

Masteroppgave

NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige
universitet
Fakultet for samfunnsvitenskap
og teknologiledelse
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Erika Louise Ross

**«Øker arbeidsmarkedstiltak
sannsynligheten for at
sosialhjelpsmottakere kommer
i jobb eller utdanning?»**

Masteroppgave i statsvitenskap

Trondheim, våren 2014

Forord

Denne masteroppgaven markerer at jeg snart er ferdig med min femårige lektorutdannelse i samfunnsfag ved NTNU. Det har vært en spesiell erfaring å komme i land med dette arbeidet som fikk en nokså uventet vending midt i prosessen. Da jeg én måned før innlevering fikk beskjed fra NSD om at det var gjort feil i uttrekket av respondenter, måtte jeg starte på nytt med ei ny datafil og med et betydelig mindre utvalg. Til tross for disse begrensningene, valgte jeg å gjennomføre arbeidet som opprinnelig planlagt. NSD har sterkt beklaget, og i forbindelse med utlevering av nye data, fikk jeg utrolig god hjelp av Eirik Vestrheim ved NSD. NSD er ikke ansvarlig for de analyser eller fortolkninger som er gjort i denne oppgaven. Strev og uventede hendelser til tross, dette masterarbeidet har vært en lærerik prosess og det er mange som kan takkes. Takk til min veileder Jon Arve Nervik som har fulgt meg gjennom denne prosessen, og til Arild Blekesaune som innledningsvis hjalp meg med å gjøre registerdata forskbare for min problemstilling.

En stor takk til pappa, for hans gode råd, kunnskap og betraktninger om arbeidsmarkedstiltak og NAV. Mamma, du har vært uvurderlig som både «veileder» og omsorgsperson.

Arbeidet har også vært strabasiøst på hjemmefronten, så derfor en stor takk til min kjære Torbjørn – du har virkelig vært en god støtte dette halvåret.

Til slutt vil jeg benytte muligheten til å takke jentene mine på lektorstudiet. Dere har bidratt til utrolig mange gode opplevelser og minner som jeg alltid vil huske. Når vi nå spres for alle vinder er det godt å vite at jeg alltid vil ha dere.

Erika Louise Ross

Trondheim, juni 2014.

Sammendrag

Denne studien ser på om deltakelse på arbeidsmarkedstiltak bidrar til å øke sannsynligheten for jobb- og utdanning for sosialhjelpsmottakere i Norge. Problemstillingen og hypotesene som lå til grunn for undersøkelsen baserte seg på tidligere forskning og rapporter om kjennetegn ved sosialhjelpsmottakere og deres forhold til arbeidsmarkedet. Det empiriske grunnlaget og funnene er basert på registerdata gjennom av Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste. Sosialhjelpsmottakere som deltok i ett eller flere arbeidsmarkedstiltak i perioden 2006-2010, ble sammenlignet med de som var registrert som ledige i aktuelle periode. Studien har også hatt fokus på og undersøkt betydningen av andre faktorer som vi vet påvirker jobbsannsynlighet. Hovedfunnene i studien kan tyde på at det å delta på arbeidsmarkedstiltak gir sosialhjelpsmottakere en noe økt sjanse for å komme i arbeid og /eller utdanning, men at dette avhenger av alder på deltakerne. Interessant nok viste funnene en motsatt effekt for gruppen 18-24 år sammenlignet med aldersgruppen 25-45 år. I sistnevnte gruppe hadde tiltaksdeltakerne dobbelt så stor sjanse for å komme i jobb eller utdanning sammenlignet med de som ikke hadde vært på tiltak (kontrollgruppa). I aldersgruppa 18-24 år hadde tiltaksgruppa 50 prosent mindre sjanse for å komme i arbeid eller utdanning sammenlignet med jevnaldrende i kontrollgruppa. I supplerende analyser tydet funnene på at en relativt større andel av tiltaksdeltakerne med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn kom i arbeid eller utdanning i 2011 enn hos ikke-vestlige som ikke hadde deltatt på tiltak. Den samme tendensen ser ut til å gjelde for de deltakerne som har mottatt sosialhjelp i 6 eller flere måneder i løpet av et år, sammenlignet med de med lik bakgrunn i kontrollgruppen.

Innholdsfortegnelse

Forord	i
Sammendrag	iii
Liste over tabeller og figurer	vii
1.0 Innledning.....	1
1.1 Problemstilling	3
1.2 Data og metode.....	3
1.3 Begrepsbruk og begrepsavklaring	4
1.4 Videre oppbygging av studien.....	5
2.0 Politisk og samfunnsmessig bakgrunn	7
2.1 Arbeidslinja	7
2.2 Økonomisk sosialhjelp	8
2.3 Arbeidsmarkedstiltak	9
3.0 Teori og tidligere forskning.....	13
3.1 Institusjonelle-administrative forklaringer på arbeidsmarkedstilknytning	13
3.1.1 Økonomiske perspektiver.....	13
3.1.2 Administrative perspektiver	14
3.1.3 Institusjonelle perspektiver	16
3.2 Strukturelle og sosio-økonomiske forklaringer	17
3.2.1 Utstøtingsmodellen.....	18
3.2.2 Korpis årsaksmodell	18
3.3 Individforklaringer	19
3.3.1 Alder som forklaring	19
3.3.2 Kjønn og familiær status som forklaring.....	20
3.3.3 Utdanning som forklaring	21
3.3.4 Arbeidserfaring og arbeidsledighetsperiode som forklaring.....	22
3.3.5 Opprinnelsesregion som forklaringsvariabel	23
4.0 Datamateriale og metode.....	25
4.1 Datagrunnlag og utvalg	25
4.1.1 Metodiske utfordringer ved datasettet.....	26
4.2 Reliabilitet og validitet	27
4.2.1 Metodiske utfordringer ved effektevalueringer.....	28
4.3 Måleinstrumenter og variabler	30

4.3.1 Uavhengige variabler	30
4.3.2 Avhengig variabel	31
4.4 Analyser og statistikk	32
4.4.1 Tabellanalyse.....	32
4.4.2 Logistisk regresjonsanalyse og avhengig variabel	32
5.0 Resultater.....	35
5.1 Faktorer som kan påvirke jobb- og utdanningssannsynlighet	35
5.2 Er det noe som indikerer seleksjon til tiltaksgruppen?	37
5.3 Hvor mange kommer i jobb eller utdanning?.....	41
5.4 Effekten av arbeidsmarkedstiltak på sannsynlighet for jobb eller utdanning	42
5.4.1 Hvilken effekt har tiltaksdeltakelse for jobb- eller utdanningssannsynlighet korrigert for andre forhold?.....	45
5.4.2 Har ulike grupper ulik effekt av tiltaksdeltakelse?.....	46
5.4.3 Uavhengige variabelers effekt på jobb- og utdanningssannsynlighet.....	48
6.0 Diskusjon.....	51
6.1 Hvilken effekt har tiltaksdeltakelse på jobb- og utdanningssannsynlighet?	51
6.2 Uavhengige variabelers effekt på jobb- og utdanningssannsynlighet.....	52
6.3 Hvordan er status for mottak av sosialhjelp i 2011?	56
7.0 Øker arbeidsmarkedstiltak sannsynligheten for at sosialhjelpsmottakere kommer i jobb eller utdanning?	59
7.1 Hvor mange kommer i jobb eller utdanning?.....	60
7.2 Seleksjon eller politiske målgrupper?	60
7.3 Hvilke andre faktorer påvirker sosialhjelpsmottakernes jobb- og utdanningssannsynlighet?.....	61
7.4 Kritikk av studien og videre forskning	62
Litteraturliste	A
Appendiks.....	E
A. Oversikt over variabelkodingene.....	E
B. Øvrige tabeller fra bivariat analyse	G
C. Testede variabler.....	I
D. Test av forutsetninger for logistisk regresjon.....	K

Liste over tabeller og figurer

Figur 1: Formålet med arbeidsmarkedstiltak.....	11
Figur 2: Forløpsregistrering av tiltak og sysselsetting i form av arbeid eller utdanning.....	26
Figur 3: Andel i jobb eller utdanning, og i aktivitet totalt per 31.12 2011. Prosent av tiltaksgruppe/kontrollgruppe.....	42
Tabell 1: Bivariat analyse. Odds ratio (med 95 % konfidensintervall) for å være sysselsatt eller i utdanning i 2011 etter ulike mulige forklaringsvariabler, ujustert.....	36
Tabell 2: Forskjeller i kjønn, alder, utdanning, familiær status mellom tiltaksdeltakere og ikke-deltakere.....	38
Tabell 3: Forskjeller i landbakgrunn, opprinnelsesregion, bostedsregion, sosialhjelpshistorikk og pensjonspoeng mellom tiltaksdeltakere og ikke-deltakere.....	40
Tabell 4: Fordeling jobb og utdanning for tiltaksgruppe og kontrollgruppe. Prosent av tiltaks- eller kontrollgruppe.....	41
Tabell 5: Multivariat analyse Odds ratio (med 95 % konfidensintervall) for å være sysselsatt eller i utdanning per 31.12.2011, avhengig av tiltak eller ledighet i perioden 2006-2010.....	44
Tabell 6: Multivariat analyse med samspill av variablers påvirkning på jobb- og utdanningssannsynlighet 31.12 2011.....	47
Tabell 7: Forenklet tabell av odds ratio (med 95 % konfidensintervall) for å være sysselsatt eller i utdanning per 31.12.2011, avhengig av tiltak eller ledighet i perioden 2006-2010 og alderskategorier.....	48

Antall ord: 20 605

1.0 Innledning

I Norge har vi et utbygd velferdssystem, som skal sørge for at ingen faller utenfor. Arbeidskraften er samfunnets viktigste ressurs, og grunnlaget for velferdssystemet vårt legges gjennom befolkningens arbeid. Det er derfor viktig å legge til rette for høy yrkesdeltaking – vi må lykkes med «arbeidslinja» for å kunne opprettholde velferdsnivået, også fordi befolkningen eldes (NOU 1999:13). Av den grunn, har det blitt et politisk fokus mot arbeidsmarkedstiltak som strategi for å få flere i jobb.

Sosialhjelp er en såkalt passiv ytelse, og i 2012 var det 114 804 sosialhjelpsmottakere, hvorav 46 046 hadde dette som viktigste kilde til livsopphold (SSB 2013). Satsingen på målrettede arbeidsmarkedstiltak for langtids sosialhjelpsmottakere har vært et av hovedtiltakene i «Tiltaksplan mot fattigdom» (St.meld. nr. 6, 2002-2003), og satsingen ble videreført i «Handlingsplan mot fattigdom» (Vedlegg til St.prp. nr. 1, 2006-2007), hvor en vil føre en målrettet politikk med tiltak for å styrke arbeidslivstilknytningen for de som står lengst fra arbeidsmarkedet. I tiltaksplanen beskrives dette videre i detalj:

«Flertallet av personer som lever i fattigdom over lengre tid er ikke i arbeid eller arbeider kun sporadisk. Hovedinnsatsen skal derfor rettes inn mot å gjøre disse personene bedre i stand til å forsørge seg selv gjennom eget arbeid. Både velferdstjenestene og stønadsordningene skal rettes inn mot dette målet»

(St.meld. nr. 6 2002-2003:5).

En slik satsning bør evalueres, og i stortingsmeldingen *Vilje til forskning* (St.meld.nr.20 (2004-2005):12) skriver regjeringen at det er et særlig mål at velferdspolitikken er basert på forskningsbasert kunnskap. Det er ikke tilstrekkelig å se på hvor mange av tiltaksdeltakerne som kommer i arbeid, man må også ha et mål på om suksessen kan tilskrives tiltaket i seg selv. Det er et behov for forskning på tiltakene rettet mot sosialhjelpsmottakere, for å få kunnskap om hva som fungerer, og hvordan man kan utnytte ressursene best mulig.

Dahl og Lorentzen (2005) beskriver at forskning på arbeidsmarkedstiltak rettet mot sosialhjelpsmottakere ikke har blitt prioritert. Det finnes likevel noen evalueringer som har sett på denne gruppen, blant annet Pedersen (1993), Nervik (1997), Moe (2000), Dahl (2003), Dahl & Lorentzen (2005). I tillegg har Schafft og Spjelkavik (2006) gjort en evaluering av *Tiltakssatsingen*, en satsing med et ekstra fokus på unge, enslige forsørgere, innvandrere, langtidsmottakere av sosialhjelp og tidligere straffede. Denne rapporten ble videre fulgt opp av en «Ny evaluering av Tiltakssatsingen for sosialhjelpsmottakere», en AFI-rapport fra 2010

av Schafft, Skardhamar og Zhang. I 2008 ble Kvalifiseringsprogrammet (KVP) innført, som en videreføring av satsningen mot sosialhjelpsmottakere, og særlig de som hadde hatt økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre tid. Også Schaffts & Spjelkaviks (2011) evaluering av KVP har derfor vært av interesse.

Tidligere forskning tyder på at arbeidsmarkedstiltakene rettet mot sosialhjelpsmottakere kun har små, om noen effekt på jobb- og utdanningssannsynlighet (Bla. Nervik 1997; Lødemel & Johannesen 2005; Schafft m.fl. 2010). Imidlertid fremhevet flere av disse evalueringene at et godt samarbeid mellom sosialkontor og arbeidsmarkedsetaten var viktig for tiltakseffekten. NAV-reformen i 2006 skulle bidra til nettopp en samordning av disse etatene.

Det er i liten grad gjort evalueringer av tiltak for sosialhjelpsmottakere etter NAV-reformen ble innført. Det er flere grunner til at denne studien er aktuell. En evaluering av deltakere på tiltak etter 2006, kan gi en viss innsikt i om samordningen mellom etatene har bedret tiltakseffekten. I tillegg er vi som nevnt avhengig av en høy yrkesdeltakelse i framtiden, noe som krever en kontinuerlig evaluering av hvordan vi best kan legge til rette for dette. En svakhet ved noen av de tidligere studiene er at de har målt effekten av tiltakene få år etter deltakelse (Bla. Schafft & Spjelkavik 2006). I denne studien er det inkludert tiltaksdeltakere fra 2006 til 2010, og med et måletidspunkt i 2011 vil vi dermed både få et bilde av både de mer kortsiktige og langvarige effektene av tiltaksdeltakelse.

Det kan være mange faktorer som påvirker et individs mulighet til å komme i jobb etter en periode som sosialhjelpsmottaker. I denne studien er Nerviks (1997) inndeling av forklaringer på klientløpebaner i tre ulike nivå benyttet for strukturens skyld. De institusjonelle-administrative forklaringene viser til at sider ved velferdsbyråkratiet påvirker sosialhjelpsløpet. De strukturelle og sosio-økonomiske forklaringene hevder at det er sider ved samfunnet som gjør at enkelte havner utenfor arbeidsmarkedet. Individforklaringene legger derimot vekt på at det er sider ved individet som påvirker dets muligheter til å komme seg ut av velferdsbyråkratiet. Disse forklaringene er knyttet opp mot tidligere forskning, og har lagt føringer for valg av de variabler som ble inkludert i analysen for å gi et best mulig bilde av tiltakseffekten.

1.1 Problemstilling

Når man skal formulere en problemstilling i en effektevaluering, er det nødvendig å ha en tydelig avklaring for hva man skal måle som suksesskriterium. Målet med arbeidsmarkedstiltak fra politisk hold er blant annet å gjøre sosialhjelpsmottakerne i bedre stand til å kunne forsørge seg selv gjennom eget arbeid, bidra til økt økonomisk selvstendighet og på denne måten redusere fattigdom. Dette vil videre kunne føre til en bedre livskvalitet for deltakerne. Mens noen evalueringer har målt suksess ut fra om tiltaksdeltakerne har blitt mer økonomisk selvstendig etter arbeidsmarkedstiltaket (Dahl & Lorentzen 2005; Schafft m.fl. 2010), antas at også det å være i arbeid eller utdanning etter endt tiltaksdeltakelse vil kunne defineres som kriterier for «suksess».

Problemstillingen min er derfor følgende:

Øker arbeidsmarkedstiltak sannsynligheten for at sosialhjelpsmottakere kommer i jobb eller utdanning?

For å belyse dette spørsmålet, har jeg også sett på noen underliggende problemstillinger som kan si noe om hvor godt arbeidsmarkedstiltakene fungerer:

- Hvor mange kommer i jobb eller i utdanning i forhold til kontrollgruppa?
- Er det forskjeller mellom tiltaksgruppen og kontrollgruppen når det gjelder egenskaper som kan påvirke jobb- og utdanningssannsynlighet?
- Er det noe som indikerer at enkelte grupper har bedre utbytte av tiltaksdeltakelse med tanke på jobb- og utdanning ved registreringsdato?
- Hvilke andre faktorer påvirker jobb- og utdanningssannsynlighet for sosialhjelpsmottakere?

1.2 Data og metode

I denne studien er det benyttet registerdata fra forløpsdatabasen FD-Trygd, fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Databasen inneholder data om enkeltindividets bevegelser gjennom ulike trygdeordninger og tiltaksdeltakelse, samt variabler knyttet til demografi, utdanning og arbeidsstatus. Disse opplysningene er hentet fra NAV, Statistisk Sentralbyrå (SSB) og Skattedirektoratet. Utvalget som benyttes, består av 1107 sosialhjelpsmottakere mellom 18 og 62 år, bosatt i Norge i perioden 2008-2011. I en effektevaluering av denne typen, vil effekten avgjøres av *hvordan det ville gått med deltakerne, dersom de ikke hadde deltatt*. I denne sammenhengen er vi derfor avhengig av en kontrollgruppe, som ikke har deltatt på tiltak og som kan gi forskjell i utfall ved måletidspunktet. Gitt at deltakere og kontrollgruppe er like før tiltak, kan utfallseffekt i

simpelhet defineres ved forskjellen mellom utfallet for deltakere og utfallet for ikke-deltakere (Mohr 1995:1). For å besvare problemstillingen ble det benyttet bivariat samt multivariat logistisk regresjon. Utvalg og metode beskrives mer i detalj i kapittel 5.

1.3 Begrepsbruk og begrepsavklaring

Oppgavens fokus er sosialhjelpsmottakere som deltar på arbeidsmarkedstiltak. Hva som menes med sosialhjelp, presenteres i kapittel 2.2. Begrepene *arbeidsmarkedstiltak* og *tiltak* brukes om hverandre, og viser i denne studien til de konkrete arbeidsmarkedstiltakene som presentert i kapittel 2.3.

Med *deltakere* menes i denne sammenhengen de som har deltatt på tiltak i løpet av perioden 2006-2010. *Utvalg* viser derimot til det totale utvalget som inkluderer både tiltaksdeltakere og kontrollgruppen. For kontrollgruppens del, benyttes både begrepene «ikke-deltakere» og «kontrollgruppe», og delvis også «ledige». Begrepet «ledige» viser til at kontrollgruppen ikke har deltatt på tiltak i perioden 2006-2010. Begrepene *brukere* og *klienter* blir brukt om hverandre i teoridelen, og viser til de personene som benytter seg av velferdstjenester.

I analysen benytter jeg meg av begrepet *effekt* i målingen av tiltakets suksess. Overgang til jobb defineres som å være registrert som i jobb i en gitt måned. Det tas ikke hensyn til hvor lenge de har vært i jobb. Det skilles ikke på heltid eller deltid, og ved noen arbeidsmarkedstiltak, som blant annet lønnstilskudd, vil personen også registreres i arbeidstakerregisteret som i jobb. Begrepene *sysselsetting*, *jobb* og *arbeid* er benyttet om hverandre. I analysedelen er begrepet «i aktivitet» benyttet for å beskrive de som er registrert i arbeid eller i utdanning, eller begge deler.

For å kunne forenkle fremstillingen av effekt av landbakgrunn, er det nødvendig med en inndeling av landene i kategorier. I statistikken har det vært vanlig å dele mellom vestlig og ikke-vestlig, hvor det innen sosialhjelpsforskning er vanlig å kategorisere de fra Norge, Norden, Vest-Europa, Nord-Amerika og Oseania som «vestlig», mens de fra Øst-Europa og Afrika, Tyrkia, Sør- og Mellom Amerika inngår i kategorien «ikke-vestlig innvandrere» (Bla. Schafft & Skardhamar 2006). Ifølge SSB er begrepene «vestlig» og «ikke vestlig» begrep som har gått ut på dato, noe de begrunner blant annet med at ordet «ikke-vestlig» gir inntrykk av en mangel eller fravær av noe, at de er negativt ladet (Høydahl 2008). De mener at innvandrere i større grad skal grupperes etter verdensdeler eller enkeltland i statistikk og analyser. I denne studien har jeg likevel valgt å gå ut fra den gamle inndelingen, både fordi det gjør fremstillingen enklere, og fordi datasettet fra NSD beskriver landbakgrunn i

kategorier som ligger nærmere opp mot den gamle inndelingen. Det gjør det også enklere å knytte funnene fra denne studien, opp mot funnene i tidligere forskning som benytter disse begrepene, som Schafft m.fl. (2010). Begrepet «innvandrere» viser for begge kategorier til første generasjonsinnvandrere.

For å definere hvem som er langtidsmottakere av sosialhjelp, har jeg gått ut fra Schaffts m.fl.(2010) definisjon, og tilpasset det mine data. Som krav for å være en langtidsmottaker, har jeg satt at de har mottatt sosialhjelpsstønad i 6 måneder eller mer i løpet av et år, en eller flere ganger i perioden 2005-2010. På denne måten fanger man opp dem som har en historie med langtidsmottak og de som faller inn under denne kategorien i analyseperioden 2006-2010.

1.4 Videre oppbygging av studien

Denne oppgaven består av 6 hovedkapitler oppdelt i ulike underkapitler, i tillegg til innledningen (kap. 1). I kapittel 2 blir den politiske og samfunnsmessige bakgrunnen for arbeidsmarkedstiltak og sosialhjelp beskrevet. I kapittel 3 beskrives det teoretiske grunnlaget og tidligere forskning om både tiltakseffekter og hva som påvirker jobbsannsynligheter for sosialhjelpsmottakere. Dette utgjør grunnlaget for valg av metode og analytisk tilnærming. Kapittel 4 er en gjennomgang av datagrunnlaget i oppgaven og de kvantitative metodene som ble benyttet i oppgaven. I kapittel 5 blir resultatene fra de bivariate og multivariate analysene presentert. Disse resultatene vil videre diskuteres og drøftes opp mot tidligere forskning og teoretiske perspektiv i kapittel 6. Kapittel 7 er oppgavens avslutning med oppsummering og konklusjon av funnene jeg har gjort i løpet av forskningsarbeidet, ut fra underspørsmålene jeg har stilt til problemstillingen. Her gjør jeg også rede for styrker og svakheter i egen studie samt noen refleksjoner om videre forskning på feltet.

2.0 Politisk og samfunnsmessig bakgrunn

Formålet med dette kapittelet er å beskrive to av oppgavens tema, *arbeidsmarkedstiltak* og *sosialhjelp*, og se på deres politiske grunnlag og rolle i vårt velferdssamfunn. Først beskrives arbeidslinja, som er utgangspunktet for en aktiv arbeidsmarkedspolitik.

2.1 Arbeidslinja

Som nevnt innledningsvis har vi i Norge et universelt velferdssystem, hvor ytelsene er relativt generøse, og ytelser og tjenester er gitt av offentlige institusjoner. En offentlig finansiert og organisert velferdsstat er avhengig av et høyt skattenivå, som igjen avhenger av et høyt sysselsettingsnivå blant de arbeidsdyktige i befolkningen (Dahl & Drøpping 2001:269).

I Norge ble *arbeidslinja* introdusert som strategi i forbindelse med Attføringsmeldingen (St.meld.nr. 39, 1991-92), og den ble nærmere utdypet i Velferdsmeldingen (St.meld. nr. 35 1994-95). I Attføringsmeldingen ble arbeidslinja presentert slik: «Arbeidslinja betyr at virkemidler og velferdsordninger – enkeltvis og samlet – utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle» (St.meld.nr.39, 1991-92).

