

VILKÅR OM AKTIVITET FOR SOSIALHJELP I 2015: GJØR KOMMUNENE DET SOM VIRKER?

Espen Steinung Dahl og Ivar Andreas Åsland Lima

Sammendrag

Vi har gjort en surveyundersøkelse om kommunenes bruk av vilkår om aktivitet for mottakere av økonomisk sosialhjelp i 2015. Vi finner at mange, særlig storbyer og store kommuner, i stor grad praktiserte vilkår om aktivitet forut for lovendringen i 2017. Vi finner også betydelig variasjon i praktiseringen. For det første finner vi variasjon når det gjelder innholdet i aktivitetene. Mange storbyer og store kommuner stiller ofte vilkår om oppmøte i ulike typer tiltak. Blant disse er kommunal eller statlig arbeidspraksis mye brukt. Andre igjen stiller først og fremst vilkår om at personer skal søke jobb og dokumentere dette med jobblogg, eller at de skal registrere seg som arbeidssøker og få vurdert sitt bistandsbehov for å komme i jobb (NAV-loven § 14a). For det andre finner vi en stor variasjon i måten vilkårsbruk praktiseres på – i hvor mange som mottar vilkår, hvor omfattende oppmøte som kreves av deltakerne og i hvordan vilkårsbrudd sanksjoneres.

Vi har gått gjennom forskningen på effekter av tiltak og bruk av vilkår om aktivitet, for å vurdere forskningsbaserte råd om hvordan aktivitetsplikten bør praktiseres, gitt lovens mål om at flere skal bli selvhjulpne. Mange tidligere undersøkelser har sett på faktisk deltakelse i tiltak, og funnene spriker: noen finner positive effekter, noen negative, og noen ingen effekt. Nyere forskning som ikke undersøker spesifikke tiltak, men som ser på økt bruk av vilkår i kommuner, finner derimot betydelige positive effekter blant unge: det blir færre sosialhjelpsmottakere, flere unge fullfører videregående utdanning tidligere, og flere kommer seg i jobb. Undersøkelsene gir ikke svar på hvilke typer tiltak som er best egnet til å oppnå slike positive effekter. Hvilke mekanismer som fører til de positive effektene er også usikkert.

De nevnte positive effektene kan oppstå ved at tiltakene virker, at for eksempel deltakelse i et tiltak gir økt kompetanse eller bedre struktur i hverdagen. Eller det kan også være en såkalt bryderieffekt – å stille krav om delta i aktiviteter øker kostnadene ved å motta sosialhjelp – og det medfører at noen blir dultet tilbake til skolebenken eller til økt innsats for å skaffe seg jobb. Nå som det er innført aktivitetsplikt for alle under 30 år bør forskningen i større grad se på og skille mellom ulike modeller for praktisering av vilkår, og måle effektene av disse. Det er også viktig å undersøke om loven gir uintenderte negative effekter for noen grupper.

Innledning

Siden 1993 har kommunene hatt en mulighet til å stille vilkår om å utføre arbeid eller andre aktiviteter for mottak av økonomisk sosialhjelp. Vilkår inngår i et pengevedtak om økonomisk sosialhjelp, og innebærer at mottakeren må utføre bestemte handlinger i forbindelse med mottak av stønaden. Hvis vilkåret brytes vil mottakeren kunne sanksjoneres med trekk eller stans i utbetalingen av stønad. Fra og med 1. januar 2017 er loven endret til at det skal stilles vilkår om aktivitet for mottakere av sosialhjelp under 30 år i sosialtjenestelovens § 20 a «Bruk av vilkår for personer under 30 år».¹ Selv med denne lovendringen er det fortsatt slik at kommunene selv velger innholdet i aktivitetene mottakerne må utføre og de bestemmer oppmøtekrav og varighet på deltakelse i tiltakene. De bestemmer også hvordan brudd på vilkår skal sanksjoneres.

Det finnes ikke registerdata om praktisering av vilkår for mottak av sosialhjelp. I forbindelse med den varslede innføringen av aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere bestemte vi oss for å kartlegge bruken av vilkår forut for lovendringen. Hensikten er å gjennomføre en ny undersøkelse etter lovendringen for dermed å kunne beskrive endringene i praktiseringen av vilkår som lovendringen har medført.² Problemstillingen i denne artikkelen er todelt: først skal vi undersøke hvordan kommunene praktiserte vilkår om aktivitet i forkant av lovendringen. Deretter skal vi vurdere praksis i lys av hva forskningen sier om effekter av praktisering av vilkår og om ulike typer tiltak for målgruppen.

Ifølge proposisjonen til Stortinget der det først ble foreslått å innføre aktivitetskrav (Prop 39 L (2014–2015), s. 42), kan bruk av aktivitetskrav bidra til å motvirke passivitet, bedre insentivene for overgang til arbeid og gi legitimitet til velferdsordningene. Det

er altså flere argumenter som blir brukt for å begrunne innføringen av aktivitetsplikt.

Økt overgang til jobb kan oppnås ved at deltakerne får økt sin kompetanse ved å delta i tiltaket. Det kan også være at de får mer struktur i hverdagen av å delta i tiltak med fast oppmøte. Dermed kan det bli lettere gradvis å komme seg i jobb, enten direkte eller ved at det øker muligheten for å fullføre en utdanning. En annen mulig effekt av aktivitetsplikt er at den kan avdekke hvem som har et reelt behov for sosialhjelp og hvem som ikke har det. De som egentlig har andre alternativer vil ikke ønske å delta på aktivitetene, og vil dermed ikke lengre motta sosialhjelp. Alternativet kan være jobb, eller særlig blant de yngste med rett til skoleplass, å fullføre videregående skole. Men aktivitetsplikt kan også tenkes å ha negative effekter for noen grupper. Det kan være at enkelte blir skjøvet ut til passivitet og utenforskap ved at de blir skremt bort fra å søke hjelp.

Etter lovendringen i 1993 ble det gjennomført flere studier som forsøkte å måle effekten på yrkesdeltakelse og inntekt av kommunenes bruk av vilkår om aktivitet. Vi skal gjennomgå funnene fra disse studiene. I tillegg skal vi beskrive funnene i noen av de viktigste internasjonale metastudiene om effekter av ulike aktiviserings tiltak rettet mot arbeidsledige, en gruppe som også inkluderer arbeidsledige mottakere av sosialhjelp. I den internasjonale litteraturen kalles dette for aktiv arbeidsmarkedspolitikk, ALMP. Er det enkelte typer aktiviteter som virker bedre enn andre? Er det noen aktiviteter som virker bedre for enkelte grupper?

Utvidet bruk av vilkår om aktiviteter for sosialhjelpsmottakere kan sees i sammenheng med et økende fokus på krav om aktivitet generelt for flere velferdsytelser. Målgruppen for aktivitetsplikten er sosialhjelpsmottakere i alderen 18–29 år. Dette er en heterogen gruppe, men det de har til felles er at de ikke har tilstrekkelig med penger til å dekke sine levekostnader gjennom arbeid, egne midler eller ved å gjøre bruk av gjeldende økonomiske rettigheter. I utgangspunktet kan de fleste regnes som arbeidssøkere. Det betyr at det vil være en grad av overlapp mellom personene som er i målgruppen for aktivitetsplikt og andre ytelser og tjenester som NAV administrerer. Andre aktuelle og tilstøtende ordninger er kvalifiserings-

¹ Før 1. januar 2017 ble bruk av vilkår regulert av § 20 i sosialtjenesteloven. Nå er det § 20 a som regulerer vilkår for bruk av vilkår for personer under 30 år. § 20 første ledd lyder fortsatt: «Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen». Første ledd av § 20 a lyder derimot: «Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år, med mindre tungtveiende grunner taler mot det.»

² Dvs. vi rettet undersøkelsen mot kommunenes NAV-kontor. I landets fire største kommuner er det NAV-kontorer i bydeler. Her ble undersøkelsen rettet mot bydelene.

programmet, tiltakspenger, dagpenger og arbeidsavklaringspenger.

Datainnsamling

Svarprosent og frafall

Spørreskjemaet ble utarbeidet av forfatterne og testet ut på enkelte kommuner i forkant av undersøkelsen.

Datainnsamlingen ble gjort med webbasert verktøy og den foregikk fra juni til august 2016. Vi sendte epost til alle NAV-kontor der vi beskrev formålet med spørreundersøkelsen og ba dem om videresende undersøkelsen til den på kontoret som best kan svare på bruk av aktivitetsplikt. Undersøkelsen har blitt besvart av ulike personer på forskjellige kontor, noen ganger ledere eller avdelingsledere, andre ganger medarbeidere. Proba (2015) viser at det er små forskjeller i svarfordelingen når en sammenligner svarene fra ledere og fra ansatte, og det er derfor grunn til å tro at det er uproblematisk at det er ulike typer medarbeidere som har svart.

På grunn av for lav svarprosent i første omgang laget vi en forenklet versjon av spørreskjema og gjennomførte en ny datainnsamling i desember 2016 blant kommunene som ikke hadde besvart undersøkelsen

Vi beregner to svarprosent (tabell 1). 62 prosent av alle NAV-kontor har svart på de fleste spørsmålene i hovedskjemaet. Hvis vi i tillegg tar med de som kun har besvart deler av skjemaet og de som besvarte det forenklete skjemaet, er svarprosenten på 84 %. Svarprosenten er lavest i Oslos bydeler, samt i de aller minste kommunene med 1000 innbyggere eller færre i alderen 18–66 år (ikke vist).

