

# KRAV OM Å STÅ OPP OM MORRA'N: VIRKER DET?

Av Espen Steinung Dahl og Ivar Andreas Åsland Lima

## Sammendrag

*Norske kommuner kan stille vilkår om aktivitet for mottak av sosialhjelp. Dette benyttes i varierende grad med dagens regelverk. Fra og med 1. januar 2017 er det foreslått en lovendring som gjør det obligatorisk å stille vilkår om aktivitet for alle arbeidsføre mottakere under 30 år.*

*I denne artikkelen har vi studert innføringen av vilkår om aktivitet i fire utvalgte kommuner i perioden fra 2012–2014; Fredrikstad, Drammen, Sandnes og Fjell. Tiltakene som er innført har flere likhetstrekk. De krever alle obligatorisk oppmøte flere dager i uken og sanksjonerer fravær som brudd på vilkårene. Målgruppen er i hovedsak unge arbeidsføre mottakere av sosialhjelp. Vi finner også noen klare forskjeller. Dette gjelder innholdet i tiltakene, hvor Fredrikstad og Drammen krever fulltids oppmøte hver ukedag med praktiske arbeidsoppgaver, samt at de har strengere sanksjonering ved ugyldig fravær. I disse to kommunene er det en målsetting at tiltakene skal ha en avskrekkende effekt for å hindre uberettigede søknader om sosialhjelp og å hindre trygdemisbruk. I de to øvrige kommunene søker de å hjelpe unge ut i jobb gjennom pliktig oppmøte på kurs.*

*Analysene viser at tiltakene på kort sikt har gitt en reduksjon i antall mottakere av sosialhjelp i alderen 18–24 år på mellom 11 og 17 prosent i Drammen og Fredrikstad, som har de mest krevende aktivitetene. På litt lengre sikt øker effekten, og vi ser en 30 prosents nedgang i begge kommunene. I de to øvrige kommunene, Sandnes og Fjell, finner vi ingen reduksjon i mottak av sosialhjelp. Dette tyder på at hvordan vilkårene praktiseres er avgjørende for hvilke effekter vi kan forvente i kommunene.*

## Innledning

Økonomisk sosialhjelp er en stønad for personer som selv ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller andre økonomiske rettigheter. Sosialhjelpen er ment som en siste sikring mot fattigdom i Norge.

Sosialhjelp er regulert av lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsetaten. I denne loven har kommunene en viss grad av selvbestemmelse. Blant annet kan de bestemme størrelsen på stønaden. I loven står det også at stønaden bør ta sikte på å gjøre mottakeren selvhjulpent. Bruken av vilkår om aktivitet for mottakerne er også noe som bestemmes av kommunen. Det er imidlertid vedtatt en lovendring om aktivitetsplikt for arbeidsføre mottakere av sosialhjelp som skal gjelde for alle kommuner (Prop. 39 L (2014–2015)), men loven er ennå ikke iverksatt. Det er nå foreslått at endringen skal gjelde for mottakere under 30 år i første omgang (Prop. 123 S (2015–16)). En eventuell lovendring vil bli fulgt opp i arbeidet med statsbudsjettet 2017, og det er i skrivende stund uvisst hva som blir utfallet. Derfor er det viktig å undersøke om vilkår om aktivitet har en effekt, på hvilke grupper det virker best, og hvilke typer aktiviteter som har størst effekt på å gjøre mottakerne selvforsørget, enten direkte gjennom arbeid eller indirekte mot å fullføre videregående skole. Mer kunnskap om dette kan legge grunnlaget for en mer kunnskapsbasert iverksetting av vilkår om aktivitet.

I lovtkastet er aktiviteter gitt en ganske vid definisjon, fra det å utføre passende arbeidsoppgaver i bokommunen til å lage en jobblogg. Dersom aktiviteten ikke blir utført kan kommunene gjennomføre sanksjoner mot mottakeren. En viktig målsetting er å hjelpe brukerne til å bli selvforsørget gjennom ordinært arbeid. Vi vil vise at kommuner som har innført vilkår om aktivitet gjerne har bredere målsettinger enn dette. De ønsker å hindre svart arbeid i kombinasjon med mottak av sosialhjelp, hindre misbruk av trygdeordninger, og å gi deltakerne struktur i hverdagen.

I denne artikkelen spør vi om innføring av aktivitetsplikt i fire kommuner har medført en reduksjon i antall mottakere av økonomisk sosialhjelp, og om innretningen på aktivitetsplikten påvirker utfallet. Vi er ikke

kjent med studier som har undersøkt i detalj hvordan ulike måter å stille vilkår om aktivitet kan gi ulikt utfall.

### Mulige effekter av aktivitetsplikt

Det finnes ingen offisielle registre over kommunenes bruk av vilkår om aktivitet i dag. Proba (2015) har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot kommunene for å avdekke kostnadene ved bruken av en mer generell aktivitetsplikt. Her finner de at bruken av aktivitetsplikt varierer en god del mellom kommunene, men at bruken generelt har vært økende de senere år.

Aktivitetsplikten er ofte rettet spesielt mot unge mottakere av sosialhjelp. Hernæs m.fl. (2016) finner at strengere bruk av aktivitetsplikt i perioden 1994–2004 reduserte bruken av sosialhjelp blant unge personer. De finner også at flere fullfører videregående skole tidligere enn de ville gjort dersom de ikke hadde blitt utsatt for aktivitetsplikt.

Bruken av aktivitetsplikt har også vært økende i vårt naboland Sverige. Dahlberg m.fl. (2009) utnytter en gradvis innføring av aktivitetsplikt i bydeler i Stockholm, og finner en reduksjon i sosialhjelpsmottak, samt økt arbeidsdeltakelse. Persson og Vikman (2012) analyserer tilsvarende data for å undersøke mer spesifikt om hvordan reduksjonen har oppstått. De finner da at reduksjonen i beholdningen hovedsakelig skyldes økte avgangsrater fra sosialhjelp. De ser også på enkelte undergrupper, og finner sterkere effekter for enkelte av disse. For personer under 26 år finner de klar nedgang i tilgang, og en avgang som er enda høyere enn for befolkningen for øvrig. For innvandrere født i ikke-vestlige land finner de derimot ingen effekter på tilgang og avgang.

I en casestudie av de endrede vilkårene for mottak av sosialhjelp i Stockholm konkluderer Thorén (2005: 63) med at «kommunal aktivitetsplikt i sin praktiske form vil ikke nødvendigvis forbedre deltakernes muligheter til å finne arbeid, siden aktivitetens hovedfunksjon er en metode for å kontrollere rett til å motta sosialhjelp» (vår oversettelse). Det handler blant annet om at en ved å kreve oppmøte kan hindre at mottakere av sosialhjelp kombinerer sosialhjelp med svart

arbeid. Men dette avhenger av hvordan tiltakene gjennomføres, og det gjenstår å se hvorvidt dette også blir tilfellet i Norge.

Ut ifra tidligere forskning forventer vi en viss avskrekkingseffekt av å stille krav om oppmøte og aktivitet. Ved å kreve oppmøte i en aktivitet kan en skille ut de reelle søkerne av sosialhjelp, fra de som egentlig har alternative kilder til livsopphold. Det vil også sende et signal til andre potensielle søkere om at det stilles tydelig krav til mottakerne av økonomisk sosialhjelp, noe som kan gi færre søkere eller kortere varighet. Men det kan også tenkes at reelle søkere av sosialhjelp blir skremt fra å søke, og at disse faller utenom sikkerhetsnettet som sosialhjelpen er ment å være.

Når det gjelder effekten av å delta i tiltak vil det selv sagt avhenge av innholdet. Felles for alle obligatoriske aktivitetsprogram er at de kan gi struktur i hverdagen, gi hjelp og motivasjon til å søke jobb eller fullføre utdanning. Det kan igjen medføre høyere overgang til arbeid, andre arbeidsrettede tiltak eller utdanning for målgruppen. Tett oppfølging av mottakerne av sosialhjelp som deltar i aktiviteter kan også gi bedre grunnlag for å vurdere kompetanse og arbeidsevne, og avdekke helseproblemer hos den enkelte. En konsekvens kan bli mer målrettet oppfølging etter at tiltaket er gjennomført. Noen av aktivitetene er i seg selv arbeidspraksis og kan kalles arbeid for trygd. Deltakerne utfører arbeid for kommunen og mottar lønn for dette. Dette kan gi deltakerne kompetanse og referanser som kan øke sjansen for arbeid i ordinært arbeidsmarked. I tillegg kan det gi alle mulighet til å delta i samfunnet, og for mange kan dette gi økt verdighet. Slike effekter er åpenbart ikke mulig å måle med registerdata.

