

Thomas Lorentzen

Kunnskapsstatus for sosialhjelpsforskningen



Thomas Lorentzen

Kunnskapsstatus for sosialhjelpsforskningen

© Fafo 2007

ISBN 978-82-7422-600-5

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Mimsy Møller / Dagsavisen / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	4
1 Forskning på sosialhjelpsdynamikk	5
1.1 Innledning.....	5
1.2 Hva dynamisk sosialhjelpsforskning kan fortelle oss	6
1.3 Avhengighetsdebatten	8
1.4 Aktiviseringspolitikk.....	9
2 Hvor lenge varer sosialhjelpen?	11
2.1 Sosialhjelpsvarighet: En illustrasjon med et tenkt eksempel	11
2.2 Sosialhjelpsvarighet i Norge	15
2.3 Noen konkluderende betraktninger.....	18
3 Effektene av tiltak	21
3.1 Generelt om data og metode.....	22
3.2 Resultater fra tre effektevalueringstudier	23
3.3 Erfaringer fra en kvalitativ studie	26
3.4 Diskusjon.....	27
3.5 Politiske implikasjoner	29
4 Sosialhjelpsmottakeres løpebaner.....	33
4.1 Sosialhjelpsløpebaner og overgang til arbeid.....	35
4.2 Helserelaterte trygdeytelser	38
4.3 Inntektsutvikling hos sosialhjelpsmottakere	39
4.4 Unge sosialhjelpsmottakeres tilpasning i voksen alder	41
4.5 Sosialhjelp og etniske minoriteter	42
5 Sosialhjelpsmottakeres levekår	43
5.1 Sosialhjelpsmottakeres helse og funksjonsevne	43
5.2 Langtidsmottakeres økonomi	45
5.3 Langtidsmottakeres opplevelse av egen situasjon	46
5.4 Oppsummering av sosialhjelpsmottakernes levekår	47
6 Politiske og teoretiske implikasjoner	49
6.1 Kunnskapsbehov for fremtiden	51
Litteratur	53

Forord

De siste to tiårene har vi opplevd en sterk vekst i det jeg har valgt å kalle forskning på sosialhjelpsdynamikk. Her til lands er denne utviklingen hjulpet frem av den rike tilgangen norsk forskning har til registerbaserte data. I denne rapporten forsøker jeg å sammenfatte de to siste tiårs forskning på sosialhjelpsdynamikk i Norge. Rapporten dekker både kvalitative og kvantitative forskningsbidrag.

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet. Flere av bidragene er hentet fra min egen doktoravhandling *Social Assistance Dynamics in Norway* (Fafo-rapport 546). Denne ble skrevet mens jeg jobbet på Fafo tilknyttet Senter for studier av fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon (Fami).

Jeg vil gjerne takke Unni B. Grebstad ved Sosial- og helsedirektoratet og Tone Fløtten ved Fafo for gode innspill underveis i prosessen. Særlig vil jeg takke Espen Dahl som har medvirket i skrivingen av kapittel 3. Kapittelet baserer seg på en artikkel trykket i *Søkelys på Arbeidslivet* nummer 2, 2007. Takk også til redaksjonen i *Søkelys på Arbeidslivet* for å tillate meg å bruke en bearbeidet versjon av artikkelen.

Bergen, august 2007
Thomas Lorentzen

1 Forskning på sosialhjelpsdynamikk

1.1 Innledning

Sosialhjelpen har vært gjenstand for flere politiske utspill de siste årene. Særlig har søke-lyset vært rettet mot langtidsmottak av sosialhjelp. Langvarig mottak av sosialhjelp blir sett på som en stor utfordring for den norske velferdsstaten. Enkelte kritikere hevder sågar at sosialhjelpsmottak har blitt en permanent livsstil for mange av mottakerne. Dette fenomenet kalles her for *sosialhjelpsavhengighet*. Politikere og forskere forsøker å finne årsakene til avhengighetsproblemet på flere ulike nivåer. I noen tilfeller hevdes det at velferdsytelsene er for sjenerøse, og at styresmaktene på den måten skaper sosialhjelpsavhengighet. Andre velger å forklare problemet med å fokusere på mottakerne og manglende normative føringer.

I denne rapporten presenteres norske forskningsbidrag som belyser tidsdimensjonen ved sosialhjelpsmottak. Bidragene er i hovedsak hentet fra doktoravhandlingen *Social assistance dynamics in Norway* (Lorentzen 2006b), men også fra andre vitenskapelige publiseringer. Hensikten med å forfatte en oppsummeringsrapport er å gjøre denne typen forskning tilgjengelig for et bredere publikum, styresmaktene og de som utformer politikken. Bakgrunnen for dette er at forskning på sosialhjelpsdynamikk er avgjørende for hvordan sosialhjelpsmottak blir definert som et sosialt problem, både blant politikere og i forskerstanden. Problemdefinisjoner av og oppfatninger om sosialhjelpen danner i sin tur basis for politikkutforming.

Rapporten utfordrer på flere vis det rådende synet på sosialhjelpsvarighet og troen på aktiviseringspolitikk. Langtidsmottak av sosialhjelp blir her til lands sett på som et stort og omfattende problem. Vi viser her at problemets størrelse nok kan justeres ned i forhold til tidligere anslag. Myndighetenes strategi i møtet med langtidsmottakerne har vært aktivisering av mottakerne. Optimismen knyttet til denne strategien er stor, og store ressurser er plassert i tiltak rettet mot langtidsmottakere av sosialhjelp. Gjennomgangen av forskningen på dette området gir ikke grunn til ubetinget optimisme. Tvert imot demonstreres det at tiltakssatsingens målgruppe faller utenfor flere av tiltakene.

Rapporten innledes med en presentasjon av hva den dynamiske sosialhjelpsforskningen tilfører i forhold til tradisjonelle tilnærminger som benytter tverrsnitts-

data. Deretter går vi inn på debatten knyttet til sosialhjelpsavhengighet og satsingen på aktiviseringstiltak som viktigste virkemiddel i kampen mot langtidsmottak.

I rapportens andre del presenteres studier som tar for seg sosialhjelpens varighet. Her demonstrerer rapporten hvordan utvalgs- og måletekniske valg har ført til et rådende bilde av sosialhjelpen som overdriver omfanget av langtidsmottak. Etter dette presenteres forskningsresultater som viser sosialhjelpsvarighet i Norge. Rapportens andre del avsluttes med noen konkluderende diskusjoner om hvorvidt sosialhjelpen fungerer hensiktsmessig.

Rapportens tredje del er en gjennomgang av resultater fra evalueringer av aktive arbeidsmarkedstiltak rettet mot sosialhjelpsmottakere. Hvilke deltakere blir rekrutterte, og hvilke effekter finner man som resultat av tiltakene? Avslutningsvis følger en diskusjon om hvorvidt arbeidslinjens suksesskriterier, som er direkte knyttet til arbeid og selvberging, er realistiske for sosialhjelpsmottakerne som står lengst fra arbeidslivet.

I rapportens fjerde del samles forskning om sosialhjelpsmottakeres løpebaner. Her trekkes det frem forskning som belyser karrierene til sosialhjelpsmottakere i arbeidslivet og trygdesystemet. Kapittelet innledes med nye forskningsresultater som gir et innblikk i sosialhjelpsmottakeres veier ut av sosialhjelpen. Deretter presenteres enkeltstudier som belyser ett eller flere elementer av sosialhjelpsmottakeres løpebaner.

Femte del av rapporten gir et innblikk i sosialhjelpsmottakeres levekår, basert på både kvalitative og kvantitative studier.

Rapporten avsluttes med en drøfting av noen teoretiske og politiske implikasjoner basert på kunnskapsstatusen på området.

1.2 Hva dynamisk sosialhjelpsforskning kan fortelle oss

Studiet av tidsdimensjonen ved sosialhjelpsmottak kan gi ny forståelse av sosialhjelpens virkemåte. Dette kan illustreres ved hjelp av et eksempel hvor man fokuserer på to imaginære land – land X og Y. Man har ikke noen informasjon om *sosialhjelpsvarighet* i disse landene, men det foreligger informasjon om *hvor mange* som mottar sosialhjelp på gitte tidspunkt. Basert på denne informasjonen kan man forestille seg at begge land har 1 prosent av befolkningen på sosialhjelp. Styresmaktene i begge land kan ut fra dette fastslå at en svært lav andel av befolkningen har økonomiske problemer, og at de sosialpolitiske virkemidlene som er iverksatt, fungerer hensiktsmessig. En naturlig reaksjon kan i så fall være at begge land beholder nåværende politiske virkemidler for bekjempelse av fattigdom og sosialhjelpsmottak.

I en situasjon der man har tilgang til longitudinelle sosialhjelpsdata, kan bildet forandre seg fundamentalt.¹ I et slikt tilfelle kan en forestille seg at longitudinelle data avdekker at land X har en svært omskiftelig sosialhjelpspopulasjon (jf. Leisering og Leibfried 1999 sine begreper om temporalisering og demokratisering av fattigdommen), mens land Y har en helt stabil sosialhjelpspopulasjon. Dette vil ikke kunne avdekkes ved hjelp av tverrsnittdata, da slike data kun kan dokumentere hvor mange som mottar sosialhjelp på gitte tidspunkt. Man kan videre tenke seg at sosialhjelpen i land X er demokratisk fordelt mellom innbyggerne – alle risikerer på et eller annet tidspunkt å motta sosialhjelp. Man har her både høy innstrømming til og utstrømming fra sosialhjelp. Motsatt har land Y en helt stabil sosialhjelpspopulasjon der sosialhjelp går i arv fra en generasjon til den neste. Situasjonen i sistnevnte land vil være preget av minimal innstrømming til og utstrømming fra sosialhjelp. Et slikt overdrevet eksempel understreker betydningen av å studere innstrømming til og utstrømming fra sosialhjelp, det som kalles sosialhjelpsdynamikk.

Eksempelet er satt på spissen, og man finner ikke samme rendyrkede tilfeller i det virkelige liv. Sosialhjelpsmottakere er i Norge en heterogen gruppe som står overfor flere ulike problemer. Noen møter multiple barrierer på arbeidsmarkedet, mens andre kun mottar sosialhjelp i en kort periode for å demme opp for kortvarige økonomiske problemer. Likevel vet man at sosialhjelpsvarigheten, og med den sosialhjelpspopulasjonen, varierer fra land til land og fra velferdssystem til velferdssystem (Saraceno 2002). Informasjon om sosialhjelpsvarighet kan på denne måten si mye om arbeidsmarkedet og velferdssystemet som omgir mottakerne, og like viktig, hvorvidt sosialhjelpen fungerer etter hensikten. Her i Norge er sosialhjelpen ment som en midlertidig ytelse. Varighetsanalyser vil derfor kunne si om sosialhjelpen er i takt med de utfordringene samfunnet står overfor.

I de to situasjonene beskrevet over, vil sosialhjelpsmottaket i de to tenkte landene være av svært forskjellig art, ha ulike årsaker og sannsynligvis også måtte møtes med forskjellige virkemidler. I tilfellet der langtidsmottak er dominerende, vil det være naturlig å rette oppmerksomheten mot hvordan ressursene i samfunnet er fordelt mellom innbyggerne. Løsningen på problemet er derfor ikke nødvendigvis å finne på individnivå, men kanskje heller på samfunnsnivå. Aktuelle politiske virkemidler kan være knyttet til omfordeling av ressurser til de utsatte gruppene i form av utdanningsmuligheter, utjevning av kjønnsforskjeller eller innføring av høyere minimumslønninger. Politiske virkemidler inspirert av økonomisk insentivtankegang vil kanskje også rettes mot støttens sjenerøsitet og på den måten motvirke manglende arbeidsinsentiver hos mottakerne. Motsatt vil man i tilfeller der sosialhjelpen er altoverveiende kortvarig, ikke ha behov for store strukturelle endringer. Sosialhjelpen fungerer i slike tilfeller

¹ Longitudinelle data er data som inneholder oppdatert informasjon om de samme enhetene over en tidsperiode.

som en kortvarig økonomisk ytelse der fokus bør være på at ytelsen avhjelper faktiske økonomiske problemer over en kort periode.

Målet med denne rapporten er først og fremst å beskrive situasjonen for sosialhjelpsmottakere i Norge, men også å drøfte hvilke utfordringer sosialhjelpen står overfor. Er sosialhjelpen en midlertidig ytelse slik den er tiltenkt, og er de politiske virkemidlene i tråd med de faktiske utfordringene? I nyere studier av sosialhjelpsmottak anvendes longitudinelle data, noe som gjør det mulig å beskrive disse elementene mer presist enn tidligere forskning har tillatt.

1.3 Avhengighetsdebatten

Oppmerksomheten rundt varighet av sosialhjelpsmottak har hatt flere praktiske konsekvenser for politikkutforming. I mange tilfeller blir oppmerksomheten rundt varighet koplet sammen med politiske virkemidler som har som målsetning å forhindre langtidsmottak. I praktisk politikk har dette gitt flere ulike utslag. Her finner man for eksempel land som USA, der frykten for langtidsmottak har ledet til tidsbegrensede ytelser (Walker og Leisering 1998). Man finner også elementer av dette i Norge, hvor NAV-reformen vil lede til innføring av tidsbegrenset kvalifiseringsstøtte i tillegg til den ordinære sosialhjelpen (St.meld. nr. 9 2006–2007).

Selv om det amerikanske og det norske velferdssystemet på ingen måte tilhører samme type velferdsregime, har enkelte utviklingstrekk i sosialhjelpssystemet visse fellestrekk.² Begge land har ifølge Lødemel og Trickey (2001) et sterkt politisk fokus på å forhindre sosialhjelpsavhengighet. Norske styresmakter har i tråd med dette derfor utviklet politiske virkemidler som er ment å motvirke at sosialhjelpen fanger mottakerne i rollen som sosialhjelpsavhengige (St.meld. nr. 6 2002–2003, St.meld. nr. 9 2006–2007). Det viktigste politiske virkemiddelet for å forhindre langtidsmottak av sosialhjelp er aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Styresmaktene utviser en sterk tro på at aktiviseringstiltak kan hjelpe sosialhjelpsmottakerne tilbake til arbeidslivet (St.meld. nr. 50 1998–1999, inst.S. nr. 222 1998–1999, St.meld. nr. 9 2006–2007). Vi skal vende tilbake til den praktiske utformingen av denne politikken i rapportens neste del.

Frykten for sosialhjelpsavhengighet har tradisjonelt vært begrenset til land med minimalistiske velferdsordninger, og særlig til USA (se Mead 1986, Murray 1984). Avhengighetsfrykten baserer seg på oppfatningen om at velferdsytelser fanger individer som mottakere, enten som et resultat av økonomiske insentiver, eller på grunn av endrede individuelle normer og referanserammer. Resultatet er en forestilling om at

² Et velferdsregime er en samlebetegnelse på velferdsstater som tilbyr samme type velferdsordninger og velferdstjenester.

lange perioder med sosialhjelpsmottak minsker sjansen for at man forlater sosialhjelpen (Contini og Negri 2005).

Det er umulig å peke på en enkelt årsak når man skal forklare hvordan denne tankegangen har fått innpass i norsk politikk. På den ene siden påvirker noen faktorer velferdssystemet fra utsiden. Globalisering og aldrende befolkning utgjør utfordringer i form av økte utgifter til velferdsytelser, noe som i sin tur kan lede til et behov for å kutte i utgiftsnivået. På den andre siden påvirker noen faktorer også velferdssystemet på innsiden. Det er for eksempel flere økonomer som påpeker farene ved at velferdsytelsene er for sjenerøse. Ifølge Lindbeck (2002) kan sjenerøse velferdsytelser over tid lede til endrede normer blant velferdsmottakerne. I tråd med klassisk økonomisk insentivtenkning frykter Lindbeck at arbeid blir et mindre attraktivt alternativ enn stønadsmottak når ytelsesnivået er høyt.

Interessen for individuelle sosialhjelpsmottakere forekommer også i en mer moralistisk versjon som vektlegger avvikende normer og verdier hos mottakerne. De fremste eksponentene for denne retningen finner man i USA (se Mead 1986), men det finnes også paralleller i norsk politikk. Arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hansen har blant annet oppfordret sosialhjelpsmottakere i Norge til å «komme seg opp om morgenen». Samme minister uttalte i en lederartikkel i Fredrikstad Blad (25. februar 2006) at løsningen for sosialhjelpsmottakere ikke ligger i økt stønadsnivå, men i å utvikle stønadsmottakernes evner og muligheter til å arbeide.

