

Therese Saltkjel og Johan Røed Steen

# **Arbeidsrettede tiltak**

## Oversikt og erfaringer fra varehandelen



Therese Saltkjel og Johan Røed Steen

## **Arbeidsrettede tiltak**

Oversikt og erfaringer fra varehandelen

© Fafo 2017

ISBN 978-82-324-0396-7

ISSN 2387-6859

# Innhold

Forord.....	4
Sammendrag .....	5
Summary .....	7
Innledning .....	9
<b>1 Arbeidsrettede tiltak .....</b>	<b>11</b>
Utgangspunkt for tiltak .....	11
Ulike former for arbeidsrettede tiltak.....	14
Omfang av arbeidsrettede tiltak – et situasjonsbilde .....	16
Oppsummering.....	20
<b>2 Virkninger av tiltak – teori og tidligere forskning.....</b>	<b>21</b>
Teoretiske betraktninger .....	21
Tidligere forskning .....	22
Oppsummering.....	25
<b>3 Erfaringer med tiltaksbruk i varehandelen .....</b>	<b>27</b>
Hvorfor tiltak? .....	27
Grunnbemanning og arbeidstid.....	28
Om oppgavene .....	28
Rutiner og kvalitetssikring.....	29
Grunnbemanningen ligger i bunn.....	29
Tillitsvalgtes rolle .....	29
Størrelse betyr noe .....	30
Fordeler med å ta imot deltakere på tiltak .....	30
Ulemper.....	30
Fra tiltak til ordinær jobb? .....	31
Tiltaksbelastning for dagligvarebransjen? .....	31
Oppsummering.....	31
<b>4 Undersøkelse til LOs tillitsvalgtpanel .....</b>	<b>33</b>
Om undersøkelsen .....	33
Omfang .....	34
Involvering av tillitsvalgte .....	35
Oppfølging .....	36
Brukes tiltak etter hensikten?.....	37
Oppsummering.....	41
<b>5 Sammenfatning og diskusjon .....</b>	<b>42</b>
Referanser .....	45
Vedlegg 1 .....	47

# Forord

Denne rapporten omhandler arbeidsrettede tiltak, nyere endringer i tiltaksforskriften (Forskrift om arbeidsmarkedstiltak) og konsekvenser av tiltak. Et sentralt spørsmål er om ordningene har utilsiktede konsekvenser, herunder fortrengning av ordinært ansatte. Rapporten bygger på en gjennomgang av eksisterende forskning samt data fra en spørreundersøkelse blant tillitsvalgte, med 2200 respondenter fra LOs forbund. Det ble utført intervjuer med to tillitsvalgte og en representant fra arbeidsgiversiden, for å utvikle spørsmål til spørreundersøkelsen og gi et lite innblikk i erfaringer med tiltaksbruk i varehandelen. Prosjektet er finansiert av Handel og Kontor Norge.

Therese Saltkjel har hatt hovedansvar for prosjektet. Johan Røed Steen har hatt ansvar for spørreundersøkelsen og kapittel 4, samt slutføring av rapporten. Inger Lise Hansen har bidratt med kvalitetssikring, kommentarer og innspill. Kristin Alsos og Jon Hippe har bidratt med gode innsiktsfulle råd og oppfølging av prosessen frem til ferdig rapport. Takk til Handel og Kontor og Sissel Wedholt for gode innspill og samarbeid i løpet av prosjektet.

Oslo, juni 2017  
Johan Røed Steen

# Sammendrag

Som virkemiddel i innsatsen for arbeidsinkludering finnes en rekke ordninger og tiltak som skal fremme innfasing i arbeidslivet av personer med redusert arbeidsevne eller lav ansettbarhet. Slike arbeidsrettede tiltak omfatter blant annet arbeidspraksis, tilrettelagt arbeid og midlertidig og varig lønnstilskudd. Per januar 2017 deltok i overkant av 80 000 personer i Norge på arbeidsrettede tiltak (se tabell 1.1). Dette inkluderer om lag 60 000 personer med nedsatt arbeidsevne og 20 000 andre arbeidssøkere, som trenger bistand for å få eller beholde et arbeid.

Denne rapporten ser nærmere på hvilke typer arbeidsrettede tiltak som finnes, og hvilke virkninger disse har. Opprettelse av flere tiltaksplasser i ordinære virksomheter, herunder økt satsing på lønnstilskudd, er en sentral del av regjeringens strategi for å lykkes med å få flere i arbeid og aktivitet. Et sentralt spørsmål i rapporten er hvorvidt og i hvilken grad ordningene har utilsiktede konsekvenser, som fortrenkning av ordinært ansatte og misbruk av tiltaksplasser for å spare lønnskostnader. Situasjonen i varehandelen er særlig vektlagt.

Rapporten bygger på en gjennomgang av foreliggende forskningslitteratur samt en spørreundersøkelse til LOs tillitsvalgtpanel. Det ble også gjennomført kvalitative intervjuer med tillitsvalgte og en arbeidsgiver i varehandelen, som utgangspunkt for utforming av spørreundersøkelsen.

## Hovedfunn

Opprettelse av flere tiltaksplasser i ordinære virksomheter, herunder økt satsing på lønnstilskudd, er en sentral del av regjeringens strategi for å lykkes med å få flere i arbeid og aktivitet. I første kapittel presenteres de arbeidsrettede tiltakene og nyere endringer i forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften). Endringene i forskriften peker mot at bruk av tiltak i ordinære virksomheter vil øke fremover. Gjennomgangen av litteraturen (kapittel 2) viser at både norsk og internasjonal forskning peker mot at tiltak i ordinært arbeidsliv, som ligger tett opp mot innholdet i en ordinær stilling, har størst effekt når målet er at deltakeren skal komme i jobb etter endt tiltak. Samtidig ser risikoen for uintenderte konsekvenser og misbruk av tiltakene ut til å være større når tiltaksplasser opprettes i ordinære virksomheter. Tidligere studier viser at fortrenkning av ordinært ansatte, innlåsningseffekter og «overføring» av lønnskostnader til staten ved ansettelse av produktive arbeidstakere på lønnstilskudd er blant de uintenderte effektene arbeidsrettede tiltak kan ha. Kostnadsoverføring og fortrenkning er likevel svært vanskelig å måle empirisk. Fortrenkningseffekter er dokumentert i forskning, blant annet fra Sverige, men foreliggende forskning forteller oss lite om størrelsen på disse effektene i norsk arbeidsliv.

Intervjuene og spørreundersøkelsen (presentert i henholdsvis kapittel 3 og 4) indikerer at slike effekter kan være betydelige, og er verdt å undersøke nærmere. De tillitsvalgte vi intervjuet uttrykker en reell bekymring for fortrenkning av ordinært ansatte, og for at grunnbemanningen holdes lav mens virksomhetene bemanner opp med tiltaksdeltakere. Spørreunder-

søkelsen viser at syv av ti tillitsvalgte i LO-forbundene sier seg helt eller delvis enig i at personer på tiltak utfører arbeidsoppgaver som ellers ville blitt gjort av ordinært ansatte. En tredel av de tillitsvalgte er helt eller delvis enige i at hensikten er å spare lønnskostnader når personer tas inn på tiltak. De tillitsvalgte beskriver dermed praksis som kan ha betydelige fortrenghingseffekter. Det er også svært utbredt at tillitsvalgte ikke blir inkludert i drøftinger om å ta inn deltakere på tiltak. Over halvparten av de tillitsvalgte svarer at de i liten eller svært liten grad blir involvert i slike beslutninger.

Varehandelen har særlige forutsetninger for å være en inkluderingsarena og bidra til at personer som av ulike grunner er i en vanskelig posisjon på arbeidsmarkedet, kan komme i arbeid og/eller beholde en plass i arbeidslivet (Nergaard & Steen-Jensen 2017). Tilgjengelig statistikk fra NAV tyder på at bransjen er overrepresentert når det gjelder antall deltakere på tiltak som gjennomføres i ordinært arbeidsliv. Samtidig er det trekk ved varehandelen som høy andel midlertidige stillinger, små stillingsbrøker, utbredt ufrivillig deltid, relativt lavt lønnsnivå og høy turnover som kan gjøre bransjen mindre egnet som tiltaksarena. Varehandelen er også en sektor hvor mange med lav utdanning vil ha mulighet for jobbe uavhengig av tiltak, og våre funn antyder at fortrenghingseffektene kan være større enn i resten av arbeidslivet. Handel og Kontors organisasjonsområde utmerker seg negativt i spørreundersøkelsen, med en signifikant høyere andel av tillitsvalgte som sier seg helt enig i at personer på tiltak utfører arbeidsoppgaver som ellers ville blitt gjort av ordinært ansatte, lavere andel som er helt uenige i at hensikten er å spare lønnskostnader, og lavere andel tillitsvalgte som blir inkludert i drøftinger.



# Summary

## **Employment schemes. Overview and experiences from the retail trade**

As part of the effort to further inclusion in the labour market, a variety of measures and schemes exist to help individuals with reduced work capacity or employability find employment. Such employment schemes include work training, facilitated work and various wage subsidies. Per January 2017, there were more than 80 000 participants in such employment schemes in Norway. This includes 60 000 participants with reduced work capacity and 20 000 other jobseekers, in need of assistance to acquire or retain employment.

This report provides an overview of the various types of employment schemes and examines the effects of such schemes. A central part of the Government's strategy of inclusion in the labour markets is to increase the use of employment schemes using positions in regular companies and organisations, such as work training in ordinary companies. A main question addressed in this report is whether and to what extent employment schemes have unintended consequences, such as regular employees being displaced (substitution effects) or employers exploiting the schemes to save wage expenses. Special attention is paid to the situation in the retail trade.

The report is based on a literature review and a survey of trade union representatives, with 2200 respondents from LO-affiliated unions. Additionally, three qualitative interviews were conducted with trade union representatives and an employer in the retail trade, with the aim of acquiring contextual information useful to the development of the questionnaire.

## **Main findings**

An increase in the use of employment schemes, including additional work training positions in ordinary companies, is a central part of the Government's strategy for labour marked inclusion. In light of recent changes to regulations pertaining employment schemes, proliferation of the use of such measures in ordinary companies can be expected to continue. Both Norwegian and international research suggests that employment schemes that closely resemble regular employment are most efficient, when the objective of the scheme is subsequent regular employment. However, such schemes also seem to entail a higher risk of unintended consequences and misuse. Previous studies have shown that displacement of regular employees, lock-in effects and transfer of wage costs to the state (e.g. receiving wage subsidies for productive workers) are among the possible unintended consequences of utilizing ordinary companies in employment schemes. Both transfer of costs and displacement effects are very hard to measure empirically, however. Displacement effects have been demonstrated in research, including in Swedish studies, but the currently available data can tell us little about the size of such effects in Norwegian working life.

Our survey and qualitative interviews (presented in chapters 3 and 4) indicate that such effects may be significant and thus warrants further study. Union representatives interviewed express genuine concern for displacement of regular employees and the risk that permanent staff is kept at an artificially low level because (short term) excess need for labour can be covered by participants in employment schemes. The survey shows that seven out of ten union

representatives at the workplace level in LO-affiliated unions agree, completely or partly, that participants in labour market schemes work with tasks that otherwise would be done by regular employees. One in three union representatives agree, completely or partly, that cutting wage costs is the intention when the company offers work training or other labour market inclusion measures. Union representatives thus describe practices with potentially significant displacement effects. Furthermore, more than half of the surveyed trade union representatives in companies that offer positions for work training or other employment schemes are not consulted when such decisions are made.

Available statistics from NAV indicates that the retail trade is overrepresented in terms of the number of participants in labour market schemes in ordinary companies. The retail trade is especially well suited as an arena for labour market inclusion for various reasons, and is considered invaluable in the effort to employ those that, for various reasons, are marginalized on the labour market (Nergaard & Steen Jensen 2017). On the other hand, retail trade has a high proportion of temporary employment, low-hour contracts, involuntary part-time work and high turnover; traits that are less favorable for effective labour market inclusion. Being a sector where many low-skilled workers can find a job without the help of employment schemes, retail trade may also be particularly vulnerable for displacement effects. Our survey finds that union representatives from The Norwegian Union of Commerce and Office Employees (HK) are consistently more negative than representatives for other LO affiliated unions: A significantly higher proportion agree that participants in employment schemes do work which would otherwise be done by a regular employee; a significantly lower proportion disagree with the notion that cutting wage costs is the reason employers have for offering work training or other labour market inclusion measures; and a lower proportion of the trade union representatives are consulted when such decisions are made.

# Innledning

Deltakelse i arbeidslivet er avgjørende for å sikre velferd, både for den enkelte og for samfunnet. Personer som av ulike grunner har problemer med å få innpass på det regulære arbeidsmarkedet, skal få bistand til å finne seg en egnet jobb. Det er tverrpolitisk enighet om at vi skal ha et inkluderende arbeidsliv, med plass til alle. Arbeid til alle innebærer at også personer som på grunn av funksjonsnedsettelse, helsemessige årsaker eller språkproblemer står utenfor arbeidsmarkedet, skal inkluderes i arbeidsmarkedet (Stjernø & Øverby 2012). En aktiv arbeids- og velferdspolitikkk skal sørge for at flest mulig kan bidra i arbeidslivet. Arbeidsmarkedstiltak, også kalt arbeidsrettede tiltak, er et sentralt virkemiddel for å oppnå dette.

Opplæring og kvalifisering er ofte nødvendig for at personer som står utenfor arbeidsmarkedet kan komme i jobb. Derfor er en hovedstrategi for å inkludere de som står utenfor arbeidsmarkedet nettopp å bidra med å kvalifisere dem, slik at de kan konkurrere i det ordinære arbeidsmarkedet (Norvoll & Fossetøl 2010). Slik kvalifisering har i norsk sammenheng hovedsakelig foregått utenfor det ordinære arbeidslivet, gjennom kurs, trening eller i skjermede virksomheter (Spjelkavik 2016). Det har imidlertid vært økt oppmerksomhet rettet mot den opplæringen og kvalifiseringen som skjer i det ordinære arbeidslivet, og det er fra myndighetenes side et klart ønske om at mer av tilretteleggingen for de som står utenfor skal foregå i virksomheter i det vanlige arbeidslivet. I den offentlige utredningen *Arbeidsrettede tiltak* fra 2012 (NOU 2012: 6) var økt bruk av ordinært arbeidsliv for å inkludere utsatte grupper fremhevet som et sentralt tiltak. I den norske arbeidsmarkedspolitikken vektlegges derfor nå bruk av vanlige arbeidsplasser fremfor skjermede virksomheter og kurs. Regjeringens hovedstrategi for å lykkes med å få flere i arbeid og aktivitet, er å opprette flere og bedre tiltaksplasser i det ordinære arbeidslivet, herunder økt satsing på lønnstilskudd (Arbeids- og sosialdepartementet 2015, s. 2). Denne satsingen på arbeidsrettede tiltak er nært knyttet til arbeidslinja i sosialpolitikken, som innebærer at velferdsytelser utformes slik at de stimulerer folk til å arbeide fremfor å leve på passive stønader, som trygd eller sosialhjelp.

De ulike arbeidsmarkedstiltakene har et felles mål i å inkludere flest mulig i arbeidslivet. For å lykkes med dette er det en forutsetning at tiltakene bidrar til å øke den samlede yrkesdeltakelsen – altså ikke bare at deltakere på tiltak kommer i jobb, men at de i hovedsak kommer i tillegg til, og ikke erstatter, ordinært ansatte. Det er med andre ord avgjørende at tiltaksdeltakere ikke fortrenger ordinært ansatte på en slik måte at disse ender utenfor arbeidslivet, eller at tiltaksdeltakere fyller stillinger som ellers ville gått til andre arbeidssøkere. Det er dokumentert i både internasjonal og norsk forskning at tiltak som gjennomføres i ordinært arbeidsliv, ser ut til å være mest effektivt hvis målet er at deltakeren skal gå over i en ordinær jobb (se Proba 2011; Schafft & Spjelkavik 2014; Spjelkavik 2016). Økt bruk av slike tiltak er et satsingsområde i dagens norske arbeids- og velferdspolitikkk. Samtidig er det slike tiltak som har størst potensial til å fortrenge ordinære arbeidstakere. Tiltaksdeltakere som plasseres i ordinære virksomheter, jobber side om side med ordinært ansatte og lærer å utføre arbeidsoppgaver som ellers gjøres av disse. Dette er en klar fordel for effektiv inkludering, men skaper også muligheter for at tiltakene kan utnyttes til å skaffe billig arbeidskraft.

Denne rapporten undersøker følgende problemstilling: *Hvilke arbeidsrettede tiltak finnes, og hvilke virkninger har tiltakene?* Et sentralt spørsmål er i hvilken grad ordningene har utilsiktede

konsekvenser, som fortregning av ordinært ansatte og misbruk av tiltaksplasser for å spare lønnskostnader. Situasjonen i varehandelen er særlig vektlagt. Intervjuene er gjort i varehandelen, og det er så langt det er mulig delt inn etter næring i de statistiske beskrivelsene.

I første kapittel presenteres de arbeidsrettede tiltakene og nyere endringer i forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften). Kapittel to går nærmere inn på ulike teoretiske betraktninger og tidligere forskning knyttet til intenderte og uintenderte virkninger av arbeidsrettede tiltak. I kapittel tre belyses konkrete erfaringer med arbeidsrettede tiltak basert på intervjuer med tillitsvalgte og en arbeidsgiverrepresentant i varehandelen. I kapittel fire presenteres resultatene fra spørreundersøkelsen til LOs tillitsvalgtpanel. I siste kapittel presenteres en sammenfatning av resultatene i studien og en diskusjon av resultatene i lys av problemstillingen.

# 1 Arbeidsrettede tiltak

Arbeidsrettede tjenester og tiltak skal bidra til at den enkelte øker sin mulighet til å få eller beholde arbeid (NOU 2012: 6, 45). Innenfor arbeids- og velferdspolitikken i Norge har det gjennom flere år vært en dreining mot økt vektlegging av individuell oppfølging, for å få flere til å komme inn og/eller bli værende i arbeid (arbeidsrettet aktivitet), og som del av dette også vektlegging av tidlig innsats (Meld. St. 33 (2015-2016); NOU 2012: 6, s. 41). Eksempler er tidligere og tettere oppfølging av sykmeldte, innføring av kvalifiseringsprogrammet i 2007, og innføring av arbeidsavklaringsstønad (AAP) i 2010. I 2010 ble det også innført en ny ordning med rett til arbeidsevnevurdering, som ga flere grupper mulighet til å bli vurdert for arbeidsrettede tiltak (NOU 2012: 6). Gruppen som i dag deltar på arbeidsrettede tiltak, er svært sammensatt. Noen har langvarige helsemessige utfordringer av fysisk eller psykisk karakter, andre har stått lenge utenfor arbeidslivet på grunn av sosiale forhold. Atter andre når ikke opp i konkurransen om de ledige jobbene på grunn av lite eller mangelfull arbeidserfaring. Det er dermed stor variasjon i behovet for bistand blant personer som er i kontakt med Arbeids- og velferdsforvaltningen. Noen vil ha behov for bistand en kort periode før de kommer i ordinært arbeid, mens andre vil ha behov for en kjede med mer omfattende tiltak som til slutt kan lede frem til en hel- eller deltidsstilling i ordinært arbeidsliv. For enkelte vil en stilling uten offentlige tilskudd kanskje ikke være aktuelt, på grunn av varig nedsatt arbeidsevne, helsemessige eller sosiale utfordringer.