Hovedtrekkene i arbeidslinja blir i stortingsmeldingen beskrevet slik:

- At det føres en aktiv politikk for høy yrkesdeltakelse
- At arbeidslivet legger forholdene til rette for å hindre utstøtning
- At det skal lønne seg å arbeide.

Det er flere grunner til at arbeidslinja er viktig i vår velferdsmodell. Kildal (1998) har oppsummert argumentene som brukes om arbeidslinja i fem hovedargumenter. Først trekker hun frem det nevnte *samfunnsøkonomiske argument*. Dette viser til at høy sysselsetting er en forutsetning for samfunnsmessig verdiskapning, og for at man skal kunne opprettholde velferdsgodene på sikt. Det andre argumentet er *integrasjonsargumentet* som viser til at arbeidslinja skal bidra til en sosial integrering av personer som kan bli marginalisert. Det å være utenfor arbeidslivet, kan føre til at man føler seg utstøtt. Videre følger *kompetanseargumentet*. Gjennom hensiktsmessig faglig kvalifisering og arbeidstrening kan man bidra til å demme opp for en økning av nye stønadsmottakere. Et fjerde argument er *gode-argumentet*. Å arbeide er et gode som gir den enkelte økonomisk selvstendighet og tilhørighet, noe som kan føre til økt selvaktelse og identitetsutvikling. Kildals femte argument er *resiprositetsargumentet*, som handler om at «felleskapets evne til å yte noe, er avhengig av at vi yter noe til fellesskapet». Det er en moralsk sammenheng mellom den enkeltes rettigheter og plikter (Ref. i NOU 1999:13).

Som nevnt i innledningen, er sosialhjelpsmottakere som gruppe et politisk satsningsområde for å øke sysselsettingsnivået i Norge. I følgende delkapittel gjøres det rede for hva som kjennetegner økonomisk sosialhjelp.

2.2 Økonomisk sosialhjelp

Sosialhjelp er en av velferdsstatens såkalte passive ytelser. I 2012 var det 114 804 sosialhjelpsmottakere i Norge, og totalt utbetalt beløp til sosialhjelp, var i overkant av 4,5 milliarder kroner (SSB 2013). Undersøkelser viser at mange av sosialhjelpsmottakerne har udefinerte fysiske helseplager og dårlig psykiske helse, og flere har problemer knyttet til rus. Ofte dreier det seg om sammensatte problemer (Djuve m.fl. 2012, Schafft og Spjelkavik 2011). Det samme viser tidligere studier av langtidsmottakere av sosialhjelp (Van der Wel m. fl. 2009).

Ordningen med økonomisk sosialhjelp blir regulert av *Lov om sosiale tjenester*. Formålet med loven er etter § 1-1;

- I. å fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre levekårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer
- II. å bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre

Slik loven beskriver, er økonomisk sosialhjelp et slags siste sikkerhetsnett for de som ikke har muligheten til å forsørge seg selv gjennom inntektsgivende arbeid, egne midler og andre økonomiske rettigheter, som rettigheter etter folketrygdloven og krav på underhold (NAV 2014a). I § 5-1, blir det også understreket at den økonomiske stønaden bør ta sikte på å gjøre klienten selvhjulpel. Dette innebærer at stønaden ikke skal være en langvarig ytelse, men heller en form for akutt hjelp i tilfeller der alle muligheter er utprøvd.

Det har de senere årene altså blitt ført en målrettet politikk med tiltak for å styrke arbeidslivstilknytningen for de som står lengst fra arbeidsmarkedet, blant annet sosialhjelpsmottakerne. En aktiv politikk for høy yrkesdeltakelse blir gjerne kalt for *aktiveringspolitikk*, men hva innebærer dette? Dahl og Drøpping (2001) beskriver aktiveringspolitikk som et begrep som dekker offentlige politikk, program, og mål som muliggjør, oppmuntrer eller til og med pålegger borgerne til å være aktive på en eller annen måte. For å få flest mulig i arbeid, må passive stønader erstattes av aktiviserende ytelser. Den enkeltes rettigheter skal ikke lenger bare skal være knyttet til kontantytelser, men også til en

rett og plikt til å arbeide, delta i atføringstiltak eller å gjennomgå utdanning der dette er mulig. Det skal med andre ord legges til rette for *hjelp til selvhjelp*, slik at den enkelte kan forsørge seg selv. Dersom klientene nekter å ta i mot tilbud om arbeid eller atføring, kan de såkalte passive ytelsene stoppes (Dahl & Drøpping 2001:267-273). I følgende delkapittel beskrives hva som kjennetegner den såkalte aktive arbeidsmarkedspolitikken, og hovedkategoriene av tiltak som tilbys sosialhjelpsmottakere i dag.

2.3 Arbeidsmarkedstiltak

Sammen med Sverige har Norge vært blant de OECD-landene som, relativt til passive ytelser, har bevilget mest til aktive arbeidsmarkedstiltak for ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere. En ordinær jobbsøker er definert som «en person som søker inntektsgivende arbeid gjennom arbeids- og velferdsetaten, som er arbeidsfør og ellers disponibel for det arbeidet som søkes» (Dale-Olsen m.fl.2006:10). Det er denne gruppen som vil være fokus for denne studien. Hovedmålsettingen med arbeidsmarkedstiltak for ordinære jobbsøkere er gjennom opplæring å kvalifisere deltakerne til deltakelse på det ordinære arbeidsmarkedet. Som et resultat av en stor arbeidsledighet i Norge på slutten av 1980-tallet, ble det en sterk økning i tiltaksomfanget for ordinære jobbsøkere i første halvdel av 1990-tallet. Gjennom både nasjonale undersøkelser og internasjonale sammenlikninger, fant man riktignok at tiltakene var preget av en restriktiv politikk som samlet hadde mer til felles med amerikansk «workfare» enn med ordninger som ga brukerne klare rettigheter og tilførte disse ressurser med sikte på arbeidsintegrering (Lødemel 2001:147-149) Dette kan nok ligge til grunn for OECDs anbefalinger for å bedre arbeidspolitikken fra 2006:

- i) Økt innsats for å tilpasse virkemidlene til individuelle arbeidssøkeres behov og problemer. Dette innebærer blant annet mer «skreddersydde» opplegg med kombinasjoner av konsultasjon, opplæring og andre aktiviteter for å få arbeidssøkeren raskt tilbake i jobb
- ii) Større fokusering på testing og overvåking av arbeidssøkernes tilgjengelighet, blant annet ved å introdusere strengere krav til jobbsøking.
- iii) Tidlig intervensjon i arbeidsledighetsforløpet og krav om tiltaksdeltakelse
- iv) Mer effektiv koordinering av arbeidsoppgavene mellom etater som arbeider mot arbeidsledige.

(Dale-Olsen m.fl.2006:9)

Denne anbefalingen har likhetstrekk til det sentrale budskapet i St.meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering*. Her vises det til at arbeidsrettede tiltak og tjenester i større grad skal gis ut fra en konkret vurdering av de behovene den enkelte bruker har. Hva som kjennetegner de ulike tiltakene som tilbys sosialhjelpsmottakere i dag, vil nå kort beskrives.

Lønnstilskudd for arbeidsgivere

Formålet med *lønnstilskudd for arbeidsgivere* er å bidra til ansettelse i ordinært arbeid på vanlige lønns- og arbeidsvilkår. Tiltaket kan være aktuelt for de som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår, og lønnstilskuddet skal kompensere for lavere produktivitet (NAV 2014b). Deltakerne vil slik være en del av ordinær sysselsetting hvor man får ordinær lønn, mens arbeidsgiverne får tilskudd fra etaten (Bråthen 2000:11).

Praksisordninger

Tiltakene som hører inn under kategorien *praksisordninger* er tilpasset de som ikke har så mye arbeidserfaring, eller for de som har behov for å jobbe i et skjermet arbeidsmiljø. Det er et arbeidsrettet tiltak, og består av fire hovedtyper: Arbeidspraksis i ordinær virksomhet, Arbeidspraksis i skjermet virksomhet, IA-plass ved en Inkluderende arbeidslivs-bedrift og praksisplass med fadderordning. Varigheten på disse tiltakene varierer fra ett til to år (NAV 2014b; Bråthen 2000:12)

Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)

AMO er et tiltak rettet mot helt arbeidsledige, eventuelt ansatte med svak utdanningsbakgrunn eller uaktuell kompetanse. Formålet med tiltaket er å øke muligheten for overgang til ordinært arbeid, gjennom enten yrkesrettede kurs eller opplæring av mer allmenn karakter på grunnskole- eller videregående nivå (Bråthen 2000:12). AMO-kurs kan ha en varighet på inntil ti måneder. For de som har betydelige vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet, og for de som ikke har fullført videregående opplæring og deltar i opplæring på arbeidsplass i samarbeid med kommunen eller fylkeskommunen, kan varigheten forlenges med inntil seks måneder. Ordinær utdanning kan ha en varighet på inntil tre år. Innenfor disse grensene skal opplæringen eller utdanningen bli tilpasset deltakerens behov og muligheter på arbeidsmarkedet (NAV 2014b).

Jobbklubb

Jobbklubb er et kortvarig tiltak for brukere som søker jobb. Formålet med tiltaket er å gi brukerne støtte til å orientere seg på arbeidsmarkedet og til å være aktive jobbsøkere, og slik styrke mulighetene for overgang til ordinært arbeid. Kurset inneholder opplæring og veiledning i gruppe. Målgruppen er formidlingsklare arbeidsledige over 19 år (Bråthen 2000:12). Jobbklubb varer som regel noen uker, men kan etter behov utvides til inntil seks måneder (NAV 2014b).

Oppsummert kan man si at den viktigste målsettingen med aktive arbeidsmarkedstiltak på individnivå, er å få flest mulig fra passive ytelser som sosialhjelpsstønad til jobb eller utdanning, og slik styrke arbeidslinja. På denne måten ønsker man også å hindre at personer bli langtidsmottakere av sosialhjelp. Muligheten for å få og for å beholde en ordinær jobb, kan økes gjennom kompetanseheving, omskolering, motivering og veiledning (Dale-Olsen m.fl. 2006:30). Strategiene i de ulike tiltakene varierer, og i flere tilfeller benyttes flere ulike metoder fra forskjellige tiltak, ut fra det politiske standpunktet om at tiltakene skal tilpasses brukerens evner. En forenklet figur over metoder og formål i arbeidsmarkedstiltakene er vist nedenfor.

Figur 1: Formålet med arbeidsmarkedstiltak



3.0 Teori og tidligere forskning

3.1 Institusjonelle-administrative forklaringer på arbeidsmarkedstilknytning

De institusjonelle-administrative teoriene handler både om enkelte dimensjoner ved velferdsbyråkratiet og virkningene av velferdsordningene. Hvilket utfall et tiltak kan få, og hvorvidt det er effektivt, avhenger av ulike karakteristika ved administreringen og iverksettingen av tiltaket (Nervik 1997:67).

3.1.1 Økonomiske perspektiver

Ofte er det snakk om det økonomiske aspektet ved arbeidsmarkedstiltak. De økonomiske forklaringene på ulike klientløpebaner har fått samlebetegnelsen *attraksjons-* eller *insentivteorier* (Bla.Kolberg 1991:92, ref. i Nervik 1997:75). Denne samlingen teorier tar utgangspunkt i hvordan velferdsordningene motiverer aktører til å handle, og viser til at dersom inntektstapet mellom eget arbeid og støtte fra velferdsordninger er lite, kan det tenkes at det kan være mer attraktivt å overlate ansvaret for økonomisk egenforsørging til samfunnet (St.meld. nr. 6 2002-2003:20). Attraksjonsmodellen kan slik forklare økningen i bruk av trygdeytelser som en kombinasjon av dårligere arbeidsmoral og mer generøse velferdsordninger. Denne tilnærmingen blir underbygd i Pedersens (1993) evaluering av et forsøk med arbeidsmarkedstiltak for unge sosialhjelpsmottakere. Her drøfter han en rekke forhold som kan gjøre utfallet av tiltaket dårligere, og finner blant annet en manglende økonomisk motivasjonsstruktur. Pedersen hevder at utbetalingene deltakerne får gjennom arbeidsmarkedstiltaket i tillegg til den supplerende sosialhjelpa kan ha fortrenget deres motivasjon for å komme over i ordinært arbeidsmarked (1993:132).

Den kausale effekten av tiltaket på deltakerens jobbsannsynlighet og arbeidsstyrkedeltakelse kalles *behandlingseffekten*. En spesiell økonomisk tilnærming til dette er *søket teori*. Søket teorien kan deles i to; ensidig søkning og tosidig søkning. Med ensidig søkning menes en situasjon der søkeatferden til bare den ene parten i markedet studeres. Ved tosidig søking, er det snakk om en situasjon hvor både arbeidere og bedrifter søker etter henholdsvis ledige jobber og potensiell arbeidskraft. I denne oppgaven vil teorien om ensidig søkning være av størst viktighet. Det avgjørende for intensiteten i søkingen og lengden på søkeperioden, vil være kostnadene ved å innhente informasjon og det forventede utbyttet av søkingen – en såkalt reservervsjonslønn som avgjør når et jobbtillbud blir akseptert (Dahl & Hansen 1993:125-127; Dale-Olsen m.fl. 2006:30-31). Ser man på sammenhengen mellom

månedsbeløp og stønadslengde for sosialhjelpsmottakerne i 2012, ser vi at stønadstilfellene med lavest månedsbeløp har en varighet på to måneder, mens de dyreste per måned var de som varte hele året (SSB 2013). Dette behøver ikke nødvendigvis å skyldes en reservasjonslønn, forklaringen kan for eksempel være at mer kortvarige sosialhjelpsperioder ofte skyldes forbigående og mer marginale behov, mens mange langtidsmottakere vil ha mer grunnleggende betalingsproblemer som gjør det påkrevd med mer omfattende offentlig støtte. På landsbasis var det 37 prosent langtidsmottakere, det vil si personer som mottok sosialhjelp seks måneder eller mer i løpet av 2012 (Ibid.).

Det politiske målet er at det skal «lønne seg å jobbe», og dette kan i prinsippet sikres ved enten å gjøre ulike velferdsordninger mindre gunstige slik at flere jobber, eller eventuelt at nesten enhver jobb framstår som det beste alternativet. Gallie og Paugam (2000:109) har på sin side funnet lite bevis for at redusering av offentlig stønad øker jobbmotivasjonen, tross insentivteoriens innflytelse. En annen kritikk mot dette perspektivet er at individenes handlinger vil avhenge av deres holdninger til det å motta velferdsytelser. Som nevnt i kapittel 2.2, kan det i følge § 20 i lov om sosiale tjenester i NAV stilles krav til sosialhjelpsmottakerne om deltakelse i arbeidsrettede tiltak eller om å måtte arbeide for sosialhjelpa. Funksjonsevnestudien blant langtidsmottakere av sosialhjelp viste at over halvparten av klientene i denne studien opplevde at sosialtjenesten stilte slike vilkår. Rundt halvparten av dem som erfarte denne vilkårssettingen oppfattet den hensiktsmessig, 30 prosent mener at den har lite å si, mens ca. en femtedel svarer at bruken av vilkår virker mot sin hensikt (Wel m.fl. 2006).

3.1.2 Administrative perspektiver

En administrativ forklaring på hvem som kommer i arbeid, og hvem som forblir sosialhjelpsmottakere eller mottakere av annen trygd, kan komme fra hvem som får tilgang på tjenestene. Bakkebyråkratenes ressurser er begrenset, og deres tjenester må derfor rasjoneres gjennom en differensiering av klientene. Lipsky bruker *triage-prinsippet* for å beskrive dette, et begrep opprinnelig brukt om skadenivå på soldatene på slagmarken for å finne ut hvor de medisinske ressursene skulle settes inn. Overført til vår sammenheng, kan man dele inn de som etterspør tjenesten i tre grupper: de marginale og mest problembelastede, de mest ressurssterke og de i gråsonen mellom disse gruppene. Lipsky mener ressursinnsatsen vil gå til mellomgruppen fordi de kan hjelpes ved øyeblikkelig hjelp. De ressurssterke vil klare seg uansett, mens de marginale og mest problembelastede må gis opp for å få en optimal utnyttelse av tiltaksinnsatsen (Lipsky 2010:106). Beckers (1993) begrep om «Human Capital»

innebærer at ved å investere i innbyggernes humankapital forventer man å øke individenes framtidige produktivitet (Becker 1993:11). Man kan dermed begrunne arbeidsmarkedstiltak som en investering i individenes markedsverdi, og at tiltak som øker individers ressurser og kompetanse derfor er i samfunnets interesse (Dale-Olsen m.fl.2006). Becker mener det er mest effektivt å investere «humankapital» i marginale grupper, siden de har investert minst fra før og derfor kan forventes å ha størst marginal økning i framtidig livsinntekt (Ibid.:98-99).

Et alternativ til at mellomgruppen velges ut, er ifølge Lipsky at bakkebyråkratene plukker ut de klientene som har størst sannsynlighet for suksess etter tiltaksdeltakelse, såkalt *creaming* (Lipsky 2010:107). Dersom bakkebyråkratene er opptatt av at resultatet av tiltaket på landsbasis skal være godt, kan det tenkes at de velger ut deltakere som kanskje også hadde kommet seg i jobb uten tiltaksdeltakelse. I studier om tiltak for sosialhjelpsmottakere, har det vært fokus på om tiltaksplassene har blitt tilbudt de som har hatt de største problemene eller de som har hatt best forutsetninger for å komme i jobb, såkalt negativ og positiv seleksjon. Dahl (2003) fant en negativ seleksjon i sin undersøkelse om tiltak hvor det ble brukt vilkårssetting etter sosialtjenesteloven, det vil si at deltakerne viste seg å være spesielt vanskeligstilte. Det motsatte viste seg å være tilfelle ved tiltakskjeder. Her fant Lorentzen og Dahl (2005) at deltakerne var blant de mest ressurssterke i målgruppen. En matchingsstudie av kvalifiseringstiltak og sysselsettingstiltak for sosialhjelpsmottakere i 1995 viste det samme. For øvrig fant man her at tiltakene virket best for den delen av målgruppa som hadde middels ressurser og middels problembelastning, mens virkningene var dårligere for de som var dårligst stilt så vel som for de sterkeste. Det siste forklares med at tiltakene har en mulig «innlåsningseffekt», det vil si at deltakerne som er i stand til å finne seg en jobb på det åpne arbeidsmarkedet holdes unna jobbsøking så lenge de er på tiltak. En dansk studie av arbeidsmarkedstiltak for sosialklienter viser til at tiltakene ser ut til å ha størst selvforsørgingseffekter på de i utgangspunktet mest ressurssterke (Hansen og Smidtdh-Fibiger 1988, ref. i Nervik 1997:74). Dette er stikk i strid med Pedersens norske analyse, som i likhet med Beckers (1993) teori om Human Capital, peker i retning av at det er mest effektivt å sette inn ressursene blant den tyngre delen blant sosialklientene (Pedersen 1993:226-227).

I AFIs evaluering av tiltakssatsingen fant de at seleksjon kunne finne sted på begge måter, både positivt og negativt, og de avdekket store variasjoner fra sted til sted og til dels over tid, både i fremgangsmåten for utvelgelse av deltakerne og når det gjaldt kriteriene for deltakelse (Schafft & Spjelkavik 2006). I Schaffts og Spjelkaviks (2011) evaluering av Kvalifiseringsprogrammet fant de at de involverte ved lokalkontorene hadde et stort press på å

nå måltall for antall deltakere i den første fasen i KVP. De fikk ikke mulighet til å gjøre grundige vurderinger av arbeidsevne og bistandsbehov, noe som førte til at man noen steder tok inn mange deltakere som ikke var i stand til å nyttiggjøre seg tilbudet, altså en form for ufrivillig negativ seleksjon. Schafft og Spjelkavik beskriver at det nå har vært en tendens til endring i definisjon av målgruppen, i retning av at man nå ikke lenger rekrutterer ”de svakeste”, slik det var tilfelle mange steder i den første fasen (Schafft & Spjelkavik 2011:ix).

Ulike karakteristika ved administreringen og iverksettingen av tiltakene kan altså påvirke utfallet på deltakelsen for sosialhjelpsmottakerne, og særlig innholdet i tiltakene vil ha en påvirkning på effekten. I Pedersens tidligere nevnte evaluering av et forsøk med arbeidsmarkedstiltak for unge sosialhjelpsmottakere, fant han blant annet at klientene oppfattet ordningene som for lite kompetansegivende, eller at deltakerne ikke fant arbeidsoppgavene relevante for dem, eller for situasjonen på arbeidsmarkedet. Dette kan føre til at sosialklienter på tiltak ikke oppnår den kompetansen som ville gjort dem ettertraktet på arbeidsmarkedet (1993:101-145). Dette kan blant annet skyldes dårlig tidsutnyttelse, hvor de ikke får opplæring i ting man *ikke* kan fra før. Pedersen mener i tillegg at fraværet av arbeidssøking i tiltaket neppe vil fremme en rask overgang til ordinært arbeidsliv (Pedersen 1993:122).

3.1.3 Institusjonelle perspektiver

Et viktig begrep i tiltaksforskning er *innlåsningseffekten* som jeg nevnte i forrige delkapittel. Flere studier viser at det er negative sysselsettingseffekter mens tiltaket pågår, noe som kan forklares med at tiltaksdeltakerne har mindre tid til å søke på jobber, samt at de ønsker å fullføre kurset før de søker på jobber i det ordinære arbeidsmarkedet. I en totalvurdering av hvorvidt deltakelse på arbeidsmarkedstiltak samlet har vært en suksess for individuelle deltakere, må den positive tiltakseffekten være så stort at den kompenserer for den negative innlåsningseffekten (St.meld. nr. 46 2012-2013). I hvilken grad aktive arbeidsmarkedstiltak virker positivt på individuelle deltakeres jobsannsynlighet vil også påvirkes av om deltakelsen oppfattes som et positivt eller negativt signal av arbeidsgiverne. Man kan derfor si at for at et aktivt arbeidsmarkedstiltak skal være suksessfullt for deltakerne, må den positive behandlingseffekten være så stor at den kompenserer for både den negative innlåsningseffekten og for en eventuell negativ *stigmatiseringseffekt* fra arbeidsgivernes side (Dale-Olsen m.fl. 2006:30-31).

I tillegg til disse teoriene, finner man blant annet teorien om *klientifisering*. I følge Nervik (1989) har klienter som får tett og planmessig oppfølging ved sosialkontor den lengste varigheten av stønadsperiodene, noe som blant annet skyldes at systemet binder til klientene seg, og at kontakten med sosialkontoret blir viktig i seg selv (Ref. i Nervik 1997:67). Dette kan føre til at omsorgen fjernes fra familien og nærmiljøet; den blir institusjonalisert. Hjelpeapparatet kan altså få en «klientifiserende rolle». Dette perspektivet kan underbygges av Lipskys teorier om «Street-level Bureacracy». Lipsky beskriver at i møtet med bakkebyråkratiet blir individer transformert til klienter, og satt inn i standardiserte båser. Denne sosiale prosessen kaller Lipsky «The processing of *people* into *clients*». I følge Lipskys teorier oppstår det en gjensidig avhengighet mellom velferdsbyråkrater og klienter, hvor byråkratene vil forsøke å maksimere sin kontroll over klientene, samtidig som de jo er avhengige av klientenes oppførsel og prestasjoner når resultatene av arbeidet skal vurderes. Byråkratene vil derfor forsøke å strukturere innholdet i samhandlingen, og lære klientene hvordan de skal oppføre seg i klientrollen (Lipsky 2010:58-59).