Samlet kan man derfor si at interessen for sosialhjelpsavhengighet kan være et resultat av faktorer som spenner fra rent økonomiske begrunnelser til mer moralistiske faktorer som begrunnes i behovet for å motvirke misbruk av ytelsen (Leisering og Leibfried 1999).

1.4 Aktiviseringspolitikk

Myndighetenes fremste redskap for å unngå avhengighetsproblematikk i sosialhjelpen er aktiviseringspolitikk. Det politiske søkelyset på aktiv arbeidsmarkedspolitikk er en del av en felles utvikling i flere europeiske land. Hvinden et al. (2001) hevder at utviklingen er et uttrykk for en felles frykt for passive sosialhjelpsmottakere. Resultatet er at sosialpolitikken har gått gjennom en endring der fokus nå er rettet mot aktiv interven-sjon, der man tidligere hadde passive trygdeytelser (Hvinden et al. 2001).

Et annet uttrykk for denne felles utviklingen er strengere regulering av trygderet-tigheter og trygdemottak. Flere hevder at inngangskriteriene til ulike trygdeytelser har blitt strengere, at det blir stilt krav til aktivisering / tiltak hos mottakerne, og ikke minst at det blir stilt begrensninger ved hvor lenge man kan motta en ytelse (Gilbert 2002, Lødemel og Trickey 2001). Sett under ett har det altså vært en sosialpolitisk

forskyvning fra utbetaling av passive ytelser til at mottakerens rettigheter i sterkere grad skal balanseres i form av plikter (Hvinden et al. 2001, Lødemel og Trickey 2001). Aktiviseringspolitikken er på denne måten en arena der trygdemottakerne utfører sine plikter i bytte mot rettighetene de mottar i form av økonomiske ytelser.

Det er verdt å merke seg at aktiviseringspolitikken har lange tradisjoner i Skandinavia, og særlig i Sverige og Norge (Wilensky 1992, Lindqvist og Marklund 1995, Drøpping et al. 1999). Den skandinaviske arbeidsmarkedspolitikken har hvilt på to ulike begrunnelser, der den første handler om enkeltindividet, mens den andre er relatert til samfunnet. Individbaserte begrunnelser argumenterer med viktigheten av arbeid for å forhindre uønskede erfaringer og opplevelser knyttet til arbeidsledighet. De samfunnsbaserte begrunnelsene dreier seg om betydningen av at alle bidrar for å redusere presset på velferdsstaten (Lødemel og Trickey 2001).

Selv om norsk politikk i lang tid har vektlagt betydningen av aktivisering, er det relativt nytt i norsk kontekst å rette oppmerksomheten mot de svakeste gruppene. Ifølge flere offentlige dokumenter fremstilles det å hjelpe mottakerne tilbake til arbeidslivet via arbeidsmarkedstiltak som det mest effektive virkemiddelet tilgjengelig (St.meld. nr. 50 1998–1999, Innst.S. nr. 222 1999–2000, St.meld. nr. 9 2006–2007). En interessant dreining av politikken er utviklingen av det som i USA kalles «workfare»-programmer, som i denne rapporten kalles «arbeidsplikt-tiltak». Denne typen tiltak er et klart uttrykk for den økte vektleggingen av rettigheter og plikter som har funnet sted i norsk sosialpolitikk de senere årene. Samme tendens kommer til uttrykk i «Arbeid, velferd og inkluderingsmeldingen» (St.meld. nr. 9 2006–2007), hvor de nye kvalifiseringsprogrammene inneholder sterke elementer av forpliktelser i bytte mot økonomiske rettigheter.

2 Hvor lenge varer sosialhjelpen?

Norske styresmakter har, på samme måte som styresmaktene i andre europeiske land, kunngjort at sosialpolitikken skal være kunnskapsbasert (St.meld. nr. 6 2002–2003). Studier av sosialhjelpens varighet kan derfor være svært nyttige for å kartlegge hvilke utfordringer styresmaktene står overfor, og på denne måten fungere som grunnlag for politikkutforming.

Det er klare eksempler på at dynamiske studier av sosialhjelp allerede er retningsgivende for faktisk politikkutforming. I «Arbeid, velferd og inkluderingsmeldingen» begrunnes behovet for en forsterket innsats mot langtidsmottakere av sosialhjelp med henvisninger til tallmateriale som viser at andelen langtidsmottakere er over 50 prosent av sosialhjelpspopulasjonen (St.meld. nr. 9 2006–2007). Tallmaterialet som ligger til grunn for betraktningene om langtidsmottakets omfang, er blant annet hentet fra SSBs analyser av registerbaserte sosialhjelpsdata (se Dahl et al. 2006). Dynamiske analyser av sosialhjelpens varighet har således en sterk indirekte innvirkning på politikkutforming.

Her er det påfallende at verken premissleverandører eller styresmaktene er oppmerksomme på hvordan tilsynelatende enkle valg når det gjelder måle- og utvalgstekniske prosedyrer, påvirker resultatene man får, og derfor også problemdefinisjon og politikkutforming. I utgangspunktet kan det høres ut som en uproblematisk sak å måle mottakets varighet, men faktum er at ulike fremgangsmåter vil kunne gi svært ulike resultater og dermed i sin tur være retningsgivende for svært ulike politiske virkemidler.

2.1 Sosialhjelpsvarighet: En illustrasjon med et tenkt eksempel

Man kan tenke seg en situasjon på et sosialkontor hvor de aller fleste som kommer innom, kun har behov for kortvarig hjelp. Hvis man som observatør kommer tilbake tre måneder senere for å lete etter klientene man traff forrige gang, vil sannsynligheten for å treffe en av langtidsklientene være langt større enn å treffe en av korttidsklientene. Denne tilnærmingen tilsvarer SSBs fremgangsmåte når de undersøker langtidsmottakere (6 måneder) av sosialhjelp (Dahl et al. 2006). Her er utgangspunktet alle som mottok sosialhjelp i 2004, og SSB måler deretter varigheten tilbake til 1998. Dette

medfører, som illustrert i Dahl og Lorentzen (2003), en overrepresentasjon av langtidsmottakere i materialet. Fenomenet er illustrert med et eksempel.

I tabell 1 er det konstruert en tenkt sosialhjelpspopulasjon på ni personer, der varigheten er målt med tidsenhet kalt t. Varigheten strekker seg således fra t1–t12. For å unngå å komplisere presentasjonen tas det ikke hensyn til sosialhjelpsforløp som løper ved inngangen til observasjonsperioden, eller etter at observasjonsperioden er avsluttet. Det tas altså ikke hensyn til om vedkommende er mottaker allerede før observasjonsperioden starter (såkalt venstresensurering), eller om vedkommende fortsetter som sosialhjelpsmottaket etter at observasjonsperioden er over (såkalt høyresensurering). Eksempelen illustrerer hvor utslagsgivende utvalgspopulasjonen er for den registrerte varigheten.

Tabell 1 Varigheten til alle sosialhjelpsforløp i perioden t1–t12

Person	Start	Slutt	Varighet
ID 1	t11	t12	2
ID 2	t1	t2	2
ID 3	t1	t6	6
ID 4	t6	t12	6
ID 5	t9	t10	2
ID 6	t7	t8	2
ID 7	t1	t12	12
ID 8	t3	t4	2
ID 9	t5	t6	2

I eksempelet er det ni personer med sosialhjelpsforløp som er jevnt fordelt over tidsperioden, seks personer med varighet 2 tidsenheter, to personer med varighet 6 tidsenheter, og én person med varighet 12 tidsenheter.

- Gjennomsnittlig varighet er her: $36 \text{ (tidsenheter)} / 9 \text{ (personer)} = 4$

Dersom grensen for langtidsmottak settes ved 6 tidsenheter, er tre av ni langtidsklienter, noe som tilsvarer 33,3 prosent av utvalget. Som sagt over vil en slik fremgangsmåte registrere alle sosialhjelpsperioder i perioden t1–t12, men ikke gi informasjon om løpende sosialhjelpsperioder før t1 og sosialhjelpsperioder som varer ut over t12.

I tabell 2 er utgangspunktet et tilbakeskuende design som tilsvarer fremgangsmåten i SSBs studie av langtidsmottakere. Populasjonen er her alle som mottar sosialhjelp i t12. Denne gruppen blir fulgt retrospektivt fra t12 til t1.

Vi står igjen med tre personer som alle har sosialhjelpsmottak som strekker seg inn i t12. Denne utvalgsmåten vil på samme måte som i tabell 1 inneholde både venstre- og

Tabell 2 Alle løpende sosialhjelpsforløp ved t12. Varighet fra t12–t1.

Person	Start	Slutt	Varighet
ID 1	T11	t12	2
ID 4	T6	t12	6
ID 7	T1	t12	12

høyresensurerte forløp, men vil i tillegg ekskludere flere av forløpene i observasjonsperioden.

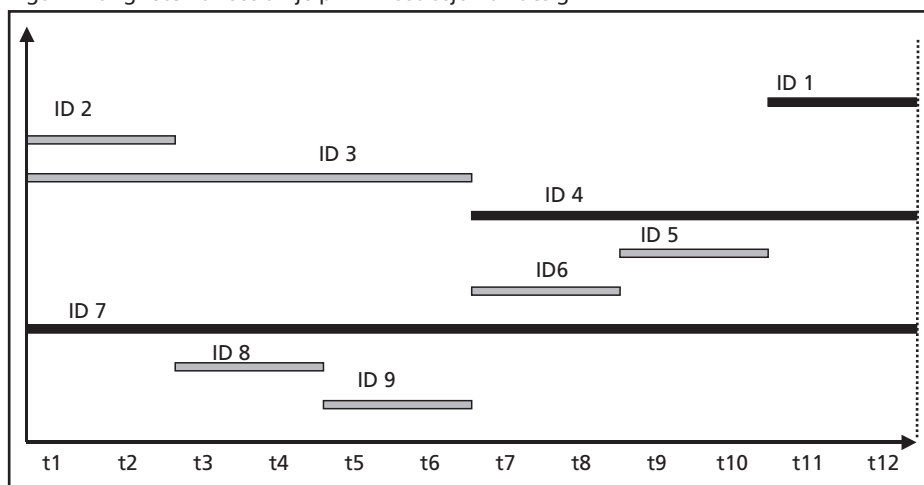
Tilsvarende som for tabell 1 kan gjennomsnittlig varighet beregnes:

- Gjennomsnittlig varighet er her $20/3 = 6,7$.

Med samme grense for langtidsmottak som i eksempel 1, er to av tre langtidsklienter i eksempel 2, noe som tilsvarer 66,7 prosent av utvalgspopulasjonen. Dette designet vil utelate alle som ikke mottar sosialhjelp i t12, *noe som innebærer at korttidsklientene blir systematisk utelatt*. Eksempelet er forenklet en del i forhold til designet i Dahl et al. (2006), men illustrerer likevel svakhetene ved tilnærmingen.

Varighetseksempelet er illustrert i figur 1, der alle mottaksperiodene i tidsrommet t1–t12 er tegnet inn. Figur 1 viser tydelig hvordan kortvarige perioder med sosialhjelp blir systematisk utelatt når man benytter et retrospektivt design.

Figur 1 Varigheten av sosialhjelp: En illustrasjon av design



* Grå linjer illustrerer sosialhjelpsforløp som utelates ved å benytte et retrospektivt (tilbakeskuende) design.

** Sorte linjer illustrerer forløp som inkluderes ved et retrospektivt design.

De sorte linjene illustrerer sosialhjelpsforløp som blir registrert med et tilbakeskuende design, mens de grå illustrerer sosialhjelpsforløp som blir utelatt. Hele fem av seks kortvarige forløp blir således utelatt av rent utvalgstekniske årsaker, én av to mellomlange blir registrert, mens alle (1) langvarige forløp blir registrert. Det kommer tydelig frem at jo lengre forløpene er, dess større er sannsynligheten for at forløpene blir registrert ved et tilbakeskuende design.³ *Utvalgsriteriet som ligger til grunn for deler av tallmaterialet til «Arbeid, velferd og inkluderingsmeldingen» (St.meld. nr. 9 2006–2007), ekskluderer derfor per definisjon målgruppen for sosialhjelp – mennesker med midlertidige økonomiske problemer.*

Hva er så den korrekte fremgangsmåten når en skal måle varigheten av sosialhjelpsmottak? Det finnes ingen fasitsvar, men det er viktig å være oppmerksom på at tilsynelatende enkle valg og avgrensinger kan gi store utslag for resultatene og dermed for faktisk politikktutforming. I de fleste tilfeller anbefales likevel at man tar utgangspunkt i et design der man inkluderer alle sosialhjelpsforløp i observasjonsperioden. Bane og Ellwood (1994) hevder i denne sammenhengen at man bør unngå analyser av ufullstendige sosialhjelpsforløp, eller det som tidligere er beskrevet som venstre- og høyresensurering, da dette kan gi et feilaktig bilde av sosialhjelpsdynamikk. Ved å ta utgangspunkt i førstegangsmottakere unngås deler av dette problemet. Varigheten måles på denne måten fra første dagen med sosialhjelpsmottak. Et slikt design gjør det mulig å følge sosialhjelpsforløp fra starten av en «sosialhjelpskarriere», og det gir en bedre forståelse av de dynamiske prosessene som er involvert ved sosialhjelpsmottak – både for de som blir langtidsklienter, og de som blir korttidsklienter. Rapporten gir eksempler på hvordan dette gir seg utslag i praksis i kapittel 2.2.

Hvis man som forsker skal dra noen hypotetiske politiske implikasjoner fra disse eksemplene, kan det være nærliggende å se tilbake til avsnitt 1.1, hvor vi presenterte mulige årsaker til sosialhjelpsmottak i et samfunn med utelukkende langtidsmottakere av sosialhjelp og et med utelukkende korttidsmottakere. Her kom vi frem til at i det første tilfellet bør man se nærmere på strukturelle problemer, og gjerne sosialhjelpssystemet i seg selv. Amerikanske politikere har for eksempel vært opptatt av insentivfeller som ligger innbakt i sosialhjelpssystemet (Wilson 1997). Insentivfeller betegner her forestillingen om at gunstige trygdeytelser «fanger» mottakeren i trygdesystemet.

Motsatt trenger man i det andre tilfellet ikke fokusere på insentivfeller, siden sosialhjelpsmottak utelukkende er kortvarig. Her kan man isteden se nærmere på om støtten er av en tilstrekkelig størrelse for å avhjelpe kortvarige økonomiske problemer.

Vårt hypotetiske eksempel viser at nesten 67 prosent av sosialhjelpsmottakerne er langtidsklienter. SSB konkluderer med at det tilsvarende tallet for Norge er 52 prosent

³ Det hele blir ytterligere komplisert av at enkelte mottakere har flere etterfølgende sosialhjelpsperioder. Vi henviser til Dahl og Lorentzen (2003) for flere detaljer om dette.

(Dahl et al. 2006). Dersom sosialhjelpen er ment som en kortvarig ytelse, har man i både det tenkte tilfellet, og i Norge, helt klart et forbedringspotensial.

Saken stiller seg litt annerledes når vi i tabell 1 inkluderer alle sosialhjelpsforløp, også de korte. Da er bare 33 prosent av sosialhjelpsmottakerne i eksempelet langtidsmottakere. Sett på denne måten kan det derfor være fristende å si at sosialhjelpen i vårt hypotetiske eksempel fungerer etter hensikten. Det foreligger dessverre ikke analyser av den reelle situasjonen i Norge som lar seg sammenlikne direkte med eksempelet vårt.

Hvordan skal man så se slike vurderinger i lys av den sterke innsatsen som er rettet mot langtidsmottakere? Stortinget viser stor interesse for gruppen av langtidsmottakere, og mange av virkemidlene som er utviklet for sosialhjelpen, er rettet mot langtidsmottakerne (St.meld. nr. 9 2006–2007). Vi vil her gå gjennom og problematisere en del statistiske analyser av sosialhjelpens varighet. Bare slik kan man peke på utfordringene som styresmaktene står overfor når det gjelder sosialhjelpen.