Innføring av strenge vilkår i en kommune kan i teorien medføre at noen flytter til andre kommuner som ikke praktiserer vilkår om aktivitet (Fiva 2009). Dette kan i så fall påvirke resultatene i en effektstudie av innføringen av vilkår. Erfaringer fra Sverige viser derimot at dette ikke er tilfellet ved vilkår om aktivitet (Edmark 2009). Vi har ikke undersøkt om innføring av aktivitetsplikt har medført økt flytting fra casekommunene. Men vi antar at dette uansett ikke vil ha en avgjørende betydning for resultatene.

### Vilkår i «Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen»

§ 20. Bruk av vilkår. Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen, se også § 21 tredje ledd og § 25.

Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller andre lover.

I vedtak om tildeling av økonomisk stønad vil det gjerne bli stilt vilkår om deltakelse i arbeidsmarkedstiltak, kvalifiseringstiltak, aktiv jobbsøking eller om å akseptere et konkret jobbtilbud. Dette er vilkår som skal styrke stønadsmottakernes muligheter for å få arbeid og bli selvforsørget.

Mange kommuner benytter i dag retten til å stille vilkår og har aktivitetstilbud og oppfølging av stønadsmottakere med sikte på overgang til arbeid. En undersøkelse fra 2013 viser imidlertid at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder både omfang av vilkår og hvilke typer vilkår som stilles (Proba 2013). Vilkår om aktivitet benyttes mest av de større kommunene.

## Fire kommuner med fire ulike typer aktivitet

### Utvalg av kommuner

Et hovedmål med denne artikkelen er å gå mer i dybden på hvordan vilkår om aktivitet praktiseres, og hvordan ulik praksis kan påvirke resultatene. Vi hadde ikke noen komplett oversikt over praksis i alle kommuner på forhånd. Utgangspunktet var et begrenset antall kommuner som vi har kjennskap til at har innført vilkår om aktivitet mellom 2012 og 2014 beskrevet i Proba (2015). Vi ønsket videre å studere kommuner som hadde innført et eget kommunalt aktivitetstiltak. Vi endte da opp med fire kommuner, Drammen, Fjell, Fredrikstad og Sandnes, som alle innført vilkår om aktivitet i perioden fra 2012 til 2014, som har innført kommunale tiltak, men der det også er betydelige forskjeller i innholdet i tiltakene.

### Datagrunnlag og svakheter med data

Vi har henvendt oss til alle de fire kommunene og spurt om en nærmere beskrivelse av tiltakene (se vedlegg for spørsmål i epost). Tre av kommunene, Fjell,

**Tabell 1** Oversikt over tiltakene i de fire kommunene

	Fredrikstad	Drammen	Sandnes	Fjell
Innføring av tiltak	Januar 2014	September 2013	November 2014	September 2012
Målgruppe	Alle arbeidspåre – men flest unge	Unge (18–24 år) ved oppstart. Senere utvidet	Unge 18–24 år	Alle arbeidspåre – men flest unge
Innhold i tiltak	4 dager praktisk arbeid for kommunen, 1 dag jobbsøking	Kirkens bymisjon: praktisk arbeid	Kurs og veiledning, jobbsøking og CV, kontakt med arbeidsgiver	Kurs og veiledning, jobbsøking og CV, matlaging, kunstmaling
Antall plasser	Etter behov	Først 5, senere 12	Først 12, deretter 15	Maks 20
Antall dager i uken	5	5	3	5
Oppmøte	Kl. 8–15	Kl. 8–15	Kl. 9–12	Kl. 9–12
Varighet i antall uker	Etter behov	4	6, forlenges ved behov	Etter behov
Bortfall stønad ved ugyldig fravær	5 dagers fravær	3 dagers fravær	14 dagers fravær	Høyt fravær
Endring etter oppstart	2015: utvidet målgruppe til personer med nedsatt arbeidsevne	Utvidet målgruppe til de over 24 år	2016: 1 dag med kurs, 3 dager med praktisk arbeid fra kl. 8–14	Endret fra 5 til 4 dager i 2015

Fredrikstad og Sandnes, har dessuten sendt oss flere notater som blant annet beskriver formål og innhold i tiltak, samt statistikk om antall deltakere og utfall ved avsluttet tiltak. Drammen har foreløpig ikke utarbeidet slik statistikk. Vi har også brukt flere avisartikler om tiltaket i Drammen i vår beskrivelse av tiltaket.

En svakhet med den følgende beskrivelsen er at vi ikke har data om kommunenes praksis før nytt tiltak ble innført. Det kan for eksempel ha vært ulik praktisering av lovverket forut for innføring av tiltak. Fredrikstad skriver for eksempel at de også praktiserte vilkår om aktivitet før tiltaket ble innført, men at de tidligere brukte vilkår om deltakelse i statlige tiltak, og at dette medførte praktiske problemer. Samtidig skiller Fredrikstad seg ut ved at de innførte ny praksis for vurdering av søknader om sosialhjelp ved innføringen av tiltaket, noe som dermed likevel kan medføre et klart brudd med tidligere praksis. I Drammen og i Fjell fikk vi inntrykk av at vilkår om aktivitet i liten grad var praktisert før tiltaket ble innført.

### Beskrivelse av tiltakene

Innholdet i tiltakene er oppsummert i tabell 1. Som nevnt valgte vi ut kommuner der et eget kommunalt tiltak ble innført som ledd i praktiseringen av vilkår om aktivitet. Generelt er målgruppen de som regnes som arbeidspåre etter en individuell vurdering av NAV-veiledere. Det betyr at det gjøres unntak for de

med nedsatt arbeidsevne på grunn av rusproblemer eller psykiske eller fysiske helseproblemer. I Drammen og Sandnes var tiltaket opprinnelig kun rettet mot unge i alderen 18–24 år. I Drammen ble målgruppen senere utvidet. Men også Fjell og Fredrikstad som har innført en generell aktivitetsplikt for arbeidspåre mottakere av sosialhjelp opplyser at det er flest unge som får tiltak.

Alle de kommunale tiltakene som ble etablert inneholder kurs i jobbsøking, samt avklaring. Med avklaring menes en vurdering av brukerens arbeidsevne, kompetanse, yteevne og mulige skjulte helseproblemer for deretter å kunne tilby mer målrettede tiltak i NAV. Alle krever at deltakerne må møte opp på et bestemt klokkeslett 3–5 dager i uken. I Drammen varer tiltaket i 4 uker, i de andre kommunene er varigheten «så lenge det er behov». Tiltakene i Fredrikstad og Drammen skiller seg ut fra de to andre kommunene. I begge kommuner er det krav om oppmøte på fulltid hver ukedag. Tiltakene i Fredrikstad og i Drammen har dessuten et sterkt innslag av praktisk arbeid<sup>1</sup>, og avklaringen her blir dermed basert på utførelsen av et arbeid. I Sandnes og Fjell er det derimot hovedsakelig veiledning og kursing.

<sup>1</sup> Fra og med høsten 2016 har også Sandnes planer om å innføre to dager med arbeidspraksis i kommunale virksomheter. Da vil tiltaket også kreve oppmøte hver ukedag.

Alle kommunene har klare regler for sanksjonering av brudd på vilkår. Hvis en deltaker uten gyldig grunn kommer for sent eller ikke møter opp, blir vedkommende trukket i utbetalingen. Høyt fravær over flere dager medfører bortfall av stønaden. Kommunene har relativt hyppige utbetalinger av stønaden, enten hver uke eller annenhver uke. Dette medfører at eventuelle økonomiske sanksjoner kommer nokså kort tid etter avtalebrudd. Men Drammen og Fredrikstad har strengere regler for bortfall av stønad enn de to andre kommunene. Det gir samlet sett grunnlag for å hevde at tiltakene i Drammen og Fredrikstad er de mest krevende å delta i. De to sistnevnte kommunene legger også sterkere vekt på at tiltaket skal virke avskrekende for å hindre uberettigede søknader om sosialhjelp.

### Fjell

I september 2012 innførte Fjell kommune i Hordaland et eget kommunalt tiltak som de kaller for «Muligheten». De begynte samtidig å praktisere vilkår om aktivitet for alle «arbeidsføre mottakere av sosialhjelp».

