

Kunnskapsoversikt av virkninger av opplæringstiltak for voksne med svak kompetanse

Kunnskapsdepartementet

30. mars 2015

Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag	1
1.1 Bakgrunn og mandat for oppdraget	1
1.2 Metodisk tilnærming til oppgaven	1
1.3 Resultater	1
2. Innledning	3
2.1 Bakgrunn	3
2.2 Formål	6
3. Metode.....	7
3.1 Innledende litteraturgjennomgang	9
3.2 Kvalitative intervjuer	9
3.3 Systematisk litteraturgjennomgang	9
4. Resultater	13
4.1 Innledende litteraturgjennomgang	13
4.2 Kvalitative intervjuer	13
4.3 Systematisk litteraturgjennomgang	13
5. Diskusjon	35
5.1 I hvilken grad studiene sier noe om problemstillinger som ønskes belyst	35
5.2 I hvilken grad studiene sier noe om effekt for ulike grupper	37
5.3 Ulike former for voksenopplæring og effekt	39
6. Konklusjon og anbefalinger	42
6.1 Konklusjon delt inn etter type tiltak undersøkt:	42
6.2 Anbefalinger	43
7. Referanser	44
Vedlegg 1: Intervjuguide benyttet i de kvalitative intervjuene	45
Vedlegg 2: Inkluderte og ekskluderte studier i tredje siling	46

1. Sammendrag

1.1 Bakgrunn og mandat for oppdraget

I forbindelse med arbeid med en stortingsmelding om livslang læring og utenforskap har Kunnskapsdepartementet ønsket å få utarbeidet en sammenstilling og analyse av forskningsresultater om virkninger av ulike former for tiltak som har som mål å styrke kompetansen til voksne som har problemer med å skaffe seg en varig og stabil tilknytning til arbeidslivet.

Tiltak kan i denne sammenhengen være videregående opplæring for voksne, grunnskoleopplæring for voksne, opplæring i grunnleggende ferdigheter, norsk- og samfunnskunnskap for innvandrere, annen norskopplæring, og arbeidsmarkedsopplæring. Også *tiltak* som kan gi erfaring og læring fra arbeidslivet som praksis og opplæring i bedrift er omfattet av oppdraget.

Som en del av leveransen har Kunnskapsdepartementet ønsket en vurdering av hva forskning og utredninger sier om:

1. Hvilke kompetansetiltak har best effekt for å gi voksne som trenger det, en mer varig og stabil tilknytning til arbeidslivet.
2. Generell vurdering av kunnskapsgrunnlaget og forskningen på dette området i Norge.

Endelig skal virkninger av tiltak for ulike grupper belyses, herunder hva forskningen sier om effekt på tilknytning til arbeidslivet på kort og lang sikt, lønn, videre utdanning og andre virkninger på sentrale levekårsindikatorer hos grupper.

1.2 Metodisk tilnærming til oppgaven

For å få kartlagt mest mulig av den forskningen som er gjort innen voksenopplæring har vi benyttet oss av en metodisk tilnærming basert «systematisk litteraturgjennomgang» (også kjent som *structured literature review*). I motsetning til mer tradisjonelle metoder for kunnskapsinnsamling bidrar denne metoden til mindre å skjevheter i utvalget. Utvelgelse av relevant forskningslitteratur skjer ved hjelp av forhåndsdefinerte kriterier. Disse kriteriene beskriver blant annet klart hvilke typer studier, personer, tiltak, sammenlikninger og utfall som er relevante for å besvare problemstillingen. Vi definerer inklusjonskriteriene ved å være tydelige på hvilke personer, tiltak, sammenlikninger, utfall og studiedesign vi ønsker å dekke i litteraturgjennomgangen (og hvilke vi ikke er interesserte i). Deretter lager man en søkestrategi og gjennomgår litteraturen etter gitte kriterier. Endelig vurderes hver enkelt studies kvalitet. Kvaliteten vurderes blant annet ut ifra hvilke metodisk design og analysemetoder som er blitt brukt i disse. Man får dermed trukket frem mulige kilder til skjevheter i resultatene til de forskjellige studiene.

I gjennomgangen av alle de kartlagte studiene deler vi disse inn i kategoriene *eksperimentelle studier*, *kvasi-eksperimentelle eller ikke eksperimentelle studier*, *andre studier* og *oversiktsstudier*. De studiene som er best egnet til å si noe om effekten av et tiltak er såkalte ekte eksperimentelle studier. I vår gjennomgang av studier har vi kun funnet én slik studie, noe som gjør oss mindre sikre på effekter av tiltakene. Vi har på den annen side funnet mange ikke-eksperimentelle studier eller såkalte observasjonsstudier som gjennom ulike metoder likevel forsøker å si noe om effekten av tiltak.

1.3 Resultater

Blant våre hovedkonklusjoner er at:

- Kunnskapsgrunnlaget samlet sett er noe mangelfullt når det gjelder effekter av ulike tiltak for voksenopplæring eller arbeidsmarkedstiltak. Dette er ikke fordi det ikke er gjort studier på området, men fordi de studiene som er gjort har en metodisk tilnærming som gjør at de ikke er godt egnet til å kunne si noe om kausal effekt av et tiltak.
- En del av studiene kommer et stykke på vei når det gjelder å komme opp med mulige forklaringer eller mekanismer på hvordan et tiltak kan virke. På tross av mulige forklaringsmekanismer, kan ikke sikre konklusjoner trekkes om kausal effekt.
- En rekke tiltak er i større grad undersøkt enn andre. Det er for eksempel flere studier som ser på effekten av yrkesrettet atføring. Få studier ser på effekter av opplæringstiltak særlig rettet mot innvandrere (for eksempel norskopplæring) til tross for at gruppen i større og større grad er mottakere av opplæringstiltak.
- Effekter av tiltak måles oftest i følgende utfall:
 - tilknytning til arbeidslivet; eksempelvis antall arbeidsdager eller kun tilknytningen
 - lønn; timelønn, årslønn

- stabilitet i tilknytning til arbeidslivet; eksempelvis uføredager
- videreutdanning
- Få (eller ingen) studier sammenlikner effekt av opplæring via nett versus klasseromsopplæring
- En del studier trekker frem at det kan være et skille mellom effekter av opplæring for minoriteter og etnisk norske, men få av disse studiene estimerer den mulige forskjellen.

1.4 Anbefalinger

Implement anbefaler at forskningen fremover i større grad innrettes mot undersøke effekt av tiltak (randomiserte, kontrollerte forsøk og kontrollerte forsøk) innenfor velferdsområdet. De studiene som her er kartlagt er hovedsakelig av ikke-eksperimentell design, og selv om disse holder høy kvalitet innenfor det de forsøker å forklare, bør resultatene likevel tolkes med varsomhet. Studier med randomiserte kontrollerte forsøk og kontrollerte forsøk vil kunne styrke den forskningsbaserte kunnskapen betydelig og bidra til mer kunnskapsbasert policyutvikling. Blant annet bør man ved vurdering av en ny velferdspolitikkk igangsette studier som måler effekt på mindre grupper før man gjør politikken gjeldende for større grupper eller hele landet. Dette krever større grad av langsiktig tenkning i implementering av nye programmer eller tiltak. Velferdsområdet kan dersom man gjør de rette tilpasningene, være meget godt egnet for denne typen studier.

De skandinaviske landene sitter i internasjonal sammenheng på helt unike registerdata. Disse kan hjelpe oss å belyse det samfunnet vi lever i på en langt bedre måte enn ved bruk av kvalitative evalueringer, og kan gi svar på om omfattende policytiltak som det offentlige utvikler og implementerer, har den ønskede og tilsiktede effekten. I denne kunnskapsoversikten, ser vi at tilgangen på registerdata har vært begrenset i noen av studiene. Dette gjelder spesielt for rapporter utarbeidet av konsulenthuss på oppdrag fra departementer eller andre statlige etater. Når konsulenthussene må «låne» registerdatasett fra andre studier som var ment å studere effekter av andre type tiltak, vil analysene bli upresise. I Danmark har man åpnet opp for at konsulenthuss kan få forskningsrett til registerdata når de arbeider for offentlige myndigheter. Det er vår anbefaling at man nøye vurderer å innføre den danske ordningen for å kunne gjøre forskning på egne tiltak mer tilgjengelige og dermed kunne få utført flere og mer presise evalueringer av disse.

2. Innledning

2.1 Bakgrunn

Læring har foregått til alle tider, men oppfattelsen av, og innstillingen til, voksnes læring har endret seg i de seneste tiårene og erkjennelsen av at samfunnet til stadighet har behov for ny kompetanse for å opprettholde og utvikle kompetanseevnen og velferden, har i den siste tiden gitt voksnes læring mye større oppmerksomhet (NVL, 2008) og denne har ekspandert i både bredde (mangfold av læringsmuligheter) og i nivå (læring tilbys på mange ulike nivå) og tilbys på både formelle og uformelle arenaer. Både i Norge og i andre vestlige land har det siden midten av 90-tallet vært bred enighet om behovet for økt satsing på *livslang læring* (Proba samfunnsanalyse, 2012) og læringstilbudene tilbys stadig flere målgrupper. Samtidig har muligheten for læring blitt større gjennom blant annet bruk av teknologi og fleksible læringsformer (Tønseth og Tøsse, 2001). På kunnskapsdepartementets hjemmesider¹ heter det blant annet:

*Opplæring av voksne er viktig for den enkelte, men også for samfunnet, for arbeidslivet og for norsk konkurransekraft (...)
Det er en prioritert oppgave for regjeringen å styrke satsingen på å løfte de voksne med lavest kompetanse.*

All læring betyr noe for økonomien hvis denne anerkjennes og brukes. Dette har ført til økte krav til indikatorer på om resultater er i tråd med mål og behov. *Livslang læring* må blant annet synliggjøres gjennom et utvidet læringssyn der tilgjengelighet, behovene til de som lærer og rammene læringen skjer innenfor er viktige elementer (Nordisk ministerråd og NVL ,2010/2012)².

Voksenopplæring eller også livslang læring er en samlebetegnelse på opplæring som er særskilt rettet mot voksne med sikte på personlig utvikling, kvalifisering for arbeidslivet eller kvalifisering for videre skolegang³. Dette favner om flere områder og tiltak, disse er blant annet

1. Grunnskoleopplæring for voksne
2. Videregående skole for voksne
3. Opplæring i Norsk og samfunnskunnskap for innvandrere
4. Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA)
5. Spesialundervisning for voksne
6. Opplæringstilbud gjennom studieforbund
7. Andre typer voksenopplæring

Målet med voksenopplæringen er blant annet å hjelpe den enkelte til et mer meningsfylt liv og bidra til å fremme *livslang læring* ved å legge til rette for organiserte læringsaktiviteter ved siden av det formelle utdanningssystemet. Dette skal bidra til økt motivasjon og tilgang til kunnskap og kompetanse for alle. På denne måten skal den enkeltes utvikling fremmes og møtet med behovene i samfunns- og arbeidsliv forenkles.

Viktigheten av voksenopplæring både for den enkelte, for samfunnet, arbeidslivet og norsk konkurransekraft kan ses i sammenheng med en rekke samfunnsutfordringer opplistet av Fafo (2012) i rapporten «utredning om forskning på voksnes læring» (s.26). Disse kan også knyttes til at arbeidslivet blir mer spesialisert (Samfunnsspeilet, 2003/2004).⁴ En annen samfunnsutfordring er at vi blir flere og flere eldre som lever lenger enn før. Dette skaper en utfordring i form av knapphet på arbeidskraft og kompetanse – vi blir flere pensjonister samtidig som det blir relativt færre yrkesaktive. Det er derfor viktig å sikre høy yrkesaktivitet blant personer i arbeidsdyktig alder. I St.meld. nr. 44 (2008-2009) vektlegges blant annet at kompetansekravene til ulike yrkesgrupper har økt og at ufaglærte ikke lenger kan utføre mange av de jobbene de hadde tidligere. Strengere HMS-krav og sikkerhetskontroller bidrar også til dette. I tillegg krever en større og større del av arbeidslivet at man skal kunne uttrykke seg godt både skriftlig og muntlig og også

¹ Kunnskapsdepartementet (15.10.14): <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/livslang-laring/voksenopplaring.html?id=1426>

² *Kvalitet – hvordan?* – Nordisk ministerråd og NVL (2010/2012)

³ Utdanningsforbundet (15.10.14): <http://www.utdanningsforbundet.no/Hovedmeny/Videregaaende/Fag-og-utdanning/Voksenopplaring/Hva-er-voksenopplaring/>

⁴ Samfunnsspeilet, 2003/4 Sosiale indikatorer 1980-2003

beherske IKT. Opplæring og kompetanseheving blant voksne er derfor viktig for å sikre arbeidslivet tilgang til nødvendig og kvalifisert arbeidskraft.

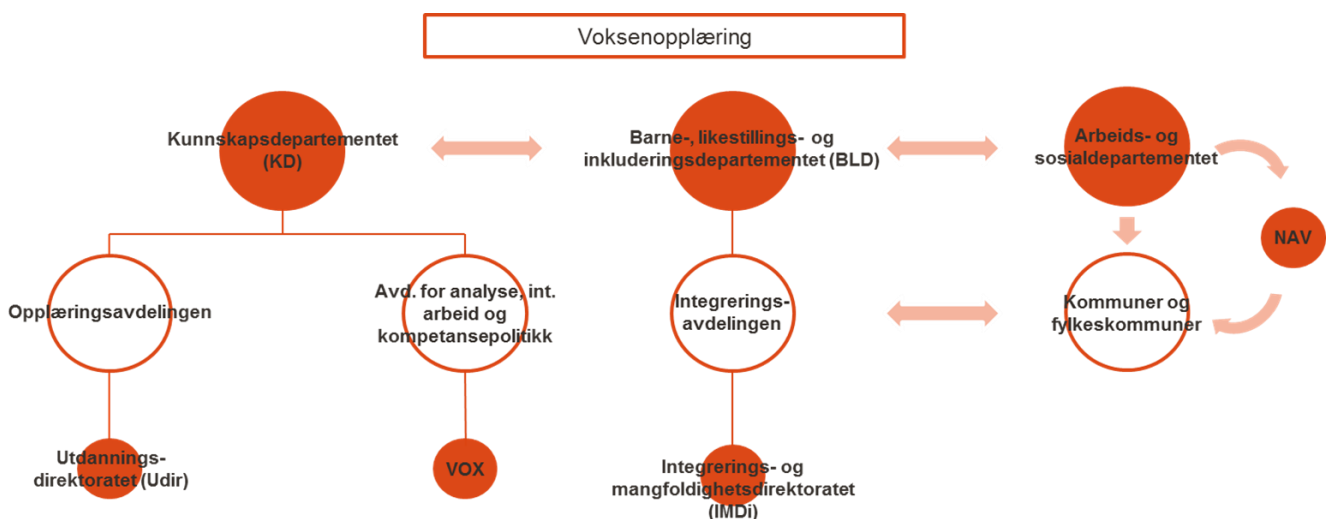
Opplæring og utdanning kan også være en viktig faktor for voksnes deltakelse og utvikling i arbeids- og samfunnsliv (Vox, 2013)⁵, og er et viktig tiltak for sosial utjevning. Med et ønske om mindre ulikhet og like muligheter for alle kommer det derfor store utfordringer knyttet til sosial utjevning og inkludering for en del av voksenopplæringen – mange av disse utfordringene gjelder i stor grad innvandrere og språklige minoriteter. Det er eksempelvis blant innvandrere at arbeidsledigheten er størst. I tillegg viser ALL-undersøkelsen⁶ at andelen med svake lese- og skriveferdigheter er veldig høy – særlig i noen innvandrergrupper. Mangelfulle ferdigheter eller basiskompetanse (som språk og datakunnskaper) anses som en av de viktigste årsakene til vanskeligheter med å komme inn i arbeidslivet. Opplæring og kompetanseheving kan derfor også bidra til å løfte inn grupper som ellers ville hatt stor fare for å falle utenfor arbeidsmarkedet og samfunnet som sådan.

I Norge er det tre lovverk som regulerer voksenopplæringen; opplæringsloven, introduksjonsloven og voksenopplæringsloven⁷. Siden 2002 har alle voksne som har behov for opplæring for å få vitnemål både for fullført grunnskoleopplæring og fullført videregåendeopplæring en lovfestet rett til slik opplæring dersom dette ikke er blitt gitt tidligere (Nova, 2013).

Ansvar for voksenopplæringen er i dag fordelt mellom flere etater og direktorater i Norge. Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for norsk, utdannings- og kompetansepolitikk. Utdanningsdirektoratet har ansvar for grunnskole- og videregåendeopplæringen for voksne, mens Vox er et nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk med mål om å tilrettelegge for økt deltakelse i arbeids- og samfunnsliv, der voksnes opplæring er i fokus. I tillegg har Arbeids- og sosialdepartementet ansvar for arbeidslivsrettet opplæring gjennom deres ansvar for politikk knyttet til arbeidsmarked, arbeidsmiljø og velferd. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har også et ansvar innenfor voksenopplæringen gjennom deres ansvar for opplæring og integrering av innvandrere. Kommuner og fylkeskommuner har i tillegg ansvar for planlegging, drift, kvalitet og utvikling innenfor grunnskole og videregående opplæring.

Figuren under gir en oversikt over hvordan ansvaret for voksenopplæring er fragmentert og spredt på ulike etater, departementer og direktorater.

Figur 1 Fordeling av ansvaret for voksenopplæring på flere direktoratet og etater⁸



Tilbudene innenfor voksenopplæring er mange og flere av tiltakene⁹ har svært ulik karakter, blant annet fordi målet med de forskjellige typene opplæring er ulike. Prosedyrene som finner sted innenfor voksenopplæring er tilsvarende varierte. Både når det

⁵ Vox-speilet 2013

⁶ OECD sin internasjonale ALL-undersøkelse - Adult Literacy and Life Skills

⁷ Utdanningsforbundet (15.10.14): <http://www.utdanningsforbundet.no/Hovedmeny/Videregaaende/Fag-og-utdanning/Voksenopplaring/Hvilke-lovverk-regulerer-voksenopplaringen/>

⁸ Hentet fra hjemmesidene til Vox, NAV, BLD og KD

⁹ Et tiltak er her definert som læringstilbud til voksne ment å skulle fremme formålene med voksenopplæring skissert over

gjelder rekruttering til programmet, gjennomføring og videre oppfølging skiller like tiltak seg i hvordan de ulike kommunene organiserer disse tiltakene. Nedenfor er noen av disse tilbudene, samt hvem som i hovedsak benytter seg av dem kort presentert¹⁰

Tabell 1 Beskrivelse av innholdet i de ulike type formelle kurs som tilbys voksne

Type kurs	Beskrivelse
Norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	<p>Dette er voksenopplæringstilbudet som favner om flest deltakere. I 2012 deltok 42 716 innvandrere i slik opplæring. Et av de viktigste målene med norskopplæringen er å styrke innvandreres mulighet til å delta i yrkes- og samfunnslivet. Ansvar for denne opplæringen ligger hos kommunene som skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger¹¹. Opplæringen er delt opp i spor 1, spor 2 og spor 3. Hvilket spor man deltar i er avhengig av hvilken allmennutdanning man har fra før.</p>
Videregående opplæring og fagskoleopplæring for voksne	<p>Til sammen var det 35 942 voksne deltakere (over 25 år) i videregående opplæring og fagskoleopplæring i 2012.</p>
Grunnskole for voksne	<p>Det var 9 814 personer over opplæringspliktig alder som fikk grunnskoleopplæring skoleåret 2012/2013, flere på ordinær opplæring enn på spesialundervisning.</p>
Nettskoler	<p>Noen av voksenopplæringstiltakene er såkalte nettskoler der undervisningen foregår via Internett. Det er stor forskjell mellom nettskolene som kan være bransjeskoler, stiftelser eller skoler eid av studieforbund eller private konsern. Skoleåret 2011/2012 var det registrert 16 532 deltakere på disse kursene, 9166 av disse fullførte samme år. Noe som tilsvarer omtrent 55 prosent</p>
Studieforbund	<p>Studieforbund er ideelle og demokratiske organisasjoner som utfører oppgaver innenfor voksenopplæring og som har flere medlemsorganisasjoner. Studieforbund kan arrangere formell utdanning som et supplement til offentlig utdanning, men de fleste tilbyr opplæring som ikke er bundet av læreplaner og eksamen og kurs i kombinasjon med nettstudier. I 2012 var det 18 studieforbund som rapporterte.</p>
Program for Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA)	<p>Program for Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) er et program med mål om å stimulere virksomheter til å gi de ansatte opplæring i grunnleggende lese-, skrive-, regne- og dataferdigheter. Siden oppstarten i 2006 har 35 000 personer vært påmeldt opplæring i grunnleggende ferdigheter gjennom BKA-programmet.</p>
Opplæring gjennom Norges arbeids- og velferdsdirektorat (NAV)	<p>Norges arbeids- og velferdsforvaltning (Nav) er svært aktive når det gjelder å få flere ut i arbeid og mange voksne får derfor opplæring gjennom Nav for å øke sine kvalifikasjoner og hjelpes ut i arbeidslivet. Situasjonen på arbeidsmarkedet og politiske føringer bestemmer utformingen og sammensetningen av de arbeidsrettede tiltakene. Eksempler på slike arbeidsrettede tiltak er opplæring, jobbklubb, arbeid med bistand, arbeidspraksis etc. Kravene for å delta i disse tiltakene er vanligvis at man må være registrert arbeidssøker hos Nav eller være registrert med nedsatt arbeidsevne. Av de som deltok på arbeidsrettede tiltak i 2012 hadde 75 prosent nedsatt arbeidsevne mens 22 prosent var</p>

¹⁰ Hentet fra *Vox-speilet 2013 (tallene er derfor basert på skoleåret 2012/2013)*

¹¹ Introduksjonsloven, 2003

arbeidssøkende. Den resterende tre prosenten hadde annen status.

Når det gjelder den største deltakergruppen i voksenopplæringen viser NOVA (2013) at innvandrere utgjør en stadig større del av deltakerne i voksenopplæringen. Dette kan man også se ut av at *Norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere* er en av tiltakene som favner om flest deltakere. Men også tiltak som *BKA* og *grunnskoleopplæring for voksne* har hatt en økning i andel innvandrere. Av deltakerregistre vises det blant annet at andelen med innvandrerbakgrunn i ordinær grunnskoleopplæring og videregående opplæring har steget med henholdsvis 11 og 6 prosentpoeng fra skoleåret 04-05 til skoleåret 08-09. Videre har andelen med innvandrerbakgrunn også økt blant deltakerne i spesialundervisningen fra fem til 22 prosent over samme tidsperiode.

Grunnet mangfoldet av tiltak trekkes også forskningen innenfor voksenopplæringsområdet frem som bred og fragmentert (Fafo, 2012). Som oversikten ovenfor også viser, inkluderes alt fra norskopplæring for innvandrere til kompetanseheving/videreutdanning i nåværende stilling på området. Det er derfor tydelig at forskningen innenfor området må favne bredt for å dekke alle aspektene. Det er tidligere gjennomført flere kartlegginger av norsk forskning om voksnes læring (og om utdanningsforskning generelt). Resultatet av disse kartleggingene har blant annet vært at feltet *voksenopplæring* er mangfoldig og vanskelig å avgrense (Nova, 2013).