2.2 Sosialhjelpsvarighet i Norge

Den offisielle oppfatningen av at Norge har et problem med et høyt antall langtidsmottakere av sosialhjelp, har dukket opp flere ganger i løpet av de siste ti årene. Mot slutten av 90-tallet ble langtidsmottakere av sosialhjelp pekt ut som en av de viktigste målgruppene for sosialpolitikken (St.meld. nr. 50 1998–1999, Inst. S. nr. 222 1999–2000). Fokuset på langtidsmottak av sosialhjelp er også sterk i «Arbeid, velferd og inkluderingsmeldingen», der langtidsmottakere av sosialhjelp er målgruppen for den nye kvalifiseringsstøtten (St.meld. nr. 9 2006–2007).

Allerede i 1999 fastslo Statistisk sentralbyrå at gjennomsnittlig tid på sosialhjelp i Norge var 23 måneder (Osmunddalen 1999). Osmunddalen (1999) studerte alle som mottok sosialhjelp i 1993 og 1996. Selv om det bare var tre år mellom de to kohortene, var situasjonen i 1993 preget av en sterk nedgangskonjunktur, mens situasjonen i 1996 var preget av oppgangstider på arbeidsmarkedet. Osmunddalen benyttet samme metodologiske design som Dahl et al. (2006) benytter, altså et retrospektivt design basert på et helt kohort med sosialhjelpsmottakere. Begge kohortene dekket en periode som strakk seg syv år tilbake i tid. Bare i løpet av de tre årene mellom 1993 og 1996 hadde gjennomsnittlig total varighet i måneder økt fra 19 til 23 måneder. Disse tallene baserer seg på summen av alle sosialhjelpsperioder tilbakeskuende over to syvårsperioder. Osmunddalen (1999) fant også at gruppen som mottok sosialhjelp i maksimalt 61–84 måneder, hadde økt fra fem til åtte prosent av populasjonen.

Det er ikke urimelig at de som mottar sosialhjelp i økonomiske oppgangsperioder, står lengre fra arbeidsmarkedet enn de som mottar sosialhjelp i nedgangsperioder. Forskjellen mellom de to kohortene kan skyldes sammensetningen av sosialhjelps-

klientellet, og ikke generelle endringer i folks holdninger og bruk av sosialhjelp. På samme måten som i illustrasjonen i kapittel 2.1 vil Osmunddalens design selektere ut en stor andel av korttidsmottakerne. Studien har på den måten virket til å befeste bildet av at langtidsmottak av sosialhjelp er et omfattende problem.

SSBs analyse av langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp (Dahl et al. 2006) bekrefter funnene til Osmunddalen (1999). Analysene er som tidligere kommentert utført med et tilbakeskuende design der 2004 var utgangsåret. Personene som inngår i analysen, mottok alle økonomisk sosialhjelp i 2004. Denne gruppen utgjorde nesten 129 300 bosatte personer, der 52 prosent eller nesten 67 800 personer var langtidsmottakere. Langtidsmottakerne er i studien definert som personer som har minst én sammenhengende stønadperiode av minst seks måneders varighet i løpet av årene 1998–2004. Dahl et al. (2006) viser at langtidsmottakerne i perioden 1998–2004 i gjennomsnitt har 6,4 stønadperioder per person, og langtidsmottakerne har i gjennomsnitt vært inne i sosialhjelpsordningen i 35 måneder. Osmunddalen (1999) fant at fra 1993 til 1996 var gjennomsnittlig stønadstid økt med fire måneder. Dahl et al. (2006) finner ikke en tilsvarende økning fra 1996 til 2004. Dette styrker hypotesen om at varighetsøkningen som fant sted mellom 1993 og 1996, var et resultat av konjunktursvingninger og økt arbeidsledighet. Studien viser også at det er flere menn enn kvinner som mottar sosialhjelp. Kjønnforskjellen i sosialhjelpsmottak er spesielt stor for personer med lang stønadstid. Sosialhjelpsmottakere som er bosatt i Oslo og Bergen, har også gjennomsnittlig noe lengre stønadstid enn sosialhjelpsmottakere som er bosatt i landet for øvrig. Nesten 32 100 førstegangsinnvandrere mottok sosialhjelp i 2004. Disse personene utgjør 25 prosent av alle sosialhjelpsmottakere og 12 prosent av alle førstegenerasjonsinnvandrere som er 18 år og over. Andelen langtidsmottakere er betydelig høyere blant førstegenerasjonsinnvandrere som mottar sosialhjelp, enn blant alle sosialhjelpsmottakere, henholdsvis 68 prosent mot 52 prosent.

Her er det interessant å merke seg at Nervik (1997) flere år tidligere avdekket et helt annet bilde når det gjelder sosialhjelpens varighet. Nervik (1997) studerte unge, enslige og arbeidsledige sosialhjelpsmottakere i Bergen. Nervik tok utgangspunkt i en gruppe førstegangsmottakere som ble fulgt over en treårsperiode. I tillegg til at dette ikke var en retrospektiv studie, skiller studien seg fra ovennevnte ved at Nervik tok utgangspunkt i en gruppe førstegangsmottakere. En innvending mot studien er at Nervik ikke tok høyde for tilbakevendingsproblematikken. Analysene fulgte således mottakerne gjennom deres første møte med sosialhjelpen. Nerviks design ligger nært opp til designet i Dahl og Lorentzen (2003a). Studien avdekket at hele 42 prosent av mottakerne hadde forlatt sosialhjelpen innen to måneder, og 68 prosent hadde forlatt sosialhjelpen etter et halvt år. Etter 14 måneder var det bare tolv prosent av mottakerne som fortsatt var igjen i sosialhjelpssystemet. Gjennomsnittlig mottakstid for første periode med sosialhjelp var 5,6 måneder.

I Dahl og Lorentzen (2003a) går forfatterne systematisk til verks for å undersøke sosialhjelpens varighet. Ved hjelp av ulike populasjoner, ulike design og ulike måleredskaper belyser studien hvordan metodologiske valg er avgjørende for de faktiske resultatene. Utgangspunktet for analysene er 1995-kohorten av sosialhjelpsmottakere i Norge, totalt 160 000 personer. Disse følges på ulike måter fra 1992 til utgangen av 1999, noe som tillater en direkte sammenlikning av resultater som er utført i tråd med SSBs retrospektive studier (Dahl et al. 2006, Osmunddalen 1999) og Nerviks (1997) prospektive studie.

I første omgang presenteres tall som er basert på et tilbakeskuende design, det vil si at utgangspunktet er alle som mottok sosialhjelp i 1995. Disse følges i perioden 1992 til 1995. Første linje i tabell 3 presenterer summen av alle episoder med sosialhjelp i perioden, mens andre linje viser lengden på den første sosialhjelpsepisoden som løp ved inngangen til 1995. Observasjonsperioden er langt kortere enn i Osmunddalen (1997) og Dahl et al. (2006), men studiens design er ellers identisk. De to neste linjene i tabellen demonstrerer varigheten hvis man tar utgangspunkt i et fremoverskuende design der utgangspunktet er førstegangsmottakere. Linje tre beskriver alle episoder med sosialhjelp i perioden 1995–1999 for førstegangsmottakere. Linje fire viser lengden på første episode med sosialhjelp for førstegangsmottakere. Fjerde linje er derfor analog med Nerviks (1997) studie og unngår flere av problemene som er knyttet til overrepresentasjon av langtidsmottakere som hefter ved studiene.

Tabell 3 gir flere viktige innsikter. For det første er målet på sentraltendens avgjørende for resultatet.⁴ I alle tilfeller er gjennomsnittlig varighet høyere enn medianverdien. Medianen er den verdien som deler en fordeling i to. Medianmålet er derfor langt mindre sensitiv for skjeve fordelinger enn gjennomsnittsmålet. I tabell 3 er det et lite antall langtidsmottakere som bidrar til å trekke gjennomsnittet opp.

Tabell 3 Sosialhjelpens varighet

Type utvalg og måling:	Median	Gjennomsnitt	Avsluttet etter 12 mnd	Populasjonsstørrelse
Tilbakeskuende, alle episoder, tre år	12	16	53 %	154 232
Tilbakeskuende, første episode, tre år	2	6	89 %	154 232
Fremoverskuende, førstegangsmottakere, alle episoder, fem år	5	11	72 %	37 053
Fremoverskuende, førstegangsmottakere, første episode, fem år	2	4	94 %	37 053

Kilde: Dahl og Lorentzen (2003a)

⁴Fellesbetegnelse på statistiske mål som beskriver hovedtendensen i en frekvensfordeling. Det finnes tre slike mål: Modus er frekvensfordelingens hyppigst forekommende verdi; medianen er verdien til de(n) enhet(er) som deler en ordnet fordeling i to like store deler, og aritmetisk gjennomsnitt er summen av alle enhetenes verdi dividert på antall enheter (Korsnes et al. 1997).

For det andre er det klart at målene som illustrerer varigheten av flere episoder med sosialhjelp (linje 1 og 3), gir lengre varigheter enn målingene for én episode. Dette betyr i praksis at flere av mottakerne mottar sosialhjelp flere ganger i løpet av observasjonsperioden. Blant førstegangsmottakerne er det hele 64 prosent som mottar sosialhjelp mer enn én gang i perioden 1995–1999 (Dahl og Lorentzen 2003a). Tallet er nok enda høyere i det tilbakeskuende designet.

For det tredje er kanskje det mest iøynefallende ved analysene, i tråd med eksempelet i tabell 1 og 2, at sosialhjelpsvarigheten, både for én episode og for alle episodene samlet, er lengre for det tilbakeskuende enn det fremoverskuende førstegangsdesignet. Dette til tross for at svært mange av episodene i det tilbakeskuende designet ennå løper ved sluttdatoen, samt at observasjonsperioden her er kortere enn i det fremoverskuende designet. I praksis betyr dette at dersom vi summerer alle episoder tilbakeskuende over tre år fra 1995, så er median varighet 12 måneder (gjennomsnitt 16 måneder). Motsatt er median varighet når vi summerer alle episodene med sosialhjelp fremover for førstegangsmottakerne, 5 måneder (gjennomsnitt 11). Den samlede varigheten er altså over dobbelt så lang når man benytter SSBs fremgangsmåte. Forskjellene er ikke like påfallende når det gjelder måling av første episode. Her er median varighet 2 måneder i begge tilfeller, mens gjennomsnittlig varighet er lengre for det tilbakeskuende designet. Årsaken til dette er nok at svært mange av enkeltepisodene som måles i det tilbakeskuende designet, ikke er avsluttet på måletidspunktet.

Ser vi på andelen av sosialhjelpsepisodene som har en varighet på mindre enn 12 måneder, får vi det samme bildet. Kun 53 prosent av sosialhjelpsmottakerne har samlet mottakstid under ett år med tilbakeskuende design, mens 72 prosent er avsluttet ved det fremoverskuende designet. Dette til tross for at observasjonsperioden i det første tilfellet er to år kortere. Ser vi på én enkelt episode, avslutter 94 prosent av førstegangsmottakerne innen ett år. Tilsvarende er 89 prosent for det tilbakeskuende designet.

2.3 Noen konkluderende betraktninger

Kunnskap om sosialhjelpens tidsmessige dimensjon kan fortelle oss hvilke utfordringer et samfunn står overfor, men også hvor løsningene ligger. I tillegg til å gi oss informasjon om hvor mange sosialhjelpsmottakere det finnes på ulike tidspunkt, kan dynamiske studier fortelle oss hva som leder inn i en sosialhjelpskarriere, og hva som leder ut. Dette er en mer optimistisk måte å håndtere fattigdomsproblemer på, siden den peker mot løsninger like mye som den peker på problemer. Dynamiske analyser kan hjelpe oss med å stille mer presise diagnoser.

Mye taler for at styresmakter og ledende premissleverandører har gitt et noe ensidig bilde av sosialhjelpen, og at man ved en slik vinkling legger uforholdsmessig mye vekt på

problemer knyttet til langtidsmottak. Dette er uten tvil en gruppe det er viktig å rette søkelyset mot, men i en overordnet diskusjon av sosialhjelpssystemet og sosialhjelpens virkemåte er det viktig å få frem hele bildet.

Etter vår mening har det vært for lite fokusert på at sosialhjelpen i de fleste tilfeller er en kortvarig ytelse slik den er tiltenkt. Den store interessen for mottakernes rettigheter og plikter, som er ment som en løsning på problemet med at mottakerne blir sittende fast i systemet (se St.meld. nr. 9 2006–2007), er ikke nødvendigvis treffende for den store majoriteten av korttidsmottakere. For denne gruppen vil det viktigste være at støtten er av en tilstrekkelig størrelse slik at kortvarige økonomiske problemer kan avhjelpes.

Tiltakssatsingen og introduksjonen av kvalifiseringsprogrammer er delvis et resultat av den store interessen for langtidsmottakere av sosialhjelp. I kapittel 3 ser vi nærmere på evalueringer som har vurdert effektene av tiltak rettet mot sosialhjelpsmottakere. Dette er relevant når forventningene til satsingen på tiltak og aktivisering skal vurderes.

3 Effektene av tiltak⁵

De nordiske velferdsstatene har i en årrekke vært kjent for sin aktive arbeidsmarkeds-politikk, herunder arbeidsmarkedstiltak, for vanlige arbeidsledige. Internasjonale organer som OECD og EU har sågar anbefalt andre land å følge det nordiske eksempelet og iverksette en slik politikk (Lødemel og Trickey 2001: 13–14). I løpet av de senere årene har flere nordiske land fulgt opp denne «suksessen» ved å utvikle og å tilby arbeidsrettede tiltak til grupper som står lengre fra arbeidsmarkedet enn ordinære arbeidsledige. Eksempler er rusmiddelbrukere, «fattige» og mottakere av sosialhjelp. Interessen for aktivisering er del av en internasjonal trend når det gjelder tenkning omkring sosialhjelpsmottakere. (Deacon 2002, Gilbert og Van Voorhis 2001, Gilbert 2002, Lødemel og Trickey 2001). Trenden innebærer et skifte av hvor oppmerksomheten rettes, fra passive trygdeytelser til aktivitetsorienterte programmer, ofte ledsaget av vilkår om å delta. Skiftende norske regjeringer har demonstrert stor tro på at aktive tiltak vil ha positiv effekt på sysselsetting og inntekt for vanskeligstilte grupper, og dermed også bidra til å redusere fattigdommen. Følgende uttalelser fra myndigheter og politikere illustrerer dette: «[...] kvalifiseringstiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp [...] viser svært gode resultater». (Sosialkomiteen Innst.S.nr. 222, 1998–1999: 66). «[...] tiltakene som er satt inn mot fattigdom [er] effektive» (Arbeids- og sosialminister Dagfinn Høybråten, Dagsavisen 9.september 2004).

Den sittende rødgrønne regjeringen ser ikke annerledes på disse spørsmålene. Et sentralt virkemiddel i den nye «Arbeid, velferd og inkluderingsmeldingen» (St.meld. nr.9 2006–2007) er økte aktivitetskrav for tilståelse av stønad. Dette gjelder i særlig grad for sosialhjelpsmottakere, hvor velferdskontrakter skal bli et sentralt virkemiddel innenfor den nye arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). En velferdskontrakt er en gjensidig forpliktende relasjon som skal gi *rettigheter* i form av økonomisk sikkerhet, forutsigbarhet og individuelt tilpassede tiltak og oppfølging (St.meld. nr. 9 2006–2007). For brukeren medfører en velferdskontrakt et sett med *plikter*, for eksempel i form av deltakelse i tiltak som skal forhindre passivt stønadsmottak (St.meld. nr. 9 2006–2007).

⁵ Store deler av dette kapittelet er basert på en artikkel til «Søkelys på arbeidslivet» nr. 2, 2007. Denne artikkelen er skrevet sammen med Espen Dahl, Høgskolen i Oslo. Vi takker Ivar Lødemel, Gruppe for inkluderende velferd, Høgskolen i Oslo og Søkelysets anonyme konsulent for konstruktive kommentarer til et tidligere utkast til dette arbeidet.