En viktig bakgrunn for innføring av tiltaket var budsjettoverskridelser på det kommunale budsjettet i 2011. Målet med tiltaket er å få søkeren om økonomisk sosialhjelp over i «eget arbeid/selvforsørgelse gjennom å gi tett og individuell oppfølging (bistand) i en avgrenset periode» (NAV Fjell 2015: 1).

På «Muligheten» er det to veiledere som står for undervisning og oppfølging av deltakerne. Deltakerne får hjelp til å søke jobb med kursing i å skrive jobbsøknader og tips om hvordan man bør te seg i jobbintervju. Det er også en praktisk del med fysisk trening, kunstmaling eller matlaging.

Personer som ikke er i målgruppen for «Muligheten» må delta i vilkårssamtaler. «Dette kan være personer med litt mere diffuse plager (både fysisk og psykisk) som en ønsker å kartlegge bedre «en til en», men der fokus også retter seg mot kvalifisering til aktivitet/arbeid.» (NAV Fjell 2015: 4)

### Sandnes

Sandnes innførte vilkår om aktivitet for unge i alderen 18–24 år i september 2014. Bakgrunnen for innførin-

gen av tiltaket var en utvikling med flere unge mottakere med økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde i 2012–2013 og økende ledighet blant unge.

Hovedmålet med tiltaket «Ung kompetent arbeidssøker» (UKA) i Sandnes er «... at unge (18 – tom 24 år) som henvender seg til NAV og søker sosialhjelp skal få rask tilgang til strukturert tilpasset aktivitet for slik å styrke den unges mulighet til å komme ut av sosialhjelpsmottaker-rollen» (NAV Sandnes 2014: 1). Innholdet er arbeidsrettet kursing og veiledning, det handler om «jobsøking, CV-skriving, trening på intervju, arbeidsmarkedskunnskap, rettigheter og plikter i arbeidslivet» (NAV Sandnes 2016). De legger også vekt på å gi deltakerne kontakt med arbeidsgivere. I prosjektskissen nevnes også annet innhold som fysisk trening, undervisning om kosthold og om privatøkonomi.

UKA samarbeider med AKS, og sistnevnte er kommunens egen arbeidspraksis. AKS har 30 plasser og her kan deltakerne enten jobbe med matlaging og catering eller i «utelaget» der de utfører ulike typer forefallende arbeid for kommunen. AKS ble i utgangspunktet kun benyttet for enkelte unge fra UKA: «ungdom som har lite arbeidserfaring fra tidligere og som trenger mer oppfølging i arbeidslivet» (NAV Sandnes 2016). I 2016 har Sandnes innført en dag med obligatorisk arbeid for AKS for alle deltakerne i tiltaket.

### Drammen

Drammen innførte aktivitetsplikt for unge i alderen 18–24 år i september 2013. Bakgrunnen var at kommunen erfarte stor økning i søknader om sosialhjelp blant ungdom. I tillegg at en del som søkte ikke dokumenterte behov for sosialhjelp ved at de ikke dokumenterte at «alle andre muligheter var prøvd». Hovedmålet med tiltaket var å stoppe økningen i andelen med sosialhjelp blant ungdom.

Aktiviteten er i regi av Kirkens Bymisjon. Kirkens Bymisjon tilbyr tre typer praktisk arbeid: sykkelverksted, kjøkkentjenester og vaktmestertjenester. Deltakerne får også muligheten til å jobbe som vakt når



Mjøndalen og Strømsgodset spiller fotballkamper<sup>2</sup>. Når tiltaket avsluttes utarbeider Kirkens bymisjon en vurdering av blant annet «punktlighet og yteevne», og med forslag til videre tiltak i NAV-systemet.

### Fredrikstad

Fredrikstad innførte aktivitetsplikt i januar 2014. Målgruppen er alle arbeidsføre mottakere av økonomisk sosialhjelp. Fokus er særlig rettet mot unge nye søkere av økonomisk sosialhjelp og 68 prosent av deltakerne i tiltaket er i alderen 18–24 år (NAV Fredrikstad 2015). I 2015 ble målgruppen utvidet til også å gjelde de som har nedsatt arbeidsevne.

I en rapport beskriver Fredrikstad en økning i sosialhjelpsmottakere i perioden 2009–2013 som en bakgrunn for innføringen av det kommunale arbeidspraksistiltaket «Innsatsgjengen». I tillegg erfarte de vansker med å bruke statlige tiltak overfor målgruppen fordi det medførte praktiske vansker når brukerne ikke møtte opp i tiltaket. De besluttet derfor å opprette et eget kommunalt tiltak. De har flere målsettinger med tiltaket. Det skal gi «verdifull arbeidstrening, [...] og å takle de generelle krav/forventninger man møter i arbeidslivet» og det skal hindre «passivitet og isolasjon». De har mål om å «reduere muligheten for

alternativ ('svart') inntekt» og å hindre «naving», samt å «holde nye – særlig unge – søkere utenfor NAV-systemet» (Fredrikstad 2015: 1).

Deltakerne i «Innsatsgjengen» utfører praktisk arbeid på fulltid for kommunen med oppmøte 08.15–15 hver ukedag. Det er ofte fysisk arbeid, og eksempler på arbeidsoppgaver er plenklipping, riveoppdrag, felling av trær, rydding av busker eller å sette opp gjerde. Det stilles videre «vilkår om oppmøte» ofte i påfølgende virkedag etter veiledningssamtale, noe de antar kan bidra til å «avskrekke den delen av søkermassen som ikke er i stort og akutt behov av sosialhjelp» (NAV Fredrikstad 2015: 1). Kontoret jobber også med å skaffe praksisplass eller ordinært arbeid til deltakerne i tiltaket.

Fredrikstad gjorde også noen klare endringer i saksbehandlingen av søknader om sosialhjelp. I juni 2014 opprettet de tre fulltidsstillinger som kun jobber med saksbehandling av oppfølging av søkere om økonomisk sosialhjelp som det er aktuelt å stille vilkår til. De har også et eget beslutterteam som «vurderer alle vedtak om sosialhjelp før endelig godkjenning».

### Kommunenes erfaringer med aktivitetsplikt

Tre av kommunene har utarbeidet egen statistikk om saksbehandlingen og om andelen som mottar vilkår om aktivitet. Vi har sammenfattet dette i tabell 2. Vi

.....

<sup>2</sup> «Må jobbe for velferd» i *Magasinet Velferd* 4/14

**Tabell 2** Antall med vilkår om aktivitet, og utfall etter fullført aktivitet. Kommunenes<sup>3</sup> egne tall. Antall og prosent

	Fredrikstad 2014	Sandnes 2015	Fjell 2015
Innkalt til samtale	492	Ukjent	Ukjent
Ikke møtt til samtale	79	18	Ukjent
Ikke aktuelle/avslag	139	Ukjent	Ukjent
<i>Utfall</i>			
Vilkår om aktivitet	274	149	Ca. 140 i snitt per år
Utbetaling stoppet	89 (32 %)	27 (17 %)	12 %
I arbeid	69 (25 %)	18 (11 %)	22 %
Praksisplass	12 (4 %)	66 (44 %) praksisplass, AKS	35 % (amo kurs, arbeidspraksis, APS/avklaring, KVP, utdanning)
Statlige arbeidsrettede tiltak <sup>4</sup>	62 (23 %)		
Utdanning	9 (3 %)	8 (5 %)	Ukjent
AAP o.l	20 (7 %)	13 (8 %)	19 %

<sup>3</sup> Drammen har per dags dato ikke utarbeidet egen statistikk om aktivitetsvilkår

<sup>4</sup> Tiltak på timen, ordinær jobbklubb, jobbklubb for ungdom, jobbklubb med praksis, AMO-kurs

gjengir også noen av de kvalitative erfaringene med tiltaket som kommunene beskriver i rapporter og i eposter til oss.