I dette kapitlet presenteres en oversikt over hvilke arbeidsrettede tiltak som finnes, og de nyeste endringene. I gjennomgangen vektlegges tiltakene som gjennomføres helt eller delvis i ordinært arbeidsliv. Ved hjelp av tilgjengelig data fra NAV belyses også omfanget av tiltaksbruken.

## Utgangspunkt for tiltak

Alle som henvender seg til NAV, og som ønsker eller trenger det, skal få vurdert sitt behov for bistand fra NAV. Dette innebærer rett til en behovs- eller arbeidsevnevurdering. På bakgrunn av en slik vurdering kan NAV gi tilbud om tiltak, dersom dette er nødvendig og hensiktsmessig for å hjelpe personen til å komme i arbeid.

Deltakelse i tiltak skal være tilpasset den enkeltes forutsetninger og behov. Ifølge forskrift om arbeidsmarkedstiltak § 1-3 heter det at deltakelse i tiltak bør være «nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid». Visse grupper skal prioriteres ved inntak til arbeidsrettede tiltak. Dette gjelder personer med nedsatt arbeidsevne, langtidsledige, ungdom, langtidsmottakere av sosialhjelp og innvandrere fra land utenfor EØS-området, herunder nyankomne innvandrere under introduksjonsprogrammet.<sup>1</sup> I

---

<sup>1</sup> Introduksjonsprogrammet er individuelt tilpasset kvalifiseringsprogram på fulltid. Det skal styrke mulighetene for deltakelse i yrkes- og samfunnsliv for innvandrere, samt styrke deres økonomiske selvstendighet. Hoved-

2017 er det planlagt at det i gjennomsnitt per måned skal være om lag 75 000 deltakere på arbeidsmarkedstiltak. Av disse er om lag 17 000 beregnet for arbeidssøkere og om lag 58 000 plasser for personer med nedsatt arbeidsevne.<sup>2</sup>

NAVs arbeidsevnevurdering er utgangspunktet for å definere om en person har nedsatt arbeidsevne eller ikke (NOU 2012: 6, s. 65). Nedsatt arbeidsevne benyttes i dag om personer som har sykdom, skade, lyte eller andre hindringer og som har behov for oppfølging fra NAV for å få eller beholde et arbeid. En arbeidsevnevurdering skal være en skriftlig vurdering av personens muligheter for å komme i arbeid, hva slags arbeid som er målet, behov for bistand, hvorvidt og eventuelt hvor mye arbeidsevnen er nedsatt og aktuell bistand. Som oftest baseres tiltak på en gjennomført arbeidsevnevurdering. Nedsatt arbeidsevne kan skyldes både helsemessige og sosiale forhold. Arbeids- og velferdsetaten (NAV) *kan* kreve at brukeren skal gjennomgå en behovs- eller arbeidsevnevurdering. Personer som søker arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsprogram<sup>3</sup> eller uføretrygd, må alltid gjennomføre en arbeidsevnevurdering.<sup>4</sup> Personer som blir definert som å ha nedsatt arbeidsevne, kan ha behov for medisinsk behandling eller andre typer tiltak før arbeidsrettede tiltak er aktuelt.

Under ser vi nærmere på hvordan forskjellige behov gir utgangspunkt for ulike løp, som kan inkludere blant annet arbeidstrening, opplærings tiltak eller formidlingsrettede tiltak.

### **Forskjellige behov og forløp**

For mange vil ulike former for arbeidstrening eller tiltak i ordinær virksomhet være aktuelt. Generelt kan vi si at det gjelder to hovedgrupper: 1) arbeidssøkere som trenger bistand for å komme i arbeid, og 2) personer med vurdert nedsatt arbeidsevne. Når det gjelder den siste gruppen er det ofte snakk om mer omfattende tiltak. For deltakerne i kvalifiseringsprogrammet vil det være en mer omfattende innsats og oppfølging som kan inkludere både helserelaterte tiltak, opplæring og arbeidstrening. For en langtidsledig uten nedsatt arbeidsevne kan det være viktigst å bidra til at personen får prøvd seg og vist hva hun eller han kan på en ordinær arbeidsplass, ved hjelp av for eksempel lønnstilskudd.

Tildeling av arbeidsrettede tjenester skal gjøres ut fra behov. Tiltaksbrukerne er en heterogen gruppe med ulike bistandsbehov og dermed ulike mulige tiltaksforløp. Personer med nedsatt arbeidsevne vil ha større behov for arbeidsrettet bistand enn andre arbeidssøkere (NOU 2012: 6, s. 66). Figur 1.1 viser mulige (men ikke uttømmende) tiltaksforløp (NOU 2016: 6, s. 46). Både arbeidsledige, langtidssyke, langtidssosialhjelpsmottakere som deltar på kvalifiseringsprogram, personer som mottar arbeidsavklaringsstønad, ungdom uten skole eller

---

innholdet i programmet er opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og tiltak som forbereder til videre opplæring eller jobb.

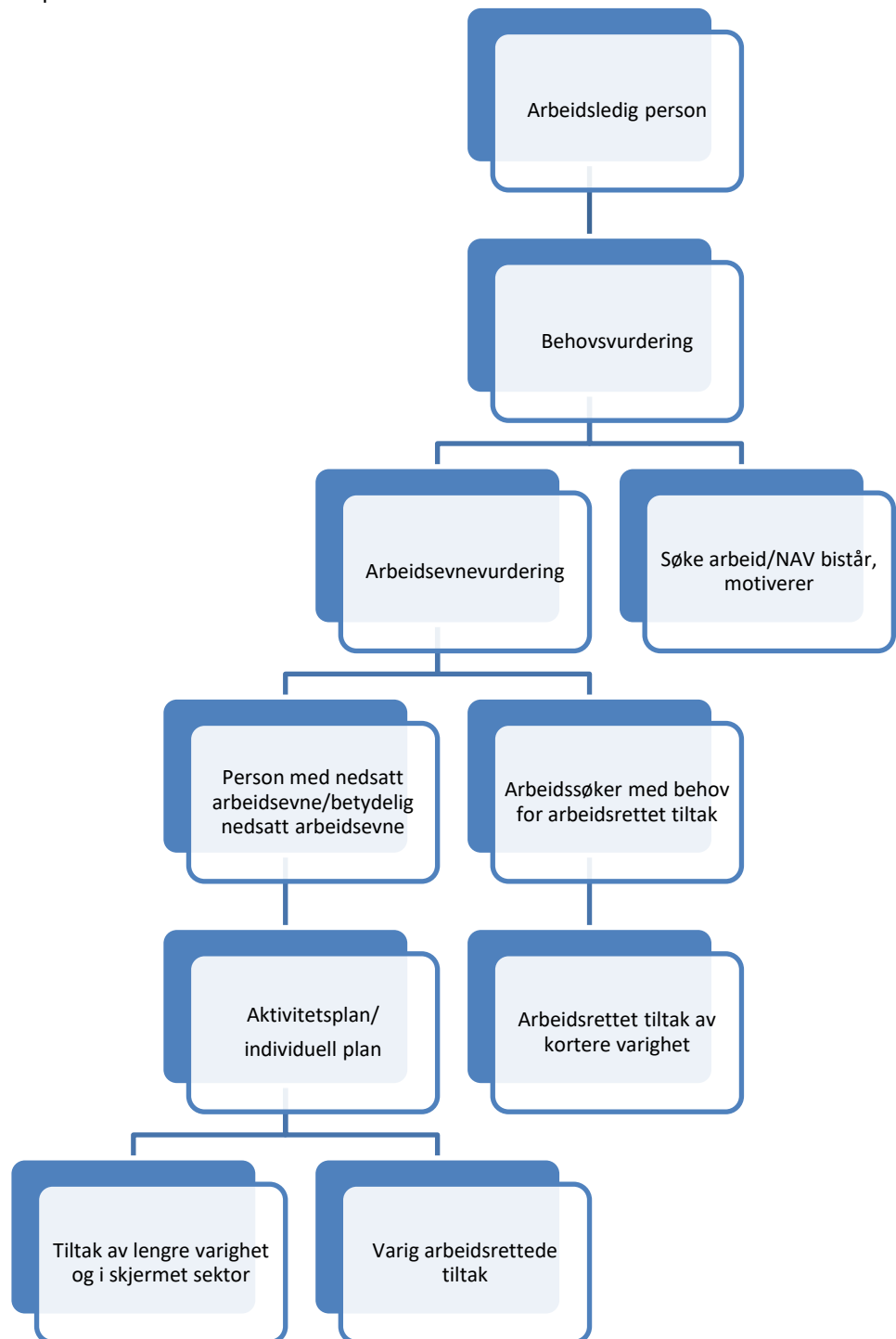
<sup>2</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmarked-og-sysselsetting/innsikt/arbeidsmarkedstiltak/id86897/> Se tabell 1.1 for registrerte deltakere per januar 2017.

<sup>3</sup> Kvalifiseringsprogrammet, med tilhørende kvalifiseringsstønad, retter seg mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden. Dette gjelder i stor grad personer som uten et slikt program ville vært avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder.

<sup>4</sup> <https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Oppfolging+og+tiltak+for+a+komme+i+jobb/Oppfolging+fra+NAV/Arbeidsevnevurdering>.

jobb kan ha behov for kortere arbeidsrettet bistand, eventuelt mer omfattende bistand av lengre varighet for å få og beholde arbeid.

Figur 1.1 Ulike behov og forløp - arbeidsrettede tiltak



## Ulike former for arbeidsrettede tiltak

For å skape bedre forståelse for innhold og formål kan de arbeidsrettede tiltakene deles inn i tidligfasetilaktak, opplæring, arbeidspraksis og formidlingsrettede tiltak (NOU 2012: 6, s. 50). *Tidligfasetilaktakene* har som formål å avklare brukerens behov for bistand på et tidlig tidspunkt.<sup>5</sup> Tidligfasetilaktakene omfatter: avklaring, arbeidsforberedende trening og arbeidsrettede helse-tilbud. *Opplæringstilaktakene* omfatter både kurs (AMO) og ordinær utdanning, samt bedriftsin-tern opplæring. *Arbeidspraksis* omfatter arbeidstrening og tilrettelagt arbeid. Til slutt inngår tiltakene mentor, oppfølgingstilaktak, midlertidig og varig lønnstilskudd i kategorien *formidlings-rette*de tiltak. Under presenteres et utvalg av de mest brukte tiltakene, som helt eller delvis gjennomføres i det ordinære arbeidslivet:

- Tiltaket *avklaring* er et tidligfasetilaktak. Målgruppen er personer som har behov for «en mer omfattende avklaringsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby» og hvor dette gjennomføres ute på en arbeidsplass for å få en bedre forståelse av personens arbeidsevne og eventuelle tilretteleggingsbehov. Tiltaket har en varighet på 4 til maksimalt 12 uker.
- Det nye tiltaket *Arbeidsforberedende trening* (AFT) trådte i kraft 1. oktober 2016 og skal gi arbeidsrettet opplæring og utprøving. Målgruppen for tiltaket er personer som har fått arbeidsevnen nedsatt og har sammensatte behov for bistand, med særlig behov for tilrettelegging og tett oppfølging på grunn av helsemessige og sosiale problemer. Tiltaket erstatter tidligere arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) og kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA). Formålet med tiltaket er utprøving av arbeidsevnen og styrking av muligheten til å komme i arbeid. I regjeringens høringsnotat (Arbeids- og sosialdepartementet 2015) blir det vektlagt at det utvikles et tett samarbeid med lokalt næringsliv for å oppnå økt bruk av ordinært arbeidsliv som arena for arbeidstrening og opplæring. Tiltaket har en varighet på inntil to år.
- *Arbeidstrening* er et nytt tiltak fra januar 2016. Dette erstatter et av de vanligste tiltakene, arbeidspraksis i ordinær virksomhet. Den dokumenterte effekten av arbeidspraksis for overgang til arbeid ble vurdert som å være svak (Prop. 39 L (2014–2015), s. 76). I det nye tiltaket stilles det sterkere krav til at formålet med tiltaket presiseres, det skal planlegges bedre og det skal være tydeligere krav til oppfølging av deltakeren mens han eller hun er i arbeidstrening. Målgruppen er ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne, og tiltaket retter seg særlig mot deltakere med lite eller mangelfull erfaring fra arbeidslivet. Dette kan for eksempel være ungdom, nyankomne innvandrere og langtidsledige. Tiltaket skal være en introduksjon til arbeidslivet og skal alltid foregå i ordinært arbeidsliv. Arbeidsgiver har ansvar for tilpassede og varierte arbeidsoppgaver og for nødvendig oppfølging på arbeidsplassen. Varigheten på tiltaket skal tilpasses den enkelte ut fra mulighetene på arbeidsmarkedet, og er inntil ett år. For personer med nedsatt arbeidsevne kan tiltaket forlenges i ytterligere syv måneder. Opprettelse av en arbeidstreningsplass skal være drøftet med de ansattes representanter i virksomhetene.

---

<sup>5</sup> Gjennomgangen av tiltak er basert på tilgjengelig informasjon fra NAV.no, tiltaksforskriften og Regjeringens høringsnotat; «Forslag til forenklinger og endringer i regelverket om arbeidsmarknadstilaktak» (Arbeids- og sosialdepartementet 2015) og utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsmarknadstilaktak (Arbeids- og velferdsdirektoratet).



- *Midlertidig lønnstilskudd* gis til arbeidsgivere som ansetter personer som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Ordningen erstatter det som tidligere kaltes tidsbegrenset lønnstilskudd. Målet med endringen var å øke bruken av midlertidig lønnstilskudd (Arbeids- og sosialdepartementet 2015, s. 4). I den nye ordningen kan lønnstilskudd også gis til arbeidsgivere som beholder arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne som står i fare for å falle ut av arbeidslivet etter tolv måneder med full eller gradert sykmelding. Varighet er inntil ett år, og inntil tre år for brukere med nedsatt arbeidsevne. Tilskuddet skal ikke kompensere for redusert arbeidstid. Midlertidig lønnstilskudd kan maksimalt utgjøre 50 prosent av refusjonsgrunnlaget. Endringen i lønnstilskuddet innebærer en økning fra 60 prosent av lønnskostnadene til 75 prosent for personer med nedsatt arbeidsevne. I regjeringens høringsnotat vektlegges forskning som viser at lønnstilskudd kan ha positiv effekt på den enkeltes jobbsjanser og lønn (Arbeids- og sosialdepartementet 2015, s. 3). Regjeringen legger til grunn at bruk av midlertidig lønnstilskudd kan bidra til at personer med usikre forutsetninger på arbeidsmarkedet i større grad blir i stand til å konkurrere om jobber med personer som har bedre utsikter til jobb. Regjeringen legger også vekt på at oppfølgingen av den som deltar på tiltaket må intensiveres for å sikre at flere får fast arbeid.
- *Varig lønnstilskudd* gis til arbeidsgivere for å øke muligheten for arbeid for personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne og å forebygge uføretrygd. *Varig lønnstilskudd* erstatter forsøksordningen Tidsbestemt lønnstilskudd (TULT). Tiltaket tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA) ble erstattet med varig lønnstilskudd fra januar 2016. Målgruppen for varig lønnstilskudd skal være personer som har varig nedsatt arbeidsevne av helsemessige og sosiale årsaker. Dette kan inkludere personer som har fått gradert eller hel uføretrygd. Tilskuddet skal kompensere for lavere produktivitet hos arbeidstaker. Det legges opp til at dette skal være et rekrutteringstiltak og gis til arbeidsgivere som ansetter personer med varig nedsatt arbeidsevne. Dette for å redusere muligheten for at arbeidsgivere skyver kostnadene med tilrettelegging for egne ansatte over på det offentlige (Arbeids- og sosialdepartementet 2015, s. 7). Tidsbegrensede tiltak, som midlertidig lønnstilskudd og andre virkemidler, skal være prøvd eller vurdert før en kan få varig lønnstilskudd. I høringsnotat om forenklinger og endringer i regelverket om arbeidsmarkedtiltak blir det lagt til grunn at det er vist at arbeidsgivere i stor grad har benyttet TULT som et fastholdingstiltak, og i en del tilfeller i forbindelse med at arbeidstakere fikk redusert arbeidstid (Arbeids- og sosialdepartementet 2015). Dette er ikke er i tråd med ordningen. Opprettelse av arbeidsplasser med lønnstilskudd skal drøftes med tillitsvalgte i virksomheten, der dette er mulig. Varig lønnstilskudd kan maksimalt utgjøre 75 prosent av refusjonsgrunnlaget det første året, og 67 prosent av refusjonsgrunnlaget de påfølgende årene.

I figur 1.2 (vedlegg 1) gis en mer utfyllende oversikt over tiltakene, målgruppe, hva tiltakene omfatter, målsetting, varighet, nyere endringer og oversikt over omfang per januar 2017. Fremstillingen tar utgangspunkt i Haavorsen og Hernes (2010, s. 144–147) og er oppdatert for å reflektere dagens regelverk. Noen av tiltakene, som for eksempel arbeidstrening og lønnstilskudd, gjennomføres i sin helhet i ordinært arbeidsliv. Videre gjennomføres mange av tiltakene delvis i ordinært arbeidsliv. Figuren viser blant annet at det i januar 2017 var 15 966 personer som har arbeidstrening i ordinær virksomhet, 11 703 personer på oppfølging, 5736 personer som var ansatt med midlertidig lønnstilskudd og 2265 med varig lønnstilskudd.