Det foreligger en rekke effektevalueringer av aktive arbeidsmarkedsprogrammer for vanlige arbeidsledige (Hamre og Bråthen 2006, Raaum og Røed 2002, Raaum et al. 2002a, Raaum et al. 2002b). Mange av disse studiene viser positive effekter på yrkesaktivitet og arbeidsinntekt. Det er imidlertid langt færre effektevalueringer av tiltak rettet mot vanskeligstilte grupper som sosialhjelpsmottakere. Funnene i de få som er utført, er nylig summert opp i flere ferske kunnskapsoversikter (Dale-Olsen og Schøne 2006, Husabø og Nervik 2006, St.meld. nr. 9 (2006–2007), Steiro et al. 2006). Mye verdifull kunnskap er kommet frem gjennom disse oppsummeringene. Imidlertid er forfatterne av oversiktene svært varsomme med å trekke bastante konklusjoner på grunnlag av de studier som foreligger. Steiro et al. (2006: 24) fremholder for eksempel: «Vi har funnet tre norske studier som viser resultater av hvordan det har gått med de gruppene som er undersøkt. Men vi kan ikke vite om det er selve arbeidsmarkedstiltaket som gjør at de er i arbeid eller ikke.» Husabø og Nervik (2006: 74) formulerer det slik: «I denne gjennomgangen av litteraturen på feltet har vi vist at tiltaka sannsynligvis har høgst ulike verknader for ulike brukergrupper [...] Vi kan altså ikkje svare eintydig kva for tiltak som verkar på bakgrunn av dagens kunnskapsstatus.»

Vi mener imidlertid at konklusjonene i foreliggende kunnskapsoversikter kan skjerpes og nyanseres noe og dermed også bli mer politisk relevante. For å kunne gjøre dette må man vurdere effekter, eller mangel på det samme, dels i lys av seleksjon av deltakere og dels i lys av programmenes innhold og innretting. Som utgangspunkt for slike kritiske betraktninger vil vi redegjøre for noen funn i våre egne empiriske effektstudier av tiltak rettet mot sosialhjelpsmottakere. Spesielt er vi opptatt av om programmene bidrar til større grad av økonomisk selvhjelpenhet gjennom yrkesdeltakelse og arbeidsinntekt, og om slike effekter eventuelt varierer med målgruppe og tiltakstype.

3.1 Generelt om data og metode

Analysene nedenfor bygger på koplede registerdata over nær sagt alle som mottok sosialhjelp i 1995, det vil si om lag 155 000 sosialhjelpsmottakere. Om lag 160 000 mottok sosialhjelp dette året, men 5000 (3 prosent) lot seg ikke kople.

Med unntak av den første evalueringen (Dahl 2003, se nedenfor) tar tiltaks-evalueringene utgangspunkt i hele tiltakspopulasjonen på de aktuelle tiltakene. Sosialhjelpspopulasjonen følges her fra og med 1992 til utgangen av 1999. Vi har sett på effekter av tiltak der det er satt vilkår om deltakelse, i første rekke i kommunal regi (Dahl 2003), på effekter av ulike tiltakskjeder som ble tilbudt av daværende Aetat (Lorentzen og Dahl 2005), og på Aetats sysselsettingstiltak og kvalifiseringstiltak, og hvordan de virker for ulike grupper av sosialhjelpsmottakere (Dahl og Lorentzen 2005). I disse tre

studiene har vi alt i alt tatt for oss tolv ulike grupper av tiltak: Den første analyserer én type tiltak, den andre analyserer ni typer, og den tredje to typer (se tabell 1).

For å håndtere uobserverbare egenskaper ved sosialhjelpsmottakerne (uobserverbar heterogenitet) i Dahl (2003) ble to ulike seleksjonsmodeller anvendt, Heckmans tostegs modell og Manskis «maximum score»-modell.⁶ Det styrker konklusjonene at de to fremgangsmåtene gir samme resultater. I Dahl og Lorentzen (2005) og Lorentzen og Dahl (2005) har vi benyttet matchingsdesign basert på beregning av «tilbøyelighets-skårer». Alle analysene beregner gjennomsnittseffekter ved deltakelse i hver av de studerte tiltakstypene.

Våre funn, betraktninger og tolkninger bygger altså på historiske erfaringer. Overføringsverdien til dagens forhold kan derfor diskuteres. Vi tror imidlertid at disse funnene i det store og hele fremdeles har gyldighet og er relevante for dagens situasjon. I det følgende benyttes betegnelsen Aetat, selv om denne organisasjonen i dag har skiftet navn og er innlemmet i Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV).

3.2 Resultater fra tre effektevalueringstudier

Den første effektevalueringstudien (Dahl 2003) er en analyse av tiltak der det ble stilt vilkår om arbeid etter sosialtjenestelovens § 5.3–2. Tiltaket omfattet 300 deltakere identifisert i 40 kommuner som hadde anvendt denne ordningen i 1995. Sammenlikningsgruppen inkluderte 1560 sosialhjelpsmottakere i samme aldersspenn fra de samme kommunene. Disse hadde ikke deltatt i slike tiltak og var heller ikke registrert i tiltak i regi av Aetat i 1995. I denne analysen var det ingen tiltakseffekt på yrkesdeltaking og arbeidsinntekt verken etter ett år (dvs. i 1996) eller to år (dvs. i 1997). Yrkesdeltaking er målt som yrkesaktivitet av mer enn 180 dagers varighet hvert av årene, og arbeidsinntekt er målt som yrkesinntekt større enn folketrygdens minsteytelse. (Dersom disse variablene operasjonaliseres som kontinuerlige, blir resultatet det samme). Analysen viser imidlertid at, sammenliknet med dem som ikke deltok, er det særlig problembelastede sosialhjelpsmottakere som deltar på denne typen tiltak. Tegn på denne typen negativ seleksjon er indikert ved at de har liten arbeidserfaring, lange sosialhjelpskarrierer, lavere tidligere arbeidsinntekter og sjelden arbeidsinntekt som hovedinntektskilde i det de ble registrert som deltakere. Med andre ord er disse tiltakene åpenbart rettet mot sosialhjelpsmottakere som er spesielt vanskeligstilte, og som befinner seg et stykke fra

⁶ Heckman-modellen forutsetter normalfordelte restledd i en probit-likning som estimerer sannsynligheten for tiltaksdeltakelse, og resultatene er følsomme for brudd på denne forutsetningen. Manskis modell bygger på samme logikk, men forutsetter ikke normalfordelte restledd. I stedet estimerer modellen «maksimumsskårer», en størrelse som maksimerer et veid gjennomsnittlig antall av korrekte prediksjoner for deltakelse i tiltaket.

arbeidsmarkedet. Dette står, som vi skal se, i motsetning til deltakelse på en del andre tiltak, og spesielt tiltak som tilbys av Aetat, og som er rettet mot sosialhjelpsmottakere som er nærmere arbeidsmarkedet.

Den andre effektevalueringen (Lorentzen og Dahl 2005) analyserer effektene av ni ulike typer tiltakskjeder i regi av Aetat som er antatt å være spesielt nyttige for vanskeligstilte arbeidssøkere. Disse tiltakene strekker seg gjerne over lengre tid og er derfor både ressurskrevende og kostbare. Konstruksjonen av tiltakskjedene tar utgangspunkt i fire hovedtyper av arbeidsmarkedstiltak: sysselsettingstiltak (for eksempel KAJA), kvalifiseringstiltak (for eksempel AMO-kurs), arbeidstrening og lønnstilskudd. Ulike kombinasjoner av disse arbeidsmarkedstiltakene utgjør de til sammen ni tiltakskjedene som blir evaluert her. Antallet deltakere varierte fra tiltakskjede til tiltakskjede. Ytterpunktene var 43 og 2322 deltakere. Tiltaksdeltakerne blir matchet med sammenlikningsgrupper bestående av deltakere som ikke deltok i tiltak tre år forut for evalueringsperioden, og heller ikke i løpet av de fire til fem årene som inngår i evalueringen.⁷

Sammenliknet med ikke-deltakere øker deltakerne i tiltakskjeder sine arbeidsinntekter og yrkesaktivitet i de påfølgende fire årene. Forskjellene i arbeidsinntekt, det vil si de gjennomsnittlige tiltakseffektene, er opp til 40 000–60 000 kroner per år, men det er store forskjeller tiltakskjedene imellom. Kjeder som kombinerer kvalifisering og arbeidstrening, eller som kombinerer kvalifisering og lønnstilskudd, har sterke positive effekter, mens effekter av kjeder som inneholder sysselsettingstiltak, er ubetydelige. Ytterligere to poenger er verdt å notere her. For det første er det at deltakelse på tiltakskjeder er forbeholdt de få utvalgte: Kun syv prosent av sosialhjelpsmottakerne deltok i kjeder i løpet av 1995. For alle tiltakene fant det sted en klar positiv seleksjon. Her var seleksjon målt som faktisk oppnådd forskjell i arbeidsinntekt mellom sammenlikningsgruppene i hver av tiltakskjedene med resten av sosialhjelpspopulasjonen (tiltaksdeltakerne er holdt helt utenfor). Vi står med andre ord overfor det fenomenet som er kjent som «creaming».⁸

Det andre poenget er at selv om arbeidsinntekten i gjennomsnitt er høyere i tiltaksgruppene enn i sammenlikningsgruppene, er det mange deltakere som ikke oppnår en «anstendig» arbeidsinntekt, det vil si inntekt over folketrygdens minsteytelse. De to største tiltakskjedene omfatter for eksempel 75 prosent av alle kjededeltakerne i 1995. Av disse er det nesten 40 prosent som har en arbeidsinntekt som ikke overstiger folketrygdens minsteytelse fire år etter.

I den tredje effektevalueringen (Dahl og Lorentzen 2005) var spørsmålet: «Hva virker for hvem?» I denne studien har vi studert to omfattende grupper av Aetats

⁷ Matching går i korthet ut på at tiltaksdeltakerne sammenliknes med personer med tilnærmet samme kjennetegn. Forskjellen mellom tiltaksgruppen og sammenlikningsgruppen fremstår da som en ren tiltakseffekt, og ikke som et resultat av deltakernes kjennetegn (seleksjon).

⁸ Creaming er en betegnelse som brukes om positiv seleksjon av tiltaksdeltakere.

arbeidsmarkedstiltak, kvalifiseringstiltak og sysselsettingstiltak, og undersøkt om disse tiltakene virker bedre for enkelte grupper av sosialhjelpsmottakere enn for andre. Antallet deltakere i sysselsettingstiltak var 2269, og i kvalifiseringstiltak deltok 6871. Igjen er det økonomisk selvhjulpenhet, det vil si arbeidsinntekt over de påfølgende fire årene, som studeres. Også denne studien er en matchingsstudie der vi frembringer gjennomsnittlige tiltakseffekter for to ulike tiltakstyper. Sammenlikningsgruppene er også her sosialhjelpsmottakere som ikke deltok i tiltak de tre årene forut for evalueringsperioden, og heller ikke i løpet av evalueringsperioden. Sammenlikningsgruppene er like store som tiltaksgruppene.

Hovedfunnet fra denne studien var at kvalifiseringstiltak gir positive og statistisk sikre effekter på arbeidsinntekten. For sysselsettingstiltak derimot er det ingen effekt for alle deltakerne sett under ett. Sammenliknet med sosialhjelpspopulasjonen generelt foreligger det en kraftig positiv seleksjon av deltakere, «creaming», til både sysselsettingstiltak og kvalifiseringstiltak. Seleksjon til disse to tiltakstypene ble vurdert på samme måte som ovenfor. Innbyrdes mellom de to tiltakene er det forholdsvis små forskjeller når det gjelder seleksjonseffekter. Fraværet av generelle positive effekter av sysselsettingstiltak skjuler imidlertid det faktum at tiltakseffektene er ulike for ulike grupper av deltakere: For gruppen som har middels ressurser og middels problemer, sporer vi en positiv virkning på seinere arbeidsinntekt. Deltakere som er bedre stilt med hensyn til ressurser/problemer, og de som er dårligere stilt i så måte, har faktisk noe lavere arbeidsinntekt enn personer i de respektive sammenlikningsgruppene, men disse effektene er ikke statistisk sikre. Det er overraskende at de best stilte som deltar i dette tiltaket, ikke har noen nytte av det. Dette spesielle funnet kan skyldes at tiltakene låser deltakerne fast på tiltak i en periode der de kunne ha drevet aktivt arbeidssøk («lock in»-effekter), og kan tjene som et eksempel på at «creaming» kan drives for langt og bli kontraproduktivt.

Oppsummering av hovedfunnene i de tre effektevalueringene

I tabell 4 har vi oppsummert hovedfunnene i de tolv tiltaksevalueringene langs to dimensjoner: om seleksjonen til tiltakene var negativ eller positiv, og effektene fortegn og størrelse. Vurderingen av effekter er gjort ut fra sammenlikningsgrupper med samme kjennetegn som tiltaksgruppene, mens vurderingene av seleksjonseffekter er gjort med sosialhjelpspopulasjonen som referansegruppe. Tiltakenes effekter må således vurderes i forhold til målgruppen. Man kan derfor ikke sammenlikne effekter mellom tiltak direkte.

Tabellen gir to viktige lærdommer. For det første er det en sterk positiv seleksjon inn til tiltakene som gir gode resultater. De vellykkete tiltakene rekrutterer først og fremst sosialhjelpsmottakere som har de beste forutsetningene for å lykkes på arbeidsmarkedet. For det andre kan det for disse positivt selekterte se ut til at det er tiltak som inneholder

Tabell 4 Oppsummering av seleksjon og effekter av 12 tiltaksevalueringer

Arrangør	Programtype	Seleksjon	Effekt
Kommunalt	1. Arbeidsplikt program	-	0
Aetat	2. Arbeidstrening (kjede)	+	+
	3. Arbeidstrening-lønnstilskudd (kjede)	+++	++
	4. Arbeidstrening-kvalifisering (kjede)	+	+
	5. Lønnstilskudd (kjede)	++	+++
	6. Kvalifisering (kjede)	++	++
	7. Kvalifisering-arbeidstrening (kjede)	++	++
	8. Kvalifisering-lønnstilskudd (kjede)	++++	+++
	9. Kvalifisering-midlertidig sysselsetting (kjede)	++	0
	10. Midlertidig sysselsetting (kjede)	++	0
	11. Sysselsettingsprogram	++	-
	12. Kvalifiseringsprogram	++	+

Kilder: Tiltak 1: Dahl 2003; Tiltak 2-9: Lorentzen og Dahl 2005; Tiltak 11-12: Dahl og Lorentzen 2005

Seleksjon: negativ «-» innebærer at tiltaket rekrutterer sosialhjelpsmottakere som står lengre fra arbeidsmarkedet enn gjennomsnittet, mens positiv «+» innebærer deltakere som står nærmere arbeidsmarkedet.

Effekt: «-» indikerer negativ effekt, «0» indikerer ingen effekt, og «+» indikerer positiv effekt. Effektene som er målt, er gjennomsnittlige tiltakseffekter.

flere komponenter, særlig elementer av kvalifisering og/eller som plasserer deltakeren inn i eller i nærheten av arbeidslivet, som har best effekter. Dette er i hovedsak programmer som er ressurskrevende, langvarige og sammensatte.

3.3 Erfaringer fra en kvalitativ studie

Ravneberg (2004) har gjennomført en kvalitativ studie av forsøksordningen med kvalifiseringsstønad som på flere måter utfyller de kvantitative effektevalueringene presentert ovenfor.

Tiltaket som er evaluert, er «Prosjekt Amalie» i bydelen Åsane i Bergen. Dette var en forsøksordning med kvalifiseringsstønad som ble igangsatt i 2001, og som skulle være et kompetanseoppbyggende kurs for langtids sosialhjelpsmottakere. Deltakelsen skulle munne ut i videre tilbud om arbeid eller opplæring, ordinære arbeidsmarkeds-tiltak, videre attføring eller arbeidstrening i bedrifter. Prosjektdeltakerne mottok i prosjektperioden en kvalifiseringsstønad som ikke var behovsprøvd.

Hensikten med denne studien er todelt. For det første var hensikten å belyse hvilken betydning deltakelsen har hatt for deltakernes muligheter og motivasjon til å komme ut i eller tilbake til arbeid. For det andre var hensikten å avdekke om deltakelsen i prosjektet hadde hatt noen innvirkning på deltakernes selvbylde. Det siste spørsmålet

er svært viktig, fordi dette er et område man ikke kommenterer i rene registerbaserte effektevalueringer. På denne måten berører rapporten «suksesskriterier» som ligger utenfor de litt snevrere målsetningene som ligger til grunn for «arbeidslinjen».