I alle tabeller og figurer under har vi gjengitt antall svar som ligger til grunn for tallene. Det fremgår dermed om det er det komplette utvalget som ligger til grunn eller det ufullstendige.

Kommuneinndeling

I de følgende analyser skiller vi mellom storbyer med bydeler, store kommuner med mer enn 10 000 innbyggere og små og mellomstore kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere. Inndelingen er basert på innbyggertallet i alderen 18–66 år. Grunnen til denne inndelingen er at kommunene vil være i svært ulike situasjoner etter kommunestørrelse. Store kommuner vil ha større budsjetter og større rom for å innføre faste tiltak. I flere små kommuner i Norge er det få eller ingen langtidsmottakere av sosialhjelp, og dermed få som er aktuelle for å få vilkår om aktivitet.

Tabell 1. Antall svar og svarprosent etter kommuneinndeling

	Totalt antall NAV-kontor (bruttoutvalg)	Antall besvart komplett	Svarprosent komplett	Antall svar ufullstendig	Svarprosent ufullstendig
Storbyer (bydeler)	30	17	56,7	26	86,7
Store kommuner	64	50	78,1	61	95,3
Små- og mellomstore	316	188	59,5	259	82,0
Totalt	410	253	61,7	346	84,4

Tabell 2. Kommuneinndeling og kjennetegn ved disse. Kostra-data fra 2015.

	Antall bydeler / kommuner	Gj.snittlig antall sosialhjelps-mottakere per måned 18–66 år	Antall mottakere totalt i gj.snitt per måned	Sosialhjelpsprosenten 18–29 år som andel av befolkningen
Storbyer	26	498	12 958	1,8 (0,7 – 3,7)
Store kommuner (> 10 000 innb.)	61	351	21 381	2,3 (1,0 – 4,2)
Små- og mellomstore (< 10 000 innb.)	259	47	12 069	2,5 (0,1 – 9,0)
Totalt	346	133	46 408	2,4 (0,1 – 9,0)

Kilde: NAV og SSB

Det er stor variasjon i andelen unge mottakere av sosialhjelp i 18–29 år i de ulike kommunene. Andelen varierer fra 0,7 prosent i bydelen med færrest mottakere i denne aldersgruppen, til 4,2 prosent i en stor kommune med flest mottakere (tabell 2).

Resultater: kommunenes bruk av vilkår om aktivitet i 2015

Hva slags typer vilkår om aktivitet ble stilt i 2015?

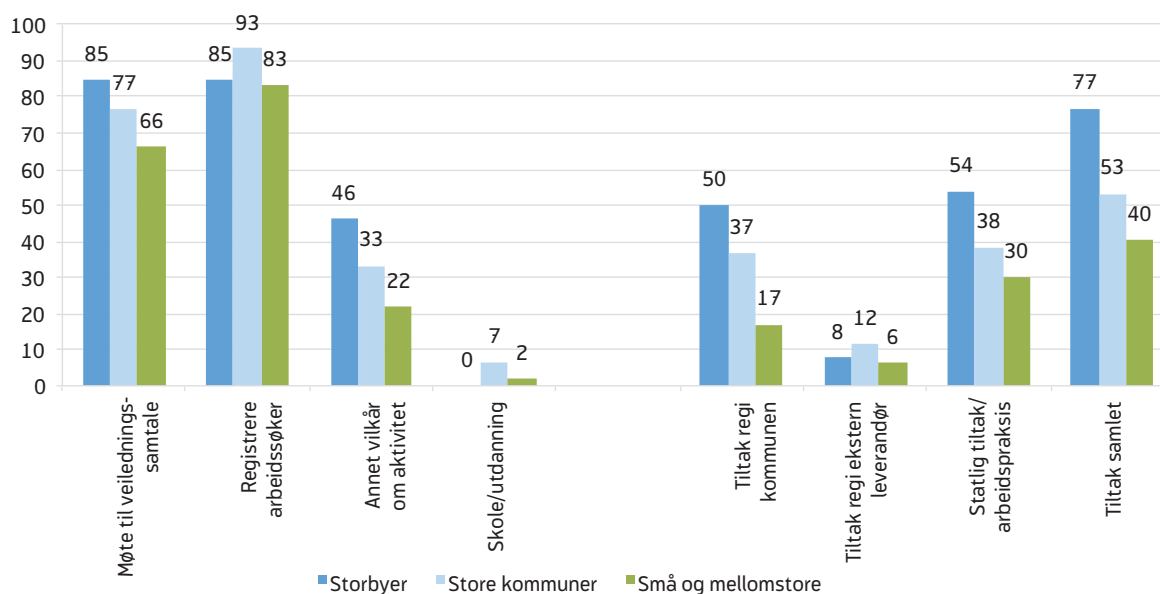
Det er ikke mulig å gi en nøyaktig beskrivelse av andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp som mottar ulike vilkår om aktivitet, blant annet fordi det kun er et lite mindretall av kommunene som fører statistikk over dette³. Aktivitet er også et noe uklart begrep. I prop. 13 L (2016–17) står det at kommuner må tilby både «lavterskel aktivitetstiltak for personer som har arbeid som et langsiktig, men usikkert mål, og arbeidsrettede aktiviteter for personer som har arbeidsevne, men som har behov for å vedlikeholde kompetansen sin i påvente av et egnet arbeidstilbud», uten at det gis nærmere beskrivelse

av hva arbeidsrettede aktiviteter er. Proba (2015) definerer aktivitet som «deltagelse i et arbeidsrettet tiltak, aktiv jobbsøking, skole/utdanning eller karriere-/yrkesveiledning». Vi presenterer derfor et omtrentlig mål på bruk av vilkår om aktivitet. Merk at det vi beskriver er hva slags typer aktivitet det er stilt vilkår om. Da vi gjennomførte spørreundersøkelsen var det noen kommuner som meldte tilbake at undersøkelsen traff dem dårlig fordi de får målgruppen inn i tiltak uten å stille vilkår om det. Vi vil understreke at en kommune kan ha en aktiv tilnærming overfor mottakere av sosialhjelp selv om kommunen ikke benytter vilkår om aktivitet.

Vi presenterer vilkårene i den tidsrekkefølgen vi antar det er vanlig å følge ved ett kontor (figur 1). Veilederen starter med å stille vilkår om å møte til veiledningssamtale. Samtalene brukes til å avklare brukers situasjon og gjøre avtaler med bruker, og dette danner utgangspunktet for andre vilkår. I storbyene har 85 prosent av bydelene svart at de ofte benytter oppmøte til veiledningssamtale som vilkår, mens 66 prosent av de små og mellomstore kommunene ofte benytter dette vilkåret. Dette er dermed et av de mest utbredte formene for vilkår som krever ett oppmøte. I kommuner som allerede praktiserer aktivitetsplikt har vi eksempler på at dette vilkåret innebærer at brukeren først må møte opp for å bli

³ Kun 5 % av NAV-kontrene har svart at de fører egen statistikk om vilkår om deltakelse i tiltak.

Figur 1. Andelen som har svart at de ofte stiller vilkår om aktivitet i 2015. Etter kommunegruppe. N=346. Prosent



Kilde: NAV

vurdert for aktivitetsplikt. Fredrikstad rapporterer for eksempel at de innkalte 492 personer til en obligatorisk vilkårssamtale i løpet av 2014 – og en viss andel av disse trakk søknaden da de ble fortalt at de måtte møte i kommunens arbeidspraksis. I løpet av veiledningssamtalene kan det bli enighet om at bruker må registrere seg som arbeidssøker som vilkår for å motta sosialhjelp, og det er den mest utbredte formen for vilkår. Her er det ingen forskjeller etter kommunistørrelse. Å registrere seg som arbeidssøker innebærer krav om å være aktiv arbeidssøker og å være villig til å delta i arbeidsmarkedstiltak. Hvor mye aktivitet som kreves av gruppen vil avhenge av hvor tett veilederne følger opp disse vilkårene. Antallet mottakere av sosialhjelp som er registrert som arbeidssøkere har økt etter innføringen av NAV-reformen, og i 2015 var 40 prosent av alle sosialhjelpsmottakere registrert som arbeidssøkere (Langeland m.fl. 2016: 43).

Samlet sett stiller 77 prosent av storbyene, 53 prosent av store kommuner og 40 prosent av mindre kommuner ofte vilkår om oppmøte i enten statlig eller kommunalt tiltak (figur 1). Det er dermed et mye brukt vilkår, særlig i storbyene. Hvis vi betrakter de tre typene tiltak hver for seg, ser vi at forskjellen etter kommunistørrelse er særlig markant i bruk av tiltak i regi av kommunene – 50 prosent av storbyene stiller ofte et slikt vilkår mens det kun gjelder 17 prosent av små og mellomstore kommuner.

