

Ida Drange, Kjetil Frøyland og Sverre-Erik Mamelund

Unge mottakere av tiltakspenger

Om betydningen av tiltakspenger for gjennomføring av utdanning og overgang til arbeid



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet 2015
© Work Research Institute
© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen utover det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighets-
havernes 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 978-82-7609-353-7

ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet
Høgskolen i Oslo og Akershus
Pb. 4 St. Olavs plass
0130 Oslo

Work Research Institute
Oslo and Akershus University College
of Applied Sciences
P.O.Box 4 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
E-post: afi@afi.no
Webadresse: www.afi.no

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

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE

THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

Temaområde

Samfunn, arbeidsliv og politikk

Rapport nr.:

3/2015

Tittel:

Unge mottakere av tiltakspenger.
Om betydningen av tiltakspenger for gjennomføring av
utdanning og overgang til arbeid.

Dato:

Februar 2015

Forfatter(e):

Ida Drange, Kjetil Frøyland og Svenn-Erik Mamelund

Antall sider:

61 + vedlegg

Resymé:

I den senere tid har unge mottakere av stønad ved tiltaksdeltakelse og deres tilpasning til arbeid og utdanning vært et politisk aktuelt tema. På den ene siden har det blitt hevdet at stønaden bidrar til at unge trekkes ut av ordinære utdanningsløp i videregående skole for å delta i arbeidsrettede tiltak med tiltakspenger. På den andre siden kan det argumenteres for at stønaden motiverer unge, som ellers ville vært passive, til deltakelse på arbeidsrettede tiltak som gir relevant arbeidserfaring.

På oppdrag fra Arbeid- og sosialdepartementet har vi gjort kvalitative analyser, multivariate analyser og en effektanalyse for å studere virkningene av ordningen med tiltakspenger. Vi viser i denne rapporten at tiltakspengemottakerne har generelt svak arbeidsmarkedstilknytning og at de skårer lavere på en rekke levekårsindikatorer sammenliknet med annen ungdom registrert ved NAV. Det er få erfaringer formidlet til AFI som tyder på at tiltakspenger «lokker» unge ut av skolen. Vårt hovedinntrykk er snarere at tiltakspenger/tiltaksdeltakelse bidrar til at unge kommer ut av passivitet.

De multivariate analysene viser at tiltakspengemottakere i større grad enn referansegruppen vender tilbake til videregående skole etter en viss tid og fullføre denne, at de i mindre grad ser ut til å få fulltidsjobb, at de i noe større grad ser ut til å få deltidsjobb, og at de i større grad også mottar sosialhjelp. Tiltakspengemottakerne har lavere inntekt enn referansegruppen. Vi finner ingen forskjeller i sannsynlighet for å være tilbake i NAV-systemet etter avgang fra NAV mellom tiltakspengemottakerne og referansegruppen. Alt i alt ser det imidlertid ut til at ungdom som mottar tiltakspenger er en spesielt sårbar gruppe sammenliknet med andre grupper av ungdom registrert hos NAV.

Resultatene fra effektanalysen viser at tiltakspengene ikke har noen åpenbar effekt på sannsynligheten for å fortsette på tiltak, motta sosialhjelp, ha drop-out fra videregående skole, delta i arbeidsmarkedet eller være inaktiv. Jevnt over er effektene små og/eller ikke signifikante. Disse funnene er med andre ord i tråd med hovedinntrykkene fra de kvalitative undersøkelsene vi har gjennomført.

Vi konkluderer at bruk av tiltakspenger i seg selv ikke ser ut til å ha betydningsfull effekt på unges tilpasning til utdanning eller arbeid. Undersøkelsen indikerer i stedet at eventuelle effekter er mer knyttet til kvaliteten på tiltaket og oppfølgingen som gis enn til selve stønaden.

Emneord:

Utsatt ungdom; tiltakspenger; arbeidsrettede tiltak; kvalitativ analyse; registerbasert multivariat overgangsanalyse; effektanalyse.

Forord

Unge mottakere av tiltakspenger ved tiltaksdeltakelse og deres tilpasning til arbeid og utdanning er et politisk aktuelt tema. På den ene siden har det blitt hevdet at stønaden bidrar til at unge trekkes ut av ordinære utdanningsløp i videregående skole for å delta i arbeidsrettede tiltak med tiltakspenger. På den andre siden kan det argumenteres for at stønaden motiverer unge, som ellers ville vært passive, til deltakelse på arbeidsrettede tiltak.

På oppdrag fra Arbeid og Sosialdepartementet (ASD) presenterer Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) i denne rapporten resultater som viser hvem unge mottakere av stønad ved tiltaksdeltakelse er, relativt til annen ungdom, og hvordan deltakelse på arbeidsrettede tiltak og mottak av tiltakspenger påvirker denne gruppens motivasjon og tilpasning til utdanning og arbeid.

Prosjektleder for denne studien har vært Svenn-Erik Mamelund. Han har hatt ansvar for deler av de kvantitative analysene. Ida Drange har koblet og tilrettelagt registerdata og stått for effekt-evalueringen, mens Kjetil Frøyland har gjennomført intervjuene og de kvalitative analysene.

Vi ønsker å takke Ingar Brattbakk ved AFI, Niklas Jakobsson ved NOVA og medlemmene i referansegruppen, som alle har gjort en samvittighetsfull og kritisk gjennomlesing av utkast til rapporten. Forslagene til forbedringer og kommentarer har gjort rapporten bedre organisert og lettere å lese. Takk også til Olaug Hagen for å ha ferdigstilt rapporten.

Arbeidsforskningsinstituttet, februar 2015

Innhold

1. INNLEDNING	1
2. BAKGRUNN	3
HVEM KAN FÅ TILTAKSPENGER?	3
BEREGNING OG UT BETALING STØNADER VED TILTAK.....	4
MELDEPLIKT	5
LENGDEN PÅ STØNADSPERIODEN.....	5
3. PROBLEMSTILLINGER, DATA OG METODE	6
KVALITATIV DEL	6
KVANTITATIV DEL.....	7
4. RESULTATER.....	15
KVALITATIV DEL	15
KVANTITATIV DEL.....	25
EFFEKTSTUDIE	49
ANALYSER	55
6. OPPSUMMERING	59
KJENNETEGN VED UNGE MOTTAKERE AV TILTAKSPENGER SAMMENLIKNET MED ANNEN UNGDOM.....	59
UNGE TILTAKSPENGE MOTTAKERES TILPASNING TIL UTDANNING OG ARBEID.....	59
7. KONKLUSJON	61
VEDLEGG TILTAKSKODER.....	62

Tabellregister

Tabell 1. Andel gjengangere i arbeidssøkerregisteret.....	10
Tabell 2. Årganger vi har mulighet til å følge helt frem til siste sjekkpunkt.	11
Tabell 3. Antall nye unge i NAV (eks. tiltakspengemottakere), tiltakspengemottakere og unge som ikke er registrert ved NAV (N=personår).....	26
Tabell 4. Antall nye tiltakspengemottakere og beholdning av stønadsmottakere 2003-2012	26
Tabell 5. Varighet av tiltakspengeperioden fordelt på alder 2003-2012*	27
Tabell 6. Aldersfordeling på tiltakspengemottakere innenfor hvert kalenderår 2003-20012. I prosent.....	28
Tabell 7. Gjennomsnittsalder og median for tiltakspengemottakere og andre NAV ungdom 2003-2012	28
Tabell 8. Tiltakspengemottakere per år fordelt på kjønn. Tall i prosent.....	29
Tabell 9. Unge tiltakspengemottakere, NAV ungdom ellers og unge som ikke er registrert ved NAV fordelt på innvandringsbakgrunn 2002-2012. Tall i prosent.....	29
Tabell 10. Fordeling på foreldrenes høyeste utdanningsnivå. Tall i prosent for tiltakspengemottakere, NAV ungdom ellers og ungdom som ikke er registrert ved NAV 2003-2012.	30
Tabell 11. Fordeling på foreldres mottak av sosialhjelp. Tall i prosent for tiltakspengemottakere, NAV ungdom ellers og ungdom som ikke er registrert ved NAV 2003-2012.	31
Tabell 12. Fordeling på foreldres mottak av uførepensjon. Tall i prosent for tiltakspengemottakere, NAV ungdom ellers og ungdom som ikke er registrert ved NAV 2003-2012.	32
Tabell 13. Mors sivilstand ved 16 års alder. Tall i prosent for tiltakspengemottakere, NAV ungdom ellers og ungdom som ikke er registrert ved NAV 2003-2012.	32
Tabell 14. Fordeling på høyeste oppnådde utdanningsnivå. Tall i prosent for tiltakspengemottakere, NAV ungdom ellers og ungdom som ikke er registrert ved NAV 2003-2012.	33
Tabell 15. Andel som har fullført videregående opplæring fordelt på alder. Tall i prosent for blant for tiltakspengemottakere, NAV ungdom ellers og ungdom som ikke er registrert ved NAV 2003-2012. ..	34
Tabell 16. Arbeidsaktivitet i året før første mottak av tiltakspenger for personer 19 til 30 år 2003-2012.....	35
Tabell 17. Fordelingen på deltid/heltid i for personer 19 år til 30 år som var i arbeid året før mottak av tiltakspenger.	35
Tabell 18. Arbeidsmarkedshistorikk for stønadsmottakere 19 til 30 år, ett, tre og fem år etter tiltakspengemottak 2003-2011. Prosent.	36
Tabell 19. Gjennomsnittsinntekt i året før, under og ett, tre og fem år etter stønadsmottak. Personer 19 til 30 år.....	36
Tabell 20. Type tiltak for tiltakspengemottakere 2003-2012. Tall i prosent.....	37
Tabell 21. Tiltak for mottakere av tiltakspenger fordelt på alder og årene 2003-2012. Tall i prosent.....	38
Tabell 22. Fordeling på arbeidsevnevurdering. Tiltakspengemottakere per 15. mars. Tall i prosent for tiltakspengemottakerne og annen NAV-ungdom 2003-2012.	39
Tabell 23. Tiltakspengemottakere og andre NAV-brukere som har mottatt sosialhjelp samme år som de har mottatt hjelp fra NAV. I prosent.	39
Tabell 24. Ungdom 16-30 år med avgang* fra NAV 2003-2012 fordelt på tiltaksdeltakelse og mottak av statlige arbeidsmarkedsrelaterte ytelser.	40
Tabell 25. Andel og relativ odds for å ha fullført VGS for ungdom (16-30 år) 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV, gitt at VGS ikke var fullført i avgangsåret.	44
Tabell 26. Andel og relativ odds for å være i fulltidsjobb med minst én ukes varighet for ungdom (16-30 år) 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV.....	45
Tabell 27. Andel og relativ odds for å være i deltidsjobb med minst én ukes varighet for ungdom (16-30 år) 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV.	45
Tabell 28. Andel og relativ odds for å motta minst 1G i inntekt for ungdom (16-30 år) 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV.....	46
Tabell 29. Andel og relativ odds for å motta minst 2G i inntekt for ungdom (16-30 år) 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV.....	46
Tabell 30. Andel og relativ odds for å motta minst 3G i inntekt for ungdom (16-30 år) 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV.....	47

Tabell 31. Andel og relativ odds for å motta minst 4G i inntekt for ungdom (16-30 år) 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV.....	47
Tabell 32. Andel og relativ odds for å være tilbake ved NAV for ungdom (16-30 år) 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV.....	48
Tabell 33. Andel og relativ odds for å være på sosialhjelp for ungdom (16-30 år) 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV.....	48
Tabell 34. Populasjonen av 18/19-åringer. Inklusjonskriterium.	51
Tabell 35. Fordeling på antall måneder med tiltakspenger for kalenderåret hvor man blir 19 år.....	54
Tabell 36. Gjennomsnittlig årlig tiltakspengebeløp fordelt på varighet og fødselskvartal.	54
Tabell 37. Gjennomsnittlig årlig tiltakspengebeløp fordelt på varighet og tidlig/sen fødselsdag.....	55
Tabell 38. Fordeling på antall måneder med tiltakspenger etter fødselskohort.	55
Tabell 39. OLS-regresjon på utfallsvariablene. Hele utvalget.	56
Tabell 40. OLS-regresjon på utfallsvariablene. 1. og 4. kvartal.	57
Tabell 41. Resultater fra 2SLS IV-regresjon, 2. stadium.	58

Sammendrag og konklusjon

I den senere tid har unge mottakere av stønad ved tiltaksdeltakelse og deres tilpasning til arbeid og utdanning vært et politisk aktuelt tema. På den ene siden har det blitt hevdet at stønaden bidrar til at unge trekkes ut av ordinære utdanningsløp i videregående skole for å delta i arbeidsrettede tiltak med tiltakspenger. På den andre siden kan det argumenteres for at stønaden motiverer unge, som ellers ville vært passive, til deltakelse på arbeidsrettede tiltak som gir relevant arbeidserfaring.

På oppdrag fra Arbeid og Sosialdepartementet (ASD) presenterer Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) i denne rapporten resultater som viser hvem unge mottakere av stønad ved tiltaksdeltakelse er, relativt til annen ungdom, og hvordan deltakelse på arbeidsrettede tiltak og mottak av tiltakspenger påvirker denne gruppens motivasjon og tilpasning til utdanning og arbeid. Det er de arbeidsrettede tiltakene som er virkemidlet for å få arbeidssøkere som deltar på tiltak i jobb. I denne rapporten vil vi imidlertid, etter ønske fra oppdragsgiver, fokusere på virkningene av tiltakspengene uavhengig av tiltakene som ytelsen er knyttet til.

I denne rapporten har vi gjort fire analyser for å vurdere virkningene av tiltakspengeordningen for unge mottakeres tilpasning til arbeid og utdanning: En kvalitativ analyse, en deskriptiv kvantitativ analyse, en multivariat regresjonsanalyse og en effektanalyse. Resultatene fra den kvalitative undersøkelsen er i hovedsak basert på data hentet inn i 2014, mens resultatene fra de kvantitative analysene er gjort med data for perioden 2003 til 2012. Det finnes fra før av lite forskning om virkningene av tiltakspengeordningen. Vi er de første til å gjennomføre en effektevaluering av ordningen med tiltakspenger som viser resultater med hensyn til unges overgang til arbeid og aktivitet etter endt tiltak med tiltakspenger.

Den typiske tiltakspengemottakeren er en mann på 21 år som har mottatt stønad i 3-6 måneder mens han deltok på arbeidspraksis. Blant personer i alderen 20-24 år er også arbeidspraksis vanligst, men mellom en femtedel og en fjerdedel i denne aldersgruppen deltar også på opplæringstiltak. Dette dreier seg om ungdom som deltar på arbeidsmarkedskurs i regi av NAV eller ungdom som ikke har fullført videregående opplæring og som deltar i praksisnær opplæring i samarbeid med kommunen eller fylkeskommunen.

Tiltakspengemottakerne har generelt svak arbeidsmarkedstilknytning i året før de mottar stønad både i form av lav sysselsetting, korte arbeidsforhold og utbredt deltidsjobbing. Vi har vist at tiltakspengemottakerne skårer lavere på en rekke levekårsindikatorer enn annen sammenliknbar ungdom registrert ved NAV, målt både for individet selv og for egne foreldre. Både tiltakspengemottakerne og deres foreldre har lav utdanning og høy andel som mottar sosialhjelp. Dette kan tyde på at dårlige levekår og stønadsbruk kan gå i arv fra foreldre til barn.

NAV-veiledere, ansatte i ungdomsprosjekter og representanter fra OT som jobber tett med ungdom har i hovedsak gode erfaringer med bruk av tiltakspenger, mens noen representanter som arbeider «høyere oppe» i systemet er mer kritiske til bruk av tiltakspenger for ungdom. Våre informanternes erfaringer peker i det kvalitative materialet hovedsakelig i retning av at tiltakspenger fungerer godt når brukt på en hensiktsmessig måte og tilpasset den enkeltes situasjon med god oppfølging. Informantene er unisone når de sier at tiltakspenger bidrar til **at unge kommer ut av passivitet**. De forklarer dette med at forutsetningen for å få tiltakspenger jo er deltakelse i et aktivt tiltak. Informasjonen fra de kvalitative studiene tyder i hovedsak på at det er oppfølgingen som gis som har en virkning eller betydning, og ikke tiltakspengene i seg selv.

Generelt tyder intervjuene vi har gjennomført at bruken av tiltakspenger i hovedsak har vært rettet mot unge som har falt ut av ordinært løp (skole eller arbeid). Det er få erfaringer formidlet til AFI som

tyder på at tiltakspenger «**lokker**» unge ut av skolen; flere informanter peker på at tiltakene tvert imot brukes for å motivere ungdommene tilbake til skolen. Både ungdommer og andre informanter framhever at stønaden er lav og at det er vanskelig å leve på den alene. Samtidig beskriver de både den og alle andre økonomiske bidrag som betydningsfulle når situasjonen er at man har begrenset med midler å leve for.

De multivariate analysene for ungdom under 30 år viser at tiltakspengemottakere i større grad enn referansegruppen vender tilbake til videregående skole etter en viss tid og fullføre denne, at de i mindre grad ser ut til å få fulltidsjobb 1, 3 og 5 år etter, at de i noe større grad ser ut til å få deltidsjobb, og at de i større grad også får sosialhjelp 1, 3 og 5 år etter å ha fått tiltakspenger. Tiltakspengemottakerne har lavere inntekt enn referansegruppen. Vi finner ingen forskjeller i sannsynlighet for å være tilbake i NAV-systemet 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV mellom tiltakspengemottakerne og referansegruppen.

Effektstudien analyserer tiltakspengemottakere i alderen 18 til 19 år. Modal alder for tiltakspengemottakere under 30 år er ca. 19 år i perioden 2003-2012. Dette betyr at det er blant disse at vi finner den høyeste andelen tiltakspengemottakere under 30 år. Det er også i denne aldersgruppen at tiltakspengestønaden er antatt å ha de sterkeste negative insentivene i forhold til å trekke ungdom ut av ordinære utdanningsløp og over på tiltak. Våre resultater bidrar ikke til å styrke antakelsen om at det å få en høyere tiltakspengesats gir et ekstra insentiv for å bli tiltaksdeltaker, når vi ser på de som har mottatt høy sats over lang tid sammenlignet med å få en høy tiltakspengesats i kort tid. Resultatene viser heller ikke at tiltakspengene har noen åpenbar effekt på sannsynligheten for å fortsette på tiltak, motta sosialhjelp, ha drop-out fra videregående skole, delta i arbeidsmarkedet eller være inaktiv. Jevnt over er effektene små og/eller ikke signifikante. Disse funnene er med andre ord i tråd med hovedinntrykkene fra de kvalitative undersøkelsene vi har gjennomført.

Vi konkluderer at unge som mottar tiltakspenger er en spesielt utsatt gruppe, men at bruk av tiltakspenger i seg selv ikke ser ut til å ha betydningsfull effekt på unges tilpasning til utdanning eller arbeid. Undersøkelsen indikerer i stedet at eventuelle effekter er mer knyttet til kvaliteten på tiltaket og oppfølgingen som gis enn til selve stønaden.

Undersøkelsen gir for øvrig indikasjoner i retning av at:

- Innskrenkning i bruk av tiltakspenger kan føre til økning i sosialhjelp.
- Skolens evne til å tilrettelegge opplæringsløp som er tilpasset elever som sliter kan ha betydning for bruk av og opplevd behov for en slik stønad. Bedre tilrettelegging og skoleintern oppfølging vil kunne føre til et lavere behov for bruk av stønaden tiltakspenger for ungdommer som sliter på skolen. En økt mulighet til å kunne ta elever som har falt ut av et fag inn igjen i løpet av samme skoleår vil kunne avhjelpe en forholdsvis stor gruppe ungdommer.
- Færre muligheter for bruk av tiltakspenger medfører at OT, NAV-veiledere og andre må utvikle andre metoder for å motivere ungdom til praksislæring. Dette kan innebære at skolene og NAV hver for seg eller i fellesskap må bli bedre på å etablere tilpassede praksiser med tilstrekkelig oppfølging av den enkelte elev.

1. Innledning

Et velfungerende inntektssikringssystem skal gi insentiver til deltakelse i arbeidslivet. Samtidig kan enkelte former for inntektssikring bidra til økt risiko for at personer velger å trekke seg ut av utdanning eller arbeid for å motta stønad.

I den senere tid har unge mottakere av stønad ved tiltaksdeltakelse og deres tilpasning til arbeid og utdanning vært et politisk aktuelt tema. På den ene siden har det blitt hevdet at stønaden bidrar til at unge trekkes ut av ordinære utdanningsløp i videregående skole for å delta i arbeidsrettede tiltak med tiltakspenger. På den andre siden kan det argumenteres for at stønaden motiverer unge, som ellers ville vært passive, til deltakelse på arbeidsrettede tiltak som gir relevant arbeidserfaring.

På oppdrag fra Arbeid og Sosialdepartementet (ASD) presenterer Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) i denne rapporten resultater som viser hvem unge mottakere av stønad ved tiltaksdeltakelse er, relativt til annen ungdom, og hvordan deltakelse på arbeidsrettede tiltak og mottak av tiltakspenger påvirker denne gruppens motivasjon og tilpasning til utdanning og arbeid. Det er de arbeidsrettede tiltakene som er virkemidlet for å få arbeidssøkere som deltar på tiltak i jobb. I denne rapporten vil vi imidlertid, etter ønske fra oppdragsgiver, fokusere på virkningene av tiltakspengene uavhengig av tiltakene som ytelsen er knyttet til.

Vi presenterer resultater fra tre typer av analyser. For det første har vi samlet inn og analysert kvalitative data. Informantene er rekruttert fra kommuner som inngår AFIs pågående evaluering av NAVs satsing på utsatt ungdom. Disse analysene kaster lys over alle problemstillingene vi studerer, men er spesielt viktige fordi de gir informasjon som gjør at vi kommer nærmere spørsmålet om tiltakspengene påvirker subjektive utfallsmål som økt mestring og motivasjon. Våre informanter beskriver at det i løpet av 2014 har skjedd en innstramming i bruken av tiltakspenger. Ettersom AFI har intervjuet informanter både i første og i andre halvår 2014, kan vi gi et begrenset innblikk i hva som skiller bruk av tiltakspenger før og etter innstrammingen. Innstrammingen er ikke knyttet til endringer i regelverk eller størrelse på ytelsen, men er knyttet til reduksjon i NAV fylkenes økonomiske rammer for arbeidsrettede tiltak.

I vår andre delanalyse har vi gjort kvantitative analyser av koblede registerdata for å beskrive hvem tiltakspengemottakerne er, relativt til annen ungdom, og gjort multivariate regresjonsanalyser av sammenheng mellom mottak av tiltakspenger og overgang til arbeid og utdanning 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV. Analysene er gjort for ungdom mellom 16 og 30 år for årene 2003 til 2012. Utfallene som ble studert var å fullføre videregående skole, være i heltidsjobb, deltidsjobb, tilbake ved NAV som arbeidssøker eller person med nedsatt arbeidsevne, å motta minst 1G-4G i inntekt, og å være på sosialhjelp.

I vår tredje delanalyse har vi gjennomført en effektevaluering av ordningen med tiltakspenger. Dette er utfordrende ettersom effektevalueringer har klare krav til randomisering, tilordning til «treatment» etc. Denne muligheten foreligger ikke når analysene er basert på registerdata. Det nest beste er dermed å finne og utnytte tilfeldige og eksogene variasjoner i kriteriene for tilordning til tiltak og tiltakspenger. Vårt analysedesign har utnyttet aldersgrensen for utbetaling av lav (under 19 år) og høy sats (over 19 år).

Det finnes lite forskning om virkningene av tiltakspengeordningen. Furuberg og Myklebø (2012)¹ og Frøyland og Fossestøl (2014)² har belyst ordningen gjennom kvalitativ forskning, men det foreligger ingen effektstudier på området. Vår rapport er derfor den første som studerer ordningen med tiltakspenger som viser resultater med hensyn til unges overgang til arbeid og aktivitet etter endt tiltak med tiltakspenger.

¹ Furuberg, J. og Myklebø, S. (2012): *Tiltaksbruk for unge arbeidssøkjere*. Arbeid og Velferd nr 3, 61-82.

² Frøyland, K. og K. Fossestøl (2014): *Inkludering av ungdom i skole eller arbeid - 2. Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. Andre delrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 15 prosjektområder*. AFI-rapport 1/2014.

2. Bakgrunn

Formålet med arbeidsmarkedsrelaterte stønader ved tiltak er tredelt. De skal sikre tiltaksdeltakere stønad til livsopphold, dekke bestemte utgifter i forbindelse med gjennomføring av tiltaket (som gis ved tilleggsstønader), og de skal være et insitament for deltakelse i arbeidsrettede tiltak. De arbeidsmarkedsrelaterte stønadene er dagpenger, tiltakspenger og arbeidsavklaringspenger³. De fleste unge tiltaksdeltakere mottar tiltakspenger fordi de ikke har opptjent rettigheter til andre stønader. Stønadene til tiltakspenger blir regulert i forskrift av 4. november 2013 nr. 1286 om tiltakspenger mv. (tiltakspengeforskriften)⁴. Frem til 31.12 2013 ble stønaden regulert i forskrift av 20. desember 2001 nr. 1544 om arbeidsmarkedstiltak, kapittel 10., og ble da omtalt som individstønad. I denne rapporten omtaler vi stønaden som tiltakspenger.

Hvem kan få tiltakspenger?

Personer som deltar på følgende tiltak og som ikke mottar dagpenger eller arbeidsavklaringspenger har krav på tiltakspenger (varighet i parentes):

- Avklaring (4 uker, med mulighet for forlengelse i ytterligere 8 uker).
- Arbeidsrettet rehabilitering (12 uker).
- Arbeidspraksis (12 mndr for APO, men kan forlenges med ytterligere 24 mndr for personer med nedsatt arbeidsevne; 12 mndr for APS med mulighet for forlengelse ytterligere 12 mndr. APS er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne).
- Oppfølging (6 mndr, men varighet kan forlenges med ytterligere 6 mndr, og ved særlige behov i inntil tre år).
- Forsøk med utvidet avklaring og oppfølging.
- Arbeid med bistand (Inntil tre år. Dersom tiltaket brukes ved overgang fra skole eller soning i institusjon kan varigheten forlenges med inntil 6 mndr. Dette oppfølgingstiltaket er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne. Arbeid med bistand er opphevet som eget tiltak fra og med 1.1.2015, og inngår nå i tiltaket «oppfølging»).
- Opplæring (kan gis i form av *arbeidsmarkedskurs* i 10 mndr. For personer som ikke har fullført videregående opplæring og deltar i praksisnær opplæring i samarbeid med kommunen eller fylkeskommunen, kan tiltaket forlenges med inntil 6 mndr. Opplæring kan også gis i form av *ordinær utdanning* for personer med nedsatt arbeidsevne inntil tre år. Dersom tiltaksdeltaker på grunn av sterke sosiale eller helsemessige problemer ikke kan gjennomføre en nødvendig eller hensiktsmessig utdanning i løpet av tre år og er i en utdanningssituasjon som avviker vesentlig fra den som gjelder for andre, kan varigheten forlenges).
- Behandlingstilbud for personer med lettere psykiske og sammensatte lidelser (Opptil 18 uker).

Tiltaksdeltakeren må være fylt 16 år. Det kan gjelde andre aldersgrenser for enkelte tiltak. Dette gjelder for eksempel for opplæring, hvor deltakere må være over 19 år. Opplæring kan gis i form av *arbeidsmarkedskurs* (AMO-kurs) organisert i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten eller som *ordinær utdanning*. For å kunne få tildelt opplæring i form av ordinær utdanning må deltakeren være over 26 år. Opplæring i form av ordinær utdanning kan likevel gis til personer under 26 år dersom deltaker på

³ Innføringen av ordningen med arbeidsavklaringspenger i mars 2010 medførte at de aller fleste som på dette tidspunktet mottok atferingspenger, rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad, fikk rett til arbeidsavklaringspenger.

⁴ Se <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-11-04-1286>.

grunn av sykdom, skade eller lyte er i en utdannings situasjon som avviker vesentlig for den som gjelder for annen ungdom.

Det er en rekke tiltak som ikke gir rett til tiltakspenger. Disse er

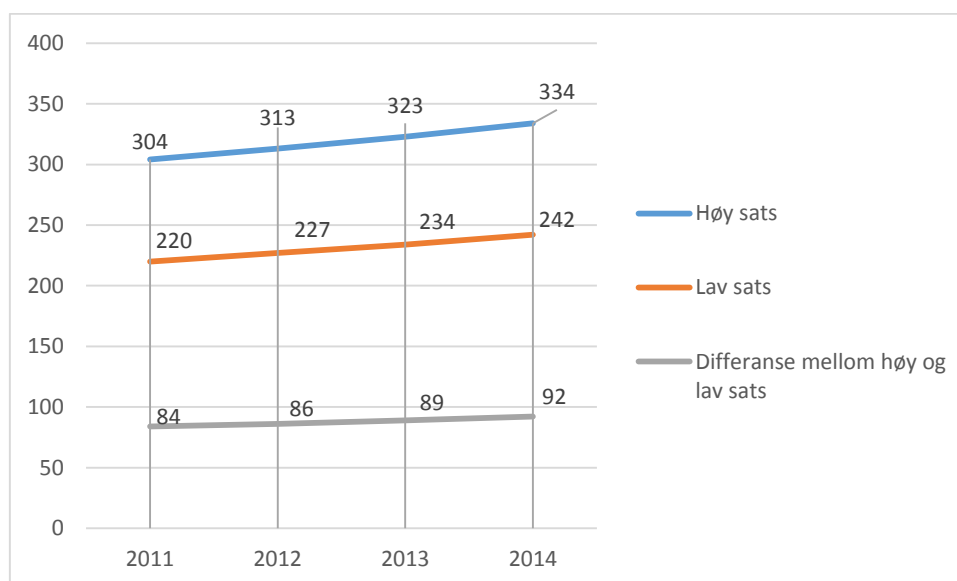
- Lønnstilskudd
- Varig tilrettelagt arbeid (VTA)
- Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift
- Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA)
- Bedriftsintern opplæring (BIO)
- Mentor

Deltakere på disse tiltakene får som regel ordinær lønn der de er ansatt. Lønn fra arbeid utenom deltakelse på tiltakene som utløser en rett på tiltakspenger fører imidlertid ikke til reduksjon i denne. Arbeidssøkere som mottar andre livsoppholdsytelser (f.eks. arbeidsavklaringspenger eller dagpenger) har heller ikke krav på tiltakspenger. En bruker kan imidlertid motta tiltakspenger i kombinasjon med sosialhjelp og bostøtte. Men hvis mottakeren får sosialstønad, blir et beløp som tilsvarer tiltakspengestønaden trukket fra sosialstønaden, slik at mottakeren får omtrent like mye støtte som før.