Fredrikstad innkalte 492 søkere om sosialhjelp til samtale for vurdering av deltakelse i «Innsatsgjengen» i 2014 (tabell 2). Det utgjør for eksempel 60 prosent av alle mottakere av økonomisk sosialhjelp i alderen 18–29 år i 2013. Det vil si, de stilte et vilkår om å delta i en kartleggingssamtale. 79 (16 %) søkere brøt vilkåret ved å ikke stille opp til samtale og fikk dermed søknaden avslått. Videre var det 92 som møtte til samtalen og deretter fikk søknad avslått. I sistnevnte gruppe var det omtrent 25 personer som valgte å trekke søknaden fordi de ikke ønsket å delta i «Innsatsgjengen». Vi har ikke data om denne prosessen i de andre kommunene. Det som er klart er at Fredrikstad kaller inn mange til samtaler og bruker vilkåret om «Innsatsgjengen» for å skille reelle søknader fra de som ikke er reelle. Denne prosessen forut for deltakelse i tiltaket kan ha en betydelig effekt på tilstrømmingen til sosialhjelp. I rapporten skriver de at «veiledere ved kontoret har uavhengig av hverandre informert om [...] at det har 'spredd seg et rykte' om at dersom man søker sosialhjelp vil det ble stilt vilkår om deltakelse» (Fredrikstad 2015: 7).

Også Drammen viser til at det å stille vilkår kan skille de reelle søkerne fra de uberettigede: «Til å begynne med når vi stilte vilkår var det mange som ikke hadde reelt behov for sosialhjelp» og disse valgte å trekke søknaden sin (intervju 6.5.2016). Ifølge Drammen har praktisering av vilkår om aktivitet: «sendt ut et tydelig signal» og «det er blitt færre unge som søker sosialhjelp». Drammen har også erfart at innføringen av aktivitetsplikt har bidratt til å endre holdningene til saksbehandlerne, at «i hele huset» har det blitt større aksept for å stille krav til de som søker om økonomisk sosialhjelp.

Fjell er mest opptatt av at tiltaket gir et positivt utfall for deltakerne. De har erfart at «aktivitetstiltaket Muligheten bidrar til at flere personer kommer fra en passiv tilværelse og over i aktivitet og arbeid». Også Sandnes legger vekt på at tiltaket bidrar til å få deltakerne i aktivitet: «... vi har gode tall for å få ungdom-

mer ut i aktivitet», og de har erfart at flere unge kommer i jobb etter å først ha vært i arbeidspraksis.

Blant de 274 som fikk vilkår om aktivitet i Fredrikstad i 2014 var det 89 personer (32 %) som fikk stoppet utbetalingen fordi de ikke møtte i tiltaket, eller droppet ut underveis. I Sandnes var tilsvarende tall 17 prosent og i Fjell 12 prosent. Vi har ikke tall om dette fra Drammen, men Kirkens Bymisjon forteller at noen ikke fullfører tiltaket, og at noe av hensikten med tiltaket er å sile ut dem som kan klare seg på egenhånd.<sup>3</sup>

Både i Fredrikstad og i Fjell er det 22 prosent av deltakerne som har gått til ordinært arbeid, mot 11 prosent i Sandnes. Den relativt lave overgangen til arbeid i Sandnes i 2015 må sees i sammenheng med den sterkt voksende arbeidsledigheten i fylket det året. Den direkte overgangen fra tiltaket til skole/utdanning er lav. Det er en høy overgang til praksisplass i Sandnes. Praksisplass innebærer at en får arbeidstrening i en vanlig bedrift mens en mottar tiltakspenger fra den statlige delen av NAV. Kategorien er imidlertid ulikt definert i kommunene, så tallene er ikke helt sammenlignbare. I Fredrikstad er overgang til statlige arbeidsrettede tiltak også et vanlig utfall, og om dette skriver kommunen at de har foretatt en rask avklaring av deltakerne som deretter overføres til andre tiltak som de «antas å ha mer utbytte av» (Fredrikstad 2015: 7).

Ellers er det relativt få som blir registrert med overgang til arbeidsavklaringspenger etter å ha deltatt i tiltakene, men omtrent dobbelt så mange i Fjell (19 %) som i de andre kommunene.

## Resultater fra registeranalyser

Vi vil først presentere beskrivende statistikk for våre casekommuner, og for kommunene vi sammenligner med. Deretter vil vi undersøke om innføringen av vilkår har hatt en påvirkning på antall mottakere av sosialhjelp i kommunene, og på om tilgangen eller avgangen har endret seg. Vi vil også se på om den gruppen som er i målgruppen, de yngste mottakerne, er spesielt påvirket av vilkårene.

.....

<sup>3</sup> «Må jobbe for velferd» i *Magasinet Velferd* 4/14

## Metode

Vi har gjennomført analyser av virkningene av aktivitetsplikten ved bruk av forskjell-i-forskjell metoden (Angrist og Pischke 2009). Vi sammenligner utfallene i de kommunene som har innført aktivitetsplikt med kommuner som ellers er sammenlignbare, men som ikke har innført aktivitetsplikt, i alle fall ikke samtidig. En grunnleggende forutsetning for at denne modellen skal vise den faktiske effekten av å innføre aktivitetsplikt er at de øvrige kommunene viser hvordan utviklingen ville ha vært uten innføring av aktivitetsplikt. Modellen er da som følger:

$$Y_{kt} = \alpha + \gamma_k + \lambda_t + \delta D_{kt} + X'_{kt} \beta + \varepsilon_{kt}$$

Her er  $Y_{kt}$  utfallsvariabelen vi er interessert i, hvor vi i denne artikkelen ser på for eksempel antall mottakere av sosialhjelp i kommune  $k$  på tidspunkt  $t$ .  $\gamma_k$  er en dummyvariabel som settes lik 1 for kommunen hvor endringen skjer, og  $\lambda_t$  er en tidsdummy som viser når endringen inntreffer.  $D_{kt}$  er et interaksjonsledd for kommunen som vi er interessert i,  $\gamma_k$ , og tidsdummyen  $\lambda_t$ , og i resultatet av regresjonen så er det  $\delta$  som viser effekten av aktivitetsplikten. Vi korrigerer også modellen for andre endringer som kan påvirke bruken av sosialhjelp med  $X'_{kt} \beta$ , slik som for den lokale arbeidsledigheten i kommunen og andelen født utenfor Norge. Til slutt kontrollerer vi for sesong-, trend- og uobserverte kommunespesifikke variasjoner.

Som kontrollkommuner har vi benyttet de øvrige kommunene i fylkene som kommunene befinner seg i. Vi har da ekskludert de kommunene som i samme periode har gjennomført endringer i aktivitetsplikten. Kontrollkommunene kan derfor enten ha aktivitetsplikt eller ikke, men dette bør ikke påvirke resultatene når vi benytter oss av forskjell-i-forskjell metoden. Regresjonene er videre vektet med størrelsen på befolkningen, slik at kommunene blir mer sammenlignbare. Det vil si at store kommuner teller mer i analysene enn de små.<sup>1</sup>

For å kontrollere om trenden i kommunen som innfører aktivitetsplikt er den samme som i sammenligningskommunene, har vi undersøkt dette visuelt ved å plote tidsseriene for kommunene mot hverandre.

Vi bruker Huber-White standardfeil gruppert på kommunenivå. Dette fordi analyser på aggregerte verdier ofte gir seriekorrelerte standardfeil.

.....  
<sup>1</sup> Se vedlegg for liste over kommuner som er inkludert.

## Beskrivende statistikk

Fredrikstad, Drammen og Sandnes er større bykommuner med mellom 40–50 000 innbyggere i alderen 18–66 år. Fjell er en noe mindre kommune med

## Datagrunnlag

I de etterfølgende analysene har vi benyttet oss av registerdata av mottak av sosialhjelp fra Kostra. Vi har inkludert alle mottakere av sosialhjelp, det vil si også de som mottar dette som en supplerende stønad. Sosialhjelpsmottakerne har blitt summert for hver måned og hver kommune for å finne aggregerte tall. For storbyer har vi fordelt tallene på bydel, slik at hver bydel regnes som en kommune i analysen. Dette gjelder for våre analyser Bergen og Stavanger. Tilgang er beregnet ut fra personer som mottok sosialhjelp i en måned, men ikke for de to foregående måneder. Tilsvarende er avgang beregnet som person som mottok sosialhjelp, men ikke i de to etterfølgende måneder. Opphold på en måned er skjøtet sammen. Vi har benyttet tall totalt sett fra og med januar 2010 til og med desember 2015.