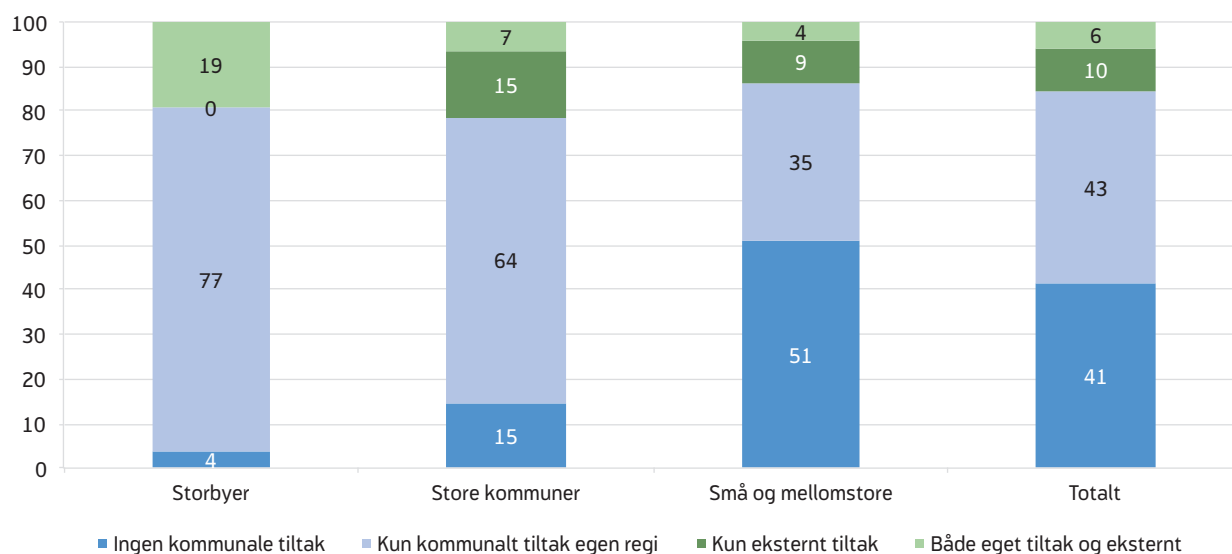
Det er videre få kommuner som benytter kommunale tiltak som driftes av eksterne tiltaksarrangører. Et eksempel på sistnevnte er arbeidsutprøvingen som Drammen benytter og som er i regi av Kirkens Bymisjon.

Mens NAV-kontorene ofte drifter de kommunale tiltakene selv, benytter statlige NAV utelukkende arbeidsmarkedstiltak som kjøpes av eksterne tiltaksleverandører. Unntaket fra sistnevnte er noen få NAV-kontor i utvalget som var med i forsøket «Kjerneoppgaver i NAV» (se Spjelkavik m.fl. 2016). I kjerneoppgaver i NAV skal NAV-kontorene selv ta seg av den arbeidsrettede bistanden og kursingen som tidligere har vært utført av tiltaksbedrifter.

Andre vilkår kan også bli aktuelle på grunnlag av veiledningssamtalen. Av de som har svart at de stiller vilkår om andre typer aktivitet, har 39 prosent blant annet svart krav om å føre jobblogg, mens mange også har svart at de stiller vilkår om at bruker må oppsøke helsepersonell. Det kan for eksempel være krav om å bli utredet av fastlege⁴. Noen få har også svart at

⁴ Ifølge rundskrivet til § 20 er det lov å stille vilkår om å oppsøke lege, men ikke om å motta en spesifikk behandling

Figur 2. Egne kommunale tiltak som kan brukes «når det settes vilkår om aktivitet». Etter kommunegruppe. N=351. Prosent



Kilde: NAV

Tabell 3. Korrelasjonsmatrise¹ for spørsmålene om hvor ofte stilt vilkår om ulike tiltak. N=343. Vektet med befolkning 18–66 år. Pearson R.

	Eget tiltak kommunen	Kommunalt tiltak i regi av andre	Statlig tiltak	Arbeidssøker	Skole	Samtale
Tiltak kommunen	1,00					
Kommunalt tiltak i regi av andre	0,27*	1,00				
Statlig tiltak	0,24*	0,13*	1,00			
Arbeidssøker	-0,08	0,05	0,15*	1,00		
Skole	0,10	0,09	0,20*	0,12*	1,00	
Veiledningssamtale	0,01	-0,06	0,16*	0,33*	0,16*	1,00
Annet vilkår	0,13*	0,02	0,28*	0,03	0,22*	0,20*

Kilde: NAV

.....

* p<0,05

de ofte stiller vilkår om å begynne på skole eller utdanning; det gjelder kun 9 kommuner (av 346).

Det er en type aktivitetskrav som vi ikke fanger godt nok opp med våre spørsmål og det er intensivert oppfølging av mottakere, men uten innføring av nye kommunale tiltak. Det den arbeidsmetodikk som Hedmark innførte med tiltaket «Aktive brukere møter myndige NAV-kontor» (se Lande m.fl. 2016). Dette innebærer blant annet mer «konsekvente oppfølgingsrutiner overfor arbeidssøkere og en mer aktiv tilnærming til arbeid og aktivitet i møtene med den enkelte», inkludert konsekvent bruk av sanksjoner ved vilkårsbrudd. I målgruppen inngår også arbeidssøkere uten dagpenger, deriblant mottakere av økonomisk sosialhjelp.⁵

Egne kommunale tiltak?

Alle NAV-kontor får tildelt et bestemt antall statlige tiltaksplasser, og vil dermed ha muligheten til å benytte deltakelse i statlig tiltak som vilkår for å bistå mottakere av sosialhjelp med å komme i jobb. Innsøk til arbeidsmarkedstiltak skal baseres på en individuell vurdering av om tiltaket er nødvendig og hensiktsmessig for at en person skal komme i jobb. Kommunale tiltaksplasser må derimot opprettes av den enkelte

.....

⁵ Det er også en svakhet at vi ikke har spurt om tiltak i regi av NAV-kontoret, det vil si av stat og kommune i fellesskap. På et annet spørsmål har omtrent 5 prosent svart at tiltaket driftes i fellesskap av kommune og stat.

kommune. Vi spurte NAV-kontorene om de hadde egne kommunale tiltak for målgruppen i 2015.

På spørsmålet om det finnes egne kommunale tiltak er det ikke uventet svært store forskjeller mellom storbyer og store kommuner på den ene siden, og alle de små og middels store kommunene på den andre (figur 2). I storbyene har nesten samtlige bydeler eget kommunalt tiltak, mens dette gjelder 85 prosent av de store kommunene. Blant små og mellomstore kommuner er det derimot halvparten som har et eget permanent kommunalt tiltak. Det mest vanlige er å kun ha et kommunalt tiltak i egen regi, mens det samlet sett er 16 prosent som kjøper kommunale tiltaksplasser fra eksterne tiltaksarrangører, typisk en ideell organisasjon.

Mønster i vilkår om aktivitet

I tabell 3 viser vi korrelasjonen mellom spørsmålene om vilkår om aktivitet fra figur 1. Tallene avdekker om de ulike spørsmålene samvarierer, altså om de som svarer «ofte» på et spørsmål også tenderer mot å svare «ofte» på et annet spørsmål. Jo høyere tall, desto sterkere er sammenhengen.

Det er en samvariasjon mellom det å benytte alle de tre typene tiltak som krever oppmøte (tabell 3). Kommuner som noen ganger eller ofte stiller vilkår om deltakelse i kommunale tiltak, tenderer også mot å bruke kommunale tiltak i regi av andre og statlige tiltak. Det ser dermed ut til å være noen kommuner som har en

tendens til ofte å benytte vilkår om oppmøte i tiltak og noen kommuner som gjør dette i mindre grad. Det å stille krav om oppmøte i statlige tiltak er også korrelert med vilkår om å møte til veiledningssamtale og annet vilkår, og da vilkår om å føre jobblogg. Det indikerer en egen «statlig» form for bruk vilkår med krav til den enkelte om å være aktiv arbeidssøker.

Ulike typer tiltak

Vi har vist at mange kommune stiller vilkår om oppmøte i statlige eller kommunale tiltak. Men hva slags tiltak er det de benytter som vilkår? Vi spurte kommunene om de kan beskrive tiltaket i et åpent tekstfelt. Hvis det var flere tiltak, ba vi dem beskrive de to mest brukte tiltakene. Vi har brukt svarene til å kode tiltakene i kategorier. Merk at denne inndelingen er ulik de statlige tiltakskategoriene, men er laget for å best mulig karakterisere svarene fra kommunene

- 1 Jobbsøking. Mange kommuner har oppgitt at de stiller vilkår om deltakelse i jobbklubb og lignende. Jobbsøking er enten et statlig tiltak som kjøpes av en tiltaksarrangør, Jobbklubb, eller så er det en aktivitet som kommunen eller NAV-kontoret selv driver.
- 2 Kurs er en samlebetegnelse på tiltak som i hovedsak består av teoretisk opplæring i ulike emner.