Beregning og utbetaling stønader ved tiltak

Tiltaksdeltakere får stønad til livsopphold utbetalt etter faste satser som fastsettes hvert år gjennom statsbudsjettet. Tiltaksdeltakere 19 år og eldre får tiltakspenger etter høy sats, tiltaksdeltakere under 19 år etter lav sats (se figur 1). Årsaken til at tiltaksdeltakere under 19 år får stønad etter lav sats, er at denne gruppen i hovedsak bor hjemme og forsørges av foreldre. For unge under 19 år er stønaden i større grad ment som en økonomisk motivasjonsfaktor for å delta på tiltak enn som en ren livsoppholdsstønad. Tiltakspenger gis per dag man faktisk møter opp på tiltaket, og beregnes på bakgrunn av meldekortet og eventuelt fravær meldt til NAV på andre måter. Retten til tiltakspenger faller bort hvis tiltaksdeltakeren har rett til annen stønad til livsopphold. Ytelsen er skattefri, men gir ikke pensjonspoeng eller andre rettigheter som opptjening til dagpenger eller feriepenger.

Figur 1 Tiltakspenger i kroner per dag for årene 2011-2014



Kilde: NAV.

I 2014 er det 225 ordinære arbeidsdager. Dersom vi antar at tiltaksdeltakeren møter opp hver dag vil en person på høy sats i 2014 motta 75 150 kroner i skattefrie ytelser, mens en mottaker på lav sats vil motta 54 450 kroner. Det utgjør en differanse på 20 700 kroner, og det er altså betydelige forskjeller i årlige utbetalinger for personer på høy og lav sats. Avhengig av lengden på tiltaket stønaden er knyttet til, vil den akkumulerte differansen endres.

Barnetillegg regnes også som stønad til livsopphold. Barnetillegg gis for hvert barn under 16 år når tiltaksdeltakeren forsørger barnet, uavhengig av om barnet bor hos tiltaksdeltakeren eller ikke. Dersom begge foreldrene samtidig deltar på tiltak, gis barnetillegget til en av foreldrene.

Man kan få tilleggsstønader til dekning av følgende utgifter i forbindelse med gjennomføring av tiltak:

- Tilsynstillegg
- Borteboertillegg
- Reisetillegg
- Skolemateriell og lignende
- Nødvendige legeutgifter i forbindelse med tiltaket (men kun frem til 30.12.2013, etter dette ble denne tilleggsstønaden avviklet)

Disse tilleggsstønadene dekker konkrete utgifter i forbindelse med deltakelse på tiltak, og er derfor også skattefrie for tiltaksdeltakeren i likhet med tiltakspengene. Tilskudd til skolepenger, semesteravgift og eksamensgebyr har fra 2009 vært tilskudd som utbetales til tiltaksarrangør/skole.

Meldeplikt

Tiltaksdeltakere som gjør krav på stønader ved tiltak (både tiltakspenger og tilleggsstønader) har også meldeplikt og må sende meldekort til NAV hver 14. dag.

Lengden på stønadsperioden

Tiltaksdeltakeren kan motta stønader så lenge tiltaket eller opplæringen varer, såfremt de øvrige vilkårene for rett til stønader ved tiltak er oppfylt. Varigheten på de ulike tiltakene som utløser rett til tiltakspenger er bestemt av forskrift om arbeidsrettede tiltak, og varierer i betydelig grad (se avsnitt «hvem kan få tiltakspenger»).

3. Problemstillinger, data og metode

Prosjektets problemstillinger er delt i to hovedgrupper. Den første handler om kjennetegn ved brukerne, relativt til andre ungdom, mens den andre handler om hvordan tiltakspenger påvirker brukernes overgang til arbeid og utdanning. Oppdragsgiver la i utlysningen vekt på at de ønsket mer kunnskap om tiltakspengene isolert sett, ikke om tiltakene som ytelsen er knyttet til. De to hovedgruppene med underproblemstillinger er:

Kjennetegn ved unge mottakere av tiltakspenger og deres bruk av stønaden

- Hva kjennetegner ulike grupper av unge tiltakspengemottakere i forhold til annen ungdom?
- Hvor kommer ulike grupper av unge tiltakspengemottakere fra (utdannings-, arbeids- og stønadskarrierer, etc.), hvor lenge mottar de tiltakspenger og hvilke tilleggstyelser mottar de?
- I hvilken grad benyttes kombinasjoner av tiltak med tiltakspenger fra Arbeids- og velferdsetaten og opplæring fra fylkeskommunen?

Unge tiltakspengemottakeres tilpasning til utdanning og arbeid

- Hvordan påvirker ulike former for inntektssikring unges tilpasning til utdanning og arbeid? Særlig interessant er spørsmålet om, og eventuelt i hvilken grad, tiltakspenger bidrar til at unge velger å slutte på videregående skole.
- Bidrar tiltakspengene til at unge utenfor utdanning og arbeid kommer over fra en passiv tilværelse til deltakelse på arbeidsrettede tiltak, og i så fall i hvilken grad?
- Fører deltakelse på arbeidsrettede tiltak med tiltakspenger til økt motivasjon for utdanning eller arbeid for ulike grupper av unge? Hvilken betydning har det for motivasjonen til utdanning eller arbeid at tiltaket fra Arbeids- og velferdsetaten kombineres med opplæring fra fylkeskommunen?
- Hva gjør ulike grupper av unge tiltakspengemottakere umiddelbart etter perioden med tiltaksdeltakelse, for eksempel ett år etter, to år etter og fem år etter?

Vi la opp til å besvare prosjektets problemstillinger gjennom en kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder. Hovedfunn knyttet til sentrale problemstillinger er beskrevet i rapportens sammendrag og oppsummering. Rapportens resultatdel gir mer detaljert og nyansert informasjon om andre funn, svar, analyser og inntrykk som også har relevans for prosjektets problemstillinger.

Kvalitativ del

De kvalitative analysene er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- a) 10 intervjuer med ansatte i NAV og fylkeskommunen i fire ulike kommuner (4 NAV-veiledere, 2 NAV-controllere, 1 NAV-leder, 2 ansatt i Oppfølgingstjenesten, 1 rektor på en videregående skole). Disse intervjuene ble gjennomført dels vår, dels høst 2014. Informantene ble rekruttert slik at vi fra hver av disse fire kommunene intervjuet en NAV-veileder, en NAV-controller (eller en med tilsvarende kunnskap og et bredere overblikk), og en ansatt i fylkeskommunen (OT eller videregående skole). I to av disse kommunene lyktes vi bare med å gjennomføre to av disse intervjuene.
- b) Diskusjon om tiltakspenger i fokusgruppe knyttet til en ungdomssatsing i by. Følgende var representert: Kommunal oppfølgingstjeneste, rådgivere/OT-rådgivere ved videregående skole, NAV-veileder markedsavdeling, prosjektleder og –medarbeider i ungdomsprosjekt, arbeidsgiver, ansatt i privat stiftelse.

- c) Intervjuer med ungdommer i målgruppen. 19 ungdommer er kontaktet, 10 av disse har vi fått intervjuet (6 gutter, 4 jenter). 6 av disse hadde erfaring med tiltakspenger og var mellom 22 og 26 år. Ungdommene ble spurt om både nåværende og tidligere erfaringer med tiltakspenger (dvs. i yngre alder). Også informantene under pkt a) og b) ble spurt om erfaringer knyttet til bruk av tiltakspenger blant de yngste mottakerne, dvs. for ungdom under 19 år.
- d) I tillegg ble det høsten 2014 gjort 10 supplerende intervjuer om erfaringer med bruk av tiltakspenger 10 ulike steder i Norge. Intervjuene ble gjennomført med ansatte i NAV-fylke (1), NAV-veiledere (3), NAV-ledere (4) eller ansatte i ungdomsprosjekter (2) som ikke var tilknyttet NAV.

Informantene er i sum spurt om samtlige av prosjektets problemstillinger. Samtlige informanter er hentet fra områder som inngår i AFIs evaluering av NAVs satsing på utsatt ungdom (Frøyland og Fossetøl 2014)⁵. Utsatt ungdom er i denne sammenhengen definert til ungdom 14-25 år som står i fare for å utvikle rusmiddel- eller atferdsproblemer, og som står i fare for å falle ut av videregående skole eller allerede har falt ut. I målgruppen inngår både ungdommer med større og mindre bistandsbehov, men hovedvekten er på ungdom med behov for situasjonsbestemt innsats.

Fokusgruppen, intervjuene med ungdommene og de 10 supplerende intervjuene er knyttet direkte til arbeid med utsatt ungdom. De øvrige 10 informantene (NAV-veiledere, NAV-controllere, ansatte i fylkeskommunen) arbeider i samme kommuner som pågående prosjekter rettet mot utsatte ungdommer, men arbeidet selv ikke direkte i disse prosjektene. Disse informantene hadde samlet erfaringer med bistand til ungdom med både standard, situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsatsbehov.

Alt i alt er det gjennomført en fokusgruppe og 30 kvalitative intervjuer hvorav 10 er gjort med ungdommer. Informantene er rekruttert blant ansatte med solid og lang erfaring fra arbeid med ungdom, og er rekruttert med god geografisk spredning. Samlet er likevel dette en begrenset kvalitativ undersøkelse hvor inntrykkene fra intervjuene kan bidra til å belyse prosjektets problemstillinger, men ikke alene å besvare dem. De kvalitative undersøkelsene sier først og fremst noe om hvordan bruken av tiltakspenger oppleves og vurderes av informantene. Erfaringene kan være annerledes hos andre informanter og andre steder i landet.

Kvantitativ del

For å gjøre de kvantitative analysene har vi innhentet og koblet informasjon fra flere registre. Disse er Folkeregisteret, Arbeidsgiver/Arbeidstaker-registeret, FD-Trygd, Lønns- og trekkoppgaverregisteret, VIGO og Nasjonal utdanningsdatabase. Dataene er levert av SSB med aidentifiserte løpenummer for våre indekspersoner født mellom 1976 og 1996, og for deres foreldre. Disse løpenumrene muliggjør at informasjonen i registrene kan sammenstilles til paneldatafiler.

De forskjellige datakildene har oppstart og avslutning på ulike tidspunkt, de fleste registrene i FD-trygd går tilbake til 1992/1993 og har siste oppdatering i 2012 eller 2013. Tiltakspengemottak og tilhørende stønadsbeløp er sentral informasjon for dette prosjektet. I forløpsfilen for arbeidssøkere, som er en

⁵ Frøyland, K. og K. Fossetøl (2014): *Inkludering av ungdom i skole eller arbeid - 2. Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. Andre delrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 15 prosjektområder.* AFI-rapport 1/20014.

del av FD-trygd, er informasjon om tiltakspenger som ytelse første gang registrert i 2003⁶, og siste gang registrert i 2012. Registreringene viser at ytelsen tiltakspenger er gitt, og over hvor lang periode den er gitt. Filen inneholder ikke informasjon om størrelsen på beløpet. Statistisk sentralbyrå har informasjon om tiltakspengebeløpet utbetalt per år, for årgangene 2009 til og med 2012.

Tilrettelegging av paneldatafilene

Registerdatafilene har to ulike strukturer, årlige oppdateringer eller forløp. Filene med informasjon om befolkningsstruktur og demografi, inntekt, tiltakspengebeløp, sosialhjelpsbeløp og utdanning har årlige oppdateringer. Filen for aktivitetsstatus som viser individets viktigste aktivitet i løpet av kalenderåret har også årlige oppdateringer, men kun for perioden 2008 - 2012.

Filene som inneholder informasjon om arbeidsmarkedsstatus, arbeidssøkerstatus og uførepensjon er forløpsfiler med daterte registreringer for tilgang, endring og avgang. De fleste filene inneholder informasjon på et høyt detaljeringsnivå. Vi har redusert informasjonen i forløpsfilene på følgende måte:

Forløpsfil for arbeidstakere

Forløpsfilen for arbeidstakere inneholder informasjon om tilgang, endringer og avganger fra jobb. Filen har registreringer fra 2003 til og med 2012. Filen daterer oppstart og avslutning av jobbtillfeller, og endringer i gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid. A/A-registeret inneholder alle jobber av mer enn fire timers varighet over seks dager (definisjon for registrering i A/A-registeret).

Fordi en arbeidstaker kan ha to eller flere parallelle arbeidstakerforhold, finnes det også en variabel som viser hvilket arbeidstakerforhold som til enhver tid bidrar mest til lønnen. Informasjon om de enkelte jobbtillfellene var ikke i fokus i denne analysen, hvor det sentrale snarere er å identifisere ungdom som er aktive i jobb eller ikke. Vi har derfor tilrettelagt filen som en person-årsfil som viser hvorvidt individet var i jobb i løpet av kalenderåret, antall dager vedkommende var sysselsatt og hvorvidt vedkomne jobbet i en deltids- eller heltidsjobb. Dersom det er flere tilganger til arbeid på samme dato er det gitt prioritet til varighet og dernest arbeidstid. Det vil for eksempel si at deltidsarbeid i fire måneder har fått prioritet over heltidsarbeid i ei uke.

Forløpsfil for uførepensjon

Forløpsfilen for uførepensjon inneholder informasjon om tilgang, endring og avgang fra uførepensjon. Også denne filen har vi tilrettelagt som en person-årsfil som identifiserer hvorvidt indekspersonene eller deres foreldre var registrert som uføre i kalenderåret. På bakgrunn av informasjonen i filen har vi konstruert en dummy-variabel for uføre, som identifiserer alle som mottar uførepensjon uavhengig av uføregrad.

Forløpsfil for sosialhjelp

Forløpsfilen for sosialhjelp inneholder informasjon om tilgang, endring og avgang fra sosialhjelp for indekspersonene og deres foreldre. I tillegg finnes informasjon om årlig utbetalt sosialhjelpsbeløp, og over hvor mange måneder beløpet ble utbetalt. I likhet med foregående filer har vi også her identifisert sosialhjelpsmottakere innenfor hvert kalenderår.

Forløpsfil for arbeidssøkere

Forløpsfilen for arbeidssøkere inneholder tilganger, endringer og avganger i arbeidssøkerregisteret. Filen dekker personer med nedsatt arbeidsevne og arbeidssøkere, og den har informasjon om tiltaks- og ytelsesstatus. Denne filen er sentral for å identifisere ungdom på tiltakspenger, og andre ungdommer som er i kontakt med NAV (f.eks. til referansegruppen til de multivariate analysene).

⁶ Det er informasjon om tiltakspenger tilbake til 2002, men antallet tiltakspengemottakere i 2002 er markert lavere enn i 2003. Av den grunn velger vi å starte analysen i første år med fullstendig informasjon, altså i 2003.

Personer med nedsatt arbeidsevne er personer som på grunn av sykdom eller andre utfordringer har fått vurdert å ha et utvidet bistandsbehov fra NAV for å komme i arbeid. I praksis klassifiseres personer til å ha nedsatt arbeidsevne enten ved at de har rett på Arbeidsavklaring (tidligere Attføring) eller at NAV og personen i felleskap gjennom en arbeidsevnevurdering har kommet til at bistandsbehovet er betydelig.

Arbeidssøkere i NAVs statistikk er betegnelsen på summen av helt ledige, delvis ledige, arbeidssøkere på tiltak og «andre» arbeidssøkere. Arbeidssøkere er personer som søker inntektsgivende arbeid ved NAV og som er tilgjengelige for det arbeidet som søkes. En anses som arbeidssøker hos NAV hvis man har meldt seg eller fornyet meldingen i løpet av de to siste ukene.

I dokumentasjonsrapporten for FD-Trygd, Arbeidssøkerregisteret 2001-2009 står det: «Fra 2008 er sykemeldte med oppfølging lagt inn i gruppen «Annen Service», noe som fører til at denne blir svært mye større enn den har vært tidligere år. Disse tilfeller bør uansett ikke regnes som vanlige arbeidssøkere og bør derfor som hovedregel ekskluderes fra dette register/uttaket av data (s. 8-9)»⁷. Av den grunn har vi droppet arbeidssøker fingruppe 42 og 43 med tilhørende tiltakskode VURDI og VURDU som er sykemeldte med oppfølging på arbeidsplassen og sykemeldte uten arbeidsgiver. Disse «andre arbeidssøkerne» er ikke med i grunnlaget for analysene.

Arbeidssøkerfilen utgjør utgangspunktet for å konstruere et utvalg av tiltakspengemottakere og en sammenlignbar referansegruppe. Forløpene for arbeidssøkerstatus kan være langvarige og innebære mange forflytninger mellom hovedgruppestatus og tiltak. For å kunne gjøre en analyse av overgangsrater til utdanning, arbeidsliv, å være registrert på nytt hos NAV og å motta sosialhjelp, må vi etablere en avgangsdefinisjon. I denne rapporten har vi benyttet samme avgangsdefinisjon som NAV selv bruker, som er avganger fra arbeidssøkerregisteret i en referansemåned, enten som arbeidssøker eller som person med nedsatt arbeidsevne, uten ny innmelding i registeret i løpet av de to påfølgende månedene. I følge denne avgangsdefinisjonen må det ha gått mer enn 60 dager fra avgang til det er registrert ny tilgang som arbeidssøker eller som person med nedsatt arbeidsevne. Til å konstruere denne avgangsdefinisjonen har vi benyttet dateringsvariablene i forløpsfilen. En avgang blir først registrert når det er avgang fra et sammenhengende forløp i filen.

Et annet forhold som må defineres er hvilke avganger som skal defineres som avgang fra tiltakspenger. Det er gjerne slik at ungdom på NAV er innom flere ytelser og tiltak, tiltakspenger kan derfor ha blitt gitt tidlig i et tiltaksforløp før ungdommen har gått over på andre ytelser eller til ingen statlig livsoppholdsytelse. I den grad vi skal undersøke hvilken betydning tiltakspenger har for videre aktivitet i utdanning og arbeidsliv, har vi lagt vekt på at ungdom skal ha mottatt tiltakspenger så tett opp til avgang fra tiltak som mulig. De som mottar tiltakspenger ved avgang fra tiltak skal regnes som tiltakspengemottakere.

For di tiltakspenger er førstegangsregistrert i 2003 har vi startet «klokken» i 2003, det vil si at vi teller første avgang etter 2003 som første avgang. Det er en del «gjengangere» i arbeidssøkerfilen, personer som går inn og ut av tiltak eller som gjentatte ganger registrerer seg som arbeidssøkere eller som person med nedsatt arbeidsevne i perioden fra 2003 til 2012 (se Tabell 1). Siden sannsynligheten for å være tilbake ved NAV (som arbeidssøker eller som person med nedsatt arbeidsevne) etter avsluttet tiltaksperiode er ett av utfallsmålene av betydning for denne rapporten, har vi avgrenset avgangspopulasjonen til første avgang etter 2003.

⁷ Bøe, K.I. og Ø. Sivertstøl (2010). FD-Trygd. Dokumentasjonsrapport. Arbeidssøkere 1.5.2001-31.12.2009. Notater 36/2010. Oslo-Kongsvinger. Statistisk Sentralbyrå.

Tabell 1. Andel gjengangere i arbeidssøkerregisteret.

	Alle avganger		Kun avgang fra tiltak	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
1 gang	491 115	51	124 453	81
2 ganger	236 338	76	23 788	97
3 ganger	116 929	89	4 530	99
4 ganger	57 443	95	717	100
5 eller mer	52 306	100	129	100
Total	954 131		153 617	

Tilrettelegging av prevalens- og insidensfiler for deskriptiv analyse av tiltakspengemottakerne

For de deskriptive analysene har vi lagd to typer av filer, en for prevalens og en for insidens. Felles for begge disse filene er at de ikke er selektert på avgang, det vil si at individene fortsatt kan være aktive i tiltak når de telles. Enheten for prevalens- og insidensfilene er person-år, og de samme personene vil derfor telles om igjen i påfølgende år dersom de også har vært tiltakspengemottakere det året.

Insidensfilen oppsummerer *alle som har mottatt tiltakspenger minst én gang i løpet av et kalenderår*, denne filen teller dermed alle nye tiltakspengemottakere i løpet av året. Prevalensfilen viser *alle aktive tiltakspengemottakere på et gitt tidspunkt i året*. Den siste filen tar et tverrsnitt og vi har gjort to uttrekk, et per 15. mars og et per 15. september. Disse spadestikkene sjekker beholdningen på de aktuelle tidspunktene, og tallene vil derfor avvike fra insidensfilen.

Begge filene har et person-år format og er koblet til informasjon om demografi (kjønn, bosted, alder), utdanning, arbeidserfaring og familiebakgrunn, for å beskrive hvem tiltakspengemottakerne er.

Varighetsfil for tiltakspenger

I den deskriptive delen har vi gjort beregninger av varighet på én sammenhengende tiltakspengeperiode. I denne filen er det tiltakspengeperioden som er enheten, ikke individet. Det betyr at individer som har flere, gjentatte perioder med mottak av tiltakspenger vil bli talt flere ganger.

Dersom vi hadde tatt utgangspunkt i prevalensfilen vil lengden på en sammenhengende periode på tiltakspenger bli underestimert, da endringer i tiltak kan gi ny datering på ytelse til tross for at ytelsen er den samme. På samme måte vil insidensfilen typisk overestimere eller underestimere varigheten på tiltakspengemottaket, da samme individ kan ha flere perioder på tiltakspenger innenfor samme kalenderår eller ha en sammenhengende tiltakspengeperiode som overstiger ett kalenderår.

Tilrettelegging av avgangsfiler for multivariat analyse

Hovedproblemstillingen for dette prosjektet er å analysere betydningen av tiltakspenger for ungdoms utdannings- og arbeidsmarkedsdeltakelse.

Vi vil sammenligne ungdom på tiltakspenger med unge i samme livssituasjon, det vil si at de deltar på tiltak, men at de ikke mottar arbeidsmarkedsrelatert stønad. Unge voksne i alderen 16 til 30 utgjør utvalget, det vil si at avgang fra tiltak må tidligst skje i løpet av året hvor de blir 16 år og senest i løpet av året hvor de blir 30 år. For utfallsmålene følger vi de yngste til de er 21 år og de eldste til de fyller 35 år (fem år etter). I og med at de fleste registerdataene har siste oppdatering i 2012 begrenser det årgangene for analyse. Tabell 2 viser hvilke årganger vi har mulighet til å følge helt frem til siste sjekkpunkt.

Tabell 2. Årganger vi har mulighet til å følge helt frem til siste sjekkpunkt.

Årgang	Ett år etter	Tre år etter	Fem år etter
2003	2004	2006	2008
2004	2005	2007	2009
2005	2006	2008	2010
2006	2007	2009	2011
2007	2008	2010	2012
2008	2009	2011	
2009	2010	2012	
2010	2011		
2011	2012		

Unge på tiltakspenger

De vanligste tiltakene for unge på tiltakspenger ved avgang fra NAV er arbeidspraksis, opplæring og oppfølging. Det er henholdsvis 73, 22 og 5 prosent av tiltakspengemottakere på disse tiltakstypene hvis ungdommen har status som arbeidssøker. For ungdom med nedsatt arbeidsevne er tilsvarende fordeling 63, 9 og 17 prosent. Gruppen av unge på tiltakspenger med nedsatt arbeidsevne er svært liten og utgjør et hundretalls personer over ti år med gjeldende avgangsdefinisjon. I prevalens- og insidensfilene utgjør unge med nedsatt arbeidsevne en betydelig høyere andel av alle unge på tiltakspenger, men disse blir altså værende i tiltak og har ikke avganger i like stor grad som unge arbeidssøkere.

Unge med nedsatt arbeidsevne er tatt ut av den videre analysen, da de utgjør en marginal gruppe. Med tanke på sammenlignbarhet mellom tiltakspengemottakerne, ungdom registrert ved NAV for øvrig og en referansegruppe, er unge med nedsatt arbeidsevne også tatt ut fra den øvrige populasjonen av unge arbeidssøkere.

Referansegruppe

I NAVs register fins det to hovedgrupper av arbeidssøkere, de som er på tiltak og de som ikke er på tiltak. Vi har identifisert unge på tiltak på bakgrunn av tiltakskodene fra registerfilene. Oversikt over aktuelle koder i datamaterialet og vår gruppering av disse er i vedlegg til rapporten. I all hovedsak er personer som er helt eller delvis ledige, eller permitterte kodet som unge som ikke er på tiltak. De øvrige tiltakskodene er kategorisert etter formål med tiltaket, de viktigste gruppene her er arbeidspraksis, opplæring og oppfølging.

Dernest fins det to hovedgrupper av ytelsesmottakere, de som er på en statlig arbeidsmarkedsrelatert livsoppholdsytelse og de som ikke er det. De som har ytelseskode "ID" har ingen arbeidssøkerstønad, mens de øvrige ytelseskodene identifiserer dagpenger, arbeidsavklaringspenger, attføringspenger, tiltakspenger og ventestønad. Ytelseskodene bruker vi til å skille mellom de som ikke får arbeidssøkerstønad, de som får en arbeidssøkerstønad som ikke er tiltakspenger og de som får tiltakspenger. Gjennom studien til Frøyland og Fossestøl (2014) har vi sett at en stor andel tiltaksdeltakere ikke mottar noen ytelser i det hele tatt, mens noen av ungdommene på tiltak som ikke mottar statlige arbeidssøkerstønader kan motta kommunale ytelser eller lønn under tiltaksdeltakelse⁸. Vi har dessverre ikke hatt tilgang til registerdata om mottak av kommunal kvalifiseringsstønad (KVP), som for

⁸ Frøyland, K. og K. Fossestøl (2014): *Inkludering av ungdom i skole eller arbeid - 2. Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. Andre delrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 15 prosjektområder*. AFI-rapport 1/20014.

første gang ble mulig å motta 1. november 2007 i kommuner som da hadde etablert NAV-kontor. Fra og med 1. oktober 2010 kunne alle kommuner tilby KVP⁹.

I de multivariate analysene har vi hatt som ambisjon å etablere en populasjon av sammenlignbare unge voksne som ikke mottar tiltakspenger, men som like gjerne kunne ha vært i målgruppen for å motta en slik stønad. Arbeidsledig ungdom som ikke har deltatt i et arbeidsrettede tiltak og heller ikke har mottatt tiltakspenger er en slik kandidat, men denne gruppen ville trolig ha hatt betydelig bedre sjanse (for selektive) for å fullføre videregående skole eller oppleve overgang til arbeid enn tiltakspenge-mottakere (denne antagelsen bekreftes gjennomgående i analysene). Vi har derfor valgt arbeidssøkere som er på tiltak, men som ikke mottar statlig livsoppholdsytelse/arbeidsmarkedsytelse som referanse-gruppe for tiltakspengemottakerne på tiltak. Begge gruppene har dermed til felles at de deltar på tiltak, mens forskjellen er at casegruppen mottar tiltakspengestønad, mens referansegruppen enten ikke mottar stønader i det hele tatt, mottar kommunale ytelser eller lønn under tiltaksdeltakelse. Som vi har sett i avsnittet «hvem kan få tiltakspenger» over, kan også tiltaksdeltakere som mottar tiltakspenger motta kommunal sosialhjelp¹⁰. Dermed er også dette en likhet mellom case- og referansegruppen. Vi kontrollerer for kalenderår i alle analysene for å ta høyde for den gradvise innføringen av ordningen med KVP i årene 2007-2010.

For å vise hvordan andre former for inntektssikring enn tiltakspenger påvirker unges tilpasning til utdanning og arbeid, har vi, etter inspirasjon fra Furuberg og Myklebø (2012), inkludert fire andre grupper i analysene¹¹. Disse er:

- arbeidssøkere som er på tiltak og som mottar andre livsoppholdsytelser enn tiltakspenger
- arbeidssøkere som ikke er på tiltak, og som ikke mottar statlige livsoppholdsytelser
- arbeidssøkere som ikke er på tiltak, men som mottar andre statlige livsoppholdsytelser enn tiltakspenger
- arbeidssøkere som ikke er på tiltak, men som mottar tiltakspenger

I teorien skal ikke den siste kombinasjonsgruppen forekomme. Når dette likevel kan forekomme i praksis, og i våre data kan dette skyldes saksbehandlingsfeil, trange budsjetter eller tidsforsinkelser i endring av arbeidssøkerstatus blant helt ledige som skulle ha vært registrert som arbeidssøkere på tiltak (Furuberg og Myklebø, 2012).

