



Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere

– Virkninger for kommunene

Rapport 2015 - 12



 PROBA
samfunnsanalyse

Proba-rapport nr. 2015-12, Prosjekt nr. 15037

ISSN: 1891-8093

AG/SK, TT, 10.12.2015

--

Offentlig

--

Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere - Virkninger for kommunene

Utarbeidet for KS

Forord

Dette prosjektet er hovedsakelig basert på case-studier i 10 kommuner samt en spørreundersøkelse til alle NAV-kontor. Svarprosenten på spørreundersøkelsen var hele 79 prosent. Vi vil takke alle de som stilte opp til intervjuer i forbindelse med casestudiene, samt alle de som tok seg bryet med å svare på spørreundersøkelsen.

Utredningen er et KS FOU-prosjekt. Ellen Dehli har vært ansvarlig i KS FOU. Nina Hjertø Ingebrigtsen har vært fagansvarlig i KS. I tillegg har Magne Hustad i KS bidratt med innspill og tips. Dessuten har vi fått viktige innspill fra prosjektgruppen hvor også Katrine Christiansen fra NAV Drammen og Hedda Bothne fra NAV Fredrikstad har deltatt.

Rådmannsutvalget i Finnmark har vært referansegruppe for prosjektet.

Audun Gleinsvik har ledet prosjektet. Synne Klingenberg og Saliha El-Amrani har deltatt i arbeidet. Trude Thorbjørsrud har vært kvalitetssikrer.

Proba 27. desember 2015

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	3
SUMMARY	8
1. INNLEDNING.....	13
1.1 Bakgrunn for prosjektet	13
1.2 Om oppdraget	13
1.3 Metode	14
1.4 Nærmere om lovendringen	19
2 BRUK AV SOSIALHJELP OG BRUK AV VILKÅR.....	24
2.1 Vilkår om aktivitet i dag	25
2.2 Bruk av vilkår etter lovendringen	31
3 RESSURSBRUK I DAG.....	33
3.1 Vedtak	33
3.2 Oppfølging.....	33
3.3 Tiltak.....	34
4 KONSEKVENSER AV LOVENDRINGEN FOR RESSURSBRUK.....	36
4.1 Vedtak	36
4.2 Oppfølging.....	37
4.3 Tiltak.....	37
5 SANKSJONSMULIGHETER OG KLAGEBEHANDLING.....	39
5.1 Inntrykk fra case-kommunene	39
5.2 Statistikk for klagebehandling	40
5.3 Intervjuene	41
6 EKSEMPLER FRA CASE-KOMMUNENE	43
7 VIRKNINGER AV Å STILLE VILKÅR OM AKTIVITET	47
7.1 Overgang til arbeid, utdanning og statlige tiltak	47
7.2 Redusert innstrømning.....	50
7.3 Sammenheng mellom vilkårsbruk og bruk av sosialhjelp.....	51
7.4 Eksisterende forskning.....	53
7.5 Samlet vurdering	53
8 BEREGNING AV SAMLEDE KOSTNADER FOR KOMMUNENE.....	54
9 VIRKNING FOR KOMMUNENES ØKONOMI	64
VEDLEGG 1: REFERANSER.....	68
VEDLEGG 2: NOEN SENTRALE FORUTSETNINGER.....	69

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Gjennomføring av aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere vil medføre brutto kostnader på mellom 330 og 1 184 mill.kr. per år. I tillegg kommer etableringskostnader. En viktig risikofaktor i anslaget er tilgang på statlige tiltaksplasser og – penger. Hvis kommunene selv må dekke tiltaksbehovet og tilby deltakerne sosialhjelp, vil dette kunne utgjøre mer enn kostnadene nevnt over.

Aktivitetsplikt vil gi redusert innstrømning til sosialhjelp og kortere varighet av sosialhjelpstilfellene. Dette vil kunne redusere utgiftene til sosialhjelp med mellom 380 og 900 mill. kr. per år. Det er dermed mulig at aktivitetsplikten føre til en styrking av kommuneøkonomien, men dette anslaget tar ikke hensyn at det trolig blir knapphet på statlige tiltaksplasser, noe som kan føre til at kommunene etablerer egne tiltak med tilhørende utgifter til selve tiltaket og sosialhjelp til deltakerne.

Lovendring gir plikt til å stille vilkår

I dag kan kommune velge å stille vilkår overfor sosialhjelpsmottakere. Vilklårene kan bl.a. omfatte krav om deltagelse i arbeidsrettede aktiviteter. Stortinget har vedtatt at kommunene skal stille slike vilkår overfor alle mottakere, gitt at ikke mottakerens situasjon tilsier at dette ikke er rimelig eller hensiktsmessig. Den vedtatte lovendringen er ikke trått i kraft. Det følger av stortingsvedtaket at lovendringen ikke skal iverksettes før kommunene blir kompensert for eventuelle merutgifter lovendringen medfører.

Hva blir konsekvensene?

Prosjektet omhandler konsekvensene for kommunene av den vedtatte endringen av sosialtjenesteloven.

- Hva kjennetegner sakene som får unntak fra hovedregelen (dvs. ikke stilles vilkår om aktivitet), og hvor stort vil omfanget være i fremtiden?
- Hva er gode metoder og tiltak for å få sosialhjelpsmottakere over i arbeid og aktivitet, herunder betydning av å sette vilkår?
- Hvilke reelle sanksjonsmuligheter har kommunene ved bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp?
- Hvilke konsekvenser får lovendringen for kommunene - både i form av krav til organisering og saksbehandling, samt kostnader og nytteeffekt?

Usikkerhet om styrken i virkningene

Undersøkelsen er basert på en case-studie blant 10 kommuner, en spørreundersøkelse til alle landets NAV-kontor, intervjuer med fem fylkesmannsembeter og sammenstilling av eksisterende statistikk. Spørreundersøkelsen hadde en svarprosenten på 79 prosent.

Det er store forskjeller i svarene i henholdsvis case-studien og spørreundersøkelsen. Generelt gir case-studien lavere kostnadsanslag enn det spørreundersøkelsen indikerer. Case-kommunene er valgt ut fordi de har mye erfaring med å stille krav om aktivitet for sosialhjelpsmottakere eller de har utredet en plan for å stille slike vilkår. Vi tror derfor at disse har best grunnlag for å anslå virkningene av å stille aktivitetsvilkår.

Stor variasjon i bruk av vilkår i dag

Det er store forskjeller mellom kommunene i bruk av aktivitetsvilkår i dag, hvordan de eventuelt gjennomfører bruk av slike vilkår, hvor store ressurser de bruker på sosialhjelpsmottakere som får slike vilkår og hvordan de vurderer konsekvensene av den vedtatte lovendringen. Det er også store forskjeller i tilgang på statlige tiltak og tiltakspenger.

Mange kommuner bruker allerede aktivitetsvilkår i ganske stor utstrekning. 70 prosent av NAV-lederne som besvarte spørreundersøkelsen oppga at aktivitetsvilkår ble brukt i større eller mindre grad i deres bydel/kommune. Bruken av slike vilkår har økt betydelig de senere årene. En tredel av NAV-lederne mener at deres bruk av aktivitetsvilkår i dag er på riktig nivå, mens to tredeler mente at bruken burde økes. Blant de som mente at bruken av aktivitetsvilkår var for lav i dag, ble mangel på tiltakskapasitet oppgitt som den viktigste hindringen, men også kontorets kapasitet framstår som en viktig faktor.

144 av NAV-kontorene som besvarte spørreundersøkelsen oppga at bruk av aktivitetsvilkår hadde økt i deres bydel/kommune i perioden 2010-15. Aktivitetsvilkår brukes minst i små kommuner. Spørreundersøkelsen tyder på at 82 prosent av sosialhjelpsmottakerne bor i bydeler/kommuner som bruker aktivitetsvilkår.

Lovendringen vil føre til økt bruk av aktivitetsvilkår og til merkostnader

De aller fleste NAV-lederne mente at lovendringen vil føre til at kontoret vil stille aktivitetsvilkår overfor flere sosialhjelpsmottakere enn de gjør i dag.

Kommunene oppgir at det kreves ekstraarbeid for å fatte vedtak for sosialhjelpsmottakere som får aktivitetsvilkår, og for å følge opp mottakere med slike vilkår, men disse kostandene er moderate sammenlignet med kostnader til å gjennomføre tiltak for mottakere som får vilkår om deltagelse i tiltak.

I case-kommunene anslår vi at mellom 8 og 48 prosent av nye sosialhjelpsmottakere får aktivitetsvilkår i dag. Med ny lov vil tilsvarende tall bli 22 og 48 prosent. Vi tror at forskjellene mellom kommunene i hovedsak ikke skyldes forskjeller i livssituasjonen blant sosialhjelpsmottakerne i kommunene, men forskjeller i hvordan den nye loven tolkes. Både tolkningen av hvem som skal ilegges aktivitetsvilkår og hva som menes med aktivitetsvilkår spriker. Det er sterkt behov for å presisere loven i form av forskrift og/eller veiledning.

Case-undersøkelsen tyder på at 31 prosent av sosialhjelpsmottakerne vil få aktivitetsvilkår etter lovendringen. I spørreundersøkelsen er gjennomsnittet etter lovendring oppgitt til 46 prosent.

Innholdet i aktivitetsvilkår varierer

Arbeidsrettede vilkår kan ha ulike innhold. Det vanligste er at mottakeren får krav om å

- registrere seg som arbeidsledig
- søke jobber
- delta i arbeidspraksis og/eller annet tiltak

Mange får statlige tiltak

Spørreundersøkelsen tyder på at over 40 prosent av de som får vilkår, får krav om deltagelse i statlig tiltak. Dette innebærer at (den tidligere) sosialhjelpsmottakeren får tiltakspenger og at kommunen ikke får utgifter til selve tiltaket. Enkelte vil kunne ha supplerende sosialhjelp mens de får tiltakspenger, men overføring til statlig tiltak reduserer uansett kommunens utgifter meget betydelig.

Stor variasjon i tiltakskostnader – kommunale er billigere enn statlige

Mens staten betaler om lag 15 000 kroner per plass per måned i tiltakene avklaring og oppfølging, har vi beregnet kostnad for tilsvarende kommunale tiltak til mellom 5 600–8 600 kroner (fra henholdsvis case- og spørreundersøkelsen). Varigheten av tiltakene er også lenger i de statlige tiltakene, noe som bidrar til at tiltakskostnaden per deltaker er betydelige høyere i statlige enn i kommunale tiltak.

Aktivitetsplikt gir økt ressursbruk

Tabell 2 viser våre anslag for brutto kostnader ved bruk av aktivitetsvilkår i dag og ved implementering av aktivitetsplikt med ny lov. Tabellen viser at anslagene basert på tall fra casene er langt lavere enn de som er basert på tall fra spørreundersøkelsen.

Tabell 2: Årlige kostnader til aktivitetsvilkår. Mill.kr.

	I dag	Med ny lov
Fra case	152	330
Fra spørreundersøkelsen	434	1 184

Kilde: Probas beregninger

Det er bred enighet om at aktivitetsvilkår påvirker situasjonen for de som får slike vilkår. Over halvparten av de som besvarte spørreundersøkelsen, mente at vilkår i ganske eller svært stor grad gir økt overgang til statlige tiltak, redusert tid på sosialhjelp og økt overgang til arbeid. Om lag 40 prosent mente også at bruk av vilkår reduserer antall søknader om sosialhjelp.

Vilkår kan ha mange typer virkninger for mottakeren

Over halvparten mener at arbeidsrettede vilkår i svært eller ganske stor grad virker avklarende, kvalifiserende, disiplinierende og motiverende. I case-kommunene var det mange som la vekt på avklarings-effekten, bl.a. ved at deltagelse i tiltak bidro til å synliggjøre skjulte helse- eller rusproblemer slik at de kunne følges opp. Mange la også vekt på at sosialhjelpsmottakere ofte lever ganske isolert, og at deltagelse i et sosialt fellesskap styrker sosiale ferdigheter og gir selvtillit.

Alt tyder på at bruk av vilkår reduserer bruk av sosialhjelp

I spørreundersøkelsen spurte vi om kommunene en gang i løpet av de senere årene har økt bruken av aktivitetsvilkår og når dette i så fall skjedde. Vi har sammenstilt disse svarene med statistikk for bruk av sosialhjelp i disse kommunene. Vi finner en viss støtte for at bruk av vilkår reduserer bruk av sosialhjelp.

Frisch-senteret har nylig offentliggjort en analyse med noe av samme innfallsvinkel, men basert på individdata. De finner at i kommuner som oppga å ha økt sin bruk av vilkår – ikke bare arbeidsrettede – førte dette til redusert bruk av sosialhjelp og andre velferdsytelser samt til økt fullføring av videregående skole. De finner også at virkningene er varige.

Både spørreundersøkelsen og intervjuene gir også ganske entydig støtte for at bruk av aktivitetsrettede vilkår vil redusere bruken av sosialhjelp.

Både redusert innstrømning og kortere varighet

Vi har anslått virkning av vilkårsbruk på kommunenes utbetalinger av sosialhjelp. Viktige parametere i denne beregningen er svar i spørreundersøkelsen på spørsmål om hvor mye sosialhjelpstilfellene forkortes ved bruk av vilkår, samt hvor mange færre som søker sosialhjelp som følge av at kontoret bruker vilkår. Anslagene er oppsummert i tabell 3. Tallene tar ikke hensyn til engangskostnader til å etablere systemer og egnede tiltak, men dette er ikke kostnader som ikke vil endre hovedkonklusjonen.

Tabell 3: Brutto og netto virkning på kommunenes økonomi av å innføre aktivitetsplikt. Mill.kr.

Effekt	Case	Spørreundersøkelsen
Netto utgift til mottakere med arbeidsrettede vilkår	414	-117
Lavere innstrømning	505	505
Total netto innsparing	919	388

Kilde: Probas beregninger

Beregningene basert på spørreundersøkelsen bygger på en forutsetning om at om lag 8 000 flere plasser i statlige tiltak – med tilhørende tiltakspenger - blir tilgjengelige for sosialhjelpsmottakere med aktivitetsplikt. Hvis disse plassene ikke blir tilgjengelige og kommunene etablerer tilsvarende tiltak selv, vil dette gi

en meget stor kostnad utover anslagene i tabellen. Vi tror at svarene fra spørreundersøkelsen gir for høyt anslag på behov for statlige tiltaksplasser. Likevel mener vi at usikkerheten om tilgang på slike plasser og kostnadene ved eventuelt å erstatte disse med kommunale tiltaksplasser er så stor at det er usikkert om virkningen av aktivitetsplikten vil bli positiv eller negativ for kommunenes økonomi.

Summary

The context

The Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) manages both basic Financial Assistance on behalf the municipalities and several benefits on behalf of the central government. Financial Assistance is a temporary benefit for individuals who are not entitled to other benefits and who do not have other sources of subsistence.

Today, the municipalities may, through NAV, demand that Financial Assistance recipients who are able to work, shall participate in work-oriented activities. A reform has been passed, but not put into force, that will oblige all municipalities to use work-oriented conditions for all recipients fit for work. Enforcing such conditions will increase municipalities costs related to the management of Financial Assistance.

The Norwegian association of local and regional authorities (KS) has commissioned this study. The main objective of the study is to estimate the effects of the above-mentioned reform on the municipalities.

Main conclusions

The implementation of the duty to impose activity-oriented conditions for social assistance recipients will result in gross annual costs of between NOK 330 and 1 184 million for the local government sector. A potential shortage of capacity in employment schemes financed by the central government may trigger expansion of local government schemes and substantially additional costs for the local governments.

The use of activity-oriented conditions will reduce the inflow into social assistance and shorten the duration of social assistance cases. This will yield cost reductions estimated at NOK 400 to 900 million annually. Disregarding the risk associated with the availability of government employment schemes, the net economic effect on the local government sector should thus be positive.

Methods

The results are based mainly on a case study among 10 municipalities, and a survey among all NAV offices. The survey's response rate was 79 per cent. We have also reviewed existing research and used existing statistics to aggregate findings to a national level.

Along a number of dimensions, there are major differences in the responses from the case study interviews and answers to the survey, respectively. Although the case study includes far fewer municipalities than the survey, and even if the municipalities that were chosen for the case study can't be considered representative for the whole municipal sector, we believe that the case study provides a better basis for assessing consequences than the responses from the survey. That is because the municipalities included in the case study were chosen by their expansive experience in the use of activity-oriented conditions, or because of a comprehensive strategy or plan for the

introductions of such policies. The case study municipalities have a better basis for answering questions about activity conditions.

Conclusions and recommendations

Both the case studies and the survey suggest that there are large differences between municipalities in the use of activity conditions today. These differences include how they may conduct such conditions, the use of resources on the implementation of activity-oriented conditions and their evaluation of the impact. There are also major local differences in accessibility of government employment schemes and income support for participants in such schemes.

Many municipalities already use activity conditions quite extensively. 70 per cent of those who answered the survey reported that activity conditions were used to a greater or lesser extent in their municipality. The use of such terms has increased significantly in recent years. 144 of the 352 NAV offices that responded to the survey stated that their use of activity conditions had increased during the period 2010-15. The use of activity conditions is most common in larger municipalities. The survey indicates that 82 per cent of social assistance recipients live in municipalities that use activity conditions. Most respondents believed that the obligation to impose such conditions will necessitate an increased use in their own municipality. A third of respondents believe that the current extent of activity conditions today is optimal, while two thirds felt that the use should be increased. Among those who believed that the use should be increased, the lack of capacity in employment schemes is stated as the main obstacle. Capacity constraints in case management also appears to be an important factor.

In the case municipalities, we estimate that between 8 and 48 per cent of new benefit recipients receive activity terms today. The new law will increase this to between 22 and 48 per cent. We believe that variations between municipalities in the situation of the social assistance recipients is not the main reason for these differences, but rather differences in the municipalities' interpretation of the extent of the obligation to impose activity terms.

The case study indicates that the proportion of social assistance recipients who have activity conditions will increase from 16 per cent today to 31 per cent after the amendment takes effect. The survey indicates a substantially more extensive use – 46 per cent with the new law.

Municipalities report that the use of activity terms increases the workload of the caseworkers at NAV. In general, the municipalities in the case study provide much lower estimates of the additional workload than the respondents to the survey.

The content of activity-oriented conditions varies among municipalities and individual recipients. The most common conditions are that the recipient is required to

- register as unemployed
- apply for jobs

- participate in work practices, training and/or other measures

Measures normally include participation in job search training. In many municipalities, there is also a form of work practice in local government service units.

Many will be obliged to participate in the government employment schemes. The survey indicates that more than 40 per cent of those receiving conditional terms, will be required to participate in government schemes. This implies that the (former) social assistance recipient will receive income support from the government and that the municipality will no longer incur costs neither to income support or the scheme itself for this participant.

While the government pays about NOK 15,000 per participant per month in the schemes most similar to the measures used for social assistance recipients, we have estimated the corresponding cost for municipal measures at NOK 5,600-8,600 (based on the case study and survey, respectively). The duration of the measures is also longer in government schemes.

The average duration of municipal measures is estimated at 3.9 and 2 months, in the survey and the case study, respectively. Again, information from the survey indicates higher costs than the case study. Table 1 shows our estimates for gross costs of implementing activity conditions today and when the amendment has come into effect. The table shows that estimates based on the cases are far lower than those based on the survey. Also the growth in costs resulting from the new law is higher in the estimates based on the survey (173 per cent versus 118 per cent on the basis of the cases).

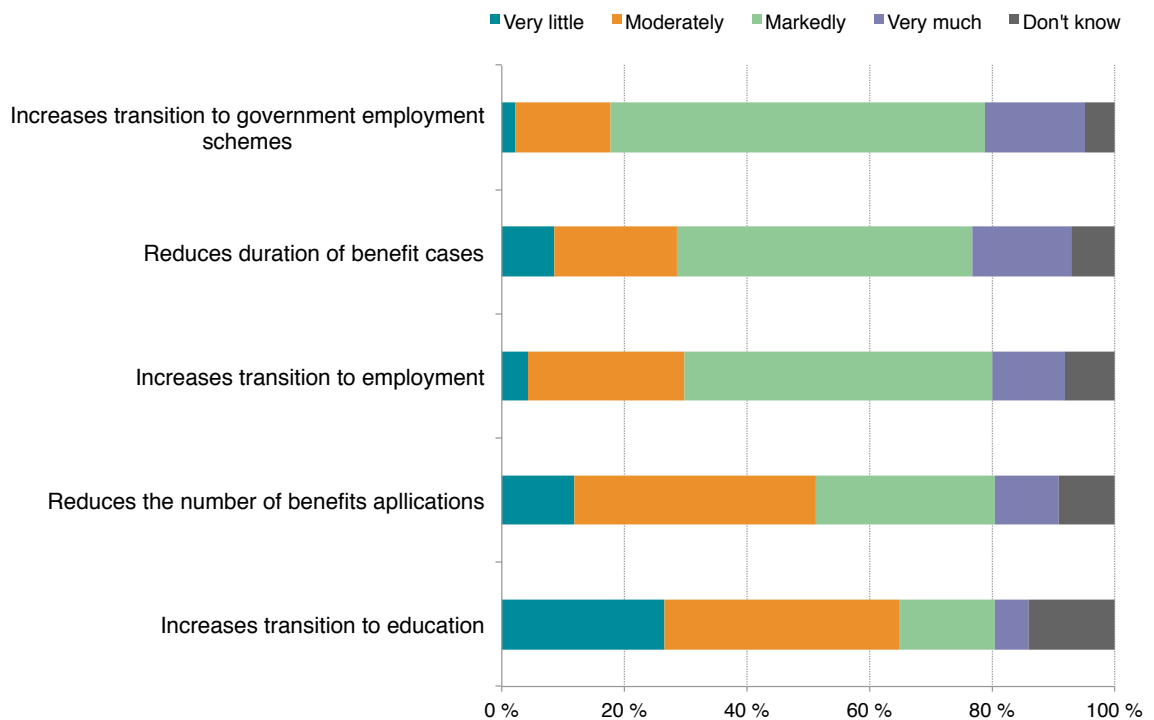
Table 1: Annual costs related to activity conditions. NOK million.