De institusjonelle-administrative forklaringene viser altså til at flere mekanismer holder mottakeren «fanget» på sosialhjelp. Dette har ført til en utforming av politikk som tar hensyn til disse mekanismene, blant annet finner vi i St.meld. nr. 9 (2006-2007) et sterkt fokus på rettigheter og plikter der mottakeren forplikter seg til å delta i tiltak for å unngå langtidsmottak. Dahl og Lorentzens (2003) forskning viser derimot til at det ikke behøver å være avhengighetsmekanismer i sosialhjelpen som påvirker lengden på ledighet. I «Explaining Exit to Work among Social Assistance Recipients in Norway: Heterogeneity or Dependency» har de analysert førstegangsmottakere av sosialhjelp og deres overganger til arbeid og selvhjelpenhet, og estimert hvorvidt sosialhjelpen er «avhengighetsskapende». Her har de funnet ut at sannsynligheten for å komme tilbake i jobb er høyere etter fem år enn den var etter én måned, noe de mener innebærer at man ikke kan knytte problemet med langtidsmottak utelukkende til avhengighetsmekanismer i sosialhjelpen. Problemet med langtidsmottak behøver altså ikke å ligge i velferdssystemet eller i støttens generøsitet, slik insentivteorien tilsier, men kan være knyttet til problemer hos den enkelte mottaker.

3.2 Strukturelle og sosio-økonomiske forklaringer

Formålet med denne studien er ikke å undersøke hva som fører til at sosialhjelpsmottakere blir sosialhjelpsmottakere. Likevel kan det være interessant å se på noen av forklaringene knyttet til det, blant annet for å få en forståelse for hva som kan påvirke løpet i velferdssystemet.

3.2.1 Utstøtingsmodellen

Utsøttingsmodellen har vært det dominerende teoretiske argumentet i norsk forskning om arbeid og trygd. Overgangen fra arbeid til trygd blir oppfattet som et resultat av utstøtning fra yrkeslivet (Dahl & Hansen 1993:75-76;Nervik 1997:82; NOU 1994:2). Utstttingsmodellen viser til en prosess, hvor flere faktorer som arbeidsplass, miljø og individuelle egenskaper kan spille sammen, og føre til at det utvikles et misforhold mellom arbeidslivets krav og det enkelte individs ressurser. Utstøting handler dermed om både strukturelle faktorer og individuelle ressurser (Halvorsen 1977:21, ref. i NOU 1994:2). Modellen bygger altså på antakelsen om at de minst ressurssterke klientene vil kunne falle ut av et stramt arbeidsmarked, og kan dermed forklare veien til velferdstjenester, blant annet sosialhjelp. Den generelle utstttingsmodellen sier riktignok lite om hvordan spesifikke offentlige tiltak kan påvirke situasjonen for en mottaker av sosialhjelp, men kan likevel være nyttig for å forstå klientløpebaner (Nervik 1997:82).

3.2.2 Korpi's årsaksmodell

Det er ikke mulig å gi en enkel beskrivelse av hva som fører til at en person blir sosialhjelpsmottaker. Walter Korpi (1971) har laget en årsaksmodell, med tre nivåer; *grunnleggende faktorer*, *betingede faktorer* og *utløsende faktorer*. Med grunnleggende faktorer mener Korpi at det er krefter i samfunnet som skaper ulikhet, blant annet gjennom samfunnsklasser som setter menneskene inn i et sosialt og økonomisk hierarki. Korpi mener derfor at ulikheten er «fattigdommens forutsetning» (1971:110).

Risikoen for at en individ vil trenge sosialhjelp, avhenger ifølge Korpi av individets plassering i samfunnsstrukturen og utformingen av denne strukturen. Det finnes en rekke hendelser som i seg selv ikke fører til et behov for sosialhjelp, men som på lang sikt påvirker sannsynligheten for at et individ skal behøve sosialhjelp. Disse faktorene kaller Korpi *betingede faktorer*. Den viktigste av disse betingede faktorene er det nivået i samfunnets sosio-økonomiske hierarki som et individ befinner seg på. Jo lengre nede i samfunnshierarkiet man befinner seg, desto mindre ressurser i form av inntekt, sparing, lånemuligheter, kunnskaper, krav, kontakter, arbeidstilbud osv. har man generelt til disposisjon. Dette vil i sin tur føre til at man har færre muligheter for å løse de problemene man blir utsatt for, og personer i de lavere samfunnssttene vil slik lettere komme i en situasjon hvor det blir behov for sosialhjelp (Korpi 1971:110).

Muligheten for å forsørge seg selv avhenger også av at man kan selge sin arbeidskraft på arbeidsmarkedet. Disse mulighetene avhenger i stor grad av den økonomiske konjunktoren som påvirker etterspørselen av arbeidskraft. Korpi finner at konjunkturedganger særlig kan forverre situasjoner for de i de lavere samfunnsiktene (Korpi 1971:113).

De umiddelbare hendelsene som leder til at behovet blir større enn ressursene, kaller Korpi for *utløsende faktorer*. Faktorer som kan føre til en minking i ressurser, er sykdom, arbeidsløshet, skilsmisser, dødsfall i nær familie og antall barn (Korpi 1971:113-115).

Det finnes også andre strukturelle forklaringer som kan tenkes å ha betydning for sosialklienters effekt av offentlige tiltak. Antall arbeidsplasser, andelen arbeidsledige av arbeidsstyrken samt størrelsen på ungdomsarbeidsledigheten vil være av betydning når effektene av arbeidsrelaterte tiltak skal vurderes (Nervik 1997:84).

3.3 Individforklaringer

På individnivå er det sentrale spørsmålet om det er noe spesielt med sosialklienter som kan påvirke mulighetene til å få ordinært arbeid eller havne i en «ringdans i velferdsbyråkratiet» (Nervik 1997). Svært mange tidligere studier har lagt vekt på å dokumentere klientenes dårlige ressurser og mange og sammensatte problemer. Disse perspektivene viser både til sider ved arbeidsmarkedet som gjør det vanskelig å få jobb, men også til individuelle faktorer som gjør at sosialhjelpsmottakerne ikke er motivert til å få seg jobb.

3.3.1 Alder som forklaring

Korpi (1971) klassifiserer som nevnt alder som en betinget forklaring på klientløpebaner, og det kan være interessant å se hvordan det påvirker effekten av et tiltak. I følge SSB (2013), var sosialhjelp som hovedinntekt vanligst blant enslige menn under 20 år, med 63 prosent i 2012. Blant annet kan det tenkes at ungdommene mellom 18 og 30 år er i en kritisk fase i livet, og at dette kan skape et større behov for sosialhjelp før man «kommer på rett hylle» (Nervik 1997:98). En alternativ tese vil være at de eldste ungdommene har størst problemer og størst sannsynlighet for å ha blitt «klientifisert». Dahl (1995) finner at behovet for sosialhjelp, både målt gjennom lengden på stønadperioden og stønadssummer, er størst i aldersgruppen 26 til 35 år. Dette kan komme av at denne gruppen er i en typisk etableringsfase, med utgifter til bolig, barn, bil og studielån (Ref. i Nervik 1997). Ved utgangen av 2004 var gjennomsnittlig alder for stønadspopulasjonen 36 år (Dahl m.fl. 2006).

Alder kan også linkes opp til arbeidserfaring, blant annet finner De Vreyer, Layte, Wolbers & Hussain (2000:143-144) at risikoen for arbeidsledighet avtar jo lenger man er i arbeidsmarkedet. Alder kan slik ha en påvirkning på sosialhjelpslengden, hvor unge kommer dårlig ut, både på grunn av livssituasjon og mangel på arbeidserfaring. Aktive arbeidstiltak er derfor en del av arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikken for ungdom. Effekten av ungdomstiltak har blant annet blitt analysert i Hardoy (2003). Han fant at ungdomsledighet kan hemme oppbyggingen av kompetanse i startfasen av yrkeskarrieren og kan i verste fall føre til utstøting (Ref. i Dale-Olsen m.fl. 2006:68-69). Hardoy mener at deltakelse på tiltak kan ha en positiv effekt for ungdom, og kan blant annet bidra til at den unge arbeidssøkeren opprettholder kontakten med arbeidsmarkedet, og at det kan forhindre sosial mistilpasning (Dale-Olsen m.fl. 2006:68-69).

SSBs undersøkelser viser på en annen side at utsiktene til å få jobb for dem som slutter med sosialhjelp, er best for unge. Selv om det er relativt liten forskjell mellom aldersgruppene i andelen som går ut av sosialhjelp, er overgangen til yrkesaktivitet langt større blant unge enn blant eldre. Blant 22-24-åringer som mottok sosialhjelp i 2007, men var ute av sosialhjelp i 2009, var det 62 prosent som var yrkesaktive i 2009. Tilsvarende gjaldt 20 prosent blant 55-66-åringer (Andersen 2013:26). Eldre går oftere over på trygg. Samtidig er det de unge som er mest følsomme for konjunktorene, og da finanskrisen slo inn i 2009, gikk andelen i arbeid mest ned blant unge mottakere av sosialhjelp. Andersen (2013) vektlegger også at de unge har noen fordeler sammenlignet med eldre, da det ikke forventes at de har lang CV, og manglende arbeidserfaring er derfor forventet. En person i eldre aldersgrupper, som kan vise til flere år ute av arbeidslivet, stiller svakt på arbeidsmarkedet. Han viser også til at det er viktigere å få en ungdom som har mange år i arbeidsdyktig alder foran seg, ut i arbeid og ut av sosialhjelp, enn det er å få en eldre som nærmer seg pensjonsalder, i arbeid.

3.3.2 Kjønn og familiær status som forklaring

Også kjønn blir nevnt som en betinget faktor på klientløpebaner. Dette underbygges blant annet i den tidligere studien til Rønsen m.fl. (1991), hvor hun finner at kvinner gjennomgående har lengre ledighetsperioder enn menn, kontrollert for en del individegenskaper ved personene i utvalget. Feminiseringsforklaringen kan brukes til å forklare dette. Denne viser til at kvinner blir skjøvet først ut ved innskrenkninger, og at mange kvinner jobber i helsebelastende yrker som gjør dem mer utsatt for sykdom og svekket helse. I tillegg arbeider kvinner innen færre yrker enn menn, de har flere midlertidige jobber og arbeider mer deltid, særlig fordi de i større grad påtar seg omsorgsoppgaver (ref. i Nervik

1997:98-99). Det å ha små barn kan altså påvirke jobbmulighetene, og Russel (1997) begrunner dette med at kvinner med små barn har redusert sjanse for å kultivere brukbare jobbkontakter, noe som igjen kan redusere jobsannsynligheten (ref. i Barbieri m.fl. 2000:206). SSBs register fra 2012, viser på sin side at flere kvinner enn menn er i arbeid eller utdanning, og flere kvinner har trygdeinntekter, noe som fører til at færre kvinner enn menn er avhengig av sosialhjelp som hovedinntekt.

I en evaluering av Introduksjonsprogrammet for flyktninger og innvandrere, fant de at av de som avsluttet introduksjonsprogrammet ble 46 prosent sysselsatt. Resultatet var riktignok ikke like bra for alle grupper, og kvinner hadde gjennomgående lavere overgangsprosent fra kurs til arbeid enn menn, og dette gjaldt spesielt kvinner med bakgrunn fra Afghanistan, Irak og Somalia (Kavli m.fl. 2011:5). Forfatterne av rapporten viser til at årsakene kan være flere. Blant annet har kvinner samlet sett mindre utdanning og mindre arbeidserfaring med seg enn menn når de kommer til Norge, og de faller oftere fra undervisning og kvalifisering før fullgått løp. I tillegg trekkes kvinner i større grad mellom omsorgsforpliktelser og lønnet arbeid enn det som er tilfelle for menn. Dette mener de kan skape en ambivalens, både hos kvinnene selv og i hjelpeapparatet, som kan fungere som en barriere både mot effektiv kvalifisering og mot senere arbeid eller utdanningsaktivitet (Ibid.:7).

Det er med andre ord mulig at sivilstatus og antall barn vil ha en påvirkning på jobb- og utdanningssannsynlighet, både for seg selv og i samspill med kjønn, der det kan tenkes at antall barn og sivilstatus har størst påvirkning for kvinner. Nervik (1997) stiller seg likevel et spørsmål om kjønn som forklaringsvariabel har en selvstendig effekt, eller om dette avspeiles hovedsakelig gjennom kvinnenes problemer og ressurser.

3.3.3 Utdanning som forklaring

Utdanning kan også være en forklaringsfaktor for hvem som kommer i arbeid. I forskning om arbeidsledighet i fem ulike europeiske land, finner De Vreyer m.fl. at utdanning reduserer sannsynligheten for å være arbeidsledig. Dette kan knyttes opp mot begrepet om human capital beskrevet tidligere i kapittelet. Utdannede personer kan være mer attraktive på arbeidsmarkedet enn de uten utdanning, på grunn av at de har større grad av humankapital (De Vreyer m.fl. 2000:137). Utdanningsnivået til sosialhjelpsmottakerne var i 2004 mye lavere enn hele befolkningens utdanningsnivå. I følge SSBs rapport, hadde ca. 21 prosent fullført grunnskole, 61 prosent videregående skole, mens like under 6 prosent hadde fullført høyere utdanning (Dahl m.fl. 2006). Det er godt dokumentert at et svakt faglig grunnlag fra

grunnskolen øker sannsynligheten for frafall i videregående opplæringen, noe som igjen mangedobler sannsynligheten for å bli ekskludert fra videre utdanning og arbeidsliv allerede som ung voksen. Falch og Nyhus (2009) finner at ungdom uten videregående opplæring har betydelig lavere pensjonsgivende inntekt enn ungdom med fullført videregående opplæring, selv etter at det er kontrollert for individuelle kjennetegn og familiebakgrunn. Høy utdanning er en av faktorene som i følge Dahl og Lorentzens (2003) studie øker sannsynligheten for en rask overgang til arbeid.

3.3.4 Arbeidserfaring og arbeidsledighetsperiode som forklaring

Erfaring og praksis fra arbeidslivet vil kunne øke graden av humankapital og gjøre deg mer ettertraktet på arbeidsmarkedet (De Vreyer m.fl. 2000:137). Tidligere yrkeserfaring har ifølge Schafft og Spjelkavik (2011) stor betydning. De som hadde en tilknytning til arbeidslivet før de startet i Kvalifiseringsprogrammet kom oftere i jobb enn de som ikke hadde vært i arbeid i tiden før. Av de som ikke hadde jobbet i det hele tatt i de fem årene før de startet, kom 19 prosent i jobb, mens andelen var 31 prosent for de som hadde vært i jobb i tre til fem av årene.

Både langtidsmottakere, det vil si de som har mottatt sosialhjelp minst seks måneder i løpet av året, og de med sosialhjelp som viktigste inntektskilde, har en langt løsere tilknytning til arbeidsmarkedet enn dem som mottar sosialhjelp over en kortere periode eller som har et annet hovedinntektsgrunnlag enn sosialhjelp. Grebstad og Tønseth (2010) finner at de sistnevnte også har et mer forbigående behov for stønad, som ofte kan knyttes til en økonomisk «kneik» eller en familiesituasjon i forbigående endring. I tillegg har Wel m.fl. (2006) funnet at langtidsmottakerne ofte har en opphopning av «barrierer» mot arbeidsmarkedet. Sosiale, helsemessige og andre tilleggsbelastninger gjør arbeidslivet vanskeligere.

Å være arbeidsledig over en lengre periode, kan få en negativ effekt på humankapitalen. De som er arbeidsledige mister muligheten til å opprettholde og oppdatere deres ferdigheter ved å jobbe, og dess lenger denne perioden varer, jo lavere er sannsynligheten for at de får seg en jobb (De Vreyer m.fl. 2000:137-138; Dale-Olsen 2006:31). I perioder med passiv ledighet, er det sannsynlig at kontaktnettet ikke fornyes og utvikles, og selvtillit og motivasjon kan bli dårligere. Torp & Odal underbygger dette perspektivet, og mener at lediggang forringer individets humankapital, omtalt som «kompetanseslitasje» (Ref. i Moe 2000:9). Dette er nok også en av grunnene til at langtidsledige ofte blir prioritert som tiltaksgruppe. En annen side er at lange ledighetsperioder kan være et negativt signal til arbeidsgivere, dette kalles gjerne

signalisering. Arbeidsgiversiden kan tolke sosialhjelpsmottak som et signal på at individet er mindre produktiv enn en som ikke mottar denne økonomiske støtten (Bane & Ellwood 1994, ref. i Sandberg 2008:8). Oppsummert kan man si at de som har vært arbeidsledige relativt lenge, har en tendens til å ha ganske store problemer med å komme seg i jobb, både på grunn av egenskaper de har i utgangspunktet, og på grunn av problemer som er et resultat av ledighetsperioden (Dale-Olsen 2006:31). Dette kan i utgangspunktet tenkes å gjøre effekten av tiltaksdeltakelse mindre, men Schafft, Skardhamar og Zhang (2010) fant at for langtids sosialhjelpsmottakere på tiltak var det signifikante positive effekter både ett og to år etter, sammenlignet med langtidsmottakere som ikke deltok på tiltak.

3.3.5 Opprinnelsesregion som forklaringsvariabel

En annen faktor som kan påvirke mulighetene for jobb, er hvilken landbakgrunn man har. I Stortingsmelding nr 6, *En helhetlig integreringspolitikk (2012-2013)*, viser de til at det er relativt store og vedvarende forskjeller i tilknytningen til arbeidsmarkedet mellom ulike grupper innvandrere og befolkningen for øvrig. Sysselsettingsraten blant innvandrere fra EØS-området er høy og ligger samlet sett noe over sysselsettingen i befolkningen eksklusive innvandrere. Dette gjelder særlig personer fra Norden, men også personer fra EU-land i Øst-Europa. Dette skyldes i stor grad at arbeidsinnvandrere dominerer i disse gruppene og at de er overrepresentert i de mest arbeidsføre aldersgruppene. Flere analyser viser at innvandrere fra Asia, Afrika og andre ikke-vestlige land har betydelig lavere yrkesdeltakelse enn majoritetsbefolkningen, selv om det er variasjoner innad i disse grupperingene (NOU 2011:14;18). De som gjør det dårligst på arbeidsmarkedet er innvandrere fra land som Somalia, Irak og Afghanistan. Dette henger trolig sammen med flyktningsstatus, kulturell forskjellighet og botid (Ibid:87;105). Årsrapporten til Integrerings- og mangfoldsdirektivet for 2008 tyder også på at innvandrere møter diskriminering i jobbsøkingprosessen (IMDi 2008:19). Innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn utgjør en stadig større andel av sosialhjelpsmottakerne, og var på 35 prosent i 2012 (SSB 2012). Dette har ført til et større fokus på tiltak rettet mot å få flere innvandrere i arbeid, hvor de viktigste tiltakene er bedre norskopplæring, mer målrettet kvalifisering til arbeidsmarkedet, bekjempelse av diskriminering og bedre bruk av innvandreres kompetanse i arbeidslivet (St.meld. nr. 6, 2012-2013).

Schafft, Skardhamar og Zhang (2010) har i sin evaluering funnet at kriminalitetsraten er lavere blant innvandrere enn andre. De mener dette skyldes at de «norske» deltakerne er mer selekterte på sosiale problemer enn innvandrergruppen. I sine analyser har de funnet at

innvandrerguppen oftere har høyere utdanning, noe som også er en indikasjon på at denne gruppen i mindre grad er selektert på sosiale problemer. Schafft og Spjelkavik (2011) beskriver i sin evaluering at man kan anta at det er en høyere andel med psykiske og fysiske helseproblemer blant norskfødte enn blant utenlandsfødte. Blant annet er det langt flere norskfødte som tidligere har mottatt rehabiliterings- og attføringspenger. De finner at blant de norskfødte var en lavere andel som kom i jobb og en høyere andel som gikk over til arbeidsavklaringspenger. Blant utenlandsfødte menn i samme aldersgruppe var det 31 prosent som var i jobb, og bare 13 prosent som mottok arbeidsavklaringspenger. De betydelige forskjellene mellom gruppene indikerer at utenlandsfødte deltakere har bedre forutsetninger for å komme seg i jobb og at de i mindre grad enn norskfødte har helseproblemer.

4.0 Datamateriale og metode

I denne delen presenteres utvalget og de ulike metodiske tilnæringer som ble benyttet herunder studiedesign, analyser, variabler som inngår og spørsmål knyttet til studiens reliabilitet og validitet.

4.1 Datagrunnlag og utvalg

Datagrunnlaget for denne studien er SSBs forløpsdatabase FD-Trygd. Opplysningene i databasen består av registrerte begivenheter i enkeltpersoners livsløp, og dekker hele befolkningen fra og med 1992. Registreringene kan settes sammen til individuelle hendelses- eller forløpshistorier. Dataene dekker en rekke områder: trygd, sosialhjelp, arbeidsmarked, demografi, utdanning, inntekt og pensjoner (NSD U.Å). Dataene baseres ikke på individenes egne rapporteringer, men på informasjon hentet fra sentrale registre, som NAV, SSB og Skattedirektoratet.

Opplysninger fra de ulike registrene kobles sammen på personnivå, men aidentifiseres før utlevering til forskning. Strenge anonymiseringshensyn ligger til grunn for å unngå at enkeltindivider kan gjenkjennes. NSD leverer derfor maks ut data for 10 % av de som finnes i deres database bestående av 20 % trukket fra trygdeforløpsdatabasen FD-Trygd. Mens den totale trygdedatabasen til SSB består av hele den norske befolkning, innebærer anonymiseringskravene at man kun kan få tilgang til et 2 % utvalg trukket fra den totale norske befolkning, i dette tilfellet 2 % av aktuelle sosialhjelpsmottakere (Ibid.). Databestillingen som ble utlevert fra NSD bestod av 3549 personer som alle hadde vært registrert på sosialhjelp i løpet av 2008, 2009 og 2010. Etersom deltakere registrert med «nedsatt arbeidsevne» over alle tre årene, samt de som var registrert som «delvis sysselsatte», ble antatt å skille seg fra andre deltakere hva gjelder jobbsannsynlighet, ble disse 2442 individene ekskludert fra datasettet og analysene. Resultatene i denne studien er derfor basert på et utvalg av 1107 deltakere, der sosialhjelpsmottakerne som var registrert med arbeidsmarkedstiltak (en eller flere ganger) i perioden 2006-2010, totalt 307 personer, utgjorde «tiltaksgruppa». Sosialhjelpsmottakere som var registrert som «helt ledige» en eller flere ganger i den samme perioden og aldri vært på tiltak i samme periode, totalt 800 personer, utgjorde «kontrollgruppa».

Illustrasjon av datamaterialets struktur vises i figur 2.

Figur 2: Forløpsregistrering av tiltak og sysselsetting i form av arbeid eller utdanning.

01.01.1992	01.01.2006	01.01.2007	01.01.2008	01.01.2009	01.01.2010	31.12.2011
Bakgrunnsperiode Historikk danner variabler som demografi, pensjons- opptjening, tiltaksdeltakelse 2006 og 2007, osv.	Måletidspunkt. Status tiltaksdeltaker/ helt ledig	Måletidspunkt. Status tiltaksdeltaker/ helt ledig	Utrekks- tidspunkt: sivilstatus, barn, bosted. Måletidspunkt. Status tiltaksdeltaker/ helt ledig	Måletidspunkt. Status tiltaksdeltaker/ helt ledig	Måletidspunkt. Status tiltaksdeltaker/ helt ledig	Måletidspunkt. Status sysselsatt/ under utdanning

4.1.1 Metodiske utfordringer ved datasettet

Problemstillingen i denne studien fordrer et datamateriale som følger individer over tid, og tidsperspektivet kan ha stor betydning. Kortsiktige effekter kan skje under eller umiddelbart etter et tiltak, mens langsiktige effekter kan inntreffe noen år etter deltakelse. En vedvarende positiv effekt er selvsagt det mest ønskelige. Det kan også tenkes at tiltaksdeltakelse har en type «innlåsnings-effekt» hvis tiltaksdeltakerne reduserer jobbsøkingensintensiteten mens de deltar på tiltak. I så fall observerer vi en negativ effekt av tiltaksdeltakelse mens de deltar på tiltak (Schafft m.fl. 2010:7). Som beskrevet i kapittel 2.3, vil også lengden på tiltak variere både fra tiltak til tiltak og etter deltakernes behov. I denne studien ble det ikke tatt hensyn til hvor lenge tiltaksdeltakerne faktisk hadde vært på tiltak, blant annet på grunn av manglende data på dette området. Arbeidssøkerstatus, det vil si om man var *på tiltak* eller var *helt ledig* var registrert per 01.01 2006, 2007, 2008, 2009 og 2010.