Ravneberg finner at deltakerne i tiltaket er positivt selekterte. Kriteriet for å delta på tiltaket var at man skulle ha mottatt sosialhjelp i minimum åtte måneder. De fleste deltakerne hadde mottatt sosialhjelp langt kortere enn det, noen kun én måned. Kun en tredjedel av informantene var langtidsmottakere etter denne definisjonen. Mange av deltakerne på tiltaket var unge. Ravneberg viser til at de ansatte mente at ungdommer er en mer takknemlig gruppe å jobbe med fordi resultatene kommer forttere der. Et dilemma var at tilbudet i liten grad var tilpasset innvandrere eller deltakere med høyere utdanning. De ansatte på sosialkontoret bekreftet at profilen på prosjektet var resultatorientering, noe som stilte krav om å sile ut deltakere som kunne vise til resultater. En konsekvens av denne resultatorienteringen var at langtidsmottakere av sosialhjelp falt utenfor. Dette betyr at prosjektet fikk et stort innslag av unge sosialhjelpsmottakere som i praksis ikke hadde vært langtidsmottakere av sosialhjelp.

Deltakerne gav uttrykk for at de syntes at det var bra at deltakelsen var på vilkår. Årsaken til dette var ikke knyttet direkte til økonomiske insentiver, men til følelsen av å bli verdsatt. Kvalifiseringsstønadene var således ikke avgjørende for deltakelsen i prosjektet. Det at ytelsen ikke var behovsprøvd, gjorde at deltakerne følte at de hadde bedre kontroll på økonomien.

Målt med snevre suksesskriterier i form av arbeid og selvberging kan ikke tiltaket sies å ha vært noen suksess. Blant de tretten informantene var det kun to som fikk fast jobb. Kun én av disse klarte å holde på jobben. Ser man ut over effekter knyttet til arbeidsaktivitet, er bildet litt mer positivt. Ravneberg rapporterer at informantene hadde fått et bedre selvbylde og et bedre forhold til arbeidslivet etter å ha deltatt i prosjektet. Kvalifiseringsstønadene bidro også til at deltakerne følte seg mer som normale lønnsmottakere

3.4 Diskusjon

Det kan være fristende å konkludere denne gjennomgangen med å si at tiltak virker av og til, og av til ikke, og at det avhenger av så mye. Vi mener imidlertid at vi kan komme nærmere en presisering og konkretisering ved å vurdere effekter i lys av tiltakenes innhold og hvilke grupper som rekrutteres. Hvis vi gjør det, avtegner det seg et ganske tydelig mønster. Som vist i tabell 4, er det en klar sammenheng mellom tiltakstype, seleksjon og effekter. Det er en klar tendens til at programmene med de sterkest positive effektene rekrutterer de sosialhjelpsmottakerne som står nærmest arbeidsmarkedet. Det er verdt å merke seg at disse tiltakstypene er omfattende, langvarige og kostbare.

Fordi vi har analysert effektene av en rekke ulike programmer og programtyper, har vi prinsipielt også muligheten for å vurdere hvilke programmer som gir størst effekt. I praksis er det imidlertid ikke så enkelt. Grunnen til dette er at det rekrutteres svært forskjellige grupper til de ulike programmene. Det betyr at når vi sammenlikner effekter av forskjellige programmer, sammenlikner vi samtidig effekter for ulike grupper. Utvelgelsen av deltakere til forskjellige programmer er så forskjellig at da vi forsøkte å matche grupper av deltakere i forskjellige programmer i Dahl og Lorentzen (2005), lot det seg ikke gjøre. Det fantes ingen «tvillinger» blant deltakerne i de ulike programmene. I 1995 var det således ikke mulig å sammenlikne ulike tiltakseffekter, selv om vi hadde tilgang til samtlige sosialhjelpsmottakere dette året. Strengt tatt kan vi derfor kun uttale oss om tiltak virker bedre enn ikke-tiltak for en gruppe mennesker som har de samme kjennetegnene.

Et viktig poeng er imidlertid at den påviste sammenhengen mellom gode og effektive programmer og deltakere med gode muligheter på arbeidsmarkedet langt fra er tilfeldig. Resultatene tyder på at «bakkebyråkratene» foretar matching av tiltak og deltakere på en slik måte at de dyreste, og formodentlig mest effektive programmene og tiltakskjedene, blir reservert de sosialhjelpsklientene som står nærmest arbeidsmarkedet, og som ikke har for store problemer. En supplerende forklaring kan være at det foregår en form for positiv selvseleksjon av de beste deltakerne til de mest effektive tiltakene.

Evalueringer av tiltak for vanlige arbeidsledige har som nevnt ofte vist positive effekter (Raaum, Torp og Zhang 2002, Raaum et al. 2002b, Zhang 2003). Disse funnene er forenlig med våre funn fordi dette er grupper som har mindre problemer, og som står langt nærmere arbeidsmarkedet enn de fleste langtids sosialhjelpsmottakere. På den annen side står våre funn tilsynelatende i motsetning til evalueringer av tiltak som anbefaler at tiltakene bør rettes mot de som er svakest stilt i det ordinære arbeidsmarkedet (Røed og Raaum 2006). Dette er imidlertid en overflatisk betraktning, siden «svakt stilt» er et relativt begrep. En «svakt stilt» arbeidsledig er fremkommet ved å bli sammenliknet med andre arbeidsledige. En «svakt stilt» sosialhjelpsmottaker er fremkommet ved å bli sammenliknet med andre sosialhjelpsmottakere. En «svakt stilt» arbeidsledig kan således være «jevnbyrdig» med en godt stilt sosialhjelpsmottaker. Vurdert på denne måten er det god overensstemmelse mellom anbefalinger gjort med grunnlag i effektevalueringene der arbeidsledige er målgruppen, og evalueringer der sosialhjelpsmottakere er målgruppen.

Tiltakskjeder gir ofte positive, og i enkelte tilfeller sterke, effekter (se for eksempel tiltakskjeden «kvalifisering-arbeidstrening» i tabell 4). Deltakerne i slike programkjeder er uten unntak positivt selekterte. I tillegg er det svært få sosialhjelpsmottakere som får tilgang til slike kjeder, som nevnt kun syv prosent i 1995. Det kan være flere grunner til lav deltakelse blant sosialhjelpsmottakere. En grunn er at det ikke er flere sosialhjelpsmottakere «å ta av» med slike positive egenskaper. I og med at vi ikke var i stand til å finne «tvillinger» til deltakerne i resten av 1995-kohorten, er dette

neppe en fullgod forklaring. En annen grunn er at det er knapphet på slike kjeder fordi de er dyrere enn enkelttiltak. En tredje mulighet er at kjedene rasjoneres strengt til sosialhjelpsmottakere som med stor sannsynlighet vil ha utbytte av dem. Uansett tyder dette på at dersom flere sosialhjelpsmottakere tilbys slike tiltakskjeder, vil vi forvente at noen flere får muligheten til å komme i jobb og bli selvhjulpne, men at en må være forberedt på at det vil koste.

3.5 Politiske implikasjoner

Våre funn kan også kaste lys over myndighetenes fattigdomssatsing som nylig er blitt evaluert av Arbeidsforskningsinstituttet og Statistisk sentralbyrå (Rønsen og Skradhamar 2006, Schafft og Spjelkavik 2006). Vi tenker i første rekke på tiltakene som er rettet inn mot langtidsmottakere av sosialhjelp. Schafft og Spjelkavik (2006) anvender i likhet med Lorentzen og Dahl (2005) og Dahl og Lorentzen (2005) et matchingsdesign. Effektevalueringene av disse tiltakene viser at de har en svak positiv signifikant korttidseffekt (Rønsen og Skradhamar 2006: 35). Funnet er gledelig, men det bør vurderes i lys av to forhold. For det første er antallet individer i deltakergruppen og sammenlikningsgruppen stort, nesten 2700 i hver gruppe. Det vil si at selv den lille påviste effekten (2–3 prosent differanse i overgang til jobb mellom tiltaks- og sammenlikningsgruppe) fremstår som statistisk sikker (Rønsen og Skradhamar 2006: 35). I parentes bemerket er det for øvrig kun 24 prosent av deltakerne i tiltaksgruppen som kommer i jobb i løpet av observasjonsperioden, noe som er på nivå med mange andre studier av utstrømming av tiltak blant sosialhjelpsmottakere (Lødemel og Johannesen 2005). For det andre går det frem av evalueringene at det er en positiv seleksjon til tiltakene: Rusmisbrukere og personer med psykiske problemer har ikke fått tilgang til dem (Schafft og Spjelkavik 2006). I lys av dette og våre evalueringer fra midten av 1990-tallet, vil vi forvente en positiv effekt av tiltakene. Snarere må en undres over at effekten ikke er større enn to–tre prosentpoeng. Etter alt å dømme er resultatene fra effektevalueringen av fattigdomssatsingen like fullt i samsvar med våre funn hva gjelder rekrutteringsmønster og tiltakseffekter fra midten av 1990-tallet: En positiv rekruttering, creaming, av langvarige sosialhjelpsmottakere vil gi positive effekter som kan være statistisk signifikante, men ikke nødvendigvis store og sosialpolitisk betydningsfulle.

Videre foranlediger funnene fra evalueringen av fattigdomssatsingen et viktig spørsmål: Hvem og hvor mange av langtidsmottakerne er det som kan hjelpes ut av rollen som sosialhjelpsmottaker med denne typen tiltak? Det er påvist at omlag 60 prosent av langtidsmottakere har dårlig mental helse, og at rundt halvparten har eller har hatt alkohol- eller narkotikaproblemer (van der Wel et al. 2006). I fattigdomssatsingen er som nevnt disse å anse som uaktuelle for tiltak. Vi har all grunn til å tro at i disse grup-

pene finner vi svært mange langtids fattige og langtids sosialhjelpsmottakere, det vil si fattigdomssatsingens kjernemålgrupper. Når disse i utgangspunktet defineres som «uegnet» til å delta på tiltak, fører det til et enda viktigere spørsmål: Har de svakeste, det vil si fattigdomssatsingens egentlige målgruppe, i det hele tatt fått hjelp, eller er de holdt utenfor fattigdomssatsingen fordi tiltakene ikke er tilpasset dem? Har det vært ført en fattigdomspolitik som ikke har rettet seg mot de virkelig fattige?

Våre funn har også relevans for det nye kvalifiseringsprogrammet som regjeringen har varslet (St.meld. nr. 9 2006–2007: 219). Det er myntet på grupper som ikke har rettigheter i folketrygden, det vil si blant annet sosialhjelpsmottakere. Kvalifiseringsprogrammet skal være arbeidsrettet og ment å gi fulltidsaktivitet. Dersom det er hensiktsmessig, vil den aktuelle personen få tett og forpliktende oppfølging over tid for at hun skal ha mulighet for å kunne komme i arbeid. De som deltar i programmet, vil få rett til kvalifiseringsstønad som vil bli på nivå med to ganger grunnbeløpet i folketrygden. For dem det passer for, kan kvalifiseringsprogrammet være verdifullt. De som ikke kan delta i kvalifiseringsprogrammet, vil fortsatt motta kommunal sosialhjelp. Det ser ut til vi her står overfor en systematisering og fordypning av skillet mellom de «egnede» og «uegnede» for statlige tiltak og stønader som vi så konturene av på 1990-tallet og i fattigdomssatsingen. Dette skillet vil kunne løse problemer for noen grupper, men lar det store og vanskelige spørsmålet forbli uløst: Hvordan få de dårligst stilte ut av fattigdom og sosialhjelpsbruk? Erfaringene fra våre effektevalueringer og evalueringene av fattigdomssatsingen viser at denne typen tiltak neppe er løsningen for disse. Så langt vi kan bedømme, er det fremdeles behov for en anstendig og varig stønad for vanskeligstilte med små muligheter til å komme seg inn på det ordinære arbeidsmarkedet.

Econ (2006) har gjort en studie av hvorvidt den nye kvalifiseringsstønaden er samfunnsøkonomisk lønnsom. Analysen påpeker at målgruppen står langt fra arbeidsmarkedet og derfor har behov for skreddersydde tiltak og tett oppfølging. Kostnadene vil som følge av dette bli forholdsvis høye. I tråd med dette konkluderer rapporten med at de samfunnsøkonomiske gevinstene ved den nye kvalifiseringsstønaden vil være lavere enn de samfunnsøkonomiske kostnadene. Usikkerheten ved denne typen analyser er forholdsvis stor, og gevinster i form av bedre helse, høyere livskvalitet og mindre rus og kriminalitet er ikke tatt med. Dette bringer oss over til diskusjonen om suksesskriteriene som ligger til grunn for å vurdere disse sosialpolitiske virkemidlene. De arbeidsrettede tiltakene under Fattigdomssatsingen hadde langvarig fattige og langtids sosialhjelpsmottakere som primær målgruppe. Så langt vi kan se, har den faktiske iverksettingen av disse tiltakene ført til creaming og derfor til målforskyvning: De med gode sjanser på arbeidsmarkedet blir prioritert til tiltak. Her står vi overfor en klassisk konflikt mellom «likhet», i betydningen at tiltakene skal gå til de med størst behov, og «effektivitet» i den mening at tiltakene skal gå til de med som har utbytte av dem. Aetat har hatt det siste ordet i rekrutteringen av deltakere (Schafft og Spjelkavik 2006).

Åpenbart innebærer dette forholdsvis strenge krav til deltakernes forutsetninger, noe som er helt i tråd med våre funn fra midten av 1990-tallet.

I fattigdomssatstingen har en med andre ord satset på effektivitet snarere enn likhet. Spørsmålet er om det er mulig å forene disse to hensynene, som enkelte ser som uforenlige (Okun 1975). Vi mener det er mulig å forene likhet og effektivitet i norsk fattigdomsbekjempelse, men da må målsettingene modifiseres. Det er kun når sukseskriteriene er arbeid og inntekt, at det er en konflikt mellom likhet og effektivitet. Ved å akseptere at ordinært arbeid og egen inntekt er et urealistisk mål for mange sosialhjelpsmottakere, særlig langtidsmottakere, kan andre mål formuleres. Vi tenker særlig på målsettinger som mindre bruk av rusmidler, høyere livskvalitet, mer orden og struktur i hverdagen, bedret mestringskontroll og utvidet sosialt nettverk. Dette er myke «effekter» som er rapportert i enkelte kvalitative og kvantitative studier (Ravneberg 2004, Vannevjen 2001, Malmberg-Heimonen 2005). Foreliggende kvantitative norske effektevalueringer har knapt studert andre utfall enn arbeid og inntekt. Vi ser antydninger til en anerkjennelse av slike mykere målsettinger i den rødgrønne regjeringens siste dokumenter, der man åpner opp for at virkemidlene kan være et mål i seg selv ved at de kan bidra til økt livskvalitet og inkludering (St. meld nr. 9 2006–2007: 179). Selv om slagordet fremdeles lyder «Flere i arbeid, færre på trygd», er vår gjetning at mykere, og vi vil føye til mer realistiske, målsettinger er på vei inn i aktiveringspolitikken for de svakeste, noe vi hilser velkommen.

4 Sosialhjelpsmottakeres løpebaner

Tidlige internasjonale studier av sosialhjelpsdynamikk gav grunn til optimisme når det gjaldt sosialhjelpsmottakeres løpebaner. Observasjoner basert på sosialhjelpens varighet konkluderte med at svært mange forlater sosialhjelpen etter en kort periode (se Walker og Ashworth 1994: 199). Disse tidlige analysene var preget av at man ikke hadde nøyaktig informasjon om hvilke løpebaner sosialhjelpsmottakerne hadde etter avsluttet sosialhjelp. Optimismen som preget denne typen forskning med hensyn til avdekningen av kortvarige sosialhjelpsforløp, var derfor i mange tilfeller basert på en forestilling om at avsluttede sosialhjelpsforløp endte opp med en overgang til arbeid.

Etter hvert som vi her til lands har fått tilgang til detaljerte individbaserte tryggedata, har forskningen kunnet avdekket hva som skjer etter et avsluttet sosialhjelpsforløp. Nyere registerdata tillater at man følger karriereforløpene til sosialhjelpsmottakere også etter at de har forlatt sosialhjelpen. På denne måten kan man følge enkeltindividers løpebaner i arbeidsmarkedet, utdanningssystemet og trygdesystemet.

Naper et al. (2007) har analysert løpebanene til førstegangsmottakere av sosialhjelp over en femårsperiode. Utgangspunktet er alle som mottok sosialhjelp for første gang i 1995.