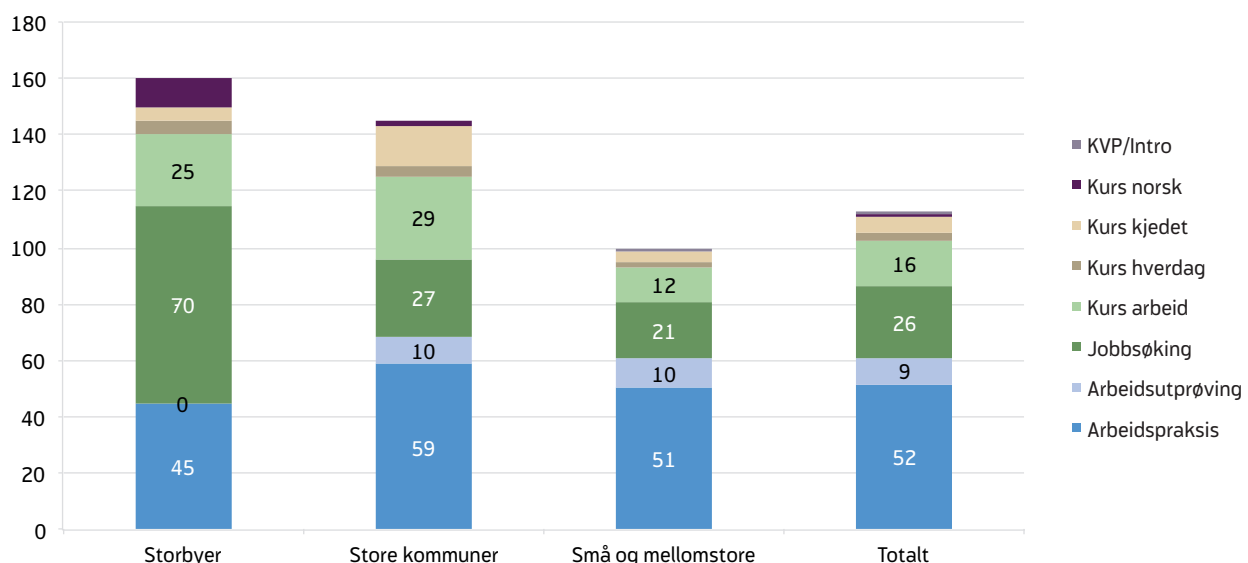
a Jobbkurs: her inngår ofte jobbsøking, men slike kurs har også ambisjoner utover dette, som motivering, avklaring og individuell veiledning. «Muligheten» i Fjell kommune og «UKA» i Sandnes er for eksempel kodet som jobbkurs. Det er en glidende overgang mellom denne kategorien og jobbsøking.

b Kjedet arbeidsrettede kurs: Felles er at de beskriver to eller tre distinkte faser. Kursene starter med undervisning, avklaring og karriereveiledning. Deretter en praksisdag som kan være nokså åpen, men ofte praksis i en ordinær bedrift og der tiltaksleverandør gjerne også gir oppfølging i praksisperioden (losfunksjon). Dette er som oftest tiltak som kjøpes av eksterne tiltaksleverandører. Eksempler på dette er Pøbelprosjektet eller Nordic Ungdomskurs.

c Hverdagskurs: kurs som handler om å mestre hverdagen, for eksempel kurs i økonomi eller i livsstil. Kursene er ikke arbeidsrettet.

3 Arbeidspraksis. Dette er et vilkår om å delta i praktisk arbeid. Slike tiltak kan ofte også inneholde andre elementer, som en dag med jobbsøking. Arbeidspraksis er enten et statlig tiltak i form av arbeidstre-

Figur 3. Ulike typer tiltak som vilkår om aktivitet. De to mest brukte tiltakene i hver kommunegruppe. N=214. Prosent



Kilde: NAV

ning i ordinær bedrift eller et kommunalt tiltak. Vi skiller mellom to typer arbeidspraksis.

- a Arbeidsutprøving. Dette er deltakelse i arbeid med kort varighet på 4–12 uker. Hovedhensikten er å teste behovet for sosialhjelp og å avklare brukerne.
- b Arbeidspraksis – enten i kommunen eller statlig praksisplass i ordinært arbeid eller i skjermet virksomhet. Arbeidspraksis i kommunen kan også betegnes som arbeid for sosialhjelp. Arbeidet består som regel av «vedlikehold av kommunale bygninger og uteområder» (Proba 2016). Hovedformålet er at deltakerne skal holdes i praktisk aktivitet mens de mottar økonomisk sosialhjelp, samt gjerne et mål om kvalifisering. Case-kommunene i Proba (2016) beskriver kommunal arbeidspraksis som et første trinn i en tiltakskjede, der neste trinn er et statlig tiltak.

Generelt kan vi skille mellom kommunale og statlige tiltak. Dette vil spesielt være relevant for kategorien som omhandler arbeidspraksis. Når bruker søkes inn til et statlig arbeidsmarkedstiltak har man rett til tiltakspenger. Noen vil likevel ha behov for supplerende økonomisk sosialhjelp.

Jobbsøk i storbyene – arbeidspraksis i mindre kommuner

Her skal vi undersøke hvilke av de ovennevnte tiltak som er mest brukt. Siden hver kommune kunne registrere opp til to tiltak, blir summen over 100 prosent.

Det vanligste er å benytte vilkår om arbeidspraksis (52 %), jobbsøking (26 %), arbeidsrettede kurs (16 %) og arbeidsutprøving (9 %). 5 prosent har oppgitt at de bruker kjedet kurs, som er et langvarig kurs som starter med en teori og opplæring i fase 1 og deretter praksis i fase 2. Vilkår om å delta i ulike varianter av arbeidsrettede tiltak må dermed sies å være utbredt i norske kommuner. Det er interessant å merke seg at arbeidspraksis med lang varighet, eller individuelt tilpasset varighet, er langt mer utbredt enn arbeidsutprøving. Storbyene skiller seg ut i bruk av tiltak. I storbyene er det klart mest brukte tiltaket jobbsøking

(70 %), mens arbeidspraksis benyttes av 45 prosent av bydelene. I de to andre kommunegruppene er det mer vanlig å benytte arbeidspraksis. Noen få bydeler og store kommuner har også rapportert at de bruker norskkurs som vilkår.

Andre typer tiltak enn de arbeidsrettede er bare benyttet i liten grad når kommunene stiller vilkår. Det er kun noen ganske få som har oppgitt at de har stiller vilkår om deltakelse i tiltak av mer klassisk sosialfaglig karakter – slik som tiltak som skal forbedre hverdagen. Det betyr ikke at slike tiltak ikke finnes, men at NAV-kontorene ikke krever deltakelse i disse.

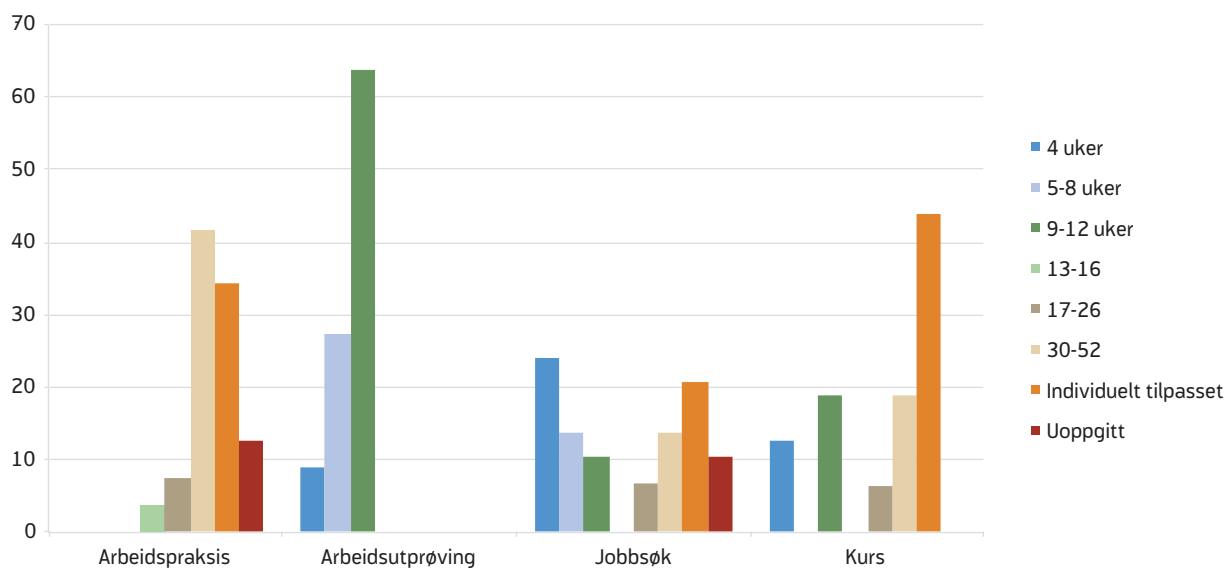
Krav om oppmøte og varighet

Alle tiltak må balansere mellom motstridende hensyn. For lang varighet kan medføre uheldig innlåsing på tiltaket, for kort varighet kan medføre at deltakeren ikke rekker å nyttiggjøre seg et tiltak som fungerer bra. Med innlåsing menes at brukeren ikke får tilstrekkelig tid til å søke på jobber eller at han kan foretrekke å fullføre aktiviteten fremfor å akseptere en lite ønsket eller dårlig betalt jobb (Røed og Raaum 2006). Ut fra hva kommunene har beskrevet vil vi dele varigheten inn i fire kategorier:

- a En bestemt relativt kort varighet på mellom 3 og 12 uker.
- b At varigheten er inndelt i flere vedtak, slik at det først bestemmes en varighet på for eksempel 8 uker, og varigheten kan forlenges ytterligere med et bestemt antall uker etter en ny vurdering.
- c En bestemt men relativt lang varighet på 16 uker til opp mot ett år.
- d At varigheten på tiltaket tilpasses den enkelte deltaker.