I rapporten "evaluering" av program for basiskompetanse" (2012) oppsummerer Proba samfunnsanalyse blant annet en rekke utfordringer ved metodisk tilnærming når man evaluerer slike opplæringsprogrammer:

1. Hovedutfordringen ligger i å si hva som ville skjedd dersom ikke programmet/opplæringen hadde funnet sted. Siden en person ikke både kan delta og ikke delta på et tiltak er kontrollgrupper teoretisk ideelt, men dessverre vanskelig gjennomførbart i praksis.
2. Seleksjonseffekten kan føre til systematiske forskjeller mellom tiltaksgruppe og «kontrollgruppe» og man må derfor kontrollere for både observerbare og uobserverbare karakteristikk når man skal estimere effekter
3. Ofte klarer ikke studiene å følge deltakere av programmet lenge nok til å få et realistisk bilde av de langsiktige effektene av tiltaket
4. En betydelig utfordring er å utarbeide gode effektmål som er målbare (operasjonaliserbare) og lette å tolke

2.2 Formål

Hensikten med denne systematiske litteraturgjennomgangen er å sammenstille forskning på voksenopplæringsfeltet som sier noe om effekt av voksenopplæringstiltak, hovedsakelig i Norge.

Blant annet ønskes disse problemstillingene belyst:

- Hva vet vi om effekten av ulike tiltak for voksenopplæring? Hvilke av opplærings- og kompetansetiltakene er effektive, varige og stabile med tanke på:
 - tilknytning til arbeidslivet på kort og lang sikt?
 - lønn?
 - videre utdanning?
 - sentrale levekårsindikatorer?

Siden det tilbys flere opplærings eller veiledningstjenester, både på nett og i klasserom ønsker vi, dersom dette er mulig, å skille mellom effekter av nettbaserte veiledningstjenester og fysiske veiledningstjenester innenfor de ulike tiltakene; grunnskoleopplæring, videregående opplæring, opplæring i grunnleggende ferdigheter, norsk- og samfunnskunnskap for innvandrere, annen norskopplæring og arbeidsmarkedsopplæring.

- Hvordan er det nasjonale kunnskapsgrunnet og forskningen på dette området?

2.2.1 Innledende litteraturgjennomgang

Målet med den innledende litteraturgjennomgangen var å få en generell oversikt over området – hvilke tiltak som finnes innenfor voksenopplæring, og over hvilke problemstillinger som tidligere har blitt forsøkt besvart i studier på området, hvordan segmenteringen mellom ulike grupper har funnet sted innenfor disse studiene og resultater av dette.

2.2.2 Kvalitative intervjuer

Som et supplement til den innledende litteraturgjennomgangen gjennomførte vi i tillegg fem eksplorative intervjuer med informanter fra et utvalg av ulike etater/institusjoner som jobber innenfor voksenopplæringsfeltet. Vi hadde flere hensikter med disse intervjuene:

å sikre at inklusjons- og eksklusjonskriteriene var relevante, spesielt for spørsmål rettet mot arbeidsmarkedspolitik og arbeidsmarkedstiltak. Ansvaret for voksenopplæringen er meget fragmentert og involverer mange institusjoner og etater. Gjennom intervjuene søkte vi derfor en bedre oversikt over voksenopplæringsfeltet og de institusjonene som har ansvar for denne type opplæring

å få kartlagt all litteratur og forskning på området. Det var vår intensjon å få inkludert intervjuer med ansatte i flest mulig av institusjonene som arbeider med eller har ansvar for ulike deler av voksenopplæringen. For å få med flest mulig synspunkter på hvilken litteratur og forskning som kunne være av relevans innen voksenopplæringsfeltet, så henvendte vi oss til ansatte ved følgende institusjoner: Vox – Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Frisch-senteret.

2.2.3 Systematisk litteraturgjennomgang

Gjennom den systematiske litteraturgjennomgangen ønsket vi som det også fremgår over, å kartlegge alle studier innenfor voksenopplæringsfeltet som forsøker å si noe om effekten av ulike opplæringstiltak for voksne, både av formell videreutdanning og uformell opplæring.

I de følgende kapitlene vil vi først, i kapittel 3, presentere hvordan vi har gått frem i gjennomføringen av den systematiske litteraturgjennomgangen og kartleggingen av relevante studier, samt hvordan vi gjennom innledende litteraturgjennomgang og kvalitative intervjuer har perspektivert området og kvalifisert våre inklusjons- og eksklusjonskriterier. Deretter presenteres, i kapittel 4, hver eneste studie som resulterte fra litteraturgjennomgangen og vår gradering av metoden i disse studiene. Kapittel 5 sammenstiller resultatene med fokus på de problemstillingene som opprinnelig ble satt opp før gjennomgangen av alle studiene. Vi avslutter med kapittel 6 som konkluderer og legger frem anbefalinger basert på gjennomgangen.

3. Metode

Vi gjennomførte en «systematisk litteraturgjennomgang» (også kjent som *structured literature review*) for å kartlegge relevante studier som omhandler voksenopplæring. Metoden er systematisk og innebærer at man på forhånd har definert hvilke spørsmål eller problemstillinger man ønsker besvart. Inklusjonskriterier skal logisk følge av spørsmålene eller problemstillingene litteraturgjennomgangen skal besvare. Vi definerer inklusjonskriteriene ved å være tydelige på hvilke personer, tiltak, sammenlikninger, utfall og studiedesign vi ønsker å dekke i litteraturgjennomgangen (og hvilke vi ikke er interesserte i). Deretter lager man en søkestrategi og gjennomgår litteraturen etter gitte kriterier. Tabellen nedenfor illustrerer hvordan en «systematisk litteraturgjennomgang» skiller seg fra annen tradisjonell litteraturgjennomgang.

Tabell 2 Systematisk litteraturgjennomgang

Trinn i prosessen	Systematisk litteraturgjennomgang	Tradisjonell litteraturgjennomgang
Å definere spørsmål eller problemstilling	Man holder seg til spørsmål eller problemstillinger som er konkrete og forhåndsdefinerte	Kan også ta utgangspunkt i forhåndsdefinerte og konkrete spørsmål eller problemstillinger, men tar oftere utgangspunkt i en mer generell diskusjon av emnet uten klare spørsmål eller problemstillinger
Å søke etter studier	Et grundig og systematisk litteratursøk gjennomføres for at identifiseringen av studier er så fri for systematiske feil som mulig (slik at man blant annet kan finne både publiserte og ikke-publiserte studier).	Søker vanligvis ikke etter all relevant litteratur

<i>Å velge ut relevant litteratur</i>	Valg av hvilke typer studier, personer, tiltak, sammenlikninger, og utfall man inkluderer og ikke	Beskriver vanligvis ikke hvorfor noen studier er inkludert, og andre ikke
<i>Å vurdere studiekvalitet</i>	På systematisk måte, undersøke metoder som brukes i primærstudier, potensielle skjevheter i disse studiene. Man får her et bilde av hvor godt gjennomført studiene er	Vurderer som oftest ikke forskjeller i studiemetode eller studiekvalitet
<i>Sammenstilling av funn og kritisk vurdering av funn</i>	Man sammenstiller funnene og angir hvor stor tillit vi kan ha til funnene	Skiller ofte ikke mellom metodologisk velfungerende studier og ikke

Som tabellen over søker å belyse er det mange fordeler med å benytte seg av en systematisk litteraturgjennomgang fremfor en tradisjonell gjennomgang av litteratur.

En systematisk litteraturgjennomgang vil blant annet minske mulige skjevheter i utvalget da man søker etter all relevant forskningslitteratur gjennom en grundig utarbeidet søkestrategi. Videre skjer utvelgelse av relevant forskningslitteratur ved hjelp av forhåndsdefinerte kriterier. Disse kriteriene beskriver blant annet klart hvilke typer studier, personer, tiltak, sammenlikninger og utfall som er relevante for å besvare problemstillingen. Deretter vurderer man hver enkelt studies kvalitet. Kvaliteten vurderes blant annet ut ifra hvilke metodisk design og analysemetoder som er blitt brukt i disse. Man får dermed trukket frem mulige kilder til skjevheter i resultatene til de forskjellige studiene. Fordi resultatene i studiene som er gjort har liten betydning for hvilke studier som er relevante i søket og fordi metoden søker å inkludere alle relevante studier er den også god med tanke på å få med studier der resultatene skiller seg fra hverandre. I vurderingen av artiklene og studiene tar man i tillegg for seg en vurdering av kilder til heterogenitet mellom forskjellige studier og derfor i hvilken grad resultatene kan knyttes til hverandre på en hensiktsmessig måte.

I gjennomføringen av systematiske oversikter setter man som regel i den innledende fasen opp en PICO-tabell med oversikt over Populasjon, Intervensjon, Kontroll (Control) og Utfall (Outcome). Man definerer systematisk og eksplisitt formålet med studien ved å nøye reflektere over hvem spørsmålet skal gjelde (deltakerne), hva som skal gis eller gjennomføres (hvilket tiltak og sammenlikningstiltak) og hvordan effekten skal måles (utfall). Søkekriteriene settes så opp etter PICO-tabellen. Metoden er veletablert innen helse- og omsorgsrelatert forskning. Det vi imidlertid erfarer her, er at voksenopplæringsområdet til tider er veldig fragmentert og at studier innenfor området ikke er like presise hva gjelder metodisk oppsett som det er innenfor helse- og omsorgsrelatert forskning.

I tradisjonelle kunnskapsoversikter kan det, dersom studiene, populasjonene, tiltakene, og utfallene er tilstrekkelig like, være aktuelt å bruke statistiske metoder for å beregne et felles estimat fra de inkluderte studiene – en metaanalyse. Når man har effektestimater som sier noe om forskjellen mellom en gruppe som har fått et aktuelt tiltak versus en sammenlikningsgruppe som ikke har fått tiltaket (eller som har fått et annet tiltak), så kan man ved hjelp av en systematisk metode kjent som GRADE (Grading of Recommendations Assessment, Development and Evaluation) vurdere hvor stor tillit vi kan ha til resultatene. GRADE er den mest brukte metoden for å vurdere kvalitet på dokumentasjon og styrke på anbefalinger. Det vil si, å gjøre en sammenstilling av de resultatene som sier noe om effekten av samme type tiltak på samme type utfall og gjennom dette vurdere kvaliteten på hvert utfall og gi anbefalinger om ulike tiltak.

I likhet med PICO egner også GRADE-metoden seg godt for forskning innenfor helse og omsorg. Vi finner imidlertid det mer utfordrende å anvende disse metodene for vår problemstilling. Det ser ut til at, spesielt per dags dato, at velferdsforskning i liten grad benytter seg av PICO for å definere forskningsspørsmål eller problemstillinger. Vi ser, spesielt på voksenopplæringsfeltet, at begrepsbruk varierer, at tiltak som ønskes undersøkt kan være utilstrekkelig beskrevet, at kontrolltiltak mangler eller ikke er beskrevet og at det er mangelfull beskrivelse av gjennomføring og planlegging av studier.

I denne kunnskapsoversikten har vi, på grunn av mangel på førstevalgs effektstudier (randomiserte kontrollerte forsøk), begrenset oss til å gjøre en sammenstilling av resultater og vurdering av effekt som går på siden av disse to metodeverktøyene. Vi har gjort disse vurderingene systematiske og de er etterprøvbare (transparente). Likevel vil vurderingene være preget av usikkerhet på grunn av metodiske utfordringer i de inkluderte studiene. Dette gjør at vurderingen av effekt her er mer usikker enn i mange andre kunnskapsoversikter gjennomført på andre forskningsområder som går utenfor samfunnsvitenskapen.

3.1 Innledende litteraturgjennomgang

For den innledende litteraturgjennomgangen søkte vi etter relevant litteratur på hjemmesidene til enkelte forskningsmiljøer og i Google Scholar. Vi drøftet så relevansen til artiklene både med Kunnskapsdepartementet og forskere på voksenopplæringsfeltet, dette førte til at noen av artiklene/rapportene vi hadde inkludert i første omgang ble byttet ut med andre. Hovedsakelig gikk vi gjennom fem rapporter på voksenopplæringsområdet, men la i tillegg inn en NOU (Offentlig utredning) og en oppsummeringsartikkel over tiltak for å sette feltet i perspektiv. Oversikt over alle de inkluderte rapportene finnes under kap 4.1.

3.2 Kvalitative intervjuer

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Det vil si at intervjuer tar utgangspunkt i en intervjuguide, men at det, dersom det dukker opp interessant informasjon eller problemstillinger ut over det planlagte, er mulighet til å utforske dette videre. Det var satt av i 30 – 40 min til hvert intervju som alle ble gjennomført i uke 3 og 4 i 2015 i form av personlige møter med informantene. Intervjuene bestod av åpne, ikke ledende spørsmål. Eksempelvis, *hvilke databaser benytter du deg av når du skal søke etter relevant forskningslitteratur?* Oversikt over intervjuguidene som ble brukt finnes i vedlegg 1.

3.3 Systematisk litteraturgjennomgang

3.3.1 Inklusjons- og eksklusjonskriterier

Tabell 3 *Inklusjons- og eksklusjonskriterier*

Inklusjonskriterier	
<i>Vi vil inkludere alle studier som tilfredsstillende følger følgende inklusjonskriterier:</i>	
Populasjon	Voksne som mottar tiltak eller deltar på kurs for økt kompetanse, både innvandrere og etnisk norske i Norge
Tiltak	Tiltak som har til formål å øke kompetansen til voksne
Sammenlikning	Kontrafaktisk, andre typer tiltak eller det å ikke få tiltak/delta i opplæring
Utfall	Effekter av tiltak på: <ul style="list-style-type: none"> - Tilknytning til arbeidslivet på kort sikt - Tilknytning til arbeidslivet på lang sikt - Lønn - Videre utdanning - Sentrale levekårsindikatorer
Studiedesign	Kvantitative studier av effekten av tiltakene; <ul style="list-style-type: none"> - Kontrollerte før- etter studier - observasjonsstudier - Litteraturgjennomganger som forsøker å kartlegge effekt - Effektstudier som randomiserte kontrollerte forsøk - Kvasi-randomiserte kontrollerte forsøk - Kontrollerte forsøk og - korrelasjonsstudier
Språk	Hovedsakelig rapporter og studier om Norge men også rapporter om andre nordiske land kan være relevant for inklusjon, samt eventuelt relevante europeiske rapporter på området. Ingen språklige begrensninger i søket, men bare publikasjoner på norsk, dansk, svensk, engelsk og fransk er aktuelle for inklusjon.

År	Vil inkludere artikler fra år 2000 og nyere
Eksklusjonskriterier	
Vi vil ikke inkludere studier som er gjort tidligere enn år 2000 eller som ikke har som formål å måle eller kartlegge effekten av ulike tiltak	

3.3.2 Systematisk litteratursøk

Den innledende litteraturgjennomgangen og de eksplorative intervjuene dannet grunnlaget for søkestrategien (søkeordene som ble brukt i litteratursøkene og vurderingen av hvilke databaser vi skulle gjennomføre søk i).

Vi gjennomførte systematiske litteratursøk i *Norart*, *BIBSYS*, *CRISStin*, *Google Scholar*, *Idunn*, *JSTOR* og *ERIC*. Andre databaser som *FRIDA*, *NORA*, *ForskDok*, *ORIA*, *IBSS*, *Science Direct* og *SFI-Cambell (dk)* ble vurdert søkt i, men da disse enten krever abonnement eller er dekket godt av en eller flere av de andre databasene, så ble ikke søk gjennomført i disse. I tillegg ble hjemmesidene til *Institutt for voksnes læring og rådgivingsvitenskap (IVR)* på NTNU, *Fafo*, *Nova*, *Nordisk nettverk for voksnes læring (NVL)*, *International Research Institute of Stavanger (IRIS)*, *Universitetet i Bergen (UIB)*, *Telemarksforskning*, *Høgskolen i Oslo og Akershus (HiA)*, *Universitetet i Stavanger (UiS)*, *NHH*, *Arbeidsforskningsinstituttet (AFI)* ved HiOA, *Frisch-senteret*, *Proba Samfunnsanalyse*, *NIFU-Step* og *Universitetets videre- og etterutdanning (U-vett)* ved UiT ansett som relevante kilder å søke etter litteratur i da de er viktige forskningsmiljøer¹².

Følgende søkeord ble brukt i ulike kombinasjoner:

Tabell 4 Søkeord

Norske søkeord:	<i>Voksnes læring, livslang læring, læring i arbeidslivet, voksenopplæring, kompetanseutvikling, realkompetanse, kompetansereformen, bedriftsintern opplæring, svak kompetanse, effekt, utbytte, videregående for voksne, grunnskoleopplæring for voksne, opplæring i grunnleggende ferdigheter, Norsk- og samfunnsvitenskap for innvandrere, norskopplæring, arbeidsmarkedsopplæring, BKA, AMO, Voksne og lese- og skrivevansker, fleksibel læring, nøkkelkompetanse, tilrettelagt opplæring, voksenopplæringstilbud, inkludering i læring, voksnes motivasjon for læring</i>
Engelske søkeord:	<i>Adult learning, adult education, lifelong learning, workplace learning, training and development, competence and learning, competence learning, prior learning, non-formal learning, weak competence, effect, benefit, vocational, key-competence, professional learning, basic skill training</i>

Det systematiske litteratursøket ble gjennomført av to konsulenter i tidsrommet 26. januar til 6. februar 2015, uavhengig av hverandre, og fra to forskjellige IP-adresser. Dette fordi resultatene av søket ikke skulle påvirkes av den innledende litteraturgjennomgangen. For å minske sannsynligheten for skjelheter i endelig utvalg av litteratur, ble, som beskrevet over, søkene gjennomført i ulike kilder og databaser som inneholder publisert og ikke-publisert forskningslitteratur.

3.3.3 Utvalgelse av relevant litteratur

To konsulenter leste, hver for seg og uavhengig av hverandre, gjennom titler og sammendrag til alle identifiserte referanser fra litteratursøket for å vurdere inklusjon/eksklusjon i henhold til inklusjonskriteriene. Dersom uenighet oppsto, ble dette avgjort ved diskusjon. Inklusjonen forgikk i tre runder, først en ren emnemessig siling for å luke ut irrelevant tematikk. Deretter ble det foretatt utvalgelse i henhold til inklusjonskriteriene. De to konsulentene sammenlignet så resultatene og gjennomgikk i fellesskap hvilke forskjeller de hadde i utvalget. De 62 mest relevante artiklene og rapportene ble bestilt i fulltekst og vurdert for inklusjon eller eksklusjon ved enda nærmere gjennomgang. Artiklene ble gjennomgått med særlig fokus på kun å sitte igjen med studier som ser

¹² Oversikten over disse fagmiljøene har fremgått både av innledende litteraturgjennomgang og av de eksplorative intervjuene som relevante

på effekter av voksenopplæring og av tiltak for økt kompetanse hos voksne. Oversikt over både inkludert og ekskludert litteratur, med eksklusjonsgrunn finnes i vedlegg 2.

3.3.4 Sammenstilling av resultater

I gjennomgangen av studiene laget vi oppsummeringer basert på de problemstillingene vi ønsket å belyse. Dette ble gjort av to konsulenter uavhengig av hverandre. De to vektla resultater, problemstillinger og metode i oppsummeringene, mulige svakheter ved metodene ble også nøye vurdert. Deretter ble oppsummeringene sammenlignet og revidert. Sammenstillingen er en deskriptiv, ikke-kvantitativ fremstilling og består ikke av meta-analyse.

3.3.5 Vurdering av metodisk kvalitet i inkluderte studier

Under de enkelte kategoriene for studiedesign kommer vi inn på hver enkelt studie og rangerer det metodiske opplegget anvendt i studien. I vår rangering vektlegger vi kausalitetsproblematikk, signifikansnivå og konfidensintervall og hvordan de ulike studiene diskuterer eventuelle problemer knyttet til for eksempel seleksjon og uobserverbare forklaringsvariabler, samt hvordan de argumenterer for om dette er hensyntatt eller ikke. Nedenfor følger definisjoner av disse kriteriene.

Kausalitet: Kausalitet omhandler forholdet mellom årsak og virkning. At man finner kausalitet fra et fenomen til et annet betyr rett og slett at vi finner en årsakeffekt, altså at et fenomen fører til et annet. Et eksempel kan være solen står opp, derfor blir det dagslys. Den vanligste måten å estimere effekten av et fenomen på et annet, for eksempel virkningen av en medisin, er å gjennomføre randomiserte kontrollerte forsøk. Denne metoden benyttes mye i medisinsk forskning, der testing ofte blir gjennomført på to grupper, en kontrollgruppe og en behandlingsgruppe. Deltakerne i eksperimentet skal være randomisert inn i disse to gruppene. **Randomisering** vil si at det skal være like stor mulighet for alle i utvalgspopulasjonen å havne i behandlingsgruppen som i kontrollgruppen. Ved randomisering er derfor, i teorien, det eneste som skiller de to gruppene fra hverandre at den ene mottar behandlingen mens den andre ikke gjør det. Slik vil man gjennom å se på forskjeller mellom de to gruppene etter at behandlingen er gjennomført kunne si noe om effekten av behandlingen. Randomiseringen av deltakere inn i de to gruppene, samt størrelsen på populasjonen, er her kritisk for kvaliteten på resultatene.

Signifikans: Resultatet fra en hypotesetest er statistisk signifikant dersom det er under signifikansnivået. **Signifikansnivå** er den forutbestemte sannsynligheten for utfall som forkaster nullhypotesen¹³ til tross for at denne er sann. Altså hvor stor sannsynlighet man godtar for å gjøre en feilslutning. Hvis man forut for en hypotesetesting har bestemt seg for et signifikansnivå på 0.01 godtar man at man i 1 % av tilfellene, forkaster nullhypotesen når denne faktisk er sann. Man vil da ikke vektlegge resultater som ikke er signifikante på dette nivået. De vanligste signifikansnivåene er 0.001, 0.01 og 0.05, men ved noen tilfeller også 0.1.

Konfidensintervall er en måte å angi feilmarginen til en måling på. Et 95 % -konfidensintervallet angir dermed det intervallet som med 95 % sannsynlighet inneholder den sanne verdien. Størrelsen på intervallet sier dermed noe om sikkerheten til beregningen. Hvis man for eksempel beregner at effekten av ett år mer på skolen er 200 kr mer i månedslønn, men at 95 % -konfidensintervallet er ± 150 , forteller dette oss at størrelsen på effekten med 95 % sikkerhet ligger mellom 50 og 350 kr. Størrelsen på effekten er da mer usikker enn dersom konfidensintervallet hadde vært ± 20 , noe som vil si at størrelsen på effekten med 95 % - sannsynlighet ligger mellom 180 og 220 kr. Konfidensintervall knytter seg til signifikans ved at verdier utenfor konfidensintervallet kan sies å avvike signifikant fra forventet.

Seleksjonsproblemer: I tilfeller der man skal se på effekter av ulike tiltak som for eksempel voksenopplæring vil det ofte være problemer med at deltakerne selv har meldt seg inn i kurset. Dersom man ikke har muligheter til å kontrollere med andre som har meldt seg på kurs, men ikke fått plass enda (for eksempel fordi de står på venteliste) vil det høyst sannsynlig være forskjeller mellom tiltaksgruppe og kontrollgruppe for eksempel fordi de som selv melder seg på kurs systematisk skiller seg fra de som ikke har meldt seg på. I tillegg til eventuelle observerbare faktorer som det vil være mulig å kontrollere for vil det også være en del uobserverbare faktorer som ikke like lett kan kontrolleres. Dette kan for eksempel være indre faktorer, som motivasjon eller vilje - faktorer som gjør at deltakerne i tiltaksgruppen fra før av kanskje hadde en større sannsynlighet for å komme ut på arbeidsmarkedet enn kontrollgruppen. Man kan derfor ikke være sikker på om en effekt av et tiltak skyldes nettopp tiltaket eller kommer av at tiltaksgruppen skiller seg systematisk fra kontrollgruppen. Kvaliteten på en studie styrker seg dermed hvis

¹³ En nullhypotese er en hypotese vi ønsker å forkaste eller motbevise ved å vise, gjennom statistikk, at det er lite sannsynlig at den er riktig. Nullhypotesen kan aldri bevises, men kan forkastes dersom vi mener at det er grunn til å anta at den alternative hypotesen er riktig.

seleksjonsproblemer av denne typen er drøftet og at eventuelle forsøk på å kontrollere for slike effekter er foretatt. Samtidig vil god argumentasjon mot at slike effekter er gjeldende også telle positivt.