I tabell 5 presenteres bevegelsene mellom ulike hovedtilstander for førstegangsmottakere av sosialhjelp. Analysene er basert på detaljerte data om trygdemottak, utdanningsaktivitet og arbeidsaktivitet. Ut fra denne informasjonen har vi gjenskapt ulike typiske hovedaktiviteter for førstegangsmottakere av sosialhjelp. Mottakerne er fulgt frem til utgangen av 1999. I tråd med gjennomgangen i kapittel 2.1 har vi tatt utgangspunkt i førstegangsmottakere for å unngå oversampling av langtidsmottakere. Dette gir oss i tillegg muligheten til å følge mottakerne fra starten av sosialhjelpskarrieren. Klientstatus er definert i seks ulike hovedtilstander, der hovedkategorien «langtidsmottaker av sosialhjelp» er definert som sosialhjelp seks måneder eller mer i løpet av et år. Tilstanden «korttidsmottaker av sosialhjelp» er definert som samlet årlig mottak i løpet av et år på mindre enn seks måneder. «Mulig vei ut av sosialhjelpen» er definert som attføring, utdanningsaktivitet eller ordinære arbeidssøk. «Selvberget» er definert som arbeidsaktivitet med minimumsinntekt 77 360 kroner i året, 1998-verdi. Dette korresponderer med laveste støttenivå i folketrygden i 1998. «Uførepensjon» er definert som mottak av uføretrygd. «Annet»-kategorien er andre mulige tilstander eller kombinasjoner av ytelser.

I teorien er det mulig å bli registrert med mange hovedtilstander samtidig. For å unngå dette er tilstandene rangert i gjensidig utelukkende kategorier. Alle kombinasjoner der uførepensjon forekommer, blir registrert som uførepensjon, siden dette er en permanent tilstand. Videre er alle kombinasjoner som inneholder tilstanden langtidsmottak av sosialhjelp, registrert som dette dersom det ikke forekommer i kombinasjon med uførepensjon. Alle kombinasjoner med korttidsmottak av sosialhjelp blir registrert som sådanne, gitt at ikke noen av de ovennevnte tilstandene forekommer samtidig. Kombinasjoner som inneholder mulig vei ut av sosialhjelpen, blir registrert som sådanne så lenge de ikke forekommer i kombinasjon med noen av tilstandene ovenfor. Til slutt blir tilstanden selvberget kun registrert som sådan dersom ingen av de andre forekommer samtidig. Man kan altså ikke bli registrert som selvberget hvis man er avhengig av støtte fra folketrygden eller sosialhjelp.

Tabell 5 Bevegelse mellom ulike hovedtilstander i prosent for førstegangsmottakere av sosialhjelp i 1995, per år. N: 37053

Hovedtilstand	1995	1996	1997	1998	1999
Langtidsmottak av sosialhjelp	18	23	16	12	9
Korttidsmottak av sosialhjelp	72	23	17	13	11
Mulig vei ut av sosialhjelpen	0	21	23	22	21
Selvberget gjennom arbeid	0	12	20	27	30
Uførepensjon	10	11	13	14	16
Annet	0	10	12	12	13
Totalt	100	100	101	100	100

Kilde: Naper et al. (2007)

Bare 18 prosent av sosialhjelpsmottakerne mottar sosialhjelp i mer enn seks måneder det første året. Denne andelen øker til 23 prosent i 1996, for så å synke til 9 prosent i 1999. Økningen i 1996 skyldes sannsynligvis at mange av mottakerne startet sin første periode med sosialhjelp sent i 1995. Vi ser her med all tydelighet at kun en liten andel av sosialhjelpsmottakerne blir langtidsmottakere. Videre ser vi at det foregår en omfattende utstrømning fra langtidsmottak av sosialhjelp. Utstrømningen er ennå større for korttidsmottakerne av sosialhjelp. Her er korttidsmottak definert som mottak i mindre enn seks måneder hvert av årene. Hele 72 prosent av utvalget er kun korttidsmottakere av sosialhjelp i 1995. Ved utgangen av perioden er det bare 11 prosent av det opprinnelige utvalget som er korttidsmottakere av sosialhjelp. Neste samlekategori «mulig vei ut av sosialhjelpen» inneholder flere substansielt ulike tilstander, med det til felles at de kan innebære en mulig vei ut av sosialhjelpen. Andelen som muligens er på vei ut av sosialhjelpen, ligger like i overkant av 20 prosent i årene etter 1995. Det betyr at i overkant av en femtedel av sosialhjelpsmottakerne i 1995 forlater sosialhjelpen til

fordel for attføring, utdanning eller ordinært arbeidssøk hvert år. De som er selvberget gjennom arbeid, utgjør den største gruppen i 1999. Disse utgjør da 30 prosent av førstegangsmottakerne i 1995, noe som tilsier at en forholdsvis stor andel derfor ikke er selvberget fem år etter at de mottok sosialhjelp for første gang.

Førstegangsmottakerne er yngre enn sosialhjelpspopulasjonen generelt. Likevel er 16 prosent av førstegangsmottakerne uføretrygdet i løpet av en femårsperiode.

Det er kanskje ikke så overraskende at mange sosialhjelpsmottakere ender opp som uførepensjonister. Van der Wel et al. (2006) viste at mange langtidsmottakere av sosialhjelp har dårligere helse enn mange uførepensjonister.

Kategorien «Annet» er en samlekategori der vi finner alle andre mulige tilstander. Dette kan være individer som har emigrert, dødd eller av ulike grunner trådt ut av arbeidslivet og trygdesystemet. Denne gruppen utgjør mot slutten av perioden 13 prosent av de opprinnelige førstegangsmottakerne.

Oppsummert ser man at nesten halvparten har forlatt sosialhjelpen permanent eller langvarig gjennom overganger til arbeid eller uføretrygd, mens den resterende halvparten er i en runddans i trygde- eller sosialhjelpssystemet.

I fortsettelsen kommer vi til å gjennomgå forskning som spesifikt berører enkeltoverganger eller flere elementer i sosialhjelpsmottakeres løpebaner. Her vil vi blant annet se på hvilke kjennetegn som leder inn i de ulike løpebanene.

4.1 Sosialhjelpslopetbaner og overgang til arbeid

I kapittel 1.3 ble frykten for at sosialhjelpen låser mottakerne fast i systemet, beskrevet. Dette er en viktig del av det som blir kalt avhengighetsdebatten. I dette kapittelet vil vi avdekke empirisk hvorvidt avhengighetsproblematikken er reell for sosialhjelpsmottakere. I hvilken grad er det slik at tiden tilbrakt med sosialhjelp i seg selv leder til en lavere sannsynlighet for å bli selvberget gjennom eget arbeid?

Før funnene fra dette forskningsarbeidet presenteres, trengs det en metodologisk avklaring: Problemet med at sannsynligheten for å forlate en ytelse går ned over tid (negativ tidsavhengighet), kan oppstå som et resultat av to ulike prosesser. Den ene prosessen er et resultat av at den individuelle sannsynligheten for å forlate sosialhjelpen faktisk synker over tid, mens den andre prosessen er et resultat av seleksjonsproblematikk.

Det at sannsynligheten for å forlate sosialhjelpen synker over tid, har blitt forklart på flere måter. Økonomene refererer, som tidligere nevnt, ofte til insentivmodeller der ytelsens sjenerøsitet blir brukt til å forklare sosialhjelpsavhengighet (Contini og Negri 2005). Andre mer moralistiske tilnærminger forklarer sosialhjelpsavhengighet med avvikende holdninger hos sosialhjelpsmottakerne (Mead 1986). Vi kommer

ikke her til å ta stilling til styrker og svakheter ved de teoretiske forklaringsmodellene, men konsentrere oppmerksomheten om hvorvidt avhengighetsproblematikk faktisk forekommer blant sosialhjelpsmottakere i Norge.

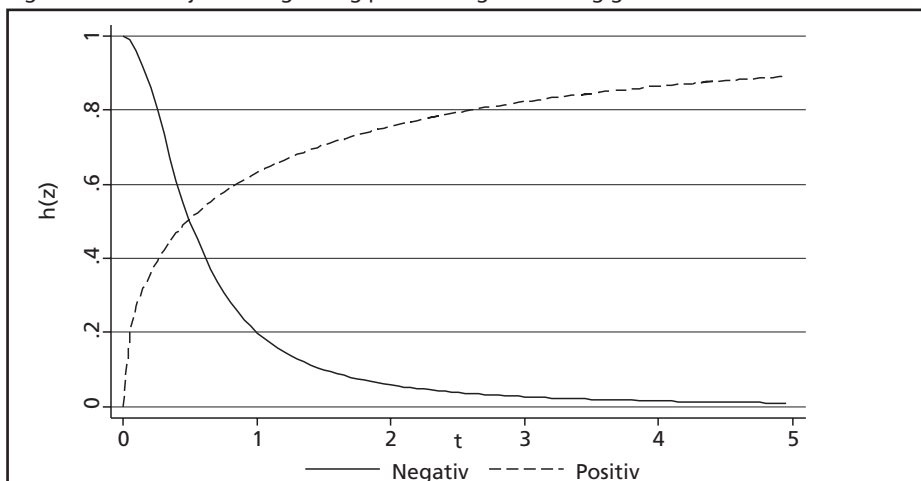
Negativ tidsavhengighet som er et resultat av seleksjonsprosesser, skyldes rent metodologiske årsaker. Vi vet for eksempel at visse egenskaper og problemer leder til lange sosialhjelpsforløp, mens andre stort sett leder til korte forløp. Det betyr i praksis at de med minst problemer forsvinner først ut av sosialhjelpen, mens de med størst problemer blir lengst. I tilfeller der man ikke kjenner eller har tilgang til opplysninger om egenskaper som er avgjørende for sosialhjelpens varighet, vil ulike gruppers uobserverte egenskaper frembringe en overgangsrate som er tilsynelatende negativ, eller mindre positiv enn den reelt sett er (Blossfeld og Rohwer 1995). Her kan man for eksempel forestille seg at individuell arbeidsmotivasjon er avgjørende for hvorvidt man kommer i arbeid etter å ha innledet en mottaksperiode med sosialhjelp. Gitt at det finnes to ulike mottaksgrupper – de motiverte og de umotiverte – er det sannsynlig at de motiverte kommer i jobb tidlig, mens de umotiverte bruker lengre tid. Sannsynligheten for en vellykket overgang til jobb kan således være jevnt høy for førstnevnte gruppe, mens den er jevnt lav for sistnevnte. Dersom man mangler informasjon om motivasjon, vil de to gruppenes jevnt høye og jevnt lave overgangsrater fremstå som en samlet synkende overgangsrate. Årsaken til dette er at de med høyest motivasjon forsvinner ut i jobb først, mens de umotiverte blir igjen.

Dersom man kontrollerer for denne typen egenskaper, vil en sitte igjen med svaret på om det foreligger en reell negativ eller positiv tidsavhengighet. Positiv tidsavhengighet, altså at sannsynligheten for en overgang til jobb øker over tid, vil fremstå som en oppadgående linje/kurve. Motsatt vil negativ tidsavhengighet fremstå som en nedadgående linje eller kurve.

Begge disse tilfellene demonstreres i figur 2. X-aksen, som illustrerer tidsforløpet, er tilfeldig valgt. Y-aksen illustrerer hasardraten, som er en form for sannsynlighet for at man skal forlate sosialhjelpen. I figuren illustrerer den heltrukne linjen en minkende sannsynlighet for overgang til jobb over tid, mens den stiplede illustrerer en økende sannsynlighet for overgang til jobb over tid.

I eksempelet med en synkende overgangsrate fra sosialhjelp (heltrukket linje) er det nærliggende å tenke seg en situasjon der én eller flere mekanismer holder mottakeren «fanget» på sosialhjelp. Som en konsekvens vil det også være naturlig å utforme politikk som tar hensyn til nettopp denne typen mekanismer. Vi har allerede beskrevet hvordan amerikanske velferdsordninger ble tidsbegrenset som et resultat av diskusjonen om avhengighetsproblematikk. Her til lands er det nærliggende å nevne det sterke fokuset på rettigheter og plikter der mottakeren forplikter seg til å delta i tiltak for å unngå langtidsmottak (St.meld. nr. 9 2006–2007). Ordningen med kvalifiseringstilskudd er her blant annet ment å være motiverende, altså som svar på et

Figur 2 En illustrasjon av negativ og positiv varighetsavhengighet



hypotetisk problem med at sosialhjelpen over tid virker demotiverende på mottakeren (St.meld. nr. 9 2006–2007).

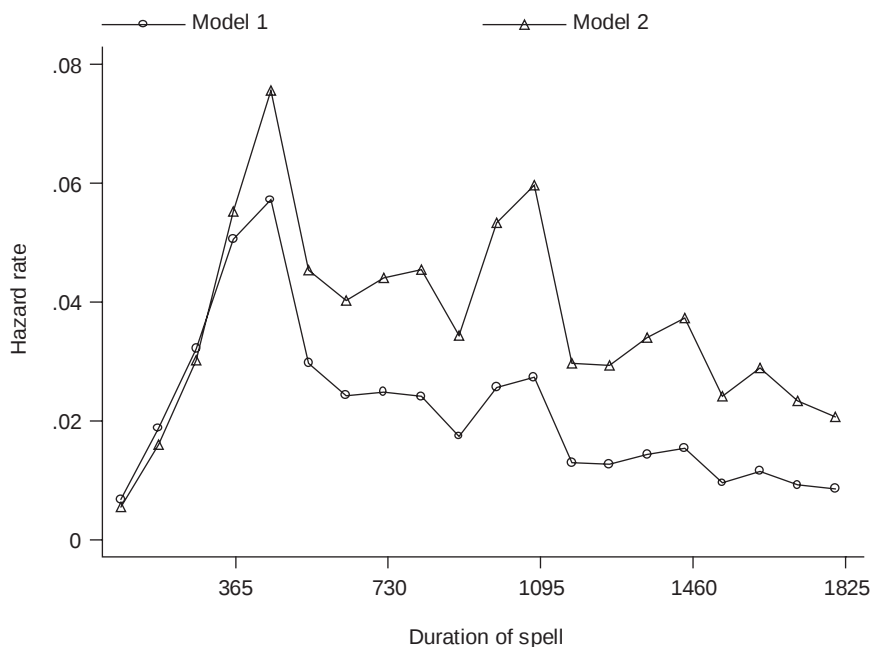
Empirisk kan berettigelsen av frykten for at sosialhjelpen er avhengighetsskapende, gås nærmere etter sømmene ved hjelp av tilsvarende analyse som i det tenkte eksempelet, der man benytter norske data.

I Dahl og Lorentzen (2003b) har vi analysert førstegangsmottakere av sosialhjelp og deres overganger til arbeid og selvhjulpenhet. I denne analysen har forfatterne også estimert hvorvidt sosialhjelpen er «avhengighetsskapende».

I figur 3 angir Y-aksen hasardraten for overgang til jobb og selvbergethet, mens X-aksen angir tid i dager. Man ser av figuren at sannsynligheten for å komme ut i jobb øker sterkt frem til om lag et år. Deretter minker sannsynligheten gradvis frem mot slutten av perioden, som er fem år. Sannsynligheten for å komme tilbake i jobb er likevel høyere etter fem år enn den var etter én måned. Man kan derfor ikke knytte problemet med langtidsmottak utelukkende til avhengighetsmekanismer i sosialhjelpen. Dette betyr, enkelt fortalt, at problemet med langtidsmottak ikke nødvendigvis ligger i sosialhjelpen eller i støttens sjenerøsitet, men er knyttet til problemer hos den enkelte mottaker. Her er det likevel verdt å merke seg at bare 10 prosent av sosialhjelpsmottakerne opplever en direkte første overgang til arbeid etter førstegangsmottak av sosialhjelp. Forklaringen på dette observeres delvis i tabell 5, der vi viste at mange sosialhjelpsmottakere opplever en runddans mellom ulike trygdeytelser. Faktorer som høy utdanning, lav alder og etnisk norsk tilhørighet øker sannsynligheten for en rask overgang til arbeid. Det er også verdt å merke seg at ledighetsnivået har en sterk innvirkning på en vellykket overgang til arbeid. I praksis betyr dette at sosialhjelpsmottakere responderer på etterspørsel i

Figur 3 Risiko for overgang til arbeid og selvhjulpenhet for førstegangsmottakere av sosialhjelp i 1995.

SOCIAL ASSISTANCE IN NORWAY: HETEROGENEITY OR DEPENDENCY?



Kilde: Dahl og Lorentzen (2003b)

arbeidsmarkedet på samme måte som ordinære arbeidsledige, noe som er et argument mot avhengighetshypotesen. Sistnevnte predikerer at tilgangen til arbeid er mindre viktig enn sosialhjelpens innelåsingseffekter (Dahl og Lorentzen 2003b).