	Today	With new law
Based on the case study	152	330
Based on the survey	434	1 184

Source: Proba Research

There is broad consensus that activity conditions have an impact on the social assistance recipients. On this issue, we see no major discrepancy between the case studies and the survey. The figure below shows the responses of survey questions about effects. Over half of those responding, believes that the use of conditions have a marked or strong impact on the transition to government employment schemes, duration of social assistance cases and transition to work. About 40 per cent also believe that the use of terms reduces the number of applications for social assistance.

Figure: “What is your assessment of the effects of activity conditions. Please indicate whether you see the following effects...” N=185



Source: Survey among managers of NAV offices

In the survey, we also asked on the nature of the effects of the use of conditions. More than half of the respondents answered that conditions clarified both the needs and the capacity of the beneficiaries, improved their qualifications, and strengthened discipline and motivation. In the case studies, many also emphasized that social assistance recipients often live quite isolated and that participation in a group strengthens social skills and gives self-confidence.

In a statistical analysis, we have combined the answers to the questionnaire about the timing of increased use of activity conditions and data from Statistics Norway on the use of social assistance in same municipalities. We find some support for the hypothesis that use of terms reduces the use of social assistance.

A recent research report from the Frisch Centre¹ concludes that the use of conditions for social assistance beneficiaries led to reduced use of social assistance and other welfare benefits and also increased completion of secondary school. They also find that the effects are long-term.

¹ <https://www.frisch.uio.no/docs/PDF/welfare-conditional.pdf>

We have estimated the effect of terms used on municipal payments of social assistance. Important parameters in this calculation are answers to survey questions about

- how much the use of terms helps to shorten social assistance cases
- the reduction in the number of social assistance applications as a result of the use of conditions

The estimates are summarized in Table 3. Case studies suggest that savings through reduced duration of social assistance cases alone are enough to finance the gross costs related to the implementation of conditions. The survey suggests that the savings from reduced duration are not fully adequate for covering the costs, but when including savings from reduced inflow of new applicant, we find that also the survey indicates that the use of activity conditions will make a positive contribution to local government finances.

Table 2: Savings from the use of activity terms. NOK million.

	Based on the case study	Based on the survey
Net savings on recipients with activity-oriented conditions	414	-117
Reduced inflow	505	505
Total net savings	919	388

Source: Proba

Calculations from the survey data are implicitly based on the assumption that an additional capacity of about 8,000 more places is made available in government employment schemes. If this capacity is not available and municipalities establish similar measures themselves, this will require a budgetary allocation. Although we believe that the survey exaggerate the need for additional capacity in labour market measures, the uncertainty of access to government schemes implies that the net economic impact of the use activity conditions on the municipalities might become negative.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

I henhold til gjeldende lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen *kan* det settes en rekke vilkår for tildeling av økonomisk stønad. Stortinget vedtok den 24. mars 2015 å endre loven slik at det i fremtiden *skal* stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad, i motsetning til *kan* i dagens regelverk. Selv om plikten til å stille vilkår nå blir hovedregelen, åpner myndighetene for unntak fra kravet når tungtveiende grunner taler for det. Da må i tilfelle kommunen gi en begrunnelse for sin beslutning om å ikke stille vilkår.

Endringen som ble vedtatt i mars 2015 er foreløpig ikke trådt i kraft. I Prop. 39L (2014-2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven* heter det at

Staten vil konsultere KS i det videre arbeidet med å anslå eventuelle merkostnader for kommunene som følge av lovendringen. Det tas sikte på at lovendringen trer i kraft så snart som mulig etter at eventuelle merkostnader for kommunene er dekket.

I Nasjonalbudsjettet St.prp.nr.1 (2015-2016) heter det

Lovforslaget ble vedtatt av Stortinget 24. mars 2015. Det følger av stortingsvedtaket at lovendringen ikke skal iverksettes før kommunene blir kompensert for eventuelle merutgifter lovendringen medfører. Arbeidet med å utrede de økonomiske konsekvensene for kommunene er i gang, og det er etablert kontakt med KS om saken. Regjeringen vil fastsette ikrafttredelsestidspunkt når nødvendige avklaringer er foretatt.

Dette prosjektet er bl.a. en del av arbeidet med å anslå merkostnadene i kommunene knyttet til aktivitetsplikt.

1.2 Om oppdraget

Formålet med oppdraget har vært å utrede konsekvensene for kommunene av den varslede endringen av sosialtjenesteloven; herunder kostnads- og nyttevirkninger. I tillegg skulle vi finne gode eksempler på hvordan kommunene kan iverksette aktivitetsplikten.

Problemstillingene er:

- Hva kjennetegner sakene som får unntak fra hovedregelen (dvs. ikke stilles vilkår om aktivitet), og hvor stort vil omfanget være i fremtiden?
- Hva er gode metoder og tiltak for å få sosialhjelpsmottakere over i arbeid og aktivitet, herunder betydning av å sette vilkår?
- Hvilke reelle sanksjonsmuligheter har kommunene ved bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp?

- Hvilke konsekvenser får lovendringen for kommunene - både i form av krav til organisering og saksbehandling, samt kostnader og nytteeffekt?

1.3 Metode

Rapporten bygger på følgende datakilder:

- En spørreundersøkelse blant ledere ved alle NAV-kontorer
- Casestudier i 10 kommuner/bydeler
- Intervjuer med ansatte i fem fylkesmannsembeter
- Statistikk fra SSB (KOSTRA) og Statens helsetilsyn

Både i spørreundersøkelsen og casestudiene la vi vekt på å få informasjon om:

- Bruk av aktivitetsrettede vilkår i dag
- Kostnadene ved bruk av aktivitetsrettede vilkår
- Virkninger av den vedtatte lovendringen for omfanget og kostnadene knyttet til aktivitetsrettede vilkår

Vi har også spurt om andre konsekvenser av lovendringen og av bruk av aktivitetsrettede vilkår. I casestudiene la vi også vekt på å få fram informasjon om innholdet i vilkårene samt hvordan arbeidet med vilkårssettingen ble organisert. I casestudiene kartla vi også bruk av sanksjoner ved brudd på aktivitetsrettede vilkår.

Intervjuene med ansatte i fylkesmannsembetene handlet om klager på sanksjoner og fylkesmennenes avgjørelser på dette området.

Statistikken fra SSB er brukt til blant annet å "blåse opp" våre funn til nasjonalt nivå.

Nærmere om casestudiene

Casestudier ble gjennomført i 10 kommuner/bydeler. Vi ønsket casekommuner som hadde erfaring med å stille arbeidsrettede vilkår eller som hadde lagt planer for implementering av nytt regelverk. I tillegg ønsket vi at casekommunene skulle ha variasjon i kommunestørrelse. Casekommunene ble derfor valgt ut på bakgrunn av erfaring med å stille vilkår om aktivitet overfor sosialhjelpsmottakere og kommunestørrelse. Casekommunene var

- Bergen (Fana bydel)
- Drammen
- Fjell
- Hjelmeland
- Høyanger
- Malvik
- Ringsaker
- Sandnes
- Trondheim (Midtbyen og Lerkendal)
- Åfjord

Vi tilbragte én eller to dager i hver kommune/bydel, bortsett fra i Hjelmeland, Høyanger og Åfjord der intervjuene ble tatt per telefon. Under besøkene

gjennomførte vi intervjuer/gruppesamtaler med ansatte i NAV og i en del tilfeller også kommuneadministrasjonen. Blant informantene var NAV-ledere og/eller avdelingsleder, veiledere, tiltaksarrangører og ansatte sentralt i kommunen. Hvem og hvor mange vi intervjuet i hver casekommune hadde sammenheng med størrelsen på kommunen og med hvor mange som hadde arbeidsoppgaver som var relevante for å belyse våre problemstillinger. Vi innhentet også relevant dokumentasjon fra kommunene, som for eksempel statistikk over sosialhjelpsmottakere og årsrapporter for bruk av tiltak. I etterkant av casebesøkene gjennomførte vi intervjuer/samtaler per telefon og/eller mailutveksling med informantene for å avklare enkelte problemstillinger. Videre sendte vi vår gjengivelse av det enkelte case tilbake til den aktuelle kommunen for oppklaring og avklaring av eventuelle misforståelser.

Under beskriver vi kommunene nærmere. Alle kommunene vurderer aktivitetsvilkår for sosialhjelpssøkere i dag, men gruppene de har en definert aktivitetsplikt for, er noe ulike.

Vi gjengir data om andel av befolkningen som mottok sosialhjelp. Dette gjelder personer som mottok slik hjelp i kortere eller lengre perioder i løpet av året. Det er langt færre som mottar sosialhjelp sammenhengende gjennom et helt år.

Bergen kommune

I Bergen er det åtte Nav-kontorer. Kommunen har ikke utformet noen enhetlig policy for aktivitetsplikt, og kontorene har utviklet ulik praksis på dette feltet.

Vi besøkte *Fana* som med sine 42 000 innbyggere er blant de mest folkerike bydelene i Bergen. Det er 65 ansatte ved NAV-kontoret i bydelen.

Fana har omfattende bruk av vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakere. Dette er en policy som ble fastlagt for om lag 10 år siden og som ikke er blitt vesentlig endret siden. Vi har data kun for unge sosialhjelpsmottakere, dvs. aldersgruppen 18-24 år. I Fana mottok 4,5 prosent av disse sosialhjelp i 2014. Gjennomsnittlig stønadslengde var 3,8 måneder. Tilsvarende tall for hele Bergen var 4,8 prosent og 4,3 måneder.

Bergen kommune har startet innføring av aktivitetsplikt også i tre andre bydeler. Dette prosjektet er fremdeles i oppstartsfasen.

Drammen

Kommunen har vel 66 000 innbyggere. Det er 170 ansatte på NAV-kontoret.

Drammen har en sosioøkonomisk profil som kan forklare at kommunen har en høy andel sosialhjelpsmottakere. Bl.a. har kommunen mange med lav utdanning, en høy innvandrersandel og lav gjennomsnittsinntekt. I 2014 var det nær 1 900 personer (tilsvarende 4,3 prosent av befolkningen) som mottok sosialhjelp i en periode i løpet av året. Vel 800 av disse hadde sosialhjelp som hovedinntekt, de øvrige hadde supplerende sosialhjelp. Gjennomsnittlig stønadslengde var 5,7 måneder.

Aktivitetsplikt ble innført i 2013 som en respons på sterk vekst i søknader om sosialhjelp, særlig fra unge. I første omgang ble aktivitetsplikt innført kun for ungdom, men er senere utvidet til alle aldersgrupper. Ungdom prioriteres hvis det er kø.

Kommunen har inngått avtale med Kirkens Bymisjon i Drammen (KBD) om tiltak for sosialhjelpsmottakere. KBD tilbyr 12 plasser som fylles opp fortløpende.

Aktivitetene for sosialhjelpsmottakere er integrert med tiltak for andre grupper som drives av KBD. Dette bidrar til at det finnes flere ulike aktiviteter å velge mellom, herunder støtte og forberedelse til arbeidssøking samt arbeidspraksis og fysisk trening. Videre er det tilbud om sosiale aktiviteter på kveldstid og i helger. Normalt er deltakerne 1 måned på tiltaket.

Fjell

Fjell ligger på øyer vest for Bergen. Kommunen har 25 000 innbyggere.

NAV-kontoret har 60 ansatte, hvorav 40 kommunalt ansatte. Kommunen har lagt relativt mange oppgaver til NAV. Fjell har siden 2012 hatt omfattende bruk av aktivitetsplikt overfor sosialhjelpsmottakere.

I 2014 mottok 3,1 prosent av innbyggerne sosialhjelp i en periode/i løpet av året. Gjennomsnittlig stønadslengde var 4,7 måneder.

Fra september 2012 har Fjell hatt omfattende bruk av aktivitetsplikt. Før den tid, ble det brukt andre vilkår, men de hadde ikke noe tiltak for sosialhjelpsmottakere.

Noe av bakgrunnen for endringen var at de fikk tilbud om gunstige lokaler. I lokalene etablerte de tiltaket «Muligheten». Tiltaket er i form av ulike former for opplæring og aktiviteter, men omfatter ikke arbeidspraksis. Det er et halvdagsopplegg fem dager i uken. "Muligheten" drives av NAV. Det er to ansatte som har dette tiltaket og denne gruppen med mottakere som heltidsarbeid.

I Fjell brukes aktivitetsplikt overfor alle som ikke allerede har en tilnærmet fulltids aktivitet eller har helseproblemer som forhindrer aktivitet. De som har alvorlige rusproblemer skal delta i et annet tiltak.

Høyanger

I 2014 hadde kommunen nær 4 200 innbyggere, hvorav 105 personer mottok sosialhjelp i en periode/i løpet av året. Av disse hadde 33 personer sosialhjelp som hovedinntekt. Mottakerne utgjorde 4,1 prosent av befolkningen og i gjennomsnitt mottok de sosialhjelp i 4,6 måneder.

Det er ca 9 årsverk i NAV Høyanger. Kommunen bruker i stor grad aktivitetsplikt overfor arbeidssøkere, herunder sosialhjelpsmottakere som pålegges å delta i jobbsøkergrupper og arbeidsrettede aktiviteter. Høyanger har ikke noe øremerket tilbud for sosialhjelpsmottakere. Når en arbeidsfør person søker sosialhjelp, stilles det som vilkår at mottakeren registrerer seg som arbeidsledig og møter opp på jobbsenteret på NAV kontoret. Nye arbeidssøkere deltar først i

en kartleggingssamtale. Deretter får de opplæring i jobbsøking. Senere deltar de i grupper og ulike typer arbeidspraksis enten på ordinære arbeidsplasser eller i forbindelse med aktivitetstilbud i kommunen.

Hjelmeland

Hjelmeland er en liten kommune med rundt 2 800 innbyggere. Kommunen hadde i 2014 68 sosialhjelpsmottakere (2,4 prosent av befolkningen). Gjennomsnittlig stønadslengde var 5,4 måneder.

NAV Hjelmeland har fire ansatte.

Kommunen praktiserer aktivitetsplikt for alle sosialhjelpsmottakere i dag, med mindre sterke grunner tilsier unntak. Kommunen har et lavterskeltilbud for sosialhjelpsmottakere. Tiltaket er en arbeidssentral – ”Team teknisk” – og driftes av teknisk avdeling. Deltakerne går direkte ut i praksis og gjør forefallende arbeid i kommunen. Vanlige arbeidsoppgaver er oppussing av kommunale boliger, vedlikehold av bygg og uteområder og gartnerarbeid.

Det er ansatt en arbeidsleder som har ansvar for koordinering av arbeidsoppgaver og oppfølging av deltakerne. Det er også brukere med andre ytelser og deltakere i introduksjonsprogrammet i tiltaket.

Malvik

Malvik er en mellomstor kommune med 13 500 innbyggere. Andelen sosialhjelpsmottakere var 2,1 prosent i 2014, og gjennomsnittlig stønadslengde var 3,9 måneder. Ved NAV Malvik er det 22 ansatte.

Malvik praktiserer aktivitetsplikt overfor personer under 25 år. Kommunen driver et lavterskeltiltak for sosialhjelpsmottakere (og andre grupper med behov for aktivitet), kalt BOAs. Sosialhjelpsmottakerne i tiltaket jobber enten i bruktbuikk eller i oppdragsentralen. Oppdragsentralen tar mange typer oppdrag for privatpersoner og kommunen. Eksempler på arbeidsoppgaver er å klippe plen, vaske, kjøre matvarer til barnehager og møbler til bruktbuikken. Deltakerne får tett oppfølging og veiledning i faste samtaler med arbeidsleder og NAV-veileder.

Ringsaker

Ringsaker er en kommune med rundt 34 000 innbyggere. 3 prosent av befolkningen mottok sosialhjelp i løpet av 2014. Gjennomsnittlig stønadslengde var 4,7 måneder i 2014.

Det er rundt 60 årsverk ansatt ved NAV-kontoret, hvorav halvparten er ansatt i sosialtjenesten. Kontoret har en enhetlig ledelse.

Kommunen innfører i skrivende stund aktivitetsplikt for personer under 25 år, og startet høsten/vinteren 2015 et prosjekt med en kommunal arbeidssentral for sosialhjelpsmottakere. Unge sosialhjelpsmottakere vil bli prioritert til tiltaket.

Sandnes

Sandnes er Norges syvende største by. Kommunen har 73 600 innbyggere, hvorav 2,1 prosent var sosialhjelpsmottakere i løpet av 2014. Gjennomsnittlig stønadslengde var 5,5 måneder i 2014.

Kommunen har ett NAV-kontor med 110 ansatte.

Alle søkere under 25 år vurderes for aktivitetsvilkår. De som får vilkår skal delta på et kurs med tett oppfølging regi av NAV, kalt UKA.

UKA er et lavterskeltilbud til ungdom som mottar sosialhjelp. Søkere som blir vurdert for aktivitetsplikt blir påmeldt UKA samme dag. Aktivitetene består av jobbsøking, intervju trening, kurs i arbeidsmarkedskunnskap og andre relevante tema.

Tiltaket varer normalt i 6 uker. Deltakere som får jobb innen 6 uker slutter i tiltaket, mens deltakere som ikke har fått jobb etter 6 uker fortsetter – med enda tettere oppfølging.

Trondheim (bydelene Lerkendal og Midtbyen)

Trondheim hadde 185 000 innbyggere i 2014, hvorav 2,6 prosent mottok sosialhjelp i løpet av året. Gjennomsnittlig stønadslengde var 4,4 måneder.

Det er 90 ansatte ved NAV Midtbyen og 87 ved NAV Lerkendal.

I Trondheim praktiseres det i dag aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 25 år. Det stilles som regel vilkår om å delta i kurs i regi av Jobbhuset – et tilbud om aktivitet driftet av NAV-kontorene (to og to kontorer samarbeider om hvert sitt jobbhus). Ved NAV Midtbyen får også sosialhjelpsmottakere i alderen 25-30 år ekstra tett oppfølging.

Ungdommene som kommer til Jobbhuset har en kartleggingssamtale med veileder. Deretter starter de på jobbkurs. Tilbudet ved de to jobbhusene fremstår som noe ulikt.

Motivasjon, medvirkning og finne egne ressurser er viktige stikkord i kurset i sør. I løpet av kurset lages det en plan for videre aktivitet. Deltakerne får hjelp til å skrive CV og søknad, og kontakte aktuelle arbeidsgivere. Ved det andre jobbhuset (øst) kurses deltakerne i å skrive CV og søknader, kosthold, døgnrytme, fysisk aktivitet og personlig økonomi.

Åfjord

Kommunen ligger i Nord-Trøndelag og har vel 3 200 innbyggere. Det er ett årsverk ved NAV-kontoret.

I løpet av 2014 var det 51 personer (2,4 prosent av befolkningen) som mottok sosialhjelp i Åfjord. I gjennomsnitt mottok de sosialhjelp i 2,8 måneder, noe som er betydelig lavere enn i de aller fleste kommunene.

Kommunen har i flere år brukt aktivitetsplikt overfor de aller fleste med sosialhjelp som hovedinntekt. Dette er en strategi som er forankret sentralt i kommunen.

Søkere om sosialhjelp blir innkalt til en samtale. Vanligvis suppleres saksbehandler på sosialhjelp med en ansatt med helserelatert kompetanse eller med ansvar for statlige arbeidsrettede tiltak.

Hvis sosialhjelp innvilges med vilkår om aktivitet, organiseres det en praksisplass i kommunal virksomhet, vanligvis sykehjem eller teknisk etat.

Nærmere om spørreundersøkelsen

I etterkant av caseundersøkelsen sendte vi ut en spørreundersøkelse til ledere av alle NAV-kontor. Svarprosenten var høy, 79 prosent av landets NAV-ledere besvarte undersøkelsen.

I undersøkelsen stilte vi spørsmål om omfang av bruk av vilkår om aktivitet i dag, virkninger av å stille vilkår om aktivitet og om antatte konsekvenser av lovendringen.

Undersøkelsen ble sendt ut via datainnsamlingsverktøyet Survey-Xact .

Nærmere om intervjuer ved fylkesmannsembetene

Vi har intervjuet representanter for seks fylkesmenn om behandling av klager på vedtak om vilkår overfor sosialhjelpsmottakere, og om klager på vedtak om sanksjoner ved brudd på vilkår. Vi har også fått statistikk over klager til fylkesmenn knyttet til sosialtjenesteloven. Hovedmålet med arbeidet knyttet til klagebehandlingen var å få klarhet i om kommunene har reelle sanksjonsmuligheter overfor sosialhjelpsmottakere som ikke oppfyller vilkårene.

1.4 Nærmere om lovendringen

1.4.1 NAV-loven og aktivitetsplikt

NAV forvalter ytelser i henhold til flere ulike lover. I tillegg legger NAV-loven viktige føringer for hvordan NAV skal behandle personer som søker om ytelser fra NAV, uavhengig av livsoppholdsytelse.

1. februar 2010 trådte det i kraft en viktig endring i den såkalte NAV-loven (Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen). Brukeres rett til å få vurdert sitt bistandsbehov (og eventuelt rett til arbeidsevnevurdering) ble nedfelt i paragraf 14a. Her heter det blant annet:

”Alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering. Brukeren skal få en skriftlig vurdering av:

- a) sine muligheter for å komme i arbeid
- b) hva slags arbeid som skal være målet
- c) behovet for bistand for å komme i arbeid

- d) om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt
- e) hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren”

....

Brukere som har fått fastslått at de har et bistandsbehov, har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid (aktivitetsplan). Det skal likevel ikke utarbeides aktivitetsplaner for personer som har rett til kvalifiseringsprogram etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for at vurderingene blir gjennomført, og at aktivitetsplanene blir utarbeidet. For brukere som samtidig har krav på en individuell plan etter § 15, skal arbeids- og velferdsforvaltningen legge til rette for at aktivitetsplanen og den individuelle planen så langt som mulig blir samordnet.