Konstruere avhengige variabler for analysene

Vi skal undersøke seks ulike utfallsmål for ungdom på tiltakspenger etter henholdsvis ett, tre og fem år etter avgang fra tiltak. Vi har definert ett, tre og fem år etter avgang som at utfallet må ha opptrådd i løpet av det aktuelle kalenderåret. Det vil si at personer som hadde avgang fra tiltak i 2010 vil bli målt som arbeidstakere ett år etter dersom de har vært i arbeid i minst ei uke i løpet av 2011. For noen kan dette inntreffe rett etter avgang fra tiltak og for andre kan det gå nesten to år (f.eks. fra januar 2010 til desember 2011). Utfallsmålene er:

- Sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring
- Sannsynligheten for heltidsjobb av ei ukes varighet
- Sannsynligheten for deltidsjobb av ei ukes varighet
- Sannsynligheten for å ha inntekt tilsvarende 1G, 2G, 3G og 4G eller mer

⁹ Schafft, A. og Ø. Spjelkavik (2011): *Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet*. AFI-Rapport 4/2011.

¹⁰ I det deskriptive kvantitative kapitlet, «Hvem er tiltakspengemottakerne» viser vi at 21% av tiltakspengemottakerne 16-30 år og 41% av ungdommene i samme i alder ellers i NAV har mottatt sosialhjelp i samme år som de har mottatt hjelp fra NAV.

¹¹ Furuberg, J. og Myklebø, S. (2012): *Tiltaksbruk for unge arbeidssøkjarar*. Arbeid og Velferd nr 3, 61-82.

- Sannsynligheten for å være tilbake som arbeidssøker eller som person med nedsatt arbeidsevne
- Sannsynligheten for å være på sosialhjelp

Opplysninger om avsluttet utdanning registerføres i juni hvert år. Utfallsmålet for avsluttet videregående ett, tre og fem år etter avgang fra tiltak identifiserer endring i utdanningsstatus fra obligatorisk grunnutdanning til fullført videregående utdanningsløp i kalenderåret, forutsatt at videregående ikke allerede er fullført ved avgang fra tiltak.

Registreringer i A/A-registeret for arbeid over fem dager (ei arbeidsuke) med arbeidstid over 30 timer er talt som heltidsarbeid, og arbeid under 30 timer er talt som deltidsarbeid. Utfallsmålet med heltids- eller deltidsarbeid i minst ei uke i løpet av det påfølgende kalenderåret etter avgang fra tiltak er et inkluderende mål. Det er ikke uvanlig å både ha heltids- og deltidsjobb som oppfyller minstekravet for å telle som arbeidstaker etter denne definisjonen.

Variabelen for å være tilbake ved NAV ett, tre og fem år etter avgang fra tiltak sjekker om indekspersonen er registrert hos NAV som arbeidssøker eller som person med nedsatt arbeidsevne i løpet av kalenderåret. Arbeidssøkerregistreringer som er kortere enn fem dager telles ikke.

Lønns- og trekkoppgaveregisteret inneholder opplysninger om lønn og næringsinntekt, som inkluderer både lønn og inntekt fra selvstendig næringsdrift. Ifølge definisjonen hos SSB skal variabelen også inneholde sykepenger og fødsels- og adopsjonspenger, men andre ytelser som utbetales ved bortfall av arbeidsinntekt, slik som arbeidsledighetstrygd og attførings- og rehabiliteringspenger, er tatt ut av lønnsinntektsvariabelen¹². Det er flere som er registrert med inntekt enn som er i arbeid. Vi har satt fire kuttpunkter for inntekt, utfallsmålene identifiserer personer som har hatt inntekt over 1G, 2G, 3G, 4G eller mer. G er satsen for grunnbeløpet fra folketrygden det aktuelle kalenderåret inntekten måles. Siden inntektsmålene er definert ved terskelverdier vil sannsynligheten for å ha inntekt på de ulike nivåene avta ved økende terskelverdi.

Uavhengige variabler

Demografiske variabler

De demografiske variablene inkluderer kjønn (mann/kvinne). Variablene for alder måles både kontinuerlig og kategorisk hvor vi skiller mellom dem under 19, 19 til 24 og 25 år og eldre. Vi har opplysninger om høyeste fullførte utdanningsnivå, fra grunnutdanning til høyere utdanning. Opplysninger om bosted er kodet i 19 fylker og etter grad av sentralitet etter SSBs standard for sentralitet. Variabelen for sosial bakgrunn måler mors- eller fars høyeste utdanningsnivå.

Vi har også variable for sivilstand (ugifte, gifte, skilte, separerte og enker) og antall egne barn for indekspersonene.

Variabelen for innvandringsbakgrunn skiller mellom personer med minst én norskfødt forelder, inkludert utenlandsadopterte på den ene siden og utenlandsfødte med utenlandsfødte foreldre eller norskfødte med utenlandsfødte foreldre på den andre siden. Variablene for landbakgrunn for de utenlandsfødte er kodet i regioner etter SSBs standard for verdensregioner, ny definisjon.

Familiebakgrunn

I målene på familiebakgrunn kartlegger vi mors- eller fars mottak av uføretrygd. Variabelen er konstruert slik at den fanger opp første gang mor eller far er registrerte som mottakere av uføretrygd, og tar med denne informasjonen forover i tid. Dersom mor eller far mottok uføretrygd i 2004, vil

¹² <http://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/vardok/15/nb>

variabelen vise mor eller far som uføretrygdet fra og med 2002. Hvis indekspersonen hadde avgang fra, eller var registrert i, tiltak i 2006, vil mor eller far være registrerte som mottakere av uføretrygd. Dersom indekspersonen hadde avgang fra, eller var registrert i, tiltak i 2003 vil mor eller far ikke være mottakere av uføretrygd etter denne definisjonen. Variabelen for mors eller fars mottak av sosialhjelp er konstruert på samme måte.

For å hente informasjon om hvilken type familie indekspersonen vokste opp i, har vi hentet ut mors sivilstatus da indekspersonen var 16 år. Sivilstatusvariabelen identifiserer ugifte, gifte, skilte, separerte og enker. Vi har også tatt ut informasjon om antall barn registrert på mor da indekspersonen var 16 år.

Informasjon om foreldrene til utenlandsfødte med utenlandsfødte foreldre er av opplagte årsaker mangelfull.

Aktivitet

I målene på indekspersonens aktivitet forut for tiltaksdeltakelse eller registrering som arbeidssøker, ikke på tiltak, har vi undersøkt omfang av arbeidsdeltakelse i året før tiltaksdeltakelse eller avgang fra tiltak, avhengig av om det er prevalens og insidensfilen eller avgangsfilen vi ser på. Variablene inkluderer både antall dager i arbeid i kalenderåret og type jobb, heltid eller deltid. Vi har også sett på om indekspersonene var registrert ved NAV og om de var på sosialhjelp i året før avgang.

Statistiske metoder

De bivariate og multivariate modellene er estimert ved å benytte logistisk regresjonsanalyse i statistikkpakken SAS. Statistisk signifikans er satt til 5%. I effektanalysen er det benyttet OLS og IV 2SLS estimert i Stata. «Data og metode-kapitlet» for effektanalysen er for øvrig presentert sammen med resultatene for denne delen av analysene.

4. Resultater

Kvalitativ del

Intervjuene er gjort enten våren 2014 eller høsten 2014. Informantene som er intervjuet høsten 2014 rapporterer generelt om det de beskriver som en innstramming i bruken av tiltakspenger, en innstramming som er initiert ovenfra. Innstrammingen er – slik våre informanter beskriver det – ikke knyttet til endringer i regelverk eller størrelse på stønad, men til reduserte økonomiske rammer på fylkesnivå kombinert med en høy bruk av midler første del av 2014.

I det følgende vil gi en presentasjon av utvalgte inntrykk og beskrivelser fra de kvalitative intervjuene på de ulike problemstillingene som ligger til grunn for dette forskningsprosjektet.

Selv om stønaden nå heter «tiltakspenger» har flere av våre informanter omtalt den med gammel betegnelse: «individstønad».

Kriterier for bruk av tiltakspenger

Bruk av tiltakspenger er regulert i forskrift om tiltakspenger («tiltakspengeforskriften»). Informantene som er intervjuet formidler i all hovedsak det samme budskapet. Hovedpoenget kan kort oppsummeres slik: Alle som er på arbeidsrettede tiltak har krav på tiltakspenger. En informant forteller høsten 2014 at tiltakspenger ikke kan gis til personer som får kvalifiseringsstønad eller introduksjonsstønad. Informasjonen i de kvalitative intervjuene tyder i hovedsak på at de samme kriteriene gjelder høsten 2014 som tidligere.

Hvem får tiltakspenger?

Vi har bedt informantene definere hvem det er som får tiltakspenger ved deres kontor. En NAV-veileder intervjuet våren 2014 beskrev dette slik:

- *De ungdommene som er arbeidssøkere, men som vi vurderer til ikke å ha særlig kompetanse og dermed ikke en reell mulighet til å finne seg jobb i det ordinære arbeidslivet.*
- *Noen av ungdommene som er lærekandidater – som er for svake til å gå inn i ordinære lærlingeløp – får tiltakspenger som lønn som del av kontrakten de har med bedrift.*
- *Noen er deltidselever ved videregående skole. Disse er utskrevet fra skolen deler av tida, og får for eksempel praksisplasser med tiltakspenger for de dagene de ikke har elevstatus.*
- *For ordinære ungdommer som er arbeidsledige jobbes det i retning av ordinær jobb. Men dersom det viser seg vanskelig å få ordinær jobb begynner vi å jobbe mer i retning av et tiltak. (Nav-veileder)*

En av informantene stilte spørsmål ved om bruken av tiltak og tiltakspenger for utsatte ungdommer var tilstrekkelig kvalitetssikret:

Slik jeg ser det gjøres ikke 14a vurderingen skikkelig i dag. Det kan føre til at ungdommer som skulle vært på standard innsatsbehov (som ikke utløser tiltak) i stedet kommer på situasjonsbestemt eller spesielt tilpassa. Dette henger kanskje sammen med satsinga på unge. Man vil at noe skal skje fort. Man vil ha dem i gang med en gang. Man vil ikke at de skal gå passive. Og det er jo bra å forhindre passivitet. Men det kan også fort skje at ungdom som ikke burde fått tiltak – som ikke har bistandsbehov – for lett får tilgang når det ikke gjøres en skikkelig 14a vurdering. En del kommer i tiltak uten at det gjøres en 14 a vurdering. (NAV-controller)

Informanten ovenfor mener at vurderingen av hvem som skal få tiltak og tiltakspenger ikke har vært grundig nok gjennomført ved NAV-kontor i vedkommendes fylke, og at dette har medført mer bruk av tiltak og tiltakspenger enn det etter vedkommendes oppfatning burde. Informantene som er intervjuet i løpet av høsten 2014 tegner et bilde av at bruken av tiltakspenger er strammet inn og i liten grad benyttes for ungdom som ikke har bistandsbehov:

Vi har for lite midler i budsjettet til å sende ungdom på arbeidsretta tiltak som det er behov for. I NAV er det pengene som styrer alt, ikke behovet. Sånn er det jo bare. Dermed kan vi ikke sende ungdom på arbeidsretta tiltak som de har behov for, fordi det ikke er midler til å gi dem tiltakspenger som de da har krav på. (ansatt i NAV-fylke)

Det har blitt betraktelig stramma inn i løpet av siste år. OT-gruppa er kraftig redusert, ja nesten borte. (NAV-controller)

I år har det altså skjedd en klar endring. NAV forlanger mye dokumentasjon på de som skal kunne få tiltakspenger. De må være syke, dårlige, ha store problemer, og dette må dokumenteres. De vi ikke «kan hoste opp slik dokumentasjon om» blir gående. (OT-koordinator)

Hva er omfanget? Hvor mange får tiltakspenger? Dette er problemstillinger som den kvalitative delen ikke kan svare utfyllende på, men her er temaet belyst gjennom en veileders beskrivelse av egen portefølje akkurat i den perioden innstramminga av bruken skjedde:

Jeg har hatt mange på individstønad. Totalt følger jeg opp 70-80 ungdommer. Akkurat nå er kanskje 5-7 av disse på individstønad, men vi har jo hatt stopp noen måneder, så tidligere ville kanskje 10-15 av disse ha vært på individstønad. (NAV-veileder)

Høsten 2014 forteller en informant fra Oppfølgingstjenesten at de nå i dette fylket har 18 ungdommer på tiltakspenger mot 120 på tilsvarende tidspunkt i fjor. Med andre ord en klar endring i bruk av tiltakspenger for OT-ungdom i dette fylket.

Hvilken bakgrunn har ungdommer som får tiltakspenger?

Våren 2014 ble bakgrunnen til ungdommer som får tiltakspenger blant annet beskrevet slik følgende sitater gir et bilde av:

De mangler motivasjon, men ikke bare i forhold til skole. Vi har sett at mange av disse også faller ut av andre typer aktiviteter. Så det dreier seg ikke bare om forhold på skolen. Det er like mye anliggende utenfor skolen som ligger bak. Noen steder kan det være vansker på hjemmeforhold, andre kan være deprimerte. De trenger trygghet. Trenger å bli møtt på en ok måte, få oppgaver som de mestrer, de trenger å lykkes igjen. Det vi gjør er å møte dem, lytte til dem, gi råd og veiledning, og fortelle dem at det er de som må gjøre det, men vi er med og «heier» på dem. (OT)

En ansatt i fylkeskommunen beskrev ungdommene som fikk tiltakspenger slik:

De er svake faglig, elever som ikke klarer å følge ordinær undervisning. Mange er lite motiverte, de har kanskje evnene, men lite motivasjon. Mange kommer fra vanskeligstilte hjem. Vi har hatt en del jenter med psykiske problemer de siste årene. Flink pike syndrom. De klarer ikke å være i skolen. (Fylkeskommune)

En NAV-veileder i en annen kommune beskrev ungdommene slik:

Det er ikke ei ensarta gruppe. Mange av dem er skoledropouts. De har slutta på skolen, har ikke nødvendig kompetanse eller andre ressurser, står i fare for å bli langtidsledige. De fleste – slik jeg kjenner dem – kommer fra oppsplitta familier (skilsmisser). Mange har lese- og skrivevansker eller uspesifiserte atferdsproblemer, som ikke er utreda og mangler diagnose. Og så er det en del feilvalg. Noen ungdommer som får tiltakspenger har valgt feil studieretning, finner ut at de ikke trives/får det til, slutter; og i perioden fram mot neste studiestart kan vi bruke tiltakspenger og få dem i arbeidspraksis slik at de ikke går uten aktivitet fram mot studiestart. (NAV-veileder)

Intervjuer gjort høsten 2014 gir inntrykk av at det kun er ungdommer med spesielt tilpassa innsatsbehov som kan få tiltakspenger og da etter at dette er omsøkt:

Nå er det kun de med spesielle behov som kan få tiltakspenger etter en individuell vurdering. Tiltakspenger gis ikke lenger for å motivere de som er aktuelle for videre skole tilbake til skolebenken. (NAV-controller)

Hvor lenge får de tiltakspenger?

Tiltakspenger gis så lenge ungdommen deltar på tiltak. Ifølge våre informanter har det tidligere vært ulike regler for hvor lenge ungdommene kan få tiltakspenger avhengig av hvilke utfordringer de har og hva slags innsatsnivå de tilhører. Ungdom uten helseproblemer (standard/situasjonsbestemt innsats) kan få tiltakspenger i inntil ett år, forteller en NAV-veileder, og ungdom med helseproblemer (spesielt tilpassa innsats) kan få tiltakspenger i inntil 3 år. Praksisen ser ut til å variere, men etter det vi kan se hovedsakelig i tråd hovedinndelinga ovenfor og slik følgende sitater viser:

Det varierer, mange mottar kanskje i omtrent et halvt år. De som er på situasjonsbestemt kan få tiltakspenger i et år. De som er på spesielt tilpassa kan få i inntil 3 år. Noen blir i NAV-systemet lenge. (NAV-controller)

3 måneder om gangen. Så vurderes det om den skal forlenges. Den kan også kuttes tidligere dersom det ikke fungerer. Det skjer nesten aldri at arbeidsgivere avbryter. De vil gjerne hjelpe ungdom på rett vei. De som får tiltakspenger over lengre perioder har gjerne andre vansker i bunn. (Ansatt i OT)

Det vanligste er at de får individstønad omtrent et år. Noen får over to år. Vi har fulgt skoleåret her. Ungdommene får dermed individstønad i skoleåret, men ikke i sommerferien. Noen få ganger har vi søkt unntak; det har vært ungdommer som har vært langt nede, men som har hatt en svært positiv utvikling og vi har vært redde for at ferien kan ødelegge den gode utviklingen. Da har jeg søkt NAV om å få bruke individstønad også i ferien. Men dette har vært kanskje en eller to ganger. (Representant for fylkeskommune)

For de som faller ut hender det gjerne at de får tiltakspenger fra oktober/november og helt fram til neste høst – med unntak av sommeren og sommerjobbtid for de fleste. Så vi tøyer bruken for noen av disse ungdommene. Men da har vi en plan for det. Dette er alle ungdommer der det har vært prøvd mye i forkant på skolen. Dette er ungdommer med bistandsbehov. Man kan ikke bare komme inn på NAV-kontoret og få tiltakspenger. (NAV-leder)

Høsten 2014 beskriver en ansatt på NAV-fylke det slik:

Snittet nå ligger på 3-4 mnd. Noen får kortere, for eks de som er på ulike kurs med kort varighet, og noen får lenger opp til 6 mnd. Tidligere når vi jobba med OT-ungdommene, hadde vi mange som fikk tiltakspenger i 9-10 måneder avhengig av når på året de droppa ut av skolen. (NAV-controller)

Med andre ord kan det, basert på disse intervjuene, se ut til at endringen i bruken av tiltak ikke bare dreie seg om omfang, men også varighet.

Tilleggsstønader?

Flere av informantene forteller at ungdommene vanligvis ikke får andre ytelser samtidig med tiltakspengene, men samtidig peker omtrent like mange på at noen kan ha supplerende sosialhjelp, få bostøtte (eldre ungdom som har flytta hjemmefra), eller ha lønn gjennom deltidsjobb i tillegg til tiltakspenger. Det har falt utenfor de tidsmessige og økonomiske rammene av dette prosjektet å hente inn registerdata på tilleggsstønadene fra NAV (tilsynstillegg, borteboertillegg, reisetillegg, skolemateriell og lignende og nødvendige legeutgifter i forbindelse med tiltaket).

I hvilken grad benyttes tiltakspenger i kombinasjon med opplæring?

Høsten 2014 ser det ut fra våre intervjuer til å være lite kombinasjon av tiltakspenger med opplæring i videregående skole. Situasjonen var annerledes før sommeren 2014 da tiltakspenger i kombinasjon med skolegang forekom i alle de kommunene vi hadde intervjuet, selv om omfanget slik det ble beskrevet så ut til å være begrenset: Vi har kanskje 15-20 ungdommer på tiltakspenger i gjennomsnitt. 3-4 av disse er på kombinasjonsløp, så det er ikke en stor gruppe vi snakker om. (NAV-leder)

Av de ca. 120 ungdommene jeg fulgte opp tidligere var kanskje mellom 10 og 30 i slike kombinasjonsløp til enhver tid, og omtrent samme for min kollega. Altså totalt 40-50 ungdommer i slike kombinasjoner (ungdomsteamet har ca. 800 til enhver tid). (NAV-veileder)

Det så flere steder ut til at tiltakspenger først og fremst ble brukt for ungdommer som var i ferd med å falle ut av skolen:

En gruppe kommer via OT. Dette er ungdom som er i ferd med å falle ut av skolen. De kombinerer litt skole med litt arbeidspraksis. Da får de tiltakspenger for de dagene de er i jobb. Disse følger vi på NAV-kontoret ikke opp. Det er OT som følger dem. (NAV-veileder)

Individstønadene på denne videregående skolen benyttes bare for de som er i ferd med å falle ut av skolen og som ikke lenger følger sin ordinære klasse. Ingen i ordinære løp får individstønad. (Fylkeskommune)

Høsten 2014 finner vi lite bruk av slike kombinasjoner basert på de intervjuene vi har gjort:

NAV har vært helt klare på i fylke at ungdom som er elever ikke skal få tiltakspenger. De som har fått tiltakspenger har vært «ute av skolen». De har vært i OTs målgruppe, men ikke inne i ordinært skoleløp. (OT-koordinator)

Nå benyttes ikke slike kombinasjoner i vårt fylke. Skolen har ansvaret så lenge de er elever. Tiltakspenger brukes likevel litt i forhold til lærekandidater, men dette er under nedtrapping og vil opphøre fra 2015/16. Tidligere ble det gitt tiltakspenger til ungdommer som var falt helt ut

av skolen, men det er det strammet inn på fra sommeren 2014. Nå er det kun de med spesielt tilpasset innsatsbehov som kan få etter en vurdering. (NAV-controller)

Hva slags betydning mener aktørene at tiltakspenger har?

Informantene våre beskriver i all hovedsak gode erfaringer med bruk av tiltakspenger. Dette gjelder i særlig grad ansatte i OT, NAV-veiledere og ansatte i ungdomsprosjekter som ligger utenfor NAV. Her er noen sitater som belyser dette:

Vi har veldig gode erfaringer med bruk av individstønad. På to måter: 1) stønaden er en klar motivasjonsfaktor for de unge. De møter opp, kommer ut av passivitet, og de føler seg mer som arbeidstakere når de får det de opplever som «lønn». 2) Stønaden er direkte knyttet til frammøte, og virker helt klart i retning av frammøte for våre elever også. Vi prøvde et år uten individstønad, og da slet vi med frammøte. (Fylkeskommune)

Bruk av tiltakspenger har vært viktig i vårt fylke, viktig for å få ungdommene over i aktivitet. (OT-koordinator)

Det som er viktig med tiltakspenger er at de som har vært uten aktivitet over lenger tid får en mulighet til å få penger i en arbeidspraksis. Dette kan være en måte for disse ungdommene til å skjønne at de kan komme ut i arbeid. Forstå at de kan bli vanlige statsborgere. AT de kan få mer tro på seg selv. (NAV-veileder)

Flere informanter peker på at måten tiltakspengene ble benyttet på var viktig for utfallet:

Det må være gjennomtenkt. Vi bruker den på samme måte som i arbeidslivet, ja i praksis vel strengere i og med at man får trekk i lønn ved fravær. Vi kjører de samme reglene som i arbeidslivet på bruk av egenmeldinger og sykemeldinger. I et vanlig arbeidsforhold må man ha vært i arbeid i 14 dager før sjukemelding kan benyttes. Man må ha vært i jobb to måneder før egenmelding kan benyttes. Det praktiseres også for elevene som får individstønad. (Fylkeskommune)

Tiltakspenger var et godt virkemiddel. De unge lærer disiplin, å komme opp om morran, får forventninger til seg, mestrer. Noen får lørdagsjobb eller kveldsjobb som de også tar med seg når de er tilbake i skolen. Jeg synes det er synd at NAV er blitt så restriktive. Men tiltakspengene hadde ikke virket så godt om det ikke var for oppfølgingen, vi er på dem hele tiden. (OT-koordinator)

Et generelt inntrykk fra intervjuene er at det ikke er tiltakspengene i seg selv som har betydning, men kvaliteten på tiltak og oppfølging som gis.

Imidlertid ser enkelte av informantene (og disse er ikke direkte knyttet til saksbehandlingen med de unge) også mulige uheldige sider ved bruk av tiltakspenger:

OT mener tiltakspengene har vært en motivasjon for å være i arbeidspraksis. Vi mener det blir feil å understøtte en slik motivasjon med penger. Motivasjonen skal komme med bakgrunn i de arbeidserfaringene som gjøres, det som læres i tiltaket, ikke på bakgrunn av ytelsen. Dette kan bli en motorveg inn i NAV for noen. Det blir vanskelig å gå tilbake til skolen når du har vendt deg til å få stønad. Vi har erfart at flere kommer og søker om sosialhjelp når de har mista tiltakspengene. De har kanskje flytta hjemmefra og lagt seg til vaner som de ikke lenger har råd til. Noen ganger kommer foreldre også og argumenterer for at ungdommer bør slutte på

skolen slik at de i stedet kan få penger fra NAV. Jeg tror den linja vi har valgt nå er riktigere. (NAV-controller)

For dropout-elever kan dette være en dårlig ordning fordi det drar motivasjonen bort fra skole. Det hadde vært bedre om det var skolen som etablerte kontakt og samarbeid med næringslivet og fikk til praksisplasser slik. Det kan de jo også gjøre. (NAV-controller)

I løpet av høsten 2014 forteller en av våre informanter at de har prøvd å benytte praksisplasser uten å yte tiltakspenger, slik det siste sitatet ovenfor foreslår. Så langt har de erfart dette som vanskelig å lykkes med:

Vi har begynt å plassere ut i praksis uten tiltakspenger, men opplever det som vanskelig. Ved en av avdelingene hos oss har de fått ut 9 ungdommer i slik praksis uten tiltakspenger. For mange av disse unge betyr det noe at de får penger, en slags «lønn». Det betyr lite om det er 240 eller 220 kroner dagen, men det betyr noe at de får noe. Vi har opplevd det som vanskeligere i år når de ikke får denne ytelsen. Noen av de som før ville fått tiltakspenger får nå i stedet sosialhjelp. (OT-koordinator)

Bidrar tiltakspenger til at unge slutter i skolen?

Informantene er delte også på dette punktet. Flertallet – og da i all hovedsak OT-rådgivere, NAV-veiledere og ansatte i ungdomsprosjekter – mener tiltakspenger ikke har bidratt til at unge slutter i skolen. NAV-controllere og andre lenger «oppe i systemet» frykter det motsatte. Ingen av de vi har intervjuet kan vise til konkrete tilfeller der det har skjedd. Her er et par sitater:

Dette med «naving» er helt fjernt for meg. Selvfølgelig kan man si at de «naver» når de får individstønad hos oss, men de er i aktivitet. Og de vil ikke falle ut av det ordinære løpet frivillig. Det er de samme argumentene nå som i 1986. Men jeg har aldri erfart at elever velger å slutte på skolen frivillig. Det ligger alltid noe bak. Min erfaring er at alle aller helst ønsker å følge det «normale» løpet. De vil helst være sammen med kameratene sine. De vil tilbake til sin ordinære klasse. Men de klarer det ikke selv. (Fylkeskommune)

Nei det tror jeg ikke. Vi har gode rutiner på tett jobbing og samarbeid mellom skole, OT og NAV. For de som får kombinasjonsløp har alt mulig vært prøvd tidligere. (NAV-leder)

Jeg tror ikke at det bidrar til at unge blir dratt ut fra skolen. Vi får telefoner fra OT som sier at vi kan avslutte praksisen fordi den unge vil tilbake til skole, ha fagbrev eller annet. Jeg tror det ville vært mer frafall dersom vi ikke hadde tiltakspenger. (NAV-veileder)

Noen informanter viser til vansker med å motivere enkelte ungdommer tilbake til skole, blant annet etter at de har fått prøvd seg i arbeidslivet. Ingen vi har intervjuet relaterer dette til selve stønaden tiltakspenger:

Det kan være et problem å motivere noen av dem til å søke tilbake til skole etter at de har vært i praksis i et år. Jeg vet ikke om det har med selve tiltakspengene å gjøre. (NAV-veileder)

Det er ikke lønna de får som bidrar til å dra dem ut. Det er totalbelastningen, at det er for mye for dem. (OT)

Flere informanter sier at faren for at ungdom skal slutte i skolen og i stedet få stønad fra NAV i større grad kan knyttes til sosialstønad enn til tiltakspenger. NAV-veiledere erfarer å ha god kontroll på bruken av tiltakspenger, men sosialstønad har den enkelte rett til å få dersom situasjonen vedkommende lever i tilfredsstillende kravene, slik det beskrives for oss:

Tiltakspenger blir brukt for en del ungdommer. Vi frykter en utfordring knyttet til at ungdommer på 18 år kan få penger gjennom NAV og oppleve at de har god råd som alternativ til videregående skole. Dette knytter vi likevel mest til sosialstønad som jo er en rettighet. Tiltakspengene har NAV-kontoret selv større kontroll over. Vi opplever ikke NAVing hos oss. Utfordringene er mest knyttet til de unge som har fylt 18 år og som har sluttet på skolen og kommer til NAV-kontoret med dokumentasjon på utgifter. Disse har krav på sosialhjelp og det er ikke så mye vi kan gjøre. (NAV-leder)

Bidrar tiltakspenger til at unge kommer ut av passivitet?

Samtlige informanter mener at bruk av tiltakspenger fører til at de unge kommer ut av en passiv tilværelse, noe som er naturlig siden tiltakspenger kun blir gitt når den unge er i aktivt tiltak. Det er dermed riktiger å si at det er tiltaksdeltakelsen som bidrar til å hjelpe den unge ut av passivitet. Tiltakspengene kommer som en følge av tiltaksdeltakelsen. Her er to eksempler:

Ja uten tvil. Individstønaden gjør at de møter. Men det er ikke individstønaden i seg selv. Det er tilbudet. De har behov for at en voksen har tid til dem, kan sette seg ned sammen med dem. Men individstønaden motiverer dem til å komme. (Fylkeskommune)

Ja, de må jo møte på et tiltak og være der. Slik kommer de bort fra en passiv hjemmesitter-tilværelse. Dette er jo veldig viktig. Det er kjempeviktig at de kommer i aktivitet. (NAV-controller)

Fører tiltakspenger til økt motivasjon for skole og arbeid?