Vi ønsker gjennom silingsprosessen kun å kartlegge studier med god metodisk kvalitet og som sier noe om faktisk effekt av forskjellige voksenopplæringstiltak. Dette vil si statistiske metoder som belyser kausal sammenheng mellom denne type opplæring og utfall blant annet på arbeidsmarkedet eller på andre arenaer. I disse studiene er det også mulig å vurdere grad av statistisk signifikans disse effektene har. Slike studier kontrollerer for andre utenforstående variabler som kan være med på å påvirke effektene av opplæringstiltaket. For eksempel seleksjonseffekter, som gjør at de som deltar på opplæring systematisk skiller seg fra de som ikke gjør det. Dersom seleksjonseffekten fører til at de som deltar på opplæring i utgangspunktet har en større sannsynlighet for å komme ut i arbeid eller utdanning enn de som velger å ikke delta kan dette føre til at effekten av tiltaket fremstår som sterkere enn faktisk effekt. Gjennom arbeidet med kartleggingen opplevde vi at forekomsten av denne typen kontrollerte effektstudier på området voksenopplæring er noe lav. På noen områder peker vi derfor også på rapporter som belyser egenvurdering av opplæringen, det vil si gjennom spørreundersøkelser om opplevd effekt. Det er viktig å påpeke at denne type «effekter» er basert på subjektiv opplevelse og ikke gjennom objektiv effektestimering og at resultater fra studier som dette derfor bør tolkes med forsiktighet.

4. Resultater

I det følgende vil vi gjennomgå resultatene fra alle de forskjellige fasene i studien. Videre vil vi gjennomgå de inkluderte studiene. I denne oversikten gjør vi et skille mellom studier med kvasi- eksperimentelt design eller ikke-eksperimentelt design, kvalitative studier og andre inkluderte studier – for eksempel andre tidligere litteraturgjennomganger.

4.1 Innledende litteraturgjennomgang

I den innledende litteraturgjennomgangen gjennomgikk vi fem hovedrapporter som har blitt gjort på området fra år 2000 og frem til dags dato. Disse rapportene er opplistet nedenfor.

1. *Rett til utdanning* – Fafo-rapport 2014:34
2. *Voksne i grunnskole og videregående opplæring* – NOVA Rapport Nr 7/13
3. *Evaluering av Program for basiskompetanse i arbeidslivet* – Proba samfunnsanalyse Rapport 2012 – 8
4. *Den femte grunnleggende ferdighet* – Erstad, Ola. Norsk Pedagogisk tidsskrift 1/2007 – 43
5. *Utredning om forskning på voksnes læring – en litteraturgjennomgang* – Norges forskningsråd 2012

I tillegg til disse gjennomgikk vi også *Vox-speilet 2013*; for å få en oversikt over ulike tiltak innenfor voksenopplæringen, og relevante deler av NOU: 2010:7 «Mangfold og mestring» for å sette området i perspektiv. Rapport nr. 2, 3 og 5 av de overnevnte var relevante for inklusjon i gjennomgangen av relevante artikler mens andre ikke var det. Oversikt over endelig utvalg av artikler finnes i vedlegg 2.

Den innledende litteraturgjennomgangen resulterte i inklusjons- og eksklusjonskriteriene som beskrevet under kapittel 3.3.1.

4.2 Kvalitative intervjuer

Vi utførte intervjuer med fem informanter i denne delen. I tabellen nedenfor fremgår de institusjonene informantene hadde tilknytning til:

<i>Institusjon</i>	<i>Informanter</i>
<i>Vox – Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk</i>	1 informant
<i>Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)</i>	1 informant
<i>Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD)</i>	1 informant
<i>NAV – Arbeids- og velferdsdirektoratet</i>	2 informanter
<i>Frisch-senteret</i>	Svarte ikke på henvendelse

Gjennom intervjuene fikk vi bekreftet at de databasene vi hadde sett oss ut var hensiktsmessige for våre søk og også at vi generelt var på riktig retning med studieoppsettet vårt. I tillegg fikk vi tips til flere relevante databaser vi kunne gjennomføre søk i og flere relevante søkeord spesielt for å få belyst arbeidsmarkedspolitikken og arbeidsmarkedstiltak.

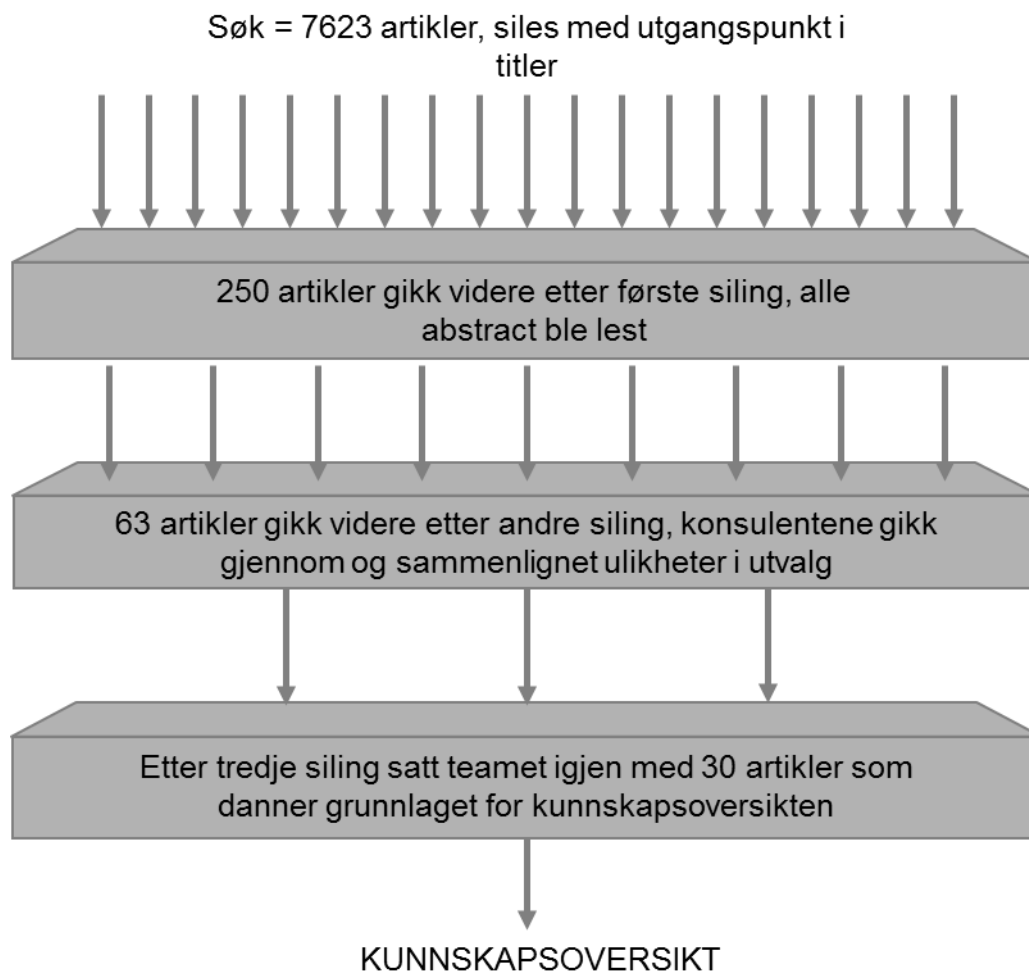
4.3 Systematisk litteraturgjennomgang

4.3.1 Litteratursøket

Det systematiske litteratursøket resulterte i totalt 7623 referanser. Etter to silingsrunder ble 52 referanser innhentet og sammendrag i disse ble lest. Av disse ble 30 inkludert til grundigere gjennomgang og vurdering av resultater med fokus på metode.

Første filtrering ble gjort på bakgrunn av titler og kort oppsummering for å sile ut referanser med lite emnemessig relevans for studien. Etter denne silingen satt vi igjen med 250 referanser. De to konsulentene gjennomgikk så alle titler og sammendrag i disse for å velge ut de som så ut til å tilfredsstillende inklusjonskriteriene (se nedenfor). Etter denne grovsilingen satt vi igjen med 63 artikler og rapporter. Videre siling av disse ble så foretatt av de samme to konsulentene, som nå valgte ut studier til videre gjennomgang.

Figur 2 Prosesskart av ulike trinn i kunnskapsoversikten



I det følgende vil vi forklare hvordan vi gikk frem i kategoriseringen av de artiklene som er oppsummert under. Vi er, som det fremgår tidligere, opptatt av å kartlegge såkalte effektstudier, det vil si studier som har til hensikt å si noe om effektmål og faktisk påvist effekt av voksenopplæringstiltak. Et avgjørende spørsmål blir naturligvis da i hvilken grad disse studiene er i stand til å si noe om effekter, og hva disse effektene skyldes. Slike årsak-virknings- eller kausalitetsstudier har en sentral plass i samfunnsvitenskapelig forskning, og hvordan man kan kvalitetssikre og vurdere slike studier står sentralt innenfor det man gjerne betegner kausal metodologi (Shadish, Cook & Campbell 2002).

Et viktig utgangspunkt for å kunne si noe om hvor egnet en undersøkelse er til å si noe om kausalitet, er hva slags design (forskningsopplegg) undersøkelsen benytter seg av. Man skiller vanligvis mellom ekte eksperimentelle, kvasi- eksperimentelle og ikke-eksperimentelle design. De to førstnevnte typer design har det til felles at man her intervenserer i forhold til virkeligheten (jfr. også intervensjons- eller tiltaksstudier). Det betyr at for eksempel en eksperiment- eller tiltaksgruppe får en påvirkning (et nytt undervisningsprogram, et nytt lesetreningsprogram, en medisin osv.), mens en kontrollgruppe ikke får dette. I et ekte eksperiment er det tilfeldig hvem som kommer i hvilken gruppe (randomiserte grupper), mens det ikke er slik i et kvasi- eksperiment (ikke-randomiserte grupper). I ikke-eksperimentelle design har man ikke mulighet (ofte av praktiske, juridiske eller etiske grunner) til å intervensere i forhold til virkeligheten, men må studere den slik den allerede foreligger (f.eks. alkoholisme hos mennesker). Innenfor

gruppen ikke-eksperimentelle design finner man for eksempel korrelasjonsstudier, observasjonsstudier, spørreundersøkelser, og vi kan også føye til (med få unntak) kvalitative forskningsopplegg.

I forskningslitteraturen ser vi eksempler på at kausale problemstillinger studeres ved hjelp av alle de tre typer design nevnt ovenfor. Generelt kan man si at slike problemstillinger «egner seg» best til å bli undersøkt ved hjelp av ekte eksperimentelle design. Slike design gir oss det beste grunnlaget for å hevde at effekten vi har funnet skyldes tiltaket og intet annet (generelt meget god kontroll med andre mulige forklaringer på hvorfor vi fant en effekt). Kvasi- eksperimentelle design har generelt sett dårligere kontroll med slike alternative forklaringer (jfr. for eksempel seleksjonsproblemer nevnt ovenfor). Svakest designmessig støtte for å trekke kausale slutninger om årsaks-virkningsforhold finner man blant de ikke-eksperimentelle undersøkelsene (Lund 2002, 219). Samtidig understreker Lund at skillelinjene mellom kvasi- og ikke-eksperimentelle design ikke alltid er like klare. Og det er også delvis på grunn av dette heller ikke slik at et kvasi- eksperimentelt design nødvendigvis er bedre egnet til å kontrollere for alternative forklaringer enn et ikke-eksperimentelt design (Kleven 2002, 266).

I denne kunnskapsoversikten har vi derfor valgt å beskrive og vurdere undersøkelsene som vi bygger våre konklusjoner på, uten å trekke et prinsipielt skille mellom kvasi- og ikke-eksperimentelle design. Sterke og svake sider ved undersøkelsene vil imidlertid bli kommentert fortløpende og oppsummerende avslutningsvis, med særlig fokus på hvor godt fundamentert påstander om effekter ser ut til å være.

Denne gruppen av kvasi- og ikke-eksperimentelle undersøkelser utgjør den klart største av de gruppene vi opererer med. Vi har også to andre grupper. Den ene består av undersøkelser hvor en betydelig del av datainnsamlingen har foregått ved kvalitative metoder (for eksempel gjennom spørreundersøkelse), med vekt på opplevelser og egenvurderinger av hvor nyttige tiltakene har vært. Den andre av tidligere litteraturstudier og oppsummerende studier med fokus på tilsvarende tematikk som vi har. For ordens skyld nevner vi også at vi ikke fant noen eksempler på ekte eksperimentelle studier i vårt materiale.

Videre var oppgaven å vurdere den metodiske kvaliteten på hver inkluderte studie eller rapport. Alle resultatene i de inkluderte studiene ble derfor vurdert for systematiske skjevheter. Kvaliteten på hver enkelt studie ble vurdert etter kriteriene som fremgår av Tabell 5 *Alle inkluderte studier med vurdering av metode*, disse forklares nærmere under 3.3.5.

4.3.2 Beskrivelse av de inkluderte studiene og oversiktene

I endelig utvalg av studier satt vi igjen med 30 stykker. Alle studiene, med unntak av to litteraturgjennomganger som inkluderte studier fra ulike land, så på effekt av voksenopplæringstiltak som har funnet sted i Norge. Alle studiene i utvalget er publisert mellom år 2000 og 2014. Vi fant kun en studie med ekte eksperimentelt design. Det vil si randomisert kontrollert studie. Av de 30 studiene hadde 23 et kvasi- eksperimentelt eller ikke-eksperimentelt design, mens de seks resterende hører inn under kategorien 'annen forskningslitteratur' eller 'litteraturgjennomganger'. Nedenfor kommer vi inn på hvordan gruppene av studier ser ut. Deretter graderes studiene etter metodisk kvalitet. I gjennomgangen har vi forsøkt å gruppere noen av de studiene som er delvis like, eller som har fokus på voksenopplæring innenfor samme klassifisering, i samme bolk for å gjøre gjennomgangen av studiene lettere å følge.

4.3.2.1 Eksperimentelle studier

I utvalget av studier endte vi kun opp med én studie som kan kategoriseres som en ekte eksperimentell studie. Med eksperimentell studie menes her en randomisert kontrollert studie, der man sammenligner en kontroll- og en behandlingsgruppe der disse er randomiserte, slik at i teorien det eneste som skiller disse fra hverandre er at den ene får tiltak (deltar på voksenopplæring), mens den andre gruppen ikke gjør det (eventuelt får et annet tiltak).

4.3.2.2 Kvasi- eksperimentelle og ikke-eksperimentelle studier

Vi finner brorparten av studiene i utvalget under kategorien kvasi-eksperimentelle og ikke-eksperimentelle studier. I denne gruppen er de fleste studier som blant annet benytter seg av registerdata inkludert. Disse studiene sammenligner gjerne behandlingsgruppen med et utvalg av andre i samme situasjon, men som ikke er behandlet. I disse studiene er ikke individene randomisert inn i disse gruppene og det er problemer med seleksjon. Effektene man da ser av behandling kan snarere være seleksjonseffekter enn effekter av behandling eller tiltak. Mange studier forsøker derfor å kontrollere for en rekke observerbare faktorer for å skille ut effekten av disse faktorene fra tiltakseffekten. Det er imidlertid umulig å kontrollere for alle faktorer som kan påvirke effekten, eksempelvis motivasjon, vilje. Denne type studier kalles også for observasjonsstudier.

4.3.2.3 Andre studier

Denne gruppen består av tre studier som benytter seg av en spørreundersøkelse som metode for å samle inn data, nemlig subjektive vurderinger gjennom spørreundersøkelser. Selv om utfallsmålet er selvrapportert analyseres svarene i to av studiene kvantitativt.

4.3.2.4 Oversiktsartikler

Under denne kategorien har vi inkludert tre tidligere litteraturgjennomganger. For vurdering av funn i disse studiene er det nødvendig at disse også er gjennomsluttede i hvordan de har gått frem i vurdering av metode og dermed inkludering av de resultatene de legger frem. Generelt er dette gjort i varierende grad i de tre studiene og det er nettopp dette våre vurderinger av kvalitet i denne typen gjennomganger går på.

4.3.3 Rangering av de ulike studiene etter metode

I Tabell 5 er alle studiene som ble inkludert i utvalget vårt, inkludert en vurdering av hvert av kriteriene vi har lagt til grunn i vår vurdering av metodisk kvalitet listet opp og gradert. Rangeringen går fra ÷ til +++. Forklaring finnes i nederste rad i tabellen.

Tabell 5 Alle inkluderte studier med vurdering av metode

Studie/rapport/artikkel	Kausalitet	Signifikansnivå eller konfidensintervall	Drøfter seleksjonsproblemer/ kontrollerer for seleksjonseffekter	Samlet kvalitet etter våre kriterier
Eksperimentelle studier				
<i>Labour market training in Norway – effect on earnings</i> (2002) – Oddbjørn Raaum og Hege Torp	+++	++	+++	+++
Kvasi- eksperimentelle og ikke-eksperimentelle studier				
<i>Evaluering av jobbfokus</i> (2006) – Telemarksforskning	+	++	+++	++
<i>Samfunnsøkonomisk analyse av Ny sjanse</i> (2012) – Proba samfunnsanalyse	++	++	++	++
<i>The Impacts of Labor Market Policies on Job Search Behavior and Post-Unemployment Job Quality</i> (2008) – IZA	++	+++	++	+++
<i>NAV-reformen: Flere i arbeid – færre på trygd</i> (2012) – Ragnhild Camilla Schreiner	+	+++	++	+
<i>Utfall på arbeidsmarkedet for personer som fullfører videregående utdanning som voksne</i> (2011) – Proba Samfunnsanalyse	+	+	++	++
<i>Arbeidsledighetens varighet over konjunkturforløpet</i> (2000) – Knut Røed	++	++	+	+
<i>Ulike veier gjennom videregående: Hva skjer de neste ti årene?</i> (2013) – Barth og Simson (ISF)	++	++	+	+
<i>Long-term outcomes of vocational rehabilitation programs: Labor market transitions and job durations for immigrants</i> (2007) - Tyra Ekhaugen	+	+++	++	++
<i>Norwegian Vocational Rehabilitation Programs: Improving Employability and preventing Disability?</i> (2008a) – Lars Westlie	+	++	++	++
<i>The long-term Impacts of Vocational rehabilitation</i> (2008b) – Lars Westlie	+	++	++	++
<i>The Impacts of Vocational Rehabilitation</i> (2014) – Simen Markussen og Knut Røed	+	++	+	+

Studie/rapport/artikkel	Kausalitet	Signifikansnivå eller konfidensintervall	Drøfter seleksjonsproblemer/kontrollerer for seleksjonseffekter	Samlet kvalitet etter våre kriterier
<i>Estimating treatment effects for discrete outcomes when responses to treatment vary: an application to Norwegian vocational rehabilitation programs</i> (2005) Arild Aakvik m.fl.	++	++	+++	++
<i>Øker arbeidsmarkedstiltak sannsynligheten for at sosialhjelpsmottakere kommer i jobb eller utdanning?</i> (2014) – Erika Louise Ross (NTNU)	+	++	+	+
<i>Omfang av arbeidsmarkedstiltak: Betyr det noe?</i> (2006) – Harald Dale-Olsen, Marianne Røed og Pål Schøne (ISF)				
<i>Videregående utdanning for voksne – effekter på arbeid og ledighet</i> (2013) – Vox	+	++	+	+
<i>Videregående utdanning for voksne – effekter på mottak av helserelaterte ytelser</i> (2013) - Vox	+	++	+	+
<i>Livslang læring og mobilitet i arbeidsmarkedet</i> (2013) – NIFU	+	++	+++	+++
<i>Evaluering av arbeidsmarkedstiltak</i> (2000) – Magne Bråthen	+	+	+	+
<i>Do labour market programmes speed up the return to work?</i> (2006) – Knut Røed og Oddbjørn Raaum	++	+++	+++	+++
<i>Effekter av AMO på arbeidsinntekt: Er gevinsten større enn kostnadene?</i> (2003) – Hege Torp, Oddbjørn Raaum og Tao Zhang	++	++	++	++
<i>Aetats kvalifiserings- og opplæringstiltak – En empirisk analyse av seleksjon og virkninger</i> (2006) – Hardoy, Røed og Zhang	++	+	++	++
<i>Effekter av ungdomstiltak – er de noe å skryte av?</i> (2003) – Inés Hardoy	+	++	++	++
<i>Effekten av arbeidsmarkedstiltak på regional arbeidsløyse. Bruk av norske registerdata for perioden 1993-2000</i> (2003) - SNF	+	+	++	+
Andre studier				
<i>Basiskompetanse i Posten og Bring</i> (2013) – Vox	÷	+	÷	÷
<i>Evaluering av program for basiskompetanse</i> (2012) – Proba samfunnsanalyse	+	+	+	÷
<i>Voksne i grunnskole og videregående opplæring</i> (2013) – Nova	+	+	÷	÷
Oversiktsartikler				
<i>Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne: en litteraturstudie</i> (2011b) – Proba samfunnsanalyse	++	+	++	++
<i>Vocational rehabilitation – work qualifications and at work practice, Discussion Paper</i> (2008) – Inés Hardoy	++	++	++	++
<i>Kompetanseutvikling i arbeidslivet: Forskning med implikasjoner for offentlig politikk</i> (2006) – Anita E Tobiassen, Erik Døving (SNF)	÷	÷	÷	÷
Kriteriene er vurdert på en skal fra ÷ til +++, der ÷ betyr at kriteriet ikke er diskutert i studien, mens +++ betyr at metoden er veldig god med hensyn til kriteriet. ● betyr at kriteriet ikke er relevant for studien eller at vi har hatt vanskeligheter med å bedømme kriteriet i studien.				

4.3.4 Beskrivelse av tiltak og funn – eksperimentelle studier

4.3.4.1 *Labour market training* in Norway – effect on earnings (2002) – Oddbjørn Raaum og Hege Torp

Problemstilling, metode og kvalitet

Studien forsøker å vise effekten av arbeidsmarkedstiltak som retter seg mot arbeidsløse voksne. De estimerer effekten av slike program på årlig inntekt for de som har deltatt i programmene. Studien drøfter seleksjonsproblematikken men unngår seleksjonsskjevheter ved å benytte seg av et randomisert kontrollert studiedesign hvor de sammenligner behandlingsgruppen (deltakere på kurs) med en kontrollgruppe (de som ble avvist fra kurs-avvisningen skal ha vært randomisert) Samtidig som de kontrollerer for mange andre karakteristikk hos deltakerne i de to gruppene. Videre viser resultater fra studien hvordan valg av kontrollgruppe (randomisert eller ikke-randomisert) kan påvirke resultater i analyse. Randomiseringen fant sted gjennom at de instruerte programadministratorer til å gjøre dette gjennom tilfeldig trekning. De spekulerer i midlertid likevel i om noen av administratorene kan ha manipulert dataene til å inkludere de mest gunstige deltakerne. De trekker frem at en del kan tyde på dette, men materialet behandles likevel som randomisert.

Funn

Resultatene viser en positiv effekt på årlig inntekt av arbeidsmarkedstrening (LMT) både i randomiserte kurs og ordinære kurs, men finner at effekten på inntekt er større i ordinære kurs. De belyser hvordan resultatene kan påvirkes av hvilken kontrollgruppe man bruker ved å sammenligne effektene fra et ikke-eksperimentelt metoddesign og finner at denne type metoder – som sammenligner behandlingsgruppen med en tilfeldig gruppe arbeidsløse som ikke har meldt seg på opplæring – overestimerer effekten av opplæringen. De illustrerer dette ytterligere ved å sammenligne gruppen «de som meldte seg på kurs, men ble avvist» og «arbeidsledige som ikke meldte seg på opplæring» der resultatene viser at den første gruppen har høyere inntekt post kurset enn den andre gruppen til tross for at ingen av gruppene deltok på kurset.