Av sitatet fra §14a framgår det at brukere – herunder søkere om sosialhjelp - som *ønsker eller trenger* bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov og å få en aktivitetsplan. Loven forplikter imidlertid ikke NAV til å sørge for at tiltakene i planen iverksettes.

Sosialtjenestelovens § 18 ”Stønad til livsopphold” sier at

De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.

Stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.

Gjeldende § 20 ”Bruk av vilkår” lyder

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.

Den nye § 20, som altså ikke har trådt i kraft, lyder

Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Det kan også stilles andre vilkår for tildeling av økonomisk stønad, inkludert vilkår etter § 25. Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottakeren eller begrense hans eller hennes handle- og valgfrihet på en urimelig måte. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller i andre

lover. Ved brudd på vilkår kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres, forutsatt at det i vedtaket om stønad er informert om muligheten for slik reduksjon. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om reduksjon av stønaden.

Selv om det ikke står det direkte, virker det rimelig å tolke loven slik at den forplikter kommunene til å legge til rette for at mottakeren skal kunne gjennomføre de aktivitetene som NAV krever av vedkommende.

1.4.2 Viktige avgrensningsspørsmål

Bruken av den nye bestemmelsen innebærer enkelte avgrensingsproblemer som har implikasjoner for virkningene av bestemmelsen:

- Hva vil regnes som ”tungtveiende grunner” som taler for at aktivitetsplikt ikke skal stilles?
- Hva regnes som ”aktivitet”?
- Hvor mye kan man redusere stønaden hvis aktivitetsplikten ikke overholdes?

Alle disse spørsmålene behandles i Prop. 39 L (2014-2015), men ikke slik at gråsoner og rom for skjønn ble fjernet. I proposisjonen understrekes det at målet med reformen er at flere skal få arbeid og bli selvforsørget. Det skal ikke stilles aktivitetskrav hvis det ikke kan antas å bidra til at dette målet nås. I tillegg kommer at andre ”tungtveiende grunner” kan tilsi at mottakeren bør få unntak for aktivitetsvilkår.

Fritak for aktivitetsplikt

I proposisjonen pekes det på at følgende mottakere normalt ikke skal ilegges aktivitetsplikt:

- Alderspensionister og uføretrygdede
- Personer som arbeider fulltid og som mottar supplerende sosialhjelp

Videre må det gjøres en konkret vurdering av om personer med somatiske eller psykiske sykdommer, tunge omsorgsoppgaver eller boligproblemer bør unntas på grunn av disse forholdene. Slike forhold kan være midlertidige, og unntak fra aktivitetsplikt skal gjelde inntil de nevnte problemene opphører.

Personer som deltar i arbeidsrettet aktivitet etter annen lovgivning (normalt NAV-loven) skal ikke pålegges aktivitetsplikt etter sosialtjenesteloven.

Formuleringen

Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller andre lover

tolker vi som en henvisning til at aktivitetsplikten ikke skal komme i veien for deltagelse i andre tiltak. Bestemmelsen gir altså andre tiltak forrang framfor tiltak knyttet til aktivitetsplikten.

I tillegg til de som arbeider fulltid, er det mange andre sosialhjelpsmottakere som arbeider, er i utdanning, i arbeidsrettet aktivitet eller under formell forpliktelse til å være i aktivitet i henhold til regelverket for velferdsytelser de mottar. Dette dreier seg om personer som har en annen inntekt eller ytelse til livsopphold, men som mottar supplerende sosialhjelp i tillegg. Det vil si at personer med følgende typer inntekter, kan bli unntatt fra aktivitetsplikten:

1. Inntekt fra deltidsarbeid
2. Supplerende stønad for personer med kort botid
3. Overgangsstonad
4. Dagpenger
5. Arbeidsavklaringspenger
6. Tiltakspenger²
7. Kvalifiseringsstonad
8. Introduksjonsstonad

I noen av disse gruppene vil trolig alle eller nesten alle fritas for aktivitetsplikt, mens i andre kan en betydelig andel få aktivitetsplikt.

Kommunene må gjøre en avveining hvis en person har en annen livsoppholdsytelse som normalt skal innebære aktivitet (gjelder for eksempel arbeidsledige på dagpenger), men som faktisk ikke er i aktivitet og som mottar supplerende sosialhjelp. Skal vedkommende få aktivitetsrettede vilkår som sosialhjelpsmottaker?

SSB har på oppdrag fra ASD identifisert hvor mange personer det er som både mottar sosialhjelp og har inntekter som medfører at de er aktive eller under en forpliktelse til å delta i aktiviteter.

I gjennomsnitt for perioden 2011-13 var det nær 65 000 som mottok supplerende sosialhjelp ved siden av minst én av typene inntekt 1-8 i listen over. Disse utgjorde 55 prosent av alle sosialhjelpsmottakere. Hvis man regner at alle disse er uaktuelle for aktivitetsvilkår, vil altså maksimalt 45 prosent av alle mottakere på landsbasis få slike vilkår. I tillegg kommer at personer med helse- og rusproblemer kan komme til å bli unntatt. Her vil det være betydelig rom for skjønnsutøvelse når vedtak fattes, og det er derfor også vanskeligere å anslå hvor mange som vil kunne fritas på slike grunnlag.

² Dette er en livsoppholdsytelse for deltakere på statlige tiltak

Hva regnes som aktivitet?

Proposisjonen er på dette punktet lite konkret. Det understrekes imidlertid at aktiviteten som pålegges skal understøtte målet med reformen, dvs. at stønadsmottakeren skal kunne komme i arbeid og bli selvhjulp.

Det er mulig at tolkningen av aktivitet kan bli ganske vid, jf. f.eks. Oslo kommunes høringsuttalelse om aktivitetsplikt³. Oslo framholdt at "aktivitet" burde forstås som handlinger som understøtter målet om å styrke tilknytningen til arbeidslivet. Dette synspunktet tilsier for eksempel at deltagelse i behandlingstiltak kan anses som aktivitet for sosialhjelpsmottakere som har medisinske problemer og at deltagelse i språkopplæring er aktuelt som aktivitet for mottakere med svake norskkunnskaper.

Dokumentasjon av vurdering og vedtak

I prop. 39 L drøftes konsekvenser for ressursbruk knyttet til å fatte vedtak om sosialhjelp. Det vises til at en del sosialhjelpsmottakere, særlig i små kommuner, inngår en avtale med veileder om deltagelse i ulike aktiviteter, men uten at dette nedfelles som et vilkår i vedtaket. Den nye loven innebærer at vilkår om arbeidsrettede vilkår skal inkluderes i vedtaket. I tillegg sier proposisjonen at også i tilknytning til vedtak som gir mottakeren unntak fra aktivitetsrettede vilkår, skal det dokumenteres at arbeidsrettede vilkår er vurdert i forbindelse med saksbehandlingen.

Sanksjoner

Brudd på aktivitetsvilkår vil kunne sanksjoneres med reduksjon i stønaden. Mottakeren vil uansett ha rett til nødhjelp, hvis vedkommende ikke har andre muligheter for forsørgelse. I proposisjonen heter det at reduksjon av stønaden til nødhjelpsnivå bare vil kunne gjennomføres over en kortere periode. Sanksjoner er allerede i bruk i forbindelse med brudd på vilkår for sosialhjelp, og det er ikke foreslått noen endring av sanksjonsreglene i forbindelse med innføringen av krav om at kommunene skal bruke aktivitetsrettede vilkår.

3

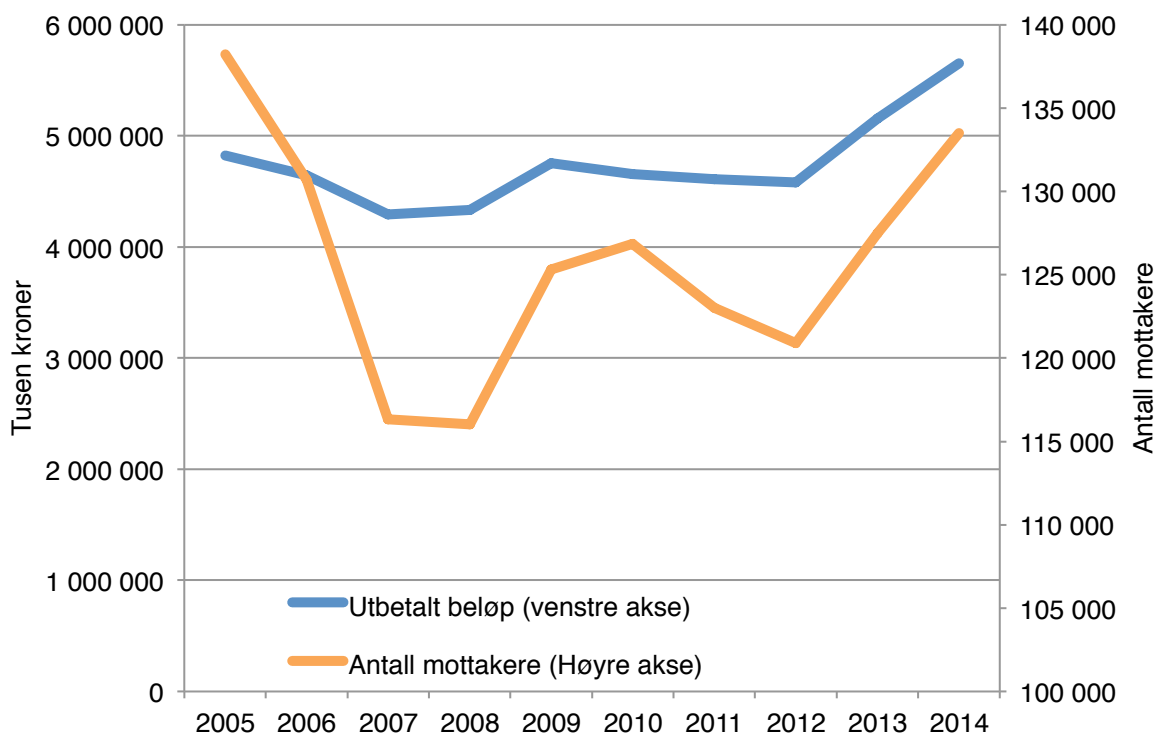
https://www.regjeringen.no/contentassets/483f8241d65d4572824aa5d0f334fc5b/m_oslo_aktivitetsplikt.pdf

2 Bruk av sosialhjelp og bruk av vilkår

Det har vært en del svingninger i bruk av sosialhjelp over tid. I perioden 2012-14 var det klar vekst i bruken (jf. Figur 2-1). I 2014 ble det utbetalt rundt 6,7 mrd.kr. i sosialhjelp.

Antall mottakere inkluderer personer som startet med sosialhjelp året før og som fortsatte å motta stønad etter årsskiftet. Antall nye sosialhjelpstilfeller i løpet av året vil være en del lavere. Ettersom varigheten av sosialhjelpstilfellene er om lag 5 måneder i gjennomsnitt, vil antall som mottar sosialhjelp til enhver tid være betydelig lavere enn tallene i figuren.⁴

Figur 2-1: Antall sosialhjelpsmottakere og utbetalt beløp. 2005-14

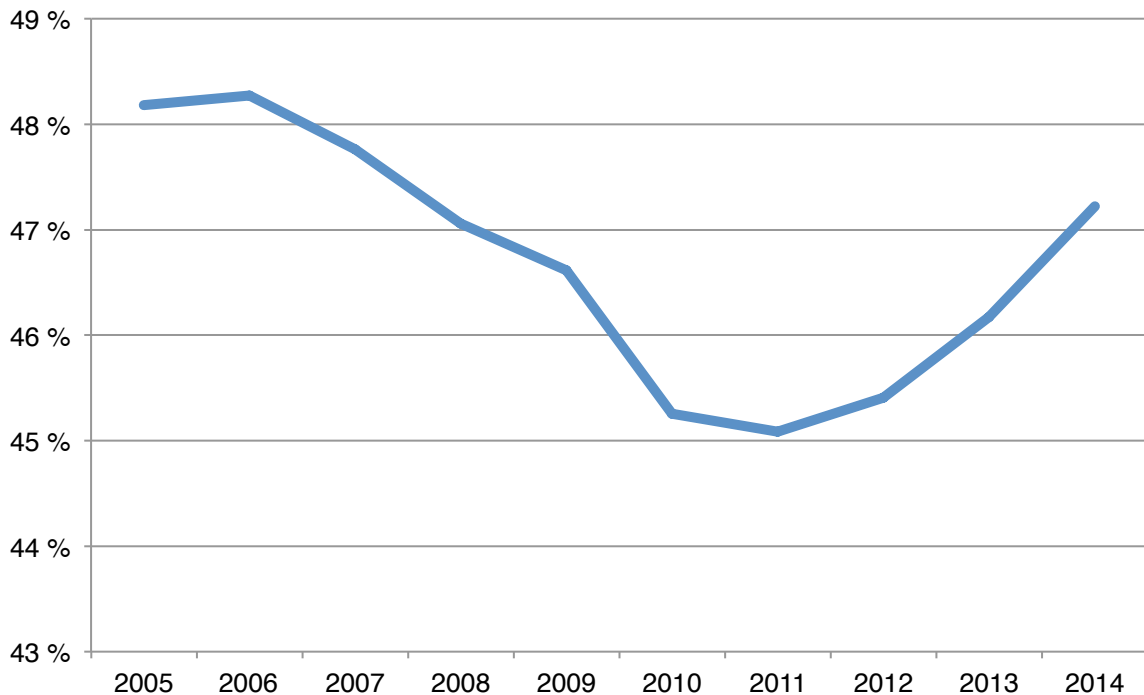


SSB: KOSTRA

En annen tendens man har sett de senere årene er at andelen av sosialhjelpsmottakerne som har sosialhjelp som hovedinntekt, har økt (jf. Figur 2-2). Når man har sosialhjelp som hovedinntekt, skyldes dette at man ikke har opptjent rettigheter til andre ytelser (gjelder blant annet mange unge og nylig ankomne innvandrere) eller at maksimal varighet av andre ytelser har utløpt. Mange innvandrere med rett til introduksjonsordningen vil ikke ha opptjent rettigheter til dagpenger og vil ofte oppleve en viss ventetid før oppstart av introduksjonsprogrammet med tilhørende stønad. De vil da ofte ha sosialhjelp som hovedinntekt.

⁴ I vedlegg 1 gjengir vi beregninger av som vi har brukt til å anslå sammenhengen mellom KOSTRA-tallene for antall som mottar sosialhjelp i løpet av et år, antall nye tilfeller i løpet av et år og antall som mottar sosialhjelp til enhver tid.

Figur 2-2: Andel av mottakerne som har sosialhjelp som hovedinntekt. Prosent



SSB: KOSTRA

2.1 Vilkår om aktivitet i dag

Nasjonal statistikk om sosialhjelp er basert på kommunenes rapportering til SSB. Kommunene rapporterer ikke til SSB om de legger vilkår, verken arbeidsrettede eller andre.

I et prosjekt Proba gjennomførte i 2012-13 om vilkårsbruk⁵, svarte kommunene i gjennomsnitt at 47 prosent av mottakerne fikk vilkår. Kommunene ble også spurt om bruk av ulike typer vilkår. Krav om å registrere seg som arbeidsledig samt å søke jobber var blant de tiltak som ble mest brukt. Også deltagelse i tiltak eller andre arbeidsrettede aktiviteter ble mye brukt.

I spørreundersøkelsen vi gjennomførte høsten 2015 innenfor dette prosjektet stilte vi også spørsmål om bruk av vilkår om aktivitet, men ikke om bruk av andre typer vilkår. Vi definerte aktivitet som deltagelse i et arbeidsrettet tiltak, aktiv jobbsøking, skole/utdanning eller karriere-/yrkesveiledning. Tabell 2-1 viser andel av kommunene som svarte at de stilte slike vilkår.

⁵ Ref. Proba-rapport 2013-09 "Kommunenes praksis for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp"

Tabell 2-1: Stilte dere vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakere i 2014?

	Antall svar	Andel (%)
Ja	245	69,6
Nei	98	27,8
Vet ikke	9	2,6
Total	352	100,0

Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-ledere

Bruk av vilkår om aktivitet er betydelig vanligere blant store enn blant små kommuner. I kommuner med under 50 sosialhjelpsmottakere er det vel 40 prosent som svarer at de stiller vilkår om aktivitet, mens tilsvarende tall er henholdsvis 70 og 78 prosent blant store kommuner med 50-200 og flere enn 200 sosialhjelpsmottakere. Hvis man vekter svarene med antall mottakere i kommunene som svarer og holder kommuner som svarer "vet ikke" utenfor, finner vi at 82 prosent av sosialhjelpsmottakerne bor i kommuner som bruker vilkår om aktivitet overfor noen av mottakerne⁶.

Tabell 2-2: Stilte dere vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakere i 2014?
Kommunene gruppert etter antall mottakere

Antall sosialhjelpsmottakere i kommunen	Antall svar	Andel (%)
<50	71	50,7
51-200	135	69,0
>200	141	78,7
Totalt	352	69,6

Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-ledere

De kommunene som oppga at de brukte arbeidsrettede tiltak ble også spurt om hvor stor andel av mottakerne som har slike vilkår. I gjennomsnitt svarte kommunene at dette gjaldt 35,8 prosent av mottakerne. Svarene på dette spørsmålet spriker sterkt; en tredel av kommunene svarte at andelen enten lå lavere enn 10 prosent eller høyere enn 60 prosent.

Blant de 129 kommunene som besvarer spørsmålet om andelen av mottakerne som får aktivitetsvilkår, er gjennomsnittsandelen 32,9 prosent. Vekter man kommunene etter antall sosialhjelpsmottakere i kommunen, blir andelen 34,0 prosent. Det er stor spredning i svarene. Standardavviket var 23,2 prosentpoeng. Om lag en tredel av kommunene oppgir enten en andel under 10 prosent eller over 56 prosent, mens 2/3 av kommunene oppgir en andel mellom 10 og 56 prosent.

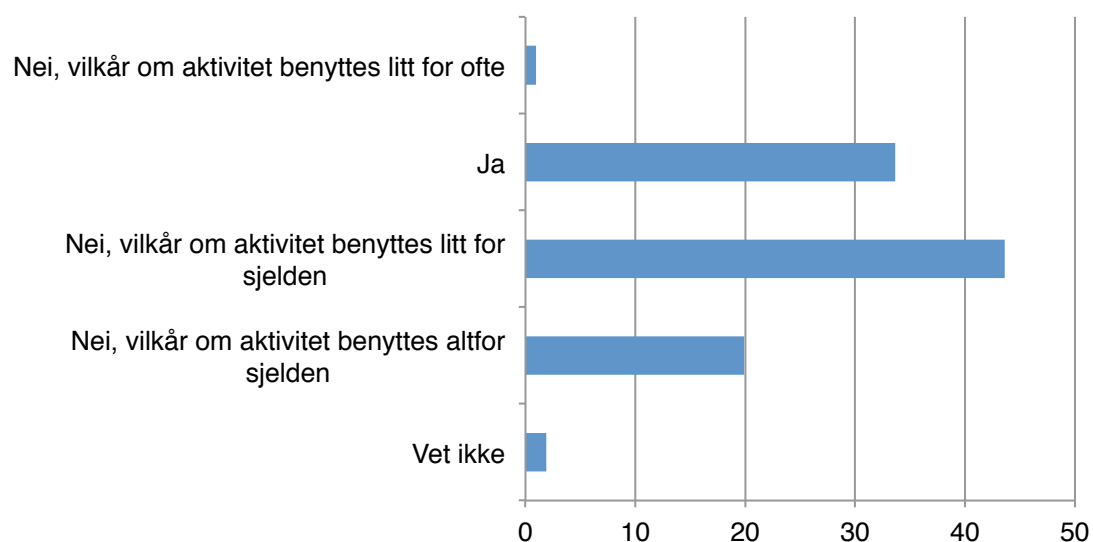
⁶ Vi mangler tall for antall sosialhjelpsmottakere i bydelene i Bergen, og Bergen er derfor holdt utenfor denne beregningen.

Ettersom vi ikke har spurt om bruk av vilkår generelt, er ikke svarene på vår undersøkelse sammenlignbare med prosjektet Proba gjennomførte 2012-13. I det nye prosjektet spurte vi imidlertid også om kommunene hadde endret bruken av aktivitetsvilkår i løpet av de siste fem årene. 144 av kommunene svarte at de hadde økt bruken av aktivitetsvilkår i perioden 2010-15 og ingen svarte at de hadde redusert bruken (jf. nærmere omtale i avsnitt 7.3).

Gjennom spørreundersøkelsen samlet vi også inn informasjon om synet på aktivitetsvilkår og hvilke faktorer som begrenset bruken av vilkår.

Vi spurte først om bruken av vilkår om aktivitet ligger på et "riktig" nivå. Svaret må bygge delvis på en subjektiv vurdering. Figur 2-3 viser at vel en tredel av respondentene mener at omfanget av vilkår for sosialhjelpsmottakerne er på riktig eller for høyt nivå i deres kommune. Nær to tredeler mener at omfanget bør økes.