d, individuell tilpasning, beskrives gjerne på ulike måter. Noen svarer at «varigheten er tilpasset den enkeltes behov», andre NAV-kontor svarer at det kommunale tiltaket varer helt frem til deltakeren har kommet i annen aktivitet, det være seg arbeid, utdanning eller et «statlig tiltak» som en kommune skriver. c og d gir den enkelte kommune eller tiltaksarrangør

Figur 4. Maks varighet på tiltak etter type tiltak. N=156. Prosent



Kilde: NAV

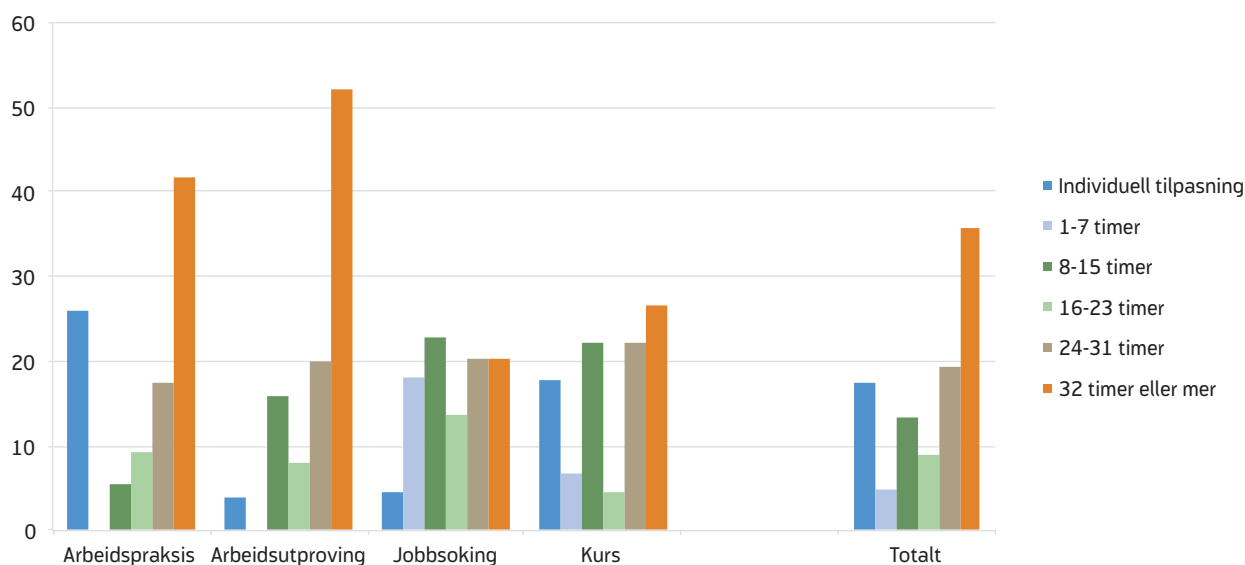
frihet til å avgjøre når den enkelte deltaker er ferdig med tiltaket. Dette må forstås som maks varighet. Figur 5 viser varigheten fordelt på de fire mest vanlige tiltakskategoriene.

Når det gjelder arbeidspraksis har kommunene enten svart at varigheten er lang, på opp mot ett år, eller at den er individuelt tilpasset og uten noen øvre grense

(figur 5)⁶. Arbeidsutprøving har vi definert som arbeidspraksis med varighet på maks 12 uker. De fleste benytter arbeidsutprøving på 12 uker. Drammens tiltak, med arbeidsutprøving på fire uker slik det

⁶ Merk at mange NAV-kontor ikke har svart på spørsmålet. Vi antar at de som har svart at varigheten opp mot et halvt til ett år i realiteten også har en individuelt tilpasset varighet – men at de i utgangspunktet har som mål at ingen skal være på tiltaket lengre enn ett år.

Figur 5. Krav om oppmøte i tiltaket. Antall timer i uken etter type tiltak. N=165. Prosent



Kilde: NAV

Tabell 4. Bruk av to typer økonomiske sanksjoner ved «brudd på vilkår». N=238. Prosent

	Ofte bortfall	Noen ganger bortfall	Sjelden/aldri bortfall	Total
Ofte reduksjon	7	18	18	30
Noen ganger reduksjon	1	12	30	43
Sjelden/aldri reduksjon	0	0	13	14
Total	8	30	62	100

Kilde: NAV

er beskrevet i Dahl og Lima (2016) er uvanlig. Det er blant jobbsøktiltakene at vi finner den største variasjonen i maksimal varighet. 24 prosent av jobbsøktiltakene har en varighet på maks fire uker, og totalt 48 prosent av tiltakene har en varighet på 3–12 uker. For 21 prosent av jobbsøktiltakene har kommunene oppgitt at varigheten er individuelt tilpasset. 10 prosent har ikke oppgitt en varighet, noe som sannsynligvis også betyr at det er tilpasset den enkelte. Kurs er også kjennetegnet ved at mange har svart at varigheten er tilpasset den enkelte, og ved at det er betydelig spredning i varigheten.

Vi har ikke spurt kommunene om å anslå faktisk varighet i tiltakene. Proba (2015) spurte kommunene om dette og fant at den gjennomsnittlige varigheten 3,9 måneder, men med stor variasjon rundt gjennomsnittet.

Krav om oppmøte

Krav om oppmøte er viktig både fordi dette kan bidra til å finne ut om mottakeren egentlig har andre aktiviteter å gå til, og fordi høyt oppmøtekrav gjør det mer krevende å delta i tiltaket. I figur seks viser vi krav om oppmøte som antall timer i uken.

Samlet sett er det mest vanlig å stille krav om oppmøte omtrent en full arbeidsuke (36 prosent). Totalt 55 prosent av tiltakene krever oppmøte i 24 timer eller mer. Det er videre 18 prosent av tiltakene der krav om oppmøte er beskrevet som tilpasset det enkelte individ, men det er grunn til å tro at andelen i realiteten er noe høyere⁷. Det er også betydelige forskjeller i krav til oppmøte mellom de ulike tiltakene. Det er langt

vanligere å kreve oppmøte i full arbeidsuke for tiltakene arbeidspraksis og arbeidsutprøving (42–52 %), enn for tiltakene jobbsøking og kurs (20–27 %). Når det gjelder jobbsøking er kravene til oppmøte jevnt fordelt over hele spekteret, fra 1–7 timer i uken (18 %) til 32 timer eller mer (20 %). Samlet sett vil vi understreke variasjonen i krav til oppmøte. Den enkelte kan møte krav om å delta i jobbsøkertiltak i et par uker med oppmøte noen timer i uken, eller arbeidspraksis med full arbeidsuke og deltakelse i opp mot ett år.

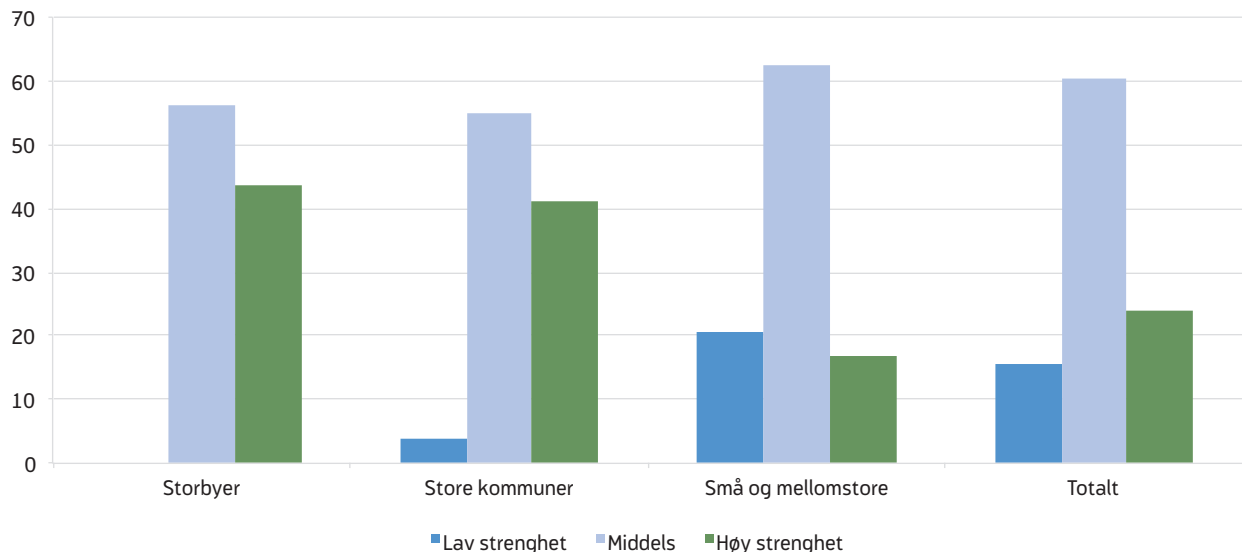
Stor variasjon i bruk av økonomiske sanksjoner

Vi spurte kommunene om de benytter sanksjoner som reduksjon av økonomisk stønad eller bortfall av økonomisk stønad ved brudd på vilkår om aktivitet. Ved å kombinere de to spørsmålene kan vi avdekke både om kommunene i det hele tatt benytter økonomiske sanksjoner, og hvor strenge eller milde sanksjoner som brukes. Ifølge loven er det nå kun adgang til å benytte reduksjon i stønad ved brudd på vilkår. Kommunen kan likevel oppnå stans som sanksjon ved å benytte korte vedtak om økonomisk sosialhjelp, og la være å gi nytt vedtak dersom en person uteblir fra tiltaket og ikke søker om sosialhjelp på ny.