Selv om NSD sine uttrekksprosedyrer sikrer et representativt utvalg av sosialhjelpsmottakere i Norge i aktuelle perioden, innebærer de strenge kravene til anonymisering svært begrensede utvalg. Utvalgsstørrelsen kan være avgjørende for å finne pålitelige svar på aktuelle problemstillinger. Små utvalg innebærer mindre statistisk styrke og kan gi mindre presise estimat som igjen øker muligheten for feilfortolkninger. I denne studien var den opprinnelige planen å måle effekten av arbeidsmarkedstiltak, 2 til 3 år etter deltakelse. De strenge uttrekkskravene i tillegg til en feil ved datautleveringen fra NSD, gjorde det nødvendig å endre inklusjonskriteriene underveis¹ og utvide utvalget. Utvalget omfatter derfor noen

¹Det korrigerede datasettet fra NSD gjorde det nødvendig å utvide perioden for tiltak og inkludere noen sosialhjelpsmottakere som hadde vært på tiltak i 2006 og 2007.

sosialhjelpsmottakere som hadde vært på tiltak i 2006 og/eller 2007 (n=21 og n=23). Tiden mellom registrert tiltak og registrert sysselsetting (arbeid/utdanning) varierer derfor i tiltaksgruppa mellom 2-5 år. Det er ikke mulig å anslå presist hvor stor andel av tiltaksdeltakerne som ble inkludert i det utvidede utvalget, da flere deltok på tiltak over flere år. Likevel ser vi at de fleste i tiltaksgruppa var registrert på tiltak i perioden 2008-2010 etter opprinnelig plan og studiedesign.

En annen begrensning ved datasettet, er at enkelte personer var registrert både «på tiltak», og som «sysselsatt» samtidig. Det kan ha ført til en misklassifisering av deltakere som i studier som dette kan begunstige effekten av arbeidsmarkedstiltak sammenlignet med ledighet. Problemet med overlapp gjelder kanskje særlig for tiltaksdeltakerne i 2010 som potensielt også kunne være på tiltak i 2011, uten at det var mulig å ta høyde for dette i analysene. For i størst mulig grad hindre overlapp mellom tiltak og sysselsetting, ble registrering av status som sysselsatt fra 2011, dvs. minst 2 års oppfølging benyttet.

De fleste empiriske studier har problemer med «missing values», og til en viss grad gjelder dette også denne oppgaven. Manglende verdier kan skape problemer med å redusere antall observasjoner som kan tas med i analysen eller føre til ugyldige resultater (Ringdal 2007:233). I analysen er problemet med manglende verdier håndtert ved å innlemme de manglende verdiene i egne kategorier eller i kategorien «ikke oppgitt». Som et eksempel var det noen som manglet opplysninger om utdanning. Grunnen til en del manglende verdier på denne variabelen, er mest sannsynlig fordi databasen mangler opplysninger om innvandreres utdanning fra hjemlandet, i likhet med SSBs undersøkelser av sosialhjelpsmottakere i 2004 (Dahl m.fl. 2006). Disse ble innlemmet i kategorien «ingen eller uoppgitt utdannelse», men siden vi ikke har kjennskap til deres utdannelse, kan det oppstå målefeil. En svært stor andel av utvalget hadde grunnskole som høyeste fullførte utdanning. I og med at utdanning var målt i 2008, er det mulig at noen av de som var 18 år i 2008, holdt på å fullføre videregående skole. Det er dermed en viss sjans for at enkelte i denne aldersgruppen er feilklassifisert.

4.2 Reliabilitet og validitet

En effektevaluering innebærer å måle hvorvidt et visst tiltak (T) endrer en viss atferd/problem/situasjon (Y), og av og til *hvorfor* effekten ble så stor eller liten som det ble (Mohr 1995:1). Effekten av en hendelse, er definert som forskjellen av utfall *med og uten* en slik hendelse. I denne studien er hendelsen deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. I litteraturen kalles slike hendelser ofte «behandling» eller «treatment» (Schafft m.fl. 2010:5). Utfallet er i

vårt tilfelle arbeid og/eller utdanning. Dersom vi går ut fra at forskjellen *med og uten* slik hendelse på det *ene og samme* utfallet er statistisk signifikant, kan vi under gitte betingelser tolke forskjellen og sammenhengen som *kausal* (Ibid.).

En sentral utfordring i alle effekt-evalueringstudier, er at effekten prinsipielt er for én spesiell person. Dersom vi sammenligner utfall fra forskjellige personer, vil de utfallene påvirkes av en rekke ulikheter hos personene som inngår. Ideelt sett burde vi sammenligne utfall for samme person, men ettersom dette ikke er mulig, benyttes statistiske metoder til å danne *kontrafaktisk utfall* (Schafft m.fl. 2010:5). I dette tilfellet vil dette innebære å kunne si noe om hva som ville skjedd med deltakerne om de *ikke* hadde deltatt på tiltak. I denne, som i mange studier, benyttes derfor en sammenligningsgruppe eller kontrollgruppe.

For å kunne måle om arbeidsmarkedstiltak for sosialhjelpsmottakere bidrar til økt sysselsetting i form av arbeid eller utdanning etter endt tiltaksperiode, må en anta at de data resultatene baserer seg på er reliable og valide. Reliabilitet og validitet er egenskaper som benyttes for å vurdere kvaliteten på et funn. I følge Ringdal (2007) er reliabilitet et mål for hvorvidt gjentatte målinger med samme måleinstrument gir samme resultat, mens validitet handler om det en måler er det en faktisk vil måle (Ringdal 2007:86).

Validiteten reduseres av systematiske målefeil, og kan deles inn i indre og ytre validitet. Indre validitet handler om kvaliteten på datamaterialet og om det gir grunnlag for å trekke korrekte kausale slutninger. Ytre validitet handler mer om utvalget er representativt og at funnene er gyldige for andre populasjoner slik at man kan generalisere funnene utover studiepopulasjonen (Ibid.). Bruken av data fra FD-Trygd forhindrer en av de største truslene mot reliabilitet, nemlig at individer husker feil ved individuell rapportering eller i spørreundersøkelser (Ibid:87). Registerdata antas også å være relativt objektive og nøyaktige rapporteringer om individenes forløp, men det kan likevel oppstå tilfeldige målefeil i form av registrerings- eller skrivefeil.

4.2.1 Metodiske utfordringer ved effektevalueringer

Noen metodiske utfordringer kan spesielt knyttes til effektevalueringer. Mohr (1995:67) presenterer ulike trusler mot validitet, som historie, seleksjonseffekter og sammenblanding/contamination. Historietrusselen går ut på at det er mulig at noe annet enn selve tiltaket (T) er årsak til utfallet som måles over tid. Validiteten vil i stor grad styrkes ved å inkludere en kontrollgruppe, som i like stor grad har vært utsatt for de samme eksterne

hendelser og faktorer. I dette tilfellet vil for eksempel høy arbeidsledighet i samfunnet i den aktuelle perioden ha påvirket både tiltaksgruppa og kontrollgruppa.

En annen utfordring for validiteten, er seleksjonseffekter. Dette er særlig knyttet til de kvasi-eksperimentelle studiedesign som denne. Seleksjonstruslene handler om muligheten for at det kan være andre viktige forskjeller mellom gruppene, i dette tilfelle mellom tiltaksgruppa og kontrollgruppa, som påvirker resultatet av tiltaket, som tilskrives tiltaket i seg selv. Det er vanlig å skille mellom *selection P* og *selection Q*. Selection P innebærer at tiltaks- og kontrollgruppe hadde ulike verdier på pretest, altså ulik verdi på problemdimensjonen før tiltaket. Selection Q innebærer alle andre ulikheter mellom tiltaks- og kontrollgruppen, som ikke måles i pretest-verdiene. Dette kan utgjøre et problem dersom det har betydning for posttest-verdien og om det har betydning for om man deltar på tiltaket. Seleksjonsskjevheten kan potensielt få en effekt på to nivåer; i søknadsprosessen, og i utvelgelsesprosessen (Mohr 1995:77-78).

Til en viss grad er deltakelse ved arbeidsmarkedstiltakene frivilling, noe som ikke gir noen garanti for at deltakermassen er representativ for målgruppen som helhet. Dette kan gi en effekt begge veier – ofte er det tilfelle at deltakere på tiltak er de som ville hatt best mulighet til å få jobb også uten tiltaket, eller at de som mest sannsynlig kan få seg jobb uten tiltaket ikke ønsker å delta. Uansett hvilken gruppe det er, vil dette kunne bety at gruppen som ønsker å delta skiller seg kvalitativt fra gruppen som ikke ønsker å delta, med tanke på ressurser, motivasjon og tiltakslust. Begrepet *creaming* som jeg brukte i teorikapittelet, henger sammen med begrepet «selection bias» og handler om at man velger ut deltakere som ville forandret seg også uten tiltaket, eller som har stor sannsynlighet for å endre seg ved deltakelse (Mohr 1995:77).

Dersom man skal redusere innflytelsen av slike seleksjonseffekter, er det viktig å sammenligne så veldefinerte grupper som mulig. I mange av de tidligere studiene har de benyttet seg av en matching-prosedyre, hvor de finner såkalte sosiale tvillinger til deltakerne som så vil danne grunnlaget for kontrollgruppen. Med tanke på datasettets størrelse, og ut i fra de nokså like verdiene mellom tiltaksdeltakere og ikke-deltakere på antatt viktige bakgrunnsvariabler², ble ikke-deltakerne vurdert til å utgjøre en god kontrollgruppe uten matching.

² Deskriptiv statistikk mellom tiltaks- og kontrollgruppe presenteres i kap. 5.2

Kvasi-eksperimentelle design sikrer oss mot modnings- og historieeffekter, men problemet med *uobservert heterogenitet* gjenstår fortsatt som en mulig feilkilde. Dette er uobserverte faktorer som har betydning både for jobbsannsynlighet og sannsynligheten for å delta på tiltak som man ikke har registrert i forløpsdatabasen. Dette kan være alt fra motivasjon, selvtillit, helse og familieforhold (Moe 2000). En kvalitativ analyse i form av intervju kunne fanget opp disse holdningene og verdiene, og ville vært hensiktsmessig å inkludere spesielt i en studie av større omfang.

En tredje trussel er «*contamination*» som betyr at en skjevhet oppstår fordi for eksempel individer i kontrollgruppen også blir eksponert for tiltaket på ulike måter (Mohr 1995:64). For eksempel kan det tenkes at tiltakssatsingen har hatt effekter på personer som har mulighet til å delta, men ikke har deltatt allikevel. Eksempler på en slik effekt kan være: *trusseleffekt*, hvor personer som innkalles til samtale om deltakelse på tiltak foretrekker å skaffe seg en jobb selv, framfor å måtte gå på tiltak. En annen kan være «*smitteeffekt*», hvor omgangskretsen til en deltaker blir inspirert og øker sin jobbsøkningsaktivitet; en tredje kan være *fortregningseffekt* dersom jobbmuligheter for ikke-deltakere forverres av at jobben de kunne ha fått inntas av deltakere (Schafft m.fl. 2010). Det er riktignok vanskelig å forhindre trussel-, smitte- eller fortregningseffekt, da arbeidsmarkedstiltakene ikke foregår i et vakuum.

4.3 Måleinstrumenter og variabler

I dette delkapittelet beskrives de ulike variabler som er benyttet i denne studien.

4.3.1 Uavhengige variabler

Formålet med denne studien var å undersøke om arbeidsmarkedstiltak for sosialhjelpsmottakere øker sjansen for å være ei sysselsetting eller utdanning i minst 1-2 år etter at tiltaket var registrert. *Tiltak* er derfor den mest sentrale uavhengige variabelen i denne studien og deltakerne som på ett eller annet tidspunkt i perioden 2006-2010 var registrert med tiltak, ble klassifisert som tiltaksgruppe (kodet 1), mens de uten tiltak utgjorde kontrollgruppa (referanse, kodet 0).

På bakgrunn av både teori og tidligere forskning, ble en rekke andre uavhengige variabler³ som antas å påvirke utfallsvariabelen inkludert. Disse variablene ble til dels benyttet for å kontrollere at effekten av tiltaksdeltakelse ikke skyldes andre forhold, men også for å kunne undersøke hvordan de aktuelle andre faktorene påvirker jobb- og utdannings sannsynlighet.

³ Se appendiks A1 for detaljert oversikt over uavhengige variabler og koding

De uavhengige variablene kan deles inn i 3 ulike kategorier:

1. Bakgrunnsvariabler: *alder, kjønn og familiær status,*
2. Sosioøkonomiske og demografiske variabler: *utdanningsnivå og opprinnelsesregion*
3. Strukturelle variabler som *sosialhjelpshistorikk og pensjonspoeng*

Tabell 2 og 3 gir en oversikt over de ulike uavhengige variabler som inngår i denne studien og hvordan disse fordeler seg mellom tiltaksdeltakere og ikke-deltakere. De ulike variabler kan være rekodet og brukt på ulike måter i forskjellige analyser. For eksempel er alder brukt både som kontinuerlig og kategorisk variabel med kategoriene «18-24 år», «25-45 år» og «46-62 år». Kjønn ble dummykodet med kvinne som referansekategori (verdi 1). Familiær status, det vil si sivilstand og antall barn under 18 år ble dummykodet med henholdsvis «ugift» og «ingen barn» som referansekategorier. Opplysninger om høyeste fullførte utdanning per 12.12. 2011 var opprinnelig en firedelt variabel med kategoriene *grunnskole, videregående, høyere utdanning og ingen utdanning*. Personer uten kjent utdanning (n=34) ble antatt å ha opphav fra land der utdanningsnivået i gjennomsnitt er lavt og klassifisert som uten utdanning. Ingen (eller ukjent utdanning) utgjorde referansekategorien. Opprinnelsesregion ble brukt dikotom i multivariate analyser hvor norske og vestlige innvandrere ble sammenlignet med ikke-vestlige innvandrere (referanse). Personer som hadde mottatt sosialhjelp i 6 eller flere måneder i løpet av et år i perioden 2005-2010, ble definert som langtidsmottakere. De de som ikke var langtidsmottakere utgjorde referansegruppa.

Pensjonspoeng ble brukt som et mål på arbeidserfaring, men ikke inkludert i den endelige multivariate modellen ettersom måletidspunkt for variabelen var i 2005 og slik sett ikke kunne fange opp de yngres arbeidserfaring. Også variabelen bostedsregion i Norge ble brukt for å undersøke om det regionale arbeidsmarked påvirker jobbsannsynlighet.

4.3.2 Avhengig variabel

Den avhengige variabelen benyttet i analysen, «I aktivitet 2011» er en dikotom variabel som beskriver hvorvidt sosialhjelpsmottakerne er i jobb og/eller i utdanning per 31.12. 2011. Den er basert på de to dikotome variablene «I jobb per 31.12.2011» og «I utdanning per 31.12.2011», hvor de som er i jobb og/eller i utdanning har fått verdien 1, mens de som verken er i jobb eller i utdanning har fått verdien 0.

4.4 Analyser og statistikk

For å kunne svare på de ulike problemstillinger, ble det benyttet ulike bivariate og multivariate analyser og statistiske tester. Her vil det redegjøres nærmere for den metodiske og analytiske tilnærmingen som ligger til grunn for funnene i denne studien.

4.4.1 Tabellanalyse

Krysstabeller kan fylle flere formål, og det er vanlig å benytte slike tabeller til å beskrive utvalget som skal analyseres. De er også nyttige når man skal analysere sammenhengen mellom en avhengig variabel og en eller flere uavhengige variabler (Ringdal 2007:271). Det ble derfor benyttet tabellanalyse for å beskrive utvalget og sentrale forskjeller mellom tiltaksgruppen og kontrollgruppen (tabell 2-3, side 38-40), samt hvor stor andel av tiltaksdeltakerne og ikke-deltakerne som var i jobb og i utdanning ved siste måletidspunkt (tabell 4, side 41). For å kunne teste om forskjeller mellom andeler var statistisk signifikante ble det benyttet kji-kvadrat-test. Forskjeller i gjennomsnitt ble testet ved bruk av Independent Samples T-test. Signifikansnivå var satt til 5 %.

Bruk av krysstabeller og deskriptiv statistikk kan si noe om fordeling og bivariate forskjeller mellom gruppene, men for å kunne si noe om det er tiltaket i seg selv eller andre faktorer som påvirker jobb- og utdanningssannsynlighet, er det nødvendig å gjøre mer avanserte multivariate analyser.

4.4.2 Logistisk regresjonsanalyse og avhengig variabel

I og med at den avhengige variabelen i denne studien var dikotom, var det mest formålstjenlig å benytte logistisk regresjon. I logistisk regresjon estimeres ikke koeffisientene ved hjelp av minste kvadraters metode som i en lineær regresjonsanalyse, men ved hjelp av *sannsynlighetsmaksimering* (Clausen & Eikemo 2012:115). I denne studien beregner man sannsynligheten for at individene i analysegruppen kommer i jobb eller utdanning sammenlignet med kontrollgruppen ved å beregne regresjonskoeffisientene i forhold til sannsynlighetsmaksimering. Teknikken går ut på å finne de verdier av koeffisientene som med størst sannsynlighet har skapt resultatene i utvalget. Ved å benytte logistisk regresjon, eller *logit*, kan man i tillegg kontrollere for eventuelle demografiske og sosioøkonomiske effekter på sysselsettingen og dermed isolere effekten av tiltakene i seg selv (Ringdal 2007:410).

Logistisk regresjon har tre sentrale begreper: odds, sannsynlighet og logit, og koeffisientene kan tolkes i disse tre skalaene. Oddsen (ϕ)

defineres som $(\phi) = P/(1-P)$, hvor P er sannsynligheten for suksess ($Y=1$) og $1-P$ er sannsynligheten for fiasko ($Y=0$) for en gitt hendelse. Oddsen varierer mellom 0 og 1, og hvis du har hatt like mye suksess som fiasko, blir oddsen 1. Odds ratio er oddsen for suksess delt på oddsen for fiasko for en gitt hendelse.

Sannsynlighet er et mer kjent begrep, og er det begrepet som jeg i hovedsak vil benytte meg av i analysen når jeg undersøker effekten av tiltaksdeltakelse. Sannsynlighet uttrykkes i form av en odds ratio (OR) med 95 prosent konfidensintervall (95 % CI) som utgjør et estimat for effekt og hvor presist dette er. Ved bruk av logistisk regresjon vil man få et mål på sannsynligheten for å være i jobb og/eller utdanning (Y) for de som deltok på tiltak og for de som ikke deltok på tiltak, begge X_1 , kontrollert for andre mulige påvirkninger på jobb- og utdanningsmulighet (X_2, X_3 osv..). Tilpasset logit vil effektevalueringens problemstilling lyde: *Hva er sannsynligheten for å være i arbeid eller utdanning for sosialhjelpsmottakere som deltar på arbeidsmarkedstiltak versus sosialhjelpsmottakere som ikke deltar på arbeidsmarkedstiltak?* Problemstillingen besvares med utgangspunkt i en dikotom avhengig variabel *I aktivitet per 31.12 2011*. I logistisk regresjon er det logiten (logaritmen til oddsen for $Y=1$) som er avhengig variabel, altså logaritmen til oddsen for at man er i aktivitet 31.12.2011. Dette kommer til uttrykk i følgende regresjonsligning, hvor β står for parameterne i modellen:

$$L = \ln [P / (1-P)] = \ln \phi = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 \dots \text{osv.}$$

Den logistiske koeffisienten kan her tolkes som endringen i logiten som følge av én enhets endring på den uavhengige variabelen (Eikemo & Clausen 2012:116).

Regresjonsmodellen

I den anvendte regresjonsmodellen benyttet jeg stegvis innføring av ulike uavhengige variabler avhengig av deres påvirkning (bivariat, se tabell 1) på jobb- og utdanningssannsynlighet, herunder tiltaksdeltakelse, alder, kjønn, opprinnelsesregion, utdanning, familiær status og hvorvidt de har vært landtidsmottakere. Tabell 5 viser den multivariate modellen og hvordan variablene ble inkludert stegvis i til sammen 6 modeller. Modell 1 består kun av den bivariate analysen av tiltaksdeltakelse og jobb- og utdanningssannsynlighet. I modell 2 inkluderes alder og kjønn, hvor alder er en kontinuerlig variabel, som vil si at variabelverdiene er tall og ikke tallkoder for navngitte kategorier (Ringdal 2007:80). I modell 3 ble opprinnelsesregion inkludert og i modell 4 ble høyeste

fullførte utdanning inkludert. I modell 5 ble det kontrollert for familiær status, det vil si sivilstand og antall barn under 18 år. I modell 6 ble langtidsmottak av sosialhjelp inkludert.

Programmet *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) ble benyttet som analyseverktøy. SPSS er en av de mest brukte programvarene innenfor statistisk analyse (Eikemo & Clausen 2012:51). Programmet oppdateres jevnlig, og versjonen brukt i denne studien er versjon 20 for Windows.

5.0 Resultater

For å kunne besvare problemstillingen: *Øker arbeidsmarkedstiltak sannsynligheten for at sosialhjelpsmottakere kommer i jobb eller utdanning?* ble det benyttet både bivariate og multivariate analyser. I dette kapittelet vil jeg besvare noen av de spørsmålene jeg stilte innledningsvis knyttet til problemstillingen ved å presentere resultatene fra analysene. Resultatene er fremstilt i tabeller og figurer. Drøfting av funn opp mot teoretiske perspektiver og tidligere evalueringer, vil bli gjort i kapittel 6. Først vil jeg presentere utvalget.

Av de 1107 individene i utvalget, var 38 prosent kvinner (n=426) og 62 prosent (n=681) er menn. Alderen varierte fra 18 til 62 år, og gjennomsnittsalderen var 33 år. 69 prosent (n=761) var norske eller vestlige innvandrere, mens 31 prosent (n=346) kommer fra ikke-vestlige land. Den største andelen av utvalget (61 %) hadde grunnskole som høyeste fullførte utdanning. En av fire hadde fullført videregående, mens 10 prosent hadde fullført høyere utdanning. I underkant av 4 prosent av utvalget hadde ingen fullført utdanning, eller manglende registrering for utdanning. De fleste sosialhjelpsmottakerne i dette utvalget var ugifte (65 %), 21 prosent var gifte og 15 prosent var enker eller enkemenn. Nesten 62 prosent var barnløse, 17 prosent hadde ett barn, mens 21 prosent har to eller flere barn. Halvparten av utvalget hadde mottatt sosialhjelp i 6 eller flere måneder i løpet av et år, i perioden 2005-2010.

5.1 Faktorer som kan påvirke jobb- og utdanningssannsynlighet

For å finne ut om og i hvor stor grad de ulike uavhengige variablene i seg selv kunne påvirke jobbsannsynlighet, ble det innledningsvis gjort en bivariat logistisk regresjonsanalyse som inkluderte hele utvalget, og hvor det ikke ble kontrollert for noen av de andre variablene (tabell 1).