Informantene har vansker med å tillegge selve tiltakspengestønaden en bestemt virkning, men flere mener å ha sett eksempler på at den situasjonen ungdommene kommer inn i der tiltakspenger inngår som et av flere elementer, kan virke positivt for ungdommene:

Jeg har sett flere eksempler på ungdommer som igjen begynner å interessere seg for skole når de er blitt voksne. De «våkner opp» når de får jobbet litt. De ser kanskje at denne jobben ikke er noe de kan tenke seg å ha resten av livet, og skjønner at med utdanning så har de flere valgmuligheter. Mange er skoleleie og et år med arbeid er bra for dem, de modner, finner en motivasjon. (NAV-veileder)

Hva slags motivasjon det fører til kommer nok også an på hvordan den enkelte veileder jobber med ungdommene. Når de først har droppa ut av videregående skole mener jeg det må være helt i orden å bruke tiltakspenger. Da får man dem i aktivitet. Det blir vanskeligere å få til noe med dem dersom de blir gående passive lenge. (NAV-controller)

Generelt tror jeg det er sånn at tiltakspengene generelt bidrar til at unge kommer i aktivitet, og at lysten til å jobbe kommer som en følge av dette. (NAV-veileder)

Vi bruker individstønad for å motivere tilbake til skole. Noen ønsker seg ordinær jobb, men vi i OT bidrar ikke til det. Da sier vi at de må få bistand fra andre enn oss. Vi blir bedre kjent med ungdommene når de er ute i praksis. Dermed er det lettere å velge riktig kurs for dem når de kommer tilbake til skolen. Vi prøver å finne praksisplasser som passer med ønsket deres. (OT)

En OT-koordinator beskriver viktigheten for disse ungdommene av å komme inn i en situasjon der de mestrer og betyr noe for andre:

Jeg har opplevd ungdommer som jeg har tenkt måtte være hjelpetrengende, men som vi har klart å hjelpe slik at de selv har kommet seg på rett kjøp. En del ungdommer har foreldre, lærere og andre hjelpere som går rundt og bekymrer seg for dem. Når de så kommer ut i det vanlige arbeidslivet og treffer vanlige arbeidsfolk som kaller en spade for en spade og gir konkrete tilbakemeldinger slik de alltid har gjort, så lærer de og mestrer de, og finner ut at noen har behov for deres innsats. En del av de som bryter ut av videregående har dårlige karakterer fra både barne- og ungdomsskole, og slik sett dårlige forutsetninger for å lykkes på videregående. De er vant til å bli tatt inn på møter og snakket til, bli bekymret for. Når de kommer ut blant «normale» mennesker så opplever de å få ting til, de mestrer og er ønsket, og kommer slik sett styrket ut av det. Og jeg må si at det finnes mange flotte arbeidsgivere som ønsker å ta imot ungdommene. (OT-rådgiver)

Hva gjør ungdommene etter tiltaksperiode?

Informantene peker på flere ulike situasjoner som ungdommene er i etter tiltaksperioden:

Noen får lønnskudd og etter hvert ordinær jobb. Noen går tilbake til skolen. Noen faller helt ut, og blir gjerne borte fra NAV. Etter en stund dukker de kanskje opp igjen. (NAV-leder)

De fleste hjelper vi med å søke inn igjen i skolen. Blant de som har slutta/falt ut vil jeg tippe at omtrent 50% kommer tilbake i skole, noen går i retning av lærlingeløp/lærekandidatløp, noen får ordinær jobb, noen faller helt ut fordi de ikke er i stand til å gjennomføre eller fordi vi ikke klarer å tilby dem noe som passer. (OT)

De ungdommene vi har intervjuet som har fått tiltakspenger var på intervjuetidspunkt, enten i arbeid, skole eller på AAP.

Hvilken betydning har det at stønaden er høyere fra fylte 19 år?

Både ungdommer og ansatte i NAV og OT som vi har vært i kontakt med sier at tiltakspengene ikke utgjør et stort beløp for den enkelte. Ingen av de vi så langt har intervjuet mener at det at størrelsen på ytelsen er høyere fra fylte 19 år har noen betydning.

Dersom tiltakspenger ikke fantes, hva ville vært alternativet?

Flere av informantene peker på sosialstønad som alternativet dersom tiltakspenger ikke kunne benyttes. Flere steder mener de å se økt bruk av sosialhjelp når bruken av tiltakspenger reduseres:

Veldig mange som er ute i praksis har fått individstønad. Det er noe vi har brukt mye. Vi ser at de har gjort jobben vår vanskeligere nå. Vanskelig å få det. Motivasjonsfaktor for ungdommen som har blitt borte. Det skaper egentlig flere sosialklienter. Hvis ikke individstønad så er det sosialstønad i stedet. Da er poenget borte. Færre på sosialstønad, flere selvhjulpne skulle det være. Veldig uheldig. (Ansatt i ungdomsprosjekt)

Både NAV-veiledere og OT-rådgivere peker på at fravær av tiltakspenger medfører ekstra krav til dem selv i forhold til å finne gode løsninger:

Vi måtte pushe mer for å få dem tilbake i skole, og mer i forhold til å få dem til å søke ordinære jobber, men det gjør vi jo allerede i dag. (NAV-veileder)

Betydningen av organiseringen av skoler og utdanningsløp for bruk av tiltakspenger

Flere av informantene peker på at en del av ungdommene som får tiltakspenger har falt ut av skolen på grunn av feilvalg (og dermed ikke nødvendigvis på grunn av bistandsbehov). I den forbindelse viser informantene blant annet til eksisterende søknadsprosedyrer og tilbud som en mulig forklaring på hvorfor ungdommer gjør feilvalg og «faller ut»:

Søknadsprosedyrene og eksisterende tilbud for ungdom har også en viktig betydning for skolegjennomføring og motivasjon. De må oppgi tre valg når de søker. Får de ikke førstevalget havner de kanskje på noe de ikke har lyst til. Det er ikke en god start. Og de som ikke får ønsket sitt oppfylt er jo de som fra før har lavest karakterer og som kanskje mest av alt trenger å motiveres. (NAV-leder)

Et annet sted pekes det på skolenes manglende evne til å ta inn igjen elever som har falt ut i løpet av skoleåret som et problem som fører til at ungdom får en lenger periode uten noen tilbud:

Det er et problem knyttet til det at skolen ikke tar inn igjen ungdommer som har falt ut i løpet av skoleåret. I noen fylker har de fått det til, ikke i vårt fylke. Dermed kan ungdommene bli gående uten aktivitet helt fram til neste skoleår. (OT-koordinator)

Disse sitatene indikerer at skolenes evne til å legge til rette utdanningsløpet for de som sliter også kan innvirke på bruk og opplevd behov for bruk av tiltakspenger.

Ungdommenes vurderinger av det å få tiltakspenger

Vi har kontaktet 19 ungdommer, fått intervju med 10 ungdommer hvorav 6 oppgav at de hadde fått tiltakspenger, 2 visste ikke hva tiltakspenger var, og de siste 2 oppgav å ikke ha fått tiltakspenger. To ungdommene beskriver deres mottak av tiltakspenger slik:

Jeg fikk individstønning etter at tida i KVP var over. Var da i kombinert skole og arbeidssituasjon. Jobba på skolen samtidig som jeg tok noen fag der. Jeg fikk individstønningen i tre måneder slik at jeg kunne fullføre skolen og få generell studiekompetanse. Jeg fikk ingen ytelser i tillegg. Jeg bodde hjemme hos tanta mi da og betalte husleie der. (Mann, 26 år)

Jeg fikk først individstønning når jeg var i praksis i barnehage, og igjen da jeg var i en annen barnehage. Jeg hadde individstønning inntil for et år siden til jeg starta i malerfirmaet jeg jobber i nå. Jeg har vel hatt individstønning i omtrent to år tror jeg. Alle som er i praksis via NAV får individstønning. Du må sende sånne meldekort, noe herk. (Mann, 22 år)

Jeg får lønnen min fra NAV ved å være lærling og kandidat. Det er nesten det samme som å være vanlig lærling, bare at NAV betaler lærlingslønna mi. Jeg fikk individstønning fra 15 august i fjor og vedtaket er fram til 15. august i år, men det skulle forlenges til jeg har bestått fagprøven. Til lærlingetida er over. (Kvinne, 23 år)

Ungdommene gir svært ulike vurderinger av stønningen. På spørsmål om hvor viktig stønningen var for dem, gir to av dem (på en skala fra en til ti) høyeste score (10), en 5 og en 0. De to siste klarer ikke gi en score. Noen av dem opplever altså stønningen som svært viktig for dem, andre det motsatte.

Noen av ungdommene kritiserer tiltakspengestønningen, men da hovedsakelig fordi de oppfatter den som for lav:

Vi flirer over individstønaden. Det er jo håpløst. I Norge er det jo slik at man skal jobbe for penger. Jeg fant ut at det faktisk ville lønt seg å være hjemme på sosialstønad og være aktiv arbeidssøker enn det å være i praksis og få individstønad. Jeg var hjemme på sosialstønad en periode og fikk da 8-900 kroner mer i måneden. Men jeg ville jo jobbe, har alltid villet det. Men stønaden bidro jo ikke akkurat til å motivere. Når du får mer for å sitte hjemme er det jo rart. Individstønaden har ikke betydd noe for meg. Hipp som happ for meg om det er individstønad eller sosialhjelp. Men det er jo ikke smart at det lønner seg å gå på sosialhjelp sett i forhold til individstønad. For meg som alltid har villet jobbe så betyr det kanskje ikke så mye. Men verre for andre kanskje. (Mann, 22 år)

Individstønaden er rævva. Den er dårligere enn sosial. Det er ikke noe å leve på. Du sitter kanskje igjen med 500 – 1000 kroner å leve på etter at du har betalt regningene. (Mann 23 år)

Samtidig peker noen av ungdommene på at det har vært viktig for dem å få tiltakspenger og at alle økonomiske bidrag har hatt stor betydning selv om de ikke er så høye som ungdommene kunne ønske:

Den har vært viktig for meg for å kunne fortsette min utdanning som lærling. Pluss at jeg får de pengene og at jeg får en utdanning. Det er viktig, avgjørende. Det er veien nå. Det er lite, jeg skulle gjerne hatt et par tusen mer i måneden til klær, røyk og sånt. Jeg vet ikke hvordan jeg skal klare det, men jeg klarer det på et vis. Det er ca 10.000 i måneden. Det skal gå til mitt forbruk, til husleie og sånn. Det er veldig lite i forhold til mange andre som er vanlige lærlinger og som har litt ekstra å gå på. Pluss at de har familie som støtter, det har ikke jeg. Jeg må klare meg, det er veldig synd, men X (hjelperen) har hjulpet meg til å få den hjelpen jeg har krav på og trengt uansett. (Kvinne, 23 år)

De to ungdommene som gir tiltakspengene topp score har begge lykket med å få fullført skole samtidig som de har fått tiltakspenger. De sier begge at tiltakspengene var viktig for dem for at de skulle få fullført skolen.

Ungdommene vi har intervjuet har ikke så stor tro på at tiltakspenger «drar ungdom ut av skolen»:

Jeg fikk vel 6200,- i måneden. Jeg fikk jo mindre på individstønad enn jeg hadde fått tidligere. Dersom man får dekket husleie i tillegg kan man vel komme opp i 10-11 000 totalt. Jeg fikk ikke det. Jeg tror ingen i skolen synes individstønaden er noe å leve av. Det har jo vært den debatten om Naving. Kanskje noen ønsker et par friår, det kan hende. Men jeg kjenner ingen som har gjort det. (Mann, 26 år)

Jeg har en kompis som slutta i skolen og som har fått individstønad. Men han slutta ikke i skolen for å få individstønad, han falt ut, klarte ikke skolen. Men da ble løsningen med individstønad et alternativ. (Mann, 22 år)

Oppsummering kvalitative studier

NAV-veiledere, ansatte i ungdomsprosjekter og representanter fra OT (som arbeider tett på ungdommene) og som er intervjuet har i all hovedsak gode erfaringer knyttet til bruk av tiltakspenger. De beklager innstramningen som har skjedd og opplever at et motiverende virkemiddel nå er borte og at dette gjøre det vanskeligere for dem å hjelpe ungdom som sliter inn i arbeidsrettet aktivitet. Noen representanter som sitter høyere oppe i NAV-systemet (ledere eller NAV-controllere) er i vårt materiale mer kritiske til bruk av tiltakspenger og forsvarer i større grad innstramningen som er gjort. De begrunner dette blant annet med en mulig fare for at tiltak blir gitt til ungdommer som ikke har

behov for det, at ungdommene venner seg til et høyt forbruk, og at det kan være vanskelig å motivere dem tilbake til skolen.

Informantenes erfaringer peker i det kvalitative materialet oppsummert likevel i retning av at tiltakspenger fungerer godt når brukt på en hensiktsmessig måte og tilpasset den enkeltes situasjon med god oppfølging. Informantene er unisone når de sier at tiltakspenger bidrar til at unge kommer ut av passivitet. De forklarer dette med at forutsetningen for å få tiltakspenger jo er deltakelse i et aktivt tiltak. Informasjonen fra de kvalitative studiene tyder i hovedsak på at det er oppfølgingen som gis som har en virkning eller betydning, og ikke tiltakspengene i seg selv.

Generelt tyder intervjuene på at bruken av tiltakspenger i hovedsak har vært rettet mot unge som har falt ut av ordinært løp (skole eller arbeid). Det er få erfaringer formidlet til AFI som tyder på at tiltakspenger «lokker» unge ut av skolen; flere informanter peker på at tiltakene tvert imot brukes for å motivere ungdommene tilbake til skolen. Både ungdommer og andre informanter framhever at stønaden er lav og at det er vanskelig å leve på den alene. Samtidig beskriver de både den og alle andre økonomiske bidrag som betydningsfulle når situasjonen er at man har begrenset med midler å leve for.

Intervjuene dokumenterer en klar endring i form av mindre tilgang til bruk av tiltakspenger i løpet av 2014 mange steder. Innstrammingen beskrives som initiert ovenfra. Intervjuene gir inntrykk av at man fram til sommeren 2014 de fleste steder, men i beskjeden grad, har kombinert bruk av tiltakspenger med skolegang for noen elever. Inntrykkene fra intervjuene er at slike kombinasjoner sterkt har avtatt i løpet av 2014. Intervjuene gir inntrykk av at man høsten 2014 i all hovedsak benytter tiltakspenger bare for ungdom med store bistandsbehov (spesielt tilpasset innsatsbehov).

Kvantitativ del

Hvem er tiltakspengemottakerne?

I dette kapitlet viser vi deskriptiv kvantitativ statistikk over tiltakspengemottakerne, deres familiebakgrunn og tidligere arbeidsmarkedshistorikk.

Der hvor det er relevant, og hvor det er mulig å hente ut statistikk, sammenligner vi tiltakspengemottakerne med to andre grupper. Den ene gruppen er andre ungdom som har vært registrert hos NAV det aktuelle året, men som ikke har mottatt tiltakspenger. Disse unge kan ha mottatt andre statlige ytelser eller ingen ytelser. Den andre gruppen består av ungdom for øvrig, dvs. ungdom mellom 16 og 30 år som ikke har vært registrert hos NAV.

Alle som har vært registrert som sykemeldt under oppfølging samme år som de har mottatt ytelser fra NAV er tatt ut av NAV-gruppen (med unntak av tiltakspengemottakerne). Personer som ikke er registrert som bosatte er tatt ut av datagrunnlaget.

Hvor mange unge tiltakspengemottakere, unge i NAV for øvrig og unge i landet som helhet?

Tabell 3 viser antall unge i NAV (eks. tiltakspengemottakere), tiltakspengemottakere og unge ellers (N=personår). Vi ser at tiltakspengemottakere er i underkant av 1/5 av størrelsen på gruppen av andre NAV ungdom. Tiltakspengemottakerne utgjør omkring 2% av all ungdom mellom 16 og 30 år. Fallet i antall nye NAV brukere i årene 2004-2008 kan skyldes gode tider, og stigningen i årene etter 2008 kan muligens henge sammen med finanskrisen og noe økt ledighet. Noe av den årlige variasjonen kan også skyldes svingning i NAV fylkenes økonomiske rammer for arbeidsrettede tiltak år for år.

Tabell 3. Antall nye unge i NAV (eks. tiltakspengemottakere), tiltakspengemottakere og unge som ikke er registrert ved NAV (N=personår).

Årgang	Unge i NAV	Individstønad	Unge ellers	Total
2003	104 912	15 294	561 909	682 115
2004	113 241	18 670	603 433	735 344
2005	115 724	18 103	660 463	794 290
2006	102 274	16 531	740 751	859 556
2007	82 807	15 330	774 970	873 107
2008	75 588	14 853	803 561	894 002
2009	90 960	18 928	804 149	914 037
2010	111 590	20 760	799 807	932 157
2011	109 351	18 609	827 780	955 740
2012	104 867	19 677	853 219	977 763
Total	1 011 314	176 755	7 430 042	8 618 111

Fordeling over tiltakspengemottakere og varighet på stønadperioden

Tabell 4 viser hvor mange nye tiltakspengemottakere det er i løpet av ett år (insidens), og hvor mange tiltakspengemottakere det er på et gitt tidspunkt (prevalens) for alle årgangene vi har data over tiltakspenger som ytelse. Tallene refererer til ungdom mellom 16 og 30 år, født fra og med 1976 til og med 1996.

Tabell 4. Antall nye tiltakspengemottakere og beholdning av stønadsmottakere 2003-2012

Årstall	Ila året	Per 15 mars	Per 15 september
2003	15 294	5 873	6 666
2004	18 670	8 544	8 188
2005	18 103	8 579	6 619
2006	16 531	6 636	5 402
2007	15 330	6 380	5 567
2008	14 853	5 734	5 329
2009	18 928	6 818	7 284
2010	20 760	9 002	7 495
2011	18 609	7 049	6 527
2012	19 677	8 207	7 177

Første kolonne av Tabell 4 viser antall unike mottakere av tiltakspenger per kalenderår. Antallet var lavest i 2003 og 2007 til 2008 med ca. 15 500 og 15 000 nye personer på tiltakspenger i løpet av kalenderåret. Det var en topp i 2010 med 21 000 unike brukere.

Andre og tredje kolonne i Tabell 4 viser antall unike mottakere av tiltakspenger for henholdsvis 15. mars og 15. september i hvert kalenderår. For alle årganger etter 2003 er det færre tiltakspengemottakere registrert i september sammenlignet med mars. Det kan være minst to grunner til denne forskjellen. For det første kan det være slik at budsjettene er strammere i andre enn i første halvår. For det andre kan det være slik at flere elever i videregående opplæring har droppet ut og går på tiltak med tiltakspenger i andre enn i det første semester av skoleåret.

Tabell 5 viser fordeling på varighet på en tiltakspengetperiode. I denne tabellen er det antallet sammenhengende perioder med tiltakspenger som er observasjonsenheten som telles. En person som har flere perioder med tiltakspenger bidrar derfor mer enn én gang til statistikken.

Tabell 5. Varighet av tiltakspengetperioden fordelt på alder 2003-2012*

Varighet	Under 19 år	19 til 24 år	25 år til 30 år	Totalt %	Total N
Under 4 uker	8	10	8	9	15 195
4 til 7 uker	17	19	19	18	30 758
8 til 12 uker	23	22	21	22	37 418
13 til 25 uker	31	30	33	31	52 544
26 til 39 uker	17	13	12	13	22 286
40 til 45 uker	2	3	3	3	4 599
46 til 52 uker	1	2	2	1	2 365
53 til 80 uker	1	2	2	1	2 275
81 uker og mer	0	1	1	1	1 030
Totalt	100	100	100	100	168 470

*Årsaken til at antall tiltakspengetperioder er lavere enn antall mottakere er at tiltakspengetperioder som passerer årsskiftet telles til to kalenderår.

Første til tredje kolonne av Tabell 5 viser fordeling på lengden av tiltakspengetperioden for personer som henholdsvis er under 19 år, fra 19 til 24 år og fra 25 til 30 år. Tiltakspengetperioden er fordelt på alder ved oppstart. Fjerde kolonne viser fordeling på varighet for alle i det aktuelle aldersspennet, 16 til 30 år. Femte kolonne viser antallet tiltakspengetperioder som er observert for årgangene 2003 til 2012. Tabell 5 viser videre at fordelingen på varighet er tilnærmet lik på tvers av alderskategoriene, at 3-6 måneder er vanligst, men at det er en svak tendens til at de yngste mottakerne er på tiltakspenger fra 8 til 39 uker i større grad enn aldersgruppene fra 19 år og eldre.

I de kvalitative studiene kommer det frem at praksisen har vært slik at elever som faller ut av videregående skole tidlig høst gjerne har vært i tiltak og fått tiltakspenger 8-9 måneder fram til påfølgende sommer i påvente av oppstart på nytt studium. Dette kan være elever som har gjort feilvalg eller som ikke har kommet inn på det de har ønsket seg, eller som av andre grunner ikke har lyktes på det studiet de har startet på. Dette kan være en forklaring på tendensen til at de yngste mottakerne i noen grad har vært lenger på tiltak.

Demografiske kjennetegn

Tabell 6 viser aldersfordelingen på mottakere av tiltakspenger over år. I denne tabellen er det tydelig hvilke fødselskohorter som er del av hver årgang. Tabellen baserer seg på tallene over alle unike tiltakspengetmottakere i hvert kalenderår i perioden 2003-2012.

Tabell 6. Aldersfordeling på tiltakspengemottakere innenfor hvert kalenderår 2003-2012. I prosent.

Alder	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
16	4 %	4 %	3 %	3 %	3 %	4 %	3 %	2 %	2 %	1 %
17	13 %	11 %	10 %	10 %	11 %	11 %	9 %	7 %	7 %	6 %
18	13 %	11 %	11 %	11 %	11 %	13 %	11 %	10 %	10 %	9 %
19	14 %	13 %	13 %	12 %	12 %	12 %	15 %	13 %	13 %	12 %
20	12 %	12 %	12 %	11 %	11 %	10 %	11 %	13 %	13 %	13 %
21	10 %	10 %	10 %	9 %	9 %	8 %	9 %	10 %	10 %	10 %
22	7 %	8 %	7 %	7 %	7 %	7 %	7 %	8 %	8 %	9 %
23	6 %	6 %	7 %	6 %	6 %	5 %	6 %	6 %	6 %	7 %
24	6 %	6 %	5 %	6 %	5 %	5 %	5 %	5 %	5 %	6 %
25	5 %	5 %	5 %	5 %	5 %	5 %	4 %	5 %	5 %	5 %
26	5 %	5 %	5 %	4 %	4 %	4 %	4 %	5 %	4 %	4 %
27	5 %	5 %	4 %	4 %	4 %	4 %	4 %	4 %	4 %	4 %
28		4 %	4 %	4 %	4 %	4 %	4 %	4 %	4 %	4 %
29			4 %	4 %	4 %	4 %	4 %	4 %	4 %	5 %
30				4 %	4 %	4 %	4 %	4 %	4 %	4 %
Total N	15 294	18 670	18 103	16 531	15 330	14 853	18 928	20 760	18 609	19 677

Tabell 6 viser at majoriteten av tiltakspengemottakerne er mellom 17 til 21 år, denne gruppen utgjør omtrent 50 prosent av tiltakspengemottakerne under 31 år. Det har vært liten endring i alderssammensetningen av tiltakspengemottakerne over tiårsperioden, men det ser ut til at det har vært en svak stigning i alderen på tiltakspengemottakerne over tid. Dette ser vi ved at andelen 16-18-åringer har sunket noe.

I Tabell 7 ser vi at tiltakspengemottakerne i gjennomsnitt er 2,6 år yngre enn annen NAV ungdom (medianen er 3 år lavere). Dette er ikke overraskende ettersom tiltakspengemottakerne mottar tiltakspenger fordi de ikke har opptjent rettigheter til andre stønader, det vil si at de gjerne ikke har startet i yrkeslivet og har dermed ikke rett på for eksempel dagpenger. At tiltakspengemottakerne er yngre enn annen NAV ungdom er derfor en viktig faktor å kontrollere for i de multivariate analysene.

Tabell 7. Gjennomsnittsalder og median for tiltakspengemottakere og andre NAV ungdom 2003-2012

Unge i NAV	Gjennomsnitt	Median	Standardavvik	Ant. obs
Individstønadsmottakere	21,6	21	3,8	176 755
NAV ellers	24,2	24	3,4	1 011 314

Tabell 8 viser kjønnsfordelingen over alle unike mottakere av tiltakspenger og det samme for annen NAV ungdom innenfor kalenderårene 2003 til 2012. Resultatene viser at kjønnsfordelingene har holdt seg jevnt fra 2003 til 2012. I underkant av seks av ti mottakere av tiltakspenger er menn, andelen menn varierer fra 54 prosent i 2012 til 58 prosent i 2003. Fra 2009 til 2012 har andelen tiltakspengemottakere som er kvinner økt fra 43 prosent til 46 prosent av alle tiltakspengemottakerne. Kjønnsfordelingen blant NAV ungdom for øvrig skiller seg ikke markant fra tiltakspengemottakerne. En av grunnene til at det er flere unge menn enn kvinner blant både tiltakspengemottakerne og blant de øvrige NAV-ungdommene kan være at drop-out ratene i videregående utdanning, særlig for i yrkesfagene, er høyere for gutter enn for jenter.

Tabell 8. Tiltakspengemottakere per år fordelt på kjønn. Tall i prosent.

Årgang	Individstønad		NAV ellers	
	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
2003	58	42	58	42
2004	57	43	56	44
2005	57	43	54	46
2006	57	43	52	48
2007	56	44	51	49
2008	56	44	54	46
2009	57	43	59	41
2010	57	43	57	43
2011	55	45	55	45
2012	54	46	53	47

Tabell 9. Unge tiltakspengemottakere, NAV ungdom ellers og unge som ikke er registrert ved NAV fordelt på innvandringsbakgrunn 2002-2012. Tall i prosent.

Årgang	Utenlandsfødt, eller utenlandsfødte foreldre			Minst én norskfødt forelder, inkludert utenlandsadopterte		
	Individstønds-mottakere	NAV ellers	Unge ikke på NAV	Individstønds-mottakere	NAV ellers	Unge ikke på NAV
2003	19	10	9	81	90	92
2004	20	12	9	80	88	91
2005	21	12	9	79	88	91
2006	24	14	10	76	86	90
2007	25	15	11	75	85	89
2008	26	16	12	74	84	88
2009	26	17	13	74	83	87
2010	28	17	14	72	83	86
2011	30	20	15	70	80	85
2012	32	21	16	68	79	84

Tabell 9 viser fordeling av ungdom mellom 16 og 30 år på innvandringsbakgrunn for årgangene 2003 til 2012. Tabellen viser at det i 2003 var 19 prosent av tiltakspengemottakerne som hadde innvandringsbakgrunn. I 2012 var prosentandelen 32 prosent, altså en økning på 13 prosentpoeng. Tilsvarende økning i andelen med innvandringsbakgrunn for øvrig NAV ungdom var noe lavere, 11 prosentpoeng, og for unge som ikke er registrert ved NAV har økningen vært minst, med 7 prosentpoeng. Vi ser for øvrig også at for alle årene er andelen med innvandringsbakgrunn lavest for unge som ikke er registrert ved NAV, at øvrig NAV ungdom inntar en mellomposisjon, mens andelen er høyest for tiltakspengemottakerne. I de multivariate analysene i neste kapittel tar vi høyde for denne observerbare variasjonen i andelen med innvandringsbakgrunn.

Familiebakgrunn

Departementet ønsker mer kunnskap om de unge tiltakspengemottakernes familiesituasjon og hvor stor andel som bor hjemme hos sine foreldre. Tiltaksdeltakere under 19 år får stønad etter lav sats.

Årsaken til dette er at denne gruppen i hovedsak bor hjemme og forsørges av foreldre. Vi har ikke identifisert data fra SSB som har gjort oss i stand til å beregne andel som bor hjemme hos foreldrene. Registerdata gir imidlertid god anledning til å beskrive ungdommens levekår og oppvekstmiljø målt ved foreldrenes sosiale bakgrunn. Vi måler sosial bakgrunn blant annet gjennom foreldres høyeste utdanning og mors sivilstand da ungdommene var 16 år. I tillegg viser vi tall for om foreldrene har mottatt sosialhjelp og uføretrygd.

Tabell 10 viser fordelingen på foreldrenes høyeste utdanningsnivå ved 16 års alder for tiltakspenge-mottakerne, NAV ungdom ellers og ungdom som ikke er registrert ved NAV. Tallene refererer kun til personer som har opplysninger om foreldre i norske utdanningsregistre.

Tabell 10. Fordeling på foreldrenes høyeste utdanningsnivå. Tall i prosent for tiltakspengemottakere, NAV ungdom ellers og ungdom som ikke er registrert ved NAV 2003-2012.