4.2 Helserelaterte trygdeytelser

Fevang et al. (2004) har studert individuelle klientløpebaner som ender med henholdsvis arbeid eller uføretrygd. Rapporten kartlegger forløp som starter med midlertidige trygde- og sosialhjelpsytelser i Norge i perioden 1993–2000. I fremstillingen her fokuseres det særlig på de delene av rapporten som er knyttet til sosialhjelpsmottakere. Her er det først verdt å merke seg at rapporten tar utgangspunkt i nye klientkarrierer, noe som tillater å følge klientkarrierene fra start til slutt. Spesielt interessant er analysen

av overganger til henholdsvis arbeid eller uførepensjon. Analysene viser at jobbsannsynligheten faller sterkt dess lengre forløpene varer. Forfatterne poengterer at dette ikke nødvendigvis er en effekt av at det er selve ytelsen som låser klientene inne, men sannsynligvis seleksjonseffekter.

I den yngste aldersgruppen (under 35 år) har det funnet sted en sterk reduksjon i innstrømmingen til langtidskarrierer som starter med sosialhjelp. Forfatterne setter dette i sammenheng med konjunkturutviklingen, noe som er i tråd med funnene i Dahl og Lorentzen (2003b) og Lorentzen (2006a).

Personer med lavest sannsynlighet for jobb blir værende lengst i systemet. Sannsynligheten for at et klientforløp ender med jobb i løpet av fem år er henholdsvis 92 prosent for personer som starter klientforløpet som arbeidsledige, 86 prosent for de som starter som sykemeldte, og 68 prosent for sosialhjelpsmottakere. Svært mange av de som får avslag på uføretrygd, vender tilbake til midlertidige tilstander, for deretter å foreta overgang til uføretrygd senere. Dette er i tråd med annen forskning som viser at mange sosialhjelpsmottakere har lange karrierer med midlertidige trygdeytelser før de ender opp på uføretrygd (Naper et al. 2007), og at sosialhjelpsmottakere i større grad enn andre ender opp som kasteballer i trygdesystemet (Fevang et al. 2004).

Selv etter at avslag om uførepensjon er gitt, er det svært mange som likevel ender opp på uføretrygd. De fire første årene etter at avslag ble gitt, er sannsynligheten for uføretrygding oppe i 58 prosent, mens sannsynligheten for overgang til jobb er 18 prosent. Dette bekrefter antakelsen om at mange av sosialhjelpsmottakerne sannsynligvis ikke kommer tilbake i jobb på grunn av sammensatte og alvorlige funksjonsproblemer (Lorentzen 2006b).

Når det gjelder sosialhjelpsmottakere som har vært gjennom attføring, viser analysene at sosialhjelpsmottakerne har minst sannsynlighet av samtlige grupper for å vende tilbake til jobb (Fevang et al. 2004). Likevel konkluderes det med at ordinære sysselsettingstiltak gir gode effekter for sosialhjelpsmottakerne. Dette begrunnes med at det sannsynligvis foreligger sterke seleksjonseffekter knyttet til tiltaksdeltakelse blant sosialhjelpsmottakere. Vi gjør samme konklusjon i tabell 4, der vi forklarer positive effekter med sterk seleksjon inn i tiltakene.

4.3 Inntektsutvikling hos sosialhjelpsmottakere

De fleste longitudinelle analyser av sosialhjelpsmottakeres løpebaner har sett på overganger fra sosialhjelp til arbeid, eller fra sosialhjelp til helserelaterte trygdeytelser. Man vet derfor lite om sosialhjelpsmottakeres inntektsutvikling over tid. I Lorentzen (2006a) analyseres inntektssituasjonen i barnefamilier som mottar sosialhjelp. Barn som vokser opp i familier som mottar sosialhjelp, er en sårbar gruppe. Ikke bare kan

det være problematisk å vokse opp i familier som er økonomisk marginaliserte, men en slik oppvekst kan også ha konsekvenser for barnas senere arbeidstilknytning og inntektssituasjon. Temaet er derfor av stor relevans for norske myndigheters nylige interesse for barnefattigdom. Styresmaktene etterspør blant annet hvordan målretting av økonomiske støtteordninger og tjenester virker for barnefamilier med økonomiske problemer (St.meld. nr. 30 2000–2001, kap. 11).

Datamaterialet er basert på offentlige registre som tillater identifikasjon av barnefamilier. Totalt består materialet av 9421 familier som mottok sosialhjelp for første gang i 1995. Familienes inntektsutvikling følges frem til utgangen av 1999.

Analysene tar utgangspunkt i en forklaringsmodell som fokuserer på at fattigdom og økonomisk marginalisering i større grad enn før er knyttet til midlertidige eller kortvarige økonomiske problemer frembrakt av livsløpsendringer/kriser. Dette kan være kortvarige økonomiske problemer knyttet til samlivsbrudd og overgangen til arbeidslivet etter endt utdanning. De tyske sosiologene Leisering og Leibfried (1999) kaller den «nye» fattigdommen for «temporalisert», fordi den er av kortvarig karakter, og «demokratisert», fordi den kan ramme de fleste. En slik tilnærming utgjør en kontrast til tradisjonelle forklaringsmodeller som vektlegger betydningen av klassetilhørighet, human kapital og utestengning fra arbeidsmarkedet på bakgrunn av etnisk tilhørighet. Slike faktorer resulterer ofte i langvarige eller permanente perioder med økonomisk marginalisering.

Arbeidet belyser ut fra dette rammeverket hvilke faktorer som leder til inntektsvekst blant barnefamilier som mottar sosialhjelp, og hvorvidt de økonomiske problemene er av kortvarig eller langvarig karakter. Resultatene viser at den gjennomsnittlige inntektsutviklingen over tid er svært sterk og positiv. I løpet av perioden mellom 1995 og 1999 økte gjennomsnittlig inntekt med 42 prosent. Dette tyder på at fattigdommen for de fleste er av midlertidig karakter. Dessverre kommer ikke inntektsutviklingen alle til del. Sosialhjelpsmottakere med lav utdanning har en atskillig dårligere inntektsutvikling enn de med høyere utdanning. Videre viser resultatene at innvandrere fra ikke-vestlige land har dårligere inntektsutvikling enn andre. Disse to faktorene peker mot at fattigdommen ikke er «demokratisk» fordelt eller nødvendigvis av kortvarig karakter.

Noen av resultatene peker likevel i retning av at det finnes en hel del sosialhjelpsmottakere som kun mottar sosialhjelp for å demme opp mot en kortvarig økonomisk krise. Blant annet kan dette belegges med at inntekten bedres med stigende alder. Det er også verdt å merke seg at velferdsstaten verner bedre om de yngre barna enn de eldre. Familier med barn i aldersgruppen 0–3 har for eksempel bedre økonomi enn de med eldre barn.

4.4 Unge sosialhjelpsmottakeres tilpasning i voksen alder

Det foreligger få kvantitative studier som følger sosialhjelpsmottakere fra de er unge til de er voksne. NOVAs undersøkelse «Arbeid, livsstil og helse» er oss bekjent den eneste studien som følger en gruppe unge sosialhjelpsmottakeres og deres løpebaner inn og ut av sosialhjelp og arbeidsmarked som voksne (Hammer og Hyggen 2006). Undersøkelsen er en panelundersøkelse der et representativt utvalg er fulgt fra de i 18–20-årsalderen gikk ut av skolen i 1985 til de i 2003 var i slutten av 30-årene.

I Hammer og Hyggen (2006) undersøker forfatterne mulige langtidsvirkninger av arbeidsløshet eller sosialhjelpsmottak i tiden etter endt utdanning. De unge er fulgt opp med gjentatte undersøkelser over en periode på 18 år. Med utgangspunkt i forestillingen om at de «nye fattige» skiller seg vesentlig fra de fattige i eldre tid, beskrives karriereløpene til unge sosialhjelpsmottakere. Her hevder forfatterne at fattigdommen i dag tilskrives den enkeltes egen skjebne. Dette blir sett med bakgrunn i at sosialdemokratiets mål om like muligheter for alle har fått en slagside. De fattige er i dag avvikerne, de kriminelle, misbrukerne, de psykisk syke og ikke minst de arbeid-suvillige (Hammer 1992).

Studien konkluderer med at tidligere arbeidsløse unge hadde utviklet seg til produktive arbeidere med god arbeidsmarkedstilpasning i voksen alder på det primære arbeidsmarkedet. De som hadde mottatt sosialhjelp som unge, hadde derimot en langt dårligere arbeidstilpasning, ofte som marginal arbeidskraft på det sekundære arbeidsmarkedet. Analysene viser at mens 83 prosent av de som var i utdanning eller arbeid i 1985, var i arbeid 18 år senere, så var tilsvarende andel for tidligere sosialhjelpsmottakere 71 prosent. Hos de tidligere sosialhjelpsmottakerne som var i arbeid, fant man lavere arbeidsmotivasjon og mindre tilfredshet med jobben enn for andre arbeidstakere. De fremstod som marginal arbeidskraft på det sekundære arbeidsmarkedet. Forfatterne konkluderer noe overraskende med at sosialhjelp har en selvstendig effekt på hvorvidt respondentene kommer i arbeid eller ikke, mens faktorer som sosial bakgrunn eller personlige problemer i ungdomstiden ikke har noen betydning. Derimot finner forfatterne at sistnevnte faktorer er av betydning for hvorvidt man mottar sosialhjelp i første omgang eller ikke. Her er det mulig at det metodologiske designet kan ha hatt betydning for resultatene, og at konklusjonen kunne blitt annerledes ved et annet metodologisk design. En alternativ fremgangsmåte kan være å benytte en modell som korrigerer for seleksjons bias (se for eksempel Dahl 2003 eller Kang Fu et al. 2004).

Hammer og Hyggen (2006) forsterker med dette arbeidet forestillingen om at det å motta sosialhjelp som ung har ugunstige fremtidige konsekvenser.

4.5 Sosialhjelp og etniske minoriteter

Innvandrere er overrepresenterte på sosialhjelpsstatistikken (Dahl og Lien 2006). Mens andelen som mottok sosialhjelp/introduksjonsstøtte i 2003–4 var 3 prosent av befolkningen, eller 5 prosent når man inkluderer barn og ektefeller, var tilsvarende tall for innvandrere 9 prosent, eller hele 21 prosent når man regner med familiemedlemmer.

Ikke-vestlige innvandrere mottar oftere sosialhjelp enn vestlige innvandrere. Den største gruppen består av personer fra Asia. Som andel av de ulike innvandrergruppene er det afrikanere som utgjør den største gruppen. Innvandrerbefolkningen er i større grad langtidsmottakere av sosialhjelp. 60 prosent av sosialhjelpsmottakerne mottar støtte i mindre enn seks måneder, mens tilsvarende bare er 44 prosent for førstegenerasjonsmottakerne (ibid.). Selv om mange klarer å forsørge seg selv, ser det ut til at førstegenerasjonsinnvandrerne har et mer langvarig forhold til sosialkontoret enn befolkningen for øvrig. Her er det likevel viktig å være oppmerksom på at det skjer en utvikling over tid der behovet for økonomisk støtte minker med økende botid.

Man finner samme tendenser i Dahl og Lorentzen (2003b) når det gjelder overgangen fra sosialhjelp til arbeid. Her observeres det at ikke-vestlige innvandrere har en atskillig mindre sannsynlighet enn etniske nordmenn for en vellykket overgang fra sosialhjelp til arbeid og selvhjulpenhet. Den samme tendensen gjør seg gjeldende når det gjelder inntektsutviklingen i barnefamilier som mottar sosialhjelp. Lorentzen (2006a) viser at ikke-vestlige innvandrere fra Afrika, Asia og Sør-/Mellom-Amerika har 10 prosent lavere inntektsutvikling enn etniske nordmenn. Analysene viser likevel at dette ikke er resultat av at ikke-vestlige innvandrere viser større tilbøyelighet til å bli sosialhjelpsavhengige enn etniske nordmenn eller vestlige innvandrere. Det er derfor ingenting som tyder på at sosialhjelpen har mer uheldige innelåsingeffekter for noen etniske grupper enn for andre.

5 Sosialhjelpsmottakeres levekår

Kvantitative statistiske analyser er velegnet til å kaste lys over spørsmål som «hvor mange» og «hvor lenge», mens kvalitative analyser i større grad er egnet til å gi et innblikk i sosialhjelpsmottakeres hverdag. I dette kapittelet presenteres resultater fra både kvantitative og kvalitative forskningsbidrag som har det til felles at de belyser sosialhjelpsmottakeres levekår. Første delen av gjennomgangen tar for seg sosialhjelpsmottakeres helse og funksjonsevne, mens den andre delen tar opp sosialhjelpsmottakeres økonomi. Gjennomgangen avsluttes med et forskningsbidrag som tar for seg hvordan sosialhjelpsmottakere opplever sin egen situasjon. Førstnevnte studie er basert på et omfattende kvantitativt datamateriale, mens de to siste baserer seg på kvalitative dybdeintervjuer.

5.1 Sosialhjelpsmottakeres helse og funksjonsevne

Når det gjelder sosialhjelpsmottakeres levekår, er studien «Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp» en glimrende kilde til kunnskap (van der Wel et al. 2006). Funksjonsevnestudien kartlegger flere aspekter ved livene til langtidsmottakere av sosialhjelp i Norge, men retter hovedsakelig oppmerksomheten mot funksjonsevne i form av psykisk og fysisk helse, smerte, sosiale nettverk, psykologiske ressurser, menneskelige og sosioøkonomiske ressurser. Langtidsmottakere som inngår i undersøkelsen, er hentet fra de 14 forsøkskommunene som var omfattet av «Tiltaksforsøket».

Studien viser at menn er overrepresenterte blant langtidsmottakerne. Respondentene i utvalget er sjeldnere gift og oftere skilt enn normalbefolkningen, og svært mange bor alene. Bare halvparten av langtidsmottakerne har fullført grunnskoleutdanning. På dette området skiller respondentene seg sterkt fra normalbefolkningen, der bare én av ti har grunnskole som høyeste utdanning. Svært mange av langtidsmottakerne har ikke arbeidserfaring. Mange har hatt problemer i oppveksten, og mange har vært belastet med opptil flere oppvekstproblemer. Det er også verdt å merke seg at hver tredje har opplevd langvarig mobbing. Det er 39 prosent som har vært domfelt, mens 22 prosent har påtaleunnlatelse.

Studien avdekker et bilde av omfattende og til dels alvorlige helseproblemer hos en stor andel av langtidsmottakerne. Her er det viktig å presisere at dette er analyse som

kun beskriver langtidsmottakerne av sosialhjelp, og resultatene har derfor ikke noen overføringsverdi til korttidsmottakere. Én av fem langtidsmottakere oppgir at de har dårlig generell helse. Dette er oppsiktsvekkende, da kun 1 prosent av den yrkesaktive befolkningen har dårlig helse. Enda flere rapporterer om en eller annen form for helseproblemer. Hele 45 prosent av langtidsmottakerne oppgir at fysisk helse hindrer utførelsen av daglige gjøremål. Rapporten avdekker også at utbredelsen av psykiske plager er høy. Seks av ti oppgir så mange symptomer på slike plager at det er sannsynlig at de har en psykisk lidelse. Tilsvarende for normalbefolkningen er én av ti. Videre er nesten halvparten, mot 28 prosent av normalbefolkningen, ofte plaget av smerter.

Når forfatterne oppsummerer funksjonsevnen til langtidsmottakerne, finner de at fire av fem har enten dårlig fysisk helse, dårlig psykisk helse, rusproblemer eller smerter. Omtrent hver tredje langtidsmottaker har tre av disse fire helseproblemene. Ifølge forfatterne betyr dette at andelen langtidsmottakere som rapporterer om dårlig helse, er høyere enn for uførepensjonister. Én av tre langtidsmottakere rapporterer at de har problemer med rus. Samlet gir disse faktorene en viktig pekepinn på hvilke forventninger man kan stille når det iverksettes aktiviseringstiltak for denne gruppen.

Forfatterne konkluderer i tråd med dette at det er en tydelig tendens til opphopning av barrierer mot arbeidslivet blant langtidsmottakere av sosialhjelp. Halvparten har vesentlige hindringer mot å komme i jobb. Kun én fjerdedel av langtidsmottakerne har få eller moderate problemer. Forfatterne hevder at det er denne sistnevnte gruppen som utgjør målgruppen for arbeidsrettede tiltak. Hele tre fjerdedeler av langtidsmottakerne vil derfor ha behov for mer langsiktig oppfølging som ikke nødvendigvis er direkte rettet mot arbeidslivet. Dette er i tråd med vår konklusjon i kapittel 3.5, der vi etterspør «mykere» målsetninger og suksesskriterier i tiltak rettet mot de tyngste sosialhjelpsmottakerne.