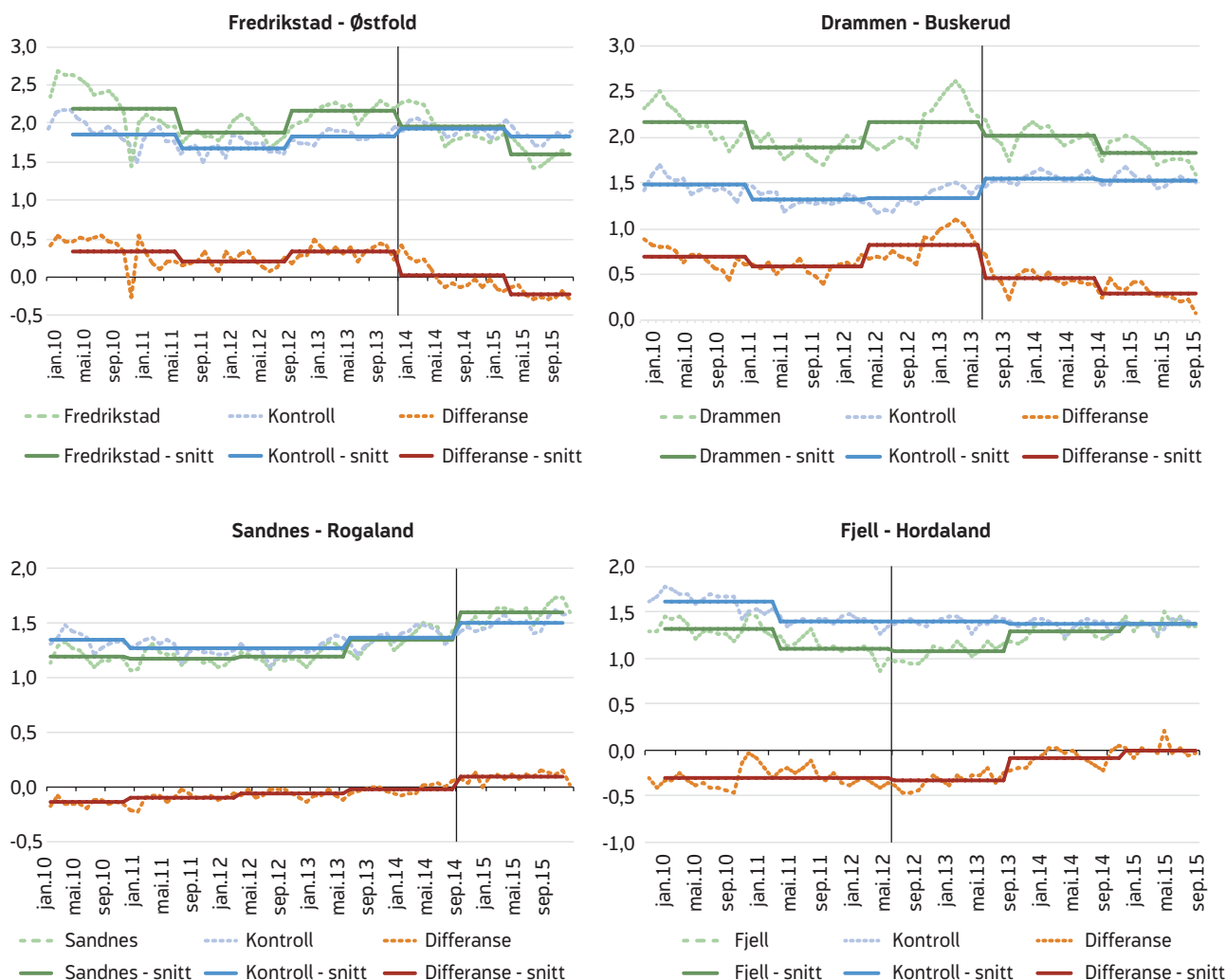
Befolkningstall er hentet fra NAVs kopi i av folkeregistret, TPS, hvorfra vi også har beregnet andeler som er født utenfor Norge. Vi har benyttet NAVs register over ledige for å lage kommunetall på antall ledige.

omtrent 15 000 innbyggere i samme alder. Både Fredrikstad og Drammen har relativt mange mottakere av sosialhjelp forut for tiltaket, og særlig blant de unge. Generelt har storbykommuner i Norge flere mottakere av sosialhjelp enn mindre kommuner, noe som blant annet har sammenheng med større innvanderandel i byene (Dokken 2015).

Både i Fredrikstad og i Drammen viser tallene at det har vært en nedgang i andelen mottakere av sosialhjelp i forhold til andre kommuner 15 måneder etter innføringen av tiltaket (se vedlegg). Nedgangen er sterkest blant unge i alderen 18–24 år. I Fredrikstad har for eksempel andelen unge sosialhjelpsmottakere blitt redusert med 0,5 prosentpoeng, fra 2,9 prosent til 2,4 prosent, noe som er en større reduksjon enn i kontrollkommunene i samme periode. I Drammen ble andelen unge sosialhjelpsmottakere redusert med 0,4 prosentpoeng. I Sandnes og i Rogaland generelt stiger både ledigheten og antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp, og det ser ikke ut til at tiltaket har redusert antallet unge mottakere av økonomisk sosialhjelp. Fjell har en lav andel mottakere av sosialhjelp både før og etter tiltaket, men samlet sett er det ingen endring. Det kan imidlertid se ut som det har vært en viss reduksjon blant mottakere av økonomisk sosialhjelp i alderen 25–29 år.



**Figur 1. Utviklingen i andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp i alderen 18–66 år i casekommuner og kontrollkommuner. Tidspunkt for innføring av aktivitetsplikt er markert med loddrett linje. Prosent**



Kilde: SSB

### Undersøkelse av forutsetningen om parallelle trender

For å undersøke om aktivitetsplikten har hatt en effekt på antall sosialhjelpsmottakere har vi benyttet oss av en forskjell-i-forskjell metode. Dette er fordi vi ikke vet hva som ville skjedd i kommunene dersom tiltaket ikke hadde blitt innført. Ved å sammenligne utviklingen i kommunen med andre kommuner i samme fylke, som ikke har gjort endringer i bruken av aktivitetsplikt i samme tidsperiode kan vi med denne metoden finne den kausale effekten av aktivitetsplikt. En viktig forutsetning for gyldigheten av forskjell-i-forskjell tilnærmingen er parallelle trender mellom tiltaksgruppe og kontrollgruppe før innføringen av tiltaket. Det undersøker vi visuelt (figur 1).

I figurene viser vi årsgjennomsnittet, samt tallet fra måned til måned med stiplede linjer. Fra og med 2011 er det relativt lik utvikling i Fredrikstad som i kontrollkommunene i Østfold. Rett før innføringen av tiltaket er det imidlertid en liten økning i andelen mottakere i Østfold. Etter innføringen av tiltaket ser vi at andelen mottakere av sosialhjelp i Fredrikstad blir redusert, mens andelen mottakere i kontrollkommunene er nokså stabilt. I Sandnes er det lik trend mellom Sandnes og kontrollkommunene frem til starten av 2014. Men i 2014 begynner Sandnes å øke litt mer enn kontrollkommunene i fylket. Det er ikke helt klart om dette bruddet skjer før eller etter innføringen av tiltaket. Drammen har nokså lik utvikling som kontrollkommunene fram til 2013, da Drammen bare på noen måneder øker langt

raskere enn kontrollkommunene. Drammen er på vei ned fra denne toppen da tiltaket blir innført i september 2013. Dette bryter med forutsetningen om lik trend. Etter innføringen av tiltaket i Drammen er det en nedgang i andelen med sosialhjelp, mens andelen med sosialhjelp øker noe i kontrollkommunene. Fjell har lik trend som kontrollkommunene før tiltaket blir innført, mens vi rett etter innføringen av tiltaket ser en liten nedgang i andelen mottakere i Fjell. En stund etter innføringen av tiltaket begynner andelen mottakere av sosialhjelp å øke i Fjell mens andelen er tilnærmet stabil i kontrollkommunene.

### Regresjonsanalyse

I analysene som følger har vi gjennomført regresjoner som beskrevet i faktaboksen om metode. Vi har benyttet logaritmen av andeler som utfallsvariable i regresjonene. De viktigste utfallsvariablene er mottakere av sosialhjelp i alderen 18–66 år, 18–24 år og 25–29 år per måned som andel av befolkningen. Vi vet at mottak av sosialhjelp er mer hyppig blant personer født utenfor Norge (Dokken 2015), og vi i korrigerer derfor for andelen i kommunen født utenfor Norge og andel arbeidsledige i kommunen. Vi antar at dette fanger opp hvordan forskjeller i kommunenes befolkningssammensetning påvirker sosialhjelpsmottak. Vi korrigerer for andelen arbeidsledige for å fange opp eventuelle konjunkturedringer i perioden.

Det er videre sannsynlig at det er flere uobserverte kommunespesifikke variasjoner. Disse korrigerer vi for ved å inkludere dummyvariabler for hver kommune i regresjonene. Dette vil fange opp uobserverbare variasjoner mellom kommunene som ikke endrer seg over tid. Videre er det sesongvariasjon i mottak av sosialhjelp. Dette korrigerer vi for ved å ha med dummyer for måneder. I tillegg til de resultatene som viser her, har vi også kontrollert for tilgang i kommunene til AAP. Men å inkludere dette ser ikke ut til å endre resultatene, slik at vi ikke viser dette her.

For å få sammenlignbare resultater for casekommunene har vi begrenset antall måneder vi har tatt med i analysene. Vi har benyttet tall for 15 måneder i forkant av innføringen av vilkår dersom vi finner at forutsetningene om parallell trend holder. I Drammen observerer

vi en økning i bruken av sosialhjelp i forkant av innføringen av tiltaket. Denne økningen har vi ikke en god forklaring på. Vi velger derfor å se bort fra denne perioden i de følgende analysene, og heller benytte perioden før 2013 som før-periode. For å se om tiltaket har hatt en umiddelbar effekt ser vi på hvordan mottak av sosialhjelp har endret seg i 15 måneder i etterkant av innføringen. Dermed må resultatene tolkes som de kortsiktige effektene av innføring av vilkår. Vi undersøker også effektene over litt lengre sikt for alle kommuner med unntak av Sandnes.

### Reduksjon i antall som mottar sosialhjelp i Drammen og Fredrikstad

Regresjonene viser at innføringen av aktivitetsplikt for mottakere av sosialhjelp har medført en reduksjon i andelen mottakere av sosialhjelp i Fredrikstad og Drammen, men ikke i Sandnes og Fjell. Vi viser resultater av regresjonene i tabell 3, først ukorrigert (kolonne 1), deretter korrigert<sup>4</sup>. Retningen av effektene ser ut til å bli de samme i regresjonene, men resultatene blir i større grad signifikante når vi korrigerer for andre variasjoner. I de etterfølgende resultatene har vi gjennomført regresjonene med samme spesifikasjon som kolonne 2.

**Tabell 3.** Prosentvis endring på andel mottakere av sosialhjelp i alderen 18–66 år som følge av innføring av vilkår for mottak. Utvalgte kommuner

	1	2
Fredrikstad	-17,4**	-13,2**
Drammen	-12,7*	-13,9**
Sandnes	6,1	6,2**
Fjell	-4,1	-4,5
Inkluderer kontrollvariabler	Nei	Ja

\*\* , \* : Signifikant på 1 % og 5 %.

I Fredrikstad kan vi observere en relativt stabil utvikling i forkant av innføringen. Andelen med sosialhjelp er på linje med resten av fylket, kun med små variasjoner. Etter innføringen finner vi et klart trendskifte, med mindre andel sosialhjelpsmottakere i Fredrikstad

<sup>4</sup> For andel i kommunen født utenfor Norge, konjunktursituasjonen i kommunen, sesong- og trendkorrigert, samt med dummyer for uobserverte faste kommunespesifikke variasjoner (kolonne 2).

**Tabell 4.** Prosentvis endring på andel mottakere av sosialhjelp i alderen 18–66 år som følge av innføring av vilkår for mottak på kort og mellomlang sikt. Utvalgte kommuner

	Fredrikstad		Drammen		Sandnes	Fjell	
	1–15 mnd	16–22 mnd	1–15 mnd	16–28 mnd	1–15 mnd	1–15 mnd	16–30 mnd
Effekt	-13**	-25**	-14**	-32**	6**	-4	14**

\*\* , \* : Signifikant på 1 % og 5 %.

enn resten av kommunene vi sammenligner med. Vi finner en reduksjon i andelen mottakere på over 13 prosent de første 15 månedene. Det utgjør en reduksjon på rundt 140 mottakere av sosialhjelp per måned. Også i Drammen finner et klart trendskifte etter endringen, med en reduksjon i andelen mottakere av sosialhjelp på rundt 14 prosent.

For Sandnes var det en oppadgående trend i tiden forut for innføring av aktivitetskrav, noe som kan forklares med konjunktursituasjonen i Sandnes og resten av Rogaland som har vært sterkt påvirket av fallende oljepriser og redusert aktivitet i oljesektoren. Men vi finner ikke noe skifte etter innføringen av vilkår om aktivitet for mottak av sosialhjelp, men heller motsatt av hva vi forventet med noe høyere mottak av sosialhjelp enn i de kommunene vi sammenligner med.

I Fjell er mottak av sosialhjelp i utgangspunktet noe mindre vanlig enn i sammenligningskommunene i Hordaland for øvrig. Vi finner ikke en signifikant reduksjon i andelen sosialhjelpsmottakere som følge av innføringen av vilkår om aktivitet.

Når vi følger kommunene over en lengre periode etter tiltaket ser vi at effektene forsterkes kraftig i Fredrikstad og Drammen (tabell 4). I Fjell fant vi antydninger til reduksjon i antall mottakere av sosialhjelp som følge av innføringen av vilkår, men her ser vi at trenden er motsatt i senere perioder. På lengre sikt finner vi en økning i andelen som mottar sosialhjelp relativt til kontrollkommunene. For Sandnes har vi ikke data for en lengre periode, slik at vi foreløpig ikke kan si noe om hva som skjer her på lengre sikt. Sandnes har som vist gjort noen endringer i tiltaket i 2016, noe som kan endre effekten av tiltaket.

### Redusert tilgang og økt avgang for enkelte kommuner

Vi undersøker også om reduksjonen i antall mottakere skyldes at færre kommer inn (tilgang), eller om det skyldes kortere varighet blant de som mottar sosialhjelp (avgang). Hvis tiltakene har en avskrekkingseffekt forventer vi redusert tilgang til sosialhjelp. Både i Drammen og Fredrikstad finner vi en reduksjon i tilgangen til sosialhjelp (tabell 5). Fredrikstads egne sakstall viser at mange trekker søknaden når det blir stilt vilkår om deltakelse i «Innsatsgjengen», og vår analyse gir støtte til en slik effekt i Fredrikstad. For Sandnes og Fjell finner vi ingen effekter på tilgangen.

**Tabell 5.** Prosentvis endring i tilgang til og avgang fra sosialhjelp for mottakere i alderen 18–66 år som følge av innføring av vilkår for mottak. 15-månedersperiode før og etter tiltak. Prosent. Utvalgte kommuner

	Tilgang 1–15 mnd	Avgang 1–15 mnd
Fredrikstad	-11,2*	17,2**
Drammen	-14,9	16,0*
Sandnes	-4,8	-10,4
Fjell	0,8	-7,2

\*\* , \* : Signifikant på 1 % og 5 %.

Videre ser vi hvordan innføring av tiltak har påvirket avgangen fra sosialhjelp. Vi har da sett på antall mottakere som avslutter sosialhjelpsmottak som andelen av alle som mottar sosialhjelp totalt. Avgangen har økt betydelig både i Fredrikstad og Drammen (tabell 5). Tiltakene kan tenkes å påvirke avgangen på flere måter. Fredrikstads egen rapport viser at den viktigste effekten er at en betydelig andel raskt slutter å møte i tiltaket og dermed mister retten til sosialhjelp. Fredrikstad og Drammen rapporterer også om at deltakelse i aktivitet gir raskere avklaring og dermed raskere overgang til andre ytelser og tiltak i NAV-systemet. I

**Tabell 6. Prosentvis endring i andel unge mottakere (18–24 år og 25–29 år) av sosialhjelp som følge av innføring av vilkår for mottak. Kort periode og lang periode**

	18–24 år		25–29 år	
	1–15 mnd etter endring	16 mnd+ etter endring	1–15 mnd etter endring	16 mnd+ etter endring
Fredrikstad	-17,0**	-29,1**	-0,7	-13,0
Drammen	-18,3**	-30,1**	-1,4	-32,7**
Sandnes	4,4		13,4**	
Fjell	1,6	22,0**	-24,6**	-16,1*

\*\* , \* : Signifikant på 1 % og 5 %.

Drammen har aktiviteten en varighet på en måned, og etter det blir deltakerne ofte avklart til andre tiltak i NAV-systemet. Det er også flere av deltakerne som går rett over til jobb eller utdanning, men det er uvisst om det har bidratt til å øke avgangen.

### Sterk reduksjon blant unge i Drammen og Fredrikstad

Vi har også sett på hvordan tiltaket har påvirket unge mottakere av sosialhjelp, siden tiltakene er spesielt rettet mot denne gruppen. Først ser vi på de yngste mottakerne. Vi finner en betydelig reduksjon i antall mottakere av sosialhjelp blant unge mellom 18 og 24 år i Drammen og Fredrikstad (tabell 6). Den prosentvise nedgangen i Fredrikstad er da større for dem mellom 18 og 24 år enn for resten av aldersgruppene. Rett etter innføringen finner vi ingen endring i antall mottakere mellom 25 og 29 år i Fredrikstad eller Drammen. På lengre sikt finner vi imidlertid en klar reduksjon, særlig i Drammen. Dette må sees i sammenheng med at Drammen utvider vilkårene om aktivitet for eldre aldersgrupper etter hvert.

Vi finner ingen endringer på kort sikt for 18- til 24-åringer i Sandnes eller Fjell. På litt lenger sikt øker derimot andelen mottakere i Fjell. Det er usikkert om dette er en effekt av tiltaket fordi det på lengre sikt kan være ukjente faktorer som påvirker tilstrømmingen til sosialhjelp for denne aldersgruppen i Fjell. Det er i utgangspunktet også relativt få mottakere, slik at en liten økning i antall personer kan gi stort utslag ved beregning av effekt. I Sandnes øker antall mottakere mellom 25 og 29 år etter innføring av vilkår. Denne gruppen er ikke i målgruppen for tiltaket. Når vi ser på forskjellen mellom de to aldersgruppene, hvor øknin-

gen ikke er signifikant for de yngste, kan det kanskje tolkes som at tiltaket likevel har en effekt for de yngste mottakerne.

### Usikkerheter og begrensninger ved analysene

Metoden vi har benyttet i denne analysen, forskjell-i-forskjell, er basert på at vi klarer å finne kontrollkommuner som viser den utviklingen våre casekommuner ville ha hatt, gitt at tiltakene ikke hadde blitt innført. Selv om vi finner at trendene er tilnærmet parallelle i forkant av innføringen av vilkår for mottak av sosialhjelp, så er det ikke gitt at effektene vi finner er de kausale effektene av tiltaket. Effektestimatene må derfor tolkes med varsomhet. Vi har likevel gode grunner til å tro på at tiltakene har redusert andelen med sosialhjelp i Fredrikstad og Drammen. Vi finner trendsifter nokså kort tid etter at tiltakene ble innført og vi ser at effektene forsterker seg når vi ser over en lengre tidsperiode. Effektestimatene for Drammen og Fredrikstad er i samme størrelse som tidligere forskning.<sup>5</sup>

Analysen har flere begrensninger. Vi undersøker ikke om målgruppen i større grad blir selvforsørget, kommer i jobb eller utdanning på lengre sikt, noe som er sentrale målsettinger med tiltakene. Vi har ingen sikre data om kontorenes praktisering av aktivitetskravet før innføringen av tiltaket. Vi har derfor ikke noe sikkert grunnlag for å vurdere hvor stor praksisendring innføringen av tiltaket har vært. Vi har ikke undersøkt kost/nytte effekten av tiltakene for kommunene. Vi

<sup>5</sup> Til sammenligning finner Hernæs m.fl. (2016) en reduksjon i mottak av sosialhjelp blant 21-åringer på 24 prosent.

har heller ikke informasjon om hva deltakerne selv mener om nytten av å delta i de ulike tiltakene.

## Drøfting

Analysene bekrefter tidligere funn om at å stille vilkår om aktivitet kan medføre en betydelig reduksjon i antall mottakere av sosialhjelp. I Drammen og Fredrikstad er andelen unge mottakere av økonomisk sosialhjelp redusert med hele 30 prosent på lengre sikt. Men for de to andre kommunene har innføringen av aktivitetsvilkår ikke gitt en slik reduksjon. Vår studie antyder at effekten avhenger av hvordan vilkårene praktiseres, og hvilken type aktivitet som tilbys. Det er rimelig å anta at tiltak som det er mer krevende å delta i gir større reduksjon i antall mottakere, og analysen gir støtte til en slik tolkning. Et spørsmål vi ikke kan svare på er om det også gir økt overgang til arbeid på sikt.

Vi finner ingen klar effekt verken i Sandnes eller Fjell. I Fjell finner vi rett nok en nedgang i andelen mottakere av sosialhjelp i alderen 25–29 år, men denne effekten avtar over tid og vi ser samtidig en økning i andelen mottakere i alderen 18–24 år. Samtidig skal det påpekes at Fjell hadde en lav andel mottakere av økonomisk sosialhjelp i utgangspunktet. Det kan bety at mottakerne av sosialhjelp i Fjell er en mer selektert gruppe enn for eksempel i Fredrikstad, som hadde dobbelt så mange unge mottakere av sosialhjelp før tiltaket ble innført. I Fjell var det ikke en målsetting om å redusere antall mottakere ved en avskrekkings-effekt, men heller å «bidra til at flere personer kommer fra en passiv tilværelse og over i aktivitet og arbeid». I Sandnes ble tiltaket innført omtrent samtidig med at ledigheten begynte å stige kraftig i hele fylket. Det er problematisk å sammenligne Sandnes med de andre casekommunene der ledigheten var tilnærmet stabil før og etter tiltaket. Vi kan i hvert fall konstatere at i en periode med økende ledighet har ikke tiltaket i Sandnes medført færre unge mottakere av økonomisk sosialhjelp sammenlignet med andre kommuner i fylket der ledigheten også økte kraftig.

Både Drammen og Fredrikstad er opptatt av at det å stille vilkår om aktivitet har en signaleffekt. Det skal hindre uberettigede søknader om sosialhjelp, og er også en test av om søkeren har et reelt behov for sosi-

alhjelp eller ikke. Det antas at flere søkere egentlig har andre muligheter til forsørgelse, for eksempel arbeid eller skole. Fredrikstads egne data støtter en slik tolkning. De viser at mange søkere trekker søknaden når det blir stilt vilkår, og at det vanligste utfallet blant deltakerne i aktivitet er frafall og bortfall av stønad. Mange blir også raskt «avklart» og går over til andre tiltak i NAV-systemet. Det er et mindretall som går direkte over til jobb. Våre analyser støtter også en slik tolkning ved at vi finner en klar reduksjon i tilstrømmingen til sosialhjelp etter at tiltaket ble innført. Men en slik signaleffekt kan også få negative konsekvenser, ved for eksempel at personer med et reelt behov for økonomisk sosialhjelp skremmes bort fra å søke. Kommunene understreker at de som mister stønaden på grunn av fravær står fritt til å søke om sosialhjelp på ny. Samtidig har både Drammen og Fredrikstad har erfart at tettere oppfølging medfører at de tidligere fanger opp de som har helseproblemer eller sosiale problemer, noe som kan gi grunnlaget for mer målrettet oppfølging overfor de som møter opp på tiltakene.

Når det stilles strengere krav til mottak av økonomisk sosialhjelp, kan en utilsiktet konsekvens bli økt tilstrømming til andre ytelser. En aktuell statlig yttelse er arbeidsavklaringspenger. For å ha rett på arbeidsavklaringspenger er det et vilkår at arbeidsevnen er ned-satt med minst 50 prosent på grunn av «sykdom, skade eller lyte». I likhet med sosialhjelp stilles det ikke krav til tidligere yrkesinntekt for å ha rett på arbeidsavklaringspenger, og vi vet dessuten at en høy andel unge utenfor arbeidslivet mottar denne helserelevante ytelsen. Vi har undersøkt om det er en økt tilstrømming til arbeidsavklaringspenger i casekommunene etter innføringen av tiltakene, men finner ingen slik effekt. Drammen og Fredrikstad har så langt lyktes med å få til en betydelig reduksjon i antall mottakere av sosialhjelp, uten at det har gitt økt bruk av helserelevante ytelser.

Tiltakene i Drammen og Fredrikstad er også arbeidspraksis. Dette kan gi unge nyttig arbeidserfaring og referanser som kan gi dem større muligheter for å komme i ordinært arbeid. Det å la unge arbeidsledige jobbe for kommunen kan også bidra til verdighet ved at de får gjort nytte for seg og ved at de får se resultatene av sitt arbeid.