Tabell 4 avdekker et mønster fra strenge og hyppige sanksjoner til ingen eller milde økonomiske sanksjoner, og med en betydelig spredning blant kommunene langs denne aksene. Det vanligste (30 %) er å benytte reduksjon av stønad i noen tilfeller ved brudd på vilkår og aldri å benytte bortfall av stønad. 13 prosent av kommunene har svart at de aldri bruker økonomiske sanksjoner ved brudd på vilkår. På den andre enden av skalaen rapporterer 8 prosent av kommunene at de ofte benytter bortfall av økonomisk stønad, og alle disse benytter i tillegg reduksjon av stønad. Dette utgjør totalt 18 kommuner i utvalget. Merk at vi her har stilt spørsmål om hva som skjer hvis vilkåret fak-

⁷ Vi hadde ikke «selvbestemmelse» eller individuell tilpasning som svaralternativ i spørreskjemaet. Svarene ble gitt i åpne tekstfelt, og 18 prosent har da likevel beskrevet individuell tilpasning med svar som «varierer» eller «individuell vurdering».

Figur 6. Indeks for strenghet i praktisering av vilkår om aktivitet etter kommunistørrelse. N=238. Prosent



Kilde: NAV

tisk blir brutt. Noe vi ikke fanger opp med dette spørsmålet er hvor ofte vilkåret blir brutt, eller hvor mange advarsler som blir gitt før sanksjonen blir iverksatt.

Streng praktisering av vilkår?

Lødemel (1997) undersøkte innføring av vilkår om arbeid for trygd i kommunene etter lovendringen i 1993. Han finner blant annet at desto strengere kommunen har gjennomført vilkåret om «arbeid for trygd», desto lavere er utgiftsveksten i økonomisk sosialhjelp i kommunen de påfølgende årene. Strenghet i praktiseringen av vilkår kan dermed være viktig for å beskrive effektene.

Ved å kombinere spørsmålene om hvor ofte en stiller vilkår om deltakelse i tiltak med hvor ofte en benytter sanksjoner ved brudd på vilkår, kan vi konstruere et samlet mål på hvor strengt kommunene praktiserte vilkår om aktivitet i 2015. Indeksen går fra 0–8, der de som har 0 verken bruker sanksjoner eller stiller vilkår om oppmøte i tiltak, mens de som har verdien 8 stiller vilkår til mange, og benytter ofte både reduksjon og stans av stønad ved brudd på vilkår.

Vi finner at det både i storbyer og i store kommuner er det omtrent 40 prosent av kommunene/bydelen som praktiserer en streng form for vilkår om aktivitet,

mens ingen i storbyer og kun 4 prosent av de store kommunene er kategorisert med lav strenghet (figur 6). Det er kun i små og mellomstore kommuner at vi finner en viss andel (20 %) kommuner som har lav strenghet.

Hva sier forskningen om effekter av ulike tiltak?

Kommunene varierer både i strenghet i praktisering av vilkår, og i hvilke typer aktiviteter det stilles vilkår om. I denne delen vil vi undersøke om vi kan bruke tidligere effektforskning til å gi kunnskapsbaserte råd om hvordan vilkår om aktivitet, og dagens aktivitetsplikt for unge, skal praktiseres. Det har etter hvert blitt gjort mange forsøk på å finne ut hvordan aktivitetsplikt og deltakelse i tiltak påvirker deltakerne. I den litteraturen vi har sett på er det noen variasjoner i hvem som er med i undersøkelsene, i hvilke utfall som undersøkes og i bruk av metode (oppsummert i tabell 4).

De fleste norske studier ser på hvordan de som blir møtt med krav om deltakelse i tiltak påvirkes, og fanger dermed ikke opp eventuelle effekter en aktivitetsplikt har på *potensielle* søkere av sosialhjelp. Utfallene som undersøkes kan være om deltakerne i større grad blir selvforsørget, om arbeidsdeltakelsen øker

eller om de i større grad tar ordinær utdanning. Dahl (2003) undersøker i første omgang hvilke sosialhjelpsmottakere som det blir stilt vilkår om aktivitet til. Han finner at det er dem med minst arbeidserfaring og utdanning som utsettes for aktivitetsplikt. Dette kan tyde på at saksbehandlerne velger ut dem som har størst behov for arbeidstrening, mens de som har minst problemer kan tenkes å klare seg bedre på egen hånd. Videre finner Dahl (2003) at aktivitetene ikke øker sannsynligheten for å være i arbeid og at det heller ikke gir økt arbeidsinntekt for deltakerne ett år etter deltakelse i tiltak.

Lorentzen og Dahl (2005a) undersøker om ulike former og rekker av aktive arbeidsmarkedsprogrammer påvirker sosialhjelpsmottakerne på ulike måter, der utfallet er selvhjulpenhet gjennom arbeid i opptil fem år etter deltakelse i tiltaket. Aktive arbeidsmarkedsprogrammer er omtrent det samme som arbeidspraksis og statlige tiltak og er som vist en av typene tiltak som mange kommuner stiller vilkår om. Forskerne finner at de fleste formene for aktiviteter har positive effekter på framtidig arbeidsdeltakelse og –inntekt. Sterkest positive resultater finner de av kombinasjonene kvalifisering og arbeidstrening, og kvalifisering og lønnstilskudd. Midlertidige arbeidsprogram og kombinasjoner av kvalifisering og midlertidige arbeidsprogram gir små eller negative effekter. De sammenligner egentlig ikke ulike program mot hverandre, siden målgruppene for de ulike programmene er ulike.

Forskningen er ikke entydig i at aktive arbeidsmarkedsprogrammer gir positive utfall for deltakerne. Hardoy (2005) finner i gjennomsnitt ingen positive utfall av deltakelse på arbeidsmarkedsprogrammer, men det er med en litt annen populasjon enn Lorentzen og Dahl (2005a). Hardoy undersøker om det er forskjeller i hvordan ulike grupper påvirkes av deltakelse, og finner da enkelte positive effekter. Kvinner og unge ser da ut til å få positive utfall av arbeidsrettet opplæring, men ikke av kurs. Yrkesrettet opplæring i skjermet sektor ser ut til faktisk å ha negative utfall for unge deltakere.

Dahl og Lorentzen (2005b) finner ingen positive effekter ved deltakelse på arbeidsrettet opplæring for sosialhjelpsmottakere, men det gjør de ved deltakelse

på arbeidstrening. For dem som er lengst unna arbeidsmarkedet ser dessuten arbeidsrettet opplæring ut til å ha negativ effekt på framtidig arbeidsmarkedstilknytning. Effekten av det å delta i statlige arbeidsmarkedsprogrammer virker positivt på arbeidsmarkedstilknytningen i følge Rønsen og Skardhamar (2009). Dette finner de kun for langtidsmottakere av sosialhjelp, men ikke for unge. For unge ser aktivitetene derimot ut til å ha negative utfall på arbeidsmarkedstilknytningen.

Felles for alle de ovennevnte undersøkelsene er til en viss grad den metodiske tilnærmingen. Ideelt ønsker vi å finne ut hva som skjedde med mottakerne dersom de ikke hadde deltatt på aktivitetene. Men dette er ikke mulig i den reelle verden. Løsningen i disse studiene er at de konstruerer en kontrollgruppe ved å benytter ulike former for matching. Dvs. man prøver å finne personer som er mest mulig lik personene som deltar på aktiviteter og sammenligner utfallene for disse. Her må man bruke observerte kjennetegn for å finne mest mulig sammenlignbare personer. Men det betyr at det fortsatt kan være en seleksjonsskjevhet i hvem som blir utsatt for aktivitetsplikt, hvor det er uobserverbare forskjeller mellom subjektene og kontrollgruppen. Dermed vil det være usikkerhet knyttet til funnene i disse studiene. Felles for disse studiene er at de i tillegg ikke undersøker mulige bryderieffekter⁸ av at veilederne stiller krav om deltakelse i tiltak.

Studien til Hernæs m.fl. (2016) skiller seg fra de ovennevnte på flere måter. For det første benyttes en metode som også fanger opp mulige bryderieffekter av å stille vilkår om aktivitet for mottak av sosialhjelp. Dvs. studien ser ikke kun på dem som deltar i tiltak, men på alle i en kommune som har risiko for å begynne å motta sosialhjelp. For det andre benytter de en forskjell-i-forskjell tilnærming på kommunenivå, og unngår dermed problemet med seleksjonsskjevhet. For det tredje undersøker de effekter av å øke bruken av vilkår for sosialhjelpsmottakere, og ikke effekter av spesifikke tiltak. Hernæs m.fl. (2016) finner at økt bruk av vilkår i kommuner reduserer bruken av sosial-

⁸ Det er dette som i litteraturen omtales som en 'Threat effect' (Black m.fl. 2003). Vi har valgt å kalle denne effekten for bryderieffekt.