Årgang	Ukjent/ingen utdanning			Obligatorisk grunntidning			Mellomnivåutdanning			Høyere utdanning		
	Individ- stønad	NAV ellers	Unge ikke på NAV	Individ- stønad	NAV ellers	Unge ikke på NAV	Individ- stønad	NAV ellers	Unge ikke på NAV	Individ- stønad	NAV ellers	Unge ikke på NAV
2003	2	1	1	27	18	11	53	56	50	19	25	39
2004	2	1	1	27	18	11	53	56	50	19	25	39
2005	2	1	1	27	19	11	53	55	49	19	25	39
2006	2	1	1	27	20	11	52	55	49	19	25	39
2007	2	1	1	28	20	11	51	54	49	19	25	40
2008	2	1	1	27	21	11	51	53	48	20	25	40
2009	2	1	1	26	20	11	50	53	47	21	26	41
2010	2	1	1	26	20	10	51	52	47	21	27	43
2011	2	1	1	26	20	10	51	52	46	21	27	43
2012	3	1	1	26	20	10	50	51	45	22	27	44

Sammensetningen av tiltakspengemottakerne etter sosial bakgrunn, målt som foreldrenes høyeste utdanningsnivå, har holdt seg stabilt i årgangene fra 2003 til 2012 (Tabell 10). Det er en lav andel som har ingen utdanning eller ukjent utdanning. I overkant av en fjerdedel av tiltakspengemottakerne har foreldre hvis høyeste utdanning er obligatorisk grunntidning, halvparten har foreldre med videregående skole, fagbrev eller fagskole som høyeste oppnådde utdanningsnivå og en femtedel har foreldre med utdanning på høyskole eller universitetsnivå.

Vi ser også i Tabell 10 at tiltakspengemottakernes foreldre har betydelig lavere utdanning enn foreldre til annen NAV-ungdom og ungdom som ikke er registrert hos NAV. Dette ser vi tydeligst i forskjellene i andelene blant foreldrene som har obligatorisk grunntidning (hhv. ca. 5/20, 4/20 og 2/20) og høyere utdanning som høyeste fullførte utdanningsnivå (hhv. ca. 4/20, 5/20, 8/20). Ettersom annen forskning har vist at foreldres utdanningsnivå er en av de sterkeste determinantene for barnas eget utdanningsnivå kontrollerer vi også for disse observerbare forskjellene i de multivariate analysene av tiltakspengemottakernes overgang til arbeid og aktivitet etter avgang fra NAV.

Tabell 11 viser hvorvidt mor eller far eller begge to har mottatt sosialhjelp i perioden fra 1992 til 2012. Foreldrene er identifisert som sosialhjelpsmottakere dersom de er registrert som mottakere av sosialhjelp, uavhengig av størrelsen på beløpet. Vi ser igjen på de tre gruppene av ungdom vi har sammenliknet så langt.

Tabell 11. Fordeling på foreldres mottak av sosialhjelp. Tall i prosent for tiltakspengemottakere, NAV ungdom ellers og ungdom som ikke er registrert ved NAV 2003-2012.

Årgang	Ikke sosialhjelp			Mor eller far har mottatt sosialhjelp			Mor og far har mottatt sosialhjelp		
	Individ- stønad	NAV ellers	Unge ikke på NAV	Individ- stønad	NAV ellers	Unge ikke på NAV	Individ- stønad	NAV ellers	Unge ikke på NAV
2003	52	69	82	28	22	13	19	10	5
2004	52	68	81	28	22	13	19	10	5
2005	51	67	81	29	22	14	20	11	6
2006	50	65	80	29	23	14	21	12	6
2007	49	62	79	28	24	15	23	14	6
2008	47	60	79	28	25	15	25	15	7
2009	48	62	78	28	23	15	25	14	7
2010	48	61	78	27	24	15	25	15	7
2011	49	59	78	26	24	15	25	17	7
2012	49	59	77	26	24	15	25	18	8

Fordelingen på sosialhjelpsmottak for foreldre til tiltakspengemottakerne har holdt seg relativt stabil gjennom tiårsperioden fra 2003 til 2012 (se Tabell 11). Omtrent halvparten av tiltakspengemottakerne har foreldre som aldri har mottatt sosialhjelp, en drøy fjerdedel har en mor eller en far som har mottatt sosialhjelp, mens for de øvrige tiltakspengeungdommene har både mor og far mottatt sosialhjelp. Også på denne oppvekst- og levekårsindikatoren kommer tiltakspengemottakernes dårligst ut, NAV ungdom ellers er noe bedre stilt, men best stilt er ungdom som ikke er registrert hos NAV. De kvalitative studiene vi har foretatt antyder også at mange av brukerne på tiltakspenger kommer fra vanskeligstilte hjem. I 2012 var andelene hvor enten mor eller far hadde mottatt sosialhjelp eller begge foreldrene hadde mottatt sosialhjelp henholdsvis 11 og 17 prosentpoeng høyere for tiltakspengeungdommen sammenliknet med ungdommen som ikke er registrert ved NAV (26% vs. 15% og 25% vs. 8%).

Tabell 12 viser fordelingen på foreldres mottak av uførepensjon. Foreldrene er kategorisert som uførepensjonister dersom de har mottatt uførepensjon i årene før eller samme år som referansepersonen mottok tiltakspenger.

Tabell 12. Fordeling på foreldres mottak av uførepensjon. Tall i prosent for tiltakspengemottakere, NAV ungdom ellers og ungdom som ikke er registrert ved NAV 2003-2012.

Årgang	Ikke uføretrygd			Mor eller far har mottatt uføretrygd			Mor og far har mottatt uføretrygd		
	Individstønad	NAV ellers	Unge ikke på NAV	Individstønad	NAV ellers	Unge ikke på NAV	Individstønad	NAV ellers	Unge ikke på NAV
2003	72	72	83	23	23	15	5	5	2
2004	72	72	82	23	23	16	5	5	2
2005	73	71	81	23	24	16	5	5	3
2006	73	70	81	22	24	16	5	6	3
2007	74	70	81	21	25	16	5	6	3
2008	74	70	82	22	24	16	5	6	3
2009	74	72	82	21	23	16	5	5	3
2010	74	70	82	21	24	15	5	6	2
2011	74	70	82	21	24	16	5	6	2
2012	73	69	81	22	25	16	5	6	3

Også fordelingen på foreldres mottak av uførepensjon viser stabile trender gjennom tiårsperioden vi her observerer (Tabell 12). Tre fjerdedeler av de unge mottakerne av tiltakspenger har foreldre som ikke er uførepensjonister. Det er en femtedel som har en mor eller en far som er uførepensjonist, mens fem prosent har begge foreldre på uførepensjon. På denne oppvekst- og levekårsindikatoren skiller annen NAV ungdom seg lite fra tiltakspengeungdommen, men blant ungdom som ikke er registrert ved NAV er det en betydelig lavere andel som har foreldre med uføretrygd sammenliknet med begge gruppene av NAV-ungdom.

Tabell 13. Mors sivilstand ved 16 års alder. Tall i prosent for tiltakspengemottakere, NAV ungdom ellers og ungdom som ikke er registrert ved NAV 2003-2012.

Årgang	Ugift/enke			Gift/Partner			Skilt/separert			Ukjent		
	Individstønad	NAV ellers	Unge ikke på NAV	Individstønad	NAV ellers	Unge ikke på NAV	Individstønad	NAV ellers	Unge ikke på NAV	Individstønad	NAV ellers	Unge ikke på NAV
2003	12	8	6	49	65	70	25	21	14	13	7	9
2004	12	8	7	49	64	71	25	21	15	14	8	7
2005	13	9	7	48	62	71	24	21	15	15	9	7
2006	15	9	8	44	59	70	24	21	16	17	10	6
2007	16	11	8	41	57	69	24	22	16	19	10	7
2008	17	12	9	40	55	67	24	23	16	19	11	8
2009	17	12	10	40	54	66	24	22	16	18	12	9
2010	17	13	11	40	53	65	23	22	16	20	12	9
2011	17	14	11	40	50	63	22	22	16	21	14	10
2012	18	15	12	38	48	62	22	22	16	22	15	11

Tabell 13 viser at andelen av tiltakspengeungdommen som hadde mødre som er skilte eller separerte ved 16 års alder har ligget stabilt på omtrent en fjerdedel i tiårsperioden som her observeres. Unge på NAV ellers har omtrent samme andel skilte/separerte mødre, særlig i andre halvdel av studieperioden, mens unge som ikke er registrert ved NAV har lavest andel med skilt/separert mor (16%). De kvalitative studiene vi har foretatt antyder også at mange av brukerne på tiltakspenger kommer fra skilsmissehjem. Forskningslitteraturen har vist at foreldres skilsmisse er assosiert med lavere utdanning hos egne barn. Av denne grunn har vi derfor hensyntatt foreldrenes ekteskapelige status i de multivariate analysene.

Den tydeligste endringen i mors familiemønster for alle ungdomsgruppene observeres på andelen som er henholdsvis gift og ugift. I 2003 var for eksempel 49 prosent av mødrene til tiltakspengeungdommen gift og 12 prosent ugift, mens i 2012 er det 18 prosent av mødrene som er ugift og 38 prosent som er gift. Foreldrene til de to andre gruppene av ungdom har gjennomgått samme samlivsendringer, det vil si at det i samme periode har blitt færre gifte og flere ugifte. Gjennom hele perioden har imidlertid ungdom som ikke er registrert på NAV hatt høyest andel gifte foreldre, etterfulgt av annen NAV ungdom og tiltakspengeungdom, mens ungdom som ikke er registrert på NAV hatt lavest andel ugifte foreldre, etterfulgt av annen NAV ungdom og tiltakspengeungdom.

Dette trenger ikke bety at tiltakspengemottakerne i større grad har (vokst opp med) ugifte alenemødre enn tidligere, men kan reflektere at samboerskap er blitt vanligere. Av samme grunn trenger heller ikke dette å bety at tiltakspengemottakerne i større grad har (vokst opp med) ugifte alenemødre enn de to andre ungdomsgruppene vi har sammenliknet med. Det kan også være slik at ungdom med skilte/separerte/enke-mødre har (vokst opp med) mors samboer. Vi har ikke hensyntatt samboerskap i våre analyser.

Utdanningshistorikk

I dette avsnittet skal vi vise statistikk på tiltakspengemottakernes utdanningsnivå. Tabell 14 viser fordelingen på stønadsmottakerens eget høyeste fullførte utdanningsnivå for året hvor vedkomne var registrert som mottaker av tiltakspenger.

Tabell 14. Fordeling på høyeste oppnådde utdanningsnivå. Tall i prosent for tiltakspengemottakere, NAV ungdom ellers og ungdom som ikke er registrert ved NAV 2003-2012.

Årgang	Ingen/ukjent utdanning			Obligatorisk grunnutdanning			Mellomnivå utdanning			Høyere utdanning		
	Individ- stønad	NAV ellers	Unge ikke på NAV	Individ- stønad	NAV ellers	Unge ikke på NAV	Individ- stønad	NAV ellers	Unge ikke på NAV	Individ- stønad	NAV ellers	Unge ikke på NAV
2003	4	2	7	78	44	42	14	43	36	3	10	15
2004	4	3	5	75	44	42	16	42	36	5	12	18
2005	4	3	4	76	44	41	15	40	35	4	13	20
2006	5	3	3	77	47	40	14	37	35	4	13	22
2007	6	4	3	80	51	40	11	34	35	3	12	22
2008	6	4	4	81	54	40	10	32	34	3	10	22
2009	7	5	4	79	50	40	11	34	34	4	11	22
2010	6	5	4	79	52	39	11	33	34	4	11	23
2011	5	5	4	77	53	39	12	31	34	6	11	23
2012	4	5	4	76	52	33	14	31	36	7	13	28

Majoriteten av tiltakspengemottakerne, opp mot åtte av ti, har obligatorisk grunnutdanning, dvs. utdanning til og med ungdomsskole, som sitt høyeste fullførte utdanningsnivå (Tabell 14). Avhengig av årgang er det mellom ti prosent (2008) og 16 prosent (2004) som har fullført videregående og/eller fagskole på tidspunktet hvor de gikk på tiltakspenger. Mellom tre prosent (2003, 2007/8) og syv prosent (2012) har en universitets- eller høyskolegrad som sitt høyeste fullførte utdanningsnivå. Det lave utdanningsnivået som her dokumenteres er ikke overraskende sett i lys av tiltakspengemottakernes alder. Over så vi at snittet ligger på 21,6 år. Unge som er på tiltak i regi av NAV og som mottar tiltakspenger er gjerne der fordi de har avbrutt eller utsatt videregående skole og utdanning. Vi så også over at andre NAV-ungdommer i gjennomsnitt er ca. 3 år eldre enn tiltakspengemottakerne. Denne aldersforskjellen forklarer trolig noe av det betydelige høyere utdanningsnivået blant NAV-ungdom ellers. Vi ser til slutt at ungdom som ikke er registrert ved NAV har høyest oppnådd utdanning av de tre gruppene. I denne gruppen er det kun fire av ti som har grunnskole som høyeste utdanning, i overkant av en tredjedel har mellomlang utdanning som høyeste fullførte utdanning, mens resten har høyskole eller universitetsutdanning (15% i 2003 og 28% i 2012).

Tabell 15. Andel som har fullført videregående opplæring fordelt på alder. Tall i prosent for blant for tiltakspengemottakere, NAV ungdom ellers og ungdom som ikke er registrert ved NAV 2003-2012.

Årgang	Andel fullført VGO, 19 - 24 år			Andel fullført VGO, 25 - 30 år		
	Individstønad	NAV ellers	Unge ikke på NAV	Individstønad	NAV ellers	Unge ikke på NAV
2003	21	50	73	42	64	81
2004	22	50	73	45	64	82
2005	21	48	73	41	63	82
2006	18	42	71	36	61	82
2007	14	38	70	32	58	82
2008	13	35	70	30	56	82
2009	14	40	71	32	58	82
2010	15	39	72	32	55	83
2011	16	37	72	41	54	83
2012	19	38	78	41	54	83

Tabell 15 viser andelen av de tre gruppene vi har studert til nå som har fullført videregående skole i årene 2003-2012 og som er i aldersgruppene 19-24 år og 25-30 år. I 2003 var det 21 prosent av 19-24-åringene som hadde fullført videregående forut for, eller i samme år som de gikk på tiltakspenger. Andelen sank til 13 prosent i 2008, men siden har den økt og var 19 prosent i 2012. En tilsvarende trend vises også blant 25-30-åringene. I 2003 var det 42 prosent av unge individstønadsmottakere mellom 25 og 30 år som hadde fullført videregående. I 2008 var andelen 30 prosent, men økte til 41 prosent i 2012. Over så vi at antall nye NAV brukere fulgte samme utvikling som vi her ser for andel som har fullført videregående skole. Da brukte vi finanskrisen i 2008 som mulig forklaring. Det er ikke utenkelig at finanskrisen også kan forklare utviklingen i andel som fullførte VGO. I gode tider med lite usikkerhet og lav ledighet kan det hende at incentivet for å fullføre VGO var lavere enn i en periode med mer usikkerhet og en noe høyere ledighet etter finanskrisen. Vi ser at NAV ungdom ellers følger samme utvikling som tiltakspengeungdommen før og etter 2008, mens unge som ikke er registrert ved NAV i noe mindre grad (særlig de eldste) er påvirket av de samme trendene som de to gruppene av NAV-ungdom. Vi ser til slutt at andelene som har fullført VGO i begge aldersgruppene er lavest blant tiltakspengeungdommene, er noe høyere for annen NAV ungdom, mens ungdom som ikke er registrert ved NAV har klart høyest fullføringsgrad. I kalenderåret 2012 var fullføringsgraden for unge som ikke var registrert ved NAV hhv. 78% i alderen 19-24 år og 83% i alderen 25-30 år.

Arbeidsmarkedshistorikk

Tabell 16 viser fordelingen på tidligere arbeidsmarkedsdeltakelse for personer 19 år og eldre, i året før mottak av tiltakspenger. Kolonnene til høyre viser henholdsvis gjennomsnittlig antall dager i arbeid og standardavvik.

Tabell 16. Arbeidsaktivitet i året før første mottak av tiltakspenger for personer 19 til 30 år 2003-2012.

Årgang	Andel i arbeid	Individstønadsmottakerne		
	Individstønads- mottakere	Gj.sn ant dager	Std.avvik	(N) is
2003	36	195	127	10 320
2004	33	169	124	13 839
2005	31	168	120	13 704
2006	27	164	119	12 498
2007	30	148	112	11 461
2008	35	151	112	10 761
2009	37	155	112	14 561
2010	32	156	116	16 913
2011	30	151	114	15 130
2012	30	151	112	16 446

Omtrent tre til fire av ti tiltakspengemottakere var aktive på arbeidsmarkedet i året før de mottok tiltakspenger (Tabell 16). Andelene svinger litt fra år til år, og var høyest i 2003 og 2009 med 36 prosent og 37 prosent, og lavest i 2006 med 27 prosent. Årgangene refererer til året hvor de mottok stønad. For årene sett under ett var 32 prosent i arbeid, og blant disse var det gjennomsnittlig 160 dager i sysselsetting. Sysselsettingslengde er målt fra oppstart til avslutning av arbeidstakerforholdet og inkluderer dermed også eventuelle helger og helligdager.

Tabell 17. Fordelingen på deltid/heltid i for personer 19 år til 30 år som var i arbeid året før mottak av tiltakspenger.

	Antall	Prosent
Heltid	21 665	60
Deltid	14 427	40

Tabell 17 viser alle årgangene sett under ett. Av de som var i arbeid året før de mottok tiltakspenger var det 40 prosent som jobbet deltid, det vil si mindre enn 30 timer i uken. Til sammen viser Tabell 16 og Tabell 17 at tiltakspengemottakerne har svak arbeidsmarkedstilknytning i året før de mottar stønad både i form av lav sysselsetting, korte arbeidsforhold og utbredt deltidsjobbing. Dette kan tyde på at mottakerne av tiltakspenger har hatt vansker med å oppnå en stabil arbeidstilknytning og derfor kan ha behov for å bedre denne, og dermed kan være i behov av et arbeidsrettet tiltak.

Tabell 18. Arbeidsmarkedshistorikk for stønadsmottakere 19 til 30 år, ett, tre og fem år etter tiltaks-
pengemottak 2003-2011. Prosent.

	Andel i arbeid ett år etter	Andel i arbeid tre år etter	Andel i arbeid fem år etter
2003	48	58	65
2004	49	64	63
2005	57	67	60
2006	61	61	58
2007	59	54	41
2008	48	50	
2009	46	43	
2010	49		
2011	48		

Tabell 18 viser at sysselsettingsandelen for alle kohortene er høyere i året som følger etter stønadsmottak enn året før stønadsmottak, og at andelen i arbeid for 2003-kohorten er suksessivt høyere tre og fem år etter. For kohortene 2004-2006 er også andelen i arbeid høyere eller like høy tre år etter stønadsmottak sammenliknet med ett år etter stønadsmottak, men andelene er lavere etter fem år sammenliknet med etter tre år. For 2007 og 2009-kohortene er det faktisk et nedadgående sysselsettingsmønster over tid. De negative sysselsettingstrendene vi observerer for 2005-2009- kohortene kan ha sammenheng med finanskrisen i 2008 og noe økt ledighet. Den svake arbeidsmarkedstilknytningen for tiltakspengeungdom som vi dokumenterte over (Tabell 16 og Tabell 17), kan være en grunn til at denne gruppen er ekstra sårbare for negative konjunkturer.

Tabell 19 viser gjennomsnittlig lønnsinntekt for stønadsmottakere i alderen 19 til 30 i årene før, under og etter stønadsmottak. Gjennomsnittslønnen er betinget på at tiltakspengemottakeren var i arbeid det aktuelle året. For årene ett, tre og fem år etter mister vi årgangene fra og med 2012, 2010 og 2008.

Tabell 19. Gjennomsnittsinntekt i året før, under og ett, tre og fem år etter stønadsmottak. Personer 19 til 30 år.

	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Antall
Året før stønadsmottak	kr 72 970	kr 61 646	38 363
Under stønadsmottak	kr 90 153	kr 71 863	57 362
Ett år etter stønadsmottak	kr 143 225	kr 100 756	69 930
Tre år etter stønadsmottak	kr 191 504	kr 120 154	67 209
Fem år etter stønadsmottak	kr 236 185	kr 135 105	51 004

Gjennomsnittlig inntekt blant sysselsatte tiltakspengemottakere øker i perioden etter mottak (Tabell 19). Det er tidligere vist at majoriteten av tiltakspengemottakere er mellom 17 til 21 år gamle og gjennomsnittstallene presentert her er ujusterte, det vil si at arbeidserfaring og utdanning ervervet etter tiltakspengeperioden er bidragsytende til økende inntekt. Med andre ord ser det ut til at det over tid går bedre med mange mottakere av tiltakspenger i perioden etter at de har mottatt stønaden.

Tiltaksdeltakelse

Tabell 20 viser hvilke tiltak¹³ mottakere av tiltakspenger var registrert på per 15. mars hvert kalenderår. Uttrekket er med andre ord basert på prevalensfilen. Tallene er i prosent og refererer til ungdom mellom 16 og 30 år.

Tabell 20. Type tiltak for tiltakspengemottakere 2003-2012. Tall i prosent.

Tiltaksgruppe	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Syssettingstiltak											
Lønnstilskudd											
Arbeidspraksis	74	68	71	68	67	64	65	60	65	63	66
Opplæring	21	25	22	21	24	26	23	26	22	21	23
Annet		1	1								
Arbeid med bistand	1	2	2	3	3	3	4	3	2	2	2
Avklaring	2	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2
Kvalifisering											
Oppfølging			2	3	2	2	4	7	7	10	4
Arbeidsrettet rehabilitering											
Nedsatt arbeidsevne	1	1	1	1	1	1	1	1			1
VTA Varig tilrettelagt arbeid											
Ikke på tiltak	2	2	2	2	1	2	1	1	2	1	2
Total (N)	5873	8544	8579	6636	6380	5734	6818	9002	7049	8207	72822

Arbeidspraksis er det mest brukte tiltaket for tiltakspengemottakere, dernest følger opplæring (Tabell 20). Andelen som er i arbeidspraksis varierer fra 74 prosent (2003) på det høyeste og 60 prosent (2010) på det laveste. Andelen som er i opplæring varierer mellom 21 til 26 prosent. Fra og med 2010 er oppfølgingstiltaket oppfølging kommet inn som er hyppig brukt tiltak. I 2012 var ti prosent av mottakerne på oppfølgingstiltaket oppfølging. Ettersom lønnstilskudd, kvalifisering (i arbeidsmarkedsbedrift og varig tilrettelagt arbeid er blant tiltak som ikke gir rett til tiltakspenger, finnes ingen av tiltakspengemottakerne registrert på disse tiltakene.

Tabell 21 viser fordeling over hvilke tiltak som er benyttet for aldersgruppene under 19 år, 19 til 24 år og fra og med 25 år. I første panel av tabellen ser man hvilke tiltak som benyttes av unge under 19 år. Nesten samtlige er i arbeidspraksis. Fra og med 2010 er det en liten prosentandel som er på oppfølgingstiltak.

I andre panel av Tabell 21 ser man hvilke tiltak som benyttes for unge fra 19 til 24 år gamle. Også blant disse er arbeidspraksis det mest benyttede tiltaket. Andelen varierer fra 69 prosent i 2005 til 59 prosent i 2010. I denne alderskategorien er opplæring benyttet for ca. en av fem til en av fire tiltaksdeltakere. Andelen i opplæring var lavest i 2006 da 18 prosent benyttet tiltaket og høyest i 2004 og 2008 da det ble benyttet av 28 prosent av tiltaksdeltakerne. Dette dreier seg om ungdom som deltar på arbeidsmarkedskurs i regi av NAV eller ungdom som ikke har fullført videregående opplæring og som deltar i praksisnær opplæring i samarbeid med kommunen eller fylkeskommunen. Til forskjell fra de yngste deltakerne er det en del som fordeler seg på arbeid med bistand, avklaring og oppfølging.

¹³ Kodeliste over hvilke tiltak som er benyttet og hvordan de er kategorisert er i vedlegg.

Tabell 21. Tiltak for mottakere av tiltakspenger fordelt på alder og årene 2003-2012. Tall i prosent.

Årgang	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Under 19 år											
Arbeidspraksis	97	97	97	96	96	94	92	92	92	91	95
Opplæring	1	1	1	2	2	2	2	2	1	1	1
Arbeid med bistand							2	1	1	1	1
Avklaring	1					1	1	1	1	1	1
Oppfølging								2	2	5	1
Nedsatt arbeidsevne						1		1			
Ikke tiltak	1	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1
Total (N)	1904	2103	2025	1600	1557	1527	1655	1560	1306	1233	16470
19 til 24 år											
Arbeidspraksis	67	64	69	67	65	61	62	59	63	63	64
Opplæring	25	28	23	21	26	28	23	24	21	18	24
Annet		1	1								
Arbeid med bistand	2	2	2	4	3	3	4	3	3	2	3
Avklaring	2	2	1	1	2	2	3	3	2	2	2
Oppfølging		1	2	4	3	2	5	8	9	13	5
Nedsatt arbeidsevne	1	1	1	1	1	1	1	1			1
Ikke tiltak	2	2	2	2	1	1	1	2	2	1	2
Total (N)	3175	4760	4779	3489	3231	2836	3522	4989	4071	4768	39620
25 til 30 år											
Arbeidspraksis	43	44	44	43	42	37	41	42	47	48	43
Opplæring	49	46	44	42	44	50	42	43	40	39	43
Annet	1	2	2	1		1					1
Arbeid med bistand	2	2	2	4	5	5	5	3	2	2	3
Avklaring	2	2	1	2	2	1	1	2	2	1	2
Oppfølging		1	3	6	4	2	8	7	8	9	5
Nedsatt arbeidsevne	1	1		1	1	1	1	1			1
Ikke tiltak	2	3	3	2	2	2	1	1	1	1	2
Total (N)	794	1681	1775	1547	1592	1371	1641	2453	1672	2206	16732

I tredje panel av Tabell 21 vises tiltak benyttet av unge fra 25 til 30 års alder. Til forskjell fra de foregående alderskategoriene er arbeidspraksis og opplæring omtrent benyttet i like andeler. Andelen på arbeidspraksis varierer fra 37 prosent (2008) på det laveste og 48 prosent (2012) på det høyeste. Andelen på opplæring er lavest i 2011 på 40 prosent og høyest i 2008 med 50 prosent. Dernest er det oppfølging og arbeid med bistand som er de mest brukte tiltakene for denne alderskategorien. Andelen som er på arbeid med bistand varierer fra to til fem prosent og andelen i oppfølging varierer fra en til ni prosent. Personer som deltar på opplæring kan enten ha deltatt på arbeidsmarkeds kurs eller på ordinær utdanning om man har fylt 26 år.

Tabell 22. Fordeling på arbeidsevnevurdering. Tiltakspengemottakere per 15. mars. Tall i prosent for tiltakspengemottakerne og annen NAV-ungdom 2003-2012.

Årgang	Individstønad	NAV ellers
2003	16	22
2004	15	22
2005	18	22
2006	27	26
2007	26	30
2008	26	36
2009	24	38
2010	25	28
2011	14	41
2012	13	46

Personer med nedsatt arbeidsevne er personer som på grunn av sykdom eller andre utfordringer har fått vurdert å ha et utvidet bistandsbehov fra NAV for å komme i arbeid. Tabell 22 viser at andelen tiltakspengemottakere med nedsatt arbeidsevne utgjør omtrent en femtedel til en fjerdedel av alle aktive mottakere per 15. mars i årgangene som her er observert. Andelen er lavest i 2003 og 2012 da henholdsvis 16 og 13 prosent hadde nedsatt arbeidsevne og høyest i 2006 da 27 prosent hadde nedsatt arbeidsevne. Annen ungdom som er registret ved NAV har høyere andel med nedsatt arbeidsevne enn tiltakspengemottakerne i alle år (utenom 2006). En forklaring på dette kan være at denne gruppen er noe eldre enn tiltakspengemottakerne (21 år vs. 24 år), og at sykdom og helseutfordringer er korrelert med økende alder.

Tabell 23. Tiltakspengemottakere og andre NAV-brukere som har mottatt sosialhjelp samme år som de har mottatt hjelp fra NAV. I prosent.

	Mottat sosialhjelp	N
Individstønadmottaker	41	1 011 314
NAV ellers	21	176 755

Tabell 23 viser at dobbelt så mange tiltakspengemottakere som NAV ungdom ellers har mottatt sosialhjelp samme år som de har mottatt hjelp fra NAV, 41 vs. 21 prosent.

Oppsummering: hvem er tiltakspengemottakerne?

I hvert kalenderår i perioden 2003-2012 har det vært et sted mellom 15 og 21 tusen nye personer i alderen 16-30 år på tiltakspenger. Tiltakspengemottakerne utgjør omkring 2% av all ungdom mellom 16 og 30 år. Den typiske tiltakspengemottakeren er en mann på 21 år som har mottatt stønad i 3-6 måneder mens han deltok på arbeidspraksis. Tiltakspengemottakerne har svak arbeidsmarkedstilknytning i året før de mottar stønad både i form av lav sysselsetting, korte arbeidsforhold og utbredt deltidsjobbing. Som vi ser av den videre oppsummeringen skårer tiltakspengemottakerne lavere på en rekke levekårsindikatorer sammenliknet med annen ungdom, målt både for individet selv og for egne foreldre:

Blant tiltakspengemottakerne er det:

- Høyere andel som har innvandrerbakgrunn enn blant ungdom innenfor og utenfor NAV-systemet
- Høyere andel med lav utdanning enn blant ungdom innenfor og utenfor NAV-systemet.
- Lavere andel som har nedsatt arbeidsevne enn NAV-ungdom ellers.
- Lavere andel som har fullført videregående utdanning enn blant ungdom innenfor og utenfor NAV-systemet.
- Høyere andel som mottar sosialhjelp enn blant ungdom innenfor NAV-systemet ellers.