Figur 2-3: Vil du si at omfanget av bruken av vilkår er riktig i dag (vurdert ut fra hva som er hensiktsmessig for søkerne)? Prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-ledere

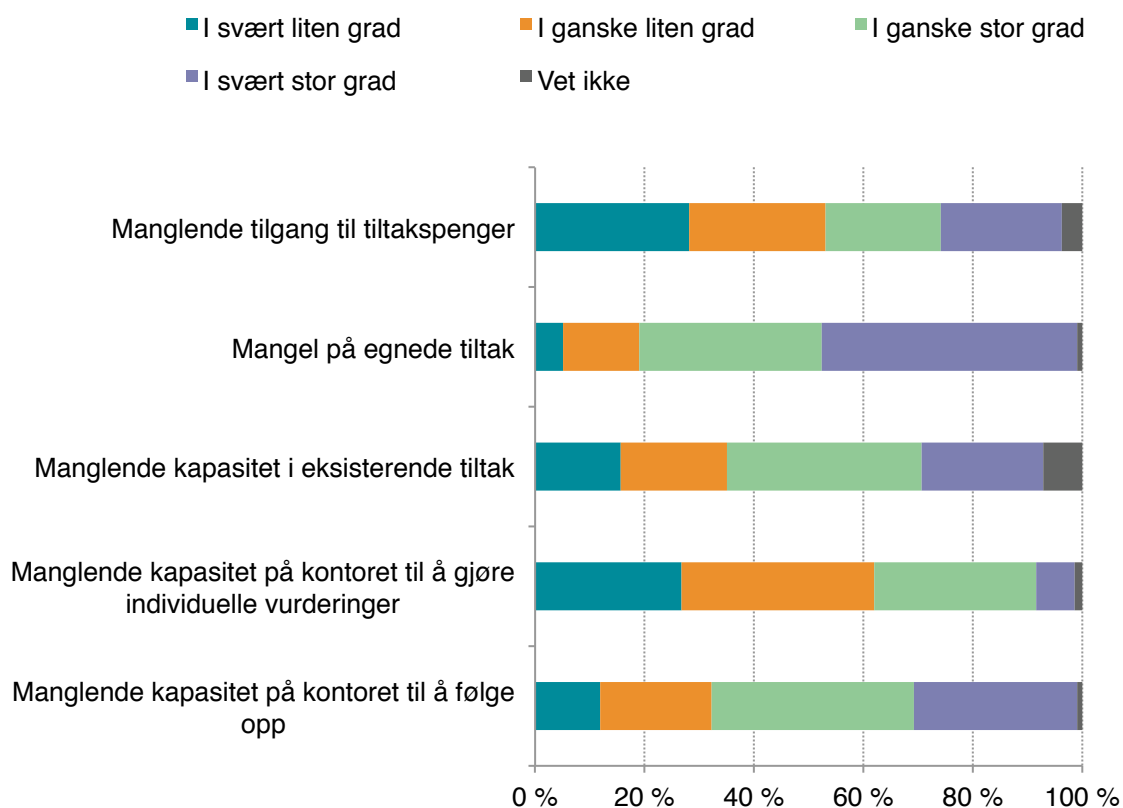
Kommunene som svarte at de ikke stilte vilkår om aktivitet i dag fikk spørsmål om det er tilfeller der det ville vært hensiktsmessig for søkerne at det ble stilt vilkår om aktivitet. 85 prosent mente at det var slike tilfeller.

Vi spurte også om betydningen av ulike faktorer for at arbeidsrettede vilkår ikke blir brukt i større omfang (jf. Figur 2-4). Den faktoren som tillegges størst betydning er manglende kapasitet på kontoret til å gjøre individuelle vurderinger. Dernest kommer manglende tilgang til tiltakspenger⁷ og manglende kapasitet i eksisterende tiltak. Av de faktorene vi hadde med som

⁷ Deltakere på statlige tiltak skal ha tiltakspenger. De enkelte kontorer har et budsjett for tiltakspenger. Hvis budsjettet er for knapt, begrenser dette muligheten for å gi sosialhjelpsmottakere statlige tiltak.

svaralternativer, er det mangel på egnede tiltak som tillegges størst vekt, mens mangel på kapasitet til individuelle vurderinger har minst .

Figur 2-4: Betydningen av ulike faktorer for at arbeidsrettede vilkår ikke blir brukt mer. Prosent. N=211



Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-ledere

Innholdet i vilkår om aktivitet

Vi spurte også de kommunene som brukte vilkår om aktivitet om hvor stor andel av sosialhjelpsmottakerne som fikk vilkår om deltagelse i tiltak, å aktivt søke jobber, snakke med karriereveileder og deltagelse i (ordinær) skole/utdanning.

Tabell 2-3: Innholdet i vilkår om aktivitet. Andel av deltakerne som fikk ulike vilkår. Prosent av kommunene.

	Vilkår om arbeidsrettet tiltak	Vilkår om å aktivt søke jobber	Vilkår om å snakke med karriereveileder	Vilkår om deltagelse i (ordinær) skole/utdanning
Ingen	1 %	2 %	33 %	39 %
1-20 pst	20 %	17 %	37 %	36 %
21-40 pst	18 %	14 %	10 %	7 %
41-60 pst	14 %	16 %	2 %	2 %
61-80 pst	14 %	12 %	0 %	1 %
Over 80 pst	25 %	33 %	2 %	0 %
Vet ikke	6 %	6 %	14 %	15 %
	100 %	100 %	100 %	100 %

Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-ledere

Vilkår om aktiv jobbsøking er det vilkåret som er mest brukt. Men det er "bare" 33 prosent av kommunene som stiller vilkår om aktiv arbeidssøking overfor mer enn 80 prosent av sosialhjelpsmottakerne med arbeidsrettede vilkår. Også vilkår om deltagelse i tiltak brukes mye, mens vilkår om deltagelse i utdanning brukes lite.

Mange av kommunene svarer at andelen som får vilkår om aktivitet er like stor som andelen som får vilkår om deltagelse i tiltak. Det betyr at mange setter likhetstegn mellom "aktivitet" og "tiltak". Det er også mange kommuner som tolker aktivitet på andre måter, og for eksempel inkluderer jobbsøking som aktivitet.

Blant case-kommunene Bergen (Fana), Drammen, Fjell, Høyanger, Hjelmeland og Åfjord, er stort sett alle med aktivitetsvilkår på tiltak. I Sandnes og Trondheim, hvor det er innført aktivitetsplikt for ungdom, er det en del med aktivitetsvilkår som ikke er på tiltak, men som har forsterket oppfølging med vilkår om å søke jobber.

Vi har også spurt om hva slags tiltak vilkårene omfatter.

Tabell 2-4: Hvor stor andel av alle sosialhjelpsmottakere i 2014 som fikk vilkår om aktivitet fikk vilkår om å delta i følgende typer arbeidsrettede tiltak?

Type tiltak	Andel (%)
Kommunale tiltak i regi av kommunen	31,3
Kommunale tiltak gjennomført av ekstern tiltaksarrangør	8,7
Statlige tiltak	46,2

Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-ledere

Svarene på spørsmålene om andeler som fikk vilkår om deltagelse i disse tre typene tiltak spriker svært mye. Både for tiltak i kommunal regi og statlige tiltak varierte svarene mellom 0 og 100 prosent. For kommunale tiltak gjennomført av ekstern tiltaksarrangør var svarene mellom 0 og 80 prosent.

Varighet av tiltak

Både i spørreundersøkelsen og case-studien, kartla vi hvor lenge mottakerne hadde sosialhjelp med aktivitetsvilkår.

Flere av kommunene, både blant de vi har brukt som case og de som har deltatt i spørreundersøkelsen, har ikke gitt anslag på varigheten av sosialhjelpsmottakernes deltagelse i ulike aktiviteter, herunder tiltak.

Blant de case-kommunene som har oppgitt varighet, ligger varigheten stort sett på 1-3 måneder. Blant de som har besvart spørreundersøkelsen spriker svarene mye, og enkelte har oppgitt en vesentlig lengre varighet enn case-kommunene. I beregning basert på casene, har vi antatt at varigheten i de kommunene som ikke har svart er lik et veiet gjennomsnitt for de som har oppgitt varighet (2,0 måneder).

Usikkerheten om varighet av tiltak bidrar mye til usikkerhet i våre anslag for samlede kostnader for kommunene.

I spørreundersøkelsen spurte vi om varigheten av *kommunale* tiltak. Av de 76 kommunene som besvarte spørsmålet, var gjennomsnittlig varighet 3,9 måneder. Standardavviket var 2,3 måneder, noe som tilsier at 2/3 av de kommunale tiltakene har gjennomsnittlig varighet på mellom 1,3 og 6,1 måneder. Også på dette området oppfatter vi variasjonen mellom kommunene som ganske stor.

Vi spurte også om de kommunale tiltakene vanligvis var på heltid eller deltid. Svarene (jf. Tabell 2-5) tyder på at heltid og deltid er om lag like vanlig. Inntrykket fra casene er at bruken av hel- eller deltid ikke primært er basert på hva som er best for den enkelte mottaker, men at de som hovedregel er standardisert.

Tabell 2-5: Er deltagelsen i de kommunale tiltakene som regel heltid eller deltid?

	Antall	Andel (%)
Like ofte heltid som deltid	21	26,3
Oftest deltid	30	37,5
Oftest heltid	29	36,3
Totalt	80	100,0

Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-ledere

2.2 Bruk av vilkår etter lovendringen

Case-kommunene

Case-kommunene er til dels svært usikre på hvor høy andel sosialhjelpsmottakere som har aktivitetsplikt i dag, og på hvor mye høyere andelen vil bli med ny lov. I en del tilfeller har de ikke hatt grunnlag for å tallfeste variable som vi har hatt behov for. Vi har da satt inn tall basert på intervjuene og inntrykket fra de andre casekommunene. Tall satt av oss er markert med skravering.

Tabell 2-6: Andel av nye sosialhjelpsmottakerne som har/og vil få aktivitetsvilkår

	I dag	Med ny lov
Drammen	11 %	22 %
Fana	48 %	48 %
Fjell	30 %	30 %
Hjelmeland	50 %	50 %
Høyanger	14 %	25 %
Malvik	20 %	28 %
Ringsaker	10 %	26 %
Sandnes	20 %	40 %
Trondheim	8 %	33 %
Åfjord	20 %	25 %
Vektet snitt	16 %	31 %

Kilde: Case-undersøkelsen og Probas egne anslag

Vekter man svarene fra den enkelte kommune med antall sosialhjelpsmottakere i kommunen, får vi et gjennomsnitt på 16 prosent i dag og 31 prosent etter lovendringen. Én grunn til at andelen vil øke, er at Trondheim i dag har aktivitetsplikt kun overfor ungdom, men må utvide også til eldre mottakere når lovendringen trer i kraft.

Tabellen viser at bruken av aktivitetsvilkår varierer mye mellom kommunene i dag, men også at kommunenes forventinger om omfanget med ny lov spriker

fra 22 til 50 prosent. Andelene er beregnet som prosent av antall nye mottakere, eller snarere, antall nye tilfeller/saker. Mange av sakene vil være knyttet til mottakere som også har mottatt sosialhjelp i tidligere år. Noen av kommunene har oppgitt mottakere med aktivitetsvilkår som andel av beholdningen av mottakere. For disse kommunene har vi anslått antall nye saker. Ettersom de som har aktivitetsvilkår i gjennomsnitt ser ut til å ha kortere tid på sosialhjelp enn de som ikke har slike vilkår, vil de med aktivitetsvilkår utgjøre en lavere andel av beholdningen enn de gjør av antall nye tilfeller.

Kommunene i spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen viser at de fleste kommunene (93 prosent) mener at loven vil føre til at de vil bruke aktivitetsvilkår i større omfang enn i dag. I gjennomsnitt mener de at 46 prosent av sosialhjelpsmottakerne vil få vilkår om aktivitet etter at den nye loven er trådt i kraft. Svarene spriker mye; En tredel av kommunene svarer enten at andelen vil bli lavere enn 23 prosent eller høyere enn 69 prosent. Det er avgitt 196 svar.

3 Ressursbruk i dag

Her vil vi drøfte/beskrive hvilke ressurser det krever fra kommunenes side å bruke aktivitetsrettede vilkår. Bruk av slike vilkår kan også påvirke antallet og varigheten av sosialhjelpstilfeller. Dette behandles i kapittel 8. Vi har delt kommunenes brutto kostnader inn i ressursbruk på

- Vedtak om sosialhjelp
- Oppfølging av mottakere
- Tiltak

Lovendringen vil ikke bare kunne påvirke andelen av mottakerne som får aktivitetsrettede vilkår, men også ressursbruk per deltaker som får slike vilkår.

Både i casestudiene og gjennom spørreundersøkelsen har vi innhentet informasjon om kommunenes ressursbruk i dag og deres forventninger til ressursbruk med ny lov.

Lengden på perioden med arbeidsrettede tiltak slår direkte inn i ressursbruk på oppfølging og eventuelt tiltak. Vi henviser til omtale av varighet i avsnitt 2.1. Varigheten er en viktig kilde til usikkerhet om ressursbruken på arbeidsrettede tiltak.

3.1 Vedtak

Når veileder skal ta stilling til om en mottaker skal få vilkår om aktivitet, må veilederen ta stilling til en del spørsmål som ellers ikke ville vært aktuelle. Vedtaket skal dokumenteres og forklares. Videre kan det være aktuelt å innhente ekstra dokumentasjon om grunnlaget for vedtaket.

Halvparten av case-kommunene mener at sosialhjelpsvedtak med aktivitetsvilkår ikke krever mer ressurser enn andre vedtak. De øvrige case-kommunene oppga 0,5-2 timer ekstra tidsbruk per vedtak. Et veiet gjennomsnitt av svarene er 0,6 timer. I spørreundersøkelsen oppga kommunene i gjennomsnitt 1,1 ekstra time per vedtak.

3.2 Oppfølging

NAV definerer hvilke aktiviteter sosialhjelpsmottakerne skal delta i, kontrollerer om vilkårene oppfylles og fatter eventuelt vedtak om sanksjoner som følge av brudd på vilkår. Det finnes en rekke ulike måter å fordele ansvaret for oppfølging på. Oppfølgingen kan gjøres av veiledere som fatter vedtak om sosialhjelp, av ansatte som følger opp deltakere på arbeidsrettede tiltak generelt eller av ansatte som har et særlig ansvar for å koordinere og drive tiltak for sosialhjelpsmottakere. Måten arbeidet i det enkelte NAV kontor er organisert på, har konsekvenser for hvordan ulike kommuner besvarer spørsmål om oppfølgingen; Hvis de som driver eller koordinerer tiltakene også har ansvar for oppfølging, regnes oppfølgingen som en del av tiltaksarbeidet, og NAV-lederne

oppgir at det er lite ekstra arbeid med oppfølging av sosialhjelpsmottakere som har vilkår om å delta på tiltak. I andre tilfeller er ansvaret for oppfølgingen lagt til de som har ordinære saksbehandlingsoppgaver ved NAV-kontoret. Da oppgir NAV-lederne i mange tilfeller at oppfølging av vilkår om aktivitet krever ekstra ressurser.

En del NAV-kontor setter vilkår om jobbsøking som aktivitetsvilkår for mange mottakere. Ofte er de som får slike vilkår ikke i et tiltak. Da er det vanlig at de får intensivert oppfølging fra en veileder i NAV.

Kontorene stiller også ofte vilkår overfor sosialhjelpsmottakere som unntas fra aktivitet. Det er derfor ikke opplagt at det kreves mer ressurser til oppfølging av de som får vilkår om aktivitet enn av andre.

Per mottaker som får aktivitetsvilkår er ressursbruk på oppfølging mer omfattende enn på vedtak, men mindre enn ressursbruk på tiltak.

I case-kommunene varierte svarene om ressursbruk på oppfølging per deltaker per måned fra minus 2 til pluss 4 timer. Det var NAV-kontoret i Fana som oppga negativt tall. Bakgrunnen for svaret er at alle som får aktivitetsvilkår i Fana går inn i et kommunalt tiltak som også står for mye av oppfølgingen av mottakeren. Veilederne ved NAV-kontoret bruker mindre tid på oppfølging av deltakerne på tiltaket enn på andre mottakere. Kostnaden ved dette tiltaket inkluderer også mye av oppfølgingsarbeidet for deltakerne.

Halvparten av case-kommunene oppgir at det ikke krever ekstra ressurser å følge opp mottakere med aktivitetsvilkår. Et veiet gjennomsnitt av svarene ligger på en halv time per mottaker per måned.

I spørreundersøkelsen oppgir de som bruker aktivitetsvilkår i dag at hver mottaker med slike vilkår i gjennomsnitt får 2,8 timer mer oppfølging per måned enn andre sosialhjelpsmottakere. Dette er langt mer enn det som oppgis av case-kommunene.

3.3 Tiltak

I våre beregninger har vi i realiteten basert oss på en inndeling i fire ulike tiltak:

- Kommunale tiltak drevet av kommunen
- Kommunale tiltak drevet av ekstern arrangør
- Statlige tiltak
- Intensivert oppfølging

Med intensivert oppfølging mener vi at mottakeren får vilkår om å søke jobber ved hjelp, støtte og kontroll fra NAVs veiledere. I Sandnes og Trondheim er jobbsøking under intensivert oppfølging mye brukt for sosialhjelpsmottakere. I våre beregninger inngår intensivert oppfølging i tiltakskostnadene for disse kommunene.

Både i spørreundersøkelsen og i casene har vi beregnet kostnadene ved kommunale tiltak på basis av antall deltakere per årsverk. I tillegg har vi i enkelte av casene informasjon om andre utgifter (husleie, mat, transport, mv.). I en del kommuner brukes praksis plass i kommunale virksomheter (teknisk etat

eller pleie og omsorg) som tiltak for sosialhjelpsmottakere. Vi har spurt om netto ressursbruk knyttet til denne praksisen (ansattes tid til veiledning og opplæring minus sosialhjelpsmottakernes bidrag til produksjonen). I noen kommuner har vi fått til svar at disse to elementene går om lag opp i opp.

I spørreundersøkelsen svarte kommunene i gjennomsnitt at det er 8,6 deltakere per ansatt i kommunale tiltak. Spredningen er stor – fra 1 til 55 deltakere med et standardavvik på over 9. Hvorvidt tiltaket er på heltid eller deltid kan ikke forklare spredningen. Med våre øvrige forutsetninger⁸ gir dette en gjennomsnittskostnad per deltaker per måned på kr. 8 599. Vi finner det vanskelig å tro at én ansatt kan følge opp inntil 55 deltakere, og tror derfor at en del av svarene må bygge på misforståelser. Vårt anslag er likevel basert på de svarene som er avgitt uten noen sensurering av svar vi mener kan bygge på en misforståelse.

Kommunene oppga at tiltak kjøpt av ekstern arrangør i gjennomsnitt koster 10 130 kroner per deltager per måned. Også her var standardavviket stort (8 200).

Vi forutsetter at når en deltaker overføres til statlig tiltak, vil ikke kommunen lenger ha kostnader knyttet til sosialhjelp eller tiltak for vedkommende, bortsett fra hvis vedkommende får supplerende sosialhjelp.

⁸ Årsvervskostnad er satt til 692 000 kroner pluss 28% i andre kostnader (husleie, transport, mat, mv.)

4 Konsekvenser av lovendringen for ressursbruk

Vi har i spørreundersøkelsen spurt NAV-lederne om lovendringen vil ha noen praktisk betydning for arbeidet med sosialhjelpssaker. Om lag 3 av 4 mener at lovendringen vil påvirke arbeidet i noen eller stor grad (jf. Tabell 4-1).

Tabell 4-1: Tror du at lovendringen vil påvirke arbeidet med sosialhjelpssaker/ bruken av vilkår om aktivitet ved ditt kontor?

	Antall	Prosent
Ja, i stor grad	87	30
Ja, i noen grad	138	47
Nei, i liten grad	40	14
Ikke det hele tatt	12	4
Vet ikke	15	5
Total	292	100

Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-ledere

I avsnitt 2.2 viste vi at i gjennomsnitt forventer case-kommunene at 31 prosent av sosialhjelpsmottakerne vil få arbeidsrettede vilkår og at tilsvarende tall fra spørreundersøkelsen er 45,7 prosent. I dag er andelene sosialhjelpsmottakere med arbeidsrettede vilkår 16 prosent i case-kommunene og 25 prosent i de kontorene som har besvart spørreundersøkelsen.

4.1 Vedtak

Som nevnt i avsnitt 1.4, impliserer den vedtatte lovendringen at vurdering av vilkår om arbeidsrettet aktivitet skal innarbeides i vedtaket om sosialhjelp og at det skal dokumenteres at veileder har vurdert arbeidsrettede vilkår også for mottakere som får unntak fra slike vilkår.

Blant case-kommunene er det fire kommuner som mener at det verken i dag eller med ny lov kreves nevneverdige ekstra tid å fatte vedtak med aktivitetsvilkår. Blant de andre casekontorene, forventes en økning i tidsbruk for å gjøre vedtak om aktivitetsvilkår på 0,5-2 timer. I gjennomsnitt for alle kommunene, anslås økningen til å være 0,6 timer per mottaker.

I spørreundersøkelsen oppgir de respondentene som forventer økt tidsbruk at vedtak med aktivitetsvilkår vil øke tidsbruken per mottaker med 1,2 timer etter at den nye loven trer i kraft.

Krav om å vurdere og dokumentere at det er gjort en vurdering også for de som ikke får arbeidsrettede vilkår vil kunne gi økt tidsbruk. I spørreundersøkelsen oppgis økningen i tidsbruk til 1,2 timer for hver av disse mottakerne, mens i casestudiene er veiet gjennomsnitt av svarene 0,6 timer.

4.2 Oppfølging

Den vedtatte lovendringen har ingen bestemmelser om oppfølging av sosialhjelpsmottakere. De fleste av kommunene i spørreundersøkelsen oppgir likevel at de forventer økt ressursbruk av den enkelte mottaker med arbeidsrettede vilkår.

I spørreundersøkelsen oppgir de som bruker aktivitetsvilkår i dag at lovendringen i gjennomsnitt vil medføre 3,9 timer ekstra oppfølgingstid per deltaker per måned. Vi spurte også alle NAV-lederne om hvor mye oppfølgingstid som vil kreves per deltaker etter lovendringen. I gjennomsnitt oppgir kontorene 7,3 timer ekstra oppfølgingstid per deltaker per måned. Standardavviket er på 6,2. Dette spennet innebærer et betydelig element i samlet usikkerhet om framtidige kostnader. Det er mulig at dette spennet i hovedsak kan forklares med at kommunene har/ser for seg ulike modeller for aktivitetsplikten, og at forståelsen av virkningene av lovendringen er mindre viktig på dette området.

I case-kommunene var det ingen som oppga at de forventet økt ressursbruk på oppfølging av hver mottaker som har arbeidsrettede vilkår. Økningen i antall mottakere med slike vilkår forventes likevel å føre til økt ressursbruk også i disse kommunene.