Tiltakene beskrevet ovenfor vil i ulik grad kunne ha utilsiktede konsekvenser. Tidligfasetil-takene, som avklaring, har en målgruppe og varighet som gjør at tiltaksdeltakerne i liten grad vil kunne erstatte ordinært ansatte. Det samme gjelder til dels opplæringstiltakene, som i mindre grad innebærer at det utføres arbeid som også blir gjort eller ville blitt gjort av ordinært ansatte. Ambisjonen om økt bruk av ordinært arbeidsliv som arena for arbeidstrening og opplæring kan likevel tenkes å endre dette noe, særlig i tilfeller der slike tiltak brukes over lengre tid. Arbeidspraksistiltakene, som arbeidstrening og tilrettelagt arbeid, vil i større grad ha mulige utilsiktede konsekvenser. Arbeidet som utføres vil i en del tilfeller være oppgaver som ellers ville blitt gjort av ordinært ansatte. Målgruppen, eksempelvis for arbeidstrening, inkluderer ordinære arbeidssøkere. Dermed oppstår det en mulighet for at deltakere på tiltak utkonkurrerer andre arbeidssøkere i kraft av tilskuddet fra NAV (dvs. en substitusjonseffekt, se kap. 2). Formidlingstiltak, som fast og midlertidig lønnstilskudd, kan ha positiv effekt på den enkeltes jobbsjanser og lønn. Midlertidig lønnstilskudd kan, som myndighetene legger til grunn, bidra til at personer med usikre forutsetninger på arbeidsmarkedet blir bedre i stand til å konkurrere om jobber med personer som har bedre utsikter til jobb. Nettopp dette konkurransefortrinnet kan samtidig ha en uønsket effekt, dersom tiltaksdeltakere i stedet utkonkurrerer personer som blir stående utenfor eller skjøvet ut av arbeidsmarkedet.

## **Omfang av arbeidsrettede tiltak – et situasjonsbilde**

I NAVs tiltaksstatistikk skilles det administrativt mellom arbeidssøkere på tiltak og personer med nedsatt arbeidsevne (og andre tiltaksdeltakere). Ifølge NAV.no regnes arbeidssøkere som: «personer som søker arbeid ved NAV og som er tilgjengelige for det arbeidet som søkes»<sup>6</sup>. I praksis innebærer dette at de som har meldt seg eller fornyet meldingen innenfor de siste to ukene, regnes som arbeidssøkere. Betegnelsen «arbeidssøkere» henviser i NAVs statistikk til summen av helt ledige, delvis ledige, arbeidssøkere på tiltak og andre arbeidssøkere.

Det var i alt 80 512 deltakere på tiltak i januar 2017. Av disse var 20 244 arbeidssøkere og 58 144 var personer med nedsatt arbeidsevne. I gjennomsnitt i 2016 var 57 590 personer med nedsatt arbeidsevne på tiltak. Det er noe flere menn enn kvinner blant tiltaksdeltakerne. I januar 2017 var det 39 792 kvinner og 40 720 menn, hvorav 28 939 kvinner og 29 205 menn hadde nedsatt arbeidsevne (data ikke vist). Tabell 1.1 gir en oversikt over omfanget av tiltaksdeltakere etter hovedgruppe tiltak i januar 2017. Arbeidspraksis er den hovedgruppen som flest tiltaksdeltakere deltar på, både blant personer med nedsatt arbeidsevne og arbeidssøkere, etterfulgt av opplæringstiltak. I hovedgruppen arbeidspraksis er flest deltakere på tiltaket arbeidstrening (jfr. figur 1.2).

---

<sup>6</sup> <https://www.nav.no/1073745818/om-statistikken-arbeidss%C3%B8kere?kap=4>.

Tabell 1.1 Antall deltakere i arbeidsrettede tiltak (hovedgruppe) - januar 2017.

	Alle	Nedsatt arbeidsevne	Arbeidssøkere	Andre*
<b>I alt</b>	80 512	58 144	20244	2124
<b>Arbeidspraksis</b>	23 603	15 739	7643	167
<b>Tilrettelagt arbeid</b>	10 487	10 487	-	-
<b>Lønnstilskudd</b>	8 589	5819	2458	312
<b>Opplæring</b>	18 344	13 278	4974	92
<b>Avklaringstiltak</b>	2 793	2046	424	323
<b>Oppfølging</b>	14 965	9 984	4565	416
<b>Tilrettelegging</b>	615	105	-	510
<b>Arbeidsrettet rehabilitering</b>	870	567	-	303
<b>Jobbskaping og egenetablering</b>	246	65	180	**

Kilde: NAV.no

\* Omfatter jobbskiftesøkere som er i arbeid og som søker ny jobb ved å registrere seg hos NAV, skoleelever/studenter som søker jobb i forbindelse med ferie fra eller samtidig med skolegang/studier, men som har skolegang/studier som hovedaktivitet, samt egenetablerere med dagpenger som er under etablering av egen virksomhet. Kilde: NAV.no.

\*\*I henhold til statistikkloven §2-6 erstatter NAV verdier i celler hvor tallene er mindre enn 4.

## Tiltak i varehandelen

For å belyse problemstillingen ønsket oppdragsgiver å undersøke arbeidsrettede tiltak etter næring, med særlig henblikk på situasjonen i varehandelen. I kontakt med NAV statistikk fikk vi opplyst at en kobling mellom tiltak og aktuell næring (sannsynligvis) ville være mulig for noen typer tiltak, men ikke alle. Resultatet i tabell 1.2 inneholder derfor tiltak som 1) er mulig å koble etter næring, og 2) gjennomføres i ordinært arbeidsliv; herunder arbeidsforberedende trening, arbeidspraksis i ordinær virksomhet, arbeidstrening, AAP som lønnstilskudd, midlertidig, tidsbegrenset, tidsubegrenset og varig lønnstilskudd samt varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet. Kategoriseringen refererer til Norsk standard for næringsgruppering (SN2007) (Statistisk sentralbyrå 2007). I oversikten inngår NACE kode 45 (handel, reparasjon av motorvogn) og 46 (agentur-engroshandel) og NACE 47 (detaljhandel) i én samlet kategori.

Resultatet i tabell 1.2 inkluderer 25 425 deltakere på tiltak i gruppene arbeidssøkere på tiltak og personer med nedsatt arbeidsevne på tiltak. Til sammenlikning viser tabell 1.1 at i alt 80 512 deltakere deltok på tiltak i januar 2017. Dette betyr at resultatene i tabellen ikke gir et samlet bilde. Resultatene indikerer likevel at blant de valgte tiltakene (som det lyktes å koble) er varehandelen en forholdsvis hyppig brukt arena for tiltak: 6159 av de 25 425 tiltaksplassene som dekkes i tabellen, er i varehandelen. Varehandelen står altså for 24 prosent av tiltaksplassene talt opp. Varehandelen sysselsetter til sammenlikning om lag 14 prosent av arbeidsstyrken.<sup>7</sup>

Tabell 1.3 viser, med de samme begrensningene som i tabell 1.2, personer som har avsluttet arbeidsrettede tiltak i løpet av 2015 og deres status seks måneder etter, etter næring. Resultatene indikerer at forholdsvis mange som har deltatt på tiltak i varehandelen er arbeidstakere/arbeidstakere med ytelse fra NAV seks måneder etter. Resultatene i tabellen må ikke forveksles med effekten av selve tiltaket, men beskriver utfallet for personer som har deltatt på tiltaket.

<sup>7</sup> Kilde: SSBs strukturstatistikk. Varehandel, definert som NACE 45-47, sysselsatte 385 150 personer i 2015. Arbeidsstyrken samme år var på 2 772 000 personer (AKU).

Tabell 1.2 Tiltak etter næring. Årsgjennomsnitt 2016.

	AAP som lønnstilskudd	Arbeidsforberedende trening	Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	Arbeids- trening	Midlertidig lønnstilskudd	Tidsbegrenset lønnstilskudd	Tids- ubegrenset	Varig lønns- tilskudd	VTA i ordinær virksomhet	Sum
Jordbruk, skogbruk og fiske	0	0	42	128	61	15	9	8	50	311
Olje- og gassutvinning	0	0	1	2	0	0	0	0	0	3
Bergverksdrift og utvinning	0	0	4	13	20	5	3	7	2	55
Industri	18	0	158	456	386	115	155	130	67	1485
Elektrisitet, vann og renovasjon	3	0	27	83	51	15	21	17	10	228
Bygge og anleggs- virksomhet	24	0	197	603	523	129	96	80	49	1701
Varehandel, reparasjon av motorvogner	104	0	1002	2964	1039	268	231	200	351	6159
Transport og lagring	10	0	75	227	185	55	41	32	19	645
Informasjon og kommunikasjon	16	0	74	215	120	22	45	29	9	530
Overnattings- og serveringsvirksomhet	16	0	134	493	203	42	37	28	39	993
Finansiering og forsikringsvirksomhet	1	0	9	24	15	3	11	7	1	70
Omsetning og drift av fast eiendom	5	0	22	80	58	21	7	8	9	210
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	33	0	116	336	219	55	47	32	14	852
Forretningsmessig tjenesteyting	29	0	123	391	220	47	46	38	40	934
Off.adm., forsvar, sosialforsikring	17	0	271	629	138	44	143	103	143	1487
Undervisning	43	0	387	793	138	52	119	88	86	1705
Helse- og sosialtjenester	66	11	1294	3127	341	96	252	199	448	5834
Private tjenester ellers	32	0	235	572	191	51	79	72	116	1347
Uoppgitt	6	0	173	561	44	7	19	8	57	876
	432	11	4344	11697	3952	1042	1361	1086	1510	25425

Kilde: NAV Statistikk

Tabell 1.3 Avgang etter tiltak 201501-201512. Status 6 mnd etter, etter næring.

	Kun arbeidstaker	Arbeidstakere med ytelse /oppfølging fra NAV	Arbeids-søker	Nedsatt arbeidsevne	Uførepensjon	Alders-pensjon	Ikke registrert i NAVs registre	Ukjent	Sum
Jordbruk, skogbruk og fiske	79	74	49	140	15	*	51	*	408
Olje- og gassutvinning	*	*	*	*	*	*	*	*	0
Bergverksdrift og utvinning	25	13	10	15	*	*	5	*	68
Industri	648	283	254	365	23	4	163	14	1754
Elektrisitet, vann og renovasjon	78	52	27	63	4	*	17	*	241
Bygge og anleggsvirksomhet	818	370	270	452	13	*	234	15	2172
Varehandel, reparasjon av motorvogner	2552	1494	1163	2466	84	9	1156	91	9015
Transport og lagring	370	176	120	211	6	4	113	10	1010
Informasjon og kommunikasjon	206	83	47	125	5	*	56	6	528
Overnattings- og serveringsvirksomhet	462	288	223	413	17	*	216	26	1645
Finansiering og forsikringsvirksomhet	25	15	13	16	*	*	14	*	83
Omsetning og drift av fast eiendom	71	50	32	58	*	*	22	5	238
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	372	196	125	202	13	*	83	16	1007
Forretningsmessig tjenesteyting	384	260	177	354	10	*	159	22	1366
Off.adm., forsvar, sosialforsikring	459	348	172	559	37	6	161	14	1756
Undervisning	387	411	244	794	32	5	231	14	2118
Helse- og sosialtjenester	1548	1518	928	2647	130	18	848	92	7729
Private tjenester ellers	311	284	165	572	29	7	194	21	1583
Uoppgitt	152	138	147	503	19	*	156	22	1137
									33858

Kilde: NAV Statistikk

## Oppsummering

- Arbeids- og velferdspolitikken skal sørge for at flest mulig kan bidra i arbeidslivet. Det er tverrpolitisk enighet om at deltakelse i arbeidslivet er avgjørende for å sikre velferd, både for den enkelte og for samfunnet. Arbeidsmarkedstiltak, også kalt arbeidsrettede tiltak, er et sentralt virkemiddel for å oppnå dette.
- Per januar 2017 var det 80 500 deltakere på arbeidsrettede tiltak, av disse 58 100 personer med nedsatt arbeidsevne og 20 200 arbeidssøkere. Gruppen som mottar arbeidsrettede tiltak er svært sammensatt, og det er stor variasjon i behovet for bistand.
- Deltakelse i tiltak skal være tilpasset den enkeltes forutsetninger og behov, og baseres ofte på en gjennomført arbeidsevnevurdering. Personer med nedsatt arbeidsevne vil ha større behov for arbeidsrettet bistand enn andre arbeidssøkere.
- De vanligste tiltakene som gjennomføres helt eller delvis i ordinært næringsliv, er særlig arbeidspraksis, herunder arbeidstrening, og lønnstilskuddsordningene.
- Varehandelen er en hyppig brukt arena for tiltaksgjennomføring. Dataene vist her indikerer, for de tiltakene i ordinært arbeidsliv som det lyktes å koble med næring i statistikken, at varehandelen har et høyere antall tiltaksplasser per ordinære arbeidstaker enn gjennomsnittet.
- De nyeste endringene i tiltaksforskriften gjenspeiler regjeringens hovedstrategi for å få flere i arbeid gjennom å opprette flere og bedre tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv. Forskning tyder på at slike tiltak er mest effektive for å få deltakerne i ordinært arbeid. Tiltak i ordinære virksomheter har samtidig potensial for å misbrukes, eksempelvis med hensikt om å skaffe billig arbeidskraft. Det er avgjørende for tiltakenes samfunns effekt at tiltaksdeltakere ikke fortrenger ordinært ansatte på en slik måte at disse ender utenfor arbeidslivet, eller at tiltaksdeltakere fyller stillinger som ellers ville blitt fylt av andre arbeidssøkere.

## 2 Virkninger av tiltak – teori og tidligere forskning

Anbefalinger fra toneangivende internasjonale aktører som OECD (2015) og flere offentlige meldinger og utredninger som omhandler arbeids- og velferdspolitikken, peker alle i retning av økt vektlegging av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena (se f.eks. Meld. St. 33 (2015-2016); NOU 2012: 6; NOU 2017: 2). Vi ser i dette kapitlet nærmere på hvilke virkninger slike arbeidsrettede tiltak kan ha. Arbeidsrettede tiltak kan ha intenderte, men også uintenderte virkninger. Videre kan tiltakene ha effekter for enkeltindivider, men også strukturelle effekter som påvirkning på lønnsdannelse og sysselsetting. Først presenteres ulike teoretiske betraktninger om virkningene av arbeidsrettede tiltak, deretter gjennomgås foreliggende forskning.

### Teoretiske betraktninger

#### Virkinger av tiltak for deltakerne

Deltakelse i arbeidsmarkedstiltak kan ha ulike effekter på deltakerne. Deltakerne kan få økt kunnskap, ferdigheter og motivasjon til jobbsøking (Raaum, Røed & Torp 2002, s. 3). Deltakerne på tiltaket Jobbklubb får for eksempel veiledning i å markedsføre egen kompetanse gjennom opplæring i å utforme en CV og å formulere stillingssøknader basert på utlyste stillinger. Dermed kan deltakerne bli mer effektive jobbsøkere. Tiltaksdeltakerne kan videre få yrkesrettet opplæring, noe som øker deres kompetanse. Deltakerne kan dermed bli mer produktive både som jobbsøkere og som arbeidstakere (Raaum, Røed & Torp 2002, s. 3). Dersom deltakelse i tiltaket påvirker den fremtidige arbeidsmarkedssituasjonen i form av økt jobbsannsynlighet eller høyere lønn, representerer dette den ønskede *behandlingseffekten* av et tiltak (Forslund & Vikström 2011, s. 17). Det kan imidlertid også oppstå en *innlåsingeffekt* dersom deltakerne i mindre grad søker jobb når de deltar på et tiltak, enn hva de ellers ville ha gjort (Forslund & Vikström 2011, s. 17). Særlig deltakelse på kurs eller opplæring trekkes ofte frem som tiltak som kan fremme en slik innlåsingeffekt, ettersom en deltaker da gjerne ønsker å fullføre kurset eller/og har mindre tid til rådighet til jobbsøking (Raaum, Røed & Torp 2002, s. 4). *Annonseringseffekten* oppstår dersom deltakeren endrer sin atferd som en respons på forventet oppstart på et tiltak. For eksempel at deltakeren øker sin jobbsøkingsinnsats fordi hun eller han ikke vil delta på tiltak. Eller at deltakeren slutter å søke jobb fordi tiltaket oppleves som nyttig. Annonseringseffekten kan gå begge veier, avhengig av om programmet er ønsket eller ikke.

## Strukturelle virkninger av tiltak

Arbeidsmarkedstiltak vil ha virkninger for andre enn tiltaksdeltakerne selv. Slike strukturelle effekter<sup>8</sup> kan være både intenderte og uintenderte. Mer effektiv kobling mellom ledige og ledige stillinger er eksempelvis en intendert effekt, og anses ofte som den viktigste funksjonen til aktive arbeidsmarkedstiltak (Calmfors, Forslund & Hemström 2002, s. 17). Uintenderte effekter av arbeidsmarkedstiltak kan derimot være negative. En subsidiert stilling, for eksempel lønnstilskudd, kan fortrenge en stilling som ikke er subsidiert. *Direkte fortrenning* oppstår dersom en arbeidsgiver erstatter ordinært ansatte med ansatte på tiltak (Forslund & Vikström 2011, s. 34). En slik fortrenningseffekt forutsetter at den arbeidsledige som blir ansatt erstatter og ikke komplementerer andre arbeidstakere. *Dødvectstap* innebærer at den som deltar på tiltaket alternativt ville blitt ansatt på ordinære vilkår i samme jobb (Raaum, Røed & Torp 2002, s. 5).

Virkningene av arbeidsmarkedstiltak for økonomien vil avhenge av alle virkningene nevnt ovenfor (Raaum, Røed & Torp 2002, s. 6). I tillegg kommer indirekte effekter av at individer så vel som institusjoners atferd påvirker tilbudet av arbeidskraft, etterspørselen etter arbeidskraft og lønnsdannelsen (Raaum, Røed & Torp 2002, s. 6). Et eksempel er dersom arbeidsgivere overfører lønnskostnadene til staten, ved å ansette produktive arbeidstakere på lønnstilskudd istedenfor i ordinær stilling (NOU 2017: 2, s. 94).

## Tidligere forskning

Hva kan vi lære om virkningen av arbeidsrettede tiltak fra tidligere forskning? Forskningsbaserte evalueringer av arbeidsrettede tiltak studerer typisk hvorvidt arbeidsrettede tiltak har effekter, for ulike grupper, med hensyn til forskjellige utfall (sannsynligheten for overgang til arbeid, utdanning, trygdeytelser e.l.) og under ulike makroøkonomiske omstendigheter. Sistnevnte er spørsmål om hvorvidt et tiltak har de samme effektene i økonomiske oppgangstider som i økonomiske nedgangstider. Det knytter seg noen metodiske utfordringer til effektstudier som vi ikke skal gå inn på her, men som generelt søkes redusert ved hjelp av statistiske metoder og data av god kvalitet.<sup>9</sup> Det er også gjort samfunnsøkonomiske nytte-/kostanalyser, som belyser om nettoppgavinsten er større enn kostnadene forbundet med et tiltak. I den følgende gjennomgangen av tidligere studier vektlegges i hovedsak kvantitative effektstudier på individnivå, tidligere litteraturgjennomganger og metastudier.