Blant foreldrene til tiltakspengemottakerne er det:

- Høyere andel med lav utdanning enn blant foreldre til ungdom innenfor og utenfor NAV-systemet.
- Høyere andel på sosialhjelp enn blant foreldre til ungdom innenfor og utenfor NAV-systemet.
- Høyere andel på uføretrygd enn blant foreldre til ungdom utenfor NAV-systemet, men det er omtrent samme andel som mottar uføretrygd blant foreldre til ungdom ellers i NAV-systemet.
- Høyere andel med skilt mor enn blant ungdom utenfor NAV-systemet, men det er omtrent samme andel med skilt mor blant ungdom ellers i NAV-systemet.

Sammenheng mellom tiltakspengemottak og overgang til arbeid og utdanning

Tabell 24 viser at blant ungdom i alderen 16-30 år med avgang fra NAV i årene 2003-2012 hadde 9,8% avgang fra tiltaksdeltakelse, mens 90,2% ikke deltok på tiltak på avgangstidspunktet. De to største gruppene var ungdom som hverken deltok på tiltak eller mottok statlige arbeidsmarkedsrelaterte ytelser (61%) og ungdom som deltok på tiltak og mottok andre arbeidsmarkedsrelaterte ytelser enn tiltakspenger (28%). Over 9 av 10 i den nest største gruppen mottok dagpenger (se fotnote i tabellen). Den tredje største gruppen var ungdom på tiltak med tiltakspenger (6%).

Tabell 24. Ungdom 16-30 år med avgang* fra NAV 2003-2012 fordelt på tiltaksdeltakelse og mottak av statlige arbeidsmarkedsrelaterte ytelser.

Tiltaksdeltakelse/ytelse	N=	%
Ikke på tiltak		
<i>Ingen arbeidssøkerstønad</i>	250512	61,36
<i>Tiltakspenger</i>	1846	0,45
<i>Andre arbeidssøkerstønader**</i>	116032	28,42
På tiltak		
<i>Ingen arbeidssøkerstønad</i>	11596	2,84
<i>Tiltakspenger</i>	25030	6,13
<i>Andre arbeidssøkerstønader***</i>	3277	0,80
Alle	408293	100,00

* Avgang er definert som avgang fra arbeidssøkerregisteret i en referansemåned, enten som arbeidssøker eller som person med nedsatt arbeidsevne, uten ny innmelding i registeret i løpet av de to påfølgende månedene.

** Blant disse mottok 96% dagpenger, 0,6% arbeidsavklaringspenger, 3,3% attføringspenger og 0,1% ventestønad.

*** Blant disse mottok 94% dagpenger, 2% arbeidsavklaringspenger, 3,5% attføringspenger og 0,5% ventestønad.

Blant ungdom som hadde avgang fra NAV, men som ikke deltok på tiltak, var det 32% som mottok statlige arbeidsmarkedsrelaterte ytelser fra NAV, og 68% som ikke mottok slike ytelser fra NAV. Blant

ungdom med avgang fra tiltak var bildet motsatt. Her var det henholdsvis 71% som mottok arbeidsmarkedsrelaterte ytelser fra NAV, og 29% som ikke mottok slike ytelser fra NAV. Blant ungdom med avgang fra tiltak og som mottok arbeidsmarkedsrelaterte ytelser, er tiltakspenger mest vanlig (88%).

Mottak av tiltakspenger krever tiltaksdeltakelse. Over 9 av 10 av dem i våre data som mottok tiltakspenger, deltok på tiltak (93%), men vi ser altså av tabellen under at det også er ungdom som har mottatt tiltakspenger, men som ikke deltok på tiltak i regi av NAV på avgangstidspunktet (7%). Annen forskning, på beholdningstall, ikke avgangstall, som vi ser på her, har også vist at ikke alle ungdom som mottar tiltakspenger deltar på tiltak. Dette kan forekomme på grunn av saksbehandlingsfeil, trange budsjetter eller tidsforsinkelser i endring av arbeidssøkerstatus blant helt ledige som skulle ha vært registrert som arbeidssøkere på tiltak¹⁴.

I det følgende presenterer vi resultater for bivariate og multivariate sammenhenger mellom mottak av tiltakspenger og tilpasninger til arbeid og aktivitet etter avgang fra NAV. I de multivariate regresjonsanalysene («justerte» modeller) kontrollerer vi for observerbare kjennetegn ved individene og deres foreldre (se fotnotene for hvilke kjennetegn dette er under hver tabell). Vi presenterer resultatene for de 6 gruppene vist over med fokus på tiltakspengemottakerne som har deltatt på tiltak relativt til referansegruppen av individer som ikke har mottatt arbeidsmarkedsrelaterte ytelser, men som kan ha mottatt ingen ytelser/kommunale ytelser eller lønn under tiltaksdeltakelse. Analysene bidrar derfor til økt forståelse for hvordan ulike former for inntektssikring er assosiert med unges tilpasninger på arbeidsmarkedet. Vi fokuserer også på de justerte modellene «hvor alt annet er likt». Vi har studert andeler og sannsynlighet for:

- å ha fullført VGS 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV, gitt at VGS ikke var fullført i avgangsåret
- å være i fulltidjobb med minst én ukes varighet 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV
- å være i deltidjobb med minst én ukes varighet 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV
- å motta minst 1G, 2G, 3G og 4G i inntekt 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV
- å være registrert ved NAV igjen 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV
- å være på sosialhjelp 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV

Vi ser først på andel og relativ odds for å ha fullført videregående skole (VGS) 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV, gitt at VGS ikke var fullført i avgangsåret (Tabell 25). Andelen som fullfører året etter avgang er lav, under 6% i gjennomsnitt for alle NAV-gruppene, men stiger til hhv. 13% tre år etter og til 19% fem år etter avgang. Tiltakspengemottakerne som har deltatt på tiltak har signifikant høyere andeler og relativ odds for å ha fullført VGS 3 og 5 år etter avgang, men ellers er det ingen signifikante forskjeller for tiltakspengemottakerne sammenliknet med referansegruppen. Det er altså ingen forskjeller mellom tiltakspengemottakerne og referansegruppen 1 år etter avgang fra NAV. De identifiserte forskjellene i andelene som har fullført videregående skole etter 3 og 5 år er små (3-5 prosentpoeng). Likevel kan disse tendensene gi støtte til et av inntrykkene fra de kvalitative studiene; nemlig at skoleungdom som har deltatt på tiltak og fått tiltakspenger ofte vender tilbake til skolen. Flere av informantene oppgav nettopp at de brukte tiltak nettopp med retur til skolegang som formål.

Det andre utfallet vi har studert er å være i fulltidjobb med minst én ukes varighet 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV (Tabell 26). Andelene for dette utfallet er til dels mye høyere for referansegruppen, hhv. 48%, 54% og 58%, enn andelene for tiltakspengemottakerne, hhv. 28-29%, 40-41% og 45-46%. Selv om disse forskjellene minsker over tid, er de statistisk signifikante og uavhengige. Dette ser vi også ved at de justerte relative odds for tiltakspengemottakerne etter hhv. 1, 3 og 5 år er 0,53-0,61, 0,74-

¹⁴ Furuerg, J. og Myklebø, S. (2012): *Tiltaksbruk for unge arbeidssøkjere*. Arbeid og Velferd nr 3, 61-82.

0,77 og 0,78-0,80, og at de tilhørende konfidensintervallene er godt under den relative odds for referansegruppen som er 1,00.

Det tredje utfallet vi har studert er å være i deltidsjobb med minst én ukes varighet 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV (Tabell 27). For dette utfallet finner vi motsatt resultat; her har tiltakspengemottakerne signifikant høyere overgangsandeler enn referansegruppen, men også disse forskjellene reduseres over tid. Mens andelene for dette utfallet for referansegruppen er hhv. 25%, 24% og 22%, har til sammenlikning hhv. 30%, 31% og 28% hatt overgang til deltidsjobb 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV.

I det fjerde utfallet har vi analysert er å motta hhv. minst 1G, 2G, 3G og 4G i inntekt 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV (Tabell 28-Tabell 31). Analysene viser at inntektsprofilene til begge gruppene av tiltakspengemottakerne så å si identiske, og at begge gruppene har signifikant lavere odds for å motta minst 1G-4G sammenliknet med referansegruppen. Andelen som mottar minst 1-4 G øker med tid etter avgang, men med mer for mottakerne av tiltakspenger enn referansegruppen. Forskjellene reduseres derfor over tid, men tiltakspengemottakerne har altså likevel lavere inntekt 5 år etter avgang fra NAV enn referansegruppen.

Vi har også sett på overgang til NAV og til sosialhjelp 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV (Tabell 32). Analysene viser at 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV er hhv. 42%, 42% og 49% av referansegruppen av tiltaksdeltakere uten ytelser tilbake ved NAV, mens det samme var tilfelle for 45%, 46% og 55% av tiltakspengemottakere som ikke deltok på tiltak før avgang, og 43%, 46% og 53% av tiltakspengemottakerne som deltok på tiltak før avgang. Kun ungdommer som hadde mottatt tiltakspenger, men ikke deltok på tiltak, hadde signifikant høyere andel tilbake ved NAV enn referansegruppen ett og fem år etter. Det var ikke signifikante forskjeller mellom disse to gruppene etter 1 år, og det var ikke signifikante forskjeller mellom tiltakspengemottakerne på tiltak og referansegruppen.

En signifikant større andel i begge gruppene av tiltakspengemottakere har hatt overgang til sosialhjelp 1, 3, og 5 år etter avgang fra NAV enn referansegruppen (Tabell 33). For gruppen som ikke var registret på tiltak ved avgang reduseres forskjellene noe over tid, mens forskjellene forsterkes noe over for tiltakspengemottakere som deltok på tiltak før avgang. For begge gruppene er imidlertid ikke andelene på sosialhjelp etter 1, 3 og 5 år særlig forskjellige, det vi si 29%, 27% og 22% for dem som ikke deltok på tiltak før avgang vs. 24%, 25% og 22% for dem som deltok på tiltak før avgang. De tilsvarende andelene på sosialhjelp i referansegruppen var 19%, 18% og 15%.

Resultatene for tiltakspengemottakerne sammenliknet med referansegruppen av personer på tiltak som enten ikke mottar ytelser eller som mottar kommunale ytelser eller lønn fra arbeidsgiver under tiltaksdeltakelse, er til dels sprikende. Oppsummert ser det ut til at tiltakspengemottakere i større grad enn referansegruppen vender tilbake til skolen etter en viss tid og fullføre denne, at de i mindre grad ser ut til å få fulltidsjobb 1, 3 og 5 år etter, at de i noe større grad ser ut til å få deltidsjobb, at de har lavere inntekt, og at de i større grad også får sosialhjelp 1, 3 og 5 år etter å ha fått tiltakspenger. Når vi sammenlikner tiltakspengemottakerne med de fire andre gruppene av NAV ungdom i våre analyser, både dem som deltar og ikke deltar på tiltak, kan det for øvrig se ut til at tiltakspengemottakerne er en spesielt sårbar gruppe. Selv om vi har kontrollert for observerbare kjennetegn viser analysene kun assosiasjoner mellom de ulike gruppene og overgang til de ulike arbeidsmarkedsutfallene. Det er to grunner til at vi ikke kan benytte disse analysene til å konkludere om årsak (tiltakspenger) og virkning (arbeidsmarkedsutfall). Den første er at selv om referansegruppen består av ungdom på tiltaksom ikke mottar en statlig arbeidsmarkedsytelse, kan de likevel ha mottatt økonomisk overføring fra kommunen eller lønn fra arbeidsgiver. Vi kan med andre ord ikke si noe isolert om effekten av tiltakspenger når referansegruppen også mottar økonomisk overføring under tiltaksdeltakelsen. Den andre er at vi ikke har kontrollert for uobserverbare forskjeller mellom gruppene, for eksempel motivasjon og

holdninger, som kan forklare forskjellene i utfallsvariablene. I neste avsnitt vil vi foreta en effektanalyse av tiltakspengeordningen som tar høyde for svakhetene ved kontrollvariabelmetoden.

Tabell 25. Andel og relativ odds for å ha fullført VGS for ungdom (16-30 år) 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV, gitt at VGS ikke var fullført i avgangsåret.

	1 år etter avgang 2003-2011 (N=151 309)					3 år etter avgang 2003-2009 (N=137 7708)					5 år etter avgang 2003-2007 (N=112 044)				
	% ja	Ujustert		Justert*		% ja	Ujustert		Justert*		% ja	Ujustert		Justert*	
		OR	95% CI	OR	95% CI		OR	95% CI	OR	95% CI		OR	95% CI	OR	95% CI
Ikke på tiltak															
<i>Ingen arbeidssøkerstønad</i>	5,99	1,94	1,67-2,25	1,77	1,52-2,06	13,79	1,83	1,65-2,02	1,74	1,57-1,93	20,23	1,57	1,44-1,72	1,47	1,35-1,62
<i>Tiltakspenger</i>	2,74	0,86	0,57-1,28	0,76	0,51-1,14	9,62	1,21	0,97-1,52	1,07	0,85-1,35	15,18	1,11	0,91-1,36	0,93	0,76-1,15
<i>Andre arbeidssøkerstønader</i>	6,40	2,08	1,78-2,43	2,16	1,85-2,53	13,47	1,78	1,60-1,97	1,99	1,78-2,22	18,46	1,41	1,28-1,54	1,68	1,53-1,86
På tiltak															
<i>Ingen arbeidssøkerstønad</i>	3,18	1,00	Referanse	1,00	Referanse	8,06	1,00	Referanse	1,00	Referanse	13,87	1,00	Referanse	1,00	Referanse
<i>Tiltakspenger</i>	3,18	1,00	0,84-1,19	0,87	0,72-1,04	10,73	1,37	1,23-1,54	1,17	1,04-1,31	18,36	1,40	1,26-1,54	1,11	1,01-1,23
<i>Andre arbeidssøkerstønader</i>	4,56	1,45	1,06-1,97	1,50	1,10-2,07	9,19	1,16	0,90-1,48	1,33	1,04-1,72	12,55	0,89	0,70-1,13	1,15	0,90-1,47
I alt %	5,70					13,11					19,33				

*Kontrollert for kalenderår, alder, kjønn, sivilstand, antall egne barn, innvandrerstatus, foreldres uføre- og sosialhjelpshistorikk, og foreldres utdanning og mors sivilstand ved alder 16 år.

Tabell 26. Andel og relativ odds for å være i fulltidsjobb med minst én ukes varighet for ungdom (16-30 år) 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV.

	1 år etter avgang 2003-2011 (N=374 395)					3 år etter avgang 2003-2009 (N=301 633)					5 år etter avgang 2003-2007 (N=245 646)				
	% ja	Ujustert		Justert*		% ja	Ujustert		Justert*		% ja	Ujustert		Justert*	
		OR	95% CI	OR	95% CI		OR	95% CI	OR	95% CI		OR	95% CI	OR	95% CI
Ikke på tiltak															
<i>Ingen arbeidssøkerstønad</i>	43,02	0,72	0,70-0,75	0,69	0,66-0,72	50,08	0,84	0,81-0,88	0,84	0,80-0,88	54,43	0,89	0,84-0,93	0,88	0,84-0,93
<i>Tiltakspenger</i>	28,33	0,38	0,34-0,43	0,53	0,47-0,60	40,63	0,57	0,51-0,64	0,74	0,65-0,83	46,16	0,64	0,56-0,72	0,78	0,68-0,89
<i>Andre arbeidssøkerstønader</i>	62,84	1,62	1,59-1,69	1,01	0,97-1,06	65,51	1,59	1,52-1,66	1,12	1,07-1,18	67,67	1,55	1,48-1,63	1,16	1,10-1,22
På tiltak															
<i>Ingen arbeidssøkerstønad</i>	51,04	1,00	Referanse	1,00	Referanse	54,42	1,00	Referanse	1,00	Referanse	57,42	1,00	Referanse	1,00	Referanse
<i>Tiltakspenger</i>	29,31	0,40	0,38-0,42	0,61	0,58-0,64	39,94	0,56	0,53-0,59	0,77	0,72-0,81	44,67	0,60	0,57-0,63	0,80	0,75-0,85
<i>Andre arbeidssøkerstønader</i>	70,25	2,26	2,07-2,47	1,49	1,35-1,63	71,90	2,14	1,93-2,37	1,56	1,40-1,74	72,12	1,92	1,71-2,15	1,50	1,33-1,69
I alt %	48,33					54,25					57,99				

*Kontrollert for kalenderår, alder, kjønn, sivilstand, høyeste fullførte utdanning, antall egne barn, innvandrersstatus, fulltidsjobb med minst 1 ukes varighet i året før avgang, foreldres uføre- og sosialhjelpshistorikk, og foreldres høyeste fullførte utdanning og mors sivilstand ved alder 16 år.

Tabell 27. Andel og relativ odds for å være i deltidsjobb med minst én ukes varighet for ungdom (16-30 år) 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV.

	1 år etter avgang 2003-2011 (N=374 395)					3 år etter avgang 2003-2009 (N=301 633)					5 år etter avgang 2003-2007 (N=245 646)				
	% ja	Ujustert		Justert*		% ja	Ujustert		Justert*		% ja	Ujustert		Justert*	
		OR	95% CI	OR	95% CI		OR	95% CI	OR	95% CI		OR	95% CI	OR	95% CI
Ikke på tiltak															
<i>Ingen arbeidssøkerstønad</i>	37,40	1,83	1,75-1,91	1,56	1,49-1,64	32,38	1,55	1,47-1,63	1,37	1,30-1,44	28,14	1,42	1,34-1,51	1,24	1,17-1,32
<i>Tiltakspenger</i>	30,06	1,31	1,17-1,47	1,25	1,12-1,41	31,70	1,50	1,33-1,70	1,32	1,16-1,50	27,50	1,38	1,19-1,59	1,19	1,02-1,38
<i>Andre arbeidssøkerstønader</i>	28,31	1,21	1,15-1,27	1,19	1,13-1,24	25,63	1,11	1,06-1,17	1,20	1,14-1,27	22,50	1,05	0,99-1,12	1,16	1,08-1,25
På tiltak															
<i>Ingen arbeidssøkerstønad</i>	24,64	1,00	Referanse	1,00	Referanse	23,62	1,00	Referanse	1,00	Referanse	21,58	1,00	Referanse	1,00	Referanse
<i>Tiltakspenger</i>	30,31	1,33	1,26-1,40	1,26	1,19-1,33	31,33	1,48	1,39-1,57	1,25	1,18-1,33	27,99	1,41	1,32-1,51	1,16	1,08-1,25
<i>Andre arbeidssøkerstønader</i>	20,35	0,78	0,71-0,86	0,85	0,77-0,95	19,54	0,79	0,70-0,88	0,93	0,82-1,04	17,90	0,79	0,69-0,91	0,93	0,81-1,07
I alt %	33,81					29,98					26,18				

*Kontrollert for kalenderår, alder, kjønn, sivilstand, høyeste fullførte utdanning, antall egne barn, innvandrersstatus, deltidsjobb med minst 1 ukes varighet i året før avgang, foreldres uføre- og sosialhjelpshistorikk, og foreldres høyeste fullførte utdanning og mors sivilstand ved alder 16 år.

Tabell 28. Andel og relativ odds for å motta minst 1G i inntekt for ungdom (16-30 år) 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV.

	1 år etter avgang 2003-2011 (N=374 395)					3 år etter avgang 2003-2009 (N=301 633)					5 år etter avgang 2003-2007 (N=245 646)				
	% ja	Ujustert		Justert*		% ja	Ujustert		Justert*		% ja	Ujustert		Justert*	
		OR	95% CI	OR	95% CI		OR	95% CI	OR	95% CI		OR	95% CI	OR	95% CI
Ikke på tiltak															
<i>Ingen arbeidssøkerstønad</i>	65,99	0,92	0,88-0,96	0,79	0,75-0,82	72,41	1,06	1,01-1,11	0,97	0,92-1,02	76,35	1,11	1,05-1,17	1,02	0,96-1,08
<i>Tiltakspenger</i>	43,99	0,37	0,33-0,41	0,51	0,46-0,57	57,25	0,54	0,48-0,61	0,67	0,59-0,76	68,30	0,74	0,65-0,85	0,88	0,76-1,01
<i>Andre arbeidssøkerstønader</i>	83,93	2,47	2,37-2,58	1,47	1,40-1,54	85,50	2,37	2,26-2,50	1,64	1,56-1,73	86,62	2,22	2,09-2,36	1,64	1,54-1,74
På tiltak															
<i>Ingen arbeidssøkerstønad</i>	67,91	1,00	Referanse	1,00	Referanse	71,30	1,00	Referanse	1,00	Referanse	74,45	1,00	Referanse	1,00	Referanse
<i>Tiltakspenger</i>	42,14	0,34	0,33-0,36	0,50	0,48-0,53	57,98	0,56	0,53-0,59	0,74	0,69-0,78	64,62	0,63	0,59-0,67	0,79	0,74-0,85
<i>Andre arbeidssøkerstønader</i>	87,54	3,32	2,95-3,73	2,11	1,88-2,38	87,00	2,69	2,36-3,08	1,98	1,73-2,27	85,92	2,09	1,81-2,42	1,67	1,44-1,94
I alt %	69,89					75,39					78,71				

*Kontrollert for kalenderår, alder, kjønn, sivilstand, høyeste fullførte utdanning, antall egne barn, innvandrerstatus, foreldres uføre- og sosialhjelpshistorikk, og foreldres høyeste fullførte utdanning og mors sivilstand ved alder 16 år.

Tabell 29. Andel og relativ odds for å motta minst 2G i inntekt for ungdom (16-30 år) 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV.

	1 år etter avgang 2003-2011 (N=374 395)					3 år etter avgang 2003-2009 (N=301 633)					5 år etter avgang 2003-2007 (N=245 646)				
	% ja	Ujustert		Justert*		% ja	Ujustert		Justert*		% ja	Ujustert		Justert*	
		OR	95% CI	OR	95% CI		OR	95% CI	OR	95% CI		OR	95% CI	OR	95% CI
Ikke på tiltak															
<i>Ingen arbeidssøkerstønad</i>	49,77	0,81	0,77-0,84	0,70	0,67-0,73	59,17	0,95	0,91-0,99	0,89	0,85-0,93	66,19	1,03	0,98-1,09	0,98	0,93-1,03
<i>Tiltakspenger</i>	27,44	0,31	0,27-0,34	0,44	0,39-0,50	42,83	0,49	0,44-0,55	0,64	0,57-0,73	53,93	0,62	0,54-0,70	0,76	0,67-0,87
<i>Andre arbeidssøkerstønader</i>	72,23	2,11	2,03-2,20	1,28	1,22-1,34	75,69	2,03	1,94-2,13	1,42	1,36-1,49	79,16	2,01	1,90-2,12	1,50	1,42-1,58
På tiltak															
<i>Ingen arbeidssøkerstønad</i>	55,18	1,00	Referanse	1,00	Referanse	60,48	1,00	Referanse	1,00	Referanse	65,44	1,00	Referanse	1,00	Referanse
<i>Tiltakspenger</i>	26,11	0,29	0,27-0,30	0,45	0,43-0,47	42,23	0,48	0,45-0,50	0,68	0,64-0,72	52,78	0,59	0,56-0,63	0,79	0,75-0,85
<i>Andre arbeidssøkerstønader</i>	76,24	2,61	2,37-2,86	1,66	1,51-1,83	78,03	2,32	2,08-2,59	1,68	1,50-1,89	79,28	2,02	1,78-2,30	1,59	1,40-1,81
I alt %	55,12					63,10					69,30				

*Kontrollert for kalenderår, alder, kjønn, sivilstand, høyeste fullførte utdanning, antall egne barn, innvandrerstatus, foreldres uføre- og sosialhjelpshistorikk, og foreldres høyeste fullførte utdanning og mors sivilstand ved alder 16 år.

Tabell 30. Andel og relativ odds for å motta minst 3G i inntekt for ungdom (16-30 år) 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV.

	1 år etter avgang 2003-2011 (N=374 395)					3 år etter avgang 2003-2009 (N=301 633)					5 år etter avgang 2003-2007 (N=245 646)				
	% ja	Ujustert		Justert*		% ja	Ujustert		Justert*		% ja	Ujustert		Justert*	
		OR	95% CI	OR	95% CI		OR	95% CI	OR	95% CI		OR	95% CI	OR	95% CI
Ikke på tiltak															
<i>Ingen arbeidssøkerstønad</i>	34,85	0,73	0,70-0,76	0,62	0,60-0,65	46,18	0,90	0,86-0,94	0,85	0,81-0,89	54,83	0,97	0,93-1,02	0,94	0,89-0,99
<i>Tiltakspenger</i>	16,07	0,26	0,23-0,30	0,39	0,34-0,46	30,38	0,46	0,40-0,52	0,63	0,56-0,72	39,82	0,53	0,47-0,60	0,68	0,59-0,78
<i>Andre arbeidssøkerstønader</i>	58,77	1,94	1,87-2,02	1,18	1,12-1,23	65,06	1,95	1,86-2,04	1,35	1,28-1,41	70,09	1,88	1,78-1,97	1,40	1,33-1,48
På tiltak															
<i>Ingen arbeidssøkerstønad</i>	42,30	1,00	Referanse	1,00	Referanse	48,89	1,00	Referanse	1,00	Referanse	55,53	1,00	Referanse	1,00	Referanse
<i>Tiltakspenger</i>	14,78	0,24	0,22-0,25	0,40	0,37-0,42	28,37	0,41	0,39-0,44	0,63	0,59-0,67	40,13	0,54	0,51-0,57	0,76	0,72-0,81
<i>Andre arbeidssøkerstønader</i>	62,87	2,31	2,12-2,51	1,46	1,34-1,60	68,24	2,25	2,03-2,48	1,60	1,44-1,77	71,54	2,01	1,79-2,26	1,55	1,38-1,75
I alt %	40,93					50,82					58,60				

*Kontrollert for kalenderår, alder, kjønn, sivilstand, høyeste fullførte utdanning, antall egne barn, innvandrersstatus, foreldres uføre- og sosialhjelpshistorikk, og foreldres høyeste fullførte utdanning og mors sivilstand ved alder 16 år.

Tabell 31. Andel og relativ odds for å motta minst 4G i inntekt for ungdom (16-30 år) 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV.

	1 år etter avgang 2003-2011 (N=374 395)					3 år etter avgang 2003-2009 (N=301 633)					5 år etter avgang 2003-2007 (N=245 646)				
	% ja	Ujustert		Justert*		% ja	Ujustert		Justert*		% ja	Ujustert		Justert*	
		OR	95% CI	OR	95% CI		OR	95% CI	OR	95% CI		OR	95% CI	OR	95% CI
Ikke på tiltak															
<i>Ingen arbeidssøkerstønad</i>	19,86	0,76	0,73-0,80	0,66	0,63-0,70	29,78	0,83	0,80-0,87	0,77	0,73-0,81	37,91	0,92	0,88-0,97	0,89	0,85-0,94
<i>Tiltakspenger</i>	6,61	0,22	0,18-0,27	0,36	0,30-0,45	15,37	0,36	0,31-0,42	0,52	0,44-0,61	23,39	0,46	0,40-0,53	0,62	0,53-0,73
<i>Andre arbeidssøkerstønader</i>	39,38	2,00	1,91-2,09	1,21	1,15-1,28	48,52	1,85	1,77-1,94	1,22	1,16-1,29	54,25	1,79	1,70-1,88	1,28	1,21-1,36
På tiltak															
<i>Ingen arbeidssøkerstønad</i>	24,56	1,00	Referanse	1,00	Referanse	33,76	1,00	Referanse	1,00	Referanse	39,89	1,00	Referanse	1,00	Referanse
<i>Tiltakspenger</i>	6,35	0,21	0,19-0,22	0,40	0,37-0,43	14,72	0,34	0,32-0,36	0,56	0,52-0,59	23,17	0,45	0,43-0,48	0,69	0,65-0,74
<i>Andre arbeidssøkerstønader</i>	40,71	2,11	1,94-2,30	1,34	1,22-1,47	52,59	2,18	1,98-2,39	1,49	1,35-1,65	57,51	2,04	1,83-2,27	1,51	1,34-1,69
I alt %	24,95					34,59					42,06				

*Kontrollert for kalenderår, alder, kjønn, sivilstand, høyeste fullførte utdanning, antall egne barn, innvandrersstatus, foreldres uføre- og sosialhjelpshistorikk, og foreldres høyeste fullførte utdanning og mors sivilstand ved alder 16 år.

Tabell 32. Andel og relativ odds for å være tilbake ved NAV for ungdom (16-30 år) 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV.