Tabell 5. Oversikt over tidligere effektforskning av tiltak rettet mot mottakere av økonomisk sosialhjelp eller lignende målgrupper i Norge

Forfatter	Årstall	Målgruppe og tiltak	Metode	Resultat
Espen Dahl	2003	Sosialhjelpsmottakere	Matching propensity scores	Ingen «fløteskumming» inn i aktiviteter. Ingen effekter på arbeidsdeltakelse eller inntekt.
Thomas Lorentzen og Espen Dahl	2005a	Sosialhjelpsmottakere	Matching propensity scores	Finner positive effekter på arbeidsdeltakelse og inntekt av flere typer aktive arbeidsmarkedsprogrammer.
Espen Dahl og Thomas Lorentzen	2005b	Sosialhjelpsmottakere	Matching propensity scores	Arbeidsmarkedsprogrammer gir ingen effekt på selvforsørgelse i gjennomsnitt, men finner positiv effekt for dem som har gjennomsnittlig sannsynlighet til å lykkes. Arbeidstrening ser ut til å ha positive effekter for alle deltakere.
Inés Hardoy	2005	Arbeidsledige	To-steps strukturell modell	Arbeidstrening har ingen effekt. Arbeidsmarkedsprogrammer har positive effekter for kvinner og unge under 20 år. Yrkesrettet opplæring har negativ effekt på arbeidsdeltakelse.
Marit Rønson og Torbjørn Skardhamar	2009	Sosialhjelpsmottakere	Matching propensity scores	Positive effekter av aktivitetsplikt for langtidsmottakere av sosialhjelp. Ingen effekter for innvandrere eller enslige forsørgere. Negative effekter for unge.
Knut Røed og Oddbjørn Raaum	2006	Deltakere på arbeidsmarkedstiltak	Hasard-rater	Finner positive utfall av deltakelse på arbeidsmarkedstiltak på lang sikt, etter en innelåsnings-effekt på kort sikt.
Øystein Hernæs, Simen Markussen og Knut Røed	2016	De som er i risiko for å motta sosialhjelp ved 21 år	Trippel forskjell i forskjell	Aktivitetsplikt generelt gir redusert sosialhjelpsmottak og økning i antall som gjennomfører videregående skole tidligere ved 21 år.
Sigrid Lande, Jun Yin og Johannes Sørbø	2016	Ordinære arbeidssøkere	Forskjell i forskjell	Håndheving av aktivitetskrav i et fylke ga reduksjon i antall registrerte ledige.
Espen S. Dahl og Ivar A. Å. Lima	2016	Sosialhjelpsmottakere (i fire case-kommuner)	Forskjell i forskjell	Reduksjon i antall sosialhjelpsmottakere i to kommuner som innfører «strengere» vilkår med arbeidspraksis. Ingen endring i to kommuner med «mindre strenge» vilkår og uten arbeidspraksis.

hjelp og øker antallet som fullfører videregående skole ved fylte 21 år. De undersøker også de mer langsiktige effektene ved 25 årsalder, og finner da positive effekter på yrkesdeltakelse og arbeidsinntekt. De forsøker også å undersøke om ulike typer vilkår har ulik effekt ved å skille mellom aktivitetsvilkår, økonomiske vilkår og helsevilkår. Et problem med dataene er imidlertid at kommunene har en tendens til å innføre endringer i alle tre kategorier vilkår samtidig. De

finner indikasjoner på at vilkår om aktivitet og om helse har større betydning enn rent økonomiske vilkår, men resultatene er usikre.

Det er usikkert hva som er forklaringen på effekten som Hernæs m.fl. (2016) finner. Det er ikke nødvendigvis innholdet i aktivitetene som har en effekt. Ifølge Hernæs m.fl. (2016) kan bruk av vilkår forstås som et tiltak for å motvirke en tendens blant mange og

særlig unge til å tenke kortsiktig. For skoletrøtt ungdom med liten arbeidserfaring kan det virke attraktivt å motta økonomisk sosialhjelp her og nå, fremfor å fullføre videregående skole. Ved å innføre vilkår for stønaden blir det mindre attraktivt å motta den og alternative løsninger som å gå tilbake til skolebenken blir mer attraktive. En tolkning er dermed at vilkår dulter unge bort fra sosialhjelp og tilbake til videregående skole. Denne positive effekten avhenger av at den som søker sosialhjelp har andre valgmuligheter. Mange av 21-åringene som Hernæs m.fl. (2016) studerer har ikke fullført videregående skole og har dermed rett til skoleplass slik at det finnes et alternativ til sosialhjelp.

Bruk av vilkår kan også ha effekt gjennom sanksjone- ringen av mottakerne som slutter å møte på aktivite- tene. Denne mekanismen blir diskutert i Dahl og Lima (2016) som viser at i NAV Fredrikstad er stans i stønad en faktor som bidrar til nedgangen i antall mot- takere av sosialhjelp. Den er ellers lite diskutert i de artikkelene vi har vist til her, og heller ikke Hernæs m.fl. (2016) undersøker effekter av bruk av sanksjoner knyttet til vilkårene.

Vi har her sett på enkelte analyser av hvordan aktivi- tetsplikt og ulike tiltak har påvirket mottakere i Norge. Disse studiene kommer fram til ulike resultater. Noen finner positive effekter, noen finner negative effekter og noen finner ingen effekter. I en svensk studie av innføring av aktivitetsplikt for mottakere av sosial- hjelp i 1998, finner Dahlberg m.fl. (2009) en liten reduksjon i mottak av sosialhjelp og en positiv effekt på sysselsettingen. Den positive effekt på syssel- settingen gjaldt kun blant unge personer (25 år og yngre), og det var ingen effekt blant de over 25 år. Når det gjelder nedgangen i antall mottakere fant de kun en effekt blant personer som er født i Afrika, Asia og Latin-Amerika.

Det er ikke plass her til å gå systematisk gjennom forskningen på aktivitetsplikt fra andre europeiske land, hvor også aktivitetspolitikk har blitt diskutert i lengre tid. Kluve (2010) og Card m. fl. (2010) har imidlertid gjort metaanalyser av ulike effektanalyser av aktive arbeidsmarkedsprogrammer. De ser riktig- nok her på ulike typer populasjoner og ulike tiltak.

Hovedfunnet er at kurs og jobbsøkkassistanse i kombi- nasjon med sanksjoner gir positive utfall på syssel- settingen, mens subsidierte arbeidsprogrammer i offentlig sektor er mindre suksessfulle. Oversatt til vår kategorisering, kan det tyde på at arbeidspraksisen ikke er en effektiv måte å nå målet om å bedre tilknyt- ningen til arbeidslivet. Samtidig viser det seg at når man ser på langsiktige effekter av programmer, så er det større sannsynlighet for å finne positive resultater. Det kan tyde på at enkelte ikke tar hensyn til at det kan være innlåsningseffekter til stede som gir negative effekter på kort sikt. Dette blir diskutert i Røed og Raaum (2006), som finner at det er en viss innlåsings- effekt mens mottakere deltar på aktiviteten, mens utfallet på arbeidsdeltakelse etter tiltaket er i gjen- nomsnitt positivt.

Drøfting og konklusjon

Problemstillingen i denne artikkelen har vært å under- søke hvordan vilkår om aktivitet ble benyttet i kommu- nene i forkant av innføringen av aktivitetsplikt for per- soner under 30 år, og vurdere denne praktiseringen fra tidligere forskning om effekter av bruken av vilkår.

Men forskningen som er tilgjengelig er ikke så enkel å omsette i praksis. For eksempel har vi sett at studier til dels har motstridende funn. Det har både sammenheng med klassifisering av tiltak, hvilke deltakere de ser på, og med metode. Mange studier tar ikke hensyn til det vi kaller bryderieffekten, men ser kun på de som deltar i tiltaket. Det er videre kun en studie som undersøker effekten av tettere oppfølging uten innføring av nye til- tak (Lande, Sørbø og Jun 2016).

Kartleggingen vår viser et betydelig mangfold i typer til- tak, i krav til oppmøte, i varighet og i bruk av sanksjoner. Flere kommuner benytter forskjellige typer tiltak – noe som åpner opp for mulig kjeding og individuell tilpas- ning av tiltak. Det vil også være en ukjent variasjon i kvaliteten på tiltakene – på hvor dedikerte og flinke arrangørene er. Dette betyr også at det på generelt grunn- lag er vanskelig å gjennomføre gode effektstudier hvis målet er å studere om NAV-kontor lykkes med å oppnå effekter i form av kompetanse, motivasjon, struktur i hverdag eller bedre jobbsøknader. Slike effektstudier vil vise en gjennomsnittseffekt av tiltakene som brukes i

alle kommuner i landet – tiltak som vi nå har vist at varierer langs en rekke dimensjoner. Mange av effektstudiene som er allerede gjennomført har derfor bare svak relevans for den enkelte kommune.