Tabell 1: Bivariat analyse. Odds ratio (med 95 % konfidensintervall) for å være sysselsatt eller i utdanning i 2011 etter ulike mulige forklaringsvariabler, ujustert. N=1107

Variabel		OR	95 % CI	P-verdi
Tiltak	Nei (ref.)	1.0		
	Ja	1.28	0.97-1.69	.075
Alder		0.97	0.96-0.98	.000
Alderskategorier	18-24 år (ref.)	1.0		
	25-45 år	0.62	0.47-0.82	.001
	46-62 år	0.31	0.31-0.20	.000
Kjønn	Kvinne (ref.)	1.0		
	Mann	1.05	0.81-1.36	.709
Opprinnelsesregion	Norsk og vestlig opprinnelse (ref.)	1.0		
	Ikke-vestlig opprinnelse	1.03	0.79-1.35	.825
Høyeste fullførte utd.	Ingen (ref.)	1.0		.310
	Grunnskole	1.30	0.64-2.63	.468
	Videregående skole	1.63	0.79-3.39	.188
	Høyere utdanning	1.57	0.71-3.45	.265
Sivilstand	Ugift (ref.)	1.0		.027
	Gift	0.81	0.59-1.12	.206
	Enke (mann)	0.60	0.41-0.89	.010
Barn u 18	Ingen barn (ref.)	1.0		.136
	Ett barn	1.09	0.78 -1.53	.613
	To eller flere barn	1.37	1.01-1.88	.046
Sosialhjelp langvarig	Nei (ref.)	1.0		
	Ja	0.51	0.40-0.66	.000
Antall år m/ pensj.png		0.97	0.96-0.99	.002
Gj.snitt. pensjonspoeng siste 3 år (2003-2005)		0.78	0.81-1.01	.078
Bostedsregion	Oslo og Akershus (ref.)	1.0		.785
	Hedmark og Oppland	1.21	0.71-2.05	.488
	Sør-Østlandet	1.22	0.83-1.79	.302
	Agder og Rogaland	0.87	0.54-1.39	.553
	Vestlandet	1.02	0.66-1.56	.941
	Trøndelag	1.22	0.76-1.98	.411
	Nord-Norge	0.95	0.59-1.51	.824
	Ugyldig	1.39	0.58-3.36	.463

Tabell 1 viser at det å ha deltatt på arbeidsmarkedstiltak som sådan ikke var statistisk signifikant assosiert med jobb- og utdanningssannsynlighet ($p=.075$). Høyere alder derimot reduserte sannsynligheten for å være i jobb og/eller utdanning i 2011 (OR 0.97)

Fra den bivariate analysen av alderskategoriene, ser det ut til at individene i den midterste alderskategorien, 25-45 år, og den eldste alderskategorien, 46-62 år, har henholdsvis 38 prosent og 61 prosent lavere odds for å være i jobb eller utdanning enn de i alderskategorien 18-24 år. Videre var det ingen statistisk signifikante forskjeller knyttet til kjønn ($p=.709$) eller opprinnelsesregion for jobb- og utdanningssannsynlighet ($p=.825$). For utdanning ses en tendens til at de med fullført videregående skole eller høyere utdanning, har større sannsynlighet for å være i jobb eller utdanning, sammenlignet med de med ingen utdanning eller manglende registrering, men assosiasjonene var ikke statistisk signifikant. Når det gjelder sivilstand, var det kun kategorien «enke(mann)» som skilte seg ut, og det kan tyde på at denne gruppen har lavere sannsynlighet for å komme i jobb eller utdanning enn ugifte (OR 0.60). Det var ingen forskjeller mellom de uten barn og de med ett barn. De med to barn eller flere hadde derimot en høyere sannsynlighet for å være i jobb eller utdanning i 2011, sammenlignet med de uten barn (OR 1.37). Langvarig mottak av sosialhjelp ga nesten 50 prosent redusert sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning, sammenlignet med det å ikke ha mottatt langvarig sosialhjelp. Antall år med pensjonspoeng hadde negativ sammenheng med jobb og utdanningssannsynlighet (OR, 0.97) Bostedsregion var ikke assosiert med jobb- og utdanningssannsynlighet.

5.2 Er det noe som indikerer seleksjon til tiltaksgruppen?

Som Schafft og Spjelkavik (2011) beskriver, vil både kvaliteten på programmet, deltakernes avstand til arbeidsmarkedet og forholdene på arbeidsmarkedet være faktorer som påvirker hvor mange deltakere som kommer i jobb etter programmet. De vektlegger at det forholdet som sannsynligvis spiller den største rollen, er seleksjonen av deltakere inn i programmet, altså hva som kjennetegner de som kommer inn i programmet. Som nevnt i kapittel 3, har tidligere forskning indikert at tiltaksplasser har blitt tilbudt enten de som har de største problemene, såkalt negativ seleksjon, eller de med best forutsetninger for å komme i jobb, såkalt positiv seleksjon eller «creaming». Det kan derfor være interessant å se om det er noe som indikerer positiv eller negativ seleksjon til tiltaksgruppen i denne studien.

Det er ikke opplagt hvorvidt deltakerne i satsingen er positivt eller negativt selektert, men vi kan belyse dette noe ved å sammenligne deltakerpopulasjonen med populasjonen sosialhjelpsmottakere generelt, og ved å se om det er ulikheter mellom tiltaksdeltakerne og kontrollgruppa. I dette delkapittelet vil jeg sammenligne den nyeste deskriptive statistikken jeg har tilgang til fra en SSB-undersøkelse av samtlige sosialhjelpsmottakere i 2004 av Dahl,

Enes, Epland, Jørgensen & Trewin (2006) med den deskriptive statistikken av tiltaks- og kontrollgruppa.

I følgende tabeller (tabell 2 og 3) sammenlignes tiltaks- og kontrollgruppa når det gjelder variabler som antas å spille en rolle for jobb- og utdanningssannsynlighet. P-verdiene angir hvorvidt forskjellene mellom tiltaksgruppa og kontrollgruppa (ikke-deltakere) var statistisk signifikante.

Tabell 2: Forskjeller i kjønn, alder, utdanning, familiær status mellom tiltaksdeltakere og ikke-deltakere.

	Tiltaksdeltakere	Ikke-deltakere	P-verdi
Antall, N.	307	800	
Kjønn			.102
Kvinne	130 (42.3 %)	296 (37 %)	
Mann	177 (57.7 %)	504 (63 %)	
Alder (gjennomsnitt, år, målt i 2008.)	31.2 (SD, 10.6)	33.8 (SD.10.7)	<.001
Aldersgrupper, fordeling			<.001
18-24 år	119 (38.8 %)	192 (24.0 %)	
25-45 år	153 (49.8 %)	474 (59.3 %)	
46-62 år	35 (11.4 %)	134 (16.8 %)	
Høyeste utdanning			<.001
Ingen utdanning/manglende reg.	4 (1.3 %)	38 (4.8 %)	
Grunnskole	217 (70.7 %)	458 (57.3 %)	
Videregående skole	57 (18.6 %)	221 (27.6 %)	
Høyere utdanning	29 (9.4 %)	83 (10.4 %)	
Sivilstand			.197
Ugift	178 (58 %)	513 (64.1 %)	
Gift	74 (24.1 %)	155 (19.4 %)	
Enke(mann)	46 (15.0 %)	118 (14.8 %)	
Mangler registrering	9 (2.9 %)	14 (1.8 %)	
Antall barn under 18 år			.551
Ingen	180 (58.6 %)	482 (60.3 %)	
Ett barn	49 (16.0 %)	144 (18.0 %)	
2 eller flere	69 (22.5 %)	160 (12 %)	
Mangler registrering	9 (2.9 %)	14 (1.8 %)	

Tabell 2 viser ingen statistiske signifikante forskjeller mellom tiltaks- og kontrollgruppa når det gjelder kjønnsfordeling. Fordelingen for begge grupper er ganske lik den på landsbasis i 2004, hvor det også er flere menn enn kvinner som mottar sosialhjelp, henholdsvis 65 og 35 prosent (Dahl m.fl. 2006).

Aldersmessig skiller tiltaksdeltakerne og kontrollgruppa seg i større grad, og vi kan se at en vesentlig større andel av tiltaksdeltakerne er i aldersgruppen 18-24 år, sammenlignet med

kontrollgruppa ($p = <.001$). Tiltaksdeltakerne i denne studien var også i gjennomsnitt nesten 5 år yngre enn sosialhjelpsmottakere på landsbasis i 2004, hvor gjennomsnittlig alder var 36 år.

Også når det gjelder utdanning er det en statistisk signifikant forskjell mellom tiltaks- og kontrollgruppa, hvor en større andel (71 % versus 57 %) av tiltaksgruppa hadde grunnskole som høyeste fullførte utdanning, mens flere i kontrollgruppa hadde fullført videregående skole. Både tiltaks- og kontrollgruppa skiller seg riktignok veldig fra sosialhjelpsbefolkningen i 2004, hvor den klart største andelen (68 %) hadde fullført videregående skole, og 25 prosent hadde grunnskole som høyeste fullførte utdanning (Ibid.). Når det gjelder høyere utdanning var fordelingen ganske lik mellom tiltaksdeltakerne og kontrollgruppa.

Tiltaks- og kontrollgruppa var ikke forskjellig med hensyn til sivilstand, og også i stønadspopulasjonen i 2004, var sosialhjelpsmottakerne klart overrepresentert blant skilte/separerte og ugifte med 59 prosent (Dahl m.fl. 2006). Når det gjelder antall barn under 18 år er det ingen signifikante forskjeller mellom tiltaks- og kontrollgruppa.

Tabell 3: Forskjeller i landbakgrunn, opprinnelsesregion, bostedsregion, sosialhjelpshistorikk og pensjonspoeng mellom tiltaksdeltakere og ikke-deltakere.

	Tiltaksdeltakere	Ikke-deltakere	P-verdi
Antall, N.	307	800	
Landbakgrunn			<.001
Norge	158 (51.5 %)	521 (65.1 %)	
Norden	7 (2.3 %)	34 (4.3 %)	
Vest-Europa	5 (1.6 %)	26 (3.3 %)	
Øst-Europa	21 (6.8 %)	39 (4.9 %)	
Nord-Amerika, Oseania	3 (1 %)	7 (0.9 %)	
Afrika, Tyrkia, Sør- og Mellom Amerika	113 (36.8 %)	173 (21.6 %)	
Opprinnelsesregion			<.001
Norsk og vestlige innvandrere	173 (56.4 %)	588 (73.5 %)	
Ikke-vestlig innvandrere	134 (43.6 %)	212 (26.5 %)	
Bostedsregion			.372
Oslo og Akershus	63 (20.5 %)	168 (21 %)	
Hedmark og Oppland	31 (10.1 %)	50 (6.3 %)	
Sør-Østlandet	68 (22.1 %)	173 (21.6 %)	
Agder og Rogaland	31 (10.1 %)	95 (11.9 %)	
Vestlandet	43 (14 %)	126 (15.8 %)	
Trøndelag	30 (9.8 %)	78 (9.8 %)	
Nord-Norge	32 (10.4 %)	96 (12 %)	
Ugyldig	9 (2.9 %)	14 (1.8 %)	
Langtidsmottakere sosialhjelp	171 (55.7 %)	386 (48.2 %)	.026
Mnd. sosialhjelp, gj.snitt.			
2005	0.12	0.18	.498
2006	0.30	0.44	.316
2007	1.26	1.34	.691
2008	3.52	3.32	.456
2009	3.96	3.63	.212
2010	3.54	3.45	.746
2011	1.12	1.12	.987
Antall år med pensjonspoeng*	4.12 (SD, 7.4)	7.84 (SD, 8.7)	<.001
Gjennomsnittlig pensjonspoeng **	0.79 (SD, 1.1)	1.37 (SD, 1.2)	<.001

* >0, målt t.o.m. 2005. Verdier mellom 0-37.

**Målt i perioden 2003-2005. Verdier mellom 0-5.

I tabell 3 kan vi se at det var en forskjell mellom tiltaks- og kontrollgruppa når det gjaldt landbakgrunn. En vesentlig større andel av tiltaksdeltakerne var førstegenerasjons innvandrere fra Afrika, Tyrkia og Sør- og Mellom Amerika, mens en høyere andel i kontrollgruppa var av norsk opprinnelse. Den dikotome opprinnelsesregionsvariabelen viser samme forskjell, og at relativt flere i tiltaksgruppa var ikke-vestlige innvandrere. Kontrollgruppa ligger nært opp til andelen førstegenerasjonsinnvandrere i sosialhjelpsbefolkningen i 2004, hvor nesten 25 prosent av sosialhjelpsmottakerne var førstegenerasjonsinnvandrere, og personer fra ikke-vestlige land var sterkt overrepresentert blant førstegenerasjonsinnvandrere som mottar sosialhjelp.

Det er derimot ingen forskjeller mellom gruppene på hvilken region de er bosatt i, og den største delen av utvalget kommer fra Oslo og Akershus, og øvrige Sør-Østlandet. Når det

kommer til mottak av sosialhjelp, er det heller ingen statistiske signifikante forskjeller mellom gruppene på gjennomsnittlig mottak av sosialhjelp i perioden 2005-2011, men som vi kan se, er det en statistisk signifikant større andel av tiltaksdeltakerne som kvalifiserer til betegnelsen langtidsmottakere. Andelen langtidsmottakere ligger nært andelen på landsbasis. Av de 129 300 personene som mottok sosialhjelp i 2004, utgjorde langtidsmottakerne 52 prosent. Definisjonen på langtidsmottak er riktignok litt ulik i forhold til denne studien, ut fra SSB definisjon er langtidsmottakere personer som har minst én sammenhengende stønadperiode av minst seks måneders varighet i løpet av årene 1998-2004 (Dahl m.fl. 2006). I supplerende analyser har jeg sett på hva som kjennetegner langtidsmottakerne⁴. Langtidsmottakerne for hele utvalget i denne studien har lavere utdanning enn sosialhjelpsmottakere forøvrig: nesten 70 prosent har grunnskole som høyeste fullførte utdanning sammenlignet med ikke-langtidsmottakere med ca. 53 %. Av tiltaksdeltakerne som er langtidsmottakere, er nesten 78 % registrert med grunnskole som høyeste utdanning

Ulikhetene i tiltaks- og kontrollgruppen hva gjelder utdanning, alder, og sosialhjelpshistorikk, bekrefter viktigheten av å kontrollere for disse variablene når man skal måle effekten av tiltakene.

5.3 Hvor mange kommer i jobb eller utdanning?

Før vi i neste delkapittel skal beskrive hvilken *effekt* tiltaksdeltakelsen har hatt vil jeg kort beskrive den prosentvise fordelingen av tiltaksdeltakere og ikke-deltakere som var registrert i jobb eller utdanning per 31.12.2011. Dette er ikke et effektmål, fordi noen av dem kan ha kommet i jobb uavhengig av deltakelse i satsingen. «I aktivitet per 31.12. 2011» viser andelen og hvor mange totalt som enten var i jobb eller utdanning, eller begge deler.

Tabell 4: Fordeling jobb og utdanning for tiltaksgruppe og kontrollgruppe. Prosent av tiltaks- eller kontrollgruppe.

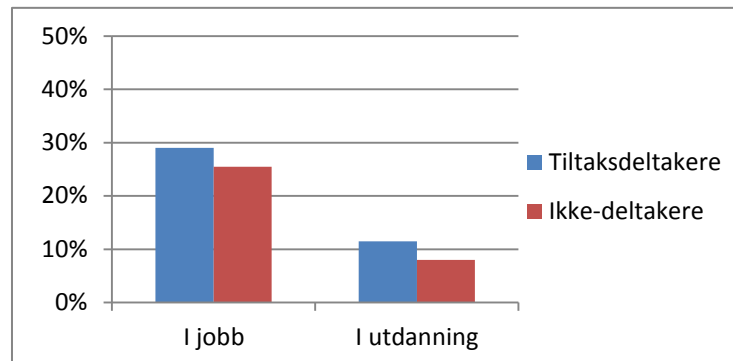
	Tiltaksdeltakere (N=307)	Ikke-deltakere (N=800)	P-verdi
I jobb per 31.12.2011	89 (29 %)	204 (25.5 %)	.239
I utdanning per 31.12.2011	35 (11.4 %)	65 (8.1 %)	.089
I aktivitet per 31.12. 2011	114 (37.1 %)	252 (31.5 %)	.074

Tabell 4 viser at en noe større andel av tiltaksdeltakerne (37 %) var i jobb og utdanning enn kontrollgruppen av ikke-deltakere (32 %), men forskjellene var ikke statistisk signifikante. Enkelte var registrert som både i utdanning og i jobb, ved å se på andelen og antallet «I aktivitet 31.12.2011», ser vi at det var 10 personer av de tidligere tiltaksdeltakerne som både

⁴ Se appendiks B2 for høyeste fullførte utdanning for langtids- og ikke langtidsmottakere av sosialhjelp.

var i jobb og i utdanning i 2011. Forskjellen mellom tiltaksdeltakere og kontrollgruppen er fremstilt i histogrammet i figur 3:

Figur 3: Andel i jobb eller utdanning, og i aktivitet totalt per 31.12 2011. Prosent av tiltaksgruppe/kontrollgruppe



Prosentvis var altså en større andel av tiltaksdeltakerne i jobb eller utdanning selv om forskjellene ikke var statistisk signifikante. Om disse forskjellene skyldes ulikheter mellom gruppene, vil vi komme tilbake til i analysen.

5.4 Effekten av arbeidsmarkedstiltak på sannsynlighet for jobb eller utdanning

I følgende delkapitler ønsker jeg å undersøke om arbeidsmarkedstiltak har en effekt for jobbsannsynlighet når det kontrolleres for andre variabler som har en påvirkning på jobb og utdanningssannsynlighet. Tabell 5 viser de 6 modellene uten variablene bostedsregion og pensjonspoeng. Førstnevnte fordi den ikke hadde en effekt på den bivariate analysen, og at fordelingen mellom tiltaks- og kontrollgruppen var så lik, og sistnevnte fordi den kan gi et skjevt bilde av arbeidserfaring i og med at målingen går kun til 2005, og dermed ikke inkluderer den yngre delen av utvalget. Jeg har imidlertid valgt å inkludere noen variabler som heller ikke var assosiert med utfallsvariabelen i de bivariate analysene, men som allikevel kan tenkes å ha en effekt på tiltaksvariabelen. I tabell 6 fremgår effekten av samspillsledd.

Ved å benytte seg av en stegvis analyse, kan endringer i odds ratio på tiltaksvariabelen indikere at bestemte variabler skaper den bivariate sammenhengen mellom tiltaksdeltakelse og jobb- og utdanningssannsynlighet.

Formålet med denne studien er ikke primært å undersøke effekt av de ulike uavhengige variablene på jobb- og utdanningssannsynlighet. Disse variablene er først og fremst inkludert for å kontrollere for at effekten av tiltaket kan tilskrives tiltaket i seg selv og ikke andre faktorer. De er likevel interessant å forstå hva som mer totalt sett påvirker jobb- og utdanningssannsynlighet for sosialhjelpsmottakere. Resultatene av de øvrige uavhengige variablenes påvirkning på jobb- og utdanningssannsynlighet i modellen uten samspillsledd er imidlertid presenter helt kort, og drøftes nærmere i kapittel 6.

Estimatene i tabell 5 og 6 blir tolket gjennom oddsratio (OR). Tolkning gjennom oddsratio gir mer mening enn tolkning av logaritmen, fordi den kan si oss mer enn om vi har å gjøre med en positiv eller negativ effekt (Eikemo & Clausen 2012:123).

Tabell 5. Multivariat analyse. Odds ratio (med 95 % konfidensintervall) for å være sysselsatt eller i utdanning per 31.12.2011, avhengig av tiltak eller ledighet i perioden 2006-2010.

	Modell 1		Modell 2		Modell 3		Modell 4		Modell 5		Modell 6	
	OR	95 % CI	OR	95 % CI	OR	95 % CI	OR	95 % CI	OR	95 % CI	OR	95 % CI
Tiltak (Ref.=Nei)												
Ja	1.28	0.98-1.69	1.19	0.90-1.58	1.17	0.88-1.56	1.22	0.91-1.62	1.22	0.91-1.64	1.27	0.94-1.70
Alder			0.97***	0.97-0.98	0.97***	0.96-0.98	0.96***	0.95-0.97	0.96***	0.94-0.98	0.96***	0.95-0.98
Kjønn (Ref.=Kvinne)			1.10	0.85-1.43	1.10	0.83-1.46	1.10	0.85-1.44	1.22	0.92-1.62	1.16	0.87-1.55
Opprinnelse (Ref.= Norsk og vestlig)					1.10	0.86-1.51	1.12	0.84-1.49	1.04	0.76-1.43	1.10	0.80-1.52
Ikke-vestlig opprinnelse												
Høyeste fullførte utdanning (ref. Ingen utdanning)							1.0		1.0		1.0	
Grunnskole							1.04	0.50-2.17	1.08	0.52-2.27	1.18	0.56-2.49
Videregående skole							1.68	0.79-3.58	1.75	0.82-3.75	1.67	0.78-3.61
Høyere utdanning							1.76	0.79-3.96	1.85	0.82-4.18	1.84	0.81-4.19
Sivilstand (Ref.=Ugift)									1.0		1.0	
Gift									0.98	0.64-1.50	0.95	0.62-1.46
Enke (mann)									0.99	0.61-1.59	0.94	0.58-1.51
Barn u 18 (Ref.=Ingen barn)									1.0		1.0	
Ett barn									1.07	0.64-1.50	1.01	0.70-1.46
To eller flere barn									1.61**	1.13-2.37	1.55**	1.07-2.23
Langvarig sosialhjelp (Ref.=Nei)											0.54***	0.42-0.71
Ja											0.54***	0.42-0.71
N= 1107												
-2LL	-3.145		-26.748***		-0.448		-12.194**		-7.457		-20.490***	

P < 0.001=***, p < 0.01 =**, p < 0.05=*, OR= oddsratio, -2LL= -2*Loglikelihood

Tabellen over viser assosiasjonen målt i odds ratio (OR) med 95 % konfidensintervall (CI) mellom de enkelte stegvis inkluderte uavhengige variabler og utfallsvariabelen kontrollert for hverandre i de 6 modellene, hvor den siste utgjør den fullstendige regresjonsmodellen

Estimater som ikke er statistisk signifikante kan bero på at utvalgsstørrelsen er relativt begrenset og spesielt når utvalget deles inn i mindre kategorier. Det kan også skyldes multikollinearitet. Det betyr at det er høy korrelasjon mellom uavhengige variabler som gjør det være vanskelig å skille variablenes effekt fra hverandre (Eikemo & Clausen 2012:157). Høy korrelasjon mellom uavhengige variabler medfører at signifikanstesten kan slå feil ut. Det vil si at uavhengige variabler som reelt sett har effekt på avhengig variabel ikke framstår som signifikant gjennom testen. Jeg har derfor brukt kjikvadrattest hvor jeg har testet om modellenes forklaringskraft gitt ved $-2 \text{ Log Likelihood (-2LL)}$ minsker signifikant ved innføring av nye variabler og dummysett. Enkelte av variablene har som helhet statistisk signifikant effekt på jobb- og utdanningssannsynlighet. Dette kommer ikke fram i tabellen, men kommenteres i teksten.

5.4.1 Hvilken effekt har tiltaksdeltakelse for jobb- eller utdanningssannsynlighet korrigert for andre forhold?

Tabell 5 viser at arbeidsmarkedstiltak har hatt liten eller ingen effekt på jobb eller utdanningssannsynlighet i dette utvalget. Modell 1 viser at ujustert for andre variabler, gir tiltaksdeltakelse en odds ratio på 1.28, det vil si 28 % høyere sjanse for å være i jobb eller utdanning sammenlignet med de som ikke har deltatt på tiltak, uten at sammenhengen var statistisk signifikant ($p\text{-verdi}=0.075$). Ved stegvis inkludering av de andre variablene endrer dette estimatet seg bare helt ubetydelig og i henhold til modell 6 er det ikke grunnlag for å si at tiltak øker sannsynligheten for jobb eller utdanning to eller flere år etter tiltaksregistrering. Jeg vil likevel kort kommentere resultatene for hver enkelt modell.

I modell 2 ble modellen utvidet til å inkludere *alder* og *kjønn*. Disse variablene bidro til en liten endring i odds ratio for tiltaksvariabelen. Odds ratio viser at effekten av å delta på tiltak ble litt mindre når alder og kjønn ble innført. Ut fra de bivarierte analysene, er det grunn til å anta at tiltaksgruppen i utgangspunktet hadde en aldersfordeling som var fordelaktig med tanke på å få jobb, sammenlignet med kontrollgruppen. En større del av tiltaksdeltakerne var yngre, og som vist i de bivarierte analysene hadde yngre større sannsynlighet for å komme i arbeid enn de litt eldre.