	1 år etter avgang 2003-2011 (N=374 395)					3 år etter avgang 2003-2009 (N=301 633)					5 år etter avgang 2003-2007 (N=245 646)				
	% ja	Ujustert		Justert*		% ja	Ujustert		Justert*		% ja	Ujustert		Justert*	
		OR	95% CI	OR	95% CI		OR	95% CI	OR	95% CI		OR	95% CI	OR	95% CI
Ikke på tiltak															
<i>Ingen arbeidssøkerstønad</i>	37,55	0,85	0,82-0,88	1,11	1,06-1,15	37,00	0,81	0,77-0,84	0,97	0,93-1,02	43,32	0,80	0,76-0,84	0,93	0,90-0,99
<i>Tiltakspenger</i>	45,42	1,17	1,06-1,30	1,12	1,00-1,24	46,05	1,17	1,04-1,31	1,11	0,99-1,26	55,00	1,28	1,13-1,45	1,17	1,03-1,33
<i>Andre arbeidssøkerstønader</i>	33,83	0,72	0,69-0,75	1,01	0,97-1,06	28,92	0,56	0,53-0,58	0,81	0,77-0,85	36,43	0,60	0,57-0,63	0,82	0,78-0,87
På tiltak															
<i>Ingen arbeidssøkerstønad</i>	41,51	1,00	Referanse	1,00	Referanse	42,19	1,00	Referanse	1,00	Referanse	48,87	1,00	Referanse	1,00	Referanse
<i>Tiltakspenger</i>	42,55	1,04	1,00-1,09	1,00	0,96-1,05	45,60	1,15	1,09-1,21	1,03	0,97-1,09	53,30	1,19	1,13-1,27	1,02	0,96-1,08
<i>Andre arbeidssøkerstønader</i>	38,94	0,90	0,83-0,98	1,07	0,98-1,17	35,24	0,75	0,68-0,82	0,92	0,83-1,01	42,66	0,78	0,70-0,87	0,94	0,84-1,05
I alt %	36,93					35,32					42,05				

*Kontrollert for kalenderår, alder, kjønn, sivilstand, høyeste fullførte utdanning, antall egne barn, innvandrersstatus, registrert ved NAV minst 1 uke i året før avgang, foreldres uføre- og sosialhjelpshistorikk, og foreldres høyeste fullførte utdanning og mors sivilstand ved alder 16 år.

Tabell 33. Andel og relativ odds for å være på sosialhjelp for ungdom (16-30 år) 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV.

	1 år etter avgang 2003-2011 (N=374 395)					3 år etter avgang 2003-2009 (N=301 633)					5 år etter avgang 2003-2007 (N=245 646)				
	% ja	Ujustert		Justert*		% ja	Ujustert*		Justert		% ja	Ujustert		Justert*	
		OR	95% CI	OR	95% CI		OR	95% CI	OR	95% CI		OR	95% CI	OR	95% CI
Ikke på tiltak															
<i>Ingen arbeidssøkerstønad</i>	16,51	0,82	0,78-0,86	1,30	1,23-1,38	13,76	0,75	0,71-0,79	1,09	1,03-1,17	11,57	0,73	0,68-0,78	1,04	0,97-1,12
<i>Tiltakspenger</i>	29,11	1,70	1,52-1,91	1,52	1,33-1,73	27,38	1,77	1,55-2,01	1,48	1,28-1,71	22,41	1,61	1,38-1,88	1,36	1,15-1,60
<i>Andre arbeidssøkerstønader</i>	4,64	0,20	0,19-0,21	0,47	0,44-0,50	4,48	0,22	0,21-0,23	0,54	0,51-0,58	4,50	0,26	0,24-0,28	0,60	0,55-0,65
På tiltak															
<i>Ingen arbeidssøkerstønad</i>	19,43	1,00	Referanse	1,00	Referanse	17,59	1,00	Referanse	1,00	Referanse	15,22	1,00	Referanse	1,00	Referanse
<i>Tiltakspenger</i>	23,87	1,30	1,23-1,38	1,20	1,13-1,28	24,99	1,56	1,46-1,67	1,31	1,22-1,41	21,92	1,56	1,45-1,69	1,31	1,21-1,43
<i>Andre arbeidssøkerstønader</i>	8,20	0,37	0,32-0,43	0,67	0,57-0,78	6,86	0,35	0,29-0,41	0,64	0,53-0,77	6,87	0,41	0,34-0,50	0,69	0,56-0,85
I alt %	13,58					11,83					10,19				

*Kontrollert for kalenderår, alder, kjønn, sivilstand, høyeste fullførte utdanning, antall egne barn, innvandrersstatus, sosialhjelpsmottak i året før avgang, foreldres uføre- og sosialhjelpshistorikk, og foreldres høyeste fullførte utdanning og mors sivilstand ved alder 16 år.

Effektstudie

I effektstudien undersøker vi om tiltakspengene har en effekt på ungdommens sannsynlighet for å fullføre videregående opplæring, og deres sannsynlighet for å være i gang med videre utdanning og arbeid eller på nytt tiltak. For å isolere betydningen av pengebeløpet, sammenligner vi 18 og 19-åringene som er kommet like langt i utdanningsløpet og som er på tiltakspenger. 18-åringene mottar lav ytelse og 19-åringene mottar høy ytelse. Resultatene viser at det å gå på en høy sats over lang tid sammenlignet med kort tid, har svært liten til ingen betydning for hvorvidt 18-til 19-åringene faktisk har overgang til arbeid, utdanning eller fortsetter i NAV-systemet etter avsluttet tiltaksdeltakelse.

For å kunne svare på spørsmålet om hvilken sammenheng det er mellom mottak av tiltakspenger og ulike arbeidsmarkedsutfall har vi i de multivariate analysene (jf. forrige kapittel) sammenlignet ungdom som mottar tiltakspenger med ungdom som mottar andre statlige livsoppholdsytelser/arbeidsmarkedsytelser (i hovedsak dagpenger) eller som mottar ingen ytelser/kommunale ytelser/lønn under tiltaksdeltakelse. I tillegg har vi betinget på om ungdommene deltar eller ikke deltar på tiltak og kontrollert for en rekke observerbare kjennetegn. Vi har sett at tiltakspengemottakerne på flere av utfallene skiller seg fra referansegruppen, som var ungdom som ikke mottok ytelse/kommunale ytelse eller lønn under tiltaksdeltakelse, men også fra de andre gruppene av ungdom registrert ved NAV. Disse analysene kan imidlertid ikke belyse den isolerte sammenhengen mellom mottak av ytelsen tiltakspenger og de ulike arbeidsmarkedsutfallene ettersom det ikke har vært mulig å konstruere en referansegruppe som deltar på tiltak uten å motta økonomisk overføringer. Analysene basert på kontrollvariabelmetoden gir heller ikke grunnlag for å konkludere med at det er ulike former for inntektssikring under tiltaksdeltakelse som er årsak til forskjellene, da vi ikke kan utelukke at det finnes andre, uobserverte forskjeller mellom ungdom som deltar på tiltak. For å kunne si sikkert hvilken betydning tiltakspengebeløpet har for unge, burde vi ideelt sett sammenligne de samme ungdommene i et forløp hvor de fikk tiltakspenger, med det kontrafaktiske forløpet hvor de ikke fikk tiltakspenger. Det sier seg selv at det ikke er mulig. Å sammenligne ungdom på tiltak, men som har mottatt ulike tiltakspengebeløp, er også vanskelig fordi beløpet følger tiltaksdeltakelse. Tiltakspenger betales for de dagene man møter opp på tiltak, og variasjonen i tiltakspengebeløpet vil derfor være avhengig av tiltaksdeltakelse. De som får høye beløp har også vært lengre på tiltak. Det finnes imidlertid ett unntak, nemlig aldersgrensen for høy og lav sats.

I effektstudien sammenligner vi ungdom som er på like tiltak og som får tiltakspenger, men til ulik sats. Dersom tiltakspenger som gis til ungdom i tiltak bidrar negativt til deres deltakelse i utdanning og arbeid, er det her forutsatt at ungdom som får høy ytelse har et sterkere insentiv til å fortsette på tiltakspenger sammenlignet med ungdom som får lav ytelse. I 2012 var tiltakspengestønnen på 227 kroner dagen for de under 19, og 313 kroner for de over 19, noe som gir en differanse på 86 kroner dagen. Over tid vil det gi akkumulerte forskjeller i utbetaling som kan være av betydning. I et teoretisk eksempel med 21 virkedager i måneden vil tiltakspengestønnen bli 4 767 kroner for de på lav sats og 6 573 kroner for de på høy sats, og differansen tilsvarer 1 806 kroner. Økningen i utbetaling fra lav til høy sats er på 38 prosent.

Vi har identifisert alle 18- og 19-åringene som har gått på tiltakspenger i det året hvor de ble 19 år. For at de skal være så like som mulig har vi betinget uttaket på at de skal ha kommet like langt i sine utdanningsløp. Det vil si at de skal ha påbegynt VK II/Vg. 3 høsten før de fyller 19 år. Det er viktig for analysen at gruppene er så sammenlignbare som mulig, for å utelukke at eventuelle forskjeller i fullføring av videregående opplæring eller overgang til utdanning og arbeid skyldes at ungdommene er på ulikt sted i utdanningsløpet når tiltakspengeperioden starter. Dersom vi hadde tillatt variasjoner i utdanningsforløp kunne vi for eksempel også introdusert forskjeller knyttet til tidligere tiltaksdeltakelse. Når vi avgrensner utvalget til disse ungdommene sammenligner vi likt med likt, men den ene

gruppen får tiltakspenger over en høyere sats enn den andre, ene og alene fordi de er født tidligere på året. Hvis det å få tiltakspenger holder ungdom på tiltak, burde 19-åringene ha sterkere insentiv for å fortsette på tiltak, sammenlignet med 18-åringene.

Av den grunn er det et poeng å undersøke betydningen av tiltakspenger på utfall som utdanning, arbeid og arbeidssøkerstatus som ligger så nært opptil aldersskillet som mulig. Når de som har bursdag i november og desember blir 19 går de over på høy sats og forskjellene jevner seg ut. Vi undersøker derfor forskjeller i aktivitetsstatus i januar året etter. Da vil 19-åringene født i januar potensielt ha ett år bak seg på høy sats, mens 19-åringene født i desember nettopp har fått rett på høy sats. Vi estimerer med andre ord effekten av å ha gått lenge på høy sats, versus å ha gått kort tid på høy sats. Som vist i neste avsnitt er det ikke mange 18 og 19-åringer som er på tiltakspenger i et helt år. Kort eksponeringstid gjør det mindre sannsynlig å finne forskjeller mellom ungdom på lav og høy sats.

Datagrunnlag og deskriptiv analyse avgrensningen av datamaterialet

Designet for effektstudien har positive og negative sider. Vi kan med større grad av sikkerhet si hvilken kausal effekt en økt tiltakspengesats har for ungdoms utdannings- og arbeidsmarkedsaktivitet utover tiltaksdeltakelse, sammenlignet med de multivariate regresjonene. Ulempen er at datagrunnlaget blir mindre, da populasjonen er strengt avgrenset. Et lite datamateriale kan redusere vår mulighet til å finne signifikante sammenhenger, spesielt dersom instrumentet er svakt¹⁵. Vi kommer tilbake til dette i et senere avsnitt. En annen begrensning er at analysen vil gjelde for aldersintervallet 18/19-år. Det er ikke sikkert at tiltakspenger har samme konsekvens for aktivitetsstatusen til unge voksne i 20-årene.

Datamateriale

Datafilen til effektstudien inneholder informasjon om månedlige forløp for året hvor indekspersonene fylte 19 år. På grunn av personvern hensyn har vi fått informasjon om fødselsår og måned, noe som er tilstrekkelig for å identifisere personer født sent og tidlig på året. Analysen er avhengig av at utbetalt tiltakspengebeløp er oppgitt, da det er variasjonen i beløpet som skal instrumenteres. Til tross for at informasjon om ytelse går tilbake til 2003, finnes informasjon om utbetalt beløp kun fra og med 2009 til og med 2012. Vi har derfor fire tilgjengelige dataårganger som vi kan analysere.

Datafilen er konstruert med utgangspunkt alder og registrert i videregående opplæring VK II/Vg. 3. Størrelsen på kohortene som begynner i videregående opplæring i våre datasett er tilnærmet lik offisielle tall¹⁶. Noe avvik kan skyldes at vi teller bosatte, og inkluderer kohorten født mellom 1976 og 1996. Tabell 34 viser hvordan inklusjonskriteriene reduserer populasjonen av 18/19-åringer.

¹⁵ Cameron, A.C. og P.K. Trivedi, (2009): *Microeconometrics using Stata*. College Station Texas: Stata Press.

¹⁶ Ifølge SSB var det 48 764 elever på allmennfaglig studieretning og 43 993 elever på yrkesfaglige studieretninger i Vg. 3 i 2013 (kildetabell: <http://ssb.no/utdanning/statistikker/vgu/aar/2014-06-12?fane=tabell&sort=nummer&tabell=179485>). Våre tall er henholdsvis 47 518 og 42 762, men da avgrenset til kohorten født mellom 1976 og 1996 som er registrert bosatte.

Tabell 34. Populasjonen av 18/19-åringer. Inklusjonskriterium.

Årgang	Antall bosatte 19-åringer	Antall 19-åringer på individstønad	Antall 19-åringer i normert vg. 3	Antall 19-åringer i vg.3 på individstønad
2009	64 604	2 759	46 105	587
2010	65 039	2 591	46 246	469
2011	64 999	2 417	46 637	478
2012	64 729	2 384	46 804	485
Total	259 371	10 151	185 792	2 019

Første kolonne viser størrelsen på kohortene av bosatte 18 til 19-åringer. Andre kolonne viser antallet 18 til 19-åringer som har mottatt tiltakspenger i løpet av året. Tredje kolonne viser antallet elever og lærlinger registrert med igangværende i VK II/Vg. 3 i normert utdanningsforløp, dvs. høsten før de fyller 19. Siste kolonne viser antallet 18 til 19-åringer på tiltakspenger i normert utdanningsløp. Det er disse som oppfyller kriteriet for effektstudien. Andelen elever på tiltakspenger er høyest i 2009 da 1,3 prosent var på tiltakspenger. I 2010 til 2012 har andelen vært ca. 1,0 prosent.

Det er totalt 10 151 ungdommer som har mottatt tiltakspenger i løpet av kalenderåret hvor de fyller 19 år i årgangene som her studeres. Av disse var det 2 019 ungdommer som begynte på VK II/Vg. 3 året før de fylte 19. Omregnet til prosent var det henholdsvis 21,3 prosent, 18, 1 prosent, 19, 8 prosent og 20,3 prosent av 18/19-årige tiltakspengemottakere som er i normert utdanningsløp i årene 2009 til 2012. Det viser at det store flertallet av 18 til 19-åringer på tiltakspenger har avsluttet videregående opplæring eller ligger etter normert studieløp.

Filen som benyttes i analysene har observasjoner for 2 019 individer, med månedlige oppdateringer på arbeidssøkerstatus. Det vil si at vi har hentet ut status i arbeidssøkerfilen for hver måned i kalenderåret. Vi vet dermed i hvilke måneder ungdommen har vært på tiltak, og i hvilke måneder de har fått tiltakspenger. På bakgrunn av denne informasjonen har vi summert opp antallet måneder på tiltakspenger for kalenderåret.

Informasjon om utdanningsaktivitet oppdateres i oktober og juni. Vi vet dermed hvorvidt elevene starter VK II/Vg. 3 i oktober året før de blir 19 år. I juni registreres utdanningen enten som avsluttet, men ikke fullført; eller avsluttet og fullført eller avbrutt. I perioden fra januar til juni er elevene registrert med igangværende utdanning. I juni vet vi hvorvidt de har fullført videregående opplæring. Dersom de ikke har fullført utdanningen, men likevel fortsetter videregående opplæring vil de bli registrert med igangværende utdanning fra og med oktober i det aktuelle kalenderåret. Vi har derfor ikke datert informasjon om avbrudd av utdanningsforløp utover disse faste registreringstidspunktene.

Avhengige variabler

Når vi skal undersøke hva tiltakspengene har å si for ungdommens deltakelse i utdanning og arbeidsliv, er det sentralt at vi undersøker deltakelse nært i tid til tiltaksdeltakelsen. I den grad tiltakspengene har en effekt, er det rimelig å anta at effekten er sterkest da.

Vi har derfor hentet ut informasjon om aktivitet fra A/A-registeret, FD-Trygd for sosialhjelp og arbeidssøkerstatus for januar i det påfølgende året. Vi har sjekket status per 15. januar året etter de var fylt 19. På grunn av at disse filene inneholder daterte forløp kan vi identifisere aktivitet i det aktuelle tidsrommet. Vi har også sjekket status på utdanningsaktivitet, det vil si hvorvidt de har fullført videregående opplæring, forutsatt at de ikke fullførte foregående skoleår. Vi har også variabel for aktivitetsstatus fra system for personstatistikk. Denne variabelen inneholder informasjon om viktigste

aktivitet(er) i løpet av et kalenderår. Dette er den eneste muligheten vi har til å identifisere personer i høyere utdanning.

Oppsummering av avhengige variabler og datering av uttakstidspunkt:

- I arbeid, i mer enn 4 timer over seks dager (januar)
- På tiltak eller arbeidssøker, ikke på tiltak (januar)
- Sosialhjelpsmottaker (januar)
- Fullført VGO (årsdata)
- I ordinær utdanning (årsdata)
- Inaktivitet – personen er ikke registrert i arbeid, på tiltak eller i ordinær utdanning (årsdata)

De avhengige variablene er dikotome utfallsvariabler som undersøker sannsynligheter. Det er mulig for personene å ha flere statuser samtidig, for eksempel både være arbeidstaker og i gang med ordinær utdanning eller både være arbeidstaker og fortsatt (eller igjen) på tiltak.

Når vi gjør analyser på flere avhengige variabler, er det grunn til å velge et strengere signifikansnivå enn konvensjonelle $\alpha = 0,05$, fordi det å teste mange utfall samtidig øker sannsynligheten for å få feilaktige signifikante resultater. På grunn av et lite datamateriale og fordi vi forventer at en eventuell effekt av tiltakspenger på utfallsvariablene vil være svak, velger vi likevel å benytte 0,05 som signifikansgrense.

Uavhengige variabler

De primære uavhengige variablene i denne analysen er tiltakspenger, fødselsdag og antall måneder på tiltak. Tiltakspenger måles i 1000 kroner. Fødselsdag identifiserer måneden man er født og en egen variabel er laget for å identifisere personer født i 1. og 4. kvartal. Antall måneder på tiltakspenger teller opp antall måneder personen er registrert som mottaker av tiltakspenger i løpet av kalenderåret.

I tillegg har vi gjort analyser hvor det er kontrollert for studieretning, sosial bakgrunn og grunnskolepoeng. Variabelen for studieretning har musikk, dans og drama, idrettsfag og henholdsvis allmenne, økonomiske og administrative fag og studiespesialisering under Reform94 og Kunnskapsløftet kodet som studiespesialiserende fag. De øvrige fagkodene er kodet til yrkesfag. Vi er klar over at flere av yrkesfagene, f.eks. naturbruk og medier og kommunikasjon har en mulighet for integrerte, studiekompetansegivende løp, men har ikke mulighet til å skille disse fra yrkesfagsløpene. Variabelen for sosial bakgrunn identifiserer mors- eller fars høyeste utdanningsnivå og grunnskolepoeng er en numerisk variabel. I utgangspunktet burde det ikke være noen systematiske forskjeller mellom gruppene født i 1. og 4. kvartal som endrer sammenhengen mellom tiltakspengestørrelsen og utfallsvariablene ved kontroll for sosialbakgrunn, studieretning eller karakternivå. Analysene hvor det kontrolleres for disse variablene er ikke vist, da de ikke hadde noe å si for sammenhengen mellom tiltakspengemottak og utfallsvariablene.

Metode

Sannsynligheten for å være i jobb, i utdanning, på sosialhjelp eller på tiltak i januar året etter kan uttrykkes ved:

$$\hat{y} = \alpha_0 + \beta_{tp+t} + \gamma_{antmnd} + \lambda_x + \varepsilon$$

Hvor \hat{y} er den avhengige variabelen, α_0 er konstantleddet, β_{tp+t} er den integrerte effekten av tiltakspenger og tiltaksdeltakelse, γ_{antmnd} er antall måneder med tiltaksdeltakelse og λ_x er en vektor av uavhengige variabler og ε restleddsvariasjon.

Antall måneder på tiltakspenger gir ikke en tilstrekkelig kontroll for tiltaksdeltakelse fordi ytelsen er knyttet til faktisk oppmøte på tiltak. Koeffisienten β vil derfor plukke opp effekt fra tiltaksdeltakelse, i tillegg til effekt av stønadsbeløpet. Vi kan heller ikke utelukke at β er korrelert med restleddsvariasjonen ϵ , da det kan være uobserverte kjennetegn ved individene som ikke er kontrollert for i modellen, såkalt «omitted variable bias». For eksempel kan personer med disposisjon for å «nave», - gitt at de finnes -, introdusere en korrelasjon med tiltakspenger i modellen slik at estimatet for tiltakspenger blir endogent. Det vil også være slik at tiltaksbehovet vil påvirke hvor lenge man er på tiltak. Høye overføringer er derfor knyttet til et større tiltaksbehov. I slike tilfeller vil ikke estimatet $\hat{\beta}$ være konsistent, og kan derfor heller ikke tolkes som en effekt av tiltakspenger.

En løsning på endogeniteten er å finne en variabel som skaper eksogen variasjon i tiltakspengebruk som ikke er knyttet til tiltaksbehov eller disposisjon for å «nave», og bruke den eksogene variasjonen til å estimere en koeffisient for β som angir den kausale virkningen av tiltakspenger. Regelverket om høy og lav sats skaper et naturlig eksperiment fordi tiltakspengene blir distribuert på bakgrunn av fødselsdag. Fødselsdag er et bra instrument fordi det er en tilfeldig faktor som verken er knyttet til disposisjon for eller behov for tiltaksdeltakelse. Det oppfylder derfor kriteriet om at instrumentet ikke skal være korrelert med uobserverte faktorer i restleddsvariasjonen. Videre oppfylder instrumentet kriteriet om å være relevant, fordi tiltakspengesystemet ved konstruksjon vil utbetale en høyere sats til 19-åringer. Fødselsdag vil derfor være korrelert med tiltakspengebeløp for unge i sitt nittende leveår. Instrumentet er heller ikke korrelert med utfallsmålet. Det er ingen grunn til å tro at personer født i januar er mer attraktive på arbeidsmarkedet enn personer født i desember (med unntak av arbeidsplasser som stiller krav til aldersgrenser, for eksempel knyttet til omsetning av alkohol, sjåføryrker o.l. hvor det finnes lovbestemte aldersgrenser). Fødselsdag burde heller ikke være korrelert med sosialhjelpsmottak, tiltaksdeltakelse eller deltakelse i ordinær utdanning. Når utvalget er avgrenset til ungdom som er like langt i sitt utdanningsløp.

En mulig svakhet ved instrumentet er at personer som er fylt 19 vil finne tiltak mer attraktivt enn de som fremdeles er 18, fordi de vet at de får en høyere sats. I så tilfelle vil ikke gruppene være like, da det kan være seleksjon til tiltakspengedeltakelse hos den eldste gruppen. Forutsetningen om at tiltaksbehovet er likt på tvers av gruppene er fremdeles oppfylt, men det at den ene gruppen har utsikt til en høyere sats kan gjøre at de lettere går inn i «systemet» enn den andre. Den omtalte disposisjonen til å foretrekke tiltaksdeltakelse fremfor ordinær utdanningsaktivitet vil da kunne være korrelert med fødselstidspunkt. Det er dette vi har forsøkt å redusere betydningen av ved å legge strenge inklusjonskriterier på hvem som kvalifiserer til effektstudien. Inntrykket fra de kvalitative undersøkelserne gir liten grunn til å mistenke en slik tilbøyelighet, da forskjellene i sats tillegges liten vekt blant ungdommen og fra NAVs side. En av representantene fra fylkeskommunen sier at ungdommen ikke «frivillig» avslutter ordinært utdanningsløp, men i stedet vil forsøke å fullføre dette. De unge er klar over at det er en forskjell i utbetalingene fra NAV, men det er lite sannsynlig at den har noe å si. For dem er det viktig at de får økonomisk støtte, og det fremheves at tiltakspengesatsen er for lav til å leve av. I denne sammenheng kunne det være aktuelt å analysere om sannsynligheten for å gå over på tiltak øker til nærmere 19årsdagen man kommer. Det faller utenfor rammene av denne rapporten å gjøre en slik analyse.

IV-regresjon er ikke en løsning uten omkostninger. Generelt sett vil IV-regresjon produsere konsistente estimater, forutsatt at instrumentet er gyldig. Det kan være problemer med å estimere forventningsrette koeffisienter i små utvalg dersom instrumentet er svakt. Fordi man i IV-regresjon estimerer effekten av tiltakspenger indirekte gjennom instrumentet, er det med andre ord den variasjonen i tiltakspenger forklart av bursdag som brukes. Jo svakere den korrelasjonen er, jo mindre effektivt blir

estimatet, og med høye standardfeil kan det bli vanskelig å få signifikante resultat (Cameron & Trivedi, 2009).

Deskriptiv statistikk

Deskriptiv statistikk over fordeling på antall måneder med tiltakspenger, og forskjeller i utbetalt stønadsbeløp er sentrale forutsetninger for analysen. Tiltakspengebeløpet bør variere med fødselstidspunkt i løpet av året, og fødselstidspunkt bør ikke variere systematisk med lengde på tiltakspengeperioden. Denne fordelingen er presentert i Tabell 35.

Tabell 35 Fordeling på antall måneder med tiltakspenger for kalenderåret hvor man blir 19 år.

Antall måneder med individstønad	Frekvens	Prosent	Kumulativ prosent
Under én måned	119	6	6
En måned	548	27	33
To måneder	496	25	58
Tre måneder	334	17	74
Fire måneder	212	11	85
Fem måneder	87	4	89
Seks måneder	71	4	92
Syv måneder	35	2	94
Åtte måneder	27	1	96
Ni måneder	20	1	97
Ti måneder	16	1	97
Elleve måneder	22	1	98
Tolv måneder	32	2	100
Total	2 019	100	

Flertallet har mottatt tiltakspenger i inntil 2 måneder, da den kumulative prosenten viser at 58 prosent har mottatt tiltakspenger i en så kort periode. Det er åtte prosent av tiltakspengemottakerne som har mottatt ytelsen i seks måneder eller mer.

Tabell 36. Gjennomsnittlig årlig tiltakspengebeløp fordelt på varighet og fødselskvartal.

Antall kvartal på individstønad	Jan/mars (n=472)	Apr/juni (n=547)	Juli/sep (n=526)	Okt/des (n=474)
Fra 0 til 3 mnd	kr 11 027	kr 11 377	kr 11 408	kr 9 812
Fra 4 til 6 mnd	kr 29 791	kr 27 765	kr 25 419	kr 23 681
Fra 7 til 9 mnd	kr 49 210	kr 47 391	kr 44 919	kr 45 908
Fra 10 til 12 mnd	kr 70 150	kr 67 834	kr 62 566	kr 57 647
Total	kr 17 299	kr 17 925	kr 17 508	kr 15 534

Tabell 36 viser gjennomsnittlig stønadsutbetaling fordelt på lengde på tiltakspengeperioden og mottakerens fødselskvartal for å sjekke om det i praksis er forskjeller i utbetaling over høy og lav sats. Kolonnene en til fire viser gjennomsnittlig utbetaling fordelt på varighet av tiltakspengeperioden for ungdom født i henholdsvis første kvartal, (januar til mars), andre kvartal (april til juni), tredje kvartal (juli til september) og fjerde kvartal (oktober til desember). Fordi informasjon om stønadsbeløp mangler for årgangene 2003 til og med 2008, er antallet registreringer henholdsvis 472, 547, 526 og

474 individer. Av den grunn har vi valgt å gruppere tiltakspengeperiodene kvartalsvis for å få tilstrekkelig antall observasjoner til at gjennomsnittene blir stabile. Flertallet har mottatt tiltakspenger i inntil ett kvartal, noe som også reflekteres av at det samlede gjennomsnittet for de fire gruppene er henholdsvis 17 925 på det meste, til 15 534 på det laveste. Forskjellene er minst for de korteste varighetene, noe som kan forklares av at de korteste varighetene i mindre grad er knyttet til fødselskohort. Personer født i oktober «rekker» også å få minst to måneder på høy sats før kalenderåret er omme.

I Tabell 37 har vi avgrenset fødselstidspunktet ytterligere, og sammenligner gjennomsnittlig mottatt tiltakspengebeløp for personer født i januar og februar med personer født i november og desember.

Tabell 37. Gjennomsnittlig årlig tiltakspengebeløp fordelt på varighet og tidlig/sen fødselsdag.

Antall kvartal på individstønad	Jan/feb (n=286)	Nov/des (n=315)
Fra 0 til 3 mnd	kr 11 382	kr 9 568
Fra 4 til 6 mnd	kr 29 899	kr 23 140
Fra 7 til 9 mnd	kr 55 369	kr 44 277
Fra 10 til 12 mnd	kr 73 042	kr 53 130
Total	kr 17 841	kr 14 468

Forskjellene i ytelse over høy og lav sats er tydeligere i Tabell 37, sammenlignet med Tabell 36. Gjennomsnittstallene reflekterer forskjeller i utbetaling, men differansen er noe mindre enn satsene skulle tilsi. Tabellene viser også at desto nærmere vi lar ungdommene komme hverandre i alder, jo mindre blir forskjellene i utbetaling. Imidlertid er det til sammen 601 ungdommer som har bursdag i januar og februar, mot 946 hvis vi også inkluderer mars og oktober. For de videre analysene ønsker vi å benytte ungdom født i første og siste kvartal.

Tabell 38 viser at det er ingen systematiske forskjeller i lengden på tiltakspengeperioden etter fødselskvartal for ungdommene. Tabellen benytter data fra alle årganger mellom 2009 og 2012. Tabell 38 viser også at det er svært få ungdommer som mottar tiltakspenger i seks måneder eller mer.

Tabell 38. Fordeling på antall måneder med tiltakspenger etter fødselskohort.