4.3 Tiltak

Vi har lagt til grunn at lovendringen ikke vil føre til at varigheten av tiltakene eller kostnaden per deltaker per måned endres. Den beregnede kostnaden per sosialhjelpsmottaker som får vilkår om deltagelse i tiltak (jf. omtale i avsnitt 3.3) er dermed videreført.

Vi har ikke stilt spørsmål om hvor stor andel av de som får aktivitetsvilkår i dag som fortsatt vil få vilkår om tiltak etter at den nye loven trer i kraft, men har antatt at denne andelen vil være som i dag, og at fordelingen mellom kommunalt, eksternt (finansiert av kommunen) og statlig tiltak vil være som i dag (jf. Tabell 4-2).

De kommunene som ikke har kommunale tiltak i dag, vil kunne se behov for å etablere et slikt tiltak. Det samme kan også gjelde kommuner som ser for seg en sterk økning i bruken av tiltak. Vi har derfor spurt alle kommunene som mener at de vil øke bruken av arbeidsrettede tiltak når den vedtatte lovendringen trer i kraft, om de ser behov for å etablere nytt/nye tiltak, om de bare vil utvide kapasiteten i eksisterende tiltak eller om de verken vil etablere nytt tiltak eller utvide kapasiteten i eksisterende tiltak. Vi ba respondentene legge til grunn uendret kapasitet i statlige tiltak. Grunnen til at vi la inn denne forutsetningen, var at det ville blitt vanskelig å tolke svarene hvis respondentene hadde lagt til grunn ulike forventninger om utviklingen i statlige tiltaks plasser.

Tabell 4-2: Vil lov om aktivitetsplikt føre til behov for etablering av nytt/nye tiltak eller utvidelse av kapasiteten i eksisterende tiltak? Du kan forutsette at kapasiteten i statlige tiltak er som i dag.

	Antall	Andel (%)
Både nytt/nye tiltak og utvidelse	77	34
Ja, nytt/nye tiltak	119	53
Utvidelse av kapasiteten i eksisterende	16	7
Nei	3	1
Vet ikke	10	4
Totalt	225	100

Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-ledere

87 prosent av de NAV-lederne som mener at loven vil påvirke kontorets arbeid mener at det blir behov for å etablere et nytt tiltak. Vi har bedt dem forutsette at kapasiteten i statlige tiltak ikke endres. Om lag 1/3 av de som mener lovendringen vil påvirke kontorets arbeid vil i tillegg øke kapasiteten i eksisterende kommunale tiltak. Trolig er det grunn til å tro at kapasiteten øker noe i statlige tiltak, noe som i så fall kan bidra til å begrense behovet for nye kommunale tiltak.

5 Sanksjonsmuligheter og klagebehandling

I avsnitt 1.4 redegjorde vi kort for kommunenes mulighet for å bruke sanksjoner overfor mottakere som ikke oppfyller vilkårene om sosialhjelp. Fylkesmennene behandler klager på vedtak i henhold til sosialtjenesteloven. Klagebehandlingen er viktig for rettssikkerheten til de som søker sosialhjelp, men avgjørelsene fungerer også som en rettesnor for kommunenes søknadsbehandling.

I intervjuene i case-kommunene spurte vi om bruk av sanksjoner og om fylkesmennenes behandling av klager på sanksjoner. I tillegg har vi innhentet statistikk om klagebehandling og vi har intervjuet utvalgte fylkesmenn.

Vi har intervjuet representanter for fem fylkesmenn:

- Buskerud
- Oslo & Akershus
- Østfold
- Rogaland
- Sogn og Fjordane

Før vi presenterer inntrykket fra intervjuene vil vi kort beskrive klagebehandlingen og vise statistikk som tyder på at det er store forskjeller i omfanget av klager mellom ulike fylker og til dels også ulike tendenser når det gjelder utfallet av klagen.

5.1 Inntrykk fra case-kommunene

Også når det gjelder omfang av bruk av sanksjoner er inntrykket fra case-kommunene ganske sprikende. I enkelte av kontorene er det et flertall av mottakere med aktivitetsrettede vilkår som får, eller får varsel om, sanksjoner. Enkelte andre kontorer har aldri brukt eller varslet om sanksjoner som følge av brudd på aktivitetsvilkår for sosialhjelp.

I alle kommunene som bruker sanksjoner legger de vekt på at sanksjonene skal varsles eller iverksettes raskt. En av kommunene har et opplegg med ukentlig gjennomgang av behov for sanksjoner. De øvrige har enda hyppigere oppfølging av brudd på vilkår.

Alle kontorene kontakter som regel mottaker for å varsle trekk i sosialhjelpen. Denne kontakten kan ha preg av forhandlinger og kan lede til at stønaden ikke reduseres eller at den etterbetales hvis mottakeren igjen begynner å oppfylle vilkårene.

Kontorene oppga at mottakerne vanligvis viser forståelse for bruk av sanksjoner og at de ofte begynner å oppfylle vilkår etter å ha fått sanksjoner eller varsel om dette.

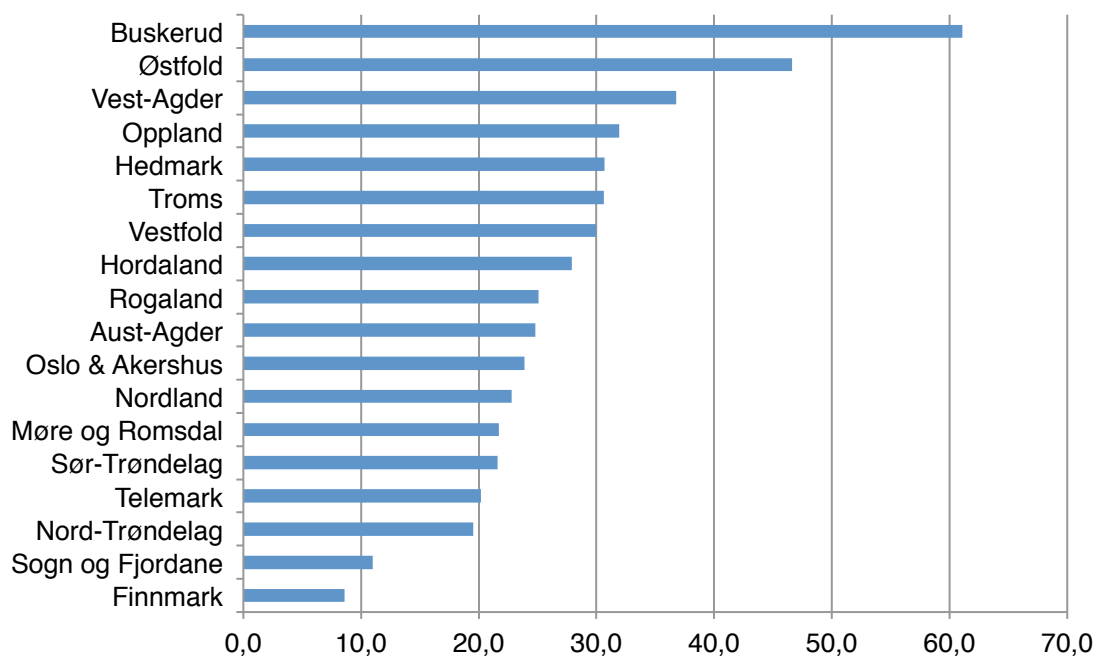
Ingen av kommunene argumenterte for at regelverket generelt er eller kan tolkes slik at det ikke finnes reelle sanksjonsmuligheter.

5.2 Statistikk for klagebehandling

Det er løpende registrering av antall klager på vedtak i henhold til sosialtjenesteloven og av utfallet av klagebehandlingen. Utfallet kan være stadfestelse, omgjøring eller opphevelse av de påklagde vedtaket. Helsetilsynet publiserer hovedtall fra disse registreringene i sin årsrapport. Registeringen viser ikke hvilken bestemmelse i loven den enkelte klage gjelder.

Figur 5-1 viser antall klager per ett tusen sosialhjelpsmottakere i de ulike fylkene. Figuren viser at tallet varierte fra rundt 10 i Finnmark til 60 i Buskerud.

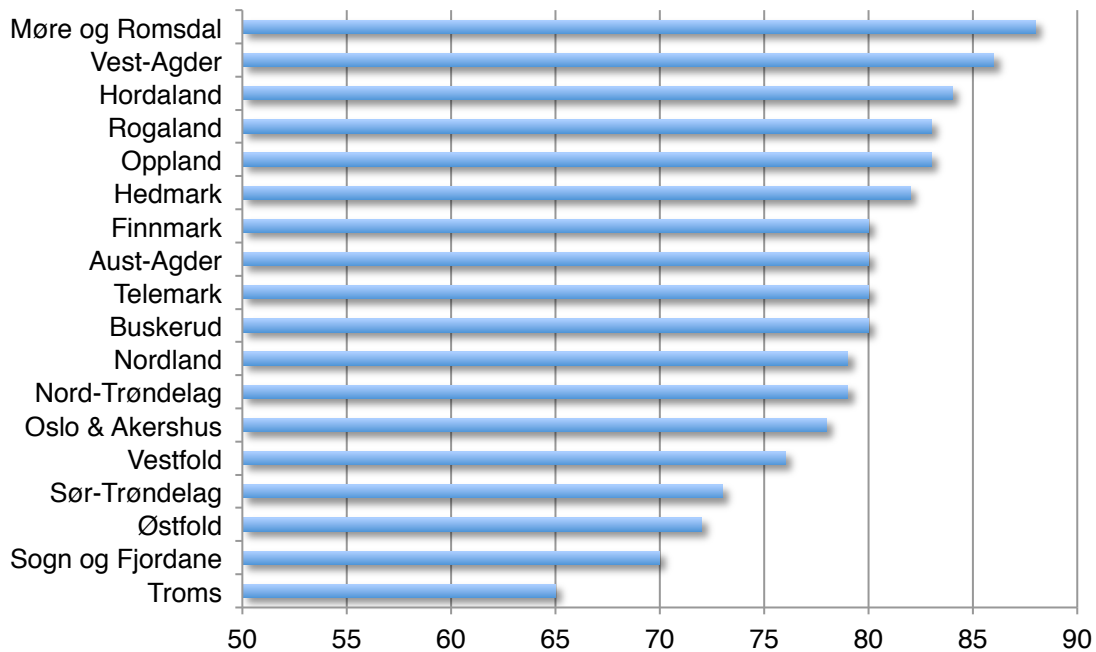
Figur 5-1: Antall klager per 1000 sosialhjelpsmottakere. 2014



Kilde: Statens Helsetilsyn, årsrapport 2014

Figur 5-2 viser at det også var en del variasjon i andelen av sakene som ble stadfestet av fylkesmennene. Mens 65 prosent av vedtakene i Troms ble stadfestet, var tilsvarende tall om lag 87 prosent i Møre og Romsdal.

Figur 5-2: Andel av de påklagde vedtakene som ble stadfestet av fylkesmannen. Prosent



Kilde: Staten Helsetilsyn, årsrapport 2014

Det er nærliggende å tenke seg at hvis klager ofte får medhold, er det flere som velger å klage. Figuren viser imidlertid at de fylkene som utmerket seg når det gjaldt antall klager relativt til antall sosialhjelpsmottakere (dvs. Finnmark og Buskerud) ikke utmerker seg når det gjelder andel stadfestede vedtak. Generelt kan vi ikke se noen korrelasjon mellom disse to indikatorene, og vi mener man dermed ikke kan forklare at omfanget av klager drives av sannsynligheten for at klager skal få vedtaket endret.

5.3 Intervjuene

Vi spurte fylkesmennene om de fikk mange klager knyttet til vilkår om arbeidsrettet aktivitet og sanksjoner ved brudd på vilkår. Videre spurte vi om de ofte krevde at kommunene måtte styrke begrunnelsen for vedtaket eller dokumentasjon på faktagrunnlaget som begrunnelsen bygget på. Dessuten spurte vi om de mente at kommunene hadde reelle sanksjonsmuligheter ved brudd samt hva som kunne forklare forskjeller i klageomfang.

Klager knyttet til vilkår om aktivitet og sanksjoner ved brudd på slike vilkår utgjør en moderat andel av det totale antall klager på vedtak i henhold til sosialtjenesteloven. Med unntak av Fylkesmannen i Buskerud (se omtale nedenfor) hadde ikke fylkesmennene nøyaktige tall for fordeling av klagegrunnlag.

Alle fylkesmenn sa at det var få eller ingen klager på at NAV hadde stilt arbeidsrettede aktiviteter som vilkår for stønad eller på innholdet i disse aktivitetene.

De fleste klagene knyttet til vilkår om aktivitet gjaldt sanksjoner ved brudd på vilkår. På dette området var det en god del klager både på grunnlaget for å stoppe eller redusere stønad og på omfanget og/eller varigheten av reduksjonen.

Fylkesmannen i Buskerud gikk gjennom alle sine klager over ett år (perioden september 2014-august 2015) og fant at 33 klager var knyttet til vilkår om aktivitet eller sanksjoner ved brudd på aktivitet. Av disse 33 var 15 knyttet til å søke et visst antall jobber eller å levere meldekort, mens 9 gjaldt vilkår om deltagelse i kurs/tiltak. Fylkesmannen i Buskerud behandlet i 2014 totalt 420 klager på vedtak forankret i sosialtjenesteloven, og klagene knyttet til vilkår utgjorde om lag 8 prosent av alle klager og klager knyttet til vilkår om aktivitet en mindre del av disse. Av de 33 sakene, ble 8 omgjort eller opphevet. Flere av disse gjaldt alvorlig i vilkårsbrudd målt opp mot sanksjoner og varighet av disse.

6 Eksempler fra case-kommunene

I dette kapitlet beskriver vi eksempler på organisering av og innhold i aktivitetstilbud som casekommunene mener fungerer godt. Det finnes ikke effektanalyser som kan måle hvilke grep som fungerer best, og vi baserer oss derfor i all hovedsak på kommunenes egne synspunkter, men i en drøfting til slutt i kapitlet presenterer vi noen egne vurderinger.

Jobbkurs

I Sandnes, Trondheim, Fana og Fjell er det etablert aktivitetstilbud for sosialhjelpsmottakere i form av jobbkurs. Tiltakene er henholdsvis UKA (Ung, kompetent arbeidssøker) i Sandnes, kurs ved Jobbhuset i Trondheim, Folk i arbeid (FIA) i Fana og Muligheten i Fjell. I alle kommunene er det NAV som drifter tilbudet. Noen steder er tiltaket lokalisert i NAV, mens det andre steder benyttes egne lokaler.

Felles for tilbudene er at kurset går over en relativt kort periode og inneholder jobbsøking, intervjutrening, arbeidsmarkedsopplæring og opplæring i andre relevante tema, som for eksempel kosthold og personlig økonomi. I flere av kursene holder eksterne aktører deler av kurset. I UKA holdes det kurs av NAVs samarbeidspartnere én dag i uka. Blant annet har Markedsenheten i NAV, Karrieresenteret, Boligtjenesten, NHO og frivillige organisasjoner samt arbeidsgivere holdt kurs. Inntrykket vårt er at motivasjon og medvirkning står sentralt i alle kursene.

I Sandnes og Trondheim er kurset for ungdom fra 18 til 24 år, mens tiltakene i Fana og Fjell er for alle aldersgrupper.

I alle kommunene praktiseres det som regel umiddelbar oppstart av tiltaket for nye sosialhjelpsmottakere som får aktivitetsvilkår. Inntrykket vårt er at det også er vanlig å gjennomføre en kartleggingssamtale med veileder før oppstart, blant annet for å "luke ut" de som åpenbart ikke vil ha utbytte av tilbudet.

Varigheten av kursene varierer. I Sandnes og Trondheim varer kursene 4-6 uker. I Fana og Fjell er det ingen standardisert varighet, men en individuell vurdering av når deltakerne skal gå videre. Antall timer i uka varierer også mellom kommunene, fra 8 til 20 timer i uka. I Sandnes hender det at kurset må tilpasses enkelte brukere for at de skal kunne delta. Dette gjelder deltakere med store utfordringer (for eksempel sosial angst).

I enkelte av kommunene gjør deltakerne som regel oppgaver på egenhånd de dagene de ikke er på kurset.

I tiltakene er det fokus på å følge opp deltakerne helt til de kommer i jobb eller annen aktivitet/videre utprøving i NAV. Deltakerne får dermed tett oppfølging også etter at kurset er ferdig.

En relativt stor andel av deltakerne går videre til arbeidspraksis, og går da normalt over på tiltakspenger. Mange av deltakerne går også i ordinært arbeid.

Av kommunene vi besøkte, registrerte Fana, Sandnes og Trondheim utfallene systematisk. Av de som fikk aktivitetsvilkår i 2014 gikk om lag en tredel videre til arbeid eller utdanning, 25-30 prosent videre til andre (dvs. statlige) arbeidsmarkedstiltak. De øvrige fikk ulike medisinske tiltak, uføretrygd, møtte ikke, flyttet eller sluttet uten å ha kontakt med NAV.

Arbeidssentral

I Hjelmeland, Ringsaker, Høyanger, Malvik og Åfjord er det opprettet et aktivitetstilbud der sosialhjelpsmottakere utfører arbeidsoppgaver i kommunen. NAV Ringsaker var høsten 2015 i gang med å opprette et tilsvarende tiltak.

I alle kommunene er det ansatt arbeidsledere som koordinerer arbeidsoppgaver og følger opp og veileder deltakerne.

Oppstart skjer umiddelbart etter søknad om sosialhjelp. En ser for seg at arbeid for sosialhjelp vil være første trinn i en tiltakskjede, med mulig overgang til statlige tiltak.

Noen steder er arbeidssentralen organisatorisk underlagt kommuneadministrasjonen, andre steder er tiltaket underlagt NAV. Noen steder er det opprettet en fysisk sentral i egne lokaler, mens det enkelte andre steder ikke benyttes lokaler (deltakerne går direkte ut i praksis).

Deltakerne utfører vanlige arbeidsoppgaver i kommunen (som ikke blir utført i dag, såkalte "kan-oppgaver"). Aktivitetene består som regel av vedlikehold av kommunale bygninger og uteområder. I noen kommuner er det også etablert en "oppdragssentral" som utfører tjenester for private og kommunale enheter. I Malvik kan sosialhjelpsmottakere også jobbe i bruktbutikk.

Utgangspunktet er at alle sosialhjelpsmottakere skal arbeide en full arbeidsdag, fem dager i uka. Inntrykket fra casene er at omfanget av deltagelsen ofte tilpasses brukerne. Graden av oppfølging fra NAV og arbeidsleder varierer fra kommune til kommune.

Alle tiltakene har andre brukergrupper i tillegg til sosialhjelpsmottakere, blant annet ordinære arbeidssøkere, deltakere i introduksjonsprogrammet og KVP, og AAP-mottakere og uføre.

En fordel med et slikt arbeid for sosialhjelp-tiltak er at brukerne får prøvd seg i arbeid, får erfaring og kan bruke arbeidsleder som referanse. I tillegg har arbeidet som utføres en verdi, og i et par av kommunene mener informantene at sosialhjelpsmottakernes bidrag til produksjonen kompenseres for ressursene som går med til arbeidsledelse. Utgiftene til et slikt type tiltak der deltakerne gjør ordentlige arbeidsoppgaver kan derfor potensielt være lave.

Et slikt type tiltak passer imidlertid ikke til alle sosialhjelpsmottakere, og det kan være vanskelig å finne egnede arbeidsoppgaver for personer uten tilstrekkelig arbeidsevne.

Andre aktivitetstilbud

Ikke alle sosialhjelpsmottakere kan utføre arbeid og noen vil ha behov for et mer tilpasset opplegg. Erfaringer fra casekommunene tyder på at frivillig sektor kan være en viktig samarbeidspartner for NAV i så henseende.

I Drammen kjøper NAV plasser på et tiltak drevet av Kirkens bymisjon. Den enkelte deltaker får et skreddersydd opplegg med opplæring, jobbsøkeraktiviteter og praksisplass. Blant annet er det flere ulike virksomheter hvor deltakerne kan få arbeidspraksis. Det er også tilbud om sosiale aktiviteter på kveldstid og i helgene. Kostnaden per deltakermåned er relativt høy sammenlignet med kommunale tiltak for sosialhjelpsmottakere, men tiltakskostnaden per deltaker er ganske moderat som følge av kort varighet.

NAV Lerkendal i Trondheim har i dag et prosjekt i samarbeid med Kirkens Bymisjon og Røde kors om et aktivitetstilbud til AAP-mottakere, kalt "Mot og mestring". I prosjektet får AAP-mottakere et skreddersydd aktivitetstilbud i regi av de frivillige organisasjonene, som blant annet kan inkludere praksisplass hos sponsorer i næringslivet. Informantene ved NAV Lerkendal har svært god erfaring med dette tilbudet, og ønsker å inkludere sosialhjelpsmottakere med vilkår om aktivitet i målgruppen.

Vår vurdering

Uansett innhold, innebærer bruk av aktivitetsvilkår et signal om at det forventes at alle som kan arbeide skal forsøke å komme i arbeid. Dette påvirker ganske sikkert holdningene til å søke sosialhjelp.

Det at mottakerne har noe å gå til bidrar til at de får bedre struktur på tilværelsen. Dette er i seg selv et viktig skritt for mange. Det er også viktig for mange at de kommer ut av en isolasjon og begynner å samhandle med andre.

Selv om det viktigste kanskje er å stille krav om deltagelse i arbeidsrettede tiltak tror vi det kan være viktig hvordan man gjennomfører bruken av aktivitetsvilkår.

Det er i hovedsak tre typer tiltak i de kommunene vi har besøkt:

- Jobbkurs
- Arbeidspraksis
- Forsterket oppfølging

Vi mener det må være en klar styrke hvis man har mulighet for individuell tilpasning av innholdet i tiltaket. Tilpasningen bør både følge av den enkelte mottakers utgangspunkt og følge en form for progresjon. F.eks. mener vi det virker lite meningsfylt om en person skal delta i opplæring i jobbsøking, o.l. over lang tid. Trolig er det fordel om man kan sikre at den enkelte både får en viss opplæring, får prøvd seg i arbeidspraksis, får innpass i et fellesskap av andre i lignende livssituasjon og blir observert av tiltaksarrangører som er kompetente til å vurdere når og hvor deltakeren skal gå videre. Vi mener derfor at de fleste bør få et tilbud som omfatter alle de tre typene innhold som vi har nevnt over.