I modell 3 ble *opprinnelsesregion* lagt til. Denne variabelen hadde en svak påvirkning på odds ratio for tiltaksdeltakelse. Når man kontrollerte for ulike opprinnelsesregioner mellom tiltaks- og kontrollgruppe, forsvant litt av variasjonen i ulike jobb- og utdanningssannsynlighet mellom gruppene. Opprinnelsesregion hadde med andre ord en viss påvirkning på hvorvidt tiltaksdeltakelse økte jobb- og utdanningssannsynlighet.

I modell 4 ble *høyeste fullførte utdanning* lagt til. Oddsratio for tiltaksdeltakelse økte litt når vi kontrollerte for utdanning. Dette innebærer at kontrollert for utdanning, var forskjellene i sannsynlighet for jobb eller utdanning for tiltaksgruppe og kontrollgruppe, større. Det er riktignok kun utdanningsvariabelen som helhet som hadde en statistisk signifikant effekt.

I modell 5 ble det kontrollert for om familiær status hadde noen påvirkning på jobb- og utdanningssannsynlighet, ved å legge til *sivilstatus* og *antall barn under 18 år*. Odds ratioet for tiltaksdeltakelse endret seg mer eller mindre ingenting ved å legge til disse variablene, noe som innebærer at ulike fordeling innenfor disse variablene ikke påvirket ulikheter i jobb- og utdanningssannsynlighet mellom tiltaksgruppe og kontrollgruppe.

I modell 6 ble *langtidsmottak av sosialhjelp* lagt til. Dette førte til en liten økning i odds ratio for tiltaksdeltakelse. Dette innebærer at kontrollert for ulikheter mellom tiltaksdeltakere og kontrollgruppen hva gjelder langtidsmottak av sosialhjelp, økte forskjellene i jobb- og utdanningssannsynlighet.

5.4.2 Har ulike grupper ulike effekt av tiltaksdeltakelse?

I analysen har jeg også testet for samspill mellom de inkluderte variablene. Tre samspillsledd ble signifikante⁵, men for problemstillingens del, er samspillet mellom tiltak og andre uavhengige variabler av størst interesse. I tabell 6 har jeg derfor benyttet meg av den siste modellen i tabell 5, for å kunne vise til endringer ved innføring av samspill mellom tiltak og alder.

⁵ Se tabell C1 for fullstendig oversikt over testede samspill

Tabell 6: Multivariat analyse med samspill av variablers påvirkning på jobb- og utdanningssannsynlighet per 31.12 2011.

Aktivitet 2011 m. samspill	Modell 6			Modell 7		
	B	S.E	Exp(B)	B	S.E	Exp(B)
Konstant	0.613	0.561	1.846	1.045	0.580	2.843
Tiltak (Nei =ref.)			1.0			1.0
Ja	0.237	0.150	1.268	-1.238**	0.466	0.290
Alder	-0.038***	0.009	0.963	-0.052***	0.010	0.950
Kjønn (Ref.=Kvinne)	0.153	0.147	1.165	0.153	0.148	1.165
Opprinnelse (Ref.= Norsk og vestlig)			1.0			1.0
Ikke-vestlig opprinnelse	0.100	0.164	1.105	0.056	0.166	1.058
Høyeste fullførte utdanning [^]			1.0			1.0
Grunnskole	0.166	0.380	1.180	0.179	0.384	1.196
Videregående skole	0.517	0.391	1.677	0.487	0.396	1.627
Høyere utdanning	0.613	0.419	1.845	0.616	0.424	1.852
Sivilstand (Ref.=Enke(mann))			1.0			1.0
Ugift	0.067	0.245	1.069	0.099	0.248	1.104
Gift	0.016	0.250	1.017	0.029	0.253	1.030
Barn u 18 (Ref.=To eller flere)			1.0			1.0
Ingen barn	-0.437*	0.186	0.646	-0.435*	0.187	0.647
Ett barn	0.426	0.219	0.653	-0.446*	0.220	0.640
Langvarig sosialhjelp (Ref.=Nei)			1.0			1.0
Ja	-0.612***	0.136	0.542	-0.602***	0.137	0.548
Tiltak*Alder				0.047**	0.014	1.049
N	1107			1107		
Endring i -2LL fra originalmodell uten samspillsledd	-20.490***			-11.222**		

[^] Ref.: Ingen utdanning

P < 0.001=***, p < 0.01 =**, p < 0.05=*, OR= oddsratio, -2LL= -2*Loglikelihood

Innføring av samspillsledd med alder og tiltaksdeltakelse, gir en statistisk signifikant forbedring av modellens forklaringskraft for jobb- og utdanningssannsynlighet. Resultatene tyder på at for hvert år man blir eldre, øker effekten av tiltak på sannsynligheten for å være i jobb eller i utdanning, noe som er motsatt av de øvrige resultatene mellom alder og jobb- og utdanningssannsynlighet. For å undersøke dette samspillet nærmere, har jeg valgt å bruke den kategoriserte alderskategorien, og sett på odds ratio for å være i jobb og/eller utdanning for de tre ulike aldersgruppene stratifisert, etter om man har vært tiltaksdeltaker eller ledig. I følgende tabell har jeg derfor kun presentert odds ratioen for de ulike alderskategoriene. Odds ratio for de ulike alderskategoriene kan dermed ikke tolkes direkte opp mot hverandre, men viser forskjellen mellom tiltaksdeltakere og ikke-deltakere innenfor den aktuelle alderskategori.

Jeg har valgt å bruke modellene fra tabell 5, hvor jeg i modell 2, i tillegg til tiltaksdeltakelse, har kontrollert for alder og kjønn. I modell 6 er det kontrollert for alle variablene inkludert i tabell 5.

Tabell 7: Forenklet tabell av odds ratio (med 95 % konfidensintervall) for å være sysselsatt eller i utdanning per 31.12.2011, avhengig av tiltak eller ledighet i perioden 2006-2010 og alderskategorier

		Modell 2		Modell 6	
		OR	95 % CI	OR	95 % CI
Tiltak	18-24 år	0.50**	0.31-0.81	0.49**	0.30-0.82
	25-45 år	1.78**	1.22-2.60	2.08**	1.36-3.18
	46-62 år	2.045	0.86-4.86	1.89	0.73-4.85

P < 0.001=***, p < 0.01 =**, p < 0.05=*, OR= oddsratio,

Denne tabellen viser at kontrollert for alle uavhengige variabler (modell 6) så hadde tiltaksdeltakere i alderen 18-24 år bare halvparten så stor sannsynlighet for å komme i jobb eller utdanning, sammenlignet med de som var registrert som ledige i samme alder. For de i aldersgruppen 25-45 år, var effekten vesentlig annerledes – tiltaksdeltakere i denne aldersgruppen hadde dobbelt så stor sjans til å komme i arbeid eller utdanning enn de jevngamle i kontrollgruppa. Gjennom betinget effektplott, har jeg i to ulike scatterplott sett på sannsynligheten for å være i aktivitet som en funksjon av tiltaksdeltakelse og alder, hvor jeg har satt inn både antatte negative og positive verdier på de andre uavhengige variablene⁶. Her ser vi den samme effekten. De yngre i kontrollgruppa hadde større sannsynlighet for å komme i aktivitet enn tiltaksdeltakerne, men tendensen ble motsatt fra ca. 30 år og oppover. I tabell 7 ser vi at for den eldste aldersgruppen var forskjellen mellom tiltak- og kontrollgruppa ikke statistisk signifikant. Det brede konfidensintervallet kan tyde på stor variasjon i denne aldersgruppen og/eller at antallet tiltaksdeltakere i denne alderskategorien var for lav til å påvise en forskjell. En bør derfor være forsiktig med å konkludere med at arbeidsmarkedstiltak i denne aldersgruppen ikke har en positiv effekt.

5.4.3 Uavhengige variablers effekt på jobb- og utdanningssannsynlighet

For å anslå de andre uavhengige variablenes effekt på jobb- og utdanningssannsynlighet har jeg benyttet meg estimatene fra tabell 5 uten samspillsledd. Justert for alle andre variabler i modell 6, viser tabell 5 at alder påvirker jobb- og utdanningssannsynlighet blant sosialhjelpsmottakere, og sannsynligheten ble mindre for hvert års økning i alder. Dette bekrefter funnene fra de bivariate analysene og resultatene, men som vi har sett i tabell 6 er

⁶ Se appendiks C2 for utregninger for predikerte sannsynligheter og scatterplott av betinget effektplott for å være i aktivitet som en funksjon av tiltak og alder.

ikke denne effekten lik for både tiltaks- og kontrollgruppa. Innføring av aldersvariabelen førte også til en signifikant forbedring av modellens forklaringskraft (se -2LL i tabell 5).

Kjønn hadde heller ikke multivariat noen effekt på jobb- og utdanningssannsynlighet, og vi kan altså ikke si at kvinner eller menn har større sannsynlighet for å komme i jobb sammenlignet med det motsatte kjønn.

Odds ratio for å komme i jobb eller utdanning for vestlige- og ikke-vestlige innvandrere skilte seg i liten grad fra hverandre, og effekten av opprinnelsesregion var ikke signifikant i den multivariate modellen. Innføringen av denne variabelen førte heller ikke til en signifikant forbedring av modellens forklaringskraft.

Utdanningsnivået for sosialhjelpsmottakere er vesentlig lavere enn hos befolkningen generelt. Å ha fullført videregående skole eller høyere utdanning ga en oddsratio på 1.84 kontrollert for andre faktorer, det vil si at det gir nesten dobbelt så stor sannsynlighet for å komme i jobb eller utdanning i 2011. Det å ha fullført grunnskole ga også større sannsynlighet for å være i aktivitet sammenlignet med de med manglende registrering eller ingen utdanning. Effekten av utdanningsvariabelen som helhet var signifikant, men ingen av dummykategoriene var statistisk signifikante forskjellige fra hverandre. Innføring av utdanning, førte til en signifikant forbedring av modellens forklaringskraft for jobb- og utdanning.

Sivilstatus hadde ingen signifikant effekt på jobb- og utdanningssannsynlighet, noe som kan skyldes at variabelen i liten grad skiller mellom enslige og andre ugifte som for eksempel er samboere. Antall barn under 18 år, hadde derimot en effekt på jobb- og utdanningssannsynlighet. Å ha to eller flere barn økte sannsynligheten (OR=1.55) for å være i jobb eller utdanning etter minst to års oppfølging, sammenlignet med å ikke ha barn.

I modell 6 kontrollerte jeg for om det å ha mottatt sosialhjelp i 6 eller flere måneder i løpet av et år i perioden 2005-2010 hadde en påvirkning på jobb- og utdanningssannsynligheten. Effekten var signifikant, og estimatet tilsier at de som hadde vært langtidsmottakere hadde 46 prosent lavere sjanse for å være i jobb eller utdanning sammenlignet med de som ikke er langtidsmottakere av sosialhjelp. Innføring av lengde på sosialhjelpsmottak, fører også til en signifikant forbedring av modellens forklaringskraft for jobb- og utdanningssannsynlighet.

6.0 Diskusjon

Denne studien viste at 37 prosent av tiltaksdeltakerne og 31 prosent av kontrollgruppa var registrert i jobb eller utdanning per 31.12. 2011. Antatt viktige faktorer som utdanning, alder og sosialhjelpshistorikk påvirket ikke sannsynligheten for å komme i jobb eller utdanning, men dette gjald ikke for alle aldersgrupper. Tiltaksdeltakere i alderen 25-45 år hadde dobbelt så stor sjanse for å komme i arbeid eller utdanning sammenlignet med ikke-deltakere i samme aldersgruppe. Motsatt hadde yngre tiltaksdeltakere i alderen 18-24 år bare halvparten så stor sjanse som de i kontrollgruppa i samme alder. I dette kapittelet diskuteres funnene fra kapittel 5 opp mot tidligere forskning og teoretiske perspektiv.

6.1 Hvilken effekt har tiltaksdeltakelse på jobb- og utdanningssannsynlighet?

Tidligere forskning har som nevnt vist at arbeidsmarkedstiltak har liten eller ingen effekt på jobbsannsynlighet (Bla. Nervik 1997; Lødemel & Johannesen 2005; Schafft m.fl. 2010). I regresjonsmodellen uten samspillsledd, så vi at odds ratioen for tiltaksdeltakelse endret seg i svært liten grad når man kontrollerte for enkelte faktorer som antas å ha påvirkning på jobbsannsynlighet. Kontrollert for disse uavhengige variabler, hadde tiltaksdeltakere 27 % høyere odds for å være i jobb eller utdanning, men effekten av tiltak var ikke statistisk signifikant.

I både de bivariate analysene og i regresjonsmodellen uten samspillsledd, fant vi at alder hadde en svak negativ effekt jobb- og utdanningssannsynlighet, noe som indikerer at for hvert år eldre man blir, minker sannsynligheten for å komme i jobb eller utdanning. Da vi i tabell 6 innførte samspillsledd mellom tiltak og alder i modell 7, endret bildet seg og tiltaksvariabelen ble statistisk signifikant. Da vi så nærmere på alderskategoriene, fant vi at for aldersgruppen 18-24 år, har tiltaksgruppen en lavere sannsynlighet for å komme i arbeid enn den jevngamle kontrollgruppa. For aldersgruppen 25-45 år, tyder det derimot på at tiltak gir en vesentlig større sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning i 2011.

Som vi har beskrevet tidligere, anbefalte OECD tidligere intervensjon og krav om tiltaksdeltakelse, og særlig unge har blitt møtt med vilkårssetting (Wel m.fl. 2006). Satsningen mot unge har som formål å hindre sosialhjelpsavhengighet, men funnene i denne studien tyder derimot på at effekten av tiltaksdeltakelse for yngre, har liten effekt for deres jobb- og utdanningssannsynlighet.

For tiltaksdeltakerne i alderen 25-45 år, kan det derimot tyde på at arbeidsmarkedstiltaket kan ha positive effekter. Det kan blant annet tenkes at tiltaksdeltakelse fører til at sosialhjelpsmottakerne kommer i kontakt med arbeidslivet, og at dette har bedret deres muligheter på arbeidsmarkedet også etter tiltaksdeltakelse. Det kan også tenkes at tiltakene har bidratt til å øke eller opprettholde deres human capital, og at arbeidsgiverne generelt tolker tiltaksdeltakelse som et positivt signal. Hva som gjør at den yngste gruppen på tiltak ikke har den samme suksessen som de jevnaldrende i kontrollgruppa, er vanskelig å si. Deskriptiv statistikk av den yngste aldersgruppen, kan være med å forklare forskjellene⁷. En vesentlig større andel av de unge tiltaksdeltakerne har ikke fullført videregående skole, enn blant ikke-deltakerne. Det er også en større andel av de unge tiltaksdeltakerne som kvalifiserer som langtidsmottaker av sosialhjelp, sammenlignet med de unge som ikke har deltatt på tiltak, men denne forskjellen er ikke statistisk signifikant. Ut i fra den bivariate analysen av hvilke faktorer som påvirker jobb- og utdanningssannsynlighet, samt tidligere forskning og teoretiske perspektiver, *kan* dette tyde på at det har vært en form for negativ seleksjon til arbeidsmarkedstiltakene for den yngste aldersgruppen.

6.2 Uavhengige variablers effekt på jobb- og utdanningssannsynlighet

I regresjonsmodellen uten samspill, så vi at for hvert år man blir eldre, minker sannsynligheten for å komme i jobb eller utdanning. Som vi så i kapittel 5.2, var en større andel av tiltaksdeltakerne unge mennesker, som også er en av målgruppene for arbeidsmarkedstiltakene fra politisk hold. Funnene i tabell 6, med samspillsledd, tyder derimot på at denne satsningen mot unge ikke har hatt noen tydelig effekt. Inkluderingen av samspillsledd mellom alder og tiltak tyder på at det bare er i kontrollgruppa de yngste har størst jobb- og utdanningssannsynlighet. Blant de som *ikke* har vært på tiltak, var flere unge kommet i jobb eller utdanning i 2011, noe som kan underbygge Andersens (2013) analyser, hvor yngre sosialhjelpsmottakere har lettere å komme seg i arbeid. I mangel av et mål på arbeidserfaring, kan man si at det er en viss sannsynlighet for at yngre ikke har hatt mulighet til å opparbeide seg mye arbeidserfaring. For de yngre som ikke har vært på tiltak, kan resultatet altså stemme overens med Andersens perspektiv om at arbeidserfaring ikke er like nødvendig for unge mennesker, da det ikke forventes at de har en lang CV, i motsetning til de litt eldre. Selv om andelen unge sosialhjelpsmottakere er stor, er det grunn til å tro at for flere

⁷ Se appendiks B3 og B4 for deskriptiv statistikk av utdanning og sosialhjelpshistorikk etter alderskategori 18-24 og tiltaksdeltakelse.

av disse er behovet for økonomisk støtte forbipasserende, i form av en etableringsfase med utgifter til bolig, barn og bil, jamfør Dahl (1995) og Nerviks (1997) tidligere forskning.

Enkelte studier har vist at kvinner, og særlig kvinner med små barn, har mindre muligheter til å komme i jobb, fordi de ikke får «kultivert jobbkontakter» (Bla. Russel 1997). Denne analysen viser derimot at det ikke er noen forskjeller mellom kvinner og menn på jobb- og utdanningssannsynlighet. Heller ikke i samspill med antall barn under 18 år, eller i samspill med sivilstand, hadde kjønn noen effekt. Som tidligere beskrevet, fant Kavli, Djuve & Hagelund (2011) i evalueringen av Introduksjonsprogrammet at kvinner fra ikke-vestlige land hadde lavere overgangsprosent fra kurs til arbeid. Samspillet mellom kjønn og opprinnelsesregion, hadde derimot ingen statistisk signifikans for jobb- og utdanningssannsynlighet i denne studien. Dette kan tyde på at kjønnsforskjellene, i alle fall for dette utvalget, ikke er like tydelige lengre. Dette kan tenkes å skyldes at det i større og større grad legges til rette for at kvinner skal ha like muligheter på arbeidsmarkedet som menn, noe som også har vært begrunnelsen for et fokus på at alle skal få mulighet til barnehageplass.

I følge offentlig statistikk, har innvandrere fra Asia, Afrika og andre ikke-vestlige land betydelig lavere yrkesdeltakelse enn majoritetsbefolkningen, noe som knyttes opp mot flyktningstatus, kulturell forskjellighet og botid (NOU 2011:14;18). Schafft og Spjelkaviks (2011) teori viser på en annen side til at ikke-vestlige innvandrere som mottar sosialhjelp er mindre selektert på sosiale problemer enn opprinnelig norske sosialhjelpsmottakere. Vi har ingen mulighet til å kontrollere for om det er forskjell mellom vestlige og ikke-vestlige med tanke på mottak av rehabiliterings- og attføringspenger, men det er grunn til å anta at sosialhjelpsmottakerne i denne studien ikke skiller seg stort fra Schaffts og Spjelkaviks utvalg. Som vi så i kapittel 5.2, var en større andel av tiltaksdeltakerne ikke-vestlige innvandrere i forhold til i kontrollgruppa, og også sosialhjelpsmottakere generelt (Dahl m.fl. 2006). Det kan se ut som at det politiske målet om å inkludere innvandrere på arbeidsmarkedstiltak har blitt fulgt opp.

I denne analysen har vi sett at det ikke er noen forskjell i jobb- og utdanningssannsynlighet ut fra opprinnelsesregion. I supplerende bivariate analyser undersøkte jeg om det var noen forskjeller mellom ikke-vestlige innvandrere som har deltatt på tiltak eller som ikke har deltatt på tiltak i den samme perioden⁸. Her fant jeg at mens 40 prosent av de ikke-vestlige innvandrerne som deltok på tiltak kom i arbeid eller utdanning i 2011, var den tilsvarende

⁸ Se appendiks B5 for bivariat analyse av tiltaksdeltakelse og ikke-vestlig opphav etter aktivitetsstatus.

andelen for ikke-vestlige som *ikke* hadde deltatt på arbeidsmarkedstiltak, 29 %. Forskjellen mellom gruppene var også statistisk signifikant. Ut fra hva som kjennetegner de ikke-vestlige innvandrerne som deltok på tiltak sammenlignet med ikke-deltakerne, med tanke på utdanning og sosialhjelpshistorikk, er det ikke noe som indikerer at denne forskjellen i jobb- og utdanningssuksess skyldtes positiv seleksjon til arbeidsmarkedstiltakene. Flere ikke-vestlige innvandrere har manglende godkjent utdanning i Norge, og det kan også være grunn til å anta at enkelte kan ha dårligere norskkunnskaper. Dette er faktorer som kan gjøre det vanskeligere på arbeidsmarkedet. De bivariate analysene kan tyde på at arbeidsmarkedstiltakene har en veldig positiv effekt på denne gruppa, og det er mulig at opplæring og kontakt med arbeidslivet er grep som kan gjøre overgangen til arbeid enklere for ikke-vestlige sosialhjelpsmottakere som kan ha vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet.

Utdanning blir av blant annet de Vreyer (2000) fremhevet som en forklaring for hvem som kommer i arbeid, og blir knyttet opp til en antakelse om at de har en økt humankapital som følge av utdanning. Utdanningsnivået for sosialhjelpsmottakere er vesentlig lavere enn hos befolkningen generelt. Utdanning som helhet har i de bivariate analysene en statistisk signifikant effekt på jobb- og utdanningseffekt, men signifikansen forsvinner når man kontrollerer for langtidsmottak av sosialhjelp. Ut fra odds ratio, kan resultatene tyde på at det å ha fullført videregående skole eller høyere utdanning kan gi bedre sannsynlighet for å komme i jobb eller utdanning. Resultatene kan altså til en viss grad støtte opp under Falch og Nyhus' (2009), samt Lorentzens og Dahls (2003) funn om betydningen av utdanning for jobbsannsynlighet, men det er knyttet usikkerhet til estimatene.

Kontrollert for familiær status, ved sivilstatus og antall barn under 18 år, finner vi at sivilstatus ikke har noen signifikant effekt på jobb- og utdanningssannsynlighet. Det kan tenkes at denne effekten hadde vært større, dersom variabelen skilte mellom enslige og andre ugifte som for eksempel er samboere. Antall barn under 18 år, hadde derimot en effekt på jobb- og utdanningssannsynlighet. Resultatene tyder på at det å ha to eller flere barn gir økt sannsynlighet for å være i jobb eller utdanning i 2011, sammenlignet med det å ikke ha barn. Korpi (1971) beskriver antall barn som en av de utløsende faktorene som kan føre til en minking i ressurser, og som dermed kan føre til behov for sosialhjelp. Funn fra denne studien tyder derimot på at det går andre veien, noe som kan tenkes å komme av at flere barn øker behovet for en høyere inntekt enn sosialhjelpstønadene kan tilby, og at barna blir en motivasjon for å skaffe seg en jobb. Russel (1997) beskriver at små barn kan hindre muligheten til å

kultivere jobbkontakter, noe som kan minske jobsannsynligheten. Da vi ikke har tilgang på et mål for små barn, men et bredere mål på barn under 18 år, er det ikke mulig å avvise denne teorien. Mye tyder likevel på at barn ikke behøver å være negativt for jobsannsynlighetene, og det kan tenkes at bedre barnehagedekning vil gjøre denne faktoren mindre betydelig.

Som vi har sett, har en litt større andel blant tiltaksdeltakerne vært langtidsmottakere av sosialhjelp enn i kontrollgruppa, noe som indikerer at politiske føringer om at arbeidsmarkedstiltakene skal rettes inn mot de som står langt fra arbeidslivet, har blitt fulgt. Langtidsmottakere har i denne studien 46 prosent lavere odds for å være i jobb eller utdanning i 2011 sammenlignet med de som ikke er langtidsmottakere. I mangel på et mål på lengde på arbeidsledighetsperiode, kan sosialhjelpsmottak til en viss grad brukes til å antyde perioder med arbeidsledighet. En lengre periode med sosialhjelpsmottak kan føre til en kompetanseslitasje, samt være en form for signalisering til arbeidsgiversiden om at man er mindre produktiv. Også Nerviks teorier om klientifisering kan knyttes til disse funnene. Individer som over en lengre periode har mottatt sosialhjelp, har med stor sannsynlighet hatt mye kontakt med velferdssystemet, og kan på denne måten ha blitt klientifisert og tilpasset seg systemet. Ifølge søketeorien, vil det avgjørende for intensiteten i søkingen og lengden på søkeperioden, være kostnadene ved å innhente informasjon og det forventede utbyttet av søkingen, og insentivforklaringen kan i denne sammenheng være av interesse. Det kan tenkes at den økonomiske stønaden er såpass romslig, at det for enkelte er mer attraktivt å overlate ansvaret for økonomisk egenforsørging til samfunnet.