Forfatterne avslutter med å trekke samme konklusjon som vi trakk i kapittel 4.1, hvor vi satte spørsmålsteget ved hvorvidt de insentivbaserte virkemidlene som ligger i velferdskontrakter, er det korrekte virkemiddelet for denne gruppen. Rapporten har avdekket at svært mange av langtidsmottakernes problemer ikke er knyttet til insentiver, men til sterke barrierer mot arbeidslivet i form av dårlig helse og rusproblemer. Tidligere (figur 3) avdekket vi i tråd med dette at det ikke foreligger noen særlig grad av «avhengighetsmekanismer» i sosialhjelpen. Tvert imot knyttet vi langtidsmottak til problemer og kjennetegn som mottakerne tar med seg inn på sosialhjelpen. Styresmaktenes løsningsforslag i form av insentivbaserte virkemidler griper etter vår mening derfor ikke roten til mange av langtidsmottakernes problemer. Faren ved denne typen tenkning er som vi var inne på i kapittel 3.5, å skape et «A-lag» og et «B-lag» blant sosialhjelpsmottakerne, der de «uegnede» faller utenfor målgruppen for hjelpetiltak.

5.2 Langtidsmottakeres økonomi

Borgeraas (2006) har gjort en kvalitativ studie der han vurderer i hvilken grad SIFOs forslag til en minstestandard for forbruk ivaretar sosialhjelpsmottakernes velferd på en akseptabel måte. Dette er en del av SIFOs arbeid med å utarbeide en minstestandard for forbruk. Rapporten tar ikke for seg situasjonen for de aller svakeste sosialhjelpsmottakerne, de med psykiske lidelser eller problemer med stoffmisbruk. Søkelyset er rettet mot sosialhjelpsmottakere som mottar sosialhjelp som en følge av livsbegivenheter som sykdom, samlivsbrudd eller arbeidsløshet. Undersøkelsen er gjort ved hjelp av kvalitative intervjuer med femten langtidsmottakere av sosialhjelp. Prosjektet besvarer to viktige spørsmål: For det første, hvordan mestrer dagens langtidsmottakere det nåværende støttenivået, og for det andre, hva er konsekvensene ved å innføre et støttenivå i tråd med SIFOs anbefalinger?

I tråd med forskningsspørsmål nummer to viser Borgeraas (2006) at det er en klar sammenheng mellom størrelsen på livsoppholdsbeløpet og den subjektivt opplevde velferden. Selv om det er en klar sammenheng mellom høyt livsoppholdsbeløp og et – relativt sett – høyt velferdsnivå, er det et noe mer blandet bilde som tegner seg blant dem med mindre penger til livsopphold. I denne gruppen er det de resignerte, de som har gitt opp, som mestrer lav livsoppholdsstønad best.

Problematikken omkring livssituasjonen reiser også noen prinsipielle spørsmål om normeringskriterier for økonomisk sosialhjelp. Denne studien viser at kategorien «enslig» er en heterogen kategori, og at det skjuler seg mange svært forskjellige livssituasjoner bak denne betegnelsen. De fleste sosialhjelpsnormer og SIFOs minstestandard for forbruk forutsetter imidlertid at enslige har så like behov at de kan leve for det samme livsoppholdsbeløpet. Denne studien indikerer veldig sterkt at så ikke er tilfelle. En mulig implikasjon av denne studien kan derfor være at man i større grad enn i dag foretar individuelle vurderinger av langtidsmottakernes situasjon. Borgeraas (2006) konkluderer med at nivået bør normeres etter dem som har de største behovene. Videre anbefaler forfatteren at sosialhjelpsmottakere med små sjanser for å bli selvberget ikke bør få dekket sine økonomiske behov av sosialkontoret, men gjennom andre ordninger.

Hovedkonklusjonen er at SIFOs minstestandard definerer et nivå som gir vesentlig bedre velferdsnivå enn dagens sosialhjelpsnivå.

5.3 Langtidsmottakeres opplevelse av egen situasjon

Underlid (2005) har gjort en omfattende kvalitativ studie av det han karakteriserer som fattigdommens psykologi. Forfatteren hevder at den konvensjonelle litteraturen om fattigdom i liten grad belyser hvordan de fattige opplever sin egen situasjon. Med bakgrunn i dette ser Underlids studie grundig på de fattiges opplevelse av sin egen situasjon og fremtidsutsikter. Arbeidet bygger på 25 intervjuer av langtidsmottakere av sosialhjelp i Bergen. Forfatteren presiserer at målet med undersøkelsen er fenomenologisk og hermeneutisk. Snarere enn å forklare og predikere er undersøkelsens hensikt å identifisere og beskrive.

Underlids undersøkelse er ikke representativ i den forstand at han baserer seg på et tilfeldig utvalg av sosialhjelpsmottakere. Utvalgsriteriene var følgende: Personene skulle være registrert som langtidsmottaker av sosialhjelp, det skulle være med like mange kvinner som menn, informantene skulle være mellom 18 og 67 år, de skulle være norske statsborgere og kunne delta i lange intervju av personlig karakter.

Det er klart at Underlid på denne måten får en intervjugruppe som har bestemte problemer og står overfor spesifikke utfordringer. Blant respondentene var det hele 50 prosent som mottok sosialhjelp alle de tolv foregående månedene, mens omtrent en fjerdedel mottok sosialhjelp fra én til fem måneder det siste året. I gjennomsnitt hadde respondentene mottatt sosialhjelp i ni av de tolv siste månedene. En tredjedel hadde mottatt sosialhjelp i to til fire år, like mange i fem til ni år og like mange i ti til tjuefire år. Ut fra dette kan man fastslå at dette er en gruppe sosialhjelpsmottakere som tilhører den tallmessig svært begrensede gruppen sosialhjelpsmottakere som mottar sosialhjelp over en årrekke (se Dahl og Lorentzen 2003a).

Et av de mest påfallende resultatene fra undersøkelsen er utryggheten som respondentene følte med tanke på fremtiden. Hele ni av ti følte seg mindre trygge på fremtiden enn ønskelig. Ingen følte seg mer trygg enn ønskelig (men det er kanskje mindre overraskende). Nesten alle respondentene rapporterte at de økonomiske problemene deres medvirket til et negativt sprik mellom ønsket og faktisk trygghetsopplevelse. Sosialkontoret får i denne sammenhengen dårlige skussmål. Svært mange respondenter opplevde sosialkontoret som en utrygg sone og som et dårlig sikkerhetsnett.

Nesten samtlige hevdet at økonomien ikke ville tillate en uforutsett utgift på 2000 kroner. Her er det interessant å merke seg at rundt halvparten av respondentene hevdet at de økonomiske problemene virket passiviserende, mens resten av respondentene hevdet at økonomiske problemer i stor grad virket passiviserende. Forfatteren finner mange eksempler på at pengemangel er en passiviseringsfaktor. Respondentene rapporterte blant annet om manglende overskudd, at alle kreftene ble brukt til å overleve økonomisk, dårlig helse, lav selvtillit, depresjon, angst, tap av inspirasjon, dårlig selvdisiplin osv. Underlid hevder på dette grunnlaget at de fattige i utvalget er preget av «lært hjelpeløshet»

Disse betraktningene er særlig relevante dersom man setter dem i relasjon til våre egne betraktninger om avhengighetsproblematikk. Det kan se ut som om vår konklusjon om at sosialhjelpen ikke er avhengighetsskapende, står i sterk kontrast til Underlids (2005) funn. For oppklaringens del er det her viktig å presisere at Underlid (2005) undersøker en utvalgt gruppe sosialhjelpsmottakere med svært omfattende sosialhjelpshistorier og svært omfattende problemer. Underlids konklusjoner trenger derfor ikke nødvendigvis være gyldige for sosialhjelpsmottakere generelt, men kan muligens forekomme blant sosialhjelpsmottakere med svært lange og omfattende sosialhjelpsforløp.

Underlid (2005) mener at resultatene fra undersøkelsen støtter opp for en relativ forståelse av fattigdom. Bakgrunnen for dette er at sosialhjelpsmottakere i Norge ikke lever i isolerte gettoer, og at de fleste kjenner eller pleier omgang med økonomisk velstående personer. Respondentene sammenlikner på denne måten sin egen økonomiske situasjon med andres. Ut fra dette er det naturlig å konkludere at sosialhjelpssatsene må gjenspeile inntektsnivået i det omkringliggende samfunnet. På den måten unngår man at kontrastene blir svært skarpe, og at prisen ved å være fattige i et velferdssamfunn vil være lavere.

Underlid avslutter med å oppsummere tre grep som må tas for å løse fattigdomsproblemet i Norge. For det første trengs et arbeidsliv som er så inkluderende at det er rom for alle som vil arbeide. For det andre trenger man en sosial boligpolitikk som gir alle anledning til en akseptabel bolig til en akseptabel pris. For det tredje må sosialhjelpssatsene heves over hele landet.

5.4 Oppsummering av sosialhjelpsmottakernes levekår

Det er vanskelig å gi gode oppsummeringer av sosialhjelpsmottakernes levekår. Årsaken til dette er at sosialhjelpsmottakerne er en heterogen gruppe med flerartede problemer og utfordringer. Sosialhjelpsmottakernes situasjon kan derfor variere sterkt og kan strekke seg fra kortvarige perioder med økonomiske problemer til permanent økonomisk marginalisering med tilhørende levekårsproblemer. Videre er det viktig å merke seg at en del av den tidligere forskningen på sosialhjelpsmottakernes levekår, både nasjonalt og internasjonalt, representerer det man noe popularisert kaller «elendighetsforskning». Dette er forskning som fremstiller fattigdommen som en nedadgående spiral der økonomisk marginalisering blir behandlet som en endetilstand med små muligheter for forbedring (Lorentzen 2006b). I dag er man mer opptatt av de dynamiske aspektene ved sosialhjelp. Den dynamiske sosialhjelpsforskningen åpner opp for en mer positiv og løsningsorientert tilnærming til sosiale og økonomiske problemer, da slike studier fokuserer på sosialhjelpsmottakets årsaker, men også veier ut. En iboende fare ved et slikt fokus er at man undervurderer eller bagatelliserer problemene ved langtidsmottak.

Det er derfor viktig å ivareta studier som handler om effektene av langvarig økonomisk marginalisering og farene som ligger i reproduksjon av sosial ulikhet.

Mange av de tidligere levekårsstudiene fokuserer i tråd med dette utelukkende på langtidsmottakerne, noe som kan gi en litt skjev fremstilling av sosialhjelpsmottakernes levekår. De tre studiene som er presentert her, omfatter alle langtidsmottakere. Studiene skiller seg likevel fra de typiske «elendighetsstudiene» ved at de alle tre beskriver sosialhjelpens dynamiske aspekt.

En av de viktigste konklusjonene fra gjennomgangen er behovet for en sosialhjelpsstøtte som gjenspeiler inntekts- og kostnadsnivået i samfunnet generelt. Videre gir gjennomgangen sterke signaler om at det er behov for en oppmyking av «sukseskriteriet» slik det fremkommer i styresmaktenes fokusering på selvberging gjennom arbeid. Gjennomgangen viser at en forholdsvis stor andel av langtidsmottakerne av sosialhjelp står overfor omfattende, og i noen tilfeller uoverstigelige, hindringer i arbeidslivet. For denne gruppen vil selvberging gjennom eget arbeid ligge langt frem i tid hvis det i det hele tatt er mulig. Kanskje er tiden derfor moden for å justere ned målet om alle i arbeid, og på den måten være i stand til å tilpasse målsetningene til hver enkelt langtidsmottaker.

6 Politiske og teoretiske implikasjoner

Tilgangen til omfattende registerbaserte longitudinelle data har, sammen med en rivende utvikling i informasjonsteknologi, ført til nærmest ubegrensede muligheter når man ønsker å beskrive individuelle livsløp gjennom arbeidsliv og trygdesystem. I mange tilfeller er det bare forskernes fantasi og økonomi som setter begrensninger for hvilke områder det forskes på. Dette gjør oss i stand til å fremsette mer presise spådommer, noe som gir styresmakter og politikktutformere en mer solid plattform for utviklingen av politikk for fattigdomsbekjempelse.

Bruksnyttan av dynamiske studier kan oppsummeres i to viktige punkter: For det første kan studier som tar høyde for tidsdimensjonen, legge grunnlag for forebyggende politikk. Walker og Ashworth (1994) hevder at det faktum at fattigdom foregår i tidsavgrensede hendelser som både begynner og slutter, endrer målsetningen med sosialpolitikk. Ifølge Walker og Ashworth forskyver sosialpolitikken målsetninger seg fra å fokusere på avhjelping av fattigdom og økonomiske problemer, til at interessen rettes mot forebygging og aktiv intervensjon. Dynamisk tenkning gir på denne måten muligheten til å peke på løsninger heller enn å peke på problemer.

Et relatert poeng er muligheten dynamiske studier gir til å identifisere risikogrupper. Man vet for eksempel at enkelte grupper er mer utsatte for langtidsmottak av sosialhjelp enn andre. Dette åpner opp for selektiv målretting av tiltak mot utvalgte grupper. Sosialhjelpsmottakere med spesielle problemer kan på denne måten motta individuelt tilpasset assistanse.

Det er ikke til å komme utenom at oppmerksomheten i dynamiske analyser er rettet mot enkeltindividet. Individet er analyseenhet i de fleste dynamiske analyser, og det er derfor heller ikke et langt sprang fra individet som analyseenhet til individet som mål for politiske utspill. Vi ser dette svært tydelig i tenkningen som foregår rundt rettigheter og plikter (St.meld. nr. 9 2006–2007). Her er det individet, og ikke samfunnsstrukturene, som står i fokus når langtidsmottak av sosialhjelp skal bekjempes.

Dette bringer oss videre til en del iboende faremomenter ved det å drive forskning på sosialhjelpsdynamikk. Når forskningen benyttes i samfunnsplanlegging, og fungerer som en rettesnor for hvor problemene finnes, og hvordan de skal løses, møter man en rekke utfordringer. Vi skiller her mellom to hovedtyper av utfordringer:

1. metodologiske og praktiske utfordringer
2. moralske og etiske problemstillinger

Som demonstrert tidligere kan fokus på individuelle skjebner lede til at man søker individuelle løsninger. Etter vår mening er ikke dette nødvendigvis den beste løsningen, særlig ikke hvis problemene ligger på samfunnsnivå. Vi vil derfor komme med en advarsel om at den sterke interessen for aktivisering og individuell oppfølging kan lede søkelyset bort fra strukturelle elementer som utdanningsforskjeller, klasseforskjeller og kjønnsforskjeller.

Tilsynelatende enkle metodologiske og tematiske valg kan ha store konsekvenser for resultatene man får som forsker og derfor også fremtidig politikkutforming. Slike utfordringer krever at forskeren er bevisst sine valg og også sin rolle som samfunnsaktør. I verste fall kan forskerne brukes som stråmenn for saker de overhodet ikke er enige i, eller som talspersoner for forenklete presentasjoner av en virkelighet som kan være svært kompleks.

Et nærliggende eksempel på hvordan forskerens rolle kan være avgjørende for problemdefinisjon og politikkutforming, er det som tidligere ble karakterisert som avhengighetsdebatten.

Etter vår mening er det riktig å hevde at utspringet til den sterke interessen for langtidsmottak og avhengighetsproblematikk ikke er et direkte resultat av problemer knyttet til den norske sosialhjelpen. Tenkemåten er inspirert av politikkutforming og forskning gjort i andre kontekster enn den norske. Dette er land vi vanligvis ikke sammenlikner oss med når det gjelder velferdspolitik, og det bør derfor utvises en viss skepsis når slikt tankegods importeres direkte over til norske forhold. Avhengighetsdebatten i USA er det mest nærliggende eksempelet. Her har konservative forskningsmiljøer sammen med konservative politikere lagt til rette for en politikkutforming som forfekter tidsbegrensede støtteordninger.

Vår egen forskning viser at man har liten grunn til å frykte denne typen problemstillinger i Norge. Vi mener derfor at politiske virkemidler som er innrettet mot insentivproblematikk, enten i form av ytelsens sjenerøsitet eller i form av tidsbegrensninger, ikke har noe særlig relevans i Norge. Her sikter vi spesielt mot styresmaktenes vektