imai, King, & Stuart 2007a; 2007b). Matchingen gjøres som sagt på 11 forskjellige tidspunkt, og gjøres med tilbakelegging mellom matchingtidspunktene. Dette betyr at en person i kontrollgruppen kan matches flere ganger mot en deltaker, men da på forskjellige tidspunkt.

## 5.2 Effektanslag ved matching

Tankegangen i effektevalueringer av denne typen er altså at vi ved hjelp av utfall for ikke-deltakerne får et anslag på *hvordan det ville gått med deltakerne, dersom de ikke hadde deltatt*. Et naturlig mål på effekt er forskjellen i utfall ett til to år etter tiltaksstart. Matchingen sikrer at deltakere og ikke-deltakere er relativt like i perioden før tiltaket, men det er likevel noen forskjeller mellom de to gruppene. Dette er bakgrunnen for at vi fokuserer på endringen i utfall fra før tiltaket til etter, og deretter sammenlikner denne mellom deltakere og ikke-deltakere.

Gitt deltakere og kontrollgruppe, hvis alle er like før tiltak, kan utfallseffekt simpelhet defineres ved forskjellen mellom utfallet for deltakere og utfallet for ikke-deltakere. Men et generelt mål som tar hensyn til permanente forskjeller mellom folk, kan defineres som forskjellen mellom endring i utfall for deltakerne fra før til etter, og endring i utfall for ikke-deltakerne fra før til etter. Metoden måler altså forskjell i endring, eller ”difference-in-difference” som metoden blir kalt i faglitteraturen.

---

<sup>17</sup> Her gjør vi faktisk en propensity score matching nøstet med eksakt matching, selv om vi kaller det propensity score matching. Fordelingene av de sentrale variablene (ikke rapportert her) for deltakere og matchede kontrollgrupper viser seg å være ganske like for både PSM og eksakt matching.

La oss bruke inntekt som eksempel. Inntektseffekten av tiltaket får vi ved å regne ut inntektsendringen fra før til etter tiltaket for alle deltakerne og (de matchede) ikke deltakerne. Noen vil gå ned i inntekt, mange vil ha null både før og etter, og andre vil oppleve en positiv inntektsvekst. Effektmålene vi regner ut tar utgangspunkt i hvordan inntektsendringen fordeler seg for deltakere og ikke-deltakere. Et åpenbart effektmål er forskjell i gjennomsnittsendring mellom deltakerne og ikke-deltakerne. Samtidig kan det være nyttig å studere forskjellene i andre områder av fordelingen; Skyldes eventuelt høyere gjennomsnitt for deltakerne at mange av dem unngår inntektsfall, eller er det fordi flere opplever en positiv og sterkere inntektsvekst?

Tabell 10 oppsummerer hovedresultatene våre. Tabellen er organisert slik at effektmålet i en linje er rapportert for de to matchingsmetodene (deltakersannsynlighet (propensity score) og eksakt på utvalgte variabler) og innstrømmingskohorter. Siden de deltakerne som ble skrevet inn i 2005 bare kan observeres i ett år, rapporterer vi for to sett av deltakere (som er delvis overlappende siden 2003-2004 inngår i begge).

Generelt er resultatene avhengig av matchingsprosedyre, men noen hovedtrekk er felles. Ser vi på prosentandelen i jobb etter 2 år finner vi en signifikant positiv sysselsettingseffekt av deltakelse i satsingen på i overkant av 3 prosentpoeng. Mer konkret regnes jobbeffekten ut slik: Ta kohorten som ble skrevet inn i 2003-2004 (matchet på deltakelsessannsynlighet) som eksempel, først regner vi ut forskjellen i andel i jobb for deltakere før og etter deltakelse i satsing, deretter regner vi ut forskjellen i andel i jobb for ikke-deltakere før og etter samme tidsperioden som satsing. Så ser vi på differansen mellom to forskjellsmålene og denne er vårt anslag på effekten av deltakelse (første celle i tabell 10).

Med andre ord:

$$\begin{aligned} \text{Jobbeffekt} &= (\text{deltakere etter- deltakere før}) - (\text{ikke-deltakere etter- ikke-deltakere før}) \\ &= (0,244 - 0,115) - (0,238 - 0,142) = 0,129 - 0,096 = 0,033 \end{aligned}$$

På kort sikt er det tegn til svakere, men likevel positiv sysselsettingseffekt også etter ett år.

Også inntektseffektene er positive, men her er anslagene svært sensitive i forhold til metode. Når vi matcher ikke-deltakere ut i fra deltakersannsynlighet er den gjennomsnittlige inntektsveksten i underkant av 3 000 kroner høyere for deltakerne, to år etter. Denne forskjellen er ikke signifikant forskjellig fra null og på kort sikt (1 år) er effektanslaget negativt. Ser vi nærmere på fordelingen er inntektsfall

mer utbredt for deltakerne og dessuten er det færre deltakere med svært høy inntektsvekst. Innen gruppene med moderat inntektsvekst synes veksten å være størst blant deltakerne.

Når vi matcher "eksakt" på utvalgte kjennetegn (før tiltaket) finner vi langt sterkere inntektseffekter. Etter to år er anslaget på gjennomsnittseffekten 12 751 kroner, og effekten er nesten like sterk allerede etter ett år. Her ser vi deltakerne kommer bedre ut, selv i gruppene som opplever fall i inntekten. Også for første kvartil (der det viser seg at inntekten faller) kommer deltakerne bedre ut enn ikke-deltakerne.

Vi finner tegn til at enkelte ikke-deltakere har langt sterkere inntektsvekst enn deltakerne som kommer best ut. Det kan tyde på at antakelsene bak vår matchingsprosedyre (alle i vår gruppe av potensielle deltakere er aktuelle for tiltaket) ikke er fullt ut oppfylt. Det kan være enkelte som for oss utenforstående framstår som aktuelle deltakere i satsingen, men som egentlig er utenfor målgruppen. Som en test på konsekvenser av dette har vi sensurert inntektene ved 1. og 99. persentil og finner da at inntektseffekten er noe sterkere når vi matcher på deltakelsessannsynlighet (se tabell 11). Likevel er ikke forskjellene til hovedresultatene i tabell 10 store.

**Tabell 10. Effektanslag. Forskjell i endring (før-etter) mellom deltakere og ikke-deltakere**

	Matchingsmetode			
	Deltakersannsynlighet		Eksakt utvalgte kjennetegn	
	Inn 2003-2004	Inn 2003-2005	Inn 2003-2004	Inn 2003-2005
Jobb 2 år etter	3,3*	.	3,5*	.
Jobb 1 år etter	0,5	2,2*	3,2*	3,8*
<i>Inntekt 2 år etter (kroner)</i>				
Gjennomsnitt	2 898	.	12 751*	.
Første kvartil	-1 749	.	0	.
Median	0	.	1 363	.
Tredje kvartil	21 268	.	42 641	.
99 persentilen	-37 571	.	-21 758	.
<i>Inntekt 1 år etter (kroner)</i>				
Gjennomsnitt	-1 072	2 573	11 239*	12 262*
Første kvartil	-2 023	-1 074	1 723	1 507
Median	0	0	0	0
Tredje kvartil	15 168	23 601	34 645	38 277
99 persentilen	-12 144	-4 931	-1 459	-14 696
Utdanning 2 år etter	-0,9	.	-0,5	.
Utdanning 1 år etter	-1,1	-1,3	0,1	-0,6
Sosialhjelp 2 år etter	1,3	.	-1	.
Sosialhjelp 1 år etter	1,3	1,2	-1,4	0,4
Uførhet 2 år etter	-1,8*	.	-2,8*	.
Uførhet 1 år etter	-1,2*	-1*	-1,8*	-1,7*
Fengsel 2 år etter	-0,2	.	1,5*	.
Fengsel 1 år etter	-0,3	-0,3	1	-0,4

\*: Signifikant med  $p < 0.05$

Jobb, utdanning, sosialhjelp, uførhet og fengsel: Endring i prosent

Når vi ser på de øvrige utfallsmålene sosialhjelp, utdanning og fengsel finner vi ingen klare og systematiske forskjeller mellom deltakere og ikke-deltakere. For uførhet er det imidlertid klare signifikante effekter. Tiltaket reduserer overgangen til uførhet, og dette skyldes svært liten overgang til uførhet blant deltakerne.



**Tabell 11. Effektanslag. Forskjell i endring (før-etter) mellom deltakere og ikke-deltakere. Inntekter sensurert ved 1. og 99. persentilen.**

	Matchingsmetode			
	Deltakersannsynlighet		Eksakt utvalgte kjennetegn	
	Inn 2003-2004	Inn 2003-2005	Inn 2003-2004	Inn 2003-2005
<i>Inntekt 2 år etter</i>				
Gjennomsnitt	3 025	.	12 895*	.
<i>Inntekt 1 år etter</i>				
Gjennomsnitt	-613	3 559	10 957*	12 174*

\*: Signifikant med  $p < 0.05$

Jobb, utdanning, sosialhjelp, uførhet og fengsel: Endring i prosent

I tabell 12 presenterer vi effektsanslag av tiltakssatsing på henholdsvis jobb, utdanning, sosialhjelp, uførhet og fengsel, for diverse undergrupper definert som målgrupper. Vi skiller her også resultater fra matching på deltakersannsynlighet og eksakt utvalgte kjennetegn. Vår hovedkonklusjonen er at effekter varierer mye på tvers av grupper, og er svært avhengig av hvilken matchingsmetode vi bruker, og hvilken tidsperiode vi ser på. For kohortene innskrevet i 2003-2004 periode og for både matching på deltakelsessannsynlighet og matching på eksakt utvalgte kjennetegn, er effekter etter ett år noe lavere enn effekter etter to år. Dette bekrefter igjen at på kort sikt, vil resultatet støtte påstanden om at det finnes en innlåsingeffekt. Men hvis vi ser på effekter etter to år, vil vi inkludere effekter av satsingen etter at tiltaket er avsluttet. Vi vil kunne avdekke mer konkrete effekter av satsingen på litt lang sikt. Når vi ser på kohortene som ble innskrevet i hele perioden 2003 til 2005, finner vi også noen signifikante effekter ett år etter satsingen. Men effekter for nesten alle grupper er preget av store variasjoner og det er vanskelig å trekke entydige konklusjoner. Vi må derfor tolke resultatene forsiktig.

Ser vi på kohortene som ble innskrevet i 2003-2004, er jobbeffekter for ikke-vestlige innvandrere signifikant negativt eller nær null ett år etter innskriving,<sup>18</sup> og noe svak positivt to år etter, men ikke signifikant. Dette gjelder begge matchingsmetoder. For enslige forsørgere er jobbeffekter noe positivt men heller ikke signifikant, både ett og to år etter. Men for langtids sosialhjelpmottakere finner vi

<sup>18</sup> Dette kan indikere en viss innlåsingeffekt som gjør seg gjeldende på kort sikt.

signifikant positive effekter både ett og to år etter, med matching på eksakt utvalgte kjennetegn. Jobbeffekter for unge og de som er tidligere straffet er også noe positivt men ikke signifikant. For kohortene innskrevet i 2003-2005, viser eksakt matching derimot signifikant positive jobbeffekter for alle grupper ett år etter.

Utdanningseffekter for ikke-vestlige innvandrere er negative for begge matchingsmetoder og for ett år og 2 år etter, for kohortene innskrevet i 2003-2004. For de andre gruppene i samme kohorter er utdanningseffekter også negativt eller tilnærmet null, og ikke signifikant. Men for enslige forsørgere er utdanningseffekter stort sett positive ikke signifikant (bortsett fra to år etter ved eksakt matching, som er negativt ikke signifikant). Når vi ser på kohortene innskrevet i 2003-2005, observerer vi negative signifikante effekter på utdanning for ikke-vestlige innvandrere, men positive signifikant effekten for enslig forsørgere ved eksakt matching.

Vi finner effekter på andel med sosialhjelp blant ikke-vestlige innvandrere, enslig forsørgere og langtids sosialhjelpmottagere. Negative tall i tabell 14 under "sosialhjelp" viser redusert andel med sosialhjelp. For ikke-vestlige innvandrere innskrevet i 2003-2004 er effektene signifikant negative med eksakt match, og ikke signifikant negative med matching på deltakersannsynlighet. For langtids sosialhjelpmottagere, er effektene signifikant negative når vi bruker matching på deltakersannsynlighet, og negative men ikke signifikant ved eksakt match. For unge og de tidligere straffede i kohortene 2003-2005, finner vi derimot noen positive endringer i andel med sosialhjelp ved begge matchingsmetoder.

Deltakelse medfører lavere overgang til uførhet. Vi finner svake men signifikant negative endringer for de fleste grupper, noe som tyder på at satsingen bidro til å redusere tilbøyeligheten til å gå over til uføretrygd. Dette gjelder kohortene både er innskrevet i 2003-2004 og 2003-2005 perioder. Det er blant ikke-vestlige innvandrere og langtids sosialhjelpmottagere at effekten er størst.

Satsingen har tilsynelatende ikke noen særlig signifikant effekt på å redusere sannsynligheten for å komme i fengsel.

**Tabell 12. Effektanslag. Forskjell i endring (før-etter) mellom deltakere og ikke-deltakere etter grupper.**

**Matchingsmetode**

	Deltakersannsynlighet			Eksakt utvalgte kjennetegn		
	Inn 2003-2004		Inn 2003-2005	Inn 2003-2004		Inn 2003-2005
	1 år etter	2 år etter	1 år etter	1 år etter	2 år etter	1 år etter
<i>Jobb</i>						
Ikke vestlige innvandrere	-3.3*	1.5	0.2	0.5	1.5	3.2*
Enslig	2	1.7	3.4	1	0.9	2*
Ungdom	-2.2	1.7	-0.4	1.3	1.4	1.7*
Langtids sos.hjelp	0.5	1.6	1.5	2.6*	3.9*	2.9*
Tidligere straffet	-0.5	2.5	0.1	6.5	7.3	6.1*
<i>Utdanning</i>						
Ikke vestlige innvandrere	-2	-2.1	-2.8*	-2.2	-5*	-3.6*
Enslig	5.9	3.8	7	3.7	-3.6	3.9*
Ungdom	-3.8*	-2.4	-3*	0.5	2.2	-0.6
Langtids sos.hjelp	-0.2	-0.7	-0.2	-0.3	-2	-0.6
Tidligere straffet	-0.5	-3	-3.7	0.6	-2.2	2.3*
<i>Sosialhjelp</i>						
Ikke vestlige innvandrere	-2.7	-1.5	-1.9	-8.6*	-8.2*	-5*
Enslig	-4.5	-5.5	-6.5	5.3	-0.7	7.1*
Ungdom	6.2*	5.9*	4.7*	2.3	1.5	2.3*
Langtids sos.hjelp	-4*	-4.5*	-4.7*	-1.8	-0.6	0.2
Tidligere straffet	1.6	-7.1	3.2	6	3.2	7*
<i>Uførhet</i>						
Ikke vestlige innvandrere	-1.1*	-1.5*	-0.8*	-1*	-1.9*	-0.9*
Enslig	-0.3	-0.3	-0.3	-1	-0.7	-0.7*
Ungdom	-0.8*	-1.2*	-0.6*	-0.9*	-1.7*	-0.8*
Langtids sos.hjelp	-1.5*	-2.3*	-1.3*	-2.7*	-4.2*	-2.6*
Tidligere straffet	-1.5	-3.1*	-1.1	-0.5	-1.6	-0.5*
<i>Fengsel</i>						
Ikke vestlige innvandrere	0.5*	0.9*	0.5*	2.1*	3.2*	0.8*
Enslig	0	-0.3	0	0.3	0.3	-8.6*
Ungdom	0.5	0.4	0.4	1	1.5	-0.7
Langtids sos.hjelp	-0.2	-0.3	-0.1	2.2*	2*	0.5
Tidligere straffet	-3	-2.5	0.7	0.6	0.1	2.3*

\*: Signifikant med  $p < 0.05$

Jobb, utdanning, sosialhjelp, uførhet og fengsel: Endring i prosent

### 5.3 Oppsummering

I dette kapitlet har vi evaluert effekter av tiltakssatsingen for deltakere ved å se på hvordan deltakelse påvirket målgruppers tilknytning til arbeidsmarked og hvordan inntekt for målgrupper endrer seg etter deltakelse.

Vi brukte to ulike matchingsmetoder for å danne sammenligningsgrupper for deltakere. Det viser seg at resultat er noe sensitive til hvilken metode og samt hvilken periode/kohorter vi ser på. Det er imidlertid vanskelig å vurdere hvilken metode som egner seg best her. Vi observerer også at når vi betrakter målgruppene innskrevet i hele 2003-2005 perioden, får vi mer signifikante estimater for effekter, selv om utfallsperioden er nokså kort (data tillater bare 1 år etter innskriving for måling av utfallet). Det kan skyldes at populasjonen av deltakere i 2003-2005 kohorten er større enn den i 2003-2004 kohorten.<sup>19</sup>

Ved effektmål som er basert på forskjell-i-forskjell metode, finner vi positive effekter av deltakelse på satsingen på sysselsettingssannsynlighet allerede ett år etter innskriving. På litt lengre sikt, etter to år, er sysselsettingseffekten omtrent 3.3 prosentpoeng og signifikant. Samtidig finner vi at satsingen reduserer tilbøyelighet til uførhet og sosialhjelp. Ved å se på inntekt for målgruppene før og etter deltakelse, finner vi også noen positive inntektseffekter for satsingen. Effekter på utdanning og fengsling er ikke entydige.

---

<sup>19</sup> Det er totalt 9 441 matchet deltakere/ikke-deltakere par i 2003-2005 periode, mens det er 6 684 matchet par i 2003-2004 periode. Flere observasjoner bidrar til reduserte standardfeil på effektmålene, dermed øker statistiske signifikans sådan.

## 6. Effekter av kommuners deltakelse i satsingen

### 6.1 Forløpsanalyse av overgang til arbeid eller utdanning

I denne delen av analysen følger vi alle personer som fyller definisjonen av målgruppen og analyserer deres overgangsrater til arbeid og utdanning. Hensikten er å undersøke om det å være bosatt i en kommune som har startet satsingen har betydning for disse utfallene, alt annet likt. Med andre ord, prøver vi her å avdekke hvorvidt mulighet for deltakelse på satsingen kan ha påvirket målgruppens adferd. Vi skal i denne delen analysere den samlede effekten av kommunenes deltakelse i satsingen og inkluderer dermed effekter både for deltakere og ikke-deltakere bosatt i kommunen. Det er svært få personer i målgruppen som blir uføretrygdet i den perioden vi ser på, derfor har vi ikke hatt tilstrekkelig godt datagrunnlag til å foreta en analyse av overganger til uføretrygd. Vi følger altså personene fra det tidspunktet de blir langtids sosialhjelpsmottakere og frem til overgang til arbeid eller utdanning.

En praktisk operasjonalisering av langtids sosialhjelpsmottakere er basert på hva som er uttalt som målgrupper for tiltakssatsingen fra AID:

- 1) mottok sosialhjelp i gjeldende måned og
- 2) mottok sosialhjelp minst 6 av 9 siste måneder eller
- 3) mottok sosialhjelp minst 9 av siste 36 måneder

For ikke-vestlige innvandrere, unge under 25 år, og personer med kriminelt rulleblad har vi benyttet en mindre streng definisjon ved at det kun kreves at de mottar sosialhjelp to måneder på rad.

Vi følger personene fra og med første gang de fyller disse kriteriene etter 1. januar 1999 og ut 2006. Vi estimerer sannsynligheten for overgang til arbeid eller utdanning for alle i målgruppen, og viktigste forklaringsvariabel er om *kommunen* har startet opp satsingen. Vi ser altså på om sannsynligheten for å komme i jobb endrer seg ved oppstart i kommunen *uavhengig* av om personen faktisk er skrevet inn i satsingen.

Overgang til jobb er her definert som å få en jobb og også være i jobb de to etterfølgende månedene, eller de som mottar lønnstilskudd i de 3 første månedene etter utskrivning. Det er samme definisjon av jobb som i kapittel 5. Overgang til utdanning er tilsvarende definert som å være registrert i utdanning tre måneder på rad. Det var veldig få personer som hadde overgang til uførepensjon og det er

derfor lite meningsfylt å ta med denne overgangen i analysen. De som har overgang til uføretrygd (3 måneder på rad) blir her sensurert på dette tidspunktet.

Det er beholdt personer som er fra og med 19 til og med 60 år på *innstrømnings*-tidspunktet. Dette er 10 780 deltakere og 77 629 ikke-deltakere. Populasjonen dekker samtlige kommuner. Tabell 13 gir en kort beskrivende statistikk om utvalget som er benyttet i estimeringen.

**Tabell 13. Statistikk om utvalget som er benyttet i estimeringen.**

Antall deltakere	10 780
Antall ikke-deltakere	77 629
Antall forløp	109 803
Antall forløp som ender med overgang til jobb	26 204
Antall forløp som ender med overgang til utdanning	15 509
Gjennomsnitt alder (år)	30,09
Gjennomsnitt andel (prosent)	
Kvinner	36,64
Kommune har startet tiltakssatsingen	56,79
Norsk – lav utd	13,23
Norsk – middels utd	30,76
Norsk – høy utd	10,85
Norsk – uoppgitt utd	4,87
Innvandrer – lav utd	5,23
Innvandrer – middels utd	8,62
Innvandrer – høy utd	7,40
Innvandrer – uoppgitt utd	19,04

Siden det ikke finnes noen samlet oversikt over når hver enkelt kommune faktisk startet opp har vi definert oppstart som første gang det fantes minst 5 registrert bosatt i kommunen som var skrevet inn i satsingen, men betinget på at kommunen formelt har fått tildeling.<sup>20</sup> Det ble også prøvd ut andre definisjoner av oppstartstidspunkt, men det ga ikke vesentlig andre estimater.

Metodeverktøyet vi benytter i dette kapitlet er såkalte *blandede hasardratemodeller for konkurrerende risikoer*, der det tas eksplisitt hensyn til at det kan være uobserverte forskjeller mellom ulike per-

<sup>20</sup> Jf vedlegg 2

soner. Metoden er beskrevet i detalj i Gaure, Røed og Zhang (2007). For hver person som kommer inn i målgruppen – både i deltakerkommuner og ikke-deltakerkommuner – estimerer vi sannsynligheten for overgang til arbeid og utdanning med utgangspunkt i observerte og uobserverte kjennetegn. De viktigste observerte kjennetegnene er *tid* (hvilket kvartal vi befinner oss i) og bostedskommune (indikatorvariabler for hver kommune i Norge). Effekten av satsingen fanges da opp gjennom et såkalt interaksjonsledd mellom kommune- og tidsvariablene, slik at vi får en indikatorvariabel som er lik 1 dersom man bor i en kommune som for tiden er med i satsingen, og null ellers. Dersom tiltaket virker positivt vil overgangen til jobb (og utdanning) øke i kommuner fra det tidspunkt de starter opp, sammenlignet med hva som skjer i andre kommuner på samme tid. På denne måten får vi muligheten til å estimere effekten av at kommunen deltar i satsingen, kontrollert for alle stabile forskjeller mellom kommuner og alle felles tidseffekter (for eksempel konjunkturrendringer).

Vi har estimert modellen med og uten såkalte *varighetseffekter*. I modellen uten varighetseffekter antar vi at de individuelle sannsynlighetene for overgang til arbeid og utdanning ikke endres systematisk som en funksjon av den tid man har befunnet seg i målgruppen, alt annet likt. I modellen med varighetseffekter tillater vi såkalt *varighetsavhengighet*, dvs. at overgangsratene påvirkes av forløpets varighet. Det er i praksis vanskelig å skille varighetseffekter på individplan fra virkninger av sortering forårsaket av uobservert heterogenitet. Vi har derfor valgt å legge hovedvekten på resultatene uten varighetsavhengighet her. Det viser seg imidlertid at de estimerte effektene av om kommunen er med i tiltakssatsingen eller ikke er tilnærmet like, uavhengig av hvilken modell vi velger.





**Tabell 14. Estimerte målgruppeteffekter (prosentvis endring) av kovarianter på overgangsrater fra forløpsanalysen**

Variabler	overgang til jobb			overgang til utdanning		
	estimat	standardfeil	t-verdi	estimat	standardfeil	t-verdi
Har begått forbrytelse 12 mnd før ja=1	-0,6356	0,0192	-33,0474	-0,4530	0,0255	-17,7419
Kjønn, menn=1	-0,4889	0,0148	-33,0879	-0,0833	0,0192	-4,3291
<b>Kommune har startet tiltakssatsingen</b>	<b>0,0385</b>	<b>0,0234</b>	<b>1,6441</b>	<b>0,0689</b>	<b>0,0287</b>	<b>2,3968</b>
19 – 24 år	0,5531	0,0228	24,2504	0,8638	0,0310	27,8223
25 – 30 år	0,2304	0,0225	10,2545	0,3496	0,0311	11,2518
31-35 år	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
36 – 40 år	-0,1758	0,0266	-6,59645	-0,2374	0,0368	-6,4505
41 – 50 år	-0,4003	0,0279	-14,719	-0,5482	0,0391	-14,0296
51 – 60 år	-0,9978	0,0480	-20,9122	-1,2143	0,0676	-17,9603
Norsk – lav utd	-0,2138	0,0216	-9,97729	-0,7536	0,0319	-23,6401
Norsk – middels utd	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Norsk – høy utd	0,3871	0,0220	17,5569	0,4695	0,0293	16,0406
Norsk – uoppgitt utd	-0,1123	0,0414	-2,7099	-0,7440	0,0555	-13,4062
Innvandrer – lav utd	0,0684	0,0339	2,0199	-0,2302	0,0494	-4,6570
Innvandrer – middels utd	0,4430	0,0272	16,2618	1,0417	0,0339	30,7051
Innvandrer – høy utd	0,5153	0,0296	17,3983	1,0719	0,0384	27,8879
Innvandrer – uoppgitt utd	0,0586	0,0236	2,4876	-0,4369	0,0330	-13,2463
Loglikelihood med inkl. kommune start dummy (6 mass.pkt)	-286 329,807					
Loglikelihood uten inkl. kommune start dummy(6 mass.pkt)	-286 337,101					
Test statistikken for likelihood ratio test	14,588 (d.f. 2)					

NB: Vi kontrollerte også kalendertidsvariasjon ved å bruke 31 kvartals dummier, hvor første kvartal 1999 er referanse. Punktestimaten angir prosentvis endring av overgangsratene til henholdsvis jobb og utdanning forårsaket av de angitte variablene (dummier) når de endres fra null til én.

Så fremt koeffisientestimatene presentert i tabell 14 er ”små” kan de tilnærmet tolkes som uttrykk for relative endringer i overgangsratene<sup>21</sup> til de to tilstandene når de respektive forklaringsvariablene endres fra null til 1.<sup>22</sup> Overgangsraten kan tolkes som sannsynligheten for å foreta overgang til en tilstand i løpet av en svært kort tidsperiode (for eksempel en uke). I henhold til våre punkttestimater innebærer dermed kommunens deltakelse i tiltakssatsingen at overgangsratene til jobb øker med ca. 3,9 prosent (her er det *prosentvis endring på overgangsraten*, ikke *prosentpoeng* slik det er i kapittel 5). Effekten er marginalt statistisk signifikant forskjellig fra null med 90 prosent sikkerhet (t-verdi på litt over 1,64). Men overgangsraten til utdanning øker med ca. 6,9 prosent for medlemmer av målgruppen og er signifikant forskjellig fra 0 med over 90 prosent sikkerhet. Rent statistisk tilsier våre resultater at effekten av kommunens deltakelse i tiltakssatsingen på jobbsannsynlighet med stor sannsynlighet (90 prosent) ligger et sted mellom 0 og pluss 7-8 prosent (90 prosent konfidensintervall er (0 – 0,0769)), mens effekten på overgangssannsynlighet til utdanning øker markant positivt i området mellom 2 prosent til 11-12 prosent (90 prosent konfidensintervall er (0,0218 – 0,1160)).

Vi har i tillegg kjørt en likelihood ratio test, hvor vi sammenligner modeller med og uten kommunes deltakelsesdummier til å se om kommunenes deltakelsesdummier er essensielt for modellspesifikasjonen. Med teststatistikken på 14,588 med 2 frihetsgrader, kan vi med 99,9 prosent sikkerhet konkludere at kommunes deltakelsesdummier er signifikante forskjellige fra null for minst en overgang.

Hvis vi istedenfor å tolke arbeid og utdanning som to forskjellige utfall betrakter overgang til *enten arbeid eller utdanning* som ett utfall – og estimerer en modell med denne overgangen som eneste utfall – viser det seg at den effekten av tiltakssatsingen blir klart positiv, med et punkttestimat på 6,4 prosent. I dette tilfellet kan vi være 90 prosent sikre på at den sanne effekten ligger mellom pluss 3,5 prosent og 9,3 prosent (dersom det er ulike mekanismer som styrer overganger til henholdsvis arbeid

---

<sup>21</sup> Siden tidsenheten vi bruker her er måned og er i diskret form, er overgangsraten ikke helt det samme som det vanlige begrepet hasardrate. Her tolkes overgangsraten som integrert hasardrate i det diskrete tidsintervallet. Se Gaure, Røed og Zhang (2007) for detaljer.

<sup>22</sup> Den eksakte tolkningen er at  $(\exp(\text{parameterestimat})-1)*100$  uttrykker den prosentvise endringen i overgangsraten når en bestemt variabel endrer verdi fra null til 1. For eksempel ser vi da at effekten av å ha begått en forbrytelse (som man senere ble siktet for) på overgangsraten til jobb er  $(\exp(-0,6357)-1)*100=-47,0435$ , dvs. at overgangsraten til jobb reduseres med 47,0435 prosent, alt annet likt.

og utdanning kan imidlertid en slik modell være feilspesifisert, hvilket innebærer at resultatet bør tolkes med en viss forsiktighet).

De andre parametrene gir også resultater som kan være av interesse: De som tidligere har begått en eller flere kriminelle handlinger, har vesentlig mindre sjanse for å få overgang enten til jobb eller utdanning enn andre; kvinner har bedre sjanser enn menn; unge har bedre sjanser enn eldre. De som har høyere utdanninger har bedre sjanser enn de med lav utdanning.

Merk at i denne delen av analysen ser vi ikke på faktisk deltakelse i tiltakssatsingen i det hele tatt, kun på om kommunens deltakelse i ordningen er av betydning for de som tilhører (eller ville ha tilhørt) målgruppen for satsingen. Eventuelt fravær av effekter kan skyldes at satsingen reelt sett bare treffer en mindre del av målgruppen, at det i praksis kan være begrensede forskjeller på de tiltaksstrategiene som følges i henholdsvis deltaker- og ikke-deltaker-kommuner, eller de tiltakene som iverksettes har liten effekt på deltakerne som sådan.

Våre funn i forløpsanalysen er konsistente med de positive deltakelseeffekter på jobb vi fant i kapittel 5. Det kunne vært interessant å undersøke videre mekanismene bak den positive samlede målgruppeeffekten. Som redegjort tidligere, kan det være trussel-, smitte- eller fortrengeeffekter, som gjør at sjansen for overgang til jobb øker. Men disse er vanskelig å skille fra deltakereffekter med de dataene vi har hatt tilgjengelig i denne studien. En nærmere studie av disse effektene ville kreve helt annen data (for eksempel surveydata) og annet analyseverktøy.

## 6.2 Oppsummering

I denne delen av analysen undersøkte vi overgangsrater til arbeid og utdanning hos alle personer som fyller definisjonen av målgruppene. Hensikten har vært å undersøke om det å være bosatt i en kommune som er med i satsingen har betydning for disse utfallene, alt annet likt, det vil si undersøke hvorvidt mulighet for deltakelse på satsingen kan ha påvirket målgruppers adferd. Våre forløpsbaserte analyser viser en positiv samlet effekt for satsingen på jobb og utdanning for hele målgruppen, der vi ikke skiller mellom effekter på faktisk deltakelse og eventuelle effekter for ikke-deltakelse i kommuner som har satsingen. Resultatene peker med andre ord i retning av noe positiv effekt på målgrup-

pens utfall for jobb, og markant positiv effekt på utdanning. Effekten av kommunens deltakelse i tiltakssatsingen er at overgangsratene til jobb øker med ca 3,9 prosent,<sup>23</sup> mens overgangsraten til utdanning øker med ca 6,9 prosent.<sup>24</sup> Begge effekter er statistisk signifikante. Hvis vi betrakter overgang til enten arbeid eller utdanning som ett utfall, er effekten av at kommuner deltar i tiltakssatsingen klart positiv på rundt 6,4 prosent økning av overgangsraten.<sup>25</sup> Det at kommuner er med i tiltakssatsingen har altså positive effekter for både deltakere og ikke-deltakere.

---

<sup>23</sup> 90 prosent konfidensintervall er (0 – 0,0769)

<sup>24</sup> 90 prosent konfidensintervall er (0,0218 – 0,1160)

<sup>25</sup> 90 prosent konfidensintervall er (0,0351 – 0,0933)

## 7. Konkluderende betraktninger

### 7.1 Hva har deltakerne oppnådd?

Av alle som ble skrevet ut av satsingen var 25 prosent kommet i jobb den tredje måneden etter utskriving. Jobb betyr her å være ansatt i lønnet stilling på hel- eller deltid, i minst tre måneder på rad etter utskriving. Det inkluderer også de som er på arbeidsmarkedstiltak som er forenlige med ordinær ansettelse, som for eksempel lønnstilskudd og Arbeid med bistand. Innen hele observasjonsperioden etter utskriving av satsingen var det 38 prosent som kom i jobb. Tolv måneder etter innskrivings-tidspunkt var 24 prosent kommet i jobb, og etter 24 måneder 35 prosent.

Blant enslige forsørgere, unge og innvandrerne var andelen som kom i jobb etter det første året noe større. Blant langtids sosialhjelpsmottakere var den lavere og lavest var andelen som kom i jobb blant tidligere fengslede. Av dem var bare 14 prosent kommet i jobb etter 12 måneders deltakelse.

De fleste som kom i jobb mottok ingen ytelser 3 måneder etter at de har kommet i jobb: Andelen som mottok sosialhjelp lå på 13 prosent, og svært få mottok andre ytelser/trygder. Andelen som fortsatt mottok sosialhjelp var noe høyere blant enslige forsørgere (17 prosent), tidligere fengslede (18 prosent) og andre langtids sosialhjelpsmottakere (21 prosent).

Så langt kan dette se ut å være bra resultater, tatt i betraktning at deltakerne har store og sammensatte problemer og lav tilknytning til arbeidsmarkedet. Men spørsmålet er også hvorvidt deltakerne faktisk beholder sine jobber og hvor raskt de eventuelt ramler ut igjen. Her kan resultatene fra vår undersøkelse gi grunn til bekymring. Estimer, basert på hvor lang tid det tok før deltakere fra ulike grupper som hadde fått jobb ble uten jobb igjen innen observasjonsperioden, er som følger: Etter ett år var det 37 prosent som hadde mistet sin jobb. For innvandrere var andelen noe lavere (32 prosent) og for tidligere fengslede høyere (44 prosent). Etter to år var mer enn halvparten av dem som kom i jobb, blitt uten jobb igjen i kortere eller lengre perioder, noe som indikerer en fortsatt svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Dette er et funn i tråd med det vi også kjenner fra andre arbeidsmarkedstiltak som har integrering i det ordinære arbeidsmarkedet som mål. I en evaluering av tiltaket Arbeid med bistand fant ECON at arbeidsforholdene ofte varer kort tid. Halvparten av dem som fikk en ordinær

heltids- eller deltidjobb, var ikke lenger i arbeid 20 måneder etter at arbeidsforholdet startet (ECON 2004). En mulig grunn til dette kan være at deltakerne er for kort tid i tiltaket etter at de er formidlet til en jobb, og at bistanden fra tilretteleggerne i for liten grad er rettet mot hjelp til å beholde en jobb (Spjelkavik m.fl. 2003). Flere veiledere og saksbehandlere i tiltakssatsingen har i intervjuene understreket viktigheten av å kunne gi oppfølging også etter at en deltaker har kommet i jobb, og hevdet at noen falt ut fordi de ikke fikk nettopp denne oppfølgingen (Schafft & Spjelkavik 2006).

Vi har sett at ikke alle deltakere har fått jobb, og mange av dem som har fått jobb, har mistet den. Et annet spørsmål vi har undersøkt er hvorvidt deltakerne har fått et mer aktivt liv og eventuelt forbedret sine sjanser på arbeidsmarkedet på sikt. En måte å forbedre sine muligheter på arbeidsmarkedet er gjennom utdanning. Vi har sett på hvor lang tid det tok fra innskriving i tiltakssatsingen til påbegynt utdanning, definert som å være under utdanning og skrevet ut av tiltakssatsingen, samt å være under utdanning også de to etterfølgende månedene. I alt er det omtrent 20 prosent av deltakerne som har påbegynt en utdanning etter å ha sluttet i tiltakssatsingen, men rimeligvis har det vært noen flere blant unge (27 prosent). Det er også noen flere blant enslige forsørgere som påbegynner en utdanning (24 prosent). Tolv måneder etter innskrivingstidspunktet har 13 prosent påbegynt en utdanning. Andelen er større blant unge (19 prosent) og enslige forsørgere (15 prosent), og lavere blant tidligere fengslede og andre langtids sosialhjelpsmottakere (ca 10 prosent). Det viste seg imidlertid at det bare var noen få som har høynet sitt utdanningsnivå, og rimeligvis flere blant dem som ble skrevet inn i 2003 enn 2006 (siden de har hatt lengre tid å gjøre det på). På sikt kan også disse ha forbedret sine muligheter på arbeidsmarkedet, selv om de ikke kom rett i jobb.

## 7.2 Hvilke effekter har tiltakssatsingen?

### Effekter for deltakerne

Det at 38 prosent av alle som deltok i tiltakssatsingen har kommet i lønnet arbeid på et eller annet tidspunkt innen vår observasjonsperiode, er ikke noe dårlig resultat. Men både dette og andre resultater som vi har observert hos tiltakssatsingens deltakere, kan ikke uten videre forklare som effekter av satsingen. Endringene kan skyldes selve deltakelse eller andre forhold. Vi har analysert ulike effekter

av tiltakssatsingen som kan belyse hovedproblemstillingen vår: Hvorvidt bidro tiltakssatsingen til at målgruppen kom raskere – og i større utstrekning – over i en meningsfylt aktivitet som gir forbedret evne til å forsørge seg selv – sammenlignet med tilsvarende personer som ikke deltok i satsingen?

Vi har sett på flere alternative utfall. Fokus har vært på arbeidsmarkedstilknytning, blant annet jobb-sannsynlighet på et gitt tidspunkt etter tiltaksstart. Våre effektmål basert på forskjell i utfallsendring mellom tiltakssatsingens deltakere og matchede ikke-deltakere viser at tiltaket har moderate, positive sysselsettingseffekter for de fleste grupper deltakerne. På litt lengre sikt, etter to år, er sysselsettings-effekten for hele analyseutvalget på i overkant av 3 prosentpoeng og signifikant.<sup>26</sup> Særlig for langtids sosialhjelpsmottakere finner vi signifikante positive effekter. Dette kan muligens forklares med at disse har få alternativer til det å delta, når de først får dette tilbudet, slik at også de med bedre arbeids-evne deltar. Unge, som ikke har rukket å bli stigmatisert i samme grad som langtids sosialhjelps-mottakere, kan kanskje i større grad finne seg jobb på egenhånd, når de får tilbud om deltakelse.

Effektanslag basert på inntekt er varierende (på tvers av metoder), men tyder likevel på at inntekts-veksten er høyere for deltakerne enn den ville vært uten deltakelse (jf tabellene 10 og 11). Effekten på utdanning, sosialhjelp og fengslingsrisiko er heller svake. Det er imidlertid klare indikasjoner på at tiltaket muligens hindrer, men i hvert fall utsetter overgang til uføretrygd. Her må man ta i betraktning at man ikke får behandlet søknaden om uføretrygd så lenge man deltar i satsingen og at behandlingstiden kan være lang.

Forskjellene mellom hva deltakerne på satsingen har oppnådd og hva tilsvarende grupper har oppnådd uten at de deltok, er relativt små. Det behøver ikke nødvendigvis bety at satsingen ikke kan ha hatt større effekt enn den vi har påvist. Et forhold som kan ha redusert forskjellene er at tiltakstypene ikke nødvendigvis skiller seg fra tiltak som også ble gitt personer som ikke deltok i satsingen. Det alminnelige tiltakstilbudet ble utvidet med plasser øremerket for tiltakssatsingens målgruppe, slik at delta-

---

<sup>26</sup> Gjennomsnitt andel i jobb før tiltakssatsingen: for deltakere 11,5 prosent, for ikke-deltakere 14,2 prosent. Gjennomsnitt andel i jobb 24 måneder etter innskriving i satsingen: for deltakere 24,4 prosent, for ikke-deltakere 23,8 prosent, sysselsettingseffekter er altså  $(24,4-11,5)-(23,8-14,2) = 3,3$  prosentpoeng. (95% konfidensintervall er (1,4594 – 5,1406), basert på PSM.)

kere og ikke-deltakere kan ha fått de samme tiltak. I den grad disse tiltak har en positiv effekt, vil denne effekten gjøre seg gjeldende for begge gruppene.

Nå trekker ikke alle utelatte momenter i vår analyse i retning av at vi undervurderer effekten. En mulig seleksjonsskjevhet der deltakere har andre uobserverte kjennetegn som påvirker deres arbeidsmarkedssuksess enn ikke-deltakerne kan gå i begge retninger.

### **Effekter for kommuner som deltok**

Vi kan ikke utelukke at tiltakssatsingen har hatt virkninger også på dem som ikke deltok. Flere forhold taler for at dette kan ha skjedd. En indirekte effekt av tiltakssatsingen kan være "trusseffekten", hvor personer som innkalles til samtale om deltakelse på tiltak foretrekker å skaffe seg en jobb selv framfor å måtte gå på tiltak eller "smitteeffekt", hvor omgangskretsen til en deltaker blir inspirert og øker sin jobbsøkningsaktivitet. Begge disse effekter går ut på at også sammenligningsgruppen får en positiv påvirkning gjennom tiltakssatsingen. I motsatt retning kan en mulig "fortrengingseffekt" ha gjort seg gjeldende, som innebærer at jobbmuligheter for ikke-deltakere forverres av at jobber de kunne ha fått inntas av deltakere.

Alt dette er forhold som gjør det vanskelig å designe en effektevaluering av tiltakssatsingen som gir entydige resultater. For å finne ut hvorvidt tiltakssatsingen kan ha hatt slike indirekte effekter, har vi undersøkt hvorvidt tiltakssatsingen har effekter på personer som har hatt *mulighet* til å delta, men ikke nødvendigvis har deltatt. Dette gjorde vi ved å undersøke om det å være bosatt i en kommune som er med i satsingen har hatt betydning for overgangsrater til arbeid og utdanning hos alle personer som fyller definisjonen av målgruppene.

Våre forløpsbaserte analyser tyder på at det har vært slike positive effekter. Personer som bodde i kommuner som var med i tiltakssatsingen har hatt en mer positiv utvikling, selv når de ikke har deltatt i tiltakssatsingen, enn de som bodde i kommuner som ikke var med. Effekten av kommunens deltakelse i tiltakssatsingen er at overgangsraterne til jobb øker med ca 3,9 prosent, mens overgangsraten til



utdanning øker med ca 6,9 prosent.<sup>27</sup> Begge effekter er statistisk signifikante. Hvis vi betrakter overgang til enten arbeid eller utdanning som ett utfall, er effekten av at kommuner deltar i tiltakssatsingen klart positiv (rundt 6,4 prosent økning av overgangsraten). Effekten av kommunes deltagelse i tiltakssatsingen er generelt positiv for både deltakere og ikke-deltakere.

Vi har altså klare indikasjoner på positive sysselsettingseffekter, selv om de ikke er kraftige. Store effekter vil man ikke forvente å finne ut fra satsingens karakter. Satsingen i seg selv utgjør bare en del av hele det eksisterende tiltakstilbudet. Også mange av dem som ikke deltok i satsingen befant seg på de samme typer tiltak som de som deltok. Dessuten er innholdet i tiltakene i regi av satsingen heller ikke vesentlig forskjellige fra andre ordinære tiltak. Samlet har evalueringene våre allikevel vist at denne typen prioriteringer, utvikling av tverretatlig samarbeid, og av tiltak rettet mot aktuelle målgrupper og med orientering mot arbeidslivet har hatt moderate positive sysselsettingseffekter. Denne positive effekten begrenser seg ikke bare til de personene som deltok. Vår sammenligning av kommuner på et tidspunkt hvor ennå ikke alle var kommet med i satsingen, viser at de som var med hadde bedre resultater med tanke på å få sosialhjelpsmottakere i arbeid eller utdanning, enn de som ikke var med.

Den kvalitative evalueringen av tiltakssatsingen som AFI gjennomførte i perioden 2004-2006 viste at det ikke bare har vært de øremerkede tiltaksplasser i seg selv som har hatt betydning for å nå de ønskede resultater. Forbedret tverretatlig samarbeid mellom Aetat og sosialtjenesten og tett individuell oppfølging ut mot arbeidslivet topper listen over positive virkemidler i satsingen (Schafft & Spjelkavik 2006). Dette er forhold som ikke nødvendigvis bare gjorde seg gjeldende for dem som deltok i tiltakssatsingen. Også andre som bodde i de samme kommunene og som deltok på andre tiltak kan ha nytt godt av kompetanseheving i etatene, bedre oppfølging, mer orientering mot arbeidslivet og av at det ble utviklet bedre samarbeidsrelasjoner etatene imellom.

---

<sup>27</sup> Merk at dette er prosentvis endring (ikke prosentpoeng) av overgangsraten relativ til det uten kommunens deltagelse.



## Referanser

- Becker, S. O., & Ichino, A. (2002), ' Estimation of average treatment effects based on propensity score', *Stata journal*, 2/4: 358-377.
- Clausen, S.-E. (1991), *Domfelte sosialhjelpsmottakere*. Oslo: NIBR.
- Dahl, E. & T. Lorentzen (2007). Arbeidsrettede tiltak for sosialhjelpsmottakere : Seleksjon, effekter og politiske implikasjoner. *Søkelys på arbeidslivet* **24**(2): 149-158.
- Dahl, E. (2003). "Does "workfare" work? The Norwegian experience." *International Journal of Social Welfare* **12**(4): 274.
- Dahl, E. & T. Lorentzen (2005). What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway. *International Journal of Social Welfare* **14**(2): 86-98.
- Dahl, G, Enes, A.W., Jørgensen, T & Trewin, C. (2006), *Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp*. Rapport 2006/13. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Gaure, S., Røed, K. og Zhang, T. (2007) Time and Causality: A Monte Carlo Assessment of the Timing-of-Events Approach. *Journal of Econometrics*, Vol. 141, 1159–1195.
- Lorentzen, T. & E. Dahl (2005). "Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients?" *Journal of European Social Policy* **15**(1): 27-45.
- Gaure, S., Røed, K., & Zhang, T. (2007), ' Time and Causality: A Monte Carlo Assessment of the Timing-of-Events Approach', *Journal of Econometrics*, vol 141: 1159-1195.
- Hardoy, I, K. Røed & T. Zhang. (2006), Aetats kvalifiserings- og opplæringstiltak - En empirisk analyse av seleksjon og virkninger. Rapport Frischsenteret, 4/2006.
- Ho, D. E., Imai, K., King, G., & Stuart, E. A. (2007a), ' Matching as Nonparametric Preprocessing for Reducing Model Dependence in Parametric Causal Inference', *Political Analysis*, 15: 199-236.
- Ho, D. E., Imai, K., King, G., & Stuart, E. A. (2007b), ' MatchIt: Nonparametric Preprocessing for Parametric Causal Inference', *Journal of statistical software*. <http://gking.harvard.edu/matchit>.
- Pager, D. (2003). The mark of a criminal record, *American Journal of Sociology*, 108: 937-975.
- Pedersen, J.-T. (2002). *Rehabilitering av velferdsforvaltningen: arbeidslinjen - samordning - klienteffekt*. Oslo, Kommuneforlaget.
- Rosenbaum, P. R., & Rubin, D. B. (1985), ' Constructing a Control Group Using Multivariate Matched Sampling Methods that Incorporate the Propensity Score', *The American Statistician*, 39/1: 33-38.

- Raaum, O. & H. Torp. Labour market training in Norway - effect on earnings, *Labour Economics*, 9 (2002), 207-247.
- Røed, K. & Raaum, O. (2006) Do Labour Market Programmes Speed up the Return to Work? *Oxford Bulletin of Economics & Statistics*, Vol. 68, No. 5, 541-568.
- Rønsen, M., & Skardhamar, T. (2006), *Virkingen av Arbeids- og velferdsdirektoratets tiltakssatsing blant sosialhjelpsmottakere. En evaluering basert på FD-Trygd*. Oslo-Kongsvinger: Rapport 2006/41, Statistisk sentralbyrå.
- Schafft, A., & Spjelkavik, Ø. (2006), *På vei til jobb? Evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere*: AFI-rapport 7/06, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Schafft, A., Spjelkavik, Ø. (2006a): *Arbeid og psykisk helse – underveisevaluering av Vilje Viser Vei, Storbysatsingen*. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Skardhamar, T., & Telle, K. (2009), *After prison: The relationship between employment and reincarceration*, *Discussion papers*. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Wel, Naper m fl (2006), *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. Oslo: Høgskolen i Oslo.

## Vedlegg 1: Eksempel på lokale registreringsrutiner

### REGISTRERINGSRUTINE "Prosjekt tiltaksplan"

(Oppdatert 13.juli 2006)

#### Målgruppene for arbeidsmarkedssatsingen

- Langtids sosialhjelpsmottakere, personer som har mottatt sosialhjelp i mer enn seks måneder eller i perioder er gjengangere hvert av de tre siste år
- Ungdom mellom 20-24 år som har sosialhjelp som hovedinntekt
- Enslige forsørgere som har sosialhjelp som hovedinntekt
- Innvandrere, hvor det ikke er et krav om at de mottar sosialhjelp, men at det vurderes at de trenger bistand for å komme i arbeid
- Personer som mottar legemiddelassistert rehabilitering (LAR)

#### Registrere inn i "Prosjekt tiltaksplan" (Arena)

- Sosialtjenesten gjør en grundig avklaring av den enkelte deltaker før personen henvises til tiltakssatsingen. En fordel om KIS er gjennomført
- Det kalles inn til en **fellessamtale** (deltaker, aetat og sosialtjenesten deltar, eventuelt også innkalle andre aktuelle instanser som trygd, behandler evt. OT)
- En fordel at person er registrert i Arena på forhånd før fellessamtalen enten ved besøk i Jobbsenteret, via SBL eller som minimum at person har påbegynt utfylling av kompetansekartlegging
- Alle sosialklienter som er i målgruppene som har behov for arbeidsrettede tiltak skal registreres inn i Tiltaksplan
- Alle personer som tas inn i tiltakssatsingen merkes med personforholdet "Prosjekt tiltaksplan" eller "Innvandrer prosjekt tiltaksplan". Personer som er enslige forsørgere må i tillegg registreres med personforholdet "Enslige forsørgere" Personer som er i LAR, registreres med personforhold "Prosjekt LAR"
- Behovsvurdering/ individuell serviceerklæring, ved attføringsbistand; se egen rutinebeskrivelse for registrering i tilleggsoppslysninger

#### Registrere ut av "Prosjekt tiltaksplan"

- En person defineres ikke lenger til å omfattes av prosjektet når hun/han ikke lenger trenger bistand fra prosjektet eller kan nyttiggjøre seg tiltakssatsingen.
- Utskriving av prosjektet skal skje i samarbeid med sosialtjenesten
- Når en person skrives ut av prosjektet, sletter man personforholdet "Prosjekt tiltaksplan" i Arena og det føres på utlisten i excel

Det kan være fordi personen

- a. får ordinær jobb uten arbeidsmarkedstiltak fra Aetat
- b. starter med egenfinansiert utdanning
- c. betraktes som en ordinær arbeidssøker (f.eks ved at vedkommende mottar dagpenger som eneste ytelse eller vurderes til å klare seg selv)
- d. Begynner på egenfinansiert skolegang
- e. ikke er i stand til å delta i satsingen pga sykdom, dvs. er sykmeldt utover 4 uker
  - o må evt. gis bistand til å kontakte fastlege (først og fremst sosialtjenesten sitt ansvar)
  - o må få informasjon om å søke rehabiliteringspenger
  - o samarbeid med trygdekontoret må vurderes (tiltak/ tilrettelegging: kjøp av helsetjenester, aktiv evt. gradert sykmelding, BHT etc.)
- f. uteblir fra aktivitet gjentatte ganger
- g. når personen så har fått innvilget en eller annen trygdeytelse, eller at f.eks. institusjonsbehandling er avklart- kan personen skrives ut av prosjektet

**Når personen innvilges attføring etter folketrygdlovens kap 11:**

- Søker "beholdes" i Prosjekt tiltaksplan til vedtak om §11-5 foreligger og økonomien er sikret
- Sørg for overføring til saksbehandler som har ansvar for §11-6
  - o flytte evt. oppfølgingsoppgaver i Arena
  - o sjekke at alle relevante opplysninger overføres i Arena, evt. kopi av aktuelle papirer (mappe m/ sosialrapport og evt. rapporter, legeerklæringer etc. overleveres saksbehandler attføring)
- Avslutte Prosjekt tiltaksplan (bør ha en avslutningssamtale) og orientere vedkommende om at det nå blir en ny saksbehandler (sørg for overlapping)
- Orienter sosialkontoret om ny saksbehandler og ny ytelse, og om når livsoppholdytelsen begynner å løpe (OBS: sjekk beregningsdato)

**Når personer får opptak på tiltak i Storbysatsingen**

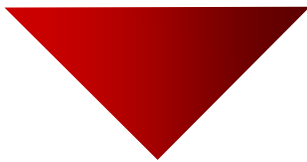
- Innsøk til tiltak skjer via koordinator evt. Arena. Personer bør ha diagnose, men også andre aktuelle kan vurderes, dessuten bør det vedlegges en legeerklæring. I den grad de tas inn i Storbysatsingen, skrives de ut av Prosjekt tiltaksplan og vil få oppfølging fra Storbysatsingen.

**Personer som er i lønnstilskudd eller kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift/ fase 2 skal ikke skrives ut av prosjektet så lenge tiltaket pågår.**

## Vedlegg 2: Dato for oppstart i de enkelte kommunene

Hvilken måned kommunene faktisk startet opp er her empirisk bestemt. Nedenforstående tabell gir fra og med hvilken måned vi regner oppstart for hver kommune.

kommune	oppstarts mnd.				
0101	2006-01	0806	2003-06	1805	2004-03
0104	2003-10	0815	2005-10	1833	2003-05
0105	2003-10	0819	2006-04	1841	2003-06
0106	2003-08	0821	2006-04	1860	2005-11
0111	2006-01	0822	2006-04	1868	2006-03
0124	2005-12	0904	2006-06	1870	2005-12
0125	2005-11	0906	2003-06	1901	2003-05
0128	2006-01	0911	2006-12	1902	2004-05
0136	2006-07	0914	2006-11	1931	2005-10
0211	2006-07	0926	2006-06	1942	2006-04
0213	2005-11	0929	2006-12	2002	2005-10
0214	2006-07	1001	2003-07	2003	2006-03
0217	2005-11	1002	2006-01	2011	2003-07
0219	2004-01	1029	2006-04	2012	2003-09
0220	2004-04	1102	2005-09	2021	2004-04
0228	2005-10	1103	2003-06	2028	2006-03
0230	2006-01	1106	2003-06		
0231	2005-01	1120	2006-11		
0235	2006-02	1130	2006-05		
0237	2005-12	1149	2004-03		
0238	2006-01	1201	2003-06		
0239	2006-10	1219	2006-04		
0301	2003-06	1221	2006-03		
0403	2003-07	1235	2006-03		
0412	2003-10	1245	2006-09		
0427	2005-10	1246	2005-11		
0429	2005-11	1247	2005-10		
0430	2006-02	1251	2006-04		
0501	2004-11	1259	2006-05		
0502	2003-07	1401	2006-07		
0521	2006-05	1432	2003-06		
0522	2006-05	1439	2006-04		
0528	2005-09	1443	2006-11		
0529	2005-11	1502	2006-02		
0532	2006-01	1503	2003-08		
0602	2003-06	1504	2004-04		
0604	2004-07	1516	2006-10		
0605	2005-11	1535	2006-04		
0623	2006-03	1539	2006-10		
0624	2006-03	1548	2005-12		
0625	2003-06	1601	2003-07		
0701	2006-02	1638	2004-07		
0702	2005-12	1648	2006-02		
0704	2003-07	1657	2004-11		
0706	2006-07	1662	2005-01		
0709	2006-01	1663	2006-01		
0711	2006-02	1702	2003-06		
0713	2006-04	1703	2006-03		
0720	2006-01	1719	2003-06		
0722	2004-03	1721	2003-05		
0723	2004-03	1729	2006-01		
0805	2003-06	1804	2003-08		



# Arbeidsforskningsinstituttet

AFI er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt. Sentrale forskningstema er:

- Inkluderende arbeidsliv
- Utsatte grupper i arbeidslivet
- Konflikthåndtering og medvirkning
- Sykefravær og helse
- Innovasjon
- Organisasjonsutvikling
- Velferdsforskning
- Bedriftsutvikling
- Arbeidsmiljø

Publikasjoner kan lastes ned fra AFIs hjemmeside eller bestilles direkte fra instituttet.

Abonnement på nyheter kan bestilles via hjemmesiden:

[www.afi.no](http://www.afi.no)

Pt 6954 St. Olavs plass  
NO-0130 OSLO  
Besøksadresse:  
Stensberggt. 25

Telefon: 23 36 92 00  
Fax: 22 56 89 18  
E-post: [afi@afi-wri.no](mailto:afi@afi-wri.no)  
[www.afi.no](http://www.afi.no)