Resultatene i denne studien kan tyde på at disse teoriene kan ha noe for seg, men spørsmålet er om det i utgangspunktet er kjennetegn ved disse langtidsmottakerne som påvirker sannsynligheten for suksess, altså at det kan være egenskaper individene har i utgangspunktet som gjør jobb- og utdanning mindre sannsynlig? Dahl og Lorentzen (2003) finner som tidligere nevnt at sannsynligheten for å komme tilbake i jobb er høyere etter fem år enn den var etter én måned, noe de mener innebærer at man ikke kan knytte problemet med langtidsmottak utelukkende til avhengighetsmekanismer i sosialhjelpen. Det behøver med andre ord ikke å være sosialhjelpen generøsitet som påvirker lengden på mottaket, som insentivteorien tilsier, men at lengden på mottaket kan knyttes til problemer hos den enkelte mottaker. Blant annet har tidligere forskning funnet at langtidsmottakere har lavere utdanning enn de som mottar sosialhjelp mer sporadisk (Dahl m.fl. 2006:24). Det samme finner vi også i vårt utvalg. Av tiltaksdeltakerne som er langtidsmottakere, er nesten 78 % registrert med

grunnskole som høyeste utdanning⁹. I tillegg har Wel m.fl. (2006) funnet at langtidsmottakerne ofte har en opphopning av «barrierer» mot arbeidsmarkedet. Sosiale, helsemessige og andre tilleggsbelastninger gjør dem mindre egnet for arbeidslivet. Oppsummert er det ikke overraskende at langtidsmottakerne har mindre sannsynlighet for overgang til jobb eller utdanning.

Også for langtidsmottakerne har jeg gjennomført supplerende analyser for å undersøke om det er forskjell på de langtidsmottakerne som deltar eller ikke deltar på tiltak¹⁰. Funn fra denne bivariate analysen indikerer at for langtidsmottakere av sosialhjelp, kan tiltak ha en positiv effekt. Av langtidsmottakerne som hadde deltatt på tiltak, var det en vesentlig større andel som kom i jobb eller i utdanning (33 %) enn blant langtidsmottakerne som ikke hadde deltatt på tiltak (22.5 %). Forskjellen mellom gruppene er også statistisk signifikant, og selv om ikke samspillsleddet mellom langtidsmottak og tiltak var signifikant, kan den bivariate analysen tyde på at deltakelse på arbeidsmarkedstiltak kan ha en positiv effekt for langtidsmottakerne. Disse funnene stemmer overens med Schafft, Skardhamar og Zhangs (2010) studie. Tidligere forskning har vist at langtidsmottakerne har noen kjennetegn som kan gjøre det vanskeligere å komme i arbeid. Samtidig viser flere teorier til at det å gå arbeidsledig over en lengre periode kan føre til en slitasje av humankapitalen. I denne sammenhengen, kan det være interessant å trekke inn Lipskys triageprinsipp: Hvem er det mest rasjonelt å sette inn ressursene på - hvem skal tiltaksplassene tildeles? Disse funnene tyder på at det å sette inn ressurser på den teoretisk antatte svakeste gruppen - langtidsmottakere - kan ha en positiv effekt. Som tidligere beskrevet, mener Becker (1972) at det er mest effektivt å investere «humankapital» i marginale grupper, siden de har investert minst fra før og derfor kan forventes å ha størst marginal økning i framtidig livsinntekt. Det er fortsatt en større andel av de tiltaksdeltakerne som *ikke* er langtidsmottakere som kommer i arbeid, men sammenlignet med langtidsmottakerne som ikke har vært på tiltak, kan det se ut som at å bruke tiltaksressurser på langtidsmottakere kan gi en god gevinst.

6.3 Hvordan er status for mottak av sosialhjelp i 2011?

Som nevnt i innledningen er det ulike måter å måle suksess på. I en supplerende analyse, har jeg sett på om sosialhjelpsmottaket har gått ned¹¹. Dette målet sier ikke noe om hvor store

⁹ Se appendiks B2 for høyeste fullførte utdanning for langtids- og ikke langtidsmottakere av sosialhjelp

¹⁰ Se appendiks B6 for bivariat analyse av langtidsmottak av sosialhjelp opp mot aktivitetsstatus, etter tiltaksdeltakelse.

¹¹ Se appendiks B7 for detaljert krystabell mellom sosialhjelpsstatus og aktivitetsstatus.

utgiftene ved de ulike sosialhjelpsmottakene er, men kun om hvor mange måneder med sosialhjelp hver enkelt mottar i året.

Andelen langtidsmottakere, altså de som mottar sosialhjelp i mer enn 5 måneder, har fra 2010 gått ned fra 30 % til nesten 10 % for tiltaksgruppa, og 27 % til 9 % for kontrollgruppen. 84 % av tiltaksdeltakerne og 82 % av kontrollgruppen har ikke mottatt sosialhjelp i løpet av 2011.

Samtidig ser vi at mange av de som ikke er registrert i aktivitet i 2011, mottar heller ikke sosialhjelp i det hele tatt det samme året. I Schaffts m.fl. (2010) analyse har de sett på de personene som ble utskrevet av tiltak, men som tre måneder etter verken er i jobb, på arbeidsmarkedstiltak eller i utdanning. De finner at det er 42 prosent som de ikke vet hva slags forsørging de har. De mener det er mulig at disse har institusjonsopphold som sykehus, rusbehandling eller lignende, eller har privat forsørging i perioden. En annen mulighet er forsørging gjennom svart arbeid eller annen illegal inntekt. Det er mulig at dette også gjelder i vårt tilfelle, men dette vil vi ikke kunne fange opp i våre registerdata. I tillegg mangler vi data for hvem som er på tiltak i 2011, og det kan tenkes at disse utgjør en del av de som ikke mottar sosialhjelp, men som heller ikke er registrert i aktivitet. Det er heller ikke usannsynlig at flere har gått over til andre trygder, men det har vi heller ikke mulighet for å kontrollere for.

Alt i alt, kan vi ikke si at arbeidsmarkedstiltak bidrar til å minske sosialhjelpsmottak, da forskjellene vi finner fra 2010 til 2011 også gjelder kontrollgruppen. Det er heller ingen tydelig sammenheng mellom sysselsetting og mindre sosialhjelp, da flere av de som ikke er registrert som «i aktivitet», heller ikke mottar sosialhjelp i 2011.

7.0 Øker arbeidsmarkedstiltak sannsynligheten for at sosialhjelpsmottakere kommer i jobb eller utdanning?

Arbeidslinja er av mange grunner viktig for å opprettholde Norges velferdssystem, og det kommer til å bli enda viktigere i framtiden, med en stadig eldre befolkning. Blant annet er høy sysselsetting en forutsetning for å kunne opprettholde velferdsgodene på sikt. Det er også viktig for enkeltindividene - det å komme i arbeid kan hindre marginalisering, og økonomisk selvstendighet kan gi økt selvaktelse og identitetsutvikling.

Satsningen på arbeidsmarkedstiltak rettet mot sosialhjelpsmottakere, kan sies å være en optimistisk satsing, med tanke på at en stor andel av sosialhjelpsmottakerne har sammensatte problemer. Flere av de tidligere studiene har vist at effekten av tiltakene er marginale. I OECDs anbefalinger fra 2006 beskrives det at de norske arbeidsmarkedstiltakene bør i større grad tilpasses enkeltindividenes behov og at etatene som arbeider mot arbeidsledige bør få en mer effektiv koordinering av arbeidsoppgavene. Det var derfor aktuelt å se om det er noe som tyder på at disse anbefalingene har blitt fulgt, etter NAV-reformen fra 2006.

I denne studien har jeg undersøkt effekten av deltakelse på arbeidsmarkedstiltak for sosialhjelpsmottakere på jobb- og utdanningssannsynlighet, men også i noen grad hva andre faktorer betyr i en slik sammenheng. Teori og empiri om hva som påvirker sosialhjelpsløpet og effekter av arbeidsmarkedstiltak og sosialhjelpsmottakeres tilknytning til arbeidslivet, ble lagt til grunn for å undersøke problemstillingen:

Øker arbeidsmarkedstiltak sannsynligheten for at sosialhjelpsmottakere kommer i jobb eller utdanning?

Det ble benyttet registerdato og kvantitativ metode, herunder både bivariate og multivariate analyser. Ved hjelp av logistisk regresjon ble sannsynligheten for effekt estimert som forskjell i odds ratio for å komme i jobb eller utdanning, etter minst to års oppfølgingstid mellom tiltaks- og kontrollgruppa. Avslutningen vil struktureres etter underspørsmålene som ble stilt innledningsvis, men punkt 2 og 3 vil behandles sammen:

- Hvor mange kommer i jobb eller i utdanning i forhold til kontrollgruppa?
- Er det forskjeller mellom tiltaksgruppen og kontrollgruppen når det gjelder egenskaper som kan påvirke jobb- og utdanningssannsynlighet?
- Er det noe som indikerer at enkelte grupper har bedre utbytte av tiltaksdeltakelse med tanke på jobb- og utdanning ved registreringsdato?
- Hvilke andre faktorer påvirker jobb- og utdanningssannsynlighet for sosialhjelpsmottakere?

Helt avslutningsvis har jeg også stilt noen kritiske spørsmål til egen studie, og noen tanker om videre forskning.

7.1 Hvor mange kommer i jobb eller utdanning?

Som denne studien har vist, har 37 % av de som har vært registrert på tiltak i perioden 2006-2010, kommet i jobb eller utdanning i 2011, mot 31.5 % av kontrollgruppa, noe som er et relativt godt resultat med tanke på målgruppen. Selv om forskjellen ikke var signifikant, var den en tendens til at tiltaksdeltakerne hadde en høyere odds for å være i jobb eller utdanning enn de som ikke hadde deltatt på tiltak, kontrollert for viktige faktorer som alder, høyeste fullførte utdanning og langtidsmottak av sosialhjelp. At forskjellen ikke var signifikant, kan trolig skyldes at tiltakseffekten var svært ulik og også motsatt i de ulike aldersgrupper. Resultatene gir uansett ikke grunnlag for å konkluderes med at NAV-reformen har hatt effekt, men for aldersgruppen 25-45 år ser det i hvert fall ut til at arbeidsmarkedstiltak har hatt en klar positiv effekt i denne perioden.

Det å være registrert som arbeidstaker betyr heller ikke nødvendigvis at en klarer seg økonomisk uten støtte fra NAV. Sosialhjelpsmottakere er som beskrevet en vanskeligstilt gruppe, og det er sannsynlig at mange ikke vil klare å jobbe nok til å klare å forsørge seg selv fullt ut. Evalueringen av Kvalifiseringsprogrammet viste at av de 26 prosent som var i jobb ett år etter deltakelse på programmet, var det mange som hadde en ytelse fra NAV i tillegg. Det store flertallet av disse mottok økonomisk sosialhjelp (Schafft & Spjelkavik 2011). Funn fra studien tyder også på at en større andel av tiltaksdeltakerne går over til andre ytelser i 2011. I mangel på data på dette, kan vi bare slå fast at antall måneder med sosialhjelp har gått ned for både tiltaksgruppa og kontrollgruppa, samtidig som mange av de som ikke lenger mottar sosialhjelp heller ikke er i jobb eller utdanning.

7.2 Seleksjon eller politiske målgrupper?

Lipsky (2010) beskriver at bakkebyråkratene må rasjonere sine tjenester, gjennom en differensiering av brukerne. Tidligere forskning har vist at antall øremerkede tiltaksplasser ikke tilsvarer antallet sosialhjelpsmottakere, og det har derfor vært fokus på hvem som får tilbud om tiltaksplass.

Sett opp mot tidligere forskning, samt hva som viser seg å være «suksessfaktorer» med tanke på jobb og utdanning ved måletidspunkt for det totale utvalget, kan forskjellene tyde på at dersom det var noen form for seleksjon til tiltaksgruppen, var den preget av en negativ seleksjon. Tiltaksgruppen hadde mindre utdanning enn kontrollgruppen, og

sosialhjelpsmottakere som gruppe for øvrig (Dahl m.fl. 2006). Det var også en større andel blant tiltaksdeltakerne som er langtidsmottakere. Som vi har sett, korrelerte lav utdanning med langtidsmottak av sosialhjelp, og ut fra denne studien virker seleksjon til tiltaksgruppen til å stemme overens med politiske målgrupper for arbeidsmarkedstiltak. Det er altså grunn til å anta at den formen for seleksjon Lipsky diskuterer, allerede er avgjort fra politisk hold – som nevnt har unge, enslige forsørgere, innvandrere, langtidsmottakere av sosialhjelp og tidligere straffede vært fokus for tiltakssatsingen (Schafft m.fl. 2010).

Ut fra de bivarierte analysene har vi altså sett at de politiske føringene fra Tiltakssatsingen har blitt fulgt, og at tiltaksgruppa i stor grad bestod av unge mennesker, innvandrere og langtidsmottakere. Når det gjelder de unge, var som nevnt ikke effekten av tiltak like tydelig, og det kan stilles spørsmål om hvor effektiv satsningen mot denne aldersgruppen har vært når en større andel av de som ikke har vært på tiltak kom i arbeid. Riktignok kan det se ut til at de unge tiltaksdeltakerne hadde lavere utdanning og en større andel var klassifisert som langtidsmottakere, enn hos den jevngamle kontrollgruppa, noe som kan tyde på en form for negativ seleksjon av unge. I tillegg kan uobserverte egenskaper ved de unge sosialhjelpsmottakerne, som for eksempel motivasjon, ha påvirket effekten av tiltaksdeltakelse. Det er derfor vanskelig å konkludere med at arbeidsmarkedstiltakene ikke har en effekt for unge.

For de to andre satsningsgruppene kan de bivarierte analysene tyde på at tiltak kan ha en bedre effekt. De ikke-vestlige innvandrerne som deltok på tiltak ser ut til å ha hatt en større suksessrate med tanke på jobb eller utdanning i 2011 enn de ikke-vestlige deltakerne som ikke deltok på tiltak. Den samme tendensen ser ut til å gjelde for langtidsmottakerne av sosialhjelp som hadde deltatt på tiltak, noe som stemmer overens med Schafft, Skardhamar og Zhangs (2010) funn. Det kan tenkes at enkelte grupper sosialhjelpsmottakere kan ha stor nytte av å delta på arbeidsmarkedstiltak, og i en studie av større omfang ville det vært interessant å undersøke undergruppens effekt av tiltaksdeltakelse.

7.3 Hvilke andre faktorer påvirker sosialhjelpsmottakernes jobb- og utdanningssannsynlighet?

Studien har vist at alder har en signifikant effekt på jobb- og utdanningssannsynlighet for sosialhjelpsmottakere, og for det totale utvalget har vi sett at for hvert år man blir eldre, minker sannsynligheten for å komme i jobb eller utdanning. Effekten er riktignok ikke lik for

hele utvalget, det er en mer kurvelinearitet blant tiltaksdeltakerne, hvor den mellomste aldersgruppen har størst sannsynlighet for å komme i jobb eller utdanning i 2011.

I den fullstendige regresjonsmodellen ser vi at andre faktorer som har en statistisk signifikans på jobb- og utdanningssannsynlighet, er antall barn under 18 år, og hvorvidt man er langtidsmottaker av sosialhjelp. Funn fra analysen i tabell 5 viser at langtidsmottak sammen med alder er de to største påvirkningsfaktorene på modellens forklaringskraft. Det å ha mottatt sosialhjelp i 6 eller flere måneder i løpet av et år, minsker sannsynligheten for å komme i arbeid betraktelig, sammenlignet med ikke-langtidsmottakere.

En av faktorene som i tidligere forskning har vist seg å ha en stor effekt på jobsannsynlighet, nemlig utdanning, har derimot ingen statistisk signifikant påvirkning på jobb- og utdanningssannsynlighet, når man kontrollerer for langtidsmottak av sosialhjelp.

7.4 Kritikk av studien og videre forskning

Studien viste at effekten av arbeidsmarkedstiltak var forskjellig og til dels motsatt avhengig av hvilken aldersgruppe deltakerne tilhørte. Det er en del usikkerhet knyttet til klassifiseringer av utvalget og dette kan ha påvirket estimatene uten at det er mulig å si noe om hvilken retning. Om klassifiseringene er tilfeldige, har dette trolig ført til mindre presisjon på estimatene. Et større utvalg ville ha gitt større statistisk styrke, mer presise inklusjonskriterier, med tanke på tidsperiode, og mer presise estimat. På den annen side er det i studier som denne grunn til å vektlegge forskjeller som er statistisk signifikante til tross for et relativt begrenset utvalg. Når effekten av arbeidsmarkedstiltak blant sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 25-45 år øker sjansen for jobb og utdanning med det dobbelte, kontrollert for en rekke andre forklaringsfaktorer, gis det god grunn til å gi dette funnet oppmerksomhet både faglig, politisk og i senere effektanalyser. Det samme gjelder selvfølgelig den observerte motsatte effekten blant ungdommer i alderen 18-24 år.

Ettersom inklusjonskriteriene ble endret og utvidet til å gjelde flere års registrerte på tiltak, kan vi i større grad enn i tidligere studier ha fanget opp både langvarige og kortvarige effekter, men da vi ikke har mulighet til å undersøke for de enkelte årskohortene, er det ikke mulig å si hva som er hva, og om det hadde noen betydning for utfallet.

En annen styrke ved studien, er det randomiserte utvalget fra FD-Trygd, som gir et representativt utvalg av sosialhjelpsmottakere i Norge i denne aktuelle perioden og som forhindrer en seleksjon av tiltaksdeltakere. Det studien derimot ikke fanger opp, er såkalte

uobserverbare egenskaper, som motivasjon. Dersom denne studien ikke hadde denne tidsbegrensningen ville det styrket studien om man kunne intervjuet tiltaksdeltakere, for å undersøke de faktorene som ikke er mulig å observere ved registerdata, som hva tiltaksdeltakerne mener fungerer, og hva som burde gjort annerledes, og i hvor stor grad de har deltatt på tiltakene frivillig. Ved intervju kunne man også kanskje fanget opp om de økonomiske incentivene påvirker motivasjonen for å komme i arbeid.

En annen viktig begrensning i denne studien, var at vi ikke hadde opplysninger om helse eller rusproblematikk som også kunne ha tatt høyde for betydningen av slike sentrale faktorer for hvorvidt deltakelse på tiltak påvirker jobb- og utdanningssannsynlighet. Det er uten tvil grunn til å anta at sosialhjelpsmottakerne med dårlig helse har vanskeligere for å komme i arbeid enn andre, og at dette vil forklare en del av variasjonen på hvem som kommer i arbeid eller utdanning.

«Tiltaksplan mot fattigdom» beskriver at satsningen må rettes mot å gjøre sosialhjelpsmottakere bedre i stand til å forsørge seg selv gjennom eget arbeid, og at både velferdstjenestene og stønadsordningene skal rettes inn mot dette målet (St.meld. nr. 6 2002-2003:5). Enkelte studier viser at mange sosialhjelpsmottakere er så langt fra arbeidsmarkedet at en varig og reell arbeidslivsintegrasjon ikke er realistisk (Bla. Lødemel og Johannesen 2005). Likevel kan man anta at tiltakene kan ha en positiv effekt også for de som ikke kommer seg inn i arbeidslivet og blir økonomisk selvhjulpne. Ikke alle effekter kan måles i sysselsettingsprosent eller ut fra et økonomisk perspektiv. Likevel ser vi at behovet for å få flere i sysselsetting kommer til å bli enda viktigere fremover. Det er derfor nødvendig med mer kunnskap om hva som fungerer, og kvantitative effektstudier av hvilke former for tiltak som fører til sysselsetting i kombinasjon med kvalitative studier av tiltaksdeltakernes erfaringer, vil være viktig for å kunne tilpasse satsningen mot sosialhjelpsmottakere i fremtiden.

Litteraturliste

- Andersen, A. (2013) «Sosialhjelp og arbeid – best utsikter for unge» *Samfunnsspeilet* nr. 4/2013 Hentet 01.02.14 fra: http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/_attachment/141905?_ts=1418237a9a0
- Barbieri, P., Paugam, S. & Russel, H. (2000). Social Capital and Exits from Unemployment. I: Gallie, D. & Paugam, S. (red) *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europa*. New York: Oxford University Press
- Becker, G.S. (1993) *Human Capital. A theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education* (3.utg.) Chicago & London: The University of Chicago Press
- Bråthen, M. (2000) Evaluering av arbeidsmarkedstiltak. *Økonomiske analyser*, nr. 2/2000, s. 11-18 [online] Hentet 15.09.13 fra: http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/oa_200002/brathen.pdf
- Dahl, E. (2003) Does «workfare» work? The norwegian experience. *International Journal of Social Welfare* 2003: 12: 274–288. Oxford:Blackwell Publishing
- Dahl, E. & Drøpping, J.A. (2001) «The Norwegian Work Approach in the 1990s: Rhetoric and Reform» I: Gilbert, N & Voorhis, R. *Activating the Unemployed*. Editors: International Social Security Series, Volume 3. New Brunswick & London: Transaction Publishers
- Dahl, E. & Lorentzen, T. (2003) Explaining Exit to Work among Social Assistance Recipients in Norway: Heterogeneity or Dependency? *European Sociological Review*, Vol. 19 No.5, 519-536. Hentet 01.02.2014 fra: <http://esr.oxfordjournals.org/content/19/5/519.full.pdf>
- Dahl, E. & Lorentzen, T. (2005) What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway. *International Journal of Social Welfare* 2005:14: 86-98. Oxford:Blackwell Publishing
- Dahl, G, Enes, A.W, Epland, J., Jørgensen, T. & Trewin, C. (2006) Langtidsmottakere av sosialhjelp. *Økonomiske analyser*, nr. 3/2006, s. 32-42 [online]. Hentet 01.10.13 fra: https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/oa_200603/dahl.pdf
- Dahl, S.Å. & Hansen, H. (1993) *Klientkarrierer i trygdesystemet. En forprosjektstudie*. SNF-arbeidsnotat nr. 90/93. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF).
- Dale-Olsen, H., Røed, M. & Schøne, P. (2006) *Omfang av arbeidsmarkedstiltak: Betyr det noe?* Rapport for Institutt for samfunnsforskning nr. 12/2006. Oslo
- De Vreyer, P., Layte, R., Wolbers, M. & Hussain, M.A. (2010) The Permanent Effects of Labour Market Entry in Times of High Unemployment. I: Gallie, D. & Paugam, S. (red) *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europa*. New York: Oxford University Press

- Eikemo, T.A. & Clausen, T.H. (red.) (2012) *Kvantitativ analyse med SPSS. En praktisk innføring i kvantitative analyseteknikker*. 2. utg. Trondheim: Tapir akademisk forlag
- Falch, T. & Nyhus, O.H. (2011) Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting og inaktivitet blant unge voksne. *Søkelys på arbeidslivet*. Årgang 28, nr. 4 2011. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gallie, D. & Paugam, S. (red) (2000) *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europa*. New York: Oxford University Press
- Grebstad, U.B. & Tønseth, H. (2010) Sosialhjelp – sikkerhetsnett for hvem? *Samfunnsspeilet* 5-6/2010 s. 53-60. Hentet 15.04.2014 fra:
http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/178968/Kap7-Grebstad_Tonseth.pdf?sequence=1
- Høydahl, E. (2008) «Innvandrerbegreper i statistikken. Vestlig og ikke-vestlig – ord som ble for store og gikk ut på dato». *Samfunnsspeilet*, 2008/4. Hentet 01.04.2014 fra:
<https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/vestlig-og-ikke-vestlig-ord-som-ble-for-store-og-gikk-ut-paa-dato>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) (2008). *Overblikk 2008: Hvordan går det med integreringen?* Årsrapport 2008. Oslo: IMDi.
- Kavli, H., Djuve, A. B & Hagelund, A. (2011) *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Fafo-rapport 2011:02. Hentet 01.02.2014 fra:<http://www.fafo.no/pub/rapp/20193/20193.pdf>
- Korpi, W. (1971) *Fattigdom i välfärden. Om människor med socialhjälp* (2.utg.) Stockholm: Tidens förlag
- Lipsky, M. (2010) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. [Org. ed. pub. 1980] New York: Russel Sage Foundation
- Lorentzen, T. & Dahl, E. (2005) Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients? *Journal of European Social Policy*. Vol.15(1):27-45 London: Sage Publications
- Lovdata (2010) § 29 *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*. [Online]. Hentet 01.10.13 fra: <http://www.lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>
- Lødemel, I.(2001) National objectives and local implementation of workfare in Norway. I: Lødemel, I. & Trickey, H. (Red.) (2001) «An offer you can't refuse» *Workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press.
- Lødemel, I. & Johannesen, A. (Red.) (2005) *Tiltaksforsøket: mot en inkluderende arbeidslinje?* Sluttrapport for evaluering av Forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp 2000-2004. HiO-rapport nr. 1/2005
- Moe, Arne (2000) Aktiv arbeidsmarkedspolitik i Norge 1989-1995: Effekter av kvalifisering og arbeidstrening. *Tidsskrift for samfunnsforskning* Vol. 41 No.1, ss. 3-37.

- Mohr, Lawrence B. (1995): *Impact Analysis for Program Evaluation*. 2nd. Edition. Thousand Oaks: Sage Publications
- NAV (2013) *Kvalifiseringsprogrammet – en vei ut av fattigdom* [Online]. Hentet 01.10.13 fra: <https://www.nav.no/Sosiale+tjenester/Kvalifiseringsprogrammet>
- NAV (2014a) *Økonomisk stønad /økonomisk sosialhjelp*. Hentet 10.11.13 fra: <https://www.nav.no/Sosiale+tjenester/Sosiale+tjenester/%C3%98konomisk+st%C3%B8nad+%28%C3%B8konomisk+sosialhjelp%29.280521.cms>
- NAV (2014b) *Tiltak for å komme i jobb*. Hentet 20.02.2014 fra: <https://www.nav.no/Arbeid/Tiltak+for+%C3%A5+komme+i+jobb/Tilrettelagt+arbeid>
- Nervik, J. A. (1997): *Offentlig politikk og klientløpebaner. Sosialhjelp og arbeidsmarkedstiltak – bidrag til selvforsørging eller ringdans i velferdsbyråkratiet*. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo i samarbeid med Unipub, Akademika AS: Oslo.
- NOU (1994:2) *Fra arbeid til pensjon*. Hentet 01.02.2014 fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dok/nouer/1994/nou-1994-2.html?id=373867>
- NOU (1999:13) «Arbeidslinja» i *Kvinnens helse i Norge*. Hentet 01.02.2014 fra: <http://www.regjeringen.no/nm/dep/hod/dok/nouer/1999/nou-1999-13/12/3/2.html?id=353102>
- NOU (2011:14) *Bedre integrering* [Online]. Hentet 05.11.13 fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2011/nou-2011-14/7/5/3.html?id=650839>
- NSD (U.Å.) *FD-trygd- 20-prosentsutvalg* [Online]. Hentet 10.10.13 fra: <http://www.nsd.uib.no/velferd/trygdedata/fd-trygd-20pst.html>
- Pedersen, J.T. (1993) *Arbeid eller tvangsarbeid?: resultater av arbeidsmarkedstiltak for unge sosialklienter og rusmiddelmissbrukere*. Oslo:Universitetsforlaget
- Ringdal, Kristen (2009). *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS
- Sandberg, S. (2008) *Sosialhjelp, fungerer den som en midlertidig hjelp til selvforsørgelse? – En økonometrisk paneldatanalyse*. Masteroppgave i samfunnsøkonomi, Universitetet i Bergen: Institutt for økonomi. Hentet 01.02.2014 fra: <https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/3191/53183419.pdf?sequence=1>
- Schafft, A. & Spjelkavik, Ø. (2006) *På vei til jobb? Evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere*. AFI-rapport 7/06. Hentet 15.01.14 fra: <http://evalueringsportalen.no/evaluering/paa-vei-til-jobb-evaluering-avarbeidsmarkedssatsingen-for-sosialhjelpsmottakere/P%C3%A5%20vei%20til%20jobb.pdf/@@inline>

- Schafft, A. Skardhammar & Zhang (2010) *Ny evaluering av Tiltakssatsningen for sosialhjelpsmottakere*. AFI-rapport nr 1/2010 [Online]. Hentet 01.10.13 fra: <http://evalueringsportalen.no/evaluering/ny-evaluering-av-tiltakssatsningen-for-sosialhjelpsmottakere>
- Schafft, A. & Spjelkavik, Ø. (2011) *Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet*. AFI-rapport nr. 4/2011 [Online]. Hentet 01.10.13 fra: <http://evalueringsportalen.no/evaluering/evaluering-av-kvalifiseringsprogrammet-sluttrapport/AFI%20Kvalifiseringsprogr%202011-4.pdf/@@inline>
- Statistisk Sentralbyrå (2013). *Emnesider om sosialhjelp*. Hentet 01.10.13 fra: <http://ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/soshjelpk>
- St.meld. nr. 6 (2002-2003) *Tiltaksplan mot fattigdom*. Hentet 10.10.13 fra: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20022003/006/PDFS/STM200220030006000D/DDPDFS.pdf>
- St.meld. nr. 6 (2012-2013) *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap*. Hentet 01.02.2014 fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-6-20122013.html?id=705945>
- St.meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering*. Hentet 05.11.13 fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/regpubl/stmeld/20062007/stmeld-nr-9-2006-2007-/8.html?id=433017>
- St.meld. nr. 20 (2002-2003) *Vilje til forskning*. Hentet 15.01 fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/20042005/stmeld-nr-20-2004-2005-.html?id=406791>
- St.meld. nr. 39 (1991-1992) *Attføringsmeldingen*. Hentet 15.01 fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=4487>
- St.meld. nr. 35 (1994-1995) *Velferdsmeldingen*. Hentet 15.01.2014 fra: <http://www.nb.no/nbsok/nb/fbe29bbf78f75a1e7b3e7cf6e72b9e67#1>
- St.meld. nr. 46 (2012-2013) «Arbeidets betydning for privat og kollektiv velferd». I: *Flere i arbeid*» Hentet 01.02.2014 fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-46-20122013/3/3.html?id=733276>
- St.prp nr 1. (2006-2007) *Handlingsplan mot fattigdom*. Vedlegg til St.prp 1 (2006-2007) – statsbudsjettet 2007. Hentet 01.10.13 fra: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/pla/2006/0001/ddd/pdfv/292446-h-plan2006_fattigdom.pdf
- Wel, K., Dahl, E., Lødemel, I, Løyland, b., Naper, S.O & Slagsvold, M. (2006) *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. HiO-rapport 2006:29

Appendiks

A. Oversikt over variabelkodingene

A1. Tabell: Oversikt over kodingene av variablene som er benyttet i analysen

Navn	Beskrivelse	Verdier/koding
<i>Aktivitet 2011</i>	I aktivitet per 31.12.2011	Avhengig variabel. Konstruert med utgangspunkt i registrering for sysselsetting og pågående utdanning per 31.12.2011. Dersom i sysselsetting og/eller utdanning, får man verdien 1. Ikke i jobb eller utdanning =0.
<i>Tiltaksdeltakelse</i>	Tiltaksdeltakere og ikke-deltakere ila. 2006-2010	Dummykodet og dikotomisert. Dersom på tiltak ved én eller flere registreringer ila. 2006-2010 = 1 Dersom «helt ledig» ved én eller flere registreringer ila. 2006-2010 = 0
<i>Mann</i>	Kjønn	Dikotom hvor 0=kvinne (ref.) og 1=mann
<i>Alder</i>	Alder per 2008	Tatt utgangspunkt i 2008, og trukket fra fødselsår. Kontinuerlig fra 18-62 år
<i>Utdanning</i>	Høyeste fullførte utdanning per 12.12.2011	Dummysett hvor «ingen utdanning eller manglende registrering» utgjør referansekategori. 1= grunnskole, 2= Videregående skole og 3= Universitet/høyskole
<i>Sivilstatus</i>	Sivilstatus	Dummykodet ut fra originalvariabelen sivilstand hvor «gift»=1 (referansekategori), «ugift» =2 og «skilt/enke(mann)»= 3. De med manglende registrering har fått verdien 2.
<i>Barn under 18 år</i>	Antall barn under 18 år	Dummykodet ut fra den kontinuerlige originalvariabelen antall barn under 18 år hvor «Ukjent» og «Ingen» har fått verdien 0 (referansekategori), «ett barn»=1 og «to eller flere barn»=2
<i>Bosted</i>	Bostedsregion	Dummysett hvor 1= Oslo og Akershus (referansekategori), 2=Hedmark og Oppland, 3 = Sør-Østlandet, 4= Agder og Rogaland, 5= Vestlandet, 6 = Trøndelag, 7=Nord-Norge, 9=Ugyldig.
<i>Landbakgrunn</i>	Landbakgrunn	Førstegenerasjonsinnvandrere og nordmenn. NO= Norge, UA=Norden, UB= Vest-Europa, UC=Øst-

		Europa, DU= Nord-Amerika, Oseania, UE= Afrika, Tyrkia, Sør- og Mellom-Amerika, UF=Statsløs, UG=Uoppgitt
<i>Ikke-vestlig innvandrere</i>	Opprinnelsesregion, dikotom	Dummykodet med utgangspunkt i «Opprinnelsesregion». De fra vestlige land og Norge har fått verdien 0, og utgjør Norge, Norden, Vest-Europa, Nord-Amerika og Oseania, og disse er referansekategori. Øst-Europa, Afrika, Tyrkia, Sør- og Mellom-Amerika utgjør de ikke-vestlige innvandrene, og har fått verdien 1.
<i>Langvarig sosialhjelpsmottak</i>	Mer enn 6 mnd. sosialhjelp ilt. ett år i perioden 2005-2011	Konstruert ut fra antall måneder med sosialhjelp per år, i perioden 2005-2010. Dersom man har mottatt sosialhjelp i 6 mnd. eller mer en eller flere ganger i løpet av denne perioden, blir man langtidsmottaker, med verdien 1. Ikke-langtidsmottakere har verdien 0, og utgjør referansekategori.
<i>Pensjonspoeng</i>	Antall år med opptjening per 2005	Kontinuerlig variabel
<i>Pensjonspoeng siste år</i>	Gjennomsnittlig pensjonspoeng mellom 2003-2005	Kontinuerlig variabel
<i>Arbeidsstatus 2009, 2010, 2011</i>	Sysselsatt	Utgjør grunnlag for avhengig variabel. Dikotom variabel, hvor «I jobb» =1, «ikke i jobb»=0
<i>Pågående utdanning 2009, 2010 og 2011</i>	Under utdanning	Utgjør sammen med arbeidsstatus grunnlaget for avhengig variabel. «Under utdanning»=1 og «ikke under utdanning»= 0.

B. Øvrige tabeller fra bivariat analyse

B1. Tabell: Andel i utdanning eller arbeid ut fra høyeste fullførte utdanning, totalutvalg.

	Ikke reg*	Grunnskole	VGS	Høyere utdanning
I jobb per 31.12.2011	21.4 %	24.9 %	29.5 %	30.4 %
I utdanning per 31.12.2011	7.1 %	8.1 %	11.2 %	9.8 %

* Ikke registrert utdanning eller ingen utdannelse

B2. Tabell: Fordeling på høyeste fullførte utdanning for tiltaksdeltakere, ut fra om langtidsmottak eller ikke.

	Ingen reg.	Grunnskole	VGS	Høyere utdanning
Langtidsmottakere (N=171)	1.2 %	77.8 %	12.3 %	8.8 %
Ikke langtidsmottakere (N=136)	1.5 %	61.8 %	26.5 %	10.3 %

B3. Tabell: Fordeling på høyeste fullført utdanning for tiltaks- og ikke-deltakere, etter alderskategori 18-24 år. (*P-verdi: 0.002*)

	Ingen reg.	Grunnskole	VGS	Høyere utdanning
Tiltaksdeltakere og 18-24 år (N=119)	0 (0 %)	108 (90.8 %)	7 (5.9 %)	4 (3.4 %)
Ikke-deltakere og 18-24 år (N=192)	8 (4.2 %)	146 (76 %)	33 (17.2 %)	5 (2.6 %)

B4. Tabell: Andel langtidsmottakere ut fra alderskategori 18-24 år og tiltaksdeltakelse

	Langtidsmottakere	Ikke langtidsmottakere	P-verdi
Tiltaksdeltakere og 18-24 år (N=119)	70 (58.8 %)	49 (41.2 %)	.075
Ikke-deltakere og 18-24 år (N=192)	93 (48.4 %)	99 (51.6 %)	

B5. Tabell: Andel tiltaksdeltakere og ikke-deltakere med ikke-vestlig opprinnelse, ut fra aktivitet 2011.

	Ikke i aktivitet 2011	I aktivitet 2011	P-verdi
Tiltaksdeltaker og ikke-vestlig innv. (N=171)	80 (59.7 %)	54 (40.3 %)	.034
Ikke-deltakere og ikke-vestlig innv. (N=386)	150 (70.8 %)	62 (29.2 %)	

B6. Tabell: Andel i aktivitet/ikke i aktivitet per 31.12.2011 etter tiltaksdeltakelse og langtidsmottak av sosialhjelp

	Ikke i aktivitet 2011	I aktivitet 2011	P-verdi
Tiltaksdeltaker og langtidsmottaker (N=134)	114 (66.7 %)	57 (33.3 %)	.007
Ikke-deltakere og langtidsmottaker (N=212)	299 (77.5 %)	87 (22.5 %)	

B7. Tabell: Andel av tiltaksdeltakere i aktivitet/ikke i aktivitet per 31.12.2011, og måneder med sosialhjelp 2011. Prosent av aktivitetsstatus.

N=307	0 måneder	0-5 måneder	6-12 måneder
I aktivitet 2011 (N=114)	87.7 %	6.1 %	6.1 %
Ikke i aktivitet 2011 (N=193)	78.8 %	9.3 %	11.9 %

B8. Tabell: Status sosialhjelpsmottak 2011 for tiltaksdeltakere og ikke-deltakere

	0 mnd.	1-5 mnd.	6-12 mnd.	Gjennomsnitt mnd.
Tiltaksdeltakere (N=307)	84 %	6.5 %	9.4 %	1.12
Ikke-deltakere (N=800)	82 %	8 %	9.8 %	1.12

Hva kjennetegner de som kommer i aktivitet?

B9. Tabell: Andel i aktivitet, ut fra alderskategorier og tiltaksdeltakelse/ikke tiltaksdeltakelse. Prosent av N for alderskategori.

	18-24 år (N=119*/192**)	25-45 år (N=153*/474**)	46-62 år (N=35*/N=134**)
Tiltaksdeltakere i aktivitet 31.12.2011	33.6 %	41.8 %	28.6 %
Ikke-deltakere i aktivitet 31.12.2011	49 %	28.7 %	16.4 %

* Antall tiltaksdeltakere i alderskategorien totalt.

** Antall ikke-deltakere i alderskategorien totalt.

B10. Tabell: Andel av tiltaksdeltakere i jobb og/eller utdanning per 31.12.2011, ut fra opprinnelsesregion

	Vestlig innvandrere og norsk	Ikke-vestlige innvandrere	Total
Totalt N	173	134	307
I aktivitet 2011	60	54	114
Prosent av total N	34.7 %	40.3 %	37.1 %

B10. Tabell: Andel i aktivitet, ut fra ikke-vestlig landbakgrunn og tiltaksdeltakelse/ikke tiltaksdeltakelse

	Ikke-vestlige innvandrere på tiltak (N=134)	Ikke-vestlige innvandrere som ikke har vært på tiltak (N=212)
I aktivitet 31.12.2011	40.3 %	29.2 %

B11. Tabell: Andel tiltaksdeltakere (N=307) i aktivitet, ut fra høyeste fullførte utdanning

	Ingen reg*	Grunnskole	VGS	Høyere utdanning
I aktivitet 31.12.2011	0 %	34.6 %	49.1 %	37.9 %

* Manglende registrering eller ingen utdanning

B12. Tabell: Andel i aktivitet, ut fra langtidsmottak og tiltaksdeltakelse/ikke tiltaksdeltakelse

	Langtidsmottaker og tiltaksdeltaker (N=171)	Langtidsmottaker som ikke har vært på tiltak (N=386)
I aktivitet 31.12. 2011	33.3 %	22.5 %

C. Testede variabler

C1. Tabell: Oversikt over testede variabler, som ikke er signifikant i analysen

Testede ikke-lineære sammenhenger	
Alder* Alder	Ikke signifikant
Testede samspillsvariabler	
Tiltak* Kjønn	Ikke signifikant
Tiltak* Opprinnelsesregion	Ikke signifikant
Tiltak* Høyeste fullførte utdanning	Ikke signifikant
Tiltak* Sivilstatus	Ikke signifikant
Tiltak* Antall barn under 18 år	Ikke signifikant
Tiltak* Langtidsmottak av sosialhjelp	Ikke signifikant
Alder*Opprinnelsesregion	Signifikant
Alder*Høyeste fullførte utdanning	Ikke signifikant
Alder*Langtidsmottak	Ikke signifikant
Kjønn*Sivilstatus	Ikke signifikant
Kjønn*Antall barn under 18 år	Ikke signifikant
Langtidsmottak*Opprinnelsesregion	Ikke signifikant
Langtidsmottak*Høyeste fullførte utdanning	Signifikant

C2. Betinget effektplott

Ut fra tabell 6, modell 7, ser logitligningen slik ut:

$$L = 1.045 - 1.238 (\text{tiltak}) - 0.052 (\text{alder}) + 0.153 (\text{mann}) + 0.056 (\text{ikke-vestlig innvandrere}) + 0.179 (\text{grunnskole}) + 0.487 (\text{VGS}) + 0.616 (\text{høyere utdanning}) + 0.099 (\text{ugift}) + 0.029 (\text{gift}) + 0.187 (\text{ingen barn}) + 0.220 (\text{ett barn}) + 0.435 (\text{to eller flere barn}) - 0.602 (\text{langtidsmottaker})$$

I figur C2(a) har jeg satt inn de verdiene som gir lavest jobb- og utdanningssannsynlighet, de hyppigste verdiene, eller 0 for de dikotome variablene som ikke har noen signifikant effekt på jobb- og utdanningssannsynlighet. Det vil si mann, vestlig, grunnskole som høyeste fullførte utdanning, ugift, ingen barn og langtidsmottaker av sosialhjelp.

$$L = 1,061 - 1.238 (\text{tiltak}) + 0.052 (\text{alder}) + 0.047 (\text{tiltak*alder})$$

Vi transformerer så ligningen for å være i aktivitet som en funksjon av tiltak og alder:

$$P = 1 / (1 + e^{-L})$$

$$P = 1 / (1 + e^{-(1.061 - 1.238 (\text{tiltak}) + 0.052 (\text{alder}) + 0.047 (\text{tiltak*alder}))})$$

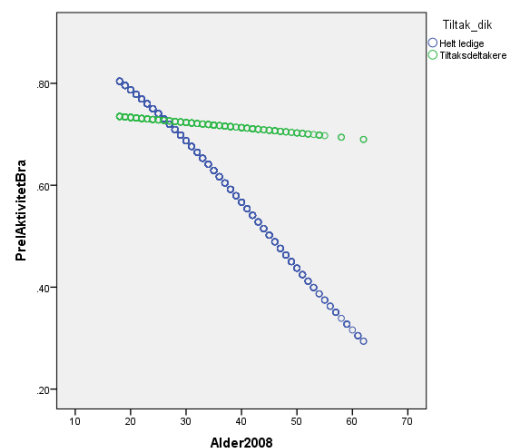
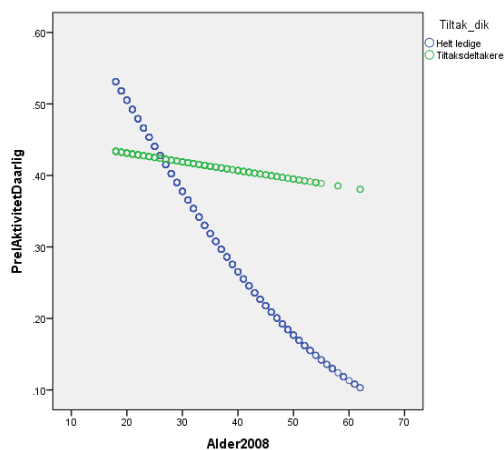
I figur C2(b) har jeg satt inn de verdiene som gir høyest jobb- og utdanningssannsynlighet, eller de mest hyppige verdiene på variabler som ikke hadde en signifikant effekt på jobb- eller utdanningssannsynlighet. Det vil si mann, vestlig, høyere utdanning, ugift, to eller flere barn og ikke langtidsmottaker av sosialhjelp.

$$L = 2.348 - 1.238 (\text{tiltak}) + 0.052 (\text{alder}) + 0.047 (\text{tiltak*alder})$$

$$P = 1 / (1 + e^{-(2.348 - 1.238 (\text{tiltak}) + 0.052 (\text{alder}) + 0.047 (\text{tiltak*alder}))})$$

Til venstre: Figur C2(a) Predikerte verdier for å være i aktivitet i 2011 som en funksjon av tiltak og alder med antatt negative verdier på uavhengige variabler.

Til høyre: Figur C2(b) Predikerte verdier for å være i aktivitet i 2011 som en funksjon av tiltak og alder med antatt positive verdier på uavhengige variabler.



D. Test av forutsetninger for logistisk regresjon

D1. Tabell: Test av multikolaritet

Regresjonsmodell uten samspill:

	Kolaritet	
	Toleranse	VIF
Tiltak	0.945	1.058
Alder	0.612	1.633
Mann	0.863	1.158
Ikke-vestlig innvandrere	0.872	1.147
Høyeste fullførte utdanning	0.924	1.082
Sivilstand	0.599	1.670
Barn under 18 år	0.851	1.189
Langtidsmottak sosialhjelp	0.964	1.038

Det er et problem å inkludere variabler i logistisk regresjon dersom verdien av toleransen går under 0.1. Videre bør man vurdere å fjerne variabelen dersom toleransen er under 0.2. Problemet med multikolaritet dukker som regel opp når vi har samspillsledd eller kvadratledd (Eikemo & Clausen 2012). Disse korrelerer fordi de er konstruert med utgangspunkt i variabler som allerede er i modellen. Likevel er denne typen multikolaritet ikke noe som bør ses på som særlig problematisk, og vi vinner mer på å inkludere slike gjennom økt forklaringskraft, enn det vi taper på høy korrelasjon. I logistisk regresjon bør man benytte en -2LL-test for å avgjøre om de korrelerte variablene bør beholdes (Eikemo & Clausen 2012:157).

Test av diskriminering

Diskriminering kan være et problem i logistisk regresjon. Det vil si at vi har et ugunstig sammenfall mellom bestemte X- og Y-verdier. Det er kun et problem for kategoriske X-variabler, og ikke de kontinuerlige (Eikemo & Clausen 2012:160-162). Problemer med diskriminering i denne analysen oppstår dersom 100 % er i samme kategori på de kategoriske variablene. Eventuell diskriminering kan oppdages ved å se på frekvensfordelingen. Ut fra krysstabeller i kapittel 5, er det ikke noe som indikerer diskriminering.