---

<sup>8</sup> Omtales gjerne som generelle likevektseffekter (Forslund & Vikström 2011, s. 17)

<sup>9</sup> Det som i litteraturen omtales som *seleksjonsproblemet*, innebærer at det skjer en seleksjon til tiltak. Seleksjon innebærer at den som deltar har (uobserverte) egenskaper som påvirker både sannsynligheten for å delta og utfallet for eksempel i form av høyere motivasjon, eventuelt at ansatte i NAV har ønsket om at en person skal delta på et tiltak (Dale-Olsen, Røed & Schöne 2006, s. 13). Forskjeller i utfall reflekterer dermed ikke bare effekter ved tiltaket (Raaum, Røed & Torp 2002, s. 3). På grunn av seleksjonsproblemet er det ønskelig med randomiserte kontrollerte studier. Forenklet kan man si at i slike studier sammenliknes to grupper i en målgruppe som fordeles tilfeldig i en intervensjonsgruppe og i en kontrollgruppe. Hensikten er å sikre at deltakerne er så like som mulig med hensyn til egenskaper som kan tenkes å påvirke utfallet. Den ene gruppen (intervensjonsgruppen) deltar i tiltaket, mens den andre (kontrollgruppen) ikke deltar. Forskjellen mellom gruppene i et gitt utfall kan da antas å være en effekt som kan tilskrives tiltaket. Randomiserte kontrollerte studier er imidlertid kostnadskrevenende og kan innebære etiske utfordringer. Mange norske studier benytter i stedet avanserte statistiske metoder og registerdata som dekker hele populasjonen av ledige, noe som reduserer seleksjonsproblemet (Dale-Olsen, Røed & Schöne 2006, s. 14).



## Resultater fra tidligere forskning

En gjennomgang av tidligere europeiske evalueringer og forskning på aktive arbeidsmarkedstiltak (ALMP) (OECD 2015) viser at tiltak som er rettet mot arbeidslivet, med støtte og oppmuntring til jobbsøkeaktiviteter og rask utplassering i arbeidslivet, er mer effektive enn tradisjonelle opplæringstiltak. Opplæringstiltak er ofte forbundet med innlåsingseffekter – altså at de hindrer deltakerne i å være aktive jobbsøkere – selv om de kan ha positive effekter på lang sikt. En internasjonal litteraturstudie om virkninger av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne viser at tiltak som står nært det ordinære arbeidsmarkedet, er mest effektive for overgang til sysselsetting (Proba 2011). Studien viser samtidig at innlåsingseffektene er særlig sterke for de som står nærmest arbeidsmarkedet. Det fremgår også at lønnstilskudd er effektivt, men det foreligger en risiko for overforbruk. Også en svensk gjennomgang av arbeidsrettede tiltak viser at effektene var best for de tiltakene som liknet mest på ordinære stillinger, og at effektene var dårligere desto lenger unna ordinært arbeid tiltaket var (Calmfors, Forslund & Hemström 2002). Betydningen av tiltak som likner mest på ordinære stillinger bekreftes også i andre studier (se f.eks. Forslund & Vikström 2011).

To internasjonale metaanalyser, det vil si analyser som slår sammen resultatene fra flere liknende, men uavhengige studier<sup>10</sup> (Card, Kluve & Weber 2010, 2015), viser at lønnstilskudd i privat sektor er det arbeidsmarkedstiltaket som gir best overgang til arbeid. Deltakere på lønnstilskudd er imidlertid ofte de som står nærmest arbeidsmarkedet. Det innebærer at effektene av lønnstilskudd for denne gruppen ikke nødvendigvis gjelder andre jobbsøkere (Card, Kluve & Weber 2010). Metastudiene viser også at lønnstilskudd i offentlig sektor er relativt ineffektivt. Noen tiltak har små effekter på kort sikt, men større effekt på lengre sikt. Et annet resultat er at forskjellige tiltak ser ut til å ha ulik effekt for forskjellige grupper: Langtidsledige og kvinner har størst utbytte av såkalt humankapital-orienterte tiltak, herunder opplæring/arbeidstrening og arbeid i privat sektor, og mindre utbytte av jobbsøking og sanksjons-/trusseltiltak. Resultatene var motsatt for utsatte grupper, som hadde størst utbytte av jobbsøking og sanksjoner/trusseltiltak og i mindre grad humankapital-orienterte tiltak (Card, Kluve & Weber 2015, s. 21). Effektene for ungdom og eldre er mindre enn for andre grupper. Resultatene fra metaanalysene indikerer også at aktive tiltak har større effekter i nedgangstider enn i tider med høykonjunktur (motsyklisk mønster i programeffektivitet). Det kan likevel være at kjennetegn ved deltakerne på arbeidsmarkedstiltak spiller inn, ettersom flere uten nedsatt arbeidsevne står i fare for å miste jobben i nedgangskonjunktur, og kanskje også tiltakene endrer seg i nedgangstider (Card, Kluve & Weber 2015, s. 24).

Ser vi nærmere på norske studier, fant Westlie (2008b, s. 34) at sysselsettingseffekten av attføringstiltak varierte betydelig mellom ulike tiltak. I tråd med andre studier (f.eks. Calmfors, Forslund & Hemström 2002; Forslund & Vikström 2011) viser resultatene at desto mer tiltaket liknet en ordinær jobb, desto større effekt. Lønnstilskudd hadde særlig stor effekt. Praksis i ordinære virksomheter hadde også moderate positive effekter. Effekten var størst for de som var hovedmålgruppen for tiltaket, det vil si langtidssyke. I en annen studie viser Westlie (2008a) at i tillegg til å øke sannsynligheten for overgang til jobb, øker også tiltakene varigheten på ansettelsesforholdet. Unntaket var for AMO-kurs, som økte sannsynligheten for overgang til jobb, men ikke varigheten på ansettelsesforholdet. En annen registerbasert studie av Hardoy og Zhang (2010) viste at opplæringstiltak (AMO-kurs) og lønnstilskudd økte sannsynligheten for overgang til jobb både for ikke-vestlige innvandrere og innfødte

---

<sup>10</sup> Forfatterne (Card, Kluve & Weber 2010, F454; 2015, 25) målte gjennomsnittsforskjellen mellom eksperimentelle (RCT) og ikke eksperimentelle studier og fant at effektestimater var små og ikke statistisk signifikante.

nordmenn. Studien viste ingen positive effekter av å delta på arbeidspraksis (Hardoy & Zhang 2010, s. 343).

Flere studier tyder på at andre mekanismer gjelder for ungdom. Basert på en studie med utgangspunkt i ungdom som er utenfor skole og jobb og uten fullført videregående utdanning, finner von Simson (2012) at blant de ordinære tiltakene hadde både lønnstilskudd og opplæringstiltak positive effekter på sannsynligheten for å få jobb. Arbeidspraksis, derimot, som er det tiltaket flest ungdom deltar på, hadde store negative effekter mens tiltaket pågikk (innlåsningseffekter), og ingen positive effekter etter deltakelse. Vikarbyråarbeid<sup>11</sup> økte sannsynligheten for å komme i jobb og hadde ingen negative virkninger på et eventuelt etterfølgende sysselsettingsforløp. I en senere studie av registrert arbeidsledig ungdom, viser von Simson (2016, s. 265) at alle typer innsats hadde en positiv effekt på overgang til jobb og utdanning, men at effektene varierte mellom ulike grupper av ungdom. For overgang til jobb var den positive effekten størst for vikarbyråarbeid og lønnstilskudd. De yngste ungdommene (16–19 år) hadde mindre effekt av alle typer innsats for overgang til jobb, og deltakelse på arbeidspraksis reduserte jobbsannsynligheten.

Zhang (2016) evaluerte effekter av arbeidspraksis og opplæringstiltak for ordinære jobbsøkere i perioden 2003–2012. Resultatene viste at arbeidspraksis hadde moderate (hvis noen) positive effekter på sannsynligheten for å komme i ordinært arbeid, mens opplæringstiltak hadde klart positive effekter. Effektene varierte mellom ulike grupper. Innvandrere hadde mest utbytte av arbeidspraksistiltak, fortrinnsvis kombinert med opplæring. «Opplæring først og arbeidspraksis etterpå» (*place then train*) hadde større positive effekter enn «arbeidspraksis først og opplæring etterpå» (Zhang 2016, s. 45).

### **Fortrengningseffekter?**

Calmfors m.fl. (2002) viste at subsidierte tiltak fortrenget ordinært arbeid. En senere studie basert på et panel på 250 svenske kommuner i perioden 1987–1996, fant også en direkte fortrenningseffekt av lønnstilskudd, men ikke av opplæringstiltak (Dahlberg & Forslund 2005). Forslund og Vikström (2011) viser også at de tiltakene som liknet mest på ordinære stillinger hadde en fortrenningseffekt. Det er med andre ord en fare for at tiltakene fører til færre ordinære stillinger eller fortrenger andre jobbsøkeres muligheter. Et randomisert eksperiment i Frankrike (Crépon m.fl. 2012, s. 31) studerte fortrenningseffekten av et formidlingsrettet rådgivningstiltak (job placement assistance) for utdannet ungdom. Resultatene viste at forsterket rådgivningsinnsats hadde en positiv effekt på sysselsettingsstatus, men denne effekten oppsto på bekostning av andre, særlig i svake arbeidsmarkeder. Rådgivningen bidro til at de som deltok i tiltaket, fant jobb raskere på bekostning av andre som ikke deltok i programmet, og som da brukte lengre tid på å finne jobb.

I evaluering av ordningen tidsbestemt lønnstilskudd (TULT)<sup>12</sup> (Hansen m.fl. 2010) konkluderte forfatterne med at det ikke var tilstrekkelig med holdepunkter for å fastslå om TULT hadde en fortrengende effekt, på den måten at en person fikk TULT i stillinger som ellers ville

---

<sup>11</sup> Det legges til grunn at vikarbyråarbeid innebærer en «dobbel screening» først gjennom vikarbyrået, deretter gjennom at arbeidsgiver får se hvordan en arbeidstaker fungerer i en stilling. Dermed reduseres arbeidsgivers risiko, og man oppnår bedre «match» mellom arbeidstaker og stilling (von Simson 2016, s. 249).

<sup>12</sup> Tidsbestemt lønnstilskudd (TULT) ble erstattet av *varig lønnstilskudd* fra 2016. Varig lønnstilskudd gis til arbeidsgivere for å øke muligheten for arbeid for personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne og å forebygge uføretrygd.

blitt tilbudt som ordinær stilling til en annen (Hansen m.fl. 2010, s. 100). Videre var det få holdepunkter for å si at det er en kostnadsoverføring fra arbeidsgiversiden til staten ved bruk av TULT, eller at TULT fortrenger andre tiltak (Hansen m.fl. 2010, s. 101). Hovedkonklusjonen var at TULT kan fungere som en utsettelse av uførepensjon. TULT bidrar til at flere uføre beholder en tilknytning til arbeidslivet gjennom deltidsarbeid, sammenliknet med en situasjon uten TULT (Hansen m.fl. 2010, s. 106).

Både kostnadsoverføring og fortrenghing er vanskelig å måle empirisk. Ifølge NOU 2017: 2 (s. 94) er det ikke tilstrekkelig belegg for sterke konklusjoner om omfanget av disse utfordringene, gitt tiltaksnivået i Norge i dag.

### **Samfunnsøkonomiske gevinster**

Westlie (2008a) gjennomførte en nytte-/kostnadsanalyse av de ulike attføringstiltakene; lønnstilskudd, arbeidspraksis i ordinær virksomhet, arbeidspraksis i skjermet virksomhet, AMO-kurs og utdanning. Han fant at for alle tiltakene, med unntak av arbeidstrening i skjermet virksomhet, var den samfunnsøkonomiske gevinsten høyere enn kostnadene. Lønnstilskudd ga den høyeste gevinsten, etterfulgt av utdanning. Jespersen m.fl. (2008) gjennomførte en nytte-/kostnadsanalyse basert på danske tiltak. Studien konkluderer med at lønnstilskudd hadde positiv samfunnsøkonomisk gevinst. Det samme gjaldt ikke for klasseromsbasert undervisning/opplæringstiltak.

### **Oppsummering**

- Arbeidsrettede tiltak har effekter for den enkelte deltaker og for samfunnet. Effekter kan være både intenderte og uintenderte. For den enkelte er de ønskede effektene for eksempel overgang til arbeid eller høyere lønn. Strukturelt er effektiv kobling mellom ledige og ledige stillinger en intendert effekt, og anses ofte som den viktigste funksjonen til aktive arbeidsmarkedstiltak.
- Tidligere studier tyder blant annet på at tiltak kan ha ulike effekter for ulike grupper, og at effektene kan være sterkere i økonomiske nedgangstider enn i økonomiske oppgangstider.
- Både internasjonal og norsk forskning viser at tiltak som står nært det ordinære arbeidsmarkedet er mest effektive for overgang til sysselsetting. Effektene synes gjennomgående å være best for de tiltakene som likner mest på ordinære stillinger, og dårligere desto lenger unna ordinært arbeid tiltaket er. Lønnstilskudd i privat sektor er særlig effektivt, og har også vist seg å ha positiv samfunnsøkonomisk nytte, i motsetning til enkelte opplæringstiltak.
- Tiltak som innebærer en subsidiert stilling, eksempelvis lønnstilskudd eller arbeidspraksis, kan føre til fortrenghing enten av andre ansatte i bedriften eller andre arbeidssøkere. I enkelte tilfeller ville den som deltar på tiltaket ellers blitt ansatt på ordinære vilkår i samme jobb (dødvectstap). Arbeidsgivere kan overføre lønnskostnadene til staten dersom det ansettes produktive arbeidstakere på lønnstilskudd istedenfor i ordinær stilling.
- Fortrenghingseffekter er dokumentert i forskning, blant annet fra Sverige. Tiltakene som likner mest på ordinære stillinger, har gjerne også en fortrenghingseffekt. Det er dermed

en fare for at tiltakene fører til færre ordinære stillinger eller fortrenger andre jobbsøkeres muligheter.

- Både kostnadsoverføring og fortregning er vanskelig å måle empirisk. Det er ikke tilstrekkelig belegg for sterke konklusjoner om omfanget av disse utfordringene, gitt tiltaksnivået i Norge i dag.

### 3 Erfaringer med tiltaksbruk i varehandelen

Som del av denne studien har vi gjennomført tre intervjuer i større virksomheter i varehandelen; med to tillitsvalgte og med en representant for arbeidsgiversiden. Formålet var å utvikle spørsmålsformuleringer til spørreundersøkelsen og å få et lite innblikk i virksomhetenes erfaringer med tiltaksbruk. Intervjupersonene er få, og ikke tilfeldig valgt. De representerer personer med erfaring fra store virksomheter i varehandelen, og to av informantene har lang erfaring fra sine respektive virksomheter. Informantene er intervjuet om tiltak i bred forstand, uten å bli bedt om å presisere hvilken type tiltak det dreier seg om. Hensikten var å få et innblikk i hvordan tiltak fungerer og erfares ute i virksomhetene, og å få frem problemstillinger som det eventuelt er viktig å belyse nærmere. I dette kapittelet har vi en undersøkende tilnærming til noen av temaene som kan være sentrale å belyse når det gjelder bruk av arbeidsrettede tiltak i det ordinære arbeidslivet generelt, og i varehandelen spesielt. Intervjuene har dannet grunnlaget for spørsmålene i undersøkelsen, og hvorvidt utfordringene som tas opp er felles for flere virksomheter i varehandelen, belyses i kapittel 4. Ideelt sett bør undersøkelsen også følges opp med et større antall intervjuer i flere virksomheter.

Intervjuene dreide seg i hovedsak om bruken av tiltak i intervjupersonenes virksomheter. Vi stilte i tillegg spørsmål om virksomheten; herunder antall ansatte, heltid/deltidsstillinger og tiltaksplasser. Videre ble informantene også spurt om bruk av tiltaksplasser i bedriftene, (se intervjuguide, vedlegg 2). Intervjuene ble gjennomført dels som telefonintervju og dels som personintervju.

#### Hvorfor tiltak?

Et tema i intervjuene var hvorfor virksomhetene/bedriften har personer på tiltak, og om dette er en overordnet strategi på kjede- eller virksomhetsnivå. Tilbakemeldingene viser at det er noe ulike tilnærminger til dette, og at tillitsvalgte er bekymret for tidligere beskrevne fortrengningsmekanismer. En tillitsvalgt peker på at det kan være en forskjell mellom den offisielle holdningen i virksomheten, som kanskje er at bedriften vil ta samfunnsansvar og bidra til at flere kommer i jobb, og den reelle praksisen, som kan gå ut på at det å ha personer på tiltak er kostnadseffektivt for virksomheten. Det gir mulighet for å spare lønnskostnader, eksempelvis ved å ikke måtte ansette personer i perioder hvor det er mye å gjøre. Her kan tillitsvalgte og ledelse oppleve situasjonen ulikt. Flere virksomheter i varehandelen har skriftlige strategier for å bidra til et mer inkluderende arbeidsliv. Arbeidsgiverrepresentanten som ble intervjuet viser til at det er en strategi på kjedenivå, at de har en visjon om å gi folk mulighet til å prøve seg i arbeidslivet, og at det er nedfelt i statuttene i virksomheten. Informanten forteller at det finnes mange «solskinnshistorier» om at personer har gått fra tiltak til å bli ansatt. Virksomheten har faste avtaler og uformelle samarbeidsavtaler med tiltaksarrangører.

## Grunnbemanning og arbeidstid

Et tema som ble belyst i tilknytning til hvorfor virksomhetene tar imot deltakere på tiltak, særlig av de tillitsvalgte, var lav grunnbemanning i varehandelen. En av intervjupersonene vektla at overgangen til kjedestruktur i virksomheten har medført en systematisk nedbemanning over tid. Det er stort press i sektoren. Intervjupersonen forteller at ledere i små bedrifter er under særlig press når bemanningssituasjonen er lav. En problemstilling som reises er hvorvidt det er en strategi fra sentralt hold (ikke nedfelt) om å holde personalkostnadene på et konstant lavt nivå, og hvor det å supplere med deltakere på tiltak fra NAV er en løsning på kronisk lav grunnbemanning. Er det slik at grunnbemanningen i realiteten er en underbemanning? Det tas blant annet opp at det har vært en kraftig økning i tiltaksdeltakere i en av virksomhetene etter omlegging til kjedestruktur. Er det slik at så lenge tiltaksdeltakerne går på «toppen» av ordinær grunnbemanning, anser sentral ledelse at det er «innafor»? En varehandel under stort press kan føre til kreativitet når det gjelder å holde personalkostnadene nede.

En relatert problemstilling er den utstrakte bruken av ekstrahjelp- og deltidsstillinger i varehandelen. Ser vi på perioden fra 2009 til 2016 arbeider 57-58 prosent av lønnstakerne innen detaljhandel<sup>13</sup> deltid, og deltidsandelen er ganske stabil. Det er særlig studenter, elever og yrkesaktive under 30 år som jobber deltid, men også blant arbeidstakere over 30 år er andelen forholdsvis høy (35 prosent). Det er også relativt utbredt at deltidsansatte ønsker seg større stillinger enn de har. Blant deltidsansatte under 30 år gjelder dette 40 prosent. (Nergaard & Steen-Jensen 2017:18). Tiltaksplasser i butikker der andre ansatte ønsker høyere stillingsprosent kan innebære en viss fortrenngningseffekt, dersom deltakere på tiltak tildeles «ledige» vakter av arbeidsgiver som ellers ville blitt tilbudt ordinært deltidsansatte. Den utstrakte bruken av deltid (og ufrivillig deltid) vil ofte henge sammen med manglende arbeidstidsplanlegging, (jfr. Nergaard 2012) men handler også om å holde lønnskostnadene nede. Dette kan delt oppnås gjennom å skape nødvendig fleksibilitet, men kan også ha sammenheng med at bestemmelser i overenskomstene mellom Handel og Kontor og Virke sier at deltidsansatte/ekstrahjelpansatte med en gjennomsnittlig arbeidstid på mindre enn 12 timer ikke har krav på tillegg for kvelds, natt og helgearbeid. Andelen små deltidsstillinger og ufrivillig deltid kan utgjøre en hindring for at arbeidsrettede tiltak skal fungere etter hensikten. For arbeidsgivere kan det være nærliggende å tilby små stillinger, gjerne som ekstrahjelp, til tiltaksdeltakere som kan gå over i ordinær stilling. Tiltaket vil i slike tilfeller være vellykket i den forstand at deltakeren får en jobb, men verdien er begrenset dersom stillingens størrelse nødvendiggjør annen jobb eller offentlig stønad i tillegg. Nergaard og Steen-Jensen (2017) fant i sin undersøkelse at de som kommer fra tiltak gjerne blir ansatt i mindre stillinger, og at løsningen for enkelte blir å jobbe i flere butikker.

## Om oppgavene

Et annet tema i intervjusamtalene var hvilke typer arbeidsoppgaver tiltaksdeltakerne gjør, og hva som skjer med disse oppgavene når tiltaket avsluttes. Representanten fra arbeidsgiversiden forklarer at typiske oppgaver vil være varepåfylling og rydding. Noen oppga-

---

<sup>13</sup> Detaljhandel er definert som NACE 47. Tall fra SSBs arbeidskraftsundersøkelser (AKU), gjengitt i Nergaard og Steen-Jensen (2017).

ver/funksjoner skal tiltaksdeltakere ikke gjøre, ettersom de har hatt noen dårlige erfaringer i virksomheten med for eksempel å la tiltaksdeltakere betjene kassefunksjonen. Det blir fremhevet at tiltaksdeltakere, i likhet med andre ansatte, vil kunne få flere og mer varierte oppgaver etter hvert, dersom de er «fremoverlente» og viser initiativ.

Både tillitsvalgte og arbeidsgivere beskriver at tiltaksdeltakernes innsats har betydning for virksomheten. Alle sier at uten tiltaksdeltakere ville det vært større belastning på de ordinært ansatte. Noen mener at de ansatte ikke ville klart alle oppgavene uten folk på tiltak. En annen tilnærming er at oppgavene som blir utført av tiltaksdeltakerne vil bli utført av de ordinært ansatte når tiltaket avsluttes, men da må de andre ansatte «løpe litt fortere».

## **Rutiner og kvalitetssikring**

En av virksomhetene vi snakket med har nylig utarbeidet en skriftlig instruks som skal følges, dersom bedriftene tar inn en arbeidstreningkandidat. Instruksen inkluderer at målsettingen med tiltaket skal tydeliggjøres, det skal gjennomføres intervju av deltakeren, oppfølging, opplæring osv. Instruksen inkluderer en presisering av at deltakeren ikke skal jobbe på bekostning av andre og at arbeidstreningen ikke skal misbrukes.

Det kan være interessant å følge opp videre hvilken betydning denne typen instruks har, og i hvorvidt kriteriene oppfattes som relevante i det daglige arbeidet i virksomheten.

## **Grunnbemanningen ligger i bunn**

I intervjuene var det en gjennomgående erfaring at tiltaksdeltakerne ikke inngikk som en del av den faste bemanningen i virksomhetene/bedriftene. De som deltar på tiltak kommer i tillegg til fast grunnbemanning og arbeider normalt sett ordinær arbeidstid. Virksomhetene har alltid en grunnbemanning, en minimumsbemanning i butikkene.

## **Tillitsvalgtes rolle**

Hvilken rolle tillitsvalgte har i forbindelse med bruk av tiltak og tiltaksdeltakere i virksomheten, vil variere mellom virksomheter. I intervjuene blir det pekt på betydningen av at tillitsvalgte er oppmerksomme på hvorvidt det utvikles en praksis hvor tiltaksdeltakere ansettes uten at det er en tilstrekkelig grunnbemanning. Det fremkommer også at det varierer hvorvidt beslutninger om å ta inn deltakere på tiltak blir drøftet med tillitsvalgte. En praksis kan være at tillitsvalgte kun blir orientert om dette. Det blir videre tatt opp at en viktig kvalitetssikring av tiltaksgjennomføringen, både for deltakeren, for bedriften og for NAV, vil være å involvere tillitsvalgte og verneombud i evaluering av tiltaksgjennomføringen. Hensikten vil være å sikre at tiltaksdeltakere passer til å jobbe i varehandelen, og å unngå at deltakere som av forskjellige grunner ikke passer, går videre på samme typen tiltak i en annen bedrift. Dette kan dreie seg om for eksempel å gi en ordentlig tilbakemelding på hvordan tiltaksdeltakeren har fungert på arbeidsplassen, og eventuelt videre behov for opplæring.

Et forhold som reises, er utfordringer knyttet til gjennomføring av språktrening som del av arbeidspraksis i varehandelen. Kunder forventer at alle personer i uniform kan yte service som en ordinær ansatt. Når tiltaksdeltakeren ikke behersker språket, kan det føre til misnøye hos kundene, og som en konsekvens har deltakere i enkelte tilfeller fått kjeft og blitt utsatt for dårlig behandling av kunder.

## **Størrelse betyr noe**

Et annet tema som ble belyst i intervjuene, er betydningen av størrelsen på bedriftene. For små bedrifter, som utgjør hovedvekten i kjeden, vil den reelle beslutningsmyndigheten gjerne være tillagt regionledere, slik at beslutningen om å ta inn deltakere på tiltak ligger på regionsnivå. I større virksomheter med flere ansatte har lokal leder større beslutningsmyndighet. Representanten fra arbeidsgiversiden forteller at i deres virksomhet kommer henvendelsen fra NAV/tiltaksarrangør på områdenivå. Det sendes ut melding til det aktuelle området med spørsmål om hvem som «har behov og kapasitet». Både den ene tillitsvalgte og representanten fra arbeidsgiversiden sier at i små virksomheter *kan* det skje at deltakere inngår som en del av bemanningen for eksempel ved sykdom, eller avhjelper ved avvikling av pauser eller den slags, men begge er tydelige på at dette er unntaksvis, og at grunnbemanningen ligger fast.

## **Fordeler med å ta imot deltakere på tiltak**

På spørsmål om hva som er fordelene med å ha personer på tiltak, svarte begge de tillitsvalgte at det er en fordel for den enkelte deltaker å få prøve seg i arbeidslivet, og at det er «en riktig måte å bruke det på». Den ene tillitsvalgte nevnte også at det er en fordel for bedriften; ved eventuell rekruttering unngår bedriften å sende flinke folk til andre konkurrerende bedrifter. Arbeidsgiverrepresentanten vektla også fordelene for bedriften og sa at det var en «kjempfordel» å få inn kandidater som kan bli gode ekstrahjelpere og medarbeidere når det er ledige stillinger i bedriften. Fordelen ligger i at man da får personer som er kjent i og for bedriften.

## **Ulemper**

På spørsmål om det er ulemper med å ha deltakere på tiltak, vektlegger den ene tillitsvalgte at det legger et grunnlag for at man ikke trenger så høy bemanning i bedriftene. Det muliggjør at bedriftene kan ha lavere bemanning og spare personalkostnader. Dette kan åpne opp for misbruk. Denne tillitsvalgte sier at «hva som er innafor og utafør» i den forbindelse, er en gråson.

Representanten for arbeidsgiversiden sier at han ikke ser noen klare ulemper. Dersom det ikke fungerer, tas det opp med den aktuelle personen og med arrangør/NAV, og man avslutter forholdet.



## Fra tiltak til ordinær jobb?

Alle intervjupersonene forteller at det har skjedd at personer på tiltak går fra tiltak til fast stilling. Det faktiske omfanget er imidlertid ukjent. Intervjupersonen fra arbeidsgiversiden, som representerer en rekke store og små bedrifter i et område, sier at det skjer at folk blir ansatt, men kan ikke fastslå om det gjelder to til tre eller fem i året. Det gjelder i hvert fall noen, hvert år. Han presiserer at den enkelte aldri blir gitt noe løfte ved oppstart, men dersom det viser seg at deltakeren står på og viser vilje og lyst, har hun eller han gode muligheter dersom det er ledige timer i bedriften. Han forklarer at en del blir ansatt som sesongmedarbeidere i butikker som har sesongbetonte behov, eller de kan bli ansatt som tilkallingsvikarer eller deltidsansatte.

Et tema som ble belyst i en av virksomhetene, var utfordringer ved å ansette deltakere på lønnstilskudd, på ellers ordinære vilkår. For bedriften er det vanskelig å inkludere i grunnbemanningen de som er på lønnstilskudd når deltakerne har fysiske forutsetninger som gjør at de ikke fungerer hundre prosent. Særlig i små bedrifter er det vanskelig, på grunn av sårbar bemanningssituasjon.

## Tiltaksbelastning for dagligvarebransjen?

Vi spurte arbeidsgiverrepresentanten om det etter hans oppfatning er en form for «tiltaksbelastning», ettersom hans bransje er en av de få bransjene der kravet til formell utdanning fortsatt er lavt. Intervjupersonen sier at det er mange flinke folk uten utdanning, problemet kan være å finne frem til de flinke. Ved utlysning av stilling har virksomheten nylig opplevd å få 200–300 søkere. Det er dermed vanskelig å unngå å miste flinke folk i prosessen. Intervjupersonen forteller at virksomheten alltid gjennomgår hvorvidt det finnes noen aktuelle blant tiltaksdeltakere når det lyses ut ledige stillinger i bedriften. Det er en klar fordel og er «sikrere» for bedriften å ha kjennskap til aktuelle interne kandidater når det er en ledig stilling i virksomheten. Dette forutsetter imidlertid at kandidatene blir ansett som «flinke», og at de viser «vilje og evne».

## Oppsummering

- Mange virksomheter i varehandelen har strategier for å bidra til et mer inkluderende arbeidsliv. Arbeidsgiverrepresentanten som ble intervjuet viser til statuttene i virksomheten og en strategi på kjedenivå, om å gi folk mulighet til å prøve seg i arbeidslivet. Informanten forteller at mange har gått fra tiltak til å bli ansatt.
- De tillitsvalgte vi intervjuet, er bekymret for fortrenningsmekanismer. Det påpekes at det kan være en forskjell mellom en offisiell holdning om å ta samfunnsansvar og bidra til at flere kommer i jobb, og den reelle praksisen, som kan gå ut på å spare lønnskostnader ved å ha personer på tiltak i virksomheten. En problemstilling som reises, er hvorvidt dette kan være en ikke nedfelt strategi fra sentralt hold; å ha kronisk lav grunnbemanning som suppleres med deltakere på tiltak etter behov. Bransjens utstrakte bruk av små deltidsstil-

linger kan bidra til å forsterke slike uønskede virkninger, særlig i de tilfellene der ordinært ansatte ønsker høyere stillingsprosent.

- I varehandelen vil typiske oppgaver være varepåfylling og rydding, og det blir fremhevet at tiltaksdeltakere også vil kunne få flere og mer varierte oppgaver etter hvert. I slike tilfeller vil deltakere på tiltak i stor grad gjøre arbeid som ellers ville blitt utført av ordinært ansatte. En av informantene mener at de ikke ville klart alle oppgavene uten folk på tiltak.
- Alle intervjupersonene forteller at det har skjedd at personer på tiltak går fra tiltak til fast stilling, men de er ukjent med det faktiske omfanget. Ansettelse av tiltaksdeltakere forutsetter gjerne at bedriften har «dedige timer», og stillingene kan være små.

## 4 Undersøkelse til LOs tillitsvalgtpanel

For å gi et mer dekkende bilde av erfaringer med tiltak i virksomhetene, inkluderte vi spørsmål om temaet i en større spørreundersøkelse til LOs tillitsvalgtpanel, i april/mai 2017. Tillitsvalgte i LO (herunder tillitsvalgte i Handel og Kontor) som har hatt personer på tiltak i virksomheten i løpet av de siste to årene, fikk spørsmål om utviklingen i antall personer og oppfølging av disse, samt egen involvering i beslutninger om å ta imot personer på tiltak. De tillitsvalgte ble også bedt om å ta stilling til om tiltakene benyttes etter hensikten, hvorvidt personer på tiltak utfører arbeidsoppgaver som ellers ville vært gjort av ordinært ansatte, og om tiltak benyttes med hensikt om å spare lønnskostnader.

### Om undersøkelsen

LOs tillitsvalgtpanel består av 3600 tillitsvalgte fra hele landet, som representerer samtlige LO-forbund. Formålet med tillitsvalgtpanelet er å gjennomføre korte spørreundersøkelser der de tillitsvalgte får si sin mening om aktuelle temaer i norsk arbeidsliv. Det er Fafo som har stått for opprettelsen av panelet og som gjennomfører undersøkelsene, på oppdrag fra LO.

Invitasjoner til den aktuelle undersøkelsen ble sendt ut på e-post i april 2017, og undersøkelsen ble avsluttet i mai. 2195 tillitsvalgte besvarte spørreskjemaet, noe som gir en svarprosent på 61. Blant respondentene finner vi 158 tillitsvalgte i Handel og Kontor. Antall svar fra HK-tillitsvalgte er dermed ikke høyt nok til å gi presise resultater for alle spørsmålene. Dette innebærer at vi kan trekke langt sikrere slutninger om hvordan bildet ser ut for LOs tillitsvalgte som helhet enn hva vi kan for HKs organisasjonsområde. Vi viser i dette kapittelet likevel både resultatene fra hele utvalget og svarene fra tillitsvalgte i Handel og Kontor, til sammenlikning. Det blir gjennomgående kommentert hvorvidt forskjellene i svar mellom tillitsvalgte i HK og LO for øvrig er statistisk signifikante, med en sikkerhet på 95 prosent, eller ikke. Det understrekes at resultatene for HK-tillitsvalgte må tolkes med forsiktighet, særlig der disse ikke er signifikant forskjellige fra svarene fra øvrige LO-tillitsvalgte.

Tillitsvalgtpanelet er satt sammen slik at tillitsvalgte fra hvert forbund utgjør en tilsvarende andel av panelet, som forbundet deres utgjør av LOs medlemsmasse. Svarene vil dermed være representative for hvordan LOs tillitsvalgte i ulike deler av arbeidslivet opplever situasjonen i sine virksomheter. Enheten i undersøkelsen er den enkelte tillitsvalgte. Svarene kan derfor ikke benyttes til å trekke slutninger eksempelvis om hvilken andel av norske virksomheter eller andel av norske arbeidstakere<sup>14</sup> (eller tiltaksdeltakere) de tillitsvalgte svarer for, men de gir et svært godt bilde av hvordan de tillitsvalgte i LOs forbund opplever sin arbeidsplass.

---

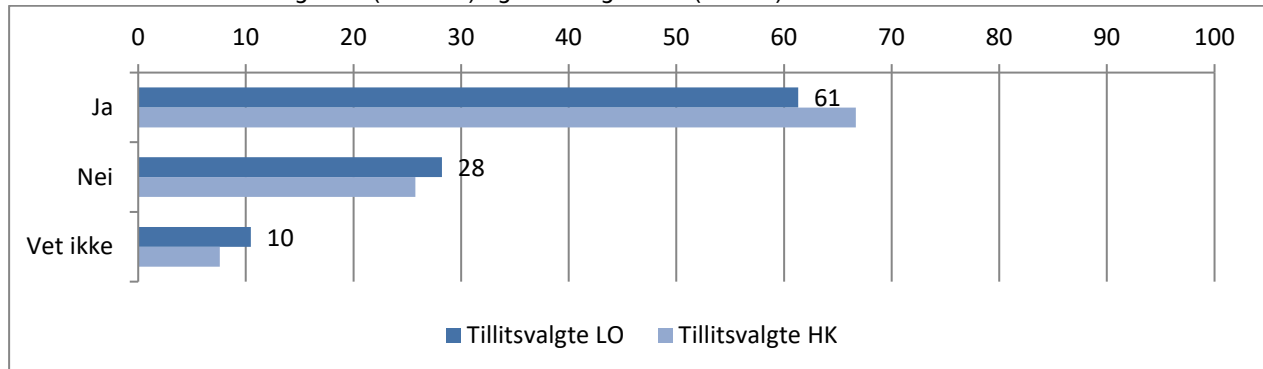
<sup>14</sup> Hvor mange medlemmer den enkelte tillitsvalgte representerer, varierer betydelig. I store virksomheter kan også flere tillitsvalgte i samme virksomhet være representert i panelet.

## Omfang

De tillitsvalgte ble innledningsvis spurt om det er eller har vært personer på tiltak i virksomheten<sup>15</sup>, via NAV eller annen tiltaksarrangør, i løpet av de siste to årene. Et klart flertall av de tillitsvalgte i LO-forbundene (61 prosent) svarte bekreftende på dette.

Andelen blant tillitsvalgte i HK kan se ut til å være marginalt høyere (67 prosent), men denne forskjellen er ikke statistisk signifikant.