Men hvilke effekter er det som bør studeres? I følge forarbeidet til lovendringen så er formålet med aktivitetsplikten å gjøre mottakerne selvhjulpne (Prop. 13 L (2016–17)). Molander og Torsvik (2016) viser at det også finnes andre argumenter for å ha aktivitetsplikt: effektivitet, bærekraft, paternalisme og rettferdighet. Det offisielle formålet kan plasseres under effektivitets- og bærekraftsargumentet, under tankegangen om at aktivitetsplikt medfører at flere i større grad blir selvhjulpne. Da bør det vurderes både om ulike typer av aktivitetsplikt bidrar til å nå formålet, og om bryderieffekten treffer «riktig». Det siste betyr at det bør gjøres en undersøkelse av hva som skjer med ulike grupper som lar være å søke om sosialhjelp når aktivitetsplikt blir innført – særlig i kommunene som har innført en streng praksis og krevende tiltak som også har til formål å 'avskrekke'. Hvor mange av disse blir aktivisert til å søke jobb eller å gå tilbake til utdanning, og for hvor mange fører dette heller til passivitet og tap av inntekt?

I oppfølgingen av undersøkelsen har vi også besøkt to av NAV-kontorene som ble undersøkt i Dahl og Lima (2016), Fredrikstad og Drammen. I forkant av lovendringen er disse to av kommunene som har innført aktivitetsplikt for hovedsakelig unge mottakere av sosialhjelp og med krav om deltakelse i arbeidspraksis eller arbeidsutprøving for alle unge som søker om sosialhjelp. I etterkant har de gjort flere endringer i praktiseringen av vilkår, og vi får inntrykk av de prøver seg fram for å utvikle gode løsninger. Drammen kunne fortelle at de raskt oppdaget at det var behov for et nytt tilbud til de som hadde fullført tiltaket til Kirkens bymisjon, og at de har laget et nytt internt tiltak for denne gruppen. Videre forteller både NAV-kontor og tiltaksarrangør oss at bryderieffekten trolig er viktig og riktig, og at de nå i større grad har sosialhjelpsmottakere som er «reelle», i den grad at de ikke har mulighet til å forsørge seg selv på en annen måte enn gjennom sosialhjelp. Representanter fra Kirkens bymisjon i Drammen var positive til bruk av vilkår og sanksjoner, og mente at det å kreve oppmøte for utbetaling av

stønad var avgjørende for å komme i gang med aktivitetene. De fortalte at det å jobbe skulder med skulder med sosialhjelpsmottakerne fungerer veldig bra, og de opplevde at det gir bedre kontakt med deltakerne. De to NAV-kontorene mener også at de får til å hjelpe mottakerne som deltar på aktivitetene på en bedre måte enn før, blant annet ved at sosialhjelp har gått fra en passiv til en mer aktiv stønad. Aktivitetsplikten har også gitt NAV-kontorene større ansvar for den enkelte sosialhjelpsmottaker – plikten har også blitt en rett til oppfølging og tiltak for den enkelte. Disse to NAV-kontorene er samtidig usikre på hva som fungerer best, og de etterlyser mer kunnskapsbaserte råd om praktisering av aktivitetsplikt.

Det er i stor grad opp til det enkelte NAV-kontor og det enkelte kommunestyre å utforme aktivitetsplikten i praksis. Det er grunn til å tro at vi fortsatt vil se store forskjeller i praktiseringen av vilkår om aktivitet også etter lovendringen. Etter vår vurdering bør veien fremover handler om å identifisere og beskrive ulike typer lokale initiativ, og deretter forsøke å måle effekten av disse på kommunenivå for alle og ikke bare for deltakere i tiltakene (se også Lødemel 1997). Målet må være å kunne gi NAV-kontorene mer konkrete forskningsbaserte råd om hvordan aktivitetsplikten skal praktiseres, både strenghet i praktiseringen og i hvilke typer aktiviteter som skal tilbys.

I rundskrivet til den nye loven om aktivitetsplikt for de under 30 år står det blant annet at: «NAV-kontoret skal foreta en konkret og individuell vurdering av hvilke aktiviteter som er hensiktsmessig for den enkelte». Spørsmålet er hvordan den enkelte veileder kunne avgjøre hva som er hensiktsmessig ut fra den begrensede informasjon som kommer ut av en samtale og gitt at forskningen om effekter av tiltak spriker? Den best dokumenterte effekten er at det å stille vilkår til de yngste mottakerne av sosialhjelp medfører at flere blir avskrekket eller oppmuntret til å returnere til skolebenken, noe som også gir positive effekter på yrkesinntekt og yrkesdeltakelse på lengre sikt. I Sverige ble det innført krav om oppmøte på tiltak for sosialhjelpsmottakere, og det ga økt sysselsetting, men kun for de under 25 år. Det medførte også redusert antall mottakere av sosialhjelp (Dahlberg m.fl. 2009). Langvarig kommunal arbeidspraksis er et

utbredt tiltak, men siden effektene av deltakelse i arbeidspraksis er usikre, kan det etter vår vurdering være et poeng for flere kommuner å benytte en type kortvarig arbeidsutprøving. En kortvarig arbeidsutprøving på 4–8 uker vil være en test på om den enkelte er villig til å jobbe og vil dessuten gi NAV mer informasjon om den enkeltes muligheter og utfordringer. De som er punktlig og arbeidsomme kan få en referanse fra tiltaksarrangør, noe som kan hjelpe dem inn på arbeidsmarkedet. Det er grunn til å tro at en slik fremgangsmåte gir et bedre grunnlag for vurderinger av hensiktsmessig oppfølging enn NAVs vanlige arbeidsmetodikk som består av samtaler med den enkelte, samt opplysninger fra skole og lege (se Nicolaisen 2017). Dette gjelder særlig for de yngste mottakerne, som gjerne har lite arbeidserfaring og der mange har droppet ut av videregående.

Referanser

- Black, Dan A., Jeffrey A. Smith, Mark C. Berger og Brett J. Noel (2003) «Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves?», *The American Economic Review*, 93(4), 1313–1327.
- Card, David, Jochen Kluge og Andrea Weber (2010) «Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis» *The Economic Journal*, 120(548), F452–F477.
- Dahl, Espen (2003) «Does ‘workfare’ work? The Norwegian experience», *International Journal of Social Welfare*, 12, 274–288.
- Dahl, Espen Steinung og Ivar Andreas Åsland Lima (2016) «Krav om å stå opp om morra’n: virker det?» *Arbeid og velferd*, nr. 3, 115–130.
- Dahlberg, Matz, Kajsa Johansson og Eva Mörk (2009) «On Mandatory Activation of Welfare Recipients», IZA Discussion paper, No. 3947, January 2009
- Hardoy, Inés (2005) «Impact of Multiple Labour Market Programmes on Multiple Outcomes: The Case of Norwegian Youth Programs», *Labour*, 19(3), 425–467.
- Hernæs, Øystein, Simen Markussen og Knut Rød (2016) «Can Welfare Conditionality Combat High-School Dropout?» IZA Discussion paper, No. 9644, January 2016.
- Kluge, Jochen (2010) «The Effectiveness of European active labor market programs», *Labour Economics*, 17 (2010), 904–918.
- Lande, Sigrid, Jun Yin og Johannes Sørbo (2016). «Håndheving av aktivitetskrav gir færre ledige i Hedmark», *Arbeid og velferd* nr. 1, 63–78
- Lorentzen, Thomas og Espen Dahl (2005a) «Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients?», *Journal of European Social Policy*, 15(1), 27–45.
- Lorentzen, Thomas og Espen Dahl (2005b) «What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway», *International Journal of Social Welfare*, 14(2), 86–98.
- Lødemel, Ivar (1997). «Pisken i arbeidslinja. Om iverksettning av arbeid for sosialhjelp». Fafu-rapport nr. 226
- Molander, Anders og Gaute Torsvik (2015) «Getting People into Work: What (if Anything) Can Justify Mandatory Activation of Welfare Recipients?», *Journal of Applied Philosophy*, 32(4), 373–392.
- Nicolaisen, Heidi (2017) «Inkludering av unge på AAP – et arbeidsgiverperspektiv». *Arbeid og velferd* nr. 2
- Langeland, Stein, Therese Dokken, Jorunn Furuberg og Ivar Andreas Åsland Lima (2016). «Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2016». NAV-rapport nr. 4/2016
- Proba (2013) «Kommunenes praksis for bruk av økonomisk sosialhjelp», Proba Samfunnsanalyse rapport, nr. 2013–09.
- Proba (2015) «Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere» Proba Samfunnsanalyse rapport, nr. 2015–12.

Prop 39 L (2014–2015) Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold). Arbeids- og sosialdepartementet.

Prop. 13 L (2016–17) Endringer i sosialtjenesteloven, folketrygdloven og enkelte andre lover (aktivitetsplikt for unge mottakere av stønad til livsopphold mv.). Arbeids- og sosialdepartementet

Røed, Knut (2012) «Active social insurance», *IZA Journal of Labor Policy*, 1(8),

Røed, Knut og Oddbjørn Raaum (2006) «Do Labour Market Programmes Speed up the Return to Work?», *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 68(5), 541–568.

Rønsen, Marit og Torbjørn Skardhamar (2009) «Do welfare-to-work initiatives work? Evidence from an activation programme targeted at social assistance recipients in Norway», *Journal of European Social Policy*, 19(1), 61–77

Schafft, Angelika og Øystein Spjelkavik (2006) «På vei til jobb? Evaluering av arbeidsmarkedssatsningen for sosialhjelpsmottakere» *AFI-rapport*, 7/06.

Spjelkavik, Øystein, Sverre Erik Mamelund og Angelika Schafft (2016). «Inkluderingskompetanse i NAV. Evaluering av forsøk med kjerneoppgaver i NAV». *AFI-rapport* 2016:05