## Litteratur

Angrist, Joshua D. og Jörg-Steffen Pischke (2009) *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. USA: Princeton University Press.

Dahlberg, Matz, Kajsa Johansson og Eva Mörk (2009) «On Mandatory Activation of Welfare Recipients», *IZA Discussion paper*, No. 3947, January 2009.

Dokken, Therese (2015) «Innvandrere og økonomisk sosialhjelp», *Arbeid og velferd*, nr. 3–2015.

Edmark, Karin (2009) «Migration Effects of Welfare Benefit Reform», *Scandinavian Journal of Economics*, 111(3), 511–526.

Fiva, Jon Hernes (2009) «Does welfare policy affect residential choices? An empirical investigation accounting for policy endogeneity», *Journal of Public Economics*, 93(3–4), 529–540.

Hernæs, Øystein, Simen Markussen og Knut Røed (2016) «Can Welfare Conditionality Combat High-School Dropout?» *IZA Discussion paper*, No. 9644, January 2016.

Lov om sosiale tjenester ved arbeids- og velferdsforvaltningen.

Persson, Anna og Ulrika Vikman (2013) «Dynamic Effect of Mandatory Activation of Welfare Participants», part of doctoral dissertation of Ulrika Vikman (2013) «Benefits or work? Social programs and labor supply» IFAU Dissertation series 2013:1.

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*. Arbeids- og sosialdepartementet.

Prop 123 S (2015–2016) *Kommuneproposisjonen 2017*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Thorén, K.H. (2005) «Municipal Activation Policy: A Case Study of the Practical Work with Unemployed Social Assistance Recipients», *IFAU Working Paper*, 2005:20.

## Andre kilder

NAV Fredrikstad (2015). Rapport innsatsgjengen. Internt notat utarbeidet av NAV Fredrikstad.

NAV Fredrikstad (2016). Svar på epost. Mottatt 31.5.2016.

NAV Sandnes (2014). Prosjektskisse til prosjektplan «UKA» Et samarbeidsprosjekt mellom NAV Sandnes og AKS. Intern prosjektskisse utarbeidet av Terese Mellemstrand.

NAV Sandnes (2016). Svar på epost. Mottatt 9.5.2016.

NAV Fjell (2013) Informasjonsbrosjyre. Informasjonsbrosjyre som deles ut til deltakerne i «Muligheten» i Fjell kommune.

NAV Fjell (2015). Aktivitetstiltaket «Muligheten» – NAV Fjell. Notat utarbeidet av kommunen.

Intervju med NAV Drammen. Gjennomført 6.5.2016.

«Må jobbe for penga», *Magasinet Velferd* nr 4/2014. Artikkel tiltaket i Drammen. Hentet august 2016.

«Aktivitet for sosialhjelp». Beskrivelse av tiltaket i Drammen på Kirkens bymisjons hjemmesider. Hentet august 2016.

## Vedlegg

**Tabell 7** Beskrivende statistikk om casekommuner og kontrollkommuner. Prosent og antall

	Fjell			Kontrollkommuner Hordaland			
	Før	Etter	Endring	Før	Etter	Endring	Endring-endring
Sosialhjelp (i %)	1,1	1,1	0,0	1,4	1,4	0,0	0,0
18-24 år	1,9	1,9	0,0	1,9	1,9	-0,1	0,0
25-29 år	1,7	1,4	-0,3	1,8	1,8	0,0	-0,3
Befolkning	144 20	14 940		227 660	231 950		
18-24 år	2 190	2 360		33 700	34 400		
25-29 år	1 220	1 310		23 490	24 380		
Bruttoledighet (i %)	2,1	2,1	-0,1	2,2	2,1	-0,1	0,0
18-24 år	9,9	6,7	-3,2	7,0	5,7	-1,3	-1,9
25-29 år	15,3	10,2	-5,1	9,2	7,3	-1,9	-3,2

	Fredrikstad			Kontrollkommuner Østfold			
	Før	Etter	Endring	Før	Etter	Endring	Endring-endring
Sosialhjelp (i %)	2,2	1,9	-0,2	1,8	1,9	0,1	-0,3
18-24 år	2,9	2,4	-0,5	3,0	3,1	0,1	-0,6
25-29 år	3,1	2,7	-0,4	2,8	2,6	-0,3	-0,1
Befolkning	49 090	49 490		73 140	73 570		
18-24 år	6 930	7 050		9 850	9 920		
25-29 år	4 300	4 470		6 290	6 470		
Bruttoledighet (i %)	4,0	3,9	-0,2	3,2	3,3	0,0	-0,2
18-24 år	11,5	8,3	-3,1	9,7	8,4	-1,3	-1,8
25-29 år	15,2	11,2	-4,0	12,7	11,6	-1,1	-2,9

	Drammen			Kontrollkommuner Buskerud			
	Før	Etter	Endring	Før	Etter	Endring	Endring-endring
Sosialhjelp (i %)	1,9	2,0	0,1	1,3	1,5	0,2	-0,1
18-24 år	2,8	2,4	-0,4	2,3	2,3	0,0	-0,4
25-29 år	2,3	2,6	0,3	2,2	2,6	0,5	-0,2
Befolkning	41 770	42 780		89 520	91 780		
18-24 år	5 690	5 690		11 600	11 940		
25-29 år	4 500	4 840		7 480	8 100		
Bruttoledighet (i %)	3,2	3,5	0,2	2,2	2,4	0,3	
18-24 år	8,7	6,3	-2,5	7,2	5,9	-1,3	-1,2
25-29 år	9,5	7,8	-1,7	8,7	7,0	-1,7	-0,1

	Sandnes			Kontrollkommuner Rogaland			
	Før	Etter	Endring	Før	Etter	Endring	Endring-endring
Sosialhjelp (i %)	1,4	1,6	0,2	1,4	1,5	0,1	0,1
18-24 år	2,3	2,7	0,4	2,0	2,3	0,3	0,1
25-29 år	1,8	2,2	0,4	1,7	2,0	0,3	0,1
Befolkning	46 690	48 000		173 660	176 100		
18-24 år	6 700	6 800		26 040	26 150		
25-29 år	5 580	5 710		19 750	20 230		
Bruttoledighet (i %)	2,1	3,2	1,1	1,8	2,6	0,8	0,3
18-24 år	4,4	4,5	0,2	3,8	4,5	0,7	-0,5
25-29 år	5,1	6,1	1,0	4,7	5,5	0,8	0,2

### Kommuner som er inkludert

**Østfold:** 0105, 0106, 0119, 0121, 0122, 0123, 0125, 0127, 0135, 0136, 0137, 0138

**Buskerud:** 0602, 0604, 0612, 0615, 0616, 0619, 0620, 0621, 0622, 0625, 0627, 0628, 0631, 0632, 0633

**Rogaland:** 1102, 1111, 1112, 1119, 1121, 1122, 1124, 1127, 1129, 1130, 1133, 1134, 1135, 1141, 1142, 1144, 1145, 1149, 1151, 1160, bydeler i Stavanger (1161, 1162, 1165)

**Hordaland:** Bydeler i Bergen (1202, 1204, 1206, 1208, 1210), 1211, 1216, 1221, 1222, 1223, 1224, 1227, 1228, 1231, 1232, 1233, 1234, 1238, 1241, 1242, 1243, 1244, 1245, 1246, 1247, 1251, 1252, 1253, 1256, 1260, 1263, 1265, 1266

### Epost til kommunene

1. Når ble vilkår om aktivitet innført? År, måned.
2. Hva var bakgrunnen for at det ble innført vilkår om aktivitet?
3. For hvilke grupper sosialhjelpsmottakere praktiserer dere vilkår om aktivitet? Gjelder det for eksempel kun for unge arbeidsføre, eller gjelder det for alle mottakere av økonomisk sosialhjelp?
4. Blir de som ikke møter opp på tiltaket sanksjonert? Trekket det i utbetalingen av økonomisk sosialhjelp?
5. Kan du kort beskrive hva slags type aktivitet som tilbys til mottakerne? Vi vil gjerne vite litt om innholdet, om antall timer de må møte opp og om varigheten på kursene.
6. Fører dere noe statistikk om var mange som har deltatt i aktivitetskursene så langt, og om hva de går til når de har fullført kursene?
7. Vet du om det er noen nabokommuner som også praktiserer vilkår om aktivitet?

Hvis dere har utarbeidet noen egne brosjyrer, notat eller analyser av tiltaket vil vi sette pris på om vi kan få tilsendt disse.