4.3.5 Beskrivelse av de ulike tiltakene og funn – kvasi- eksperimentelle og ikke-eksperimentelle studier

4.3.5.1 Evaluering av *Jobbfokus* (2006) – Telemarksforskning

Problemstilling metode og kvalitet

Hensikten med denne studien (Heian m.fl, 2006) var å undersøke effekt av internt arbeidsformidlingstiltak med individuell oppfølging. Tiltaket som evalueres, *Jobbfokus*, var rettet mot utsatte arbeidssøkergrupper som langtidsløse og yrkeshemmede og var et begrenset tiltaksforsøk med utvidet formidlingsbistand i det daværende Aetat. Målet med tiltaket var å få arbeidssøkere raskere ut i jobb. Effekt ble målt i *sannsynligheten for å være i jobb*. De sammenliknet effekt av å delta i *Jobbfokus* med å delta i andre formidlingsrettede arbeidssøkertjenester (KAT).

I denne studien ble deltakere rekruttert gjennom Aetat lokalt. Rekrutteringen var derfor avhengig av saksbehandlere ved det lokale kontor. Saksbehandlere informerte selv aktuelle kandidater om tiltaket og oppfordret til å søke om deltakelse i *Jobbfokus*. Dette fører altså til at studien mislykkes i å randomisere deltakerne inn i kontrollgruppe og tiltaksgruppe og ender derfor med å kun bli en kontrollert før- etter studie.

Resultatene

Fra analysen viser at deltakere i *Jobbfokus* hadde betydelig høyere sannsynlighet for å være i jobb etter å ha deltatt i *Jobbfokus*-tiltaket sammenliknet med de som deltok i KAT-tiltak (77% mot 46,5%). Samtidig finner forskerne at det er større tilbakefall til arbeidsledighet blant *Jobbfokus*-deltakerne enn KAT-deltakerne. Det pekes på at attføringsbedriftene som gjennomfører KAT har økonomiske insentiver knyttet til oppfølging å det å få sine deltakere til å lykkes på sine nye arbeidsplasser. Tilsvarende insentiver er ikke gitt til *Jobbfokus*-tiltaket. Resultatene i regresjonsanalysen ligger imidlertid ikke innenfor akseptabelt signifikansnivå.

4.3.5.2 Samfunnsøkonomisk analyse av *Ny sjanse* (2012) – Proba samfunnsanalyse

Problemstilling, metode og kvalitet

Hensikten med studien var å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av forsøksordningen *Ny sjanse* som ble etablert i 2005. Ordningen var rettet mot å få personer med innvandrerbakgrunn, som står i fare for å falle utenfor arbeidsmarkedet, over i arbeid eller utdanning. Studien analyserer således virkningene av ordningen på yrkesaktivitet og deltakelse i utdanning og datamaterialet deres dekker alle deltakere i *Ny sjanse* fra 2005 til 2009. Som en del av analysen utfører de en regresjonsanalyse for å estimere effekten av deltakelsen i tiltaket. De utfører en såkalt RE- modell, «random effects»- regresjonsanalyse. De kontrollerer for andre

observerbare variabler som regnes å ha en effekt på yrkesaktivitet og utdanning som alder, alder², kjønn, bosettingsår, landbakgrunn, utdanningsnivå fra før og årstall. Variabelen som kontrollerer for årstall vil fange opp inflasjon, konjunkturforhold og eventuelle andre uobserverbare forhold som varierer med tiden og som påvirker gjennomsnittsinntekten for denne gruppen.

De gjør ingenting eksplisitt for å kontrollere for uobserverbare variabler, men har et aktivt forhold til seleksjonseffekter og uobserverbare variabler som kan hende påvirker resultatene gjennom rapporten. De trekker også frem fordelene det ville vært å hatt en kontrollgruppe i studien for sikkerheten på resultatene.

Funn

Resultatene i regresjonsanalysen viser at deltakelse i *Ny sjanse* gjennomsnittlig øker årsinntekten med 46 983 kr, men at deltakerne i perioden de deltar minker inntekten med 616 kr per måned, dette kalles innlåsingseffekten. I tillegg finner de at sysselsettingen av personer er sterkt påvirket av konjunkturforhold og at det å være mann påvirker lønnen positivt. Studien klarer ikke å si noe om effekter på overgang til utdanning grunnet for dårlig datasett eller mangelfull rapportering av data. De har heller ikke et datasett som gjør at de klarer å si noe om de langsiktige effektene på sysselsetting av tiltaket.

4.3.5.3 The Impacts of **Labor Market Policies** on Job Search Behavior and Post-Unemployment Job Quality (2008) – IZA

Problemstilling metode og kvalitet

Studien (Gaure m.fl. 2008) utforsker empirisk hvilken effekt arbeidsmarkedspolitikken som arbeidsledighetspenger og aktive arbeidsmarkedprogram har på varigheten og utfallet av jobbsøking og kvaliteten til påfølgende jobb. Forsøker å estimere effekter på både kort og lang sikt av eksterne arbeidssøkerbetingelser og ikke randomiserte behandlingstiltak.

De benytter seg av en «comprehensive simultaneous equations»-modell som trekker inn 1) varigheten og utfallet av individuelle arbeidsledighetsforløp 2) stabiliteten til den påfølgende sysselsetting og 3) inntektsnivået knyttet til første jobben etter arbeidsledighet. Setter opp en hasardratemodell for å analysere overgangen fra arbeidsledighet til de tre alternative tilstandene i) Arbeid, ii) vanlig utdanning eller iii) ikke-aktivitet (helserelatert trygd eller sosialtrygd). En hasardratemodell er en metode som benyttes for å analysere hvilke forhold som påvirker «tid til hendelse». Det beregnes en såkalt hasardrate for overgang på hvert tidspunkt, samtidig som det kontrolleres for de ulike variablene. Hasardraten kan tolkes som risikoen for at et individ opplever en hendelse i løpet av neste korte tidsperiode. De benytter seg av reformen i 1997 for å estimere effekter av lengden på mulig arbeidsledighetstrygd og estimerer forandringer i effekt før og etter reformen. De viser 95 %- konfidensintervall for alle effektene og diskuterer seleksjonseffekter inn i arbeidsmarkedstiltak, der de påviser en negativ seleksjonseffekt.

Funn

De finner at jobbsøkerprosessen er produktiv de første seks månedene – forventet lønn øker signifikant med tiden brukt på søk, men at sannsynligheten for å få jobb synker relativt raskt med varigheten på arbeidsledigheten. Etter over ett år med jobbsøking synker i tillegg forventet inntekt. Videre finner de at lengre perioder med jobbsøking ikke resulterer i sikrere jobb og at svakere aktivitetskrav knyttet til mottak av arbeidsledighetstrygd øker reservasjonslønnen. Reservasjonslønnen er definert som den laveste lønnen man er villig til å akseptere, dette fører dermed til at forventet varighet på arbeidsledigheten øker grunnet at arbeidssøkere blir mer kresne på hvilke jobber de er villig til å godta. Reservasjonslønnen synker raskt når trygdeperioden nærmer seg slutten og i denne perioden øker sannsynligheten for jobb og fremtidig forventet lønn synker.

Deltakelse i aktive arbeidsmarkedstiltak reduserer sannsynligheten for jobb i begynnelsen (innlåsingseffekt), men sannsynligheten for jobb øker etter 5-6 mnd. og dette øker også forventet lønn med 2,5 prosent. For de aktive arbeidsmarkedstiltakene de tester er det for de fleste deltakere og programmer en signifikant positiv effekt på sannsynligheten for å få jobb.

De konkluderer med at selv om deltakelse i program øker sannsynligheten for å finne en jobb og også øker forventet lønn i jobben så reduseres også total inntekt gjennom å forlenge arbeidsledighetsforløpet. De finner at effekten av arbeidsledighetsforløpet her er sterkere enn effekten av å ha deltatt i programmet. Gitt kostnadene knyttet til de aktive arbeidsmarkedstiltakene finner de det vanskelig å forsvare programmet fra et nytte-kost-perspektiv.

4.3.5.4 **NAV-reformen: Flere i arbeid – færre på trygd** (2012) – Ragnhild Camilla Schreiner

Problemstilling metode og kvalitet

I denne studien (2012) som er skrevet som en masteroppgave ved UiO og gjennom Frisch-senteret, ser de på hvorvidt hovedmålet med NAV-reformen – å få flere i arbeid og færre på trygd – er nådd. I kort gikk NAV reformen ut på å skape en dør inn for brukere og mottakere av ulike type monetære ytelser og stønader fra stat og kommune, selv om forvaltningsnivåene fortsatte å være ulike. De undersøker således hvordan NAV-reformen har påvirket sannsynligheten for at en person, som har mottatt trygdeytelser 1) går over i arbeid, 2) begynner i utdanning eller 3) blir uføretrygdet. Med grunnlag i forløpsdatabasen, FD-Trygd, estimeres effekter av NAV-reformen på sannsynligheten for at en person, som har mottatt trygdeytelser, senere går over i arbeid, begynner med utdanning eller blir uføretrygdet. Effekter estimeres for tre forløp i) ledighetsforløp, ii) sosialforløp og iii) Helserelatert forløp. Hasardratemodellen kontrolleres for andre mulige forklaringsvariabler, og det benyttes en regresjonsmodell med en rekke dummyvariabler der variasjonen i etableringstidspunkt mellom de forskjellige NAV-kontorene. Sammenligner så gjennomsnittlig «gevinst» i de kommunene der reformen er gjennomført med de som ikke har gjennomført reformen. Reflekterer rundt problemer ved å skulle vurdere effekter av en politisk reform, der det ikke er mulig å observere hva som hadde skjedd dersom reformen ikke hadde funnet sted. Vektlegger signifikansnivå, noe som gjør det mulig for oss å kun trekke frem effekter som er signifikante ved minst 5 %- nivå.

Funn

Studien finner at NAV-reformen har påvirket trygdeklienters overgangsrater til jobb, utdanning og uføretrygd. Effektene av reformen varierer med type forløp. Flere av effekten er statistisk signifikante på fem-prosents nivå eller lavere. Videre finner de tegn til redusert jobbsannsynlighet for arbeidsledige året før reformen ble gjennomført. De finner dette også i overgang til utdanning, men denne effekten er ikke signifikant. Året reformen gjennomføres er effektene, både mot utdanning og jobb, negative, signifikante og sterkere enn året før.

Videre viser studien at reformen senker sannsynligheten for overgang til jobb med 5 prosent og overgang til utdanning med nesten 12 prosent. Reformeffekten på sannsynligheten for å gå over til utdanning for sosialforløp er statistisk signifikant for det året reformen gjennomføres, reformen anslås å redusere denne med hele 25 prosent. For helserelaterte forløp anslås reformen å redusere overgangsraten til uføretrygd med 16 prosent samme år som denne gjennomføres. Fra og med året etter reformen reduserer denne overgangsraten til uføretrygd med 20 prosent, men dette resultatet er kun signifikant på 10 prosentnivå.

Siden dataene ikke går lenger enn ut 2008 er det ikke mulig å si om funnene som er gjort i studien reflekterer varige endringer som følge av reformen eller om de kun representerer en turbulent oppstartsfasen, men resultatene av studien tegner i det minste et bilde av kontorene der saksbehandling og oppfølging ser ut til å gå langsommere etter reformen enn før. De finner således at reformen har hatt en negativ effekt på sannsynligheten for overgang til både jobb, utdanning og uføretrygd.

Analysen finner ikke at sosialhjelpsmottakere hjelpes ut av trygdesystemet og over i arbeid i større grad enn før. Reformen virker heller å ha hatt en negativ effekt på sosialklienters overgangsrate til utdanning. Rapporten kaster ikke lys over graden av måloppnåelse siden problematikken er sterkt knyttet opp mot brukervennlighet.

4.3.5.5 Utfall på arbeidsmarkedet for personer som **fullfører videregående utdanning** som voksne (2011) – **Proba Samfunnsanalyse**

Problemstilling metode og kvalitet

Problemstillingene for studien (Larsen m.fl) er:

1. Hva kjennetegner voksne som fullfører videregående utdanning som voksne
2. Hva påvirker sannsynligheten for å fullføre videregående utdanning som voksen
3. Hva kjennetegner tilpasningen på arbeidsmarkedet for voksne som fullfører videregående utdanning som voksne og voksne som aldri har fullført
4. Effekten av å fullføre videregående utdanning som voksen på tilpasningen til arbeidsmarkedet. Her analyseres både antall dager i arbeid per arbeidstaker og antall dager i arbeid og trygd per person

Analysen bygger på registerdata som er utlånt fra SSB der data om personer som har tatt videregående utdanning i voksen alder er koblet til en rekke andre registre på bakgrunn og tilpasning på arbeidsmarkedet. Det påpekes at registerdataene er mangelfulle i forhold til problemstilling.

Studien ser først på utfall ved å sammenligne forskjellige grupper og forsøker deretter å estimere effekten av videregående opplæring på arbeid og trygd og effekten av videregående opplæring på lønnssummen gjennom en regresjonsanalyse med faste effekter. Fordelen med denne metoden er at den fanger opp uobserverbare faktorer som varierer over tid, men som er konstante mellom individer. Trekker frem signifikansnivå, problemer med seleksjon og uobserverbare variabler

Funn

I regresjonsanalysen finner de at det å ta videregående som voksen har en positiv effekt på antall arbeidsdager. Effekten av alder er positiv men avtakende. Det å fullføre videregående som voksen gir 12 færre uføredager i året per person (i snitt). Dette kan være grunnet at videregående skole gir jobber med bedre arbeidsforhold, betydningen mindre slitasje, enn jobbene for de som ikke har fullført videregående opplæring. I tillegg viser resultatene at videregående opplæring gir større effekt på uførhet for kvinner enn for menn.

Oppsummert har de som fullfører videregående som voksne betydelig høyere yrkesfrekvens¹⁴ enn de som aldri fullfører. De som fullfører basert på yrkeserfaring har høyere yrkesfrekvens enn andre som fullfører som voksne. Å fullføre videregående som voksen gir i gjennomsnitt 26 prosent færre dager som ufør per person per år i forhold til å ikke fullføre videregående som voksen.

Effekten på lønn av å ta videregående som voksen er positiv, mens det å være under utdanning gir negativ effekt. Bostedssentralitet er også en viktig forklaringsvariabel for lønn. Jo mer sentralt man holder til, jo høyere lønn gir det. Effekten på lønn av å fullføre yrkesfag er sterk positiv, mens den av allmenn videregående er usikker og negativ, dette kan være fordi de som tar allmennfag går videre til annen utdanning uten lønn innenfor analyseperioden.

4.3.5.6 Arbeidsledighetens varighet over *konjunkturforløpet* (2000) – Knut Røed

Problemstilling metode og kvalitet

Fokuset for studien er hovedsakelig å se på hvordan arbeidsledighetens varighet påvirkes av konjunkturforløpet. Nytt for denne studien sammenlignet med andre studier er separeringen av disse effektene fra hverandre. Han forsøker således å estimere effektene av individuelle kjennetegn, konjunkturer og ledighetsforløpets varighet på sannsynligheten for at ledigheten opphører og skille disse effektene fra hverandre.

Røed benytter en økonometrisk metode som gjør det mulig å analysere eventuelle samspillseffekter mellom individuelle kjennetegn, konjunkturfase og ledighetsforløpets varighet. Den dikotome avhengige variabelen¹⁵ indikerer om et ledighetsforløp for et individ opphører eller ikke i løpet av en måned, mens effekten av de tre forklaringsvariablene, 1) individuelle kjennetegn, 2) kalendertid og 3) varigheten av hver ledighetsperiode. Som en del av individuelle kjennetegn er om man deltar på arbeidsmarkedstiltak, mottar dagpenger i tillegg til kjønn, alder osv. Som grunnlag benyttes registerdata fra Arbeidsdirektoratet for arbeidsledighetsperioder i Norge. Disse er så koblet mot andre registerdata.

Funn

Studien finner at det er to aspekter knyttet til å motta dagpenger, kompensasjonsgrad og varighet på dagpengene. Kompensasjonsgraden bygger på tidligere inntekt og er korrelert med uobserverbare personlige egenskaper som kan ha betydning for jobbsannsynlighet, man må derfor være spesielt forsiktig ved tolkning av disse resultatene. Kompensasjonsgraden har en signifikant negativ effekt på jobbsannsynligheten (økning i kompensasjonsgraden på 10 prosentpoeng reduserer sannsynligheten for å forlate ledighetstilstanden med 4-10 prosentpoeng). Effekten er i tillegg større i lavkonjunkturer enn i høykonjunkturer. Men sannsynligheten for å forlate ledighetstilstanden stiger i månedene før dagpengene faller bort eller reduseres.

Varigheten av arbeidsledigheten har, betinget på observerbare kjennetegn, en negativ effekt på sannsynligheten for å forlate arbeidsledighet. I løpet av åtte måneders ledighet finner han at sannsynligheten for å forlate ledighetsforløpet blir halvert.

Konjunkturreffekter og sammensetningen av de arbeidsledige: utstrømming fra ledighet kan splittes i tre komponenter: en del bestemt av individuelle kjennetegn, en del bestemt av kalendertid og en del bestemt av varigheten til ledighetsforløpet.

¹⁴ Yrkesfrekvens vil her si grad av deltakelse på arbeidsmarkedet

¹⁵ En dikotom variabel (0/1) er en variabel som kun kan ta to verdier; for eksempel her hvor den tar verdien 1 dersom ledighetsforløpet opphører og 0 dersom personen fortsetter i ledighetsforløpet

Deltakelse i arbeidsmarkedstiltak reduserer sannsynligheten for å avslutte ledighetsforløpet mens tiltaket pågår, men gir økende sannsynlighet en tid etter tiltaket er avsluttet. I studien drøftes seleksjonsproblematikken og det trekkes frem at man bør være forsiktig med å tolke dette som kausale sammenhenger siden det ikke er tilfeldig hvem som deltar på tiltak og ikke. Man kontrollerer kun for observerbare variabler, men forsøker ikke å kontrollere for uobserverbare forhold.

Røed finner i tillegg at variasjonen i gjennomsnittlige utstrømningsrater primært blir drevet av konjunkturedringer (kalendertid) og at sannsynligheten for å forlate ledigheten for langtidsledige er mer følsom for konjunktursvingninger enn for korttidsledige.

4.3.5.7 **Ulike veier gjennom videregående:** Hva skjer de neste ti årene? (2013) – **Barth og Simson (ISF)**

Problemstilling metode og kvalitet

Studien ønsker å avdekke typiske forløp for ungdom som ikke fullfører videregående skole når de fortsatt er unge. De ønsker videre å se på hvordan disse forløpene kan være med på å predikere senere arbeidsmarkedsutfall for disse ungdommene.

For å undersøke dette benytter de seg av en såkalt frekvensanalyse, dette er en type analyse som er spesielt godt egnet til å avdekke mønstre i sekvenser av hendelser, og er i tidligere samfunnsforskning brukt for å blant annet analysere skole-til-jobb overganger og karriereløp. Analysen fokuserer kun på ungdom som ender opp som faller ut av videregående skole.

Funn

Resultatene fra studien viser at de ungdommene med minst sannsynlighet for å bli sysselsatt, er de som faller tidlig ut av videregående skole og dermed kommer tidlig inn i et trygdeløp. Disse ungdommene, sammen med ungdommer som skifter studieretning fra yrkesfag til allmennfag i løpet av studieforløpet, er de ungdommene med lavest sysselsettingsandel ved 31-årsalder. I tillegg viser resultater at 72 % og 71 % av de som faller fra i henholdsvis allmennfag og yrkesfag likevel er sysselsatt eller i videre studier ved en alder av 31. Å velge andre studieretninger viser kan gi dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn å fullføre videregående skole.

Resultatene viser i tillegg at de som nesten fullfører videregående som unge, for eksempel fordi de ikke bestod en karakter ved slutten av siste semester, er de som kommer best ut av det som 31 åringer sammenlignet med andre som falt ut av videregående. Resultatene gir en klar indikasjon om at aktiviteter målt ved både 21 og 31 år alder henger sammen med de ulike veien man har sett gjennom videregående opplæring som ung.

4.3.5.8 Studier med fokus på effekten av **yrkesrettet attføring**

Flere av studiene i utvalget ser på effekter av yrkesrettet attføring på ulike variabler for tilknytningen til arbeidsmarked og lønn. Vi har samlet oppsummeringen av disse studiene i ett avsnitt. Fire av disse studiene er gjort gjennom Universitetet i Oslo eller Frisch-senteret, mens den siste er gjort gjennom Økonomisk institutt ved Universitetet i Bergen og Universitetet i Chicago.

Problemstilling metode og kvalitet

I studien *Long-term outcomes of vocational rehabilitation programs: Labor market transitions and job durations for immigrants* (Ekhaugen, Tyra. 2007) ligger fokus på arbeidsmarkedssuksess blant ikke vestlige- innvandrere som er en erklært målgruppe for tiltak/programmer innenfor yrkesrettet attføring uten at mye er kjent om utfallene for denne gruppen. I studien analyseres såkalte hendelseshistorier. Disse starter måneden etter en person har sluttet i et program. Studien setter opp en hasardratemodell som estimerer sannsynligheten for forskjellige utfall som jobbsannsynlighet, å forbli ansatt, hvordan jobbforløpet ender og om man finner jobb etter arbeidsledighet.

De empiriske analysene er gjort med bakgrunn i data fra SSB. Datamaterialet dekker hele den norske befolkningen og inneholder månedlig informasjon om yrkesrettet attføring og alle andre velferdsprogrammer så vel som jobber for årene 1994-2003. Data om individers inntekt, familiesituasjon, landbakgrunn og andre personlige karakteristikker. Dataene består av alle yrkesrettet-attføringsforløp i Norge som endte mellom 1995 og 2002. Enhver av forløpene inneholder minst en måned i et yrkesrettet-attføringsprogram. I rapporten blir både signifikansnivå og seleksjonsproblematikk trukket inn og diskutert.

Studiene *Norwegian Vocational Rehabilitation Programs: Improving Employability and preventing Disability?* (Westlie, Lars. 2008a) og *The long-term Impacts of Vocational rehabilitation* (Westlie, Lars. 2008b) undersøker begge effekten av fem forskjellige programmer for yrkesrettet attføring. Den første estimerer kortsiktige effekter som sannsynligheten til å gå inn i arbeid, uførhet og midlertidig tilbaketrekking fra arbeidsmarkedet, mens den andre estimerer de langsiktige virkningene av tiltak. Effektene gjelder for

personer med store problemer med å komme inn igjen på arbeidsmarkedet, mest grunnet medisinske problemer. Begge studiene ser på fem forskjellige programmer innenfor yrkesrettet attføring, 1) Arbeidstrening i ordinær bedrift, 2) Arbeidstrening i skjermet bedrift, 3) AMO-kurs, 4) Offentlig utdanning og 5) Lønnstilskudd.

I begge studiene benyttes en økonometrisk modell for å forklare overgangen til de forskjellige programmene og tre endelige utfall, henholdsvis i) arbeid, ii) uførhet og iii) midlertidig tilbaketrekning fra arbeidsmarkedet og i) arbeid, månedlig inntekt og varigheten av arbeidsforholdet. De benytter en multivariat¹⁶ hasardratemodell¹⁷ med åtte forskjellige utfall. I studien *The long-term Impacts of Vocational rehabilitation* gjøres i tillegg en kost-nytteanalyse av de ulike programmene der samfunnsverdien av de ulike programtypene sammenlignes. Studiene både inkluderer konfidensintervaller i tabellene og signifikansnivå.

I studien *The Impacts of Vocational Rehabilitation* (Markussen, Simen. Knut Røed. 2014) består analysepopulasjonen av midlertidige uføretrygdmottakere. Studien utforsker effekten av alternative yrkesrettede-attføringsprogrammer på arbeidsmarkedet på både kort- og lang sikt for gruppen. Det vil si for en periode på opptil syv år etter deltakelse i programmet. De sammenligner så effektene fra de forskjellige alternative programmene opp mot hverandre.