Figur 4.1 «Er det, eller har det vært, personer på tiltak i virksomheten via NAV/annen tiltaksarrangør i løpet av de siste 2 årene?» Tillitsvalgte LO (n=1719) og tillitsvalgte i HK (n=132). Prosent



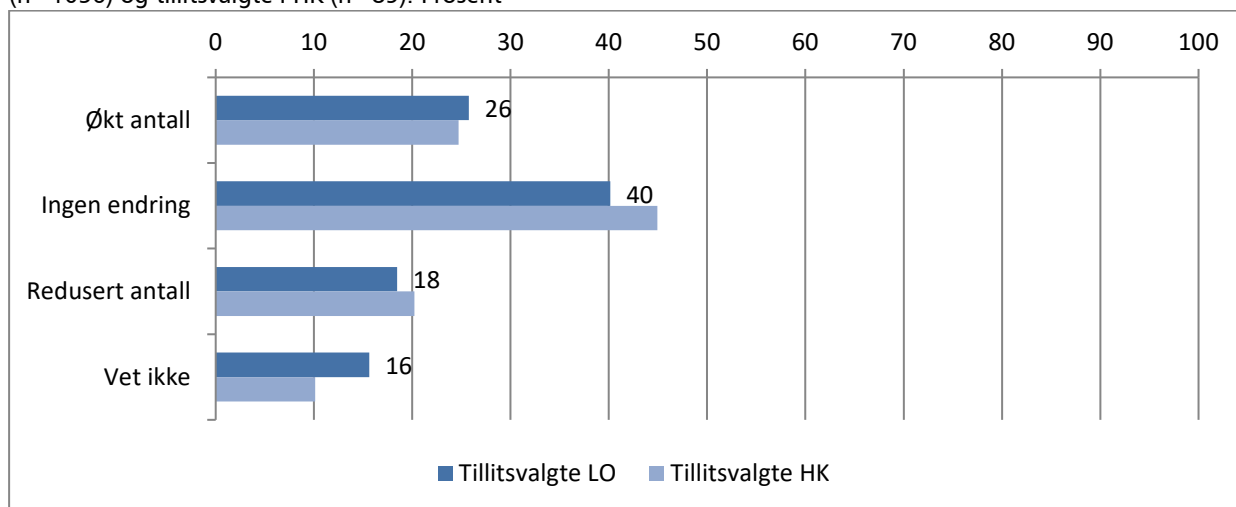
Én av ti tillitsvalgte er usikre på om det er eller har vært personer på tiltak i virksomheten. Dette kan nok i enkelte tilfeller komme av manglende involvering i slike prosesser (jf. figur 4.2), men en del av disse tillitsvalgte kan også enten være nye i vervet og/eller stillingen og dermed ikke ha oversikt over de siste to årene, eller jobbe i store virksomheter der det er vanskelig å vite om det har vært personer på tiltak i andre deler av virksomheten.

Andelen som svarer at virksomheten har eller har hatt personer på tiltak, er høyest i kommunal sektor (70 prosent). Innen privat tjenesteyting er andelen litt lavere enn gjennomsnittet, på tross av at varehandelen ser ut til å trekke noe opp.

Tillitsvalgte som svarte bekreftende på at virksomheten har hatt personer på tiltak, ble spurt om hvorvidt antallet har endret seg i løpet av de siste to årene. Svarene (figur 4.2) indikerer at mange virksomheter har et stabilt antall tiltaksdeltakere.

<sup>15</sup> Spørsmålet ble stilt til tillitsvalgte som har oppgitt at de er tillitsvalgte ved en bedrift eller virksomhet, i hovedsak plasstillitsvalgte og hovedtillitsvalgte (n=1719). Tillitsvalgte på regionalt og nasjonalt nivå har ikke besvart spørsmålene som er gjengitt her.

Figur 4.2 «Har antallet personer på tiltak i din bedrift endret seg, i løpet av de siste to årene?» Tillitsvalgte LO (n=1056) og tillitsvalgte i HK (n=89). Prosent

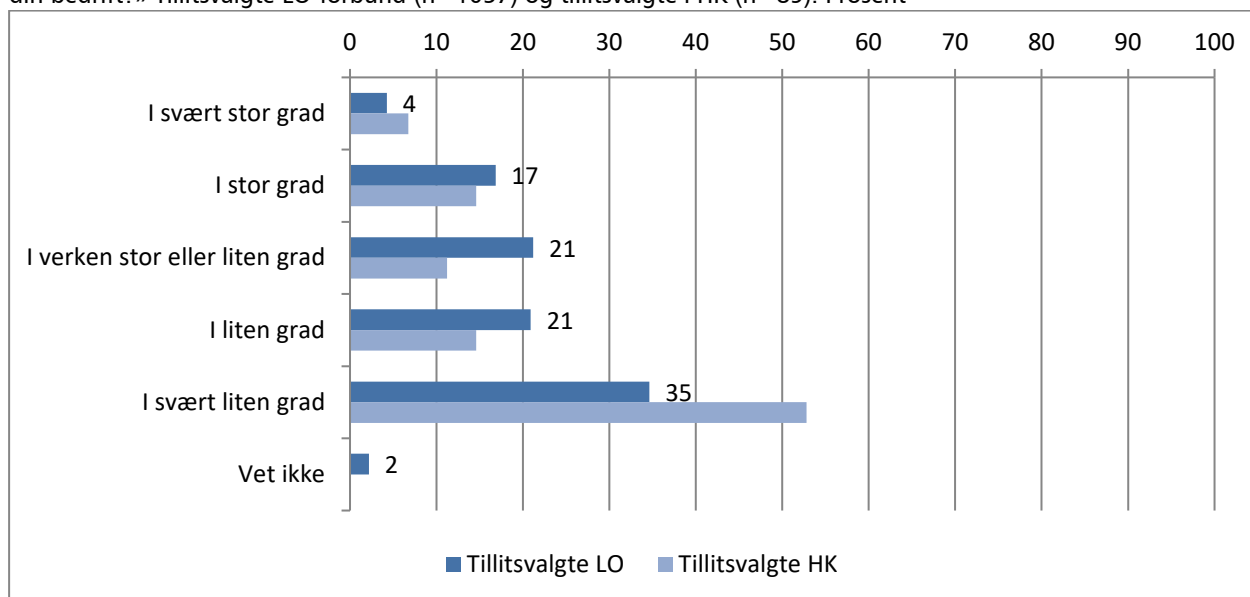


Et flertall av de tillitsvalgte svarer enten at antallet ikke har endret seg, eller de er usikre. Det er noe flere som svarer at antallet har økt (26 prosent) enn at det har blitt redusert (18 prosent). Denne forskjellen er relativt liten og kan vanskelig sies å være en klar trend, blant annet fordi utvelgelsen i det foregående spørsmålet kan ha ført til at enkelte virksomheter som i løpet av de siste to årene har sluttet å ha personer på tiltak (altså redusert antallet) og senere fått ny tillitsvalgt, ikke er representert. Forskjellene mellom svarene fra tillitsvalgte i HK og resten av LO er ikke statistisk signifikante, men kan se ut til å indikere at situasjonen er minst like stabil i HKs organisasjonsområde. Vi finner ikke signifikante forskjeller mellom privat og offentlig sektor.

## Involvering av tillitsvalgte

At tillitsvalgte blir konsultert og involvert i prosessen med å ta inn personer på tiltak i virksomheten, kan være en viktig kvalitetssikring, og bidra til at tiltak gjennomføres på en slik måte at eventuelle fortrenningseffekter minimeres. Videre er drøfting med tillitsvalgte pålagt, blant annet ved opprettelse av arbeidsplass med lønnstilskudd og opprettelse av arbeidstreningssjansplass (se kapittel 1). I spørreundersøkelsen fikk tillitsvalgte spørsmål om i hvilken grad de blir involvert i beslutninger knyttet til å ta imot personer på tiltak (figur 4.3).

Figur 4.3 «I hvilken grad blir du som tillitsvalgt involvert i beslutninger knyttet til å ta imot personer på tiltak i din bedrift?» Tillitsvalgte LO-forbund (n=1057) og tillitsvalgte i HK (n=89). Prosent



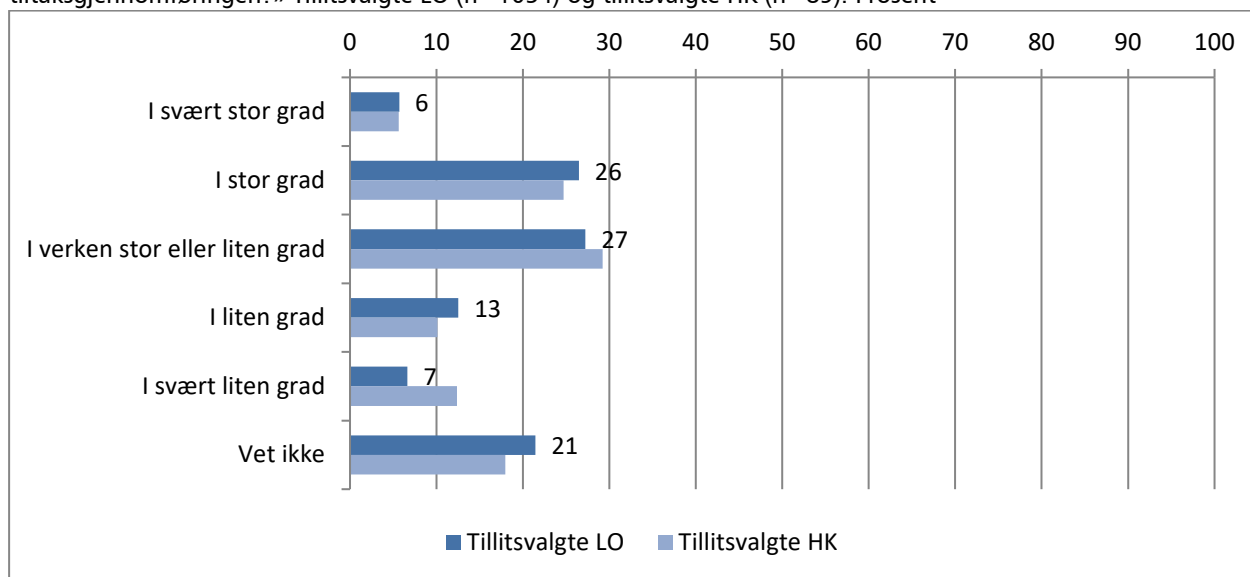
Som informantene vi intervjuet også antydte (se kapittel 3), er dette i beste fall en praksis som varierer: Over halvparten av de tillitsvalgte svarer at de i liten eller svært liten grad blir involvert i beslutninger knyttet til å ta imot personer på tiltak. Kun én av fem tillitsvalgte svarer at de i stor eller svært stor grad blir involvert, og like mange svarer verken/eller. Ser vi på tillitsvalgte i HK, finner vi en enda høyere andel som oppgir at de ikke blir involvert: Over halvparten av de 89 HK-tillitsvalgte svarer at de blir involvert i svært liten grad. Forskjellen mellom HK-tillitsvalgte og øvrige LO-tillitsvalgte er her både tydelig og statistisk signifikant. Én mulig forklaring på dette er at slike beslutninger ofte tas på regionalt nivå i de store kjedene i varehandelen, som forklart i intervjuene, mens flertallet av de tillitsvalgte har verv på den enkelte arbeidsplass.

Vi ser også at tillitsvalgte i kommunal sektor og privat vareproduksjon noe oftere svarer at de blir involvert, enn tillitsvalgte i statlig sektor og innen privat tjenesteyting.

## Oppfølging

Som tidligere nevnt har det de siste årene skjedd en viss dreining mot å vektlegge individuell oppfølging av deltakere på tiltak, og arbeidsgiver har et ansvar for å sikre nødvendig oppfølging på arbeidsplassen. De tillitsvalgte fikk i undersøkelsen spørsmål om hvorvidt de opplever at personer på tiltak i virksomheten deres får oppfølging i forbindelse med tiltaksgjennomføringen, av henholdsvis arbeidsgiver og NAV.

Figur 4.4 «I hvilken grad opplever du at personer på tiltak får oppfølging av arbeidsgiver i forbindelse med tiltaksgjennomføringen?» Tillitsvalgte LO (n=1054) og tillitsvalgte HK (n=89). Prosent



Vi ser at arbeidsgivers oppfølging av deltakere på tiltak er noe mange tillitsvalgte ikke har full oversikt over: 21 prosent oppgir at de vet ikke. Gitt andelen som oppgir ikke å bli involvert i beslutninger knyttet til å ta imot personer på tiltak, er det ikke overraskende at en del tillitsvalgte heller ikke vet hvordan disse følges opp. Flertallet av de tillitsvalgte ser likevel ut til å vurdere oppfølgingen fra arbeidsgiver som tilstrekkelig: Kun én av fem svarer at de opplever at personer på tiltak får oppfølging i liten eller svært liten grad. Over halvparten svarer enten «i verken stor eller liten grad» eller «i stor grad». Samtidig ser det ut til å finnes et betydelig potensial for forbedring, da kun seks prosent svarer «i svært stor grad». Forskjellene mellom tillitsvalgte i HK og øvrige LO-forbund er små, og ikke statistisk signifikante. Ser vi alle forbundene under ett, finner vi likevel en signifikant forskjell mellom tillitsvalgte innen privat tjenesteproduksjon og andre sektorer, da førstnevnte i mindre grad opplever at personer på tiltak får oppfølging av arbeidsgiver.

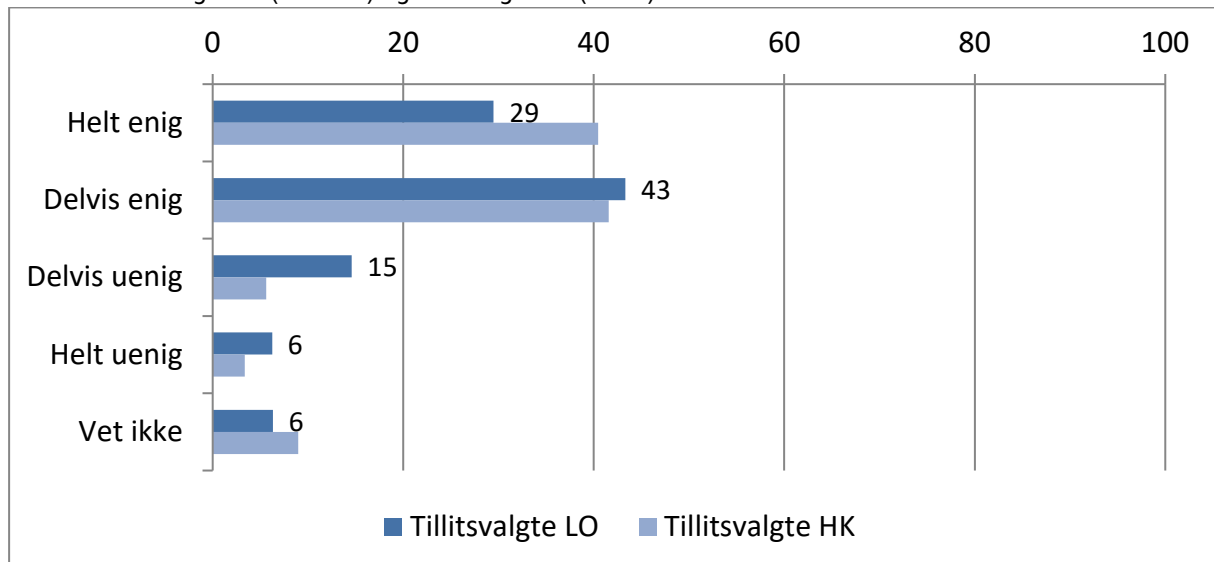
De tillitsvalgte fikk også spørsmål om i hvilken grad de opplever at personer på tiltak får oppfølging av NAV i forbindelse med tiltaksgjennomføringen. Svarene viser at dette er noe svært mange tillitsvalgte ikke har oversikt over: 44 prosent svarer «vet ikke». Videre svarer 25 prosent «i verken stor eller liten grad». 19 prosent svarer «i stor eller svært stor grad», mens 12 prosent svarer «i liten eller svært liten grad». Det er ikke signifikante forskjeller mellom tillitsvalgte i HK og andre LO-forbund.

## Brukes tiltak etter hensikten?

Både litteraturgjennomgangen og intervjuene viser at arbeidsmarkedstiltak kan misbrukes og føre til fortrenningseffekter, blant annet dersom virksomheter tar inn personer på tiltak for å spare penger og/eller dersom disse utfører arbeidsoppgaver som ellers ville blitt gjort av ordinært ansatte. For å gi et bilde av det mulige omfanget av denne typen misbruk og uønskede effekter, ble de tillitsvalgte i spørreundersøkelsen bedt om å ta stilling til følgende påstander:

- 1) «Personer på tiltak gjør arbeidsoppgaver som ellers ville blitt gjort av ordinært ansatte»,
- 2) «Når vi har personer på tiltak i vår bedrift er hensikten å spare lønnskostnader», og 3) «I vår bedrift benyttes tiltaksplasser i all hovedsak etter hensikten med tiltakene».

Figur 4.5 Ta stilling til påstanden: «Personer på tiltak gjør arbeidsoppgaver som ellers ville blitt gjort av ordinært ansatte» Tillitsvalgte LO (n=1041) og tillitsvalgte HK (n=89). Prosent

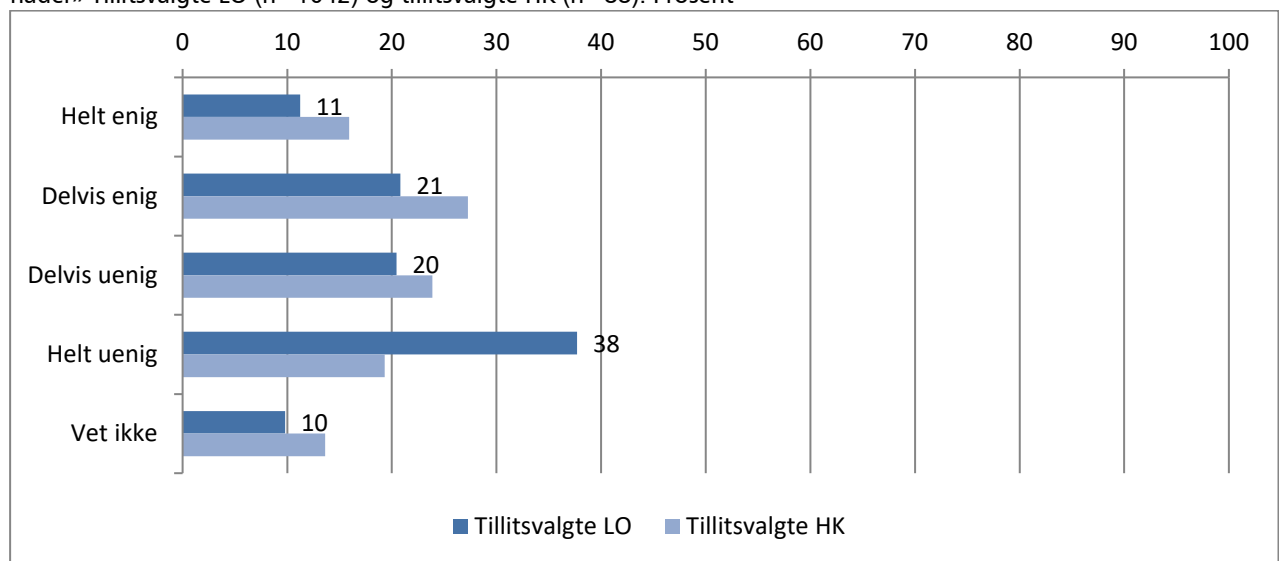


Hele 72 prosent av de tillitsvalgte sier seg helt eller delvis enig i påstanden om at personer på tiltak utfører arbeidsoppgaver som ellers ville blitt gjort av ordinært ansatte. Andelen som sier seg helt enig i påstanden, er særlig høy blant tillitsvalgte i Handel og Kontor, og denne forskjellen er statistisk signifikant. Ser vi alle forbundene under ett, ligger andelen som sier seg enig marginalt høyere i privat sektor enn i offentlig sektor.