Antall kvartal på individstønad	Jan/mars	Okt/des	Total
Fra 0 til 3 mnd	359	362	721
Fra 4 til 6 mnd	87	72	159
Fra 7 til 9 mnd	10	17	27
Fra 10 til 12 mnd	16	23	19
Total	472	663	946
*p=0,213			

Analyser

I IV-regresjonsanalysene bruker vi to-steps OLS regresjon på dikotom avhengig variabel. Modellen er akkurat identifisert, med ett instrument for en endogen variabel (tiltakspengebeløpet). Fordi den avhengige variabelen er en dikotom variabel mellom 0 og 1, hvor 1 identifiserer det aktuelle utfallet, f.eks. være i arbeid, fullført videregående o.l., så estimerer vi her lineære sannsynlighetsmodeller.

Enkel lineær regresjonsanalyse

Vi starter med å vise OLS-regresjoner på sammenhengen mellom tiltakspenger og utfallsmålene, justert for varigheten av tiltaket målt som antall måneder (Tabell 39). Koeffisientene for tiltakspengebeløpet vil vise sammenhengen med utfallsmål, men kan potensielt over/underestimere effekten av tiltakspenger dersom variabelen ikke er eksogen, men også plukker opp uobservert heterogenitet knyttet til for eksempel tiltaksbehov og disposisjon for å foretrekke tiltak fremfor utdanning/arbeid. Imidlertid bør avgrensningen av utvalget bidra til at denne seleksjonsskjevheten har liten påvirkning på regresjonskoeffisienten.

Tabell 39. OLS-regresjon på utfallsvariablene. Hele utvalget.

	Januar				Året etter		
	I arbeid	På sosialhjelp	På tiltak	Arbeidssøker	I ordinær utdanning	Inaktiv	Fullført VGO
Individstønning i 1000 kroner	-0,0015	-0,002*	0,003*	0,003*	-0,002	0,0003	0,0001
	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Antall mnd på stønad	0,007	0,007	-0,006	-0,010	0,0294***	-0,014	-0,013*
	0,008	0,005	0,010	0,010	0,009	0,009	0,007
Konstant	0,193***	0,092***	0,353***	0,456***	0,213***	0,330***	0,120***
	0,014	0,009	0,017	0,017	0,015	0,016	0,012
N	2019	2019	2019	2019	2018	2019	1419

p-verdier: *0,05, **0,01, ***0,001

OLS-regresjonene viser at det er en veldig liten og ikke signifikant negativ korrelasjon mellom mottak av tiltakspenger og arbeidsdeltakelse, kontrollert for antall måneder på tiltak (Tabell 39). Å motta tiltakspenger har en signifikant og liten negativ korrelasjon med bruk av sosialhjelp i januar året etter man er blitt 19 år. Tiltakspenger har en svak, men signifikant, positiv korrelasjon med sannsynligheten for å være på tiltak eller å være arbeidssøker i januar påfølgende år, justert for lengden på tiltakspengeperioden. Mottak av tiltakspenger har ingen signifikant korrelasjon med sannsynligheten for å være i ordinært utdanningsløp, være helt inaktiv eller ha fullført videregående opplæring (VK II/Vg. 3) ett år etter normert studieprogresjon. Den siste analysen er betinget på at videregående ikke allerede var fullført, derfor er N noe lavere enn i de foregående modellene.

Retningen på koeffisienten for tiltakspenger er som forventet, gitt at personer som går lenge på tiltak har et høyere tiltaksbehov. Å kontrollere for antall måneder kan ikke kompensere fullt ut for tiltaksvarighet¹⁷. På utfallsvariablene for å fortsatt være i ordinær utdanning og for å ha fullført VGO er det antall måneder på tiltak som har den sterkeste effekten og koeffisienten er henholdsvis positiv og negativ. En rimelig tolkning kan være at tiltak kombineres med opplæring og av den grunn trekker man ut utdanningsløpet slik at elevene er fortsatt registrert som elever, men har ennå ikke fullført VGO.

¹⁷ Koeffisientene for antall måneder og tiltakspenger er begge signifikante og har samme retning i en bivariat regresjon. En høy korrelasjon mellom de to uavhengige variablene er sannsynlig årsak til at koeffisienten for antall måneder og tiltakspenger blir insignifikant og skifter fortegn i de trivariate regresjonene. Vif-statistikken for multikolaritet viser tall mellom 4 og 5. En vif-statistikk på 10 eller høyere regnes for å være toleransegrense.

Tabell 40. OLS-regresjon på utfallsvariablene. 1. og 4. kvartal.

	Januar				Året etter		
	I arbeid	På sosialhjelp	På tiltak	Arbeidssøker	I ordinær utdanning	Inaktiv	Fullført VGO
Individstønad i 1000 kroner	-0,001	-0,001	0,002	0,000	-0,001	0,000	0,001
	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Antall mnd på stønad	0,001	0,002	0,000	0,005	0,018	-0,006	-0,0208*
	0,011	0,007	0,014	0,014	0,012	0,013	0,009
Konstant	0,190***	0,0787***	0,353***	0,455***	0,209***	0,329***	0,136***
	0,019	0,013	0,024	0,025	0,021	0,023	0,017
N	946	946	946	946	946	946	674

p-verdier: *0,05, **0,01, ***0,001

Effektene er svakere og ikke-signifikante når vi ser på ungdom født i første og fjerde kvartal, men fortegnene viser at korrelasjonene går i samme retning (Tabell 40). De svakere og ikke-signifikante effektene kan tyde på at utvalgsstørrelse er et problem.

Vi har også gjort analysene for ungdom født i første og fjerde kvartal ved å benytte en probit-modell (ikke vist). Resultatene i denne analysen var like de vi har presentert i Tabell 40 når det gjelder retning og signifikans; Resultatene er med andre ord robuste for estimeringsmetode.

Instrumentvariabel regresjoner

Korrelasjonen mellom instrumentet (1. og 4. fødselskvartal) og tiltakspenger er -0,12. Shea's partielle R^2 er 0,04 og F-testen er 41,44 som er høyere enn tommelfingerregelen på 10,00 som brukes som terskelverdi for å bedømme når 2sls-estimatoren er pålitelig. Hvis F-verdien er lavere enn 10 kan det representere et problem (Cameron & Trivedi, 2009). Testene tilsier at instrumentet ikke er svakt.

Vi har tidligere argumentert for at effekten av tiltakspenger kan bli feilestimert på grunn av endogenitet. En av testene som gjøres etter instrumentvariabelregresjon er å sjekke hvorvidt variabelen som instrumenteres er beheftet med endogenitet. Nullhypotesen i testen er at variabelen er eksogen og den alternative hypotesen er at den er endogen. Signifikansnivået i samtlige endogenitetstester er over 0,05¹⁸, og antakelsen om at effekten av tiltakspenger er over-/underestimert i ordinær OLS er svekket. Det tyder på at endogenitet ikke er et stort problem i dette tilfellet, og i så måte vil OLS gi korrekte og mer effektive estimater av betydningen av tiltakspenger for videre tiltaksdeltakelse, utdanning og arbeid for vår populasjon av tiltaksdeltakere. En IV-regresjon sammenlignet med en OLS legger sterkere restriksjoner på data. For eksempel kan høye standardfeil i IV-regresjonen, sammenlignet med OLS-regresjonen, gjøre det vanskeligere å påvise signifikante resultater i IV-regresjonen, da IV-regresjonen er mer sensitiv for utvalgsstørrelse.

¹⁸ I arbeid ($p = 0,26$), På sosialhjelp ($p = 0,06$), på tiltak ($p = 0,74$), på NAV som tiltaksdeltaker/arbeidssøker ($p = 0,93$), I ordinær utdanning ($p = 0,94$) og inaktiv ($p = 0,77$).

Tabell 41. Resultater fra 2SLS IV-regresjon¹⁹, 2. stadium.

	Januar				Året etter		
	I arbeid	På sosialhjelp	På tiltak	Arbeidssøker	I ordinær utdanning	Inaktiv	Fullført VGO
Individstønad i 1000 kroner	0,009	0,009	-0,002	0,001	0,000	0,003	-0,001
	0,009	0,006	0,011	0,011	0,010	0,011	0,008
Antall mnd på stønad	-0,052	-0,055	0,020	0,000	0,015	-0,022	-0,008
	0,048	0,032	0,060	0,062	0,053	0,058	0,043
Konstant	0,175***	0,063***	0,359***	0,454***	0,207***	0,324***	0,140***
	0,024	0,015	0,029	0,030	0,026	0,028	0,020
N	946	946	946	946	946	946	674

*Tiltakspenger er instrumentert ved bursdag 1. og 4. kvartal. p-verdier: *0,05, **0,01, ***0,001

Instrumentvariabelregresjonen viser ingen signifikante sammenhenger mellom tiltakspengebeløp og utfallsvariablene (Tabell 41). På dette punktet er det dermed ikke avvik fra OLS-regresjonen for unge født i 1. og 4. kvartal (Tabell 40). Imidlertid har alle estimatene for tiltakspenger skiftet fortegn, med unntak av estimatet for arbeidssøker og inaktivitet. Instrumentvariabelanalysen estimerer effekten av å gå på høy sats over lang tid versus en høy sats i en kort tid. Analysen viser at det å tiltakspenger over en høyere sats er forbundet med en økt deltakelse i arbeid og å være mottaker av sosialhjelp. Det reduserer sannsynligheten for å være på tiltak og for å ha fullført videregående. IV-estimatene lite effektive og standardfeilen er større, eller omtrent like stor som koeffisienten. Å utvide utvalget til også å inkludere elever født i 3. kvartal reduserer størrelsen på standardfeilene marginalt, og endringen er ikke tilstrekkelig til at estimatene blir signifikante.

Oppsummering

Samlet sett viser resultatene fra OLS og IV-regresjonene at tiltakspenger ikke har noen åpenbar effekt på sannsynligheten for å fortsette på tiltak, motta sosialhjelp, ha drop-out fra videregående, delta i arbeidsmarkedet eller være inaktiv. Jevnt over er effektene små og/eller ikke signifikante. Som tidligere vist er modal alder for tiltakspengemottakere under 30 år omtrent 19 år (+/- ett år). Det er i denne aldersgruppen at tiltakspengestøtaden er antatt å ha de sterkeste negative insentivene i forhold til å trekke ungdom ut av ordinære utdanningsløp og over på tiltak. Våre resultater bidrar ikke til å styrke antakelsen om at det å få en høyere tiltakspengesats gir et ekstra insentiv for å bli tiltaksdeltaker, når vi ser på de som har mottatt høy sats over lang tid sammenlignet med å få en høy tiltakspengesats i kort tid.

Det er lagt veldig strenge inklusjonskriterier til grunn for studien. Det er de sterkeste ungdommene som kommer til VK II/Vg. 3, og som vist innledningsvis er det et mindretall av ungdom på tiltakspenger i den aktuelle alderskategorien som begynner dette klassetrinnet i året forut for at de mottar stønad. Ved å åpne for å ta inn flere unge kan sammenhengene se annerledes ut.

¹⁹ IV-regresjon med LIML (limited-information maximum likelihood) gir likt resultat som for 2SLS.

6. Oppsummering

I denne rapporten har vi gjort fire analyser for å vurdere virkningene av tiltakspengeordningen for unge mottakeres tilpasning til arbeid og utdanning: En kvalitativ analyse, en deskriptiv kvantitativ analyse, en regresjonsanalyse og en effektanalyse. Resultatene fra den kvalitative undersøkelsen er i hovedsak basert på data hentet inn i 2014, mens resultatene fra de kvantitative analysene er gjort med data for perioden 2003 til 2012. I det følgende vil vi oppsummere våre funn med hensyn til oppdragets hovedproblemstillinger.

Kjennetegn ved unge mottakere av tiltakspenger sammenliknet med annen ungdom

Den typiske tiltakspengemottakeren er en mann på 21 år som har mottatt stønad i 3-6 måneder mens han deltok på arbeidspraksis. Blant personer i alderen 20-24 år er også arbeidspraksis vanligst, men mellom en femtedel og en fjerdedel deltar også på opplæringstiltak. Dette dreier seg om ungdom som deltar på arbeidsmarkedskurs i regi av NAV eller ungdom som ikke har fullført videregående opplæring og som deltar i praksisnær opplæring i samarbeid med kommunen eller fylkeskommunen.

Tiltakspengemottakerne har generelt svak arbeidsmarkedstilknytning i året før de mottar stønad både i form av lav sysselsetting, korte arbeidsforhold og utbredt deltidsjobbing. Vi har vist at tiltakspengemottakerne skårer lavere på en rekke levekårsindikatorer enn annen sammenliknbar NAV ungdom, målt både for individet selv og for egne foreldre. Både tiltaksmottakerne og deres foreldre har lav utdanning og høy andel som mottar sosialhjelp. Dette kan tyde på at dårlige levekår og stønadsbruk kan gå i arv fra foreldre til barn.

Unge tiltakspengemottakeres tilpasning til utdanning og arbeid

NAV-veiledere, ansatte i ungdomsprosjekter og representanter fra OT som jobber tett med ungdom har i hovedsak gode erfaringer med bruk av tiltakspenger, mens noen representanter som arbeider «høyere oppe» i systemet er mer kritiske til bruk av tiltakspenger for ungdom. Våre informanternes erfaringer peker i det kvalitative materialet hovedsakelig i retning av at tiltakspenger fungerer godt når brukt på en hensiktsmessig måte og tilpasset den enkeltes situasjon med god oppfølging. Informantene er unisone når de sier at tiltakspenger bidrar til **at unge kommer ut av passivitet**. De forklarer dette med at forutsetningen for å få tiltakspenger jo er deltakelse i et aktivt tiltak. Informasjonen fra de kvalitative studiene tyder i hovedsak på at det er oppfølgingen som gis som har en virkning eller betydning, og ikke tiltakspengene i seg selv.

Generelt tyder intervjuene på at bruken av tiltakspenger i hovedsak har vært rettet mot unge som har falt ut av ordinært løp (skole eller arbeid). Det er få erfaringer formidlet til AFI som tyder på at tiltakspenger «**lokker**» **unge ut av skolen**; flere informanter peker på at tiltakene tvert imot brukes for å motivere ungdommene tilbake til skolen. Både ungdommer og andre informanter framhever at stønaden er lav og at det er vanskelig å leve på den alene. Samtidig beskriver de både den og alle andre økonomiske bidrag som betydningsfulle når situasjonen er at man har begrenset med midler å leve for.

Furuberg og Myklebø (2012) har også gjort kvalitativ forskning på dette feltet, og har kommet frem til liknende konklusjoner: De fleste av de 24 Nav-tilsatte som jobbet med oppfølging av unge arbeidssøkere i Furuberg og Myklebøs studie (2012) **trodde ikke at tiltakspengene trekker unge ut fra skolen eller hindrer dem i å gå tilbake på skolen igjen**²⁰. I tillegg hevdet informantene at det ikke dreide seg om så mye penger, særlig for dem som ikke bor hjemme, at arbeidspraksisen kun var tilbudt

²⁰ Det ble foretatt gruppeintervju med 24 NAV-veiledere fra 24 ulike kontorer i denne studien, se Furuberg, J. og Myklebø, S. (2012): *Tiltaksbruk for unge arbeidssøkjere*. Arbeid og Velferd nr 3, 61-82.

for en avgrenset periode, og at ungdommene skjønnte at det ikke fantes noe godt alternativ til å fullføre videregående opplæring.

Intervjuene vi har foretatt dokumenterer en klar endring i form av mindre tilgang til bruk av tiltakspenger i løpet av 2014 mange steder. Innstramningen beskrives som initiert ovenfra. Intervjuene gir inntrykk av at man fram til sommeren 2014 de fleste steder, men i beskjeden grad, har kombinert bruk av tiltakspenger med skolegang for noen elever. Inntrykkene fra intervjuene er at slike kombinasjoner sterkt har avtatt i løpet av 2014. Intervjuene gir inntrykk av at man høsten 2014 i all hovedsak benytter tiltakspenger bare for ungdom med store bistandsbehov (spesielt tilpasset innsatsbehov).

De multivariate kvantitative analysene for hele ungdomsgruppen mellom 16 og 30 år viser at tiltakspengemottakere i større grad enn referansegruppen vender tilbake til skolen etter en viss tid og fullføre denne, at de i mindre grad ser ut til å få fulltidsjobb, at de i noe større grad ser ut til å få deltidsjobb, og at de i større grad også får sosialhjelp 1, 3 og 5 år etter å ha fått tiltakspenger. Tiltakspengemottakerne har lavere inntekt enn referansegruppen. Vi finner ingen forskjeller i sannsynlighet for å være tilbake i NAV-systemet 1, 3 og 5 år etter avgang fra NAV mellom tiltakspengemottakerne og referansegruppen.

Effektstudien analyserer tiltakspengemottakere i alderen 18 til 19 år. Modal alder for tiltakspengemottakere under 30 år er 19 år (+/- ett år), det vil si at det er i denne aldergruppen vi finner den høyeste andelen tiltakspengemottakere blant dem vi har studert. Det er i denne aldersgruppen at tiltakspengestøtten er antatt å ha de sterkeste negative insentivene i forhold til å trekke ungdom ut av ordinære utdanningsløp og over på tiltak. Våre resultater bidrar ikke til å styrke antakelsen om at det å få en høyere tiltakspengesats gir et ekstra insentiv for å bli tiltaksdeltaker, når vi ser på de som har mottatt høy sats over lang tid sammenlignet med å få en høy tiltakspengesats i kort tid. Resultatene viser heller ikke at tiltakspengene har noen åpenbar effekt på sannsynligheten for å fortsette på tiltak, motta sosialhjelp, ha drop-out fra videregående, delta i arbeidsmarkedet eller være inaktiv. Jevnt over er effektene små og/eller ikke signifikante. Disse funnene er med andre ord i tråd med hovedinntrykkene i de kvalitative undersøkelsene vi har gjennomført.

7. Konklusjon

Bruk av tiltakspenger ser i seg selv ikke ut til å ha betydningsfull effekt på unges tilpasning til utdanning eller arbeid. Undersøkelsen indikerer i stedet at eventuelle effekter er mer knyttet til kvaliteten på tiltaket og oppfølgingen som gis enn til selve stønaden. Unge mottakere av tiltakspenger framstår i hovedsak som en gruppe som i større grad enn andre ungdommer på NAV-tiltak og annen sammenlignbar ungdom skårer lavt på en rekke levekårsindikatorer. Unge som mottar tiltakspenger er med andre ord en spesielt utsatt gruppe.

Undersøkelsen gir for øvrig indikasjoner i retning av at:

- Innskrenkning i bruk av tiltakspenger kan føre til økning i sosialhjelp.
- Skolenes evne til å tilrettelegge opplæringsløp som er tilpasset elever som sliter kan ha betydning for bruk av og opplevd behov for en slik stønad. Bedre tilrettelegging og skoleintern oppfølging vil kunne føre til et lavere behov for alternative tiltak for ungdommer som sliter på skolen. En økt mulighet til å kunne ta elever som har falt ut av et fag inn igjen i løpet av samme skoleår vil kunne være til hjelp for flere av disse ungdommene.
- Færre muligheter for bruk av tiltakspenger medfører at OT, NAV-veiledere og andre må utvikle andre metoder for å motivere ungdom til praksislæring. Dette kan innebære at skolene og NAV hver for seg eller i fellesskap må bli bedre på å etablere tilpassede praksiser med tilstrekkelig oppfølging av den enkelte elev.

Vedlegg Tiltakskoder

Tiltakskode	Tiltaksnavn	Tiltaksgruppe
****	Ikke Servicebehov	Ikke service
30	Enkeltarbeidsplasser	Annet
41	Arbeidstreningsgrupper (YH)	Annet
51	Forsøksiltak	Annet
70	KAJA, miljødept, målgruppe 3	Annet
71	KAJA, sosialdept, målgruppe 2	Annet
73	KN-UNION, SKAP	Annet
74	Fleksibel jobb, fast ansatt	Annet
84	SKAP -M	Annet
96	IFF, introduksjonsprogram for fremmedspråklige	Annet
AN	Yrkeshemmede, uspesifisert tiltak	Annet
ANDRE	Andre som mottar service	Annet
ASV	Arbeidssamvirke (ASV)	Annet
ATG	Arbeidstreningsgrupper	Annet
DIVTILT	Diverse tiltak	Annet
EE	Eget erverv, yrkeshemmede	Annet
ET	Personer under etablering, med dagpenger	Annet
ETAB	Egenetablering	Annet
EU	Arbeidssøkere på EØS-vilkår med norske dagpenger	Annet
FUNKSJASS		Annet
IMELD	Arbeidssøkere, ikke sendt meldekort	Annet
IP	Delvis ledige, ikke permitterte	Annet
IT	Jobbskiftesøkere	Annet
JOBBSKAP	Jobbskapingsprosjekter	Annet
KAT	Formidlingstjenester	Annet
KURS	Andre kurs	Annet
PE	Delvis ledige, permitterte	Annet
PF	Delvis ledige, permitterte fra fiskeind.	Annet
RARBS	Reaktiviserte prearbeidssøkere	Annet
SPA	Spa prosjekter	Annet
TILPERBED		Annet
UTLAND	Arbeidssøkere uten arbeid, i utlandet	Annet
VS	Delvis ledige, med ventestønad	Annet
VURDU	Sykmeldt uten arbeidsgiver	Annet
JOBBFOKUS	Prosjekt Jobbfokus	Annet, event jobbklubb
ABIST	Arbeid med bistand (AB)	Arbeid med bistand
ABOPPF	Arbeid med bistand A oppfølging	Arbeid med bistand
ABTBOPPF	Arbeid med bistand B	Arbeid med bistand
ABUOPPF	Arbeid med bistand A utvidet oppfølging	Arbeid med bistand
16	Arbeidspraksis	Arbeidspraksis
18	Praksisplass/fadderordning, off., flyktn./innvandrere	Arbeidspraksis
58	Praksisplass/fadderordning, priv., generell	Arbeidspraksis

59	Praksis plass/fadderordning, priv., flyktn./innvandrere	Arbeidspraksis
86	Praksis plass/fadderordning priv.sektor, 2*80 uker	Arbeidspraksis
HO	Hospitering, yrkeshemmede	Arbeidspraksis
HOSP	Hospitering	Arbeidspraksis
PRAKSKJERM	Arbeidspraksis i skjermet virksomhet	Arbeidspraksis
PRAKSORD	Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	Arbeidspraksis
ARBDGNSM		Arbeidsrettet rehabilitering
ARBRDAGSM		Arbeidsrettet rehabilitering
ARBRRDOGN		Arbeidsrettet rehabilitering
ARBRRHBAG	Arbeidsrettet rehabilitering	Arbeidsrettet rehabilitering
ARBRRHBSM	Arbeidsrettet rehabilitering - sykmeldte	Arbeidsrettet rehabilitering
ARBRRHDAG		Arbeidsrettet rehabilitering
OPPFI	Helserelatert arbeidsrettet oppfølging i NAV	Arbeidsrettet rehabilitering
AMBF1	AMB Avklaring (fase 1)	Avklaring
AVKLARAG	Avklaring	Avklaring
AVKLARKV	Avklaring av kortere varighet	Avklaring
AVKLARSP	Avklaring - sykmeldt arbeidstaker	Avklaring
AVKLARSV	Avklaring i skjermet virksomhet	Avklaring
AVKLARUS	Avklaring	Avklaring
27	Bedriftsinternt miljøarbeid, tilskudd	Bedriftsintern opplæring
BIO	Bedriftsintern opplæring (BIO)	Bedriftsintern opplæring
UTBHLETTPS	Utredning/behandling lettere psykiske lidelser Utredning/behandling lettere psykiske og sammensatte lidelser	Helsemessig utredn/behandling
UTBHPSLD		Helsemessig utredn/behandling
UTBHSAMLI		Helsemessig utredning/behandling
ITGRTILS	Integreringstilskudd	Integreringstilskudd
AMBF2	Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift	Kvalifisering i arb
11	Lønnstilskudd pers. over 60 år	Lønnstilskudd
12	Lønnstilskudd	Lønnstilskudd
13	Lønnstilskudd ungdom u/25	Lønnstilskudd
14	Lønnstilskudd langtidsledige	Lønnstilskudd
34	Lønnstilskudd for YH - formidling	Lønnstilskudd
48	Bedriftsintern attføring, lønnstilskudd	Lønnstilskudd
49	Lønnstilskudd under A-trygden	Lønnstilskudd
98	Lønnstilskudd for yrkeshemmede	Lønnstilskudd
FLEKSJOBB	Fleksibel jobb - lønnstilskudd av lengre varighet	Lønnstilskudd
LONNTIL	Tidsbegrenset lønnstilskudd	Lønnstilskudd
LONNTILL	Lønnstilskudd av lengre varighet	Lønnstilskudd
LONNTILS	Lønnstilskudd	Lønnstilskudd
REAKTUFOR	Lønnstilskudd - reaktivisering av uførepensjonister	Lønnstilskudd
TIDSUBLONN	Tidsubestemt lønnstilskudd	Lønnstilskudd
UFØREPENLØ	Uførepensjon som lønnstilskudd	Lønnstilskudd
FT	Yrkeshemmede i uspesifisert 2543-tiltak	Nedsatt arbeidsevne, ikke på tiltak
HF	Yrkeshemmede i handlingsplanleggingsfase	Nedsatt arbeidsevne, ikke på tiltak
KF	Nedsatt arbeidsevne i kartleggingsfase	Nedsatt arbeidsevne, ikke på tiltak
KF115	Yrkeshemmede i kartleggingsfase, innvilget §11-5	Nedsatt arbeidsevne, ikke på tiltak
NO	Nedsatt arbeidsevne, behov for oppfølgingsvedtak	Nedsatt arbeidsevne, ikke på tiltak

NP	Nedsatt arbeidsevne, oppfølgingsvedtak om tiltak, behov for plan	Nedsatt arbeidsevne, ikke på tiltak
NU	Nedsatt arbeidsevne, oppfølgingsvedtak uten behov for tiltak	Nedsatt arbeidsevne, ikke på tiltak
NV	Nedsatt arbeidsevne, oppfølgingsvedtak om tiltak, godkjent plan	Nedsatt arbeidsevne, ikke på tiltak
SOK115	Nedsatt arbeidsevne som søker 11-5	Nedsatt arbeidsevne, ikke på tiltak
UA	Yrkeshemmede under utredning i annenlinjen	Nedsatt arbeidsevne, ikke på tiltak
UU	Yrkeshemmede under utredning	Nedsatt arbeidsevne, ikke på tiltak
VF	Nedsatt arbeidsevne i ventefase for tiltak	Nedsatt arbeidsevne, ikke på tiltak
VF115	Nedsatt arbeidsevne i ventefase for tiltak, innvilget \$11-5	Nedsatt arbeidsevne, ikke på tiltak
VT	Yrkeshemmede som venter på tiltak	Nedsatt arbeidsevne, ikke på tiltak
43	Jobbklubber, eksterne	Oppfølging
44	Jobbklubber, etatsinterne	Oppfølging
INDOPPFAG	Oppfølging	Oppfølging
INDOPPFOLG	Individuelt oppfølgingstiltak	Oppfølging
INDOPPFSP	Oppfølging - sykmeldt arbeidstaker	Oppfølging
JOBBBONUS	Jobbklubb med bonusordning	Oppfølging
JOBBK	Jobbklubb	Oppfølging
JOBBKLUBB	Intern jobbklubb	Oppfølging
MENTOR	Mentor	Oppfølging
VURDI	Sykmeldt, oppfølging på arbeidsplassen	Oppfølging
22	AMO, generell	Opplæring
23	AMO, innvandrere	Opplæring
24	AMO, Intro	Opplæring
83	AMO kursstønning, 2*80 uker	Opplæring
AM	AMO for yrkeshemmede	Opplæring
AMO	Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)	Opplæring
AMOB	Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) i bedrift	Opplæring
AMOE	Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) enkelt plass	Opplæring
AMOY	Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) nedsatt arbeidsevne	Opplæring
NETTAMO	Nettbasert arbeidsmarkedsopplæring (AMO)	Opplæring
SK	Skoleelever med dagpenger	Opplæring
UTDPERMVIK	Utdanningspermisjoner	Opplæring
UTDYRK	Utdanning	Opplæring
VIKARBLED	Utdanningsvikariater	Opplæring
10	Sysselsettingstiltak i vegsektoren	Sysselsettingstiltak, permisjoner og vikariater
60	Vikar plass, off., off.	Sysselsettingstiltak, permisjoner og vikariater
61	Vikar plass, priv.	Sysselsettingstiltak, permisjoner og vikariater
SYSSLANG	Sysselsettingstiltak for langtidsledige	Sysselsettingstiltak, permisjoner og vikariater
SYSSOFF	Sysselsettingstiltak i offentlig sektor for yrkeshemmede	Sysselsettingstiltak, permisjoner og vikariater
VI	Vikarer tilknyttet vikartjenesten	Sysselsettingstiltak, permisjoner og vikariater
YHEMMOFF	Sysselsettingstiltak for yrkeshemmede	Sysselsettingstiltak, permisjoner og vikariater
PV	Produksjonsverksted (PV)	Tilrettelagt arbeid
AMBF3	Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift	Tilrettelagt arbeid
TILRETTEL	Tilrettelegging for arbeidstaker	Tilrettelagt arbeid (TIA)
TILRTILSK	Tilrettelegging	Tilrettelagt arbeid (TIA)

VASV	Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet	Tilrettelagt arbeid (VTA)
VATIAROR	Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet	Tilrettelagt arbeid (VTA)

Arbeidsforskningsinstituttet 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.



Arbeidsforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Postboks 4 St. Olavs plass
0130 Oslo
Telefon 23 36 92 00
www.afi.no