Den empiriske analysen består av to deler,

1. en analyse på redusert form som undersøker effekten av lokalt behandlingsmiljø for påfølgende utfall for alle potensielle deltakere, og
2. en instrumental variabel-analyse hvor de bruker de lokale tiltaksformene som instrumenter for å se på effekten av faktisk deltakelse i særskilte behandlingsformer.

De inkluderer både signifikansnivå og diskuterer metodeproblematikk. Blant annet vektlegger forfatterne at estimatene er veldig upresise og at tolkningen av disse som lokale behandlingseffekter av faktisk deltakelse i program avhenger av to antakelser; 1) At behandlingsstrategier kun påvirker utfall gjennom deres påvirkning på faktisk deltakelse 2) at effektene blant de som har fullført et helt forløp og de som kun delvis har fullført et forløp er av lignende størrelser. De vektlegger dermed at estimatene på det beste indikerer effekt.

Rapporten *Estimating treatment effects for discrete outcomes when responses to treatment vary: an application to Norwegian vocational rehabilitation programs* (Aakvik, Arild, James Heckman, Edward Vytlacil, 2005) estimerer totaleffekten av opplæring på sannsynligheten for ansettelse.

Analyserer fire problemstillinger:

- Hva er den totale effekten av opplæring på sannsynligheter for ansettelse?
- Hvilke grupper drar mest fordel av deltakelse i opplæring?
- Hvor viktig er det å kontrollere for uobserverbare karakteristikk for å forstå seleksjons og effekt-prosesser?
- Hva er effekten av søkeres observerbare og uobserverbare karakteristikk på den administrative beslutningen om å godta søkere i et opplæringsprogram?

Benytter seg av en økonometrisk modell for å evaluere samfunnsprogram når utfall ikke er diskrete og responsene på tiltak varierer mellom personer som er observerbart identiske. De estimerer kun effekten av norske programmer for yrkesrettet attføring på ansettelse blant kvinnelige søkere. Drøfter seleksjonsproblematikk og kontrollerer for uobserverbare faktorer. Grunnet at de bare estimerer effekten av programmene for kvinnelige deltakere kan ikke resultatene generaliseres til også å gjelde andre grupper av tiltaksmottakere.

Funn

De fem studiene gir en rekke resultater, blant annet for innvandrere der Ekhaugen, 2007 viser at:

1. Utsiktene til å finne en jobb for ikke-vestlige innvandrere sammenlignet med etnisk norske skiller seg fra sannsynligheten for å beholde en jobb. Innvandrerbakgrunn har ikke en signifikant effekt på sannsynligheten for å finne seg en jobb for andre grupper enn menn fra Øst-Europa, Asia og Afrika. Denne gruppen har alt annet likt, 13-20 % lavere sannsynlighet for å finne seg en jobb sammenlignet med etnisk norske menn.

¹⁶ En multivariat modell inkluderer flere mulige forklaringsvariabler

¹⁷ Hasardratemodell er definert tidligere i rapporten

2. For kvinner fra Øst-Europa, Asia og Afrika med minst 10 års opphold i enden av programmet, er forholdet motsatt. Denne gruppen har 27-30 % høyere sannsynlighet for å finne jobb enn andre etniske norske kvinner i samme situasjon, men sannsynligheten for å gå ut i arbeidsledighet for denne gruppen er også veldig høy. Resultatene viser at flere ikke-vestlige innvandrere står kortere i jobb enn etnisk norske.
3. Alt annet likt har også ikke-vestlige menn lavere sannsynlighet for å bli ansatt på nytt etter et ledighetsforløp enn etnisk norske menn, men for kvinnene er det annerledes. På flere områder utkonkurrerer en del av de ikke vestlige kvinnene både etnisk norske kvinner og menn.

I estimering av effektene av ulike yrkesrettede attføringsprogrammer og sammenligningen av disse konkluderer flere av de inkluderte studiene med noe av det samme. Et hovedfunn i Westlie, 2008a er at det å utdanne seg på nytt og inn i et annet yrke er en veldig effektiv måte å forbedre arbeidsevnen og forhindre uførhet.

Både Westlie 2008a og Westlie 2008b, finner at arbeidstrening er mest effektiv jo nærmere denne er en virkelig jobb. I studien fra 2008a finner de at deltakelse i yrkesrettede attføringsprogrammer øker jobbsannsynligheten med omtrent 8,4 prosentpoeng, men at effekten varierer en del mellom de forskjellige programmene. Blant annet finner de at alle programmene unntatt arbeidstrening i vernet bedrift har en positiv effekt på sannsynligheten for arbeid og negativ effekt på både sannsynligheten for uførhet og midlertidig tilbaketrekking fra arbeidsmarkedet.

De finner kun en marginal effekt av å delta på flere programmer samtidig og at effekten er mindre for deltakere over 44 år og synkende for alle deltakere med tid etter fullføring. På grunn av innlåsingeffekten opplever personer med kortidssykdom og arbeidsledige mer negativ effekt av å være deltakere på programmene enn andre tiltaksmottakere. Offentlig utdanning gir størst negativ effekt på midlertidig tilbaketrekking fra arbeidsmarkedet. Generelt gir lønnstilskudd den største effekten, men denne kan være overestimert dersom bedrifter uansett hadde ansatt programdeltakere uten å motta tilskudd. De med verst utgangspunkt og dårligst arbeidsutsikter er de som drar mest nytte av deltakelse i alle programmene. Ved sammenstilling av effektene finner de at programmene i snitt øker sannsynligheten for arbeid med 8,4 prosentpoeng, og arbeidsforløpet med 7,4 måneder – en 40 %-økning og reduserer sannsynligheten for uførhet med 2,7 prosentpoeng. Forskjellene er statistisk signifikante.

Westlie støtter opp under sine egne funn i den senere studien fra 2008b der han estimerer at alle programmene unntatt jobbtrening i skjermet bedrift gir et økonomiske overskudd. Det vil si, den økonomiske gevinsten for samfunnet ved å gjennomføre disse programmene overgår kostnaden av å gjennomføre dem. Også her finner de at lønnstilskudd gir det største overskuddet, og at også jobbtrening i ordinære firmaer og offentlig utdanning gir også gode overskudd. Når de legger til verdien av økt produktivitet styrker dette overskuddet ytterligere. I tillegg finner de at offentlig utdanning har mest effekt på jobb stabilitet i form av økt sannsynlighet for å gå inn i jobb dersom man har deltatt i et slikt program. En økning av analyseperioden fra seks til ni år gir et enda større overskudd for denne typen tiltak.

Markussen og Røed (2014) finner derimot liten eller ingen effekt på etterfølgende arbeidssannsynligheter og at effekten i visse tilfeller synes negativ for noen deltakere. Deres hovedfunn er i tråd med Westlie 2008a at tiltaksstrategier som prioriterer tidlig plassering i det ordinære arbeidsmarkedet er mest suksessfulle med vekt på påfølgende arbeid og inntekt. Strategier som vektlegger vanlig utdanning gir også i denne studien gode resultater for tidligere midlertidig uføretrygd mottakere, men at denne gevinsten går på bekostning av senere arbeidsmarkedstilknytning og lav selvstendighet. I likhet med Westlie 2008a og 2008b finner de også at alternative strategier som for eksempel arbeid i skjermet bedrift og arbeidsrelatert opplæring i visse tilfeller kan virke mot sin hensikt. De vektlegger i midlertid at estimatene er veldig upresise og at de på det beste indikerer effekt.

Aakvik m.fl. finner at programmer for yrkesrettet attføring ser ut til å være virkningsfulle og med en positiv effekt da de kvinnene som mottar opplæring har høyere sannsynligheter for ansettelse enn de som ikke deltar i opplæring. De påpeker i midlertid videre gjennom andre resultater at det som fremstår som suksess for programmene egentlig er effekter av seleksjon inn i programmene heller enn av programmene i seg selv. Når de kontrollerer for både seleksjon, observerbare- og uobserverbare faktorer viser analysene en negativ gjennomsnittseffekt av programmene.

Men resultatene tyder også på at opplæring kan være meget nyttig for visse individer, særlig de med observerbare og uobserverbare karakteristikk som indikerer at de vil ha størst vanskeligheter med å komme seg inn på arbeidsmarkedet uten at noen pusher dem.

4.3.5.9 Øker **arbeidsmarkedstiltak** sannsynligheten for at sosialhjelpsmottakere kommer i jobb eller utdanning? (2014) – Erika Louise Ross (NTNU)

Problemstilling metode og kvalitet

Studiens overordnede problemstilling er om arbeidsmarkedstiltak øker sannsynligheten for at sosialhjelpsmottakere kommer i jobb eller utdanning gjennom å se på hvor mange som kommer i jobb i forhold til kontrollgruppen, om det er forskjell mellom tiltaksgrupper hva gjelder egenskaper som kan påvirke jobb- og utdanningssannsynligheten, om det er noe som indikerer at enkelte grupper har mer utbytte av tiltaksdeltakelse enn andre og om det eventuelt er andre faktorer som kan påvirke. Temaene undersøkes gjennom å benytte databasen FD-trygd hvor variabler som lønnstilskudd for arbeidsgivere, praksisordning, arbeidsmarkedsopplæring og jobbkubb benyttes i en bivariat analysemodell med oddsratioer og i en multivariat analysemodell med oddsratio. Modellen kontrollerer ikke for uobserverbare karakteristika og selvseleksjon til de ulike tiltakene.

Funn

Studien finner at 37 % av de som har vært på tiltak kommer i jobb, mot 31,5 % i kontrollgruppen, det bør imidlertid bemerkes at forskjellen ikke er signifikant. I studien skilles det også mellom gruppen under 25 år og gruppen 25-45 år, og studien finner at for den siste gruppen har tiltakene klar effekt. For andre satsningsgruppene kan de bivariate analysene tyde på at tiltak kan ha en bedre effekt. De ikke-vestlige innvandrerne ser ut til å ha hatt en større suksessrate enn de som ikke deltok på tiltak. Samme tendens ser ut til å gjelde for langtidsmottakere av sosialhjelp som deltok på tiltak.

4.3.5.10 Omfang av **arbeidsmarkedstiltak**: Betyr det noe? (2006) – Harald Dale-Olsen, Marianne Røed og Pål Schøne (ISF)

Problemstilling metode og kvalitet

Hensikten med rapporten er å diskutere og analysere dimensjoneringen av den aktive arbeidsmarkedspolitikken. Det vil si belyse sammenhenger mellom selve dimensjoneringen og effektiviteten i de virkemidlene denne politikken omfatter. Er det slik at det aggregerte nivået i ressursinnsatsen påvirker tiltakseffekten for den enkelte deltaker og for sysselsettingsutviklingen i arbeidsstyrken som helhet?

For å belyse problemstillingen gjennomgås relevant forskningslitteratur og ved å gjennomføre statistiske analyser basert på data om arbeidsmarkedstiltak og sysselsettingsutvikling i norske kommuner og fylker. Videre benyttes en kort litteraturoversikt av nyere mikro- og makrobaserte norske studier som har analysert sammenhengen mellom arbeidsmarkedstiltak og ulike arbeidsmarkedsutfall. Det gjennomføres også egne analyser for å belyse hvordan omfanget av arbeidsmarkedstiltak i Norge har påvirket ledigheten via matching-effektiviteten.

Funn

I studien finner de en negativ effekt av tiltak på åpen ledighet, men at selve dimensjoneringen – målt ved tiltaksnivået – i liten grad påvirker denne effekten. Videre observerer de en plasseringseffekt på åpen ledighet av at personer blir satt på tiltak. De finner ikke at den totale ledigheten reduseres signifikant med tiltak. Men studien finner at dersom mengden personer på tiltak økes så øker utstrømmingen fra tiltak og fra ledighet til jobb noe. Gjelder for alle tiltak samlet og individuelt, med unntak av AMO-kurs. Oppfordrer til måtehold i tiltaksbruken. Tiltakene lønnstilskudd, offentlig sysselsettingsplasser og vikarpraksis virker å ha (tidlig) effekt på nyansettelsesraten. AMO-kurs virker å ha bedre effekt på sikt. Med andre ord; tiltak reduserer åpen ledighet, men ikke nok til å redusere total ledighet, effekten varierer ikke med dimensjoneringen. Forskerne påpeker at studien ikke kan gi en anbefaling til tiltaksdimensjonering, den måler kun dimensjoneringen av arbeidstiltakene langs en snever dimensjon og på kort sikt. Studien har ikke hatt mulighet til å studere hele tiltaksforløp og den fanger ikke opp langsiktig effekt av arbeidsmarkedstiltak. Den fanger heller ikke opp effekten av tiltak knyttet til opplevelser og egenskaper blant de arbeidssøkende.

4.3.5.11 **Videregående utdanning** for voksne og effekter på arbeid, ledighet og på mottak av helserelaterte ytelser (2013) – Vox

De to rapportene (I) *Videregående utdanning for voksne – effekter på arbeid og ledighet* og (II) *Videregående utdanning for voksne – effekter på mottak av helserelaterte ytelser* er begge utgitt av Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, Vox i 2013.

Problemstilling metode og kvalitet

De to undersøker effekten av det å ta videregående opplæring som voksen på henholdsvis senere tilknytning på arbeidsmarkedet og på sykefravær, uførhet, tidsbegrenset uførhet og medisinsk rehabilitering. I begge studiene har SSB gjennomført regresjoner etter deres modellspesifikasjoner. Begge rapportene drøfter seleksjonsproblemer og kontrollerer for en rekke bakgrunnsvariabler i sine regresjoner, men kontrollerer ikke for uobserverbare faktorer. Populasjonen er her de som har gjennomført grunnskolen, videregående eller høyere utdanning som høyeste fullførte utdanning ved inngangen til 1993 og som er mellom 25 og 40 år i 1993,

og ikke har tatt videregående skole etter 1999. Deler denne populasjonen opp i to, analysepopulasjonen (de som har fullført videregående utdanning) og sammenligningspopulasjonen (de som ikke har fullført videregående utdanning).

Rapport (I) analyserer effekten av videregående opplæring på

- Sannsynligheten for å være i arbeid i referanseuken i nov 2009 (logistisk)
- Sannsynligheten for å være arbeidsledig i desember 2009 (logistisk)
- Antall ledighetsperioder 2000-2009 (lineær)
- Gjennomsnittlig total lengde på ledighetsperioder i perioden 2000-2009 (lineær)

Mens rapport (II) studerer effekten av videregående utdanning på to ulike forhold:

- Varighet av sykepengemottak i perioden fra inngangen av 2000 til utgangen av 2009.
- Sannsynligheten for å være ufør/tidsbegrenset ufør/er på medisinsk rehabilitering ved utgangen av 2009.

Lineære forhold undersøkes gjennom lineær regresjon, logistisk regresjon benyttes når den avhengige variabelen er en dikotom variabel.

Funn

Analysene viser at gjennomføring av videregående som voksen har en positiv effekt på sannsynligheten for å være i jobb etter gjennomført utdanning – både dersom man tar allmennfag og yrkesfag. Men effekten er en del større dersom de hadde gjennomført utdanningen som ungdommer. Sammenlignet med de som tok utdanningen som ungdom har voksne som fullfører allmennfag 10 prosent lavere sannsynlighet for å være i jobb etter utdanningen. Personer som har fullført videregående for første gang som voksen har i tillegg mer sykefravær enn de som fullførte som unge. Denne effekten kan mest sannsynlig tilskrives at typisk arbeid for de med bare grunnskole ofte har andre arbeidsforhold enn typisk arbeid for utdannede personer. Men de har mindre sannsynlighet for uførhet, tidsbegrenset uførhet og å være på medisinsk behandling enn de med bare grunnskole. Likevel har de mye større sannsynlighet for dette enn de som fullførte som unge.

De som ser ut til å ha mest helsemessig gevinst av videregående som voksne er de som hadde videregående fra før og som har tatt yrkesfag som voksne. For disse virker det som om omskolering kan ha vært en vei ut av sykdom og uførhet.

4.3.5.12 *Livslang læring* og mobilitet i arbeidsmarkedet (2013) – NIFU

Problemstilling metode og kvalitet

Retter søkelyset mot effektene av å delta både i opplæring og i videreutdanning, og undersøker hvilken betydning deltakelse i hver av de to kategoriene har for inntekt, arbeidsmarkedstilknytning og yrkesstatus. Undersøker problemstillingene:

- Bidrar deltakelse i opplæring og videreutdanning til økt inntektsnivå, høyere yrkesdeltakelse eller økt yrkesstatus?
- Skyldes effektene av opplæring og videreutdanning at personene forblir i samme jobb etter opplæring og videreutdanning, eller er effektene knyttet til at de skifter arbeidsplass, yrke eller næring?

Analysen bygger på et svært omfattende datamateriale og benytter både data fra den årlige spørreundersøkelsen lærevilkårsmonitoren i kombinasjon med paneldata utlevert av SSB. Ser på tre ulike utfallsvariable: inntekt, arbeidsmarkedstilknytning og yrkesstatus. Analysene faller inn i to kategorier som er relevante for vår litteraturstudie: seleksjon og arbeidskarrieremobilitet. I studien estimeres effekter både gjennom en randomiserte-effektors modell (RE-modell) og en faste-effektors modell (FE-modell). Gjennom modellen med faste effekter kontrollerer de for faste uobserverbare faktorer. De vektlegger signifikansnivå i deres tolkning av effektene.

Funn

Studien sier noe om opplæring og formell videreutdanning for alle samfunnsgrupper generelt og viser at deltakelse i både formell videreutdanning og uformell opplæring har positive effekter på inntekt, yrkesdeltakelse og yrkesstatus. Videreutdanning gir imidlertid klart større effekt enn opplæring. Studien viser at særlig kombinasjonen med både videreutdanning og bytte av jobb gir høy positiv inntektseffekt og yrkesstatuseffekt og en stor del av avkastningen kan tilskrives at personene bytter arbeidsplass, yrke eller næring. Avkastningen av både videreutdanning og opplæring er mer beskjeden for de som fortsetter i jobb samme sted gjennomføring.

Videre finner de at videreutdanning gir avkastning i form av høyere inntekt (målt som lønns- nærings- og kapitalinntekter), høyere yrkesdeltakelse og økt yrkesstatus, der videreutdanning på universitets- og høyskolenivå gir høyest avkastning. Avkastningen av videreutdanning er ulik for menn og kvinner (med unntak av på ph.d-nivå).

Kursdeltakelse gir også høyere inntekt, økt yrkesdeltakelse og høyere yrkesstatus, men mindre enn videreutdanning. Kjønnsforskjellene er også mindre her. De finner at betydelige seleksjonseffekter kan tilskrives forskjeller mellom personene, men finner effekter også etter å ha kontrollert for dette.

Studien sier lite om bestemte målgrupper for eksempel folk som har droppet ut av videregående, som kan være av interesse for de som utformer kompetansepolitikk. I studien antar de også at individene ikke tar kurs i årene før de er med i lærevilkårsmonitoren noe som nødvendigvis ikke stemmer.

I studien kontrollerer de for uobserverbare variabler, men kun faste effekter. Det kan også finnes uobserverbare variabler/faktorer som ikke er faste og likevel kan påvirke livslang læring og andre utfall som måles i rapporten.

4.3.5.13 Evaluering av **arbeidsmarkedstiltak** (2000) – **Magne Bråthen**

Problemstilling metode og kvalitet

Formålet med artikkelen er å evaluere effekter av de ulike tiltakene:

- Lønnstilskudd til arbeidsgivere
- Praksisplasser med fadderordning
- Arbeidsmarkedsopplæring
- Jobbklubb
- Vikarplasser for arbeidsledige

Studien forsøker å estimere i hvilken grad sannsynligheten for å gå over i jobb er endret som følge av deltakelse på et tiltak, og vurderer også de ulike tiltakene opp mot hverandre. SSB har utarbeidet tre årganger (1996, 1997, 1998) av undersøkelsen som fungerer som grunnlag for artikkelen og det blir dermed gjort sammenligner av resultatene med de to foregående årene. Det blir benyttet en logistisk regresjonsanalyse for å se på effektene av de ulike tiltakene. I studien benytter han seg av en kontrollgruppe med personer som ikke har vært på tiltak, men utvalget er ikke-randomisert og det er ikke tilfeldig hvem som deltar i tiltak og hvem som ikke gjør det. Problemer med seleksjon diskuteres i artikkelen og han kontrollerer for observerbare karakteristika, men benytter ingen metode for å forsøke å kontrollere for andre uobserverbare faktorer.

Funn

I gjennomgangen av funn sammenlignes tiltaksgruppen med kontrollgruppen. Han finner at den generelle jobbsannsynligheten er 43 prosent for de som har deltatt på tiltak i 6 mnd., mens den tilsvarende sannsynligheten for de ledige i kontrollgruppen kun er 32 prosent. Dette er 11 prosentpoeng lavere for de som ikke deltok i tiltak enn for de som gjorde det og i studien tolkes dette som den gjennomsnittlige effekten av arbeidsmarkedstiltakene. For de forskjellige typene av tiltak finner han at

1. Effekten av AMO-kurs er at differansen sammenlignet med referanseperson gir en 13 prosentpoeng høyere sannsynlig
2. For praksisplasser med fadderordning er det en positiv effekt av tiltaksdeltakelse, men at denne ikke er signifikant på 5 prosentnivå
3. For jobbklubb og vikarplasser finner han en signifikant og positiv effekt med en økning i sannsynlighet for jobb på 8 prosentpoeng sammenlignet med referansegruppen.
4. Lønnstilskudd til arbeidsgivere er det tiltaket som gir best mulighet for jobb etter 6 mnd. i tiltaket. Sannsynligheten for å gå over i jobb er da 61 prosent.

Endelig finner han at effekten av samtlige tiltak overvurderes jo nærmere målingen ligger tiltaksslutt. Effekten av tiltakene er ikke like stor dersom målingen finner sted 30 mnd. etter, men denne er fremdeles positiv for de tiltakene som viste positiv effekt rett etter deltakelse.

4.3.5.14 Do **Labour Market Programmes** Speed up the Return to Work? (2006) – **Knut Røed og Oddbjørn Raaum**

Problemstilling, metode og kvalitet

I studien forsøker de å evaluere effekten av arbeidsmarkedstiltaksprogram (LMP) på arbeidsledighetsforløp i Norge og da særlig på lengden av et arbeidsledighetsforløp. De forventer LMP å ha forskjellig effekt under og etter deltakelse i programmet og tar derfor både «on-programme» og «post-programme» effekter med. De drøfter seleksjonsproblemet og kontrollerer derfor for uobservert heterogenitet for hver sannsynlighetsrate gjennom en såkalt «timing of events» -tilnærming. Metoden utnytter informasjonen som ligger i deltakelsens timing i forløpet. Videre drøfter de også problemer med konjunktursvingninger sin påvirkning på effekten a programmet og kontrollerer for dette med en dummy. Den økonometriske modellen har vært gjenstand for grundige Monte Carlo vurdering basert på kunstig data. Konklusjonen fra denne var at modellen leverer ikke-skjeve estimater av tiltakseffektene. Undersøker effekten av fire hovedgrupper av tiltak, men skiller ikke mellom de ulike tiltakene i estimeringen av effekt.

Funn

Generelt finner de at nettoeffekten av programdeltakelse varierer, både mellom grupper og innad i grupper, men at de samlede effektene er beskjedne for alle. Studien finner som forventet en innlåsningseffekt i perioden programmet varer. Videre viser resultatene at de positive effektene av programdeltakelse er størst for arbeidere med lav utdanning (low-skilled) og at denne i tillegg er størst rett etter programslutt. De finner i videre at post-programeffektene er økende med programmets varighet for kvinner og unge menn (men ikke for voksne menn), men at marginaleffekten er beskjeden.

Alternativkostnaden av deltakelse er lavere for individer som opprinnelig har lavest status i arbeidsmarkedet og er lavere for ikke-OECD innvandrere enn for etnisk norske, i tillegg er alternativkostnaden lavere i høykonjunktur enn i lavkonjunktur, dette kan ha med at programmene i større grad er rettet mot dirkete jobbplassing i gode tider enn i dårligere.

Totaleffekten ser ut til å være størst for voksne menn og innvandrere siden gjennomsnittlig tid i arbeidsledighet for disse gruppene er redusert. For kvinner og unge menn viser resultatene at innlåsningseffekten veier opp for de påfølgende positive effektene med hensyn til det totale forløpets varighet. De vektlegger at forskjellene i effekt mellom for kvinner og menn kan skyldes forskjeller i programmene med relativt flest menn og de programmene med flest kvinner. Analysene viser blant annet at menn i større grad er med i lønnskuddprogrammer enn kvinner.

4.3.5.15 Effekter av **AMO** på arbeidsinntekt: Er gevinsten større enn kostnadene? (2003) – Hege Torp, Oddbjørn Raaum og Tao Zhang

Problemstilling metode og kvalitet

I denne studien er hensikten å se på om deltakerne kommer bedre ut når de har deltatt på tiltak enn de ville gjort uten tiltak. Mer spesifikt ser de på om deltakerne oppnår høyere arbeidsinntekter enn de ellers ville fått. I tillegg analyserer de nettogevinsten av å delta på AMO-kurs; Er gevinsten som deltakerne oppnår i form av høyere jobbsannsynlighet, mer stabile og bedre betalte jobber (og dermed høyere arbeidsinntekt) etter at tiltaket er gjennomført, større enn kostnadene ved å gjennomføre tiltaket?

I denne studien setter de opp en kontrollgruppe ved hjelp av propensity-score matching for å kontrollerer for uobserverbare faktorer. De argumenterer for at de har funnet makkere som gir en tilnærmet perfekt match med hver enkelt av deltakerne i studien. Det analyserte materialet omfatter totalt 22 500 observasjoner av AMO-deltakere med like mange matcher

Funn

De finner at deltakelse på AMO-kurs for arbeidsløse arbeidssøkere med en viss yrkeserfaring gir en inntektseffekt som er positiv og økende over tid og deres hovedkonklusjon er at deltakelse på AMO-kurs generelt har en positiv effekt på arbeidsinntekten, men at de finner forskjeller i effekt for ulike grupper av deltakere. For kvinner med litt yrkeserfaring fra før er den akkumulerte inntektseffekten over 5 år større enn kurskostnadene mens den for menn i samme situasjon er omtrent lik null. De finner også at effekten på arbeidsinntekt er mindre for deltakere uten rett til dagpenger under arbeidsløshet (DP), altså for nykommere men effekten er her mer usikkert anslått. For alle de forskjellige gruppene er effekten økende over tid.

Med grunnlag i analysene trekker de to konklusjoner:

1. For deltakere med noe yrkeserfaring er det en signifikant positiv gevinst ved å delta i AMO-kurs.
2. De årlige inntektseffektene er stigende eller i det minste vedvarende etter 3-4 år.

4.3.5.16 **Aetats kvalifiserings- og opplæringstiltak** – En empirisk analyse av seleksjon og virkninger (2006) – Hardoy, Røed og Zhang (Frisch og ISF)

Problemstilling metode og kvalitet

Gjennom bruk av en forløpsanalyse på administrative registerdata for perioden 1993 – 2003 forsøker studien å evaluere arbeidsmarkedsopplæringstiltak (AMO) for ordinære arbeidsledige og AMO og offentlig utdanning for yrkeshemmede. De benytter seg av flere forskjellige metoder i studien for å kontrollere for seleksjonseffekter, disse metodene er (1) propensity score matching, en metode for å skaffe kontrollgrupper som likner mest mulig på tiltaksgruppene. (2) En forskjell-i-forskjeller analyse, som gjør det mulig å sammenligne utviklingen i kontroll og tiltaksgruppe både før og etter deltakelse i programmet. Når man benytter seg av en forskjeller-i-forskjellers metode antar man at utviklingen i de to gruppene som sammenlignes ville vært lik var det ikke for at den ene gruppen deltok på tiltaket. Effekten av programmet regnes derfor som forskjellen i utvikling mellom de to gruppene etter deltakelse i program. Videre benytter de (3) en forløpsanalyse og hasardratemodell¹⁸ spesielt egnet til å evaluere effekter av såkalte endogene hendelser (hendelser som kan påvirkes av individene selv og av egenskaper ved individet som er uobserverbare for forskeren).

Funn

Samlet sett finner studien at kvalifiserings- og opplæringstiltak har positive effekter for ordinære arbeidsledige når det gjelder jobbsannsynlighet etter deltakelse. For yrkeshemmede finner de en tendens til at opplæringstiltak gir bedre resultater enn praksisplasser. De tar høyde for innlåsningseffekten i perioden man er deltaker i et program.

Mer spesifikt finner de, etter 4 mnd, en signifikant positiv effekt av AMO med tid for ordinære arbeidsledige, og særlig umiddelbart etter avslutning av program i form av økt jobbsannsynlighet, men påpeker at det er stor usikkerhet knyttet til størrelsene på disse effektene. I tillegg finner de at AMO ser ut til å øke overgangen til helse relaterte trygdeytelser, men ikke overgang til annen trygd. De finner ingen signifikant effekt på overgangen til utdanning. I sammenstillingen av effektene finner de at AMO-tiltakene ikke ser ut til å ha noen effekt på den tiden det tar å komme seg ut av ledighet, men at tiltaket heller ikke foretrenger andre aktiviteter.

For yrkeshemmede måler de kun visse typer tiltak opp mot andre typer av tiltak fordi det for denne gruppen ikke er aktuelt å ikke delta i et program. Resultatene deres for denne gruppen viser at opplæringstiltak i form av offentlig utdanning og AMO kommer bedre ut enn praksisplass. Disse tiltakene gir høyere jobbsannsynlighet, høyere sannsynlighet for å ta ordinær utdanning og har en negativ effekt på sannsynligheten for trygdavhengighet. I estimeringen av effektene for yrkeshemmede korrigerer de ikke for uobservert heterogenitet i effektene av de ulike typer av tiltak, og har kun kontrollert for individuelle kjennetegn gjennom sannsynlighetsmatchingen. For denne gruppen av tiltaksmottakere kan de derfor ikke med sikkerhet fastslå i hvilken grad forskjellene i utfall reflekterer kausale effekter eller uobserverbar seleksjon.

Til slutt viser resultatene fra studien at retten til voksenopplæring (voksenrett) har bidratt til en reduksjon i tilbøyeligheten til å være trygdemottaker. Studien indikerer at dette først og fremst skyldes økt sannsynlighet for å delta i ordinær utdanning.

4.3.5.17 Effekter av **ungdomstiltak** – er de noe å skryte av? (2003) – Inés Hardoy

Problemstilling metode og kvalitet

Formålet med studien er å se på om deltakelse i såkalte ungdomstiltak øker sjansen for å komme i jobb eller annen utdanning ett og to år etter tiltaksstart. De estimerer effekten av slike tiltak for fire forskjellige grupper, kvinner 16-20 år, menn 16-20 år, kvinner 21-25 år og menn 21-25 år. Dataene som benyttes består av informasjon om 92 961 ungdommer som omfatter alle mellom 16 og 25 år som registrerte seg som helt ledige eller tiltaksdeltakere på det lokale arbeidskontoret i løpet av 1991. De skiller mellom to hovedtyper av tiltak, sysselsettingstiltak (Syss) og praksisplasser (PPL) og måler suksess gjennom om individene har funnet deltidsjobb, fulltidsjobb eller startet i annen utdanning. Benytter også her matching- metoden propensity score matching for å lage en kontrollgruppe tilpasset tiltaksgruppen.

Funn

Gjennom sine analyser finner de at:

1. Sysselsettingstiltak kan bidra til å få arbeidsløs ungdom ut i arbeid eller utdanning både ett og to år etter tiltaksstart. To år etter tiltaksstart viser analysene at effekten av sysselsettingstiltak er positiv for menn i alle aldre og for kvinner i alderen 21-25 år, men ikke for jenter mellom 16 og 20 år, og at,
2. praksisplass og arbeidsmarkedsopplæring ikke ser ut til å ha noen effekt to år etter tiltaksstart.

¹⁸ Hasardrate modell er forklart tidligere i rapporten

De vektlegger for øvrig at deltakelse på tiltak kan være positivt på andre måter, for eksempel ved at arbeidssøkeren opprettholder kontakten med arbeidsmarkedet. Mange av tiltaksdeltakerne deltok på flere tiltak i analyseperioden og det skiller derfor ikke mellom effekt av det ene tiltaket og det andre tiltaket. Trekker også frem at andre studier av ungdomstiltak i Sverige er nedslående. Larsson (2000) finner for eksempel ingen eller negativ effekt av disse.

4.3.5.18 Effekten av **arbeidsmarkedstiltak** på regional arbeidsløse. Bruk av norske registerdata for perioden 1993-2000 (2003) - **Kvitastein og Salvasen**

Problemstilling metode og kvalitet

Studien forsøker å estimere den kausale effekten av arbeidsmarkedstiltak. Forsøker dermed ikke bare se på korrelasjon mellom tiltak og sannsynligheten for å komme ut av arbeidsløshet i ulike regionale arbeidsmarkeder, men hva som ligger bak regionale forskjeller i arbeidsløshet mellom lokale arbeidsmarkeder/fylker. Undersøker om arbeidsmarkedspolitikken i form av arbeidsmarkedstiltak har redusert disse forskjellene? De studerer således ikke de ulike mekanismene i tilpasningen til arbeidsmarkedstiltak, men ser på nettoeffekten av arbeidsmarkedstiltak når alle effektene har virket. De benytter seg av data fra SOFA-registeret til Aetat koblet opp mot personregisterfiler fra SSB, men trekker frem at SOFA-registeret er av dårligere kvalitet enn data fra SSB. De benytter en form for «matching-teknikk» for å konstruere relevante kontrollgrupper.

Funn

Hovedresultatet fra studien viser at AMO-tiltakene har en positiv effekt på å redusere forventet tid i ledighet sammenlignet med kontrollgruppen. Resultatet gjelder for alle fylkene og for de fleste perioder i måneder med langtidsledighet. Sannsynligheten for å være ledig lenge øker med hvor lenge man faktisk har vært ledig, noe som gjelder både for tiltaks- og kontrollgruppe.

Liten forskjell mellom fylkene selv når man sammenligner de med høyest og lavest ledighet, men en liten forskjell i effekten av tiltak kan spores mellom de regionale arbeidsmarkedene. Derfor er det liten grunn til å tro at tiltakene kan ha noen utjevne effekt på ledighet mellom fylkene.

4.3.6 Andre studier

I det følgende presenterer vi de studiene i utvalget som har en kvalitativ tilnærming til området. Disse er i stor grad basert på undersøkelser hvor en betydelig del av datainnsamlingen har foregått gjennom spørreundersøkelse, med vekt på opplevelser og egenvurderinger av hvor nyttige tiltakene har vært.

4.3.6.1 **Basiskompetanse** i Posten og Bring (2013) – **Vox**

Problemstilling metode og kvalitet

Studiens formål er å få innsikt i deltakernes erfaringer og opplevd utbytte av Basiskompetanse i arbeidslivet-kurset (BKA), men studien ønsker også å måle effekten av kurset på ferdigheter, kompetanse og praksis som også er et fokus for kurset. Det som i rapporten omtales som effekt er signifikante endringer i kompetanse, praksis og holdninger blant deltakerne. I studien forsøker de å gjøre et skille mellom korttids- og langtidseffekter. Og benytter seg både av kvantitativ og kvalitativ metode

Den kvantitative delen bygger på tilbakemeldinger fra deltakere på en spørreundersøkelse utført tre ganger (kursets første dag, kursets siste dag og ett år etter kurset avsluttes) og på kontrollgrupper satt opp for å matche alle gruppene med deltakere. Målet er at kontrollgruppene skal ligne deltakerne i stor grad med hensyn til de demografiske variablene.

Gjennom spørreundersøkelsen ønsker de å kunne si noe om hvordan deltakerne har utviklet sin kompetanse og sine ferdigheter gjennom kurset. Dessverre er det ingen objektive målinger som finner sted, og kun deltakernes egenvurdering som legges til grunn for analysen. Det er derfor vanskelig å vite om effektene de finner er faktisk forbedringer i ferdigheter og kompetanse eller om de oppgitte endringene grunner i et ønske om økte ferdigheter hos deltakerne.

Funn

Gjennom studien finner de positive effekter av kurset på:

- Lesing
- Skrivning
- Databruk

- Matematikk
- Muntlig kommunikasjon
- Arbeidsrelaterte effekter

Vi er imidlertid og som delvis omtalt over svært kritiske til studiens metodiske design hvis målet her er å si noe om faktisk effekt av studien. «Effekten» som her måles kan her også skyldes en «placeboeffekt» av deltakelse på kurs. Oppfatningen av egne evner kan for eksempel ha blitt påvirket av nettopp deltakelsen på kurset eller ved at det eksisterer et ønske om å skrive bedre eller lese bedre. Spørsmål som hvordan vurderer du dine matematikkferdigheter? Kan besvares med et mål om å fremstår bedre enn man er fordi dette forventes etter deltakelse på kurs.

4.3.6.2 Evaluering av *program for basiskompetanse i arbeidslivet* (2012) – Proba samfunnsanalyse

Problemstilling metode og kvalitet

De ønsker å vise effekten av Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) både for deltakerne og for bedriften og samfunnet som helhet, og i hvilken grad BKA når målsettingen om økt basiskompetanse i arbeidslivet.

Tiltak:

- BKA: Program for basiskompetanse i arbeidslivet som gir tilskudd til opplæring i grunnleggende ferdigheter for arbeidstakere og arbeidssøkere som har behov for det.

Dette prøver de å belyse ved å gjennomføre en spørreundersøkelse rettet mot arbeidsgivere som har hatt ansatte på BKA-kurs og mot deltakerne selv, slik får de også sammenstilt svarene fra de to spørreskjemaene. De såkalte «effektene» bygger altså her på subjektive vurderinger. De måler effekt av BKA på blant annet selvtillit og spesifikke ferdigheter, grunnleggende ferdigheter og på utvikling i arbeidet for eksempel om arbeidstaker tar på seg nye oppgaver osv. Undersøker også om BKA opplæringen medvirker til ønske eller beslutning om mer utdanning, mer deltakelse i virksomhetsintern opplæring, endring i deltakernes arbeidssituasjon og endring i deltakernes status på arbeidsmarkedet. Som en del av prosjektet har de også gjennomført dokumentstudier og kvalitative intervjuer for å belyse de overnevnte problemstillingene.

Funn

I studien finner de at deltakerne i stor grad er fornøyd med kurset og 75 prosent av deltakerne svarte at kurset hadde hatt effekt på ett eller flere områder det ble opplært i, blant annet svarte godt over halvparten at de ble bedre til å lese og skrive som følge av kurset. Når det gjaldt regning svarte 67 prosent at de ikke mente kurset hadde hatt noen effekt på regneevnene. Arbeidsgivere rapporterte også at BKA-kurset hadde hatt effekt hos mange av arbeidsgiverne.

Selv om måten man måler dette på best gjøres gjennom subjektive vurderinger som her er det likevel begrensninger ved denne metoden og måten å måle på. En av begrensningene med spørreundersøkelse er at de målte resultatene er avhengig av hvordan den som svarer oppfatter spørsmålene. Når man ber arbeidsgivere rangere for eksempel i hvor stor grad de mener arbeidstakeren tar på seg nye oppgaver er svaret avhengig av hva den som besvarer legger i «i meget stor grad», «i ganske stor grad» osv. Dette er nødvendigvis ikke det samme hos alle som besvarer. «Effekten» kan derfor overestimeres eller underestimeres avhengig av om de som besvarer er «snille» eller «mer krevende» i rangeringen. Studien klarer imidlertid ikke å belyse sekundære effekter av forbedringene for eksempelvis tilknytning til arbeidslivet eller lønnsutvikling.

4.3.6.3 *Voksne i grunnskole og videregående opplæring* – NOVA

Problemstilling metode og kvalitet

Rapporten handler om voksne i grunnskole og videregående opplæring og belyser de følgende problemstillingene:

- Hva kjennetegner deltakerne i voksenopplæringen?
- Hva kjennetegner opplæringstilbudene?
- I hvilken grad fullfører deltakerne opplæringen og hva er utbytte for videre studier og arbeidsmarkedstilknytning?
- Hvordan vurderer deltakere og ansatte i voksenopplæringen tilbudet som gis?

De tre første problemstillingene besvares kvantitativt, mens den siste problemstillingen nødvendigvis besvares ved hjelp av en kvalitative datakilder. De benytter seg av logistisk regresjon og andre kvantitative verktøy som krystabeller og frekvenstabeller som trekker frem statistisk signifikans, for å besvare problemstillingene. Datamaterialet er fundert i deltakerregistre, spørreundersøkelse og følgerregistre.

Funn

I studien finner de at:

1. Minoritetsspråklige utgjør en stadig større andel av deltakerne i voksenopplæringen både i grunnskole og videregående men i størst grad for grunnskole. (30 % av deltakerne i videregående opplæring for voksne i 2011 var innvandrere, andelen i grunnskole opplæring var 96 %)
2. Sannsynligheten for å fortsette på videregående opplæring etter fullført grunnskoleopplæring varierer med alder, tid siden fullført grunnskoleutdanning. – finner ikke noe statistisk signifikant forhold mellom kjønn
3. Tilknytning til arbeidslivet etter grunnskole, skiller mellom de som begynner direkte på videregående opplæring og ikke
4. Studien finner i tillegg at lærerne i liten grad er kurset mot voksne deltakere med innvandrerbakgrunn

4.3.7 Beskrivelse av de ulike tiltakene og funnene - oversiktsartikler

I det følgende vil vi legge frem de resterende studiene som kom med i utvalget vårt. I denne gruppen inkluderer vi blant annet tidligere litteraturgjennomganger og andre oversikter om feltet. Det er imidlertid vanskelig å si noe om hvilke effekt ulike tiltak beskrevet i tidligere litteraturgjennomganger har, da disse hverken beskriver metode eller gir en vurdering av om metoden er egnet til å si noe om effekt.

4.3.7.1 Virkning av **arbeidsrettede tiltak** for personer med nedsatt arbeidsevne – en litteraturstudie (2011) – **Proba samfunnsanalyse**

Problemstilling metode og kvalitet

Artikkelen sammenstiller eksisterende kunnskap om virkninger av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne og ser på tiltak i form av rådgivning, opplæring, arbeidspraksis, tilpasset arbeid, tilpassede arbeidsbetingelser og lønnstilskudd. Studien har så langt det er mulig sett på samfunnsøkonomiske konsekvenser og forsøkt å gjøre en vurdering av hva forskningen kan bidra med når det gjelder å vurdere innretningen av arbeidsrettet bistand til personer med nedsatt arbeidsevne i Norge. Prosjektet er ment å kun dekke effektstudier.

Artikkelen oppsummerer internasjonale effektstudier innenfor alle typer nedsatt arbeidsevne (sett bort i fra kortvarig sykdom), men dekker ikke tiltak overfor personer som har full arbeidsevne, men tilhører grupper som har problemer med å få arbeid (for eksempel ungdom, arbeidsledige med lav utdanning eller innvandrere). Deskriptive studier og metodestudier er ikke inkludert og studien er begrenset til forskning fra Skandinavia, Belgia, Nederland, USA, Storbritannia og Tyskland.

Så langt det er mulig har de sett på

- Tilsiktede og utilsiktede virkninger
- Samfunnsøkonomiske konsekvenser
- Hva slags tiltak som er best egnet for ulike brukergrupper eller diagnosegrupper.

De har i tillegg gitt en vurdering av hva litteraturen synes å si om sterke og svake sider ved arbeidsrettet bistand til personer med nedsatt arbeidsevne. For å skaffe utvalget av artikler og studien søkte de i flere databaser med flere ulike stikkord for å identifisere effektstudier. Søkte samtidig innenfor ulike forskningsinstitusjoner og miljøer.

Funn

Gjennom studien har de identifisert mange funn i flere internasjonale artikler og studier. Her har vi inkludert de funnene som er mest relevante for norske forhold:

- Innlåsningeffekter er til stede når individer deltar på tiltak eller venter på å bli tildelt et tiltak.
- Skjermede tiltak er lite hensiktsmessig hvis målet er ordinær sysselsetting.
- Evalueringer tyder på at det er mest effektivt med tiltak som integrerer helsemessig og yrkesrettet oppfølging – tilgang til både medisinsk og yrkesfaglig kompetanse.
- Lønnstilskudd er et effektivt tiltak, men effekten overvurderes dersom de som mottar lønnstilskudd hadde ansatt de med nedsatt arbeidsevne uavhengig av mottakelsen av lønnstilskudd.

- De fleste av studiene de har sett på har relativt upresise beskrivelser av tiltakene og deltakergruppene – dette gjør det vanskelig å sammenligne med lignende tiltak i Norge. Arbeidsmarkedssituasjonen er også ofte ganske annerledes enn i Norge. Dette gjør det også vanskeligere å knytte resultatene opp mot norske forhold.
- Studien kommer med en rekke anbefalinger for norsk politikk.
- De er skeptiske til kvaliteten på enkelte av studiene de refererer til, men har valgt å ikke utelukke disse siden de mener at det er riktigere at leserne får kunnskap om at studiene finnes og det er til tider noe usikkerhet knyttet til hvordan de har vurdert de metodiske tilnærmingene i studiene.

4.3.8 *Vocational rehabilitation* – work qualifications and at work practice, Discussion Paper (2008) – Inés Hardoy

Problemstillinger

Artikkelen forsøker å oppsummere betingelsene for og fordelene med yrkesrettet attføring og gir også en oversikt over tilgjengelige data til å studere mottakere av denne typen tiltak i Norge. Artikkelen oppsummerer studier som undersøker effekten av yrkesattføring og funn og konklusjoner i disse. I vår presentasjon av artikkelen har vi ikke inkludert mulige studier som også er med i vårt eget utvalg og dermed presentert annet sted i denne rapporten.

Funn

Pål Børing (2002) utforsker effekten på arbeid av yrkesrettet attføring, men kontrollerer ikke for uobservert heterogenitet. Han finner at overgangen til arbeid er større for menn enn for kvinner og også for de under 25 enn de over 50. Mens programmet pågår gir programdeltagelse lavere jobbsannsynlighet enn å ikke delta i programmet (innlåsningseffekt). Han finner også at personer med fysiske begrensninger gjør det bedre enn personer med psykiske begrensninger, men ekskluderer ikke muligheten for at resultatene fra analysen kan være et resultat av uobserverbare karakteristikk.

Geir Moller (2005) studerer effekten av yrkesrettet attføring for personer med psykologiske begrensninger. Han fant at single og de uten barn i stor grad er overrepresentert i denne gruppen. Han benytter seg videre av regresjonsanalyse for å se på antall uker i arbeid i perioden 2001-2002 og finner at denne gruppen har lavere sannsynlighet for å gå inn i et arbeidsforhold enn de med fysiske begrensninger men at programmer som gir gode resultater for andre også gir gode resultater for den psykiske gruppen. Deltakelse i vanlig opplæring ser ut til å fungere dårligere enn for andre grupper, mens lønns subsidier ser ut til å ha en bedre effekt. Arbeidspraksis ser ut til å ha blitt bedre tilpasset for å møte denne gruppens behov.

Ekhaugen (2006) ser på varigheten og utfallet av VR- forløp som ble ferdig mellom 1994 og 2000. Viser at menn oftere registrerer seg som arbeidsledige og at kvinner under 35 år er overrepresentert blant de uten overføring, mens kvinner over 34 er overrepresentert blant de med overføring til uførepensjon. I en separat studie om innvandrere fremgår det at innvandrere har større sannsynlighet for overgang til arbeidsledighet og mindre sannsynlighet for overgang til uførepensjon innen et år etter avsluttet program.

Oppsummert finner Hardoy at

- Dersom man krever kontroll av seleksjonsskjevhet og at man tar høyde for innlåsningseffekter er det få studier av effekten til de yrkesrettede attføringsprogrammene.
- Den tilgjengelige litteraturen gjennomgått av Hardoy ser ut til å indikere at programmene har en positiv effekt på arbeid, både på jobbsannsynlighet og på å beholde jobben, men at effekten skiller seg mellom ulike typer av tiltak. Resultatene indikerer at lønnstilskudd ser ut til å ha størst effekt/være mest vellykket, men virker mer sannsynlig å ha negative indirekte effekter enn andre programmer
- Offentlig utdanning er det nest beste programmet og gir de beste langtidseffektene på arbeid og arbeidsstabilitet.
- Det er særlig mangel på studier om to grupper deltakere i denne typen programmer, disse er ungdom og ikke-vestlige innvandrere. For disse gruppene er det nødvendig med flere studier av effekt av ulike type tiltak.

4.3.8.1 *Kompetanseutvikling i arbeidslivet*: Forskning med implikasjoner for offentlig politikk (2006) – Anita E Tobiassen, Erik Døving (SNF)

Problemstillinger og metode

Hensikten med artikkelen er å belyse opplæring finansiert av arbeidsgiver. De ønsker å se på hvilken type kompetanse det er arbeidsgiver gir opplæring i, hvem det er som får slik opplæring og hva gevinsten av denne opplæringen, både for arbeidsgiver og arbeidstaker er. Dette gjør de ved å oppsummere eller gjennomgå tidligere forskning, både nasjonal og internasjonal, som har forsøkt å besvare denne type problemstillinger.

Funn

Gjennom studien belyser de vanskeligheter med å finne gode data til å studere effekter av ulike opplæringstiltak, men at resultatene, samlet sett indikerer en positiv effekt på produktiviteten til bedriften, selv når man kontrollerer for andre observerbare faktorer. Videre indikerer resultatene at effekten av opplæring på produktivitet virker å være større ved generell opplæring enn ved spesifikk kompetanseopplæring og at generell opplæring også kan gjøre bedriften mer rustet til å takle omstillinger og endringer.

De finner at arbeidstakere med mer utdanning gir høyere avkastning av opplæringen enn de med lav utdanning og trekker frem at grunner til dette kan være at personer med høyere utdanning er mer motivert for opplæring fordi de har bedre erfaring med skolesystemet enn de som ikke har tatt høyere utdanning. Generelt sett ser det ut til at avkastningen av utdanningen er lavere i Norge enn i andre land der denne effekten også er blitt undersøkt, at kvinner har lavere lønnsavkastning av opplæring enn menn og at effektene ser ut til å være størst for de yngste arbeidstakerne.

Det er i denne studien vanskelig for oss å si noe om i hvilken grad de studiene som er fremlagt sier noe om kausal effekt eller ikke fordi metoden i de kartlagte studiene i liten grad presenteres. I tillegg trekker de frem mange resultater fra studier på opplæring i andre land, men sier lite om i hvor stor grad de mener dette kan generaliseres til å gjelde sammenhenger og effekter i Norge, eller hvorfor de mener det her kan trekkes paralleller.

5. Diskusjon

Utgangspunktet for denne kunnskapsoversikten har vært å kartlegge forskning på effekt av tiltak innenfor voksenopplæringsfeltet og si noe om det nasjonale kunnskapsgrunnlaget på dette området. Hva vet vi om effekten av ulike tiltak for voksenopplæring? Hvilke av opplærings- og kompetansetiltakene er effektive, varige og stabile med tanke på:

- tilknytning til arbeidslivet på kort og lang sikt?
- lønn?
- videre utdanning?
- sentrale levekårsindikatorer?

Siden det tilbys flere veiledningstjenester, både på nett og i klasserom ønsket vi også, dersom dette var mulig, å skille mellom effekter av nettbaserte veiledningstjenester og fysiske veiledningstjenester innenfor de ulike tiltakene; grunnskoleopplæring, videregående opplæring, opplæring i grunnleggende ferdigheter, norsk- og samfunnskunnskap for innvandrere, annen norskopplæring og arbeidsmarkedsopplæring.

I tillegg til å se på problemstillingene generelt ønsket vi også å få belyst effektene av tiltakene for ulike grupper, inndelt etter en rekke bakgrunnsvariabler:

- alder
- kjønn
- språklige minoriteter
- innvandrergrupper
- botid
- utdanningsbakgrunn

I det følgende vil vi derfor belyse i hvor stor grad de kartlagte studiene svarer på disse problemstillingene. Vi har her valgt å først sette opp de ulike problemstillingene som egne punkter og diskutere i hvilken grad de studiene som er kartlagt svarer på disse, deretter vil vi komme inn på i hvilken grad studiene kan si noe om effekt av tiltak for ulike grupper.

5.1 I hvilken grad studiene sier noe om problemstillinger som ønskes belyst

Nedenfor kommer vi inn på i hvilken grad de inkluderte studiene og oversiktene klarer å si noe om effekten av tiltak på forskjellige faktorer som sier noe om varig og stabil tilknytning til arbeidslivet og hva disse effektene forteller oss.

5.1.1 Tilknytning til arbeidslivet på kort og lang sikt

Flere av studiene (Røed og Raaum (2006) Heian m.fl (2006), Gleinsvik m.fl (2012), Gaure m.fl (2008), Schreiner (2012), Ekshagen (2007), Westlie (2008a), Westlie (2008b), Markussen og Røed (2014), Aakvik m.fl. (2005), Ross (2014), Wiborg m.fl. (2013), Bråthen (2000), Raaum og Torp (2002), Røed (2000) Larsen m.fl (2011), Larsen m.fl (2013) Hardoy mf. (2006)) har forsøkt å kartlegge effekten av opplæring på tilknytning til arbeidsliv. Hvilken tilnærming de ulike studiene har mot denne effekten varierer noe. De ulike studiene har valgt ulike utfall for å kartlegge effekt. Følgende utfall ble beskrevet: *antall arbeidsdager, stabilitet i tilknytningen til arbeidsmarkedet, sannsynligheten for å gå ut i jobb, kvaliteten på jobben man får og hvor lenge man beholder jobben.*

Nesten samtlige studier som belyser effekten på *sannsynligheten for å gå ut i jobb* finner en innlåsningseffekt i den perioden man deltar i programmene (Røed og Raaum (2006), Aakvik m.fl (2005), Gleinsvik m.fl (2012), Gaure m.fl (2008), Røed (2000), Hardoy m.fl. (2006)). Det vil si at deltakelse i program minsker sannsynligheten for å være i jobb i den perioden man er i tiltaket. Denne innlåsningseffekten er det således viktig at man tar hensyn til når man skal estimere effekten av tiltak. Det er hovedsakelig ikke effekten mens man deltar i programmet vi er ute etter å få belyst i denne systematiske litteraturgjennomgangen, men heller effektene av programmet etter deltakelse. Langtidseffekter er således viktigere enn effekter målt rett etter tiltaket er gitt. Dessverre har de fleste studier for mangelfulle datasett til å kunne si noe om den langsiktige effekten av arbeidsmarkedstiltakene, det er derfor kun noen få studier som belyser dette. Det er likevel viktig å presisere at innlåsningseffektens påvirkning på ledighetsforløpets varighet bør hensyntas i eventuelle kost-nytteanalyser av denne typen tiltak.

Én studie (Gaure m.fl (2008, IZA)) finner at *sannsynligheten for å gå ut i jobb* synker relativt raskt med varigheten på arbeidsledigheten, men finner at arbeidsmarkedstiltak øker sannsynligheten for jobb etter 5-6 mnd. deltakelse. Til tross for at funnene viser at deltakelse i program øker både forventet lønn og sannsynligheten for å finne en jobb finner de at den reduksjonen man får i inntekt gjennom forlengelsen av arbeidsledighetsforløpet veier opp denne gevinsten, slik at den totale gevinsten av tiltaket blir tilnærmet lik null i analyseperioden.

I to studier (Både Gaure m.fl. (2008, IZA) og Røed (2000)) fant man at *sannsynligheten for å gå ut i jobb* i en ledighetsperiode avhenger av både kompensasjonsgraden (dvs. dagpengenes størrelse) og varigheten på perioden man mottar dagpengene. En økning i kompensasjonsgrad har her en signifikant negativ effekt på jobbsannsynlighet, men at denne øker når dagpengeperioden går mot slutten. For den første sammenhengen finner Røed (2000) i tillegg at effekten er sterkere i lavkonjunkturer enn i høykonjunkturer. I sin studie fra 2000 finner Bråthen at den generelle jobbsannsynligheten er 11 prosentpoeng høyere for personer som har deltatt i arbeidsmarkedstiltak i 6 mnd. enn for de som ikke har deltatt, men de estimerte effektene fra denne studien er usikre da han ikke har kontrollert for uobserverbare faktorer.

I én studie (Proba samfunnsanalyse (2011)) fant man også en positiv effekt av videregående opplæring som voksen på *antall arbeidsdager*. De finner at gjennomføring av videregående – både yrkesfaglig og allmennfaglig opplæring – som voksen har en positiv effekt på *sannsynligheten for jobb* etter gjennomført utdanning, men at effekten likevel er større for de som klarte å fullføre som unge. Studien viser at de som har størst effekt av å ta videregående som voksne er de som tar yrkesfag og konkluderer med at slik omskolering kan være en vei ut av sykdom og uførhet for denne gruppen.

Gjennom sin studie viser NIFU (2013) at både uformell opplæring og formell videreutdanning har positive effekter både på yrkesdeltakelse og yrkesstatus, men at formell videreutdanning gir større effekt enn opplæring. Videreutdanning som så fører til bytte av jobb har en sterk positiv effekt på yrkesstatus. Kvitasten og Salvanes (2003) finner at AMO-tiltak reduserer forventet tid i ledighet sammenlignet med kontrollgruppen. De belyser også at sannsynligheten for å være ledig lenge øker med ledighetens varighet.

Det samlede bildet av effekter av opplæringstiltak på *sannsynligheten for å gå ut i jobb* og på *stabilitet i tilknytningen til arbeidsmarkedet*, er varierende. Flere av studiene som her diskuteres har ikke det beste metodiske opplegget for å kunne estimere kausal effekt. Blant annet er det flere av studiene som trekker frem mulige seleksjonsproblemer, men uten at de gjør noe aktivt for å forsøke å kontrollere for disse eller argumenterer for hvorfor de mener disse seleksjonseffektene er begrenset. Dersom man skal kreve kontroll av både observerbare og mulige uobserverbare faktorer i studier som sier noe om effekt er det derfor et begrenset antall studier å lene seg på. Det vi for øvrig ser, er at de fleste studiene finner resultater som peker i samme retning og dette kan derfor gi en indikasjon på hvilken vei effektene av opplæringstiltak går, selv om de metodiske fremgangsmåtene legger begrensninger.

5.1.2 Lønn

En rekke studier forsøker også å undersøke effekten av opplæring på lønn (Raaum og Torp (2002), Gleinsvik m.fl. (2012), Gaure m.fl (2008), Torp, Raaum og Zhang (2003), Wiborg m.fl. (2013), Larsen m.fl (2011)) dette fordi lønn ofte benyttes som et mål på produktivitet. Noen studier ser på effekten på månedslønn, mens andre ser på effekt på årslønn. I utvalgets eneste eksperimentelle studie finner Raaum og Torp (2002) en positiv effekt av arbeidsmarkedsopplæring på årlig inntekt, men viser at seleksjonseffekten for andre ikke-eksperimentelle studier i stor grad er til stede. Videre estimerer for eksempel Proba (2012) effekten av deltakelse i *Ny sjanse* og finner at dette øker årsinntekten med 46 983 kr, men reduserer månedlig inntekt med 616 kr i perioden man er i programmet. Videre finner de en sterkere positiv effekt på lønn av deltakelse for menn enn for kvinner. Gaure m.fl. (2008) finner også at aktive arbeidsmarkedstiltak har en positiv effekt på lønn og at lønnen øker signifikant med tid brukt på søk. I tillegg finner de at ved mottak av dagpenger over en periode synker forventet lønn når denne perioden nærmer seg slutten, da reservasjonslønnen (den laveste lønnen arbeidssøker er villig til å akseptere) synker.

I sin studie fra 2013 finner også NIFU at videreutdanning gir stor avkastning i form av høyere inntekt. Effekten er i tillegg sterkere når dette kombineres med et skifte av jobb. Da tilskrives den største delen av avkastningen at individene skifter jobb. Videre finner de at også ikke-formell opplæring gir høyere inntekt, men mindre enn formell videreutdanning. Videreutdanning på universitets- eller høyskolenivå gir likeledes den største avkastningen.

Torp, Raaum og Zhang (2003) finner positive effekter på inntekt av deltakelse på AMO-kurs for arbeidsløse arbeidssøkende og konkluderer med at den generelle effekten av deltakelse på AMO-kurs er positiv på arbeidsinntekt og at effekten er økende med tid.

De finner forskjeller i disse effektene for forskjellige grupper, blant annet finner de at effekten er mindre for nykommere på arbeidsmarkedet enn for de med tidligere yrkeserfaring, men at denne effekten er mindre sikker.

Proba (2011a) finner en sterk positiv effekt på lønn av å fullføre yrkesfaglig videregående som voksen, men en mer usikker og negativ effekt på lønn av å gjennomføre allmennfaglig videregående opplæring som voksen. De vektlegger at det siste av disse resultatene kan skyldes at de som tar allmennfaglig opplæring oftere går videre i annen utdanning uten lønn innenfor analyseperioden.

Samlet sett ser det ut til at effekten på lønn av flere av opplæringstiltakene for voksne peker i positiv retning, særlig fordi det også er her utvalgets eneste eksperimentelle studie måler sine effekter.

5.1.3 Videre utdanning

Færre av studiene belyser eksplisitt hvilken effekt opplæring kan ha på videre utdanning. Flere studier trekker på den annen side inn at det at en del deltakere går videre i utdanning etter opplæring kan føre til underestimering av effekt på lønn og arbeid fordi det ikke er like lett å forfølge personer over i utdanning og videre grunnet mangelfull data. I sin studie klarer for eksempel ikke Proba (2012) å belyse overgangen til videre utdanning grunnet for dårlige registre i denne studien. I sin studie fra 2006 finner Hardoy, Røed og Shang ingen signifikante effekter av opplæringstiltak på overgang til videre utdanning. Generelt kan vi konkludere med at kunnskap om effekten av deltakelse i både formell og uformell opplæring, på sannsynlighet for overgang til utdanning er noe mangelfull fordi det er gjort få studier på denne sammenhengen.

5.1.4 Sentrale levekårsindikatorer

Når det gjelder andre sentrale levekårsindikatorer forsøker flere studier å belyse hvordan opplæring kan påvirke sannsynligheten for å bli uføretrygdet eller havne utenfor arbeidsmarkedet grunnet uførhet eller andre helserelaterte problemer. Blant annet viser Proba (2011a) at det å fullføre videregående opplæring som voksen i gjennomsnitt gir 26 % færre dager som ufør per person i året enn de som ikke fullfører. Det bør presiseres at et slikt forhold ikke nødvendigvis er en direkte effekt av opplæring, men heller en indirekte effekt ved at opplæring kan ha en påvirkning på hvilke typer jobber man er kvalifisert for. Det kan her også være snakk om en seleksjonseffekt i forhold til hvem som greier å fullføre videregående opplæring som voksen, dersom man lider av en sykdom vil det trolig være vanskelig å fullføre, dette vil også ha en betydning for om man er ufør eller ikke.

En nedgang i sannsynligheten for å bli midlertidig ufør kan derfor sees som en effekt av at jobben man er kvalifisert for etter opplæring har bedre arbeidsforhold enn jobber man er kvalifisert for uten opplæring (Vox, 2013a). Kun én studie ser på effekt av videregående i voksen alder på mottak av helserelaterte ytelser (Vox, 2013a). Studien viser at de som har fullført videregående opplæring som voksne har mer sykefravær enn de som fullførte som unge, men at de likevel har mindre sannsynlighet for uførhet, tidsbegrenset uførhet og å være på medisinsk behandling enn de uten videregående.

Tendensen virker her å gå mot at opplæring har en negativ effekt på sannsynligheten for å bli uføretrygdet eller havne utenfor arbeidslivet grunnet sykdom, men det er få studier som belyser dette. Ingen av studiene som forsøker å estimere effekten av opplæring på sentrale levekårsindikatorer benytter seg av et ekte eksperimentelt design.

5.2 I hvilken grad studiene sier noe om effekt for ulike grupper

Vi vil her presentere i hvor stor grad vi kan si noe om effekten av tiltakene for ulike grupper av tiltaksdeltakere og hva disse effektene sier. I det følgende vil vi gjennomgå de ulike gruppene vi ønsket å se på i utgangspunktet for denne studien.

5.2.1 Kjønn

Flere studier ser på forskjeller i effekter for kvinner og menn. Flest studier inkluderer bare kjønn som en forklaringsvariabel når de estimerer effekt av tiltak, mens noen studier også gjør egne estimeringer for de to gruppene, menn og kvinner separat.

Blant annet finner NIFU (2013) at effekten av opplæring og videreutdanning skiller seg mellom kvinner og menn, der de finner en høyere avkastning for menn enn for kvinner av denne type opplæring. Forskjellen er større for formell videreutdanning enn for opplæring, men forsvinner når man kommer opp på ph.d-nivå. Torp, Raaum og Zhang (2003) finner at den akkumulerte inntektseffekten av å delta på AMO-kurs er større for kvinner med noe yrkeserfaring enn for menn gitt alt annet likt. Når det gjelder

effekter på uførhet for menn og kvinner finner Proba (2011) at det å ta videregående opplæring som voksen har en større effekt på uførhet for kvinner enn for menn. Det er vanskelig å si noe om en tendens i retningen av effekt for de ulike kjønnene.

5.2.2 Alder

Mange studier ser også på forskjeller i effekt av tiltakene ved ulik alder for tiltaksdeltakerne, generelt skiller de fleste studier mellom effekten av opplæring for personer mellom 20 og 44 år og for personer over 45. Resultatene viser at effekten er størst positiv for gruppen mellom 20 og 44 år enn for gruppen med eldre deltakere, blant annet finner Westlie (2008a) at effekten av programmer innenfor yrkesrettet attføring er mindre for deltakere på 45 år og oppover. I sin studie skiller imidlertid Ross (2014) mellom tiltaksdeltakere fra 20 til 25 år og fra 25 til 45 år. Hun finner at effekten av tiltak er størst for gruppen mellom 25 og 45 år, noe som tyder på at skillet i effekter mellom grupper av deltakere på 20 - 44 år og grupper med personer over 45 år ikke i drives av effekter for de mellom 20 og 25 år.

5.2.3 Språklige minoriteter, innvandrere og botid

Sett i forhold til at etniske minoriteter stadig utgjør en større andel av deltakerne i voksenopplæring er det meget få studier som ser spesifikt på effekten av slik opplæring for innvandrergupper. I vårt utvalg er det kun tre av studiene der ikke etnisk norske deltakere er satt i fokus. To av disse studiene undersøker effekten av tiltak spesielt rettet mot denne gruppen. Ekhaugen (2007) estimerer effekter av yrkesrettede attføringsprogram på arbeidsmarkedssuksess blant ikke-vestlige innvandrere. Ekhaugen presiserer at innvandrere er en erklært målgruppe for denne typen tiltak. Proba samfunnsanalyse (2012) undersøker også effekten av et program rettet mot gruppen, programmet *Ny sjanse*, en ordning rettet mot å få personer med innvandrerbakgrunn over i arbeid eller utdanning.

I sin studie finner Ekhaugen at det kun er for innvandrerguppen, menn fra Øst-Europa, Asia og Afrika, hun finner en signifikant effekt på sannsynligheten for å finne seg en jobb etter deltakelse i program, der denne er 13-20 % lavere enn for etnisk norske menn i samme situasjon. For innvandrerkvinner fra de samme landene, og som har bodd minst ti år i Norge, finner hun en motsatt sammenheng. For denne gruppen er sannsynligheten for å finne jobb 27-30 % høyere enn for etnisk norske kvinner. Samtidig finner hun at disse også har høyere sannsynlighet for å falle ut av arbeidsmarkedet igjen og belyser at ikke-vestlige innvandrere beholder jobbene sine kortere enn etnisk norske. Når de først har falt ut av arbeidsmarkedet har ikke-vestlige menn lavere sannsynlighet for å bli ansatt på nytt enn etnisk norske menn. Dette er annerledes for kvinnene, der de ikke-vestlige kvinnene utkonkurrerer både etnisk norske kvinner og menn i samme situasjon. Dette tyder på en raskere turnover i stillinger for ikke-vestlige kvinner enn for etnisk norske kvinner. Innvandrerkvinner skifter altså jobb oftere, også etter deltakelse i et yrkesrettet attføringsprogram.

Proba samfunnsanalyse finner videre en positiv effekt på inntekt av deltakelse i programmet *Ny sjanse*. Studien finner også en sterkere positiv effekt på lønn for menn enn for kvinner og at jobsannsynligheten også avhenger av konjunkturforhold. Studien klarer ikke å si noe om verken effekten av programmet på overgang til utdanning eller noe om de langsiktige effektene av programmet grunnet for dårlig datasett. Ross (2014) finner at sosialhjelpsmottakere som er ikke-vestlige innvandrere ser ut til å ha hatt større suksessrate, i form av overgang til jobb, enn de som ikke har deltatt på arbeidsmarkedstiltak. I studien *Basiskompetanse i Posten og Bring* (2013) skiller Vox mellom tilbakemeldinger gitt av minoritetsspråklige og tilbakemeldinger fra etnisk norske og finner at minoritetsspråklige opplever et større læringsutbytte av kursene sammenlignet med norskspråklige, dette gjelder spesielt for opplevelse av egne ferdigheter innenfor lesing, skriving og matte. Studien er for øvrig mangelfull hva gjelder metode ved at effektene kun måles gjennom spørreundersøkelse. Begrensingene ved bruk av denne metoden er tidligere diskutert i kapittel 4.3.1.

Generelt kan vi konkludere med at kunnskapsgrunnlaget om effekt av opplæringsprogrammer rettet mot innvandrere er svært mangelfullt. Dette resulterer også i at vi heller ikke har funnet noen studier som belyser effekter av opplæringstiltak for grupper med ulik botid i Norge. Det er heller ingen av de andre studiene i utvalget som eksplisitt undersøker forskjellen i effekt for innvandrere sammenlignet med etnisk- norske deltakere. Dette er kritisk når man ser en økende grad av andelen innvandrere i de fleste opplæringsprogrammer. I tillegg til at denne gruppen er særlig utsatt når det gjelder samfunnsutfordringer som sosial utjevning og integrering. Dette funnet underbygger Hardoy (2008) som i sin litteraturstudie konkluderer med at det innenfor yrkesrettet attføring er mangel på studier om effekt for to grupper. Disse to gruppene er ungdom (som ikke er relevant i denne studien) og ikke-vestlige innvandrere.

5.2.4 Utdanningsbakgrunn

Studier som ser på effekter for grupper med ulik utdanningsbakgrunn. Bare en av studiene ser spesifikt på effekten av opplæringstiltak for personer med forskjellig utdanningsbakgrunn. Dette er en litteraturstudie som ikke diskuterer metoden i de inkluderte artiklene, det er derfor vanskelig for oss å bedømme om resultatene fra denne studien sier noe om effekt. Studien (Tobiassen og Døving, 2006) viser imidlertid til at jo mer utdanning arbeidstakere har jo høyere avkastning av opplæring vil de ha enn de med lav utdanning. De peker på at denne sammenhengen kan skyldes at personer med høyere utdanning ofte er mer motivert for opplæring fordi de har bedre erfaringer med skolesystemet enn det personer med lav utdanning har.