Svarene indikerer at tillitsvalgte i LO-forbund vurderer at dagens bruk av tiltak i virksomhetene har betydelige fortrenings effekter. Samtidig er flertallet av de tillitsvalgte likevel uenige i påstanden om at hensikten med at bedriften har personer på tiltak er å spare lønnskostnader (figur 4.6). Det er dermed kun et mindretall som mener at deres virksomhet bevisst misbraker ordningene.



Figur 4.6 Ta stilling til påstanden: «Når vi har personer på tiltak i vår virksomhet er hensikten å spare lønnskostnader» Tillitsvalgte LO (n=1042) og tillitsvalgte HK (n=88). Prosent



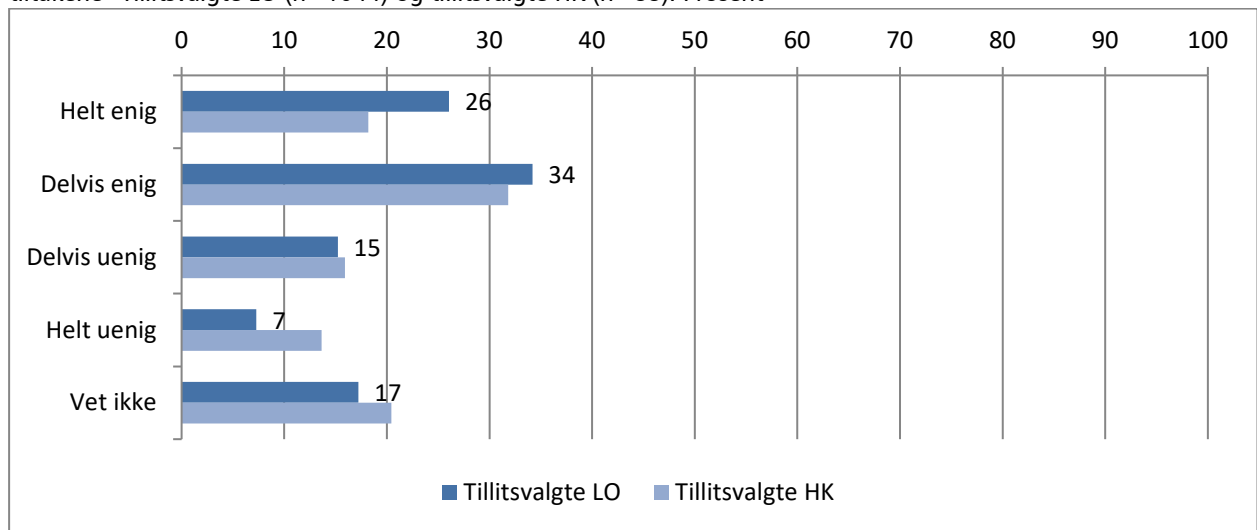
Som vist i figur 4.6, er en tredel av de tillitsvalgte helt eller delvis enige i at hensikten er å spare lønnskostnader når personer tas inn på tiltak. Selv om dette er langt lavere enn andelen som oppgir at personer på tiltak utfører arbeidsoppgaver som ellers ville blitt gjort av ordinært ansatte, må dette betegnes som en betydelig andel. Å ha dette som hensikt innebærer bevisst misbruk av arbeidsmarkedstiltak.

At en betydelig andel sier seg delvis enig eller uenig (henholdsvis 21 og 20 prosent), viser at mange deler vår informants oppfatning om at det her finnes gråsoner for hva som er «innfor og utafør» (se kapittel 3).

38 prosent sier seg helt uenig i at dette er tilfellet i deres virksomhet, og tillegger dermed ikke arbeidsgiver noen intensjon om misbruk av ordningene. Denne andelen er vesentlig lavere blant tillitsvalgte i HK, og denne forskjellen er statistisk signifikant. Videre finner vi også en signifikant høyere andel som sier seg enig i dette innen privat sektor enn i offentlig sektor, og da særlig innen privat tjenesteproduksjon.

De tillitsvalgte ble også spurt om å ta stilling til påstanden «I vår virksomhet benyttes tiltaksplasser i all hovedsak etter hensikten med tiltakene» (figur 4.7). Her er meningene delte, men et flertall sier seg enig i dette.

Figur 4.7 Ta stilling til påstanden: «I vår virksomhet benyttes tiltaksplasser i all hovedsak etter hensikten med tiltakene» Tillitsvalgte LO (n=1044) og tillitsvalgte HK (n=88). Prosent



Til sammen sier 60 prosent av de tillitsvalgte seg helt eller delvis enig i at virksomheten i all hovedsak benytter tiltaksplasser etter hensikten med tiltakene. 7 prosent er helt uenige og 15 prosent er delvis uenige – i stor grad de samme som oppgir at bedriften har til hensikt å spare lønnskostnader. At en såpass høy andel (17 prosent) svarer «vet ikke», kan ha sammenheng med at det på kort sikt kan være vanskelig å avgjøre hvorvidt tiltaket har hatt ønsket effekt, eller at hensikten med tiltaket ikke er klart definert eller formidlet til tillitsvalgte.

Å ta inn personer på tiltak for å spare penger og/eller sette disse til å utføre arbeidsoppgaver som ellers ville blitt gjort av ordinært ansatte, vil normalt være i strid med hensikten med tiltakene. Samtidig vil det være mulig for en arbeidsgiver å ha til hensikt å hjelpe deltakerne på tiltak inn i arbeidslivet og/eller å oppnå gode resultater, uavhengig om en også har til hensikt å spare lønnskostnader eller dekke et bemanningsbehov. Ut fra svarene fremkommer det at en del tillitsvalgte vurderer at tiltaksplasser i hovedsak benyttes etter hensikten, selv om personer på tiltak i virksomheten samtidig gjør arbeidsoppgaver som ellers ville blitt utført av ordinært ansatte.

Tillitsvalgte innen offentlig sektor mener noe oftere at tiltaksplasser benyttes etter hensikten enn tillitsvalgte i privat sektor – særlig tillitsvalgte innen privat tjenesteproduksjon.

## Oppsummering

- Resultatene i undersøkelsen er basert på svar fra over 1000 tillitsvalgte i bedrifter som har hatt personer på tiltak de siste to årene.
- De tillitsvalgte beskriver en praksis som kan ha betydelige fortrenningseffekter. Syv av ti tillitsvalgte i LO-forbundene sier seg helt eller delvis enig i at personer på tiltak utfører arbeidsoppgaver som ellers ville blitt gjort av ordinært ansatte.
- En tredel av de tillitsvalgte er helt eller delvis enige i at hensikten er å spare lønnskostnader når personer tas inn på tiltak. Det er med andre ord et mindretall som mener at deres virksomhet bevisst misbruker ordningene, men denne andelen må likevel betegnes som høy.
- Det er delte meninger om hvorvidt virksomhetene i all hovedsak benytter tiltaksplasser etter hensikten med tiltakene, men et knapt flertall av de tillitsvalgte sier seg enig i dette. Det kan se ut til at mange deler oppfatningen om at det her finnes gråsoner, da en vesentlig andel er usikre.
- Det er svært utbredt at tillitsvalgte ikke blir inkludert i drøftinger om å ta inn deltakere på tiltak. Over halvparten av de tillitsvalgte svarer at de i liten eller svært liten grad blir involvert i slike beslutninger. Kun én av fem tillitsvalgte svarer at de i stor eller svært stor grad blir involvert.
- Handel og Kontors organisasjonsområde utmerker seg negativt. Vi finner signifikant høyere andel som sier seg helt enig i påstanden om at personer på tiltak utfører arbeidsoppgaver som ellers ville blitt gjort av ordinært ansatte, og lavere andel som er helt uenige i at hensikten er å spare lønnskostnader. Det er også en signifikant lavere andel som er helt enige i at tiltakene brukes etter hensikten, når vi sammenlikner HK med resten av LO. Over halvparten av de 89 HK-tillitsvalgte svarte at de blir involvert i svært liten grad i beslutninger om å ta inn deltakere på tiltak.

## 5 Sammenfatning og diskusjon

Per januar 2017 deltok i overkant av 80 000 personer i Norge på arbeidsrettede tiltak. Tiltaksdeltakere er en sammensatt gruppe, som inkluderer opp mot 60 000 personer med nedsatt arbeidsevne og om lag 20 000 andre arbeidssøkere, som trenger bistand for å få eller beholde et arbeid.

Arbeidsrettede tiltak er et sentralt virkemiddel i myndighetenes arbeid for å inkludere flest mulig i arbeidslivet. Det er tverrpolitisk enighet om at bred deltakelse i arbeidslivet er forutsetningen for kollektiv og samfunnsmessig velferd, og at vi skal ha et inkluderende arbeidsliv, med plass til alle. Opprettelse av flere tiltaksplasser i ordinære virksomheter, herunder økt satsing på lønnstilskudd, er regjeringens strategi for å lykkes med å få flere i arbeid og aktivitet. De nyeste endringene i tiltaksforskriften tyder på at bruk av tiltak i ordinære virksomheter vil øke fremover. For at denne strategien skal lykkes, er det en forutsetning at tiltakene bidrar til å øke den samlede yrkesdeltakelsen – altså ikke bare at deltakere på tiltak kommer i jobb, men at disse i hovedsak kommer i tillegg til, og ikke erstatter, ordinært ansatte.

De senere årene har det i norsk arbeids- og velferdspolitikkk skjedd en dreining mot økt satsing på tiltak i ordinær virksomhet. Anbefalinger fra toneangivende internasjonale aktører som OECD (2015) og flere offentlige meldinger og utredninger som omhandler arbeids- og velferdspolitikken, peker alle i retning av økt vektlegging av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena. Dette har støtte i både norsk og internasjonal forskning, som tyder på at tiltak i ordinært arbeidsliv, som ligger tett opp mot innholdet i en ordinær stilling, har best effekt når målet er at deltakeren skal komme i jobb etter endt tiltak. Arbeidsrettede tiltak i ordinær virksomhet vil antakelig fortsette å være minst like viktig i fremtiden. Men denne satsingen skaper et dilemma: Tiltakene i ordinært arbeidsliv er sårbare for misbruk og uintenderte konsekvenser, som fortrenkning av ordinært ansatte, kostnadsoverføring til staten og innlåsingeffekter.

Tiltak som innebærer en subsidiert stilling, eksempelvis lønnstilskudd eller arbeidspraksis, kan føre til fortrenkning enten av andre ansatte eller andre arbeidssøkere. Arbeidsgivere kan overføre lønnskostnadene til staten dersom det ansettes produktive arbeidstakere på lønnstilskudd istedenfor i ordinær stilling, og i noen tilfeller ville den som deltar på tiltaket ellers kunne blitt ansatt på ordinære vilkår i en tilsvarende jobb. Fortrenkningseffekter er dokumentert i forskning, blant annet fra Sverige. Men både kostnadsoverføring og fortrenkning er svært vanskelig å måle empirisk, og foreliggende forskning forteller oss lite om størrelsen på disse effektene i norsk arbeidsliv.

Undersøkelsene som er presentert i denne rapporten indikerer at slike effekter kan være betydelige, og verdt å undersøke nærmere. De tillitsvalgte vi intervjuet uttrykker en reell bekymring for fortrenkning av ordinært ansatte, og for at grunnbemanningen holdes lav og at virksomhetene bemanner opp med tiltaksdeltakere. Særlig små bedrifter er sårbare på grunn av lav grunnbemanning. Spørreundersøkelsen viser at det er grunn til å ta bekymringer for mulige fortrenkningseffekter på alvor. Syv av ti tillitsvalgte i LO-forbundene sier seg helt eller delvis enig i at personer på tiltak utfører arbeidsoppgaver som ellers ville blitt gjort av ordinært ansatte. En tredel av de tillitsvalgte er helt eller delvis enige i at hensikten er å spare lønnskostnader når personer tas inn på tiltak. Dette må betegnes som høye andeler, da det innebærer misbruk av tiltakene bevisst å skyve lønnskostnader over på staten, og fordi til-

taksdeltakerne er tenkt å komplementere og lære av, ikke erstatte, ordinært ansatte. Det er videre verdt å påpeke at tillitsvalgte som har besvart undersøkelsen, tilhører den organiserte delen av arbeidslivet. Dette er særlig relevant for varehandelen, som har lav organisasjonsgrad og tariffavtaledekning.<sup>16</sup> Hvordan tiltaksplassene brukes i virksomheter som ikke har tillitsvalgte på arbeidsplassen, vet vi dermed ikke, men det er grunn til å anta at fravær av tillitsvalgte medfører mindre kontroll med at tiltak utføres etter hensikten og ikke misbrukes.

Å involvere tillitsvalgte og verneombud i tiltaksgjennomføringen kan også være en kvalitets sikring. Beslutninger om å ta inn deltakere på tiltak blir likevel ofte ikke drøftet med tillitsvalgte, der disse finnes. Spørreundersøkelsen til tillitsvalgtpanelet viser at involvering av tillitsvalgte i slike beslutninger er lite utbredt, og dette gjelder særlig i Handel og Kontors organisasjonsområde: En tredel av LO-tillitsvalgte og over halvparten av de HK-tillitsvalgte svarer at de blir involvert i svært liten grad.

Å ta imot deltakere på tiltak kan gi fordeler for bedriftene. Våre informanter trakk i intervjuene frem at det kan redusere arbeidsgivers risiko og øke muligheten for en god kobling mellom ledige stillinger og ledige personer. Det å ha personer på tiltak, innebærer også en gevinst for virksomhetene ved at det gir ekstra arbeidskraft, som gjør en reell innsats. Både tillitsvalgte og arbeidsgivere peker på at dersom virksomheten ikke hadde hatt personer på tiltak, ville de ordinært ansatte hatt en mer presset arbeidssituasjon. Intervjuene indikerer at tiltaksdeltakerne til en viss grad er viktige for å ta unna løpende oppgaver. For bedriften innebærer det å ha deltakere på tiltak en mulighet til å «prøve ut» ansatte. For enkelte deltakere på tiltak kan det gi en inngang til videre ansettelse i hel-/deltidsstilling, gjerne som ekstrahjelp eller vikar. Intervjuene viser oppslutning om det å ta samfunnsansvar for at personer som sliter med å komme inn i arbeidsmarkedet får en sjanse. Dette gjelder både arbeidsgiver og tillitsvalgte.

Varehandelen er en mye brukt arena for arbeidsrettede tiltak. Bransjen er overrepresentert når det gjelder antall deltakere på tiltak som gjennomføres i ordinært arbeidsliv, og som det er mulig å koble etter næring i NAVs statistikk. Varehandelen har særlige forutsetninger for å være en inkluderingsarena og bidra til at personer som av ulike grunner er i en vanskelig posisjon på arbeidsmarkedet, kan komme i arbeid og/eller beholde en plass i arbeidslivet (Nergaard & Steen-Jensen 2017). Samtidig er varehandelen en av de sektorene hvor mange med lav utdanning vil ha mulighet for å jobbe, uavhengig av tiltak. Dette kan bidra til at tiltaksdeltakere lettere foretrekker ordinært ansatte og arbeidssøkere enn i andre bransjer. Videre er det et tankekors at det er denne (og liknende) bransjer mange tiltaksdeltakere kvalifiseres til å gå inn i. Bransjen er preget av en hard konkurransesituasjon, noe som kan føre til at enkelte arbeidsgivere blir fristet til dels å utnytte ordningene. Marginene er små, og bransjen kjennetegnes blant annet av en høy andel midlertidige stillinger, små stillingsbrøker, relativt lav lønnsnivå og høy turnover. Et nærliggende spørsmål er dermed hva slags jobber tiltaksdeltakere kan kvalifisere seg til, og hvilke lønns- og arbeidsvilkår de i så fall får. Over halvparten av de ansatte i detaljhandelen jobber deltid, og en relativt høy andel av disse ønsker seg høyere stillingsprosent. Også de som kommer via tiltak blir, dersom de får en ansettelse, ofte ansatt i mindre stillinger. For noen som ønsker større eller full stilling, blir løsningen å jobbe i flere butikker (Nergaard & Steen-Jensen 2017). Dersom deltakere etter endt tiltak ofte ansettes

---

<sup>16</sup> Organisasjonsgraden i varehandelen er om lag 24 prosent per 2014. Rundt 60 prosent av arbeidstakerne innen detaljhandel og overnattings- og serveringsvirksomhet oppgir at deres lønns- og arbeidsforhold fastsettes av tariffavtale, men dette er langt høyere enn antall arbeidstakere i tariffbundne virksomheter innen disse bransjene målt ved registertall (Nergaard 2016).

som ekstrahjelper, ringevikarer eller på nulltimeskontrakter når de egentlig ønsker større stillinger, er det grunn til å spørre om hvor hensiktsmessig det er å bruke ressurser på å kvalifisere disse til jobber som ikke gir en forutsigbar inntekt og arbeidstid. Slike stillinger kan også være et hinder for å ta annet arbeid eller utdanning (innlåsningseffekt). Videre kan tiltaksplasser innebære en viss fortrenghingseffekt i bedrifter der dette er en utfordring, dersom «ledige» vakter fylles av tiltaksdeltakere fremfor av ordinært ansatte som ønsker å jobbe mer. Eksempelvis vil det være vanskelig for en ordinært ansatt å påberope seg høyere stillingsbrøk i henhold til lov og avtaleverk dersom vedkommende har fått færre muligheter til å ta ekstra vakter.

Når tiltak utføres i ordinære virksomheter, blir utformingen av tiltakene samt kontroll og oppfølging av virksomhetene avgjørende for at tiltakene utføres hensiktsmessig og med ønskede resultater. For at gjennomføring av tiltak i ordinært arbeidsliv skal fungere etter hensikten, er det en forutsetning med tilstrekkelig grunnbemanning. Videre er det viktig med tydelige rutiner for hvordan tiltak skal gjennomføres i virksomhetene, herunder at målet med tiltaket er klargjort, det vil si om målet er arbeidsutprøving/arbeidserfaring, eller om målet er ordinær ansettelse og at deltakeren får den tilrettelegging og oppfølging han eller hun har behov for. God oppfølging av deltakerne fra både arbeidsgiver og NAV under og i etterkant av tiltakene, er viktig for at tiltaksdeltakerne kan oppnå de ønskede resultatene. Det bør undersøkes videre hvordan disse kravene best kan imøtekommes i praksis, og under hvilke ytterligere forutsetninger tiltak i ordinære virksomheter har best effekt.