Som nevnt gir ikke vårt materiale grunnlag for å fastslå hvilke typer tiltak som er mest effektive for sosialhjelpsmottakerne, men det er grunn til å tro at forskning på tiltak for andre arbeidsledige har gyldighet også for denne gruppen. Kluge (2010) fant at tiltak i det ordinære arbeidslivet (gjærne i form av lønns subsidier) samt formidlingstjenester inkludert opplærings i jobbsøking) og sanksjoner ved manglende vilje til å søke arbeid er de mest effektive tiltakene. Studien er en sammenstilling av resultater av en rekke enkeltstudier. En viktig konklusjon er at arbeidsmarkedssituasjonen og målgruppen for tiltakene ikke har vesentlig betydning for hvilke tiltak som er mest effektive. Det er de samme typene tiltak som virker best i alle situasjoner. Card m.fl. (2010) fant også gode langsiktige virkninger av ordinær utdannelse og arbeidspraksis i ordinær virksomhet. Tilsvarende resultater har man også funnet i Norge (jf. Markussen, S. & K. Røed, 2014).

Flere av kommunene tenker på og behandler sosialhjelpsmottakerne med aktivitetsvilkår som arbeidssøkere. Forskjellen mellom sosialhjelpsmottakerne med arbeidsevne og andre arbeidssøkere er knyttet til opptjente rettigheter. Denne forskjellen legger ikke direkte føringer på hvordan arbeidsrettede tiltak bør utformes for disse individene, og det er derfor ikke gode grunner til å ha egne tiltak for sosialhjelpsmottakere. Flere av NAV-kontorene integrerer sosialhjelpsmottakerne i tiltak for andre arbeidssøkere. Vi har ikke hørt om problemer knyttet til en slik tilnærming og tror at dette kan være en god modell. Dette bidrar også til at man kan lage relativt store deltakergrupper selv i små NAV-kontorer.

Arbeidspraksis i kommunal virksomhet framstår som et meget kostnadseffektivt tiltak. Kommunene mener selv at dette gir kommunen like mye tilbake i form av produksjon som det koster i form av oppfølging fra den aktuelle virksomhetens side. Vi tror dette er en modell som vil være vanskelig å gjennomføre i kommuner hvor mye av produksjonen i teknisk sektor og pleie- og omsorgssektoren er satt ut til private. Men i Drammen, som har ganske omfattende bruk av konkurranseutsetting, er arbeidspraksis likevel en del av tiltaket som Kirkens Bymisjon driver bl.a. for sosialhjelpsmottakere.

I flere av kommunene følges sosialhjelpsmottakere med aktivitetsvilkår opp av NAV-ansatte som ikke arbeider med vedtak om sosialhjelp, men med statlige tiltak, og bl.a. følger opp andre arbeidssøkere. Selve tildelingen av sosialhjelp og oppfølging av andre vilkår (for eksempel knyttet til styring av personlig økonomi) gjøres gjerne fortsatt av NAV-ansatte som primært arbeider med sosialhjelp. Dette er en modell som kan bidra til at kontorets kompetanse på arbeidsrettede tiltak utnyttes best mulig og kanskje også til at kommunen i størst mulig grad får utnyttet de statlige ordningene for arbeidssøkere. En slik organisering er ikke aktuell i små kontorer. Der er det ikke noen slik arbeidsdeling mellom de ansatte.

7 Virkninger av å stille vilkår om aktivitet

Dette kapitlet omhandler virkningene av aktivitetsvilkår for sosialhjelpsmottakerne, kommunene og andre.

Målet med aktivitetsvilkår er primært å få flere til å bli selvforsørgende gjennom arbeid. I tillegg kan bruk av slike vilkår virke avklarende slik at en del kommer raskere til medisinsk behandling eller at de får andre velferdsytelser som uføretrygd.

Vår kunnskap om virkningene er i hovedsak basert på tre kilder:

- Casestudiene
- Spørreundersøkelsen blant kommuner
- Sammenstilling av svar på spørreundersøkelsen med statistikk over bruk av sosialhjelp
- Eksisterende forskning

7.1 Overgang til arbeid, utdanning og statlige tiltak

Case-kommunene

I intervjuene spurte vi om virkningene av å stille aktivitetsvilkår. Det er unison enighet om at aktivitetsvilkår gir raskere overgang til arbeid, og at det virker avklarende på mottakere som har skjulte helse- eller rusproblemer og som derfor har behov for helsetjenester eller annen inntektssikring.

En overvekt av deltakere går over i jobb/utdanning eller slutter å møte. En stor andel blir avklart for andre tiltak/ytelser. Mange får praksisplass og går over på tiltakspenger. I casekommunene med aktivitetskrav for unge lå overgangen til ordinær jobb/utdanning på rundt 30-50 prosent. Felles for alle casekommunene er at de aller fleste brukerne slutter å motta sosialhjelp som hovedytelse etter å ha deltatt i en aktivitet som det har blitt stilt vilkår om.

Mange av intervjuobjektene la vekt på at aktivitetsvilkår gir mottakerne struktur på livet. En del av mottakerne har også behov for den sosiale kontakten som aktivitetene innebærer. Sosialhjelpsmottakere lever ofte ganske isolert og en del trenger å trene på å være sammen med og samhandle med andre for å komme seg videre mot utdanning og arbeid.

Erfaringene fra case-kommunene er at aktivitetskrav fører til raskere og bedre avklaring av brukerne. Å ha veiledere som registrer oppmøte, er tett på og ser brukerne i en arbeidssituasjon eller kurs fører til at eventuelle behov for helseproblemer og annen bistand blir avdekket.

Rask avklaring må ses i sammenheng organiseringen på kontoret. Informantene ved integrerte NAV-kontor vektla betydningen av at "alle jobber

med alt” på kontoret og derfor enkelt kan avgjøre når en sosialhjelpsmottaker har krav på statlig ytelse.

Erfaringene fra casekommunene var at aktivitetsvilkår i mange tilfeller bidro til å øke kompetansen til deltakerne og virket kvalifiserende. Arrangørene av kurs vektla betydningen av styrket forståelse av hva som kreves i arbeidslivet og hjelp med jobbsøking. I kursene blir det som nevnt lagt stor vekt på å arbeidet med motivasjon og mestring.

Arrangørene av tiltak med arbeid for sosialhjelp viste til at deltakerne opparbeidet seg arbeidserfaring og fikk referanse – istedenfor hull i CV-en. I Hjelmeland, der aktiviteten er arbeid for sosialhjelp, fortalte informantene at også det å få prøve seg i arbeid og oppleve å mestre oppgavene førte til økt motivasjon. Det at arbeidslederen kunne brukes som referanse i etterkant bidro til at deltakerne møtte opp til avtalt tid og ønsket å gjøre en god jobb.

Flere mente at aktivitetsvilkår hadde størst virkning for ungdom. I Trondheim og Sandnes gjelder aktivitetsplikten kun ungdom, og i Drammen og Ringsaker prioriteres ungdom hvis det er mangel på plasser i tiltaket som brukes overfor sosialhjelpsmottakere. I alle kommunene mente de at vilkår hadde minst effekt overfor personer med tunge omsorgsoppgaver samt personer som sliter med mentale lidelser. I tillegg er det en del sosialhjelpsmottakere med innvandringsbakgrunn som har behov for språkopplæring utover det NAV kan legge til rette for.

Vi kan ikke se at intervjuene gir gode svar på hvilke typer aktiviteter som gir størst effekt. I noen kommuner får de fleste et tilbud som gir opplæring om arbeidsmarkedet og trening i å skrive søknader, delta i jobbintervju, mv. I andre kommuner er det sterk vektlegging av arbeidstrening. Det er få som har erfaring med begge typer innretning og som kan sammenligne ulik vektlegging i tiltakene.

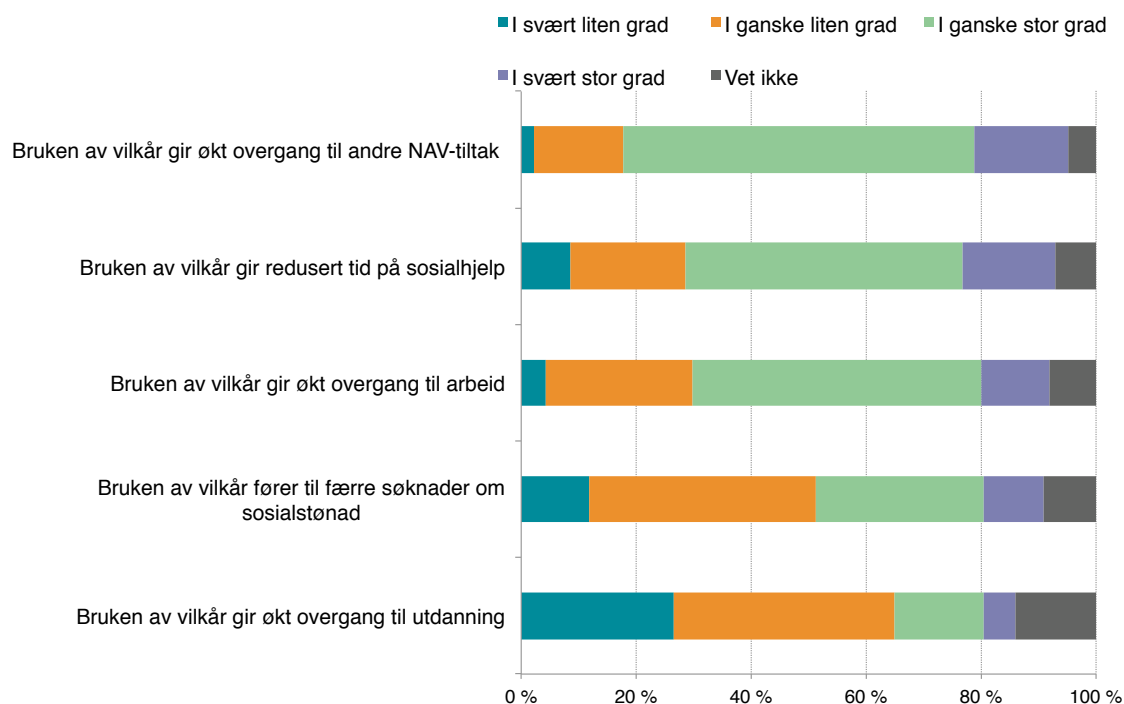
Aktivitetskrav fører i mange tilfeller til kortere stønadsperiode som følge av at det blir mindre attraktivt å motta sosialhjelp og at brukere blir raskere avklart med tett oppfølging og gjennom å prøve seg i arbeid. I noen tilfeller har aktivitetskravet allikevel ikke betydning for varigheten. Informantene i Hjelmeland fortalte for eksempel at ungdommer som dropper ut av skolen på høsten har behov for å være i tiltaket frem til neste opptak. Tiltaket er derfor i noen tilfeller en ”oppbevaringsplass” frem til skolestart. I enkelte av kommunene nevnes det også at det kan være vanskelig for deltakere å komme videre fordi de trives så godt i tiltaket. I flere av casekommunene var heller ikke kortest mulig varighet et prioritert mål – god og riktig avklaring av bruker var viktigst.

Flere av de vi intervjuet mente at aktiviteten må tilpasses individuelt for noen brukere dersom den skal ha effekt. De fleste case-kontorene stilte vilkår om standardiserte aktiviteter for brukere som med all sannsynlighet ville ha nytte av det. Brukere som ikke passet inn ble dermed ”silt” ut. I Hjelmeland, som hadde et ganske standardisert tilbud, var erfaringen at ikke alle kunne utføre og mestre noen av de arbeidsoppgavene som fantes. I Fjell og Fana mener de at deres ganske standardiserte opplegg fungerer godt. Slike opplegg kan imidlertid ikke forventes å passe alle som får plikt til aktivitet under den nye loven.

Spørreundersøkelsen

Respondentene i kontorer som bruker aktivitetsvilkår ble bedt om å vurdere virkningene av vilkår om aktivitet. Figur 7-1 viser svarfordelingen. 77 prosent av respondentene svarer at bruken av vilkår gir økt overgang til andre NAV-tiltak i ganske eller svært stor grad. 64 prosent tror at vilkårsbruk gir redusert tid på sosialhjelp, og 62 prosent tror bruken gir økt overgang til arbeid. 39 prosent tror vilkårsbruk fører til færre søknader om sosialstønad og 21 prosent at bruken gir økt overgang til utdanning.

Figur 7-1: Hvordan syns du bruk av vilkår om aktivitet fungerer? Ta stilling til følgende påstander: N=185



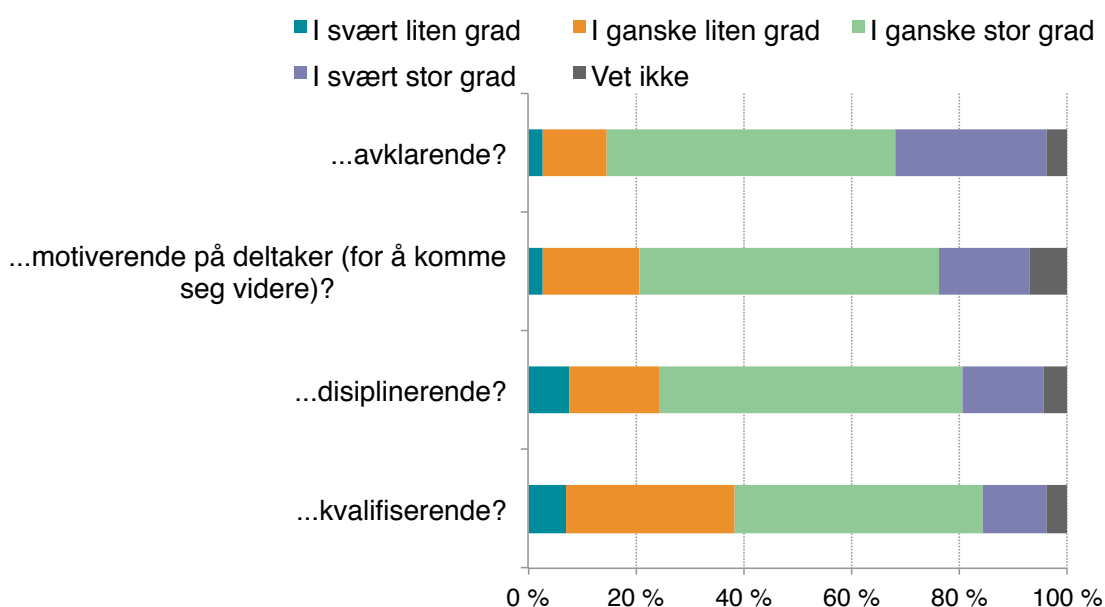
Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-ledere

Respondentene som svarte at bruken av vilkår gir redusert tid på sosialhjelp fikk spørsmål om hvor mange måneder varigheten i gjennomsnitt reduseres med. 82 respondenter besvarte spørsmålet. Gjennomsnittlig antatt redusert varighet er 3,4 måneder. Gjennomsnittet er sterkt påvirket av noen relativt få svar som skilte seg ut ved å angi svært sterk reduksjon i varigheten. Vi er skeptiske til om såpass sterk reduksjon som 6 måneder eller mer er realistisk. Median av svarene er 2 måneder, noe som er mer på linje med inntrykket fra caseundersøkelsene samt våre beregninger basert på gjennomsnittlig varighet av sosialhjelpstilfeller i KOSTRA sammenholdt med svarene om varighet av sosialhjelpstilfeller med vilkår i spørreundersøkelsen.

Vilkår om aktivitet kan også ha andre virkninger. Respondentene fikk spørsmål om hvorvidt vilkår om aktivitet kan virke avklarende, motiverende, disiplinerende

og kvalifiserende. Svarfordelingen (vist i Figur 7-2) tyder på at vilkår om aktivitet i stor grad har slike virkninger.

Figur 7-2 I hvor stor grad virker vilkår om aktivitet... N=185



Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-ledere

7.2 Redusert innstrømning

I spørreundersøkelsen ble de som svarte at bruken av vilkår fører til færre søknader om sosialhjelp spurt om hvor mange færre søknader de tror at kommunen får. 54 respondenter besvarte spørsmålet. I gjennomsnitt anslår respondentene at antall søknader reduseres med 8,7 prosent. Dette gjennomsnittet er vektet med antall sosialhjelpsmottakere i kommunen.

Erfaringen i case-kommunene er at krav om aktivitet fører til færre søkere enn det kommunen ellers ville hatt. Ved NAV Sandnes fikk unge et kort møte med informasjon om aktivitetskravet fra en veileder når de søkte sosialhjelp. Veilederne fortalte at flere under 25 år hadde latt være å søke eller trukket søknaden når de fikk informasjon om at de ville bli underlagt tett oppfølging i NAV (UKA), og flere sluttet å møte i UKA etter kort tid. Dette var også erfaringen ved NAV Malvik. I mottaket (jobb- og veiledningssenteret) på NAV Midtbyen i Trondheim var det hengt opp plakater i mottaket som opplyste om at alle personer under 25 år ville bli underlagt krav om aktivitet dersom de søkte sosialhjelp. Tilsvarende tiltak ble gjennomført i Drammen. Signalbruken kan ha bidratt til å snu potensielle søkere i døra, noe Drammen hadde inntrykk av at hadde skjedd i betydelig omfang. NAV Drammen mener at antall unge sosialhjelpsmottakere er om lag halvert etter innføringen av vilkår om aktivitet.

I flere av casekommunene ble det påpekt at ikke alle som lar være å søke sosialhjelp eller slutter å møte opp til aktivitet har noe annet å gå til. Dette kan

være personer som har sosial angst eller lav mestringsfølelse, og som derfor ikke mestrer å ta del i gruppeaktiviteter. En utilsiktet effekt av vilkår om aktivitet kan derfor være at personer med et behov for bistand fra NAV ikke får bistand. Ved NAV Sandnes var de oppmerksomme på dette og hadde god erfaring med å tilrettelegge for individuell veiledning og aktiviteter for deltakere som ikke mestret å ta del i den ordinære aktiviteten.

7.3 Sammenheng mellom vilkårsbruk og bruk av sosialhjelp

Vi har forsøkt å identifisere effekter av bruk av aktivitetsvilkår ved tildeling av sosialhjelp ved å koble svar på spørsmål om endringer i bruk av vilkår med KOSTRA-tall for bruk av sosialhjelp i de samme kommunene.

Respondentene i spørreundersøkelsen fikk spørsmål om bruken av vilkår om aktivitet har endret seg i løpet av de siste fem årene, hvilket år siste endring skjedde og om endringen besto av økt bruk av vilkår om aktivitet. Svarene er koblet til KOSTRA-tall over innrapportert antall sosialhjelpsmottakere, stønadslengde, utgifter til sosialhjelp og innbyggertall for perioden 2005-2014. I tillegg har vi koblet til informasjon om lokal arbeidsledighet fordi vi ser endringer arbeidsledighet som en mulig årsak til endringer i bruk av sosialhjelp.

Vi har undersøkt om kommunene som oppga at de hadde økt bruken av aktivitetsvilkår reduserte antall (innrapporterte) sosialhjelpsmottakere, stønadslengde og utgifter til sosialhjelp etter at de økte bruken – sammenliknet med før. Måten vi gjør dette på er ved regresjonsanalyse av endringene i sosialhjelpsmottakere, stønadslengde og utgifter til sosialhjelp i hver kommune over tid (within-estimator). Kommunene som har økt vilkårsbruken sammenliknes da med seg selv før økningen inntraff. Ettersom endringer i nasjonale føringer og konjunkturer kan ha påvirket utviklingen i antall sosialhjelpsmottakere i perioden vi ser på, kontrollerer vi for tidseffekter som er konstante på tvers av kommuner (ved årstall) og nivået på lokal arbeidsledighet.

Tabell 7-1 viser antall kommuner som har økt vilkårsbruken i ulike år. I løpet av de siste fem år har det vært en økning i 144 kommuner som fortsatt stilte vilkår i 2014.

Tabell 7-1: Antall kommuner som har økt bruken av vilkår, etter årstall

2010	10
2011	6
2012	17
2013	29
2014	53
2015	29
Total	144

Kilde: Spørreundersøkelsen til NAV-ledere

De som endret praksis i 2015 er ikke med i analysen, ettersom vi bare har informasjon om sosialhjelpsmottakere, stønadslengde og utgifter til sosialhjelp til og med 2014.

Resultatene fra analysen er vist i Tabell 7-2. Det er en negativ sammenheng mellom økt bruk av vilkår og utbetalt sosialhjelp per innbygger, stønadslengde og andel sosialhjelpsmottakere. Det er ingen sammenheng mellom vilkårsbruk og andelen av mottakerne som har sosialhjelp som hovedinntekt. Endringene i andel sosialhjelpsmottakere er ikke statistisk signifikant, men det er endringene i utbetalt sosialhjelp og stønadslengde. I tabellen angir fortegnet i kolonnen "endring" om variabelen samvarierer positiv eller negativt med endring i vilkårsbruk. Stjernene til høyre for tallene angir om samvariasjonen er statistisk signifikant.

Tabell 7-2: Resultater: Regresjonsanalyse av betydningen av økt bruk av vilkår¹

Avhengig variable	Endring
Prosentandel med sosialhjelp som hovedinntekt	0,010
Prosentandel mottakere i alderen 18-24 år	-0,070
Prosentandel mottakere i alderen 25-66 år	-0,080
Stønadslengde (måneder), mottakere i alderen 18-24 år	-0,004
Stønadslengde (måneder), mottakere i alderen 25-66 år	-0,123 *
Stønadslengde (måneder), mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde	-0,113
Utbetalt sosialhjelp per innbygger, kr.	-37,022 *

* hvis $p < 0,1$

¹ Det er kontrollert for lokal arbeidsledighet og årstall. Det er brukt kluster-robuste standardfeil.