I tillegg ser Barth og Simson (2006) på hvordan ulike forløp gjennom videregående for de som har droppet ut påvirker sannsynligheter for å være i jobb eller ikke ved 21 og 31 årsalder. De finner at de frafallselevne som klarer seg best senere er de som nesten fullførte hele videregående opplæringen før de falt ut og elever som skiftet studieretning fra allmenn til yrkesfaglig før de senere falt av. For disse to gruppene finner de at sannsynligheten for å være i jobb er større enn for elever som droppet ut tidlig. Allikevel peker andre studier på at jobbene som denne gruppen ender opp med har dårligere arbeidsforhold enn jobbene som de som ikke droppet ut har ved en alder av 21 og 31. Dette funnet er ikke overraskende da personer som ikke har fullført videregående er kvalifisert til andre type jobber enn de som har fullført videregående og også kanskje tatt videre utdanning.

5.3 Ulike former for voksenopplæring og effekt

I det følgende prøver vi å si noe om i hvilken grad vi kan si noe om effekt av forskjellige former for voksenopplæring. Her er det viktig å vektlegge at mange av studiene bruker litt forskjellige ord på noe som kanskje kan være tilnærmet like tiltak. Særlig der norske forskere har skrevet artikler eller rapporter på engelsk er det mulig at samme type tiltak har blitt oversatt til forskjellige navn på engelsk. Det er derfor ikke alltid like rett frem å knytte sammen funnene til å gjelde nettopp en type tiltak.

5.3.1 Yrkesrettet attføring

De tiltakene som er mest dekket i kartleggingen er yrkesrettet attføring. Yrkesrettet attføring består av flere forskjellige tiltak eller programmer. Blant disse har vi; lønnstilskudd, plassering i ordinær bedrift, plassering i skjermet bedrift, AMO-kurs og offentlig utdanning. I evalueringer av denne typen tiltak vurderes effekten av disse programmene opp mot hverandre og ikke mot ikke-deltakere.

Westlie (2008a) finner at deltakelse i yrkesrettede attføringsprogram øker sannsynligheten for å gå ut i jobb med omtrent 8,4 prosentpoeng. Ved sammenligning av tiltak innenfor denne kategorien konkluderer flere studier (Westlie 2008a, Westlie 2008b, Røed og Markussen 2014) med at tiltak er mest effektive jo tidligere disse prioriterer plassering i det ordinære arbeidsmarkedet jo nærmere dette er en virkelig jobb. I rangeringen av denne typen tiltak estimerer flere studier at lønnstilskudd gir den største gevinsten, etterfulgt av arbeidstrening i ordinær bedrift og tiltak som bygger på offentlig utdanning, mens flere av studiene finner ingen effekt av arbeidstrening i vernet bedrift. Røed og Markussen (2014) finner i tillegg at arbeid i skjermet bedrift i visse tilfeller kan føre til mindre sannsynlighet for å komme inn i ordinært arbeid. I de studiene der det er forsøkt å gjøre en samfunnsøkonomisk analyse av nytten til slike tiltak konkluderes det derfor med at denne typen tiltak er de som gir minst tilbake til samfunnet i form av økt sysselsetting. I disse studiene er det ikke nødvendigvis tatt høyde for alle alternativkostnadene det er for samfunnet å ha disse «arbeiderne» utenfor arbeidslivet og virkningene er ofte kun beregnet for en begrenset periode og ikke for de langsiktige virkningene.

I sammenligninger av flere forskjellige arbeidsmarkedstiltak finner også Bråthen (2000) at lønnstilskudd til arbeidsgivere gir best mulighet for jobb etter 6 måneder i tiltaket, men at effekten synker jo lenger etter tiltaket målingen blir foretatt. Bråthen kontrollerer ikke for uobserverbare faktorer og resultatene fra studien er derfor noe usikre. I sin litteraturstudie vektlegger imidlertid Proba (2011b) at effekten av lønnstilskudd lett kan overestimeres dersom de som mottar tilskudd hadde ansatt disse personene uavhengig av lønnstilskuddsprogrammet.

Aakvik m.fl. (2005) finner at det som ser ut til å være suksess for programmene egentlig er effekter av seleksjon inn i programmene og finner en negativ gjennomsnittseffekt av yrkesrettet attføring når de kontrollerer for andre faktorer. De påpeker likevel at denne typen tiltak kan være virkningsfulle dersom de kun rettes mot de som opprinnelig har lavest sannsynlighet for å komme inn på arbeidsmarkedet.

I sin oppsummerende studie om effekter av tiltak innenfor yrkesrettet attføring konkluderer Hardoy (2008) med at det er få studier som sier noe om effekten av yrkesrettet attføring. I gjennomgangen krever Hardoy kontroll av seleksjonsskjevheter og at studiene skal ta høyde for innlåsingeffekter i sin vurdering om inklusjon i utvalget av artikler. Hardoy gjennomgår i denne studien en del av

de samme artiklene som vi har gått gjennom i denne studien og det er derfor ikke overraskende at vi konkluderer med en del av det samme. Hardoy finner også en indikasjon på at programmer med lønnstilskudd er de med mest effekt, men at det også er en rekke negative indirekte effekter av denne type programmer. Som vi finner i vår egen kartlegging finner også Hardoy at formell utdanning fremstår som det nest beste tiltaket og også gir de beste effektene på lang sikt hva gjelder arbeid og arbeidsstabilitet. I tillegg til dette viser resultater fra både Aakvik m.fl. (2005) og Røed og Markussen (2014) at visse tiltak innenfor yrkesrettet attføring, slik de er organisert i dag, kan virke mot sin hensikt eller ikke gi noen effekt. Særlig ser de en negativ effekt av arbeidstrening i skjermet bedrift.

5.3.2 Grunnskole og videregående opplæring for voksne

Vox (2013) finner positive effekter på sannsynligheten for å være i jobb etter fullført utdanning for personer som fullfører videregående, både allmennfaglig og yrkesfaglig opplæring, som voksne relativt til de som kun har fullført grunnskole, men at effekten er enda mer positiv for de som fullførte som unge. Proba (2011) finner at det å ta videregående opplæring som voksen har effekt, både på uførhet og yrkesfrekvens, sett relativt til de som aldri fullfører videregående. Der de som fullfører har høyere antall arbeidsdager og færre uføredager. De finner i tillegg at disse effektene er sterkere for de som fullfører yrkesfaglig videregående opplæring enn for de som fullfører allmennfag. Videre finner de en positiv effekt på lønn, men en negativ effekt av det å være i utdanning. Dette kan være årsaken til at effekten av yrkesfag på lønn er positiv og signifikant, mens effekten av allmennfaglig opplæring er negativ og mer usikker.

5.3.3 Aktive arbeidsmarkedstiltak og AMO-kurs

I sin studie fra 2014 finner Ross en positiv effekt av arbeidsmarkedstiltak på jobbsannsynlighet. Effekten er ikke signifikant for hele utvalget, men for personer mellom 25 og 45 år finner hun en klar effekt. Videre belyser hun at ikke-vestlige innvandrere og langtidsmottakere av sosialhjelp som deltok på tiltak ser ut til å ha hatt en større suksessrate enn personer i samme situasjon som ikke har deltatt på tiltak. Dele-Olsen m.fl. (2006) ser på aggregerte effekter av tiltak og finner en negativ effekt av tiltak på ledighet, men at tiltaksnivået i liten grad påvirker størrelsen på denne effekten. Videre belyser de en plasseringseffekt på ledighet, det vil si en effekt av at personer blir satt på tiltak fordi de da ikke lenger inngår i statistikken for åpen ledighet¹⁹.

Hardoy, Røed og Zhang (2006) finner at kvalifiserings- og opplæringstiltak samlet sett har positive effekter på jobbsannsynlighet for ordinære arbeidsledige, mens resultatene viser at opplæringstiltak gir bedre resultater enn praksisplasser for yrkeshemmede.

Når det kommer til ungdomstiltak, viser Hardoy (2003) at sysselsettingstiltak kan bidra til å få arbeidsløs ungdom inn i arbeid både ett og to år etter tiltaksstart. Resultatene viser at to år etter tiltak er effekten positiv for menn mellom 16 og 25 år og for kvinner i mellom 21 og 25 år. Videre tyder resultatene på at praksisplass og AMO ikke har noen effekt to år etter tiltaksstart.

Bråthen (2000) finner at effekten av AMO-kurs gir 13 prosentpoeng høyere sannsynlighet for jobb sammenlignet med referansepersonen. Resultater fra Dale-Olsen m.fl. (2006) viser at AMO-kurs virker å ha en bedre effekt på å redusere total ledighet på sikt, sett relativt til tiltak som lønnstilskudd, offentlige sysselsettingsplasser og vikarpraksis som virker å ha en tidlig effekt på nyansettelsesraten. Torp, Raaum og Zhang (2003) finner også positive effekter av AMO-kurs, blant annet på inntekt. Videre finner de at denne effekten er økende over tid og forskjellig for ulike grupper av deltakere, der de finner en signifikant positiv gevinst av å delta i AMO-kurs for deltakere med noe arbeidserfaring og at observerte inntektseffektene er vedvarende etter 3-4 år. I sin studie fra 2006 finner Hardoy, Røed og Zhang at AMO-tiltakene ikke ser ut til å ha noen effekt på den tiden det tar å komme seg ut i arbeidsmarkedet, men at tiltaket heller ikke fortrenger andre aktiviteter. I tillegg viser de at for yrkeshemmede gir AMO-tiltak sammen med offentlig utdanning bedre effekt, i form av høyere jobbsannsynlighet, høyere sannsynlighet for ordinær utdanning og negativ effekt på sannsynligheten for trygdeavhengighet, enn praksisplasser. Kvitestein og Salvanes (2003) finner at AMO-tiltak reduserer forventet tid i ledighet for tiltaksgruppen sammenlignet med kontrollgruppen.

Det er flere studier som ser på effektene av aktive arbeidsmarkedstiltak og AMO-kurs. Selv om det er mange studier som undersøker effekter av denne type tiltak er resultatene i disse studiene ofte usikre og delvis sprikende, det er derfor vanskelig å si noe om hvilken vei effektene av denne typen tiltak går og kunnskapsgrunnlaget for å kunne si noe om effekten er mangelfullt.

5.3.4 Opplæring på internett

¹⁹ De arbeidsledige som ikke er tilknyttet noen form for tiltak

Ingen studier i utvalget belyser denne typen problemstilling. Til tross for at det alltid er en mulighet for at vi kan ha oversett noen studier som belyser dette er dette en sterk indikasjon på at kunnskapen om denne type opplæring er mangelfull. Det kan være flere grunner til dette, blant annet kan det være fordi det er vanskeligere å skaffe seg en god oversikt over denne type opplæring og dens deltakere. Mangelfull registerdata er en sannsynlig grunn til at vi ser så store forskjeller i grad noen typer opplæring er belyst sammenlignet med andre. Generelt for denne kategorien kan vi konkludere med at sett i lys av at opplæring som foregår over internett utgjør en stadig økende andel av opplæringen er dette en klar begrensning ved kunnskapsgrunnlaget.

6. Konklusjon og anbefalinger

Målet med denne kunnskapsoversikten var å kartlegge effekt av ulike typer opplæringstiltak rettet mot voksne med svak kompetanse. Især deres mulighet til å komme seg inn på arbeidsmarkedet var av interesse. Etter å ha gjennomført en systematisk litteraturgjennomgang av forskning som søker svar på dette, finner vi at:

- Samlet sett er kunnskapsgrunnlaget mangelfullt når det gjelder effekter av ulike tiltak for voksenopplæring eller arbeidsmarkedstiltak. Dette er ikke fordi det ikke er gjort studier på området, men fordi de studiene som er gjort har en metodisk tilnærming som gjør at de ikke er best egnet til å kunne si noe om kausal effekt av et tiltak. Mer forenklet kan man si at en del av studiene kommer et stykke på vei når det gjelder å komme opp med mulige forklaringer eller mekanismer på hvordan et tiltak kan virke. På tross av mulige forklaringsmekanismer, kan ikke sikre konklusjoner trekkes om kausal effekt. Grunnen til at studiene bare kommer et stykke på vei er ikke at forskningsmiljøene mangler oversikt og kunnskap om hvordan man designer eksperimentelle studier, men fordi tiltakene som studeres er implementert på en måte som gjør at det er vanskelig å sette opp studier med kontrollgrupper som gjør at man kan måle reel effekt.
- Det er noen få miljøer som har gjennomført mye av forskningen; særlig Proba, Vox og Frisch-senteret eller forskere tilknyttet disse miljøene har gjennomført mange av de kartlagte studiene.
- Få (eller ingen) studier problematiserer kvaliteten på registerdataene.

Det kan være mange grunner til at det er vanskelig å gjennomføre studier av mer eksperimentell karakter. En av grunnen kan for eksempel være at tiltak blir innført i form av en forskrift eller lov som betyr at alle som er omfattet av tiltaket har rett til å motta det. Dersom tiltaket hadde vært innført som en test i enkelte fylker ville det vært lettere å gjennomføre effektstudier. Videre bør man også tenke på hvordan man kan gjennomføre mer randomiserte kontrollerte forsøk (noe studien til Raaum og Torp (2002) også illustrerer) eller såkalte studier med robust studiedesign (hvor man minimum har en sammenlikningsgruppe (kontroll) som er så lik som mulig den gruppen som studeres i tiltaksgruppen). Før man implementerer et nytt tiltak eller en ny politikk bør slike studier legges til grunn, slik at den forskningsbaserte kunnskapen er så god som mulig. Det må etterlyses mer kunnskapsbasert policy-utvikling. Man bør altså vurdere effekt av et tiltak eller program før man innfører dette for store grupper.

6.1 Konklusjon delt inn etter type tiltak undersøkt:

For **rafall i videregående**: Viser resultater fra studien til Barth og von Simson at for ungdom som har falt ut av videregående i ung alder har de som kom lengst i studiet før de falt ut høyere sannsynlighet for å fullføre videregående opplæring som voksen enn de som falt av tidlig. Disse funnene må styrkes med flere robuste studier før man kan trekke sikre konklusjoner.

- Det er mange studier som ser på effekten av **yrkesrettet attføring**, i forhold til studier på andre opplæringstiltak er denne typen tiltak overrepresentert.
- Studiene ser oftest på effekter på:
 - Tilknytning til arbeidslivet; eksempelvis antall arbeidsdager eller kun tilknytningen
 - Lønn; timelønn, årslønn
 - Stabilitet i tilknytning til arbeidslivet; eksempelvis uføredager
 - Noen ser på effekt på videre utdanning
 Hvilken vei effektene går er i større grad usikre da flere studier vier forskjellige resultater. De fleste studiene konkluderer i midlertid med at effektene i stor grad skiller seg mellom de ulike programmene innenfor denne type tiltak. Gjennomføring av robuste studier innenfor denne kategorien vil derfor gi sikrere grunn å lene konklusjoner på.
- To studier finner positive effekter av å ta **videregående opplæring** som voksen, både på sannsynligheten til å være i jobb og til ikke å være ufør eller uføretrygdet. Det er for øvrig få studier som estimerer effekter av denne type opplæring og disse studiene er i tillegg ikke-eksperimentelle. Funnene må derfor styrkes med flere robuste studier før man kan trekke sikre konklusjoner.
- For andre **arbeidsmarkedstiltak og AMO-kurs** finner flere studier positive effekter. Studiene estimerer effekter av veldig mange forskjellige former for arbeidsmarkedstiltak og det er vanskelig å konkludere. Også her bør mer robuste studier gjennomføres før man kan trekke sikre konklusjoner.
- Få (eller ingen) studier ser på forskjellen på effekter av **opplæring over internett** og klasseromsopplæring
- Når det gjelder segmentering skiller de fleste studier mellom **kjønn** og mellom forskjellige **aldersgrupper**. Noen studier skiller på deltakere basert på tidligere tilknytning til arbeidsmarkedet.

- En del studier trekker frem at det kan være et skille mellom effekter av opplæring for minoriteter og etnisk norske, men få studier estimerer forskjellen på disse effektene.

6.2 Anbefalinger

- I tillegg vil vi belyse nødvendigheten av å sette i gang flere randomiserte, kontrollerte forsøk innenfor velferdsområdet. Slike studier kan i større grad enn observasjonsstudier estimere effekter av ulike tiltak og dette vil føre til en mer kunnskapsbasert policyutvikling. Blant annet gjennom at man i vurdering av en ny velferdspolitikkk kan måle effekten for mindre grupper før man gjør politikken gjeldende for større grupper. Dette krever større grad av langsiktig tenkning i implementering av nye programmer eller tiltak. Velferdsområdet kan, dersom man gjør de rette tilpasningene, være meget godt egnet for denne typen studier.
- De skandinaviske landene sitter i internasjonal sammenheng på helt unike registerdata. Disse kan hjelpe oss å belyse det samfunnet vi lever i på en langt bedre måte enn ved bruk av kvalitative evalueringer, og kan gi svar på om omfattende policytiltak som det offentlige utvikler og implementerer, har den ønskede og tilsiktede effekten. Dersom det viser seg at de ikke har det bør det offentlige utvikle andre tiltak som man igjen kan se om virker etter hensikt. I enkelte artikler vi har gjennomgått i denne studien og som er bestilt av departementene (såkalt oppdragsforskning), ser vi at tilgangen på registerdata har vært begrenset. Dette gjelder for rapporter utarbeidet av konsulenthuss, samtidig skinner det gjennom at konsulentene har både nødvendig metodekunnskap og kunnskap om hvilke registre som hadde vært optimalt å benytte for å belyse de problemstillingene departementene har bedt dem undersøke.
- Når konsulenthussene må «låne» registerdatasett fra andre studier som var ment å studere andre effekter, er det opplagt at svarene analysene gir ikke blir så gode som de kunne blitt dersom konsulentene hadde fått tilgang på riktige data. For å unngå å få upresise analyser har man i Danmark åpnet opp for at konsulenthuss kan få forskningsrett til registerdata når de arbeider for offentlige myndigheter. Det er vår anbefaling at man vurderer å nærme seg den danske ordningen da dette vil kunne gi flere og bedre evalueringer av offentlige tiltak rettet mot ulike grupper, og at det offentlige på den måten igjen vil sitte igjen med bedre kvalitet og sikrere svar på evalueringer de likevel bestiller.

7. Referanser

- Labour market training in Norway – effect on earnings* (2002) – Oddbjørn Raaum og Hege Torp
- Evaluering av jobbfokus* (2006) – Telemarksforskning
- Samfunnsøkonomisk analyse av Ny sjanse* (2012) – Proba samfunnsanalyse
- The Impacts of Labor Market Policies on Job Search Behavior and Post-Unemployment Job Quality* (2008) – IZA
- NAV-reformen: Flere i arbeid – færre på trygd* (2012) – Ragnhild Camilla Schreiner
- Utfall på arbeidsmarkedet for personer som fullfører videregående utdanning som voksne* (2011) – Proba Samfunnsanalyse
- Arbeidsledighetens varighet over konjunkturforløpet* (2000) – Knut Røed
- Ulike veier gjennom videregående: Hva skjer de neste ti årene?* (2013) – Barth og Simson (ISF)
- Long-term outcomes of vocational rehabilitation programs: Labor market transitions and job durations for immigrants* (2007) - Tyra Ekhaugen
- Norwegian Vocational Rehabilitation Programs: Improving Employability and preventing Disability?* (2008a) – Lars Westlie
- The long-term Impacts of Vocational rehabilitation* (2008b) – Lars Westlie
- The Impacts of Vocational Rehabilitation* (2014) – Simen Markussen og Knut Røed
- Estimating treatment effects for discrete outcomes when responses to treatment vary: an application to Norwegian vocational rehabilitation programs* (2005) Arild Aakvik m.fl.
- Øker arbeidsmarkedstiltak sannsynligheten for at sosialhjelpsmottakere kommer i jobb eller utdanning?* (2014) – Erika Louise Ross (NTNU)
- Omfang av arbeidsmarkedstiltak: Betyr det noe?* (2006) – Harald Dale-Olsen, Marianne Røed og Pål Schøne (ISF)
- Videregående utdanning for voksne – effekter på arbeid og ledighet* (2013) – Vox
- Videregående utdanning for voksne – effekter på mottak av helse relaterte ytelser* (2013) – Vox
- Livslang læring og mobilitet i arbeidsmarkedet* (2013) – NIFU
- Evaluering av arbeidsmarkedstiltak* (2000) – Magne Bråthen
- Do labour market programmes speed up the return to work?* (2006) – Knut Røed og Oddbjørn Raaum
- Effekter av AMO på arbeidsinntekt: Er gevinsten større enn kostnadene?* (2003) – Hege Torp, Oddbjørn Raaum og Tao Zhang
- Aetats kvalifiserings- og opplæringstiltak – En empirisk analyse av seleksjon og virkninger* (2006) – Hardoy, Røed og Zhang
- Effekter av ungdomstiltak – er de noe å skryte av?* (2003) – Inés Hardoy
- Effekten av arbeidsmarkedstiltak på regional arbeidsløyse. Bruk av norske registerdata for perioden 1993-2000* (2003) – SNF
- Basiskompetanse i Posten og Bring* (2013) – Vox
- Evaluering av program for basiskompetanse* (2012) – Proba samfunnsanalyse
- Voksne i grunnskole og videregående opplæring* (2013) – Nova
- Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne: en litteraturstudie* (2011b) – Proba samfunnsanalyse
- Vocational rehabilitation – work qualifications and at work practice, Discussion Paper* (2008) – Inés Hardoy
- Kompetanseutvikling i arbeidslivet: Forskning med implikasjoner for offentlig politikk* (2006) – Anita E Tobiassen, Erik Døving (SNF)
- Kleven, T.A. (2002). *Ikke-eksperimentelle design*. I: T. Lund (red). Innføring i forskningsmetodologi. Oslo: Unipub. forlag
- Lund, T. (2002). *Kvasi eksperimentelle design*. I: T. Lund (red). Innføring i forskningsmetodologi. Oslo: Unipub. forlag
- Shadish, W. R., Cook, T.D & Campbell, D.T (2002): *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Boston: Houghton Mifflin Company
- Systematisk kvalitetsarbejde i voksnes læring – Norden: Nordiska ministerrådet og NVL (2008)
- Evaluering av Program for basiskompetanse i arbeidslivet – Proba samfunnsanalyse (2012)

Tønseth og Tøsse: Voksne, kompetanse og læring, 2001

Kvalitet – hvordan? – Nordisk ministerråd og NVL (2010/2012)

Utredning om forskning på voksnes læring – FAFO (2012)

Vedlegg 1: Intervjuguide benyttet i de kvalitative intervjuene

Informant:	
Kan du fortelle oss litt om din jobb i [navn på institusjon]?	
Hvor ligger ditt ansvar i forhold til opplæringstiltak for voksne?	
Hvilke utfordringer ser du ved å få voksne som står utenfor inn på arbeidsmarkedet?	
Hvordan tror du opplæringstiltak for voksne kan hjelpe ungdom og voksne som har havnet utenfor? Har du noen eksempler på effekter av voksenopplæringen som er dokumentert?	
Vet du om noen relevante artikler som forsøker å måle effekten av tiltak som dette?	
Hva synes du om voksenopplæringen slik den er organisert i dag? Er det hensiktsmessig?	
Hva mener du er det viktigste med voksenopplæringen?	
Eksempler på tiltak?	
Hvilke databaser benytter du når du skal søke opp relevant forskning i forbindelse med din jobb?	
Hvordan få oversikt over litteraturen?	
Hvordan vurdere metodisk kvalitet i denne typen studier?	
Hvordan gjøre erfaringene fra andre land relevante for norske forhold?	

Note: Spørsmålene er ment som et utgangspunkt og i flere av intervjuene ble flere spørsmål som ikke er nevnt her stilt.

Vedlegg 2: Inkluderte og ekskluderte studier i tredje siling