Alt tyder på at vi vil se økende bruk av lønnstilskudd og andre tiltak i det ordinære arbeidsmarkedet fremover. Det er samtidig grunn til å undersøke mulig misbruk og uønskede effekter av tiltak nærmere. Hvilke bransjer og type arbeidsplasser er mest utsatt, og hvor utbredt er det at bedrifter benytter tiltaksplasser for å spare kostnader? Hvilke konsekvenser har dette for tiltaksdeltakerne? Er det problemer knyttet til enkelte typer tiltak, eller gjelder utfordringene alle typer tiltak i ordinær virksomhet? Bransjeforskjeller, bedriftsstørrelse, tariffavtaledekning og flere andre forhold kan tenkes å spille inn og være interessante å undersøke. Videre blir utfordringen å finne ut hvordan disse tiltakene kan gjøres mest mulig effektive, mens uønskede konsekvenser minimeres. Kan eksempelvis økt kontroll med virksomhetene, handlingsplaner på virksomhetsnivå eller partssamarbeid lokalt bidra til å hindre misbruk av ordningene? Det er all grunn til å se nærmere på hvorvidt bruk av tiltak fører til fortrenghing av ordinære ansettelser – og under hvilke forutsetninger tiltakene kan fungere etter hensikten.

# Referanser

- Arbeids- og sosialdepartementet (2015). Høyringsnotat - Forslag til forenklinger og endringer i regelverket om arbeidsmarknadstiltak.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2017). Rundskriv Hovednr. 76 § 12. Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsmarkedstiltak.
- Calmfors, L., Forslund, A. & Hemström, M. (2002). *Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences*. Working paper 2002:4. IFAU - Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering
- Card, J. K. & Weber, A. (2015). *What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations*. NBER Working Paper No. 21431. The National Bureau of Economic Research.
- Card, J. K. & Weber, A. (2010). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*, 120(548), F452-F477. doi: 10.1111/j.1468-0297.2010.02387.x.
- Crépon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R. & Zamora, P. (2012). *Do Labor Market Policies Have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment*. NBER Working Paper No. 18597.
- Dahlberg, M. & Forslund, A. (2005). Direct Displacement Effects of Labour Market Programmes. *Scandinavian Journal of Economics*, 107(3), 475–494. doi: 10.1111/j.1467-9442.2005.00419.x.
- Dale-Olsen, H., Røed, M. & Schøne, P. (2006). *Omfang av arbeidsmarkedstiltak: Betyr det noe?* Rapport 2006:12. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Forslund, A. & Vikström, J. (2011). *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsetting og arbeidsløshet – en oversikt*. Rapport 2011:7. IFAU - Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering
- Hansen, T. B., Neset, T., Spjelkavik, Ø. & Børing, P. (2010). *Forblir i jobb. Evaluering av forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT)*. Oxford Research i samarbeid med Arbeidsforskningsinstituttet og NIFU STEP.
- Hardoy, I. & Zhang, T. (2010). Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak? *Søkelys på arbeidslivet*, 27(04), 343–364.
- Haavorsen, P. & Hernes, T. (2010). Inkluderingsstrategier og arbeidsrettede tiltak. I T. Hernes, I. Heum & P. Haavorsen (red.), *Arbeidsinkludering om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge* (s. 109–147).
- Meld. St. 33 (2015-2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

- Nergaard, K. & Steen-Jensen, R. (2017). *Varehandelen som inkluderingsarena*. Fafo-rapport 2017:25.
- Norvoll, R. & Fossetøl, K. (2010), *Funksjonshemmede og arbeid. En kunnskapsstatus*. AFI-notat 13/2010.
- NOU 2012: 6. *Arbeidsrettede tiltak*. Oslo: Arbeidsdepartementet.
- NOU 2017: 2. *Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- OECD (2015). *OECD Employment Outlook 2015*. Paris: OECD Publishing.
- Proba samfunnsanalyse (2011). *Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. En litteraturstudie*. Propa-rapport nr. 2011-02. Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Raaum, O., Røed, K. & Torp, H. (2002). Riktig satsing i arbeidsmarkedspolitikken? *Norsk økonomisk tidsskrift*, 116(2), 1–24.
- Schafft, A. & Spjelkavik, Ø. (2014). Arbeidsgiveres erfaringer med inkludering. I K. Frøyland & Ø. Spjelkavik (red.), *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel (kap. 9., s. 156–173)*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Spjelkavik, Ø. (2016). *Arbeidsrettet brukeropfølging. «Place then train» i kvalifiseringsprogrammet i NAV?* Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Stjernø, S. og Øverby, E. (2012), *Arbeidslinja - arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- von Simson, K. (2012). Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring: Kan vikarbyråer og arbeidsmarkedstiltak lette overgangen fra utdanning til arbeidsliv? *Søkelys på arbeidslivet*, 29(01-02), 76–97.
- von Simson, K. (2016). Effekten av arbeidsmarkedstiltak og vikarbyråarbeid på overgang til jobb og utdanning for arbeidsledig ungdom uten fullført videregående skole. *Søkelys på arbeidslivet*, 33(03), 247–268.
- Westlie, L. (2008a). *The Long-term Impacts of Vocational Rehabilitation*. Memorandum. Oslo University, Department of Economics.
- Westlie, L. (2008b). *Norwegian Vocational Rehabilitation Programs: Improving Employability and Preventing Disability?* Memorandum. Oslo University, Department of Economics.
- Zhang, T. (2016). Virker arbeidspraksis i ordinær virksomhet etter sitt formål? *Søkelys på arbeidslivet*, 33(01-02), 45–65.



# Vedlegg 1

Figur 1.2 Arbeidsrettede tiltak organisert etter tidligfasiltak<sup>1</sup>, opplæring<sup>2</sup>, arbeidspraksis<sup>3</sup> og formidlingsrettede tiltak<sup>4</sup> og omfang i januar 2017 (antall).

Omfang (Januar 2017)	Tiltak	Hvem	Hva	Formål	Varighet	Endringer	Forskrift om arbeidsmarkeds-tiltak
2793	Avklaring <sup>1</sup>	Rettet mot personer som har behov for en mer omfattende avklaringsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby.	Systematisk kartlegging og vurdering av arbeidsevne og eventuelle ytterligere behov for bistand for å komme inn på arbeidsmarkedet eller beholde arbeidet. Utprøving av arbeidsevne som fortrinnsvis skal foregå i ordinært arbeidsliv.	Kartlegge og vurdere arbeidsevne og eventuelle spesifikke behov for bistand for å skaffe seg eller beholde arbeid.	Inntil 4 uker, med mulighet til forlengelse. Maksimal varighet 12 uker.	Avklaring i ordinær Virksomhet og Avklaring i skjermet virksomhet ble slått sammen til ett avklaringstiltak 1. januar 2015. Gjennomført i løpet av 2016.	Kap 2, §2-1 - §2-6
901 6414, APS	Arbeidsforberedende trening (AFT) <sup>1</sup>	Personer med sammensatte bistandsbehov som har fått sin arbeidsevne nedsatt.	a) avklaring og kartlegging av ressurser, karriereveiledning, b) utprøving av arbeidsevne og arbeidstrening i et tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø, c) tilrettelagt opplæring med sikte på å oppnå reell og formell kompetanse, d) bistand til å finne passende arbeidspraksis i ordinære virksomheter med sikte på ansettelse i ordinært arbeidsliv, og e) tilrettelagt arbeidstrening og oppfølging i ordinært arbeidsliv.	Bidra til å prøve ut den enkeltes arbeidsevne og til å styrke mulighetene for å få ordinært arbeid.	Inntil ett år, med mulighet for forlengelse i ytterligere ett år.	Trådte i kraft 1 okt. 2016. Bygger på arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) og Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA).	Kap 13, §13-1 - §13-9
870	Arbeidsrettet rehabilitering <sup>1</sup>	Sykmeldte arbeidstakere og personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt.	Arbeidsforberedende trening, arbeidsutprøving, kontakt med arbeidslivet, generell opptrening, funksjonsfremmende trening, opplæring, motivasjon, trening i sosial mestring, livsstilsveiledning eller en kombinasjon.	Bidra til å styrke arbeidsevne og bidra til mestring av helserelevante og sosiale problemer som kan være til hinder for deltakelse i arbeidslivet.	Inntil 12 uker		Kap 12, §12-1 - §12-6
207, 2-årig opplæring 7021, AMO  1187, AMO enkelt plass  437, Kvalifisering i arb.markeds- bedrift  9497, Utdanning  18344 i alt	Opplærings-tiltak <sup>2</sup>	Personer med behov for kvalifisering. Tiltaksdeltakere på arbeidsmarkedskurs og yrkesrettet opplæring skal være over 19 år. Tiltaksdeltakere på ordinær utdanning skal være over 22 år.	Opplæring kan gis som a) kortvarig arbeidsrettede kurs (arbeidsmarkedskurs), herunder tilbud om opplæring i grunnleggende ferdigheter og norskopplæring, b) yrkesrettet opplæring med vekt på formell kompetanse, eller c) ordinær utdanning	Opplæring skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber.	AMO-kurs: inntil 1 år. Yrkesrettet opplæring: inntil 1 år Ordinær utdanning: inntil 3 år, kan forlenges med inntil ett år på grunn av store sosiale eller helsemessige problemer.		Kap 7, §7-1 - §7-6
	Bedriftsintern opplæring <sup>2</sup>	Virksomheter som må foreta en vesentlig endring av bedriftens produksjon eller etablere seg på nye markeder. Det er en forutsetning at tilskuddet vil bidra til å opprettholde og styrke kompetansen til virksomhetens ansatte.	Teori, eventuelt kombinert med praktisk trening. Det gis bare tilskudd til opplæring som kommer i tillegg til bedriftens ordinære opplæring.	Skal bidra til å motvirke utstøting fra arbeidslivet ved å styrke kompetansen til ansatte i bedrifter som har omstillingsproblemer, og som på bakgrunn av disse må foreta en endring av bedriftens vesentlige produksjon eller etablere seg på nye markeder.	For hver deltaker, inntil 26 uker. Tiltaksperioden kan gå utover 26 uker hvis opplæringen er organisert slik at opplæringsperioden rullerer blant de ansatte.		Kap 8, §8-1 - §8-9
15 966  322 (arb.praksis ordinær virksomhet)	Arbeidstrening <sup>3</sup>	Både for ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Tiltaket retter seg særlig mot arbeidssøkere med lite eller mangelfull erfaring fra arbeidslivet.	Skal alltid foregå i ordinært arbeidsliv. Hva arbeidstreningen skal inneholde, skal skriftliggjøres i en avtale (se § 3-4). Arbeidsgiver har ansvaret for å gi personer på arbeidstrening tilpassede og varierte arbeidsoppgaver og å sikre nødvendig oppfølging på arbeidsplassen.	Arbeidstrening skal prøve ut tiltaksdeltakerens muligheter på arbeidsmarkedet, gi relevant arbeidserfaring og bidra til å styrke deltakerens muligheter til å få ordinær ansettelse.	Inntil ett år. For personer med nedsatt arbeidsevne, ytterligere seks måneder. Mulighetene for at tiltaksdeltaker kan bli ansatt i virksomheten, evt. med støtte til lønn, skal være et tema når varigheten forlenges.	Arbeidspraksis i ordinær virksomhet ble erstattet av arbeidstrening 1. januar 2016.	Kap 3, §3-1 - §3-7

8253 VTA Skjermet  1 541 VTA Ordinær	Varig tilrette- lagt arbeid <sup>3</sup>	Personer som mottar eller i nær fremtid ventes å få innvilget uføretrygd etter folketryktdoven, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Andre arbeidsmarkedstiltak skal være vurdert og funnet å være uaktuelle. Mulighet for permisjon fra skjermet virksomhet for utprøving i ordinært arbeid (hospitering).	Skal tilby personer arbeid i en virksomhet som oppfyller kravene i § 14-5, med arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes arbeidsevne. Varig tilrettelagt arbeid kan også tilbys som enkeltplasser i ordinære virksomheter.	Skal gi tiltaksdeltakeren arbeid som bidrar til å utvikle ressurser hos tiltaksdeltakeren gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver.	Tiltaket er ikke tidsbegrenset. Det skal likevel jevnlig vurderes om det kan være aktuelt med overføring til andre arbeidsmarkedstiltak, utdanning eller formidling til ordinært arbeid.		Kap 14, §14-1 - §14-11
154	Mentor <sup>4</sup>	Personer med behov for situasjonsbestemt og spesielt tilpasset/varig tilpasset innsats for å få eller beholde arbeid. Kan også tilbys når det er nødvendig for at personer med nedsatt arbeidsevne skal få eller beholde lønnet arbeid i en ordinær virksomhet.	Frikjøp av en arbeidskollega eller medstudent / medelev for tiltaksdeltakeren eller arbeidstakeren med behov for nødvendig faglig, sosial og praktisk støtte på arbeidsplassen eller opplæringsstedet. Kan gi praktisk bistand, veiledning og opplæring i arbeidsrelaterte ferdigheter, tilpasset den enkelte deltakers individuelle behov.	Skal gi deltakeren nødvendig bistand for å kunne gjennomføre arbeidsmarkedstiltak eller for å kunne få eller beholde lønnet arbeid i en ordinær virksomhet	Inntil seks måneder. Personer med nedsatt arbeidsevne og særlige behov for bistand, inntil tre år.		Kap 5, §5-1 - §5-7
11703  108 (arbeid med bistand)	Oppfølging <sup>4</sup>	Personer som har behov for en mer omfattende formidlings- og oppfølgingsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby.	Oppfølging kan inneholde kartlegging, veiledning og råd til både tiltaksdeltaker, arbeidsgiver og andre tiltaksarrangører, oppfølging på arbeidsplassen, opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter, samt tilpasning og tilrettelegging av arbeid og arbeidssituasjon.	Skal gi deltakeren bistand med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. Oppfølging kan også gis i forbindelse med overgang fra skolegang eller soning i institusjon til arbeid eller til andre arbeidsmarkedstiltak.	Inntil seks måneder, kan forlenges med ytterligere seks måneder. For personer med nedsatt arbeidsevne, inntil tre år. Ved overgang fra skole eller soning i institusjon kan varigheten forlenges med ytterligere seks måneder.	Arbeid med bistand og oppfølging ble slått sammen til ett oppfølgingsstiltak fra januar 2015.	Kap 4, §4-1 - §4-6
2304	Jobbklubb <sup>4</sup>	Et kurs for de som er registrert som arbeidssøker hos NAV. Det er ingen formelle opptakskrav.	Opplæring i å utforme CV og søknader til aktuelle jobber på bakgrunn av stillingsanalyser. I tillegg intervjuetrening og opplæring i hvordan bruke eget nettverk for å skaffe jobb.	Veiledning til å se egen kompetanse og hvordan markedsføre egen kompetanse overfor arbeidsgivere.	Noen uker, inntil seks måneder.		
5736  34, Tidsbegrenset	Midlertidig lønnstilskudd <sup>4</sup>	Personer som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Kan også gis til arbeidsgivere som beholder arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne som står i fare for å falle ut av arbeidslivet etter tolv måneder med full eller gradert sykmelding.	Deltakeren ansettes i en offentlig eller privat virksomhet, i hel- eller deltidstilling, og skal utføre ordinære arbeidsoppgaver. Lønnstilskuddet skal kompensere for arbeidstakerens lavere produktivitet i denne perioden.	Skal bidra til at tiltaksdeltakere kan bli fast ansatt i ordinære virksomheter, og hindre utstøying av personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet. Før lønnstilskudd benyttes skal muligheten for ansettelse på ordinære vilkår være avklart – både hos den aktuelle arbeidsgiveren eller hos andre arbeidsgivere. Midlertidig lønnstilskudd skal bidra til å redusere arbeidsgivers risiko.	Maksimalt gis i inntil ett år, men for personer med nedsatt arbeidsevne kan tilskuddet gis i inntil tre år. Dersom det er behov for en særlig utprøving av arbeidsevnen, kan arbeidstakeren tilsettes midlertidig i hele eller deler av tiltaksperioden, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 nr. 1 bokstav d.	Tidsbegrenset lønnstilskudd ble overført til midlertidig lønnstilskudd i løpet av 2016.	Kap 9, §9-1 - §9-9
2265  226 Tidsbegrenset	Varig lønnstilskudd <sup>4</sup>	Personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne på ordinære lønns- og arbeidsvilkår, med sikte på et varig arbeidsforhold. Det er et krav at arbeidstakeren har varig nedsatt arbeidsevne på grunn av helsemessige eller sosiale årsaker.	Tiltaksdeltakeren ansettes i en offentlig eller privat virksomhet, i hel- eller deltidstilling, og skal utføre ordinære arbeidsoppgaver. Lønnstilskuddet skal kompensere for arbeidstakerens lavere produktivitet.	Varig lønnstilskudd skal bidra til at tiltaksdeltakeren kan skaffe seg eller beholde ordinært arbeid, samt bidra til å motvirke overgang til uføretrygd	Tilskuddet skal vurderes minst hvert halvår av Arbeids- og velferdsetaten i samarbeid med virksomheten. Ved bedring i arbeidsevnen eller når andre tiltak vurderes som mer hensiktsmessige, skal tilskuddet reduseres eller falle bort. Dersom det er behov for en særlig utprøving av arbeidsevnen, kan arbeidstakeren tilsettes midlertidig i inntil ett år, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 nr. 1 bokstav d.	Tidsbegrenset lønnstilskudd (TULT) blir overført til varig lønnstilskudd senest innen utgangen av 2017. Tiltaket tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift ble erstattet med varig lønnstilskudd 1. januar 2016	Kap 10, §10-1 - §10-10

\* I tillegg kommer: Tilrettelegging: 615, Jobbskaping og egenetablering: 246, 317 i utvidet oppfølging i NAV og 376 Supported Employment (SE), 328 AAP som lønnstilskudd.  
Kilde: NAV.no



# Arbeidsrettede tiltak

Som virkemiddel i innsatsen for inkludering i arbeidslivet finnes en rekke ordninger og tiltak som skal fremme sysselsetting av personer med redusert arbeidsevne eller lav ansettbarhet. Slike arbeidsrettede tiltak skal bidra til at den enkelte øker sin mulighet til å få eller beholde et arbeid, og omfatter blant annet arbeidspraksis, tilrettelagt arbeid og lønnstilskudd. Denne rapporten omhandler arbeidsrettede tiltak, nyere endringer i tiltaksforskriften og effekter av tiltak. Et sentralt spørsmål er om ordningene har utilsiktede konsekvenser, herunder fortrenghing av ordinært ansatte. Varehandelen, en bransje med et høyt antall deltakere på tiltak, er særlig vektlagt. Rapporten bygger på en gjennomgang av eksisterende forskning, intervjuer i varehandelen samt data fra en spørreundersøkelse til tillitsvalgte, med 2200 respondenter fra LOs forbund. Prosjektet er finansiert av Handel og Kontor (HK).



**Fafo**

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2017:28  
ISBN 978-82-324-0396-7  
ISSN 2387-6859  
Bestillingsnr. 20636