Kilde: KOSTRA og spørreundersøkelsen til NAV-ledere

Selv om vi finner lite grunnlag for å konkludere om effekten av aktivitetsvilkår, betyr ikke det at slike vilkår ikke har effekt. I spørreundersøkelsen spurte vi om når siste endring fant sted. Vi vet ikke hvor stor økningen var, og mange hadde omfattende bruk av vilkår før endringen. For vårt formål, er det en svakhet ved KOSTRA-tallene at de viser antall som mottar sosialhjelp en gang i løpet av året og ikke bare nye tilfeller. I tillegg kommer at det er relativt få kommuner som har besvart spørsmålet, og det er mulig at gjennomføringen av strategien ikke har vært momentan, men kanskje gradvis eller med en forsinkelse.

Videre kan det være en rekke andre faktorer som har påvirket omfanget av sosialhjelp og som sammenfaller med tidspunkt for økning i aktivitetsvilkår. Det kan dessuten tenkes at kommunen økte bruken av aktivitetsvilkår som følge av økt tilstrømning i antall sosialhjelpsmottakere.

7.4 Eksisterende forskning

Både analyser vi selv har gjort av tiltaket Ny sjanse⁹ og forskning som Frisch-senteret har gjort på virkningen av kvalifiseringsprogrammet¹⁰ tyder klart på at arbeidsrettede tiltak for sosialhjelpsmottakere kan ha betydelig effekt for overgang til arbeid.

Nylig har Frisch-senteret også laget en analyse av virkningene av vilkår for sosialhjelpsmottakere¹¹. Analysen er basert på en kobling av data fra en spørreundersøkelse om aktivitetsvilkår som Telemarksforskning gjennomførte i 2006 med registerdata for sosialhjelpsmottakere fra SSB. De finner at i kommuner som oppga å ha økt sin bruk av vilkår – ikke bare arbeidsrettede – førte dette til redusert bruk av sosialhjelp og andre velferdsytelser samt også økt fullføring av videregående skole. De finner også at virkningene er varige.

7.5 Samlet vurdering

Intervjuene, spørreundersøkelsen og Frisch-senterets forskning tyder klart på at bruk av aktivitetsvilkår gir redusert bruk av sosialhjelp og økt overgang til arbeid. Intervjuene og spørreundersøkelsen tyder også på at bruk av aktivitetsvilkår reduserer innstrømningen til sosialhjelp.

Vi mener derfor at det er lite rom for tvil om at aktivitetsvilkår gir økt yrkesdeltagelse og redusert bruk av sosialhjelp. Grunnlaget for å anslå styrken i disse virkningene er langt svakere.

⁹ Proba-rapport 2012-07 Samfunnsøkonomisk analyse av Ny sjanse

¹⁰ Markussen, Simen og Knut Røed. "Leaving Poverty Behind?" Kommer i American Economic Journal: Economic Policy

¹¹ <https://www.frisch.uio.no/docs/PDF/welfare-conditionality.pdf>

8 Beregning av samlede kostnader for kommunene

I dette kapitlet vil vi presentere beregninger av samlede brutto kostnader for kommunene knyttet til å stille vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakere. Vi beregner både kostnadene ut fra dagens praksis og anslår kostnadene etter at aktivitetsplikten er innført.

Kostnadene deles inn i kostnader knyttet til

- Vedtak
- Oppfølging
- Tiltak

Det er merkostnadene sammenlignet med en mottaker som ikke får aktivitetsvilkår som beregnes.

De viktigste forutsetningene som brukes i anslagene er allerede presentert i kapitlene 3 og 4.

Viktige nøkkeltall er kostnad per mottaker som får aktivitetsvilkår og kostnadene per 100 nye mottakere. Kostnaden per 100 nye mottakere avhenger blant annet av hvor stor andel av disse som får aktivitetsvilkår.

Vi gjengir først forutsetningene for beregningene og deretter resultatene.

Vi har delt opp kostnadene i ulike arbeidsprosesser:

- Vedtak om tildeling (og eventuelt aktivitetsvilkår)
- Oppfølging fra NAV-kontoret
- Gjennomføring av tiltak

I tillegg kommer oppstartskostnader i kommuner som ikke benytter aktivitetskrav i utgangspunktet. De vil ha behov for; å utvikle systemer, gjennomføre opplæring, etablere tiltak, mv. når de innfører aktivitetsplikt. Vi har informasjon om slike oppstartskostnader bare fra noen få kommuner.

Før vi presenterer beregningene, vil vi presentere våre vurderinger av informasjonsgrunnlaget som beregningene bygger på.

Om informasjonsgrunnlag og usikkerhet

Det er store sprik i svarene både fra casestudiene og i spørreundersøkelsen. Fra casestudiene vet vi at en stor del av spriket skyldes at NAV-kontorene ikke har noen enhetlig forståelse av hva som regnes som aktivitetsvilkår og hvordan den vedtatte lovendringen skal forstås. Når vi ser svært store sprik for eksempel i anslag på andelen av sosialhjelpsmottakerne som vil få unntak fra aktivitetsplikt under den nye loven, tror vi at hovedgrunnen til dette er ulik forståelse av loven og ikke at det er store forskjeller i egenskaper ved sosialhjelpsmottakerne i kommunene eller at kommunene mangler kunnskap om disse mottakerne. Ett viktig spørsmål er for eksempel om personer som mottar en statlig ytelse som innebærer en form for aktivitetsplikt, men som faktisk ikke er i aktivitet (for eksempel mottar dagpenger, men ikke er på tiltak)

og som får supplerende sosialhjelp, skal gis aktivitetsvilkår. Kommunene har ulik forståelse av dette. Et annet spørsmål er hva som skal regnes som "aktivitet" i den nye loven. Kan jobbsøking med oppfølging fra NAV oppfylle lovens krav til aktivitet eller skal det kreves deltagelse i et tiltak? Et annet eksempel kan være mottakere som har rus- eller helseproblemer, og som derfor ikke er klare for arbeid, og hvor disse problemene må håndteres før vedkommende kan komme i arbeid. Vil deltagelse i rusavvending eller annen behandling være å regne som et aktivitetsvilkår som kommunen må pålegge mottakeren når den nye loven trer i kraft? Også på disse områdene har kommunene ulik forståelse.

I tillegg til at kommunene ikke har samme forståelse av loven, har mange av kommunene kommet ganske kort i vurdering av konsekvensene av den nye loven. Derfor er det mange som oppgir at de svarer på ganske tynt grunnlag eller som ikke finner grunnlag for å svare.

Beregning basert på casestudier

Vi har spurt kommunene om vedtak om aktivitetsvilkår samt oppfølging av mottakerne er mer ressurskrevende per måned for de som har aktivitetsvilkår enn for andre mottakere. Videre har vi spurt om prosedyrekrav i den nye loven knyttet til vedtak om vilkår og unntak fra vilkår, vil kreve ekstraarbeid. I Tabell 8-1 har vi oppsummert forutsetningene som er brukt i beregning av kostnad per mottaker som får aktivitetsvilkår. I en del tilfeller har kommunene ikke sett grunnlag for å anslå ressursbruken. Vi har i disse tilfellene selv gjort forutsetninger basert på inntrykket for intervjuene og kommuner med lignende innretning av aktivitetsvilkår. De parameterne som er satt av oss og ikke av kommunen er markert med skravering.

Tabell 8-1 viser at kommunene anslår at vedtak om aktivitetsvilkår krever 0,6 ekstra arbeidstimer i NAV per mottaker i dag. Alle gjennomsnitt er vektet med antall sosialhjelpsmottakere i de respektive kommunene. Neste kolonne viser endring i ressurskrav som følge av ny lov. Halvparten av kommunene mener loven vil medføre ekstrakostnader knyttet til å fatte vedtak om aktivitetsvilkår. I gjennomsnitt forventer kommunene en økning på 0,6 timer. Neste kolonne viser at flere av kommunene mener at den nye loven vil medføre ekstraarbeid knyttet til å dokumentere vedtak om unntak fra aktivitetsvilkår. Også dette merarbeidet er anslått til 0,6 timer per mottaker. Når det gjelder mertid til oppfølging, spriker svarene mye – fra minus to timer per måned i Fana til pluss fire timer i Malvik. Dette spriket skyldes for en stor del forskjeller i organisering og innholdet i tiltak. I Fana deltar alle sosialhjelpsmottakere med arbeidsrettede vilkår i ett og samme tiltak. Mye av oppfølgingen av disse mottakerne gjøres av de NAV-ansatte som driver dette tiltaket. Denne oppfølgingen er inkludert i tiltakskostnaden. Opplegget innebærer redusert oppfølgingsarbeid for de på NAV-kontoret som følger opp sosialhjelpsmottakere. I Malvik benyttes det ofte vilkår om arbeidspraksis i ordinær virksomhet, og det er ansatte ved NAV-kontoret som står for oppfølgingen. Dette gir mye oppfølgingsarbeid ved NAV-

kontoret. I gjennomsnitt bruker NAV-kontoret 0,5 timer per mottaker som har aktivitetsvilkår.

Også tiltakskostnadene varierer betydelig, bl.a. på grunn av forskjeller i arbeidsdeling mellom de som har ansvar for tiltaket og de ansatte på NAV-kontoret. Men den viktigste grunnen til kostnadsforskjellene er nok utformingen av selve tiltaket. Noen av kommunene har et opplegg som ligner på jobbklubb, dvs. med trening i jobbsøking samt generell kompetanseutvikling knyttet til arbeidslivet. I andre kommuner innebærer vilkårene i hovedsak praksis i kommunal virksomhet. I Sandnes og Trondheim er det ulike tilbud (kurs og intensivert oppfølging) som fungerer parallelt. I kommuner med flere ulike løp og tiltak, er tiltakskostnaden beregnet som et vektet gjennomsnitt av kostnadene i disse oppleggene. I gjennomsnitt er kostnaden per deltaker per måned kr. 5 643.

Flere av kommunene er usikre på gjennomsnittlig varighet av sosialhjelpstilfellene med aktivitetsvilkår. Vi anslår at gjennomsnittlig varighet ved ulike kontorer varierer mellom 1 og 3 måneder. På landsbasis varer et sosialhjelpstilfelle (med eller uten arbeidsrettede vilkår) i 4,9 måneder i gjennomsnitt.

Tabell 8-1: Ressursbruk per mottaker

	Mertid vedtak i dag	Mertid med ny lov	Mertid unntak med ny lov	Mertid oppfølging	Tiltak, pr måned	Varighet av tiltak
Drammen	1,0	0,0	1,0	1,0	8 300	1,0
Fana	0,0	0,0	0,0	-2,0	7 700	2,0
Fjell	0,0	0,0	0,0	0,0	6 000	2,0
Hjelmeland	0,5	0,0	0,0	0,0	3 870	2,0
Høyanger	0,0	0,5	0,5	0,0	5 500	2,0
Malvik	2,0	2,0	1,0	4,0	6 100	3,0
Ringsaker	1,0	1,0	0,5	2,0	8 750	2,0
Sandnes	0,0	1,5	0,5	0,0	3 075	2,5
Trondheim	0,5	0,5	0,5	0,0	3 500	2,5
Åfjord	0,0	0,0	0,5	0,5	3 500	1,0
Vektet snitt	0,6	0,6	0,6	0,5	5 643	2,0

Kilde: Probas beregninger basert på case-undersøkelsene

Tabell 8-2 viser beregnede kostnader per mottaker som får aktivitetsvilkår i dag. Beregningen bygger på data fra Tabell 8-1 og en antatt timekostnad for NAV-ansatte på kr. 583. I vedlegg 2 gjør vi rede for hvordan vi er kommet fram til denne timekostnaden.

Eventuell saksbehandlingskostnad knyttet til å gi unntak fra aktivitetsplikt er inkludert i vedtakskostnaden med ny lov. Kostnadstallene for tiltak i Sandnes og

Trondheim er et veiet gjennomsnitt av kostnadene for kommunalt tiltak, statlig tiltak (er lik null for kommunen) og forsterket oppfølging utenfor tiltak.

Ved kostnadsberegning av tiltak har vi forutsatt andre kostnader (husleie, mat, transport, mv.) tilsvarende 28 prosent av lønnskostnadene. Dette er basert på informasjon fra fire av kommunene¹².

Kolonnen nest lengst til høyre i Tabell 8-2 viser sum per mottaker som får aktivitetsvilkår, mens kolonnen lengst til høyre viser kostnaden ved aktivitetsvilkår for 100 nye mottakere, uavhengig av om de faktisk får slike vilkår. Andelen som får aktivitetsvilkår er en viktig årsak til forskjeller i kostnadene per 100 nye mottakere.

Tabell 8-2: Beregnet kostnad ved aktivitetskrav i dag

	Kostnad aktivitetsvilkår i dag, per deltaker				Per 100 nye
	Vedtak	Oppfølging	Tiltak	Sum	
Drammen	583	583	8 300	9 466	104 131
Fana	0	-2 333	15 400	13 067	627 220
Fjell	0	0	12 000	12 000	360 000
Hjelmeland	292	0	7 740	8 032	401 581
Høyanger	0	0	11 000	11 000	154 000
Malvik	1 166	6 999	9 150	17 315	346 304
Ringsaker	583	2 333	8 750	11 666	116 661
Sandnes	0	0	7 687	7 687	153 731
Trondheim	292	0	8 750	9 042	72 333
Åfjord	0	292	3 500	3 792	75 832
Vektet gjennomsnitt	326	508	9 047	9 882	163 300

Kilde: Probas beregninger basert på case-undersøkelsen

Tabell 8-3 viser beregnede kostnader etter iverksettelsen av den nye loven. Også disse beregningene bygger på data i Tabell 8-1. Tilkostnader per deltaker per måned er antatt å holde seg uendret fra i dag.

Tre av kommunene/bydelene, Fana, Fjell og Hjelmeland, mener at de allerede oppfyller lovens krav og at loven ikke vil påvirke deres ressursbruk i nevneverdig grad.

¹² Fjell, Fana, Malvik og Ringsaker

Kostnadene per 100 nye sosialhjelpsmottakere varierer fra nær 117 000 kr. i Åfjord til vel 627 000 kr. i Fana.

Åfjord skiller seg ut ved å ha lave tiltakskostnader og har dessuten forventninger om relativt lavt omfang på bruk av aktivitetsplikt. Fana ligger nest høyest både når det gjelder bruk av aktivitetsplikt og tiltakskostnader.

Veksten i kostnader per 100 nye mottakere er i hovedsak drevet av anslagene for andelene av mottakerne som vil få aktivitetsvilkår. Beregningene gir relativt moderate utslag i kostnadene per mottaker som får aktivitetsplikt (vekst på maksimalt 23 prosent).

Tabellene viser at mesteparten av kostnadene er knyttet til tiltakene. Videre er det store forskjeller i kostnadene per deltaker i dag, og disse forventes i hovedsak å vedvare etter lovendringen. Regnet per deltaker, er det relativt moderate endringer som følge av lovendringen.

Tabell 8-3: Beregnet kostnad ved aktivitetsplikt med ny lov

	Kostnad per mottaker med aktivitetsvilkår				Per 100 nye mottakere	Vekst fra i dag
	Vedtak	Oppfølging	Tiltak	Sum		
Drammen	2 068	583	8 300	10 951	240 923	131 %
Fana	0	-2 333	15 400	13 067	627 220	0 %
Fjell	0	0	12 000	12 000	360 000	0 %
Hjelmeland	292	0	7 740	8 032	401 581	0 %
Høyanger	1 166	0	11 000	12 166	304 161	98 %
Malvik	2 704	6 999	9 150	18 853	518 452	50 %
Ringsaker	1 413	2 333	8 750	12 496	324 899	178 %
Sandnes	1 312	0	7 687	8 999	359 953	134 %
Trondheim	897	0	8 750	9 647	313 536	333 %
Åfjord	875	292	3 500	4 666	116 661	54 %
Vektet gjennomsnitt	1 248	508	9 047	10 804	335 068	105 %

Kilde: Probas beregninger basert på case-undersøkelsen

Tabell 8-4 oppsummerer kostnadene knyttet til aktivitetsvilkår beregnet per 100 nye sosialhjelpsmottakere før og etter lovendringen. I denne beregningen tar vi også hensyn til forskjeller og endringer i andelen av de 100 som får aktivitetsvilkår.

Tabell 8-4: Kostnad per 100 nye sosialhjelpsmottakere. Tusen kroner

	I dag	Med ny lov
Drammen	104	241
Fana	627	627
Fjell	360	360
Hjelmeland	402	402
Høyanger	154	304
Malvik	346	393
Ringsaker	117	325
Sandnes	142	337
Trondheim	72	314
Åfjord	76	117

Kilde: Probas beregninger basert på case-undersøkelsen

Fana ligger høyest i kostnader både i dag og med ny lov. Dette reflekterer at Fana har nest høyest andel med aktivitetsvilkår, samtidig som bydelen har noe høyere kostnader per deltaker enn gjennomsnittet. Trondheim har lav andel i dag, men (vi) forventer sterk vekst. Åfjord ligger lavest i kostnader per deltaker, noe som gjør at de kommer ut med lavest kostnad per 100 deltakere med ny lov.

Blant case-kommunene er det tre som har færre enn 5 000 innbyggere: Hjelmeland, Høyanger og Åfjord. Det er ingen tendens til at disse har høyere kostnader per innbygger enn de større kommunene. Felles for disse kommunene er at de bruker arbeidspraksis i kommunen som tiltak, noe som kan gjennomføres med moderat ressursbruk. Disse kommunene ser imidlertid behov for å styrke ressursbruken til koordinering hvis omfanget av aktivitetsvilkår øker. Denne økningen kan gi økte tiltakskostnader per deltakermåned, mens vi har forutsatt uendrede kostnader per deltakermåned.

Vekter man kostnadene i kommunene med antall sosialhjelpsmottakere i kommunene/bydelene, får vi et gjennomsnitt på kr. 163 000 i dag og kr. 335 000 med ny lov. Det er ikke rimelig å bruke dagens kostnadsnivå i case-kommunene som grunnlag for å lage et nasjonalt anslag. Disse kommunene er ikke ment å være representative. De er valgt fordi de bruker aktivitetsvilkår relativt hyppig eller har lagt planer for dette.

Derimot kan anslaget for kostnadsnivået i case-kommunene etter innføring av ny lov antas å være rimelig representativt. Riktignok er små kommuner underrepresentert blant case-kommunene, men våre beregninger tyder ikke på at små kommuner har et annet kostnadsbilde på dette område enn større kommuner.

Beregning basert på spørreundersøkelsen

Spørsmålene i undersøkelsen var utformet slik at svarene kunne brukes direkte til å anslå tidsbruk og andre kostnader ved aktivitetsvilkår i dag og etter at den nye loven er trådt i kraft. Svarene som er brukt som grunnlag for beregningen er gjengitt i kapitlene 2, 3 og 4. Videre er de oppsummert i Tabell 8-5.

Tabell 8-5: Forutsetninger brukt i kostnadsberegninger basert på spørreundersøkelsen

	I dag	Med ny lov
Andel av kommunene om har aktivitetsplikt (%)	69,6	100
Andel av mottakerne med vilkår (%)	35,8	45,7
Andel av mottakerne med aktivitetsvilkår som får vilkår om tiltak (%)	82,4	88,0
<i>Herav (%):</i>		
Kommunale tiltak	30,9	56,7
Ekstern arrangør	8,7	16,0
Statlig tiltak	42,8	78,5
<i>Kostnad tiltak, per deltakermåned</i>		
Kommunalt	8 599	8 599
Ekstern arrangør	10 131	10 131
<i>Varighet tiltak (måned)</i>		
Kommunalt	3,9	3,9
Ekstern arrangør	5,2	5,2
Må opprette nytt tiltak (%)		87,1
<i>Mertid (sammenlignet med mottaker uten aktivitetsvilkår i dag). Timer</i>		
Vedtak	1,1	2,3
Oppfølging	3,9	7,3

Kilde: Spørreundersøkelsen

Vi har brukt gjennomsnittet for hvert av de relevante spørsmålene direkte i våre beregninger. Vi har vurdert å lage anslag for ulike segmenter hver for seg, gjerne etter størrelse, men kan ikke se klare tendenser til at kostnadsnivået samvarierer sterkt med størrelsen på kommunene. Det er imidlertid en klar tendens til at små kommuner i dag bruker aktivitetsvilkår vesentlig mindre enn

store kommuner. De små kommunene vil derfor også få særlig sterk (brutto) kostnadsvekst knyttet til aktivitetsvilkår.

Variasjonen mellom kommunene er enda større i spørreundersøkelsen enn i case-undersøkelsen, og det er vanskelig å tro at spriket i hovedsak skyldes forskjeller i forholdene i kommunene. Snarere er det nærliggende å tro at variasjonen for en stor del skyldes forskjeller i forståelsen av det nye regelverket.

Tabell 8-6 viser beregnede kostnader per 100 sosialhjelpsmottakere som får aktivitetsvilkår.

Tabell 8-6: Kostnadsanslag basert på spørreundersøkelsen. Per mottaker med aktivitetsvilkår

	I dag	Med nye lov
Vedtak	160	833
Oppfølging	567	2 011
Tiltak	3 724	9 311
Sum	4 451	12 155

Kilde: Probas beregninger basert på spørreundersøkelsen

Mens spørreundersøkelsen indikerer en vekst i kostnadene per sosialhjelpsmottaker med aktivitetsvilkår på 172 prosent, anslår case-kommunene en vekst på 105 prosent. En viktig forskjell er at de som svarer på spørreundersøkelsen, anslår sterk vekst i bruk av tiltak blant de som får aktivitetsvilkår.

Basert på spørreundersøkelsen, blir kostnader for aktivitetsvilkår for 100 nye sosialhjelpsmottakere (hvorav ikke alle vil få slike vilkår) om lag kr. 1 215 000 med ny lov, en økning fra kr. 445 000 i dag.

Kostnader til etablering av tiltak og system for aktivitetsvilkår

De kommunene som i dag bruker aktivitetsvilkår, har et betydelig handlingsrom innenfor lovverket. Dette handlingsrommet innebærer at de har måttet lage en strategi for bruk av aktivitetsvilkår med tilhørende retningslinjer, eller lignende for saksbehandlingen samt et opplegg for å gjennomføre tiltak.

Vi har bare begrenset datagrunnlag for å beregne disse kostnadene:

- Bergen har bevilget 2 mill.kr. til hver av 3 bydeler for innføring av aktivitetsplikt pluss dekning av merkostnader de første året. Bevilgningen regnes ikke som tilstrekkelig til å oppfylle den nye lovens krav til aktivitetsvilkår i alle disse bydelene.
- I Fjell har de anslått at de etablerte et opplegg i løpet av 5 møter á 2 timer med 8 deltakere (80 timer). Regner man et tilsvarende timetall til forberedelser, blir samlet ressursbruk 160 timer eller 13 prosent av et årsverk.

- I Ringsaker har de anslått at de brukte et halvt årsverk (nær 650 timer) for å etablere sitt opplegg.

Vi er blitt informert om at Fjell, Drammen, Fredrikstad og enkelte andre kommuner etablerte sine opplegg innenfor den ordinære bevilgningen til sosialhjelp (ytelse pluss forvaltning).

Spørreundersøkelsen tyder som nevnt på at 68 prosent av kommunene bruker aktivitetsvilkår, men vi ser at små kommuner er klart underrepresentert blant de som har svart, og at de små bruker aktivitetsvilkår i langt mindre grad enn store. For eksempel fant vi at mens 40 prosent av kommunene med under 50 sosialhjelpsmottakere (tilsvarende en kommunestørrelse på rundt 3 000 innbyggere) bruker aktivitetsvilkår i dag, er tilsvarende andel 78 prosent blant kommuner med flere enn 200 mottakere.

87 prosent av kommunene svarte at de har behov for å etablere et nytt tiltak når aktivitetsplikten skal gjennomføres.

Hvis vi tar utgangspunkt i tidsbruken vi har antydnet i Fjell, vil etablering i 90 prosent av kommunene koste 46 mill.kr., mens kostnaden blir 170 mill.kr. hvis man antar et halvt årsverk per kommune, slik de anslo i Ringsaker. Disse kostnadene kommer i tillegg til kostnadene beregnet fra spørreundersøkelsen og fra case-kommunene. Ettersom Ringsaker etablerte både et forvaltningsopplegg og selve tiltaket, vil kommuner som allerede bruker aktivitetsplikt trolig kunne klare seg med lavere etableringskostnader.

Oppsummering og drøfting

Vi har brukt kostnad per 100 nye sosialhjelpstilfeller for å beregne kostnadene for alle kommunene samlet. I 2014 var det vel 133 000 sosialhjelpstilfeller. Vi har beregnet at dette tilsvarer om lag 100 000 nye tilfeller¹³. Vi har derfor beregnet kostnadene for alle kommuner ved å multiplisere vårt anslag for 100 tilfeller med 1 000.

Tabell 8-7: Årlige kostnader til aktivitetsvilkår. Mill.kr.

	I dag	Med ny lov
Fra case	152	330
Fra spørreundersøkelsen	434	1 184

Kilde: Probas beregninger

Spørreundersøkelsen gir langt høyere anslag enn casestudien. Selv om casestudien omfatter langt færre kommuner enn spørreundersøkelsen, mener vi det er grunn til å legge størst vekt på anslag fra case-kommunene. Grunnen er at case-kommunene enten har betydelig erfaring med aktivitetsvilkår eller har tenkt nøye gjennom implikasjonene av å stille slike vilkår. Både tilbakemeldinger

¹³ KOSTRA viser alle som mottar sosialhjelp i løpet av året. Noen av disse vil ha startet å motta sosialhjelp året før. Gjennomsnittlig varighet av sosialhjelpstilfeller var 4,9 måneder. Hvis man antar at det er lineær avgang fra sosialhjelp, vil forholdstallet mellom antall nye tilfeller og KOSTRA-tallet bli 0,73. 133 000 mottakere i KOSTRA tilsvarer 97 000 nye tilfeller.

fra respondentene og det store spriket i svarene, tyder på at mange av kommunene har et ganske svakt grunnlag for å tallfeste virkningene av lovendringen.

En stor del av de som får aktivitetsvilkår overføres i dag mer eller mindre umiddelbart til statlige tiltak. Våre beregninger forutsetter at andelen av de som får vilkår om tiltak som får statlig tiltak videreføres. Spørreundersøkelsen tyder på at 16 000 flere sosialhjelpsmottakere vil overføres til statlige tiltak etter at den nye loven er trådt i kraft. Om man forutsetter en varighet av disse tiltakene på 6 måneder, noe vi mener er realistisk, vil dette kreve 8 000 nye plasser. Staten betaler over 15 000 kr. per deltakermåned for aktuelle tiltak (avklaring og oppfølging). Hvis kommunene selv må etablere tilsvarende tiltak, vil dette koste rundt 1 400 mill.kr. totalt. I tillegg kommer at deltakere på kommunale tiltak vil motta sosialhjelp. Regner man kr. 12 000 i sosialhjelp per deltaker, vil dette tilsvare utgifter på 1 150 mill.kr. Hvis disse i stedet overføres til kommunale tiltak med en varighet på 3,9 måneder og en kostnad per deltakermåned på kr. 8 600, blir kostnaden 536 mill.kr. og med sosialhjelpsutgifter på 748 mill.kr. Allerede i dag oppgir 44 prosent av kommunene at mangel på tiltakspenger en viktig årsak til at aktivitetsvilkår ikke brukes oftere (jf. Figur 2-4). Mangel på egnede tiltak eller kapasitet i tiltaksapparatet oppgis som enda viktigere årsaker.

Selv om vi tror at spørreundersøkelsen overvurderer andelen som vil få aktivitetsvilkår og vilkår om tiltak, må tilgangen på statlige plasser og tiltakspenger regnes som en viktig usikkerhet i kommunenes samlede kostnader.

9 Virkning for kommunenes økonomi

Kommunene påføres kostnader i forbindelse med at de stiller arbeidsrettede vilkår overfor sosialhjelpsmottakere, men kommunene vil også få fordeler gjennom redusert bruk av sosialhjelp og økt skatteinntang.

Trolig vil de fleste som får aktivitetsvilkår ha sosialhjelp som hovedinntekt. I denne gruppen var gjennomsnittlig utbetaling per måned kr. 12 000 i 2014. Gjennomsnittlig varighet av sosialhjelpsutbetalingene for alle mottakere var 4,8 måneder, men for de med sosialhjelp som hovedinntekt var varigheten 5,7 måneder.

Hvis man forutsetter at de som får aktivitetsvilkår, får dette umiddelbart, vil varigheten av vilkårene også indikere hvor lenge de mottar sosialhjelp. Målet for kommunene er at ingen som kan være i aktivitet skal gå passivt på sosialhjelp. Dette tilsier at når tiltaket er avsluttet, skal de ikke lenger motta sosialhjelp, men ha arbeidsinntekt eller en statlig velferdsytelse.

I casene våre er gjennomsnittlig varighet av tiltak lik 2,0 måneder. Spørreundersøkelsen tyder på at tiden med vilkår er lengre. Svarene tyder på at kommunale tiltak i gjennomsnitt varer i 3,9 måneder og tiltak av eksterne arrangører 5,2 måneder, men en betydelig andel overføres straks til statlige tiltak, noe som trekker varigheten av tiden på sosialhjelp sterkt ned for alle som får vilkår om deltagelse i tiltak. I spørreundersøkelsen er veiet gjennomsnitt lik 2,0 måneder for alle som får vilkår om tiltak.

I spørreundersøkelsen spurte vi om reduksjon i varigheten av sosialhjelp for de som fikk vilkår om aktivitet. Medianen av svarene var 2 måneder. Vi har brukt dette som forutsetning i beregningene, selv om casene tilsier en sterkere reduksjon.

Hvis ingen hadde gått tilbake til sosialhjelp etter tiltaket, ville reduksjonen i sosialhjelpsutgiftene blitt kr. 12 000 i 2 måneder, dvs. kr. 24 000 per sosialhjelpsmottaker med vilkår.

Beregnet brutto merkostnad per mottaker med aktivitetsvilkår med ny lov er i underkant av kr. 10 000 basert på casene og kr. 26 500 basert på spørreundersøkelsen. Med en brutto innsparing på kr. 24 000 per mottaker, er nettovirkningen dermed usikker (mellom en innsparing på kr. 14 000 og en netto utgift på kr. 2 650).

De fleste som ble intervjuet i case-kommunene eller besvarte spørreundersøkelsen svarte at vilkårsbruk reduserte antall søknader om sosialhjelp. Spørreundersøkelsen tyder på at vilkårsbruk gir en reduksjon på 8,7 prosent i antall søknader. Hvis dette gir et tilsvarende utslag i antall tilfeller og utbetalinger, og disse mottakerne ville hatt sosialhjelp som hovedinntekt, vil

dette redusere antall tilfeller¹⁴ med 11 600 og utbetalingene med om lag 500 mill.kr.

Figur 9-1 oppsummerer beregninger av effektene på kommunenes økonomi. Spørreundersøkelsen indikerer at man kan forvente at utgiftene til gjennomføring av arbeidsrettede vilkår overstiger innsparingen i form av at mottakerne er kortere tid på sosialhjelp. Casestudien tyder derimot på at redusert varighet av sosialhjelpstilfellene som får aktivitetsplikt, alene vil være mer enn tilstrekkelig til å finansiere økt ressursbruk knyttet til vilkårene. Reduksjonen i innstrømning til sosialhjelp vil uansett sikre at kommunene vil tjene på å bruke arbeidsrettede vilkår.

Figur 9-1: Beregning av virkninger for kommunene – forutsetninger og beregnet innsparing per 100 sosialhjelpsmottakere

Forutsetninger:	Case	Spørreundersøkelse
Andel med vilkår	31 %	46 %
Redusert varighet (mnd.)	2	2
Sosialhjelp per måned	12 000	12 000
Kostnad vilkår (per deltaker)	10 804	26 557
Innsparing per 100 mottakere		
Mottakere med arbeidsrettede vilkår	413 993	-116 860
Lavere innstrømning	504 544	504 544
Netto innsparing	918 537	387 684

Kilde: Probas beregninger

I tabellen er det angitt forventet innsparing per 100 mottakere. Det er om lag 97 000 nye sosialhjelpsmottakere i kommunene hvert år. Dette tilsier at innsparingen på landsbasis kan anslås til nær 1 000 ganger beløpene i tabellen, dvs. mellom 900 og 380 mill.kr. per år. Det første året vil det påløpe oppstartskostnader anslått til 46-170 mill.kr. (jf. kapittel 8) som vil redusere den beregnede innsparingen.

Beregningene basert på spørreundersøkelsen bygger på en forutsetning om at om lag 8 000 flere plasser i statlige tiltak blir tilgjengelige for sosialhjelpsmottakere med aktivitetsplikt. Hvis disse plassene ikke blir tilgjengelige og kommunene etablerer tilsvarende tiltak selv, vil dette gi en meget stor kostnad utover det tallene i tabellen viser.

¹⁴ Her beregnet slik det gjøres i Kostra, vs. antall tilfeller med utbetaling i løpet av året, uavhengig av når mottakeren startet å motta sosialhjelp.

Mesteparten av veksten i bruk av tiltak for sosialhjelpsmottakere vil trolig ikke være permanent, men vil være en framskynding gjennom en raskere avklaring. Svært få mottar sosialhjelp permanent over lang tid. På sikt vil en sosialhjelpsmottaker som regel enten bli ufør eller gå over til arbeid eller utdanning, gjerne via et tiltak, og gjerne veksle mellom arbeid og ledighet. Ettersom det er svært få som mottar sosialhjelp over svært lang tid, kan man på lang sikt se på uføretrygd eller arbeid som de eneste hovedinntektskildene før pensjonsalder. Aktivitetsvilkår vil dermed også på sikt gi færre uføre.

I statsbudsjettet for 2016 har regjeringen foreslått å øke antall statlige tiltaksplasser med 3 250 sammenlignet med anslått faktisk nivå i 2015. Av disse er 1 000 plasser reservert ungdom. Disse plassene vil kunne brukes for personer som søker om eller har mottatt sosialhjelp. Økningen i antall tiltaksplasser er imidlertid begrunnet med en forventet vekst i arbeidsledigheten, og det vil også være andre grupper som vil ha fylle opp de nye plassene. Antall nye plasser vil ikke kunne ta unna den behovsøkningen som spørreundersøkelsen vår antyder (8 000 plasser fordelt på 16 000 deltakere). Vi mener at dette anslaget trolig er for høyt, og lite realistisk som en varig økning i behov for tiltaksplasser som følge av aktivitetsplikt. Likevel tilsier tallene at mangel på statlige plasser utgjør en betydelig risiko i gjennomføring av aktivitetsplikt. Risikoen kan slå ut i svak gjennomføringsgrad, dårlig kvalitet eller høye kostnader for kommunene.

Videre tror vi at noen av forutsetningene vi har brukt over, overdriver de positive virkningene av aktivitetsvilkår:

- Kommunene vil neppe klare å få alle som bør ha aktivitetsvilkår over på aktivitet fra første dag
- Noen av dem som har hatt aktivitetsvilkår, vil komme tilbake som sosialhjelpsmottakere ganske raskt etter at aktivitetsperioden er avsluttet
- En del kommuner bruker i dag aktivitetsplikt kun eller i hovedsak bare overfor unge mottakere. Når disse utvider bruken til eldre kan både vektlegging av ulike typer vilkår og aktiviteter og virkningen for varighet av sosialhjelpstilfellene bli svakere enn for unge

På den andre siden framstår den lange varigheten på tiltak som oppgis i spørreundersøkelsen som lite troverdig. I tillegg kommer at de som etter hvert kommer i arbeid, vil få høyere inntekt, betale mer skatt og få færre behovsprøvde ytelser fra kommunen. Dessuten tyder forskning på at bruk av velferdsytelser har en slags "smitteeffekt" i form av at hvis én ekstra person starter å motta velferdsytelser, øker dette sannsynligheten for at andre i samme familie og nærområde også skal begynne å motta slike ytelser¹⁵. På lang sikt kan bruk av aktivitetsvilkår dermed gi positive ringvirkninger i form av redusert tilstrømning til velferdsytelser.

Vi mener det er overveiende sannsynlig at kommunene på sikt vil tjene på å bruke vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakere. I tillegg kommer at sosialhjelpsmottakerne selv trolig får en bedre livssituasjon. På kort sikt kan

¹⁵ Markussen, S. & K. Røed (2012): "Social Insurance Networks", IZA Discussion paper no 6446

mangel på statlige tiltaksplasser føre til at aktivitetsplikten ikke oppfylles eller at kommunene påføres en netto kostnadsvekst.

Vedlegg 1: Referanser

Card, David, Jochen Kluge, and Andrea Weber. "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis*." *The Economic Journal* 120.548 (2010): F452-F477.

Hernæs, Erik, m.fl. (2015) Can Welfare Conditionality Combat High School Dropout? <https://www.frisch.uio.no/docs/PDF/welfare-conditionality.pdf>

Kluge, Jochen. "The effectiveness of European active labor market programs." *Labour Economics* 17.6 (2010): 904-918.

Markussen, Simen & Knut Røed (2012): "Social Insurance Networks", IZA Discussion paper no 6446

Markussen, S. & K. Røed (2014). "The Impacts of Vocational Rehabilitation". IZA DP No. 7892

Markussen, Simen og Knut Røed. "Leaving Poverty Behind?" Kommer i *American Economic Journal: Economic Policy*

Oslo kommunes hørings svar til høring – plikt til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk sosialhjelp. Brev av 2.9.2014. https://www.regjeringen.no/contentassets/483f8241d65d4572824aa5d0f334fc5b/m_oslo_aktivitetsplikt.pdf

Proba-rapport 2012-07 Samfunnsøkonomisk analyse av Ny sjanse

Proba-rapport 2013-09 "Kommunenes praksis for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp"

Prop. 39L (2014-2015) Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven

St.prp.nr.1 (2015-2016) Nasjonalbudsjettet Arbeids- og sosialdepartementet

Vedlegg 2: Noen sentrale forutsetninger

Beregning av antall nye vedtak

Vi forutsetter at gjennomsnittlig varighet av sosialhjelpstilfellene er fire måneder og at avgangen fra sosialhjelp er lineær over tid. Hvis avgangen fra sosialhjelp er 17 prosent per måned blir gjennomsnittlig varighet fire måneder. Vi har forutsatt en slik avgangsprofil. Hvis det er 100 nye mottakere hver måned, vil det med denne avgangen være 1 650 som mottar sosialhjelp i løpet av et år. Det er dette tallet som oppgis i KOSTRA. Vi har beregnet antall nye sosialhjelpstilfeller som $1\ 200/1\ 650=73\%$ av tall fra KOSTRA for antall sosialhjelpsmottakere.

Lønnskostnader

Mye av informasjonen om ressursbruk er i form av tidsbruk. Vi har omregnet dette til kostnad regnet i kroner.

NAV oppgir sin årsrapport for 2014 at lønnskostnadene per årsverk var kr. 636 300. Dette gjelder kun for statlig ansatte. Trolig er kommunalt ansatte noe lavere lønnet. NAV lønnskostnader inkluderer ikke pensjonskostnader. SSBs¹⁶ tall for kommuneregnskap viser at i perioden 2010-14 utgjorde kommunenes pensjonsutgifter i gjennomsnitt 8,6 prosent av lønnskostnadene utenom pensjon. Disse regnskapstallene er basert på betalte premier. I samme periode ble det akkumulert en underbalanse i kommunenes pensjonssystemer, og påløpte pensjonsforpliktelser lå dermed en del høyere. Bruker vi likevel NAVs lønnsnivå og betalte pensjonspremier, får vi en årslønnskostnad på kr. 692 000.

Kommunene har i mange tilfeller oppgitt ressursbruk i et timetall. Når man skal beregne lønnskostnadene per time, må man ta hensyn til sykefravær samt tid som går med til opplæring, fellesaktiviteter og annet utenfor kjerneoppgavene. SSBs sykefraværstatistikk¹⁷ viser at sykefraværet i kommuneforvaltning ligger i overkant av 6 prosent. En tidsbruksundersøkelse i NAV fra 2013¹⁸ tyder på at de ansatte brukte om lag ¼ av arbeidstiden på interne oppgaver. I tillegg kommer fravær. Vi har på bakgrunn av dette anslått at arbeid med kjerneoppgaver tilsvarer 70 prosent av arbeidstiden (utenom ferier). SSB oppgir at i offentlig sektor tilsvarer et årsverk om lag 1695 arbeidstimer. Vi får da en årsværkskostnad på kr. 692 000 fordelt på 1 185 arbeidstimer og en lønnskostnad per time på kr 583 kroner. I tillegg kommer "overhead" (ledelse, lokaler, IKT, mv.). I forbindelse med en (foreløpig upublisert)

¹⁶ tabell 05065: Kommune, detaljerte regnskapstall, driftsregnskapet funksjonsfordelt

¹⁷ Tabell: 09040: Sykefravær for arbeidstakere, etter kjønn, næring (SN2007) og sektor (prosent)

¹⁸ http://mm.aftenposten.no/2014/01/22-nav/Ressurskartlegging_NAV_2013.pdf

samfunnsøkonomisk analyse av IMDig¹⁹ fant Devoteam og Proba at ett veilederårsverk i IMDi økte kostnadene med om lag 1 mill.kr. Dette inkluderer "overhead". Fordeler man dette beløpet av 1 185 arbeidstimer, får man 843 kr. per time.

Beholdning, nye tilfeller og KOSTRA-tall

I case-kommunene har vi fått informasjon om antall som i dag har aktivitetskrav eller nøkkeltall for dette i form av andeler.

For å aggregere opp til nasjonalt nivå, har vi brukt KOSTRA-tall for antall sosialhjelpsmottakere i kommunen. I KOSTRA vises det antall som har mottatt sosialhjelp i løpet av året. Dette er høyere enn antall nye tildelinger; noen av de som har mottatt sosialhjelp i løpet av et år gjorde dette på grunnlag av tildeling i et tidligere år. Vårt inntrykk er at kommunene, bortsett når de skal sammenligne seg med andre, ikke fokuserer på antall sosialhjelpstilfeller målt slik det gjøres i KOSTRA, men enten på antall nye sosialhjelpstilfeller i løpet av året eller på antall som mottar sosialhjelp på et gitt tidspunkt. For å kunne bruke KOSTRA-tallene til å aggregere opp, må vi derfor anslå hvor forholdstall mellom antall nye tilfeller, gjennomsnittlig beholdning og KOSTRA-tallene (antall som mottar sosialhjelp i løpet av et år).

Når man studerer andeler, er det viktig å skille mellom andel av henholdsvis beholdning og nye mottakere. Grunnen er at varighet av sosialhjelpstilfellene trolig er kortere for de som får aktivitetsvilkår enn de som unntas. Dette gjør at de med aktivitetsvilkår utgjør en lavere andel av beholdningen enn av antall nye tildelinger av sosialhjelp.

I vedlegget gjengir vi hvordan vi har gått fram for å anslå antall nye vedtak på bakgrunn av KOSTRA-tall. Beregningen indikerer at nye tilfeller tilsvarer 79 prosent av KOSTRAS tall for antall mottakere i løpet av et år og at gjennomsnittsbeholdning blir 44 prosent av antall nye tilfeller. Med en innstrømning på 100 nye tilfeller per måned, blir det 1 528 sosialhjelpstilfeller per år og en gjennomsnittsbeholdning på 528. Beregningen forutsetter bl.a. at gjennomsnittlig varighet av sosialhjelpstilfeller er 4,8 måneder (tilsvarende gjennomsnittlig varighet på landsbasis).

¹⁹ Nytt IKT-system i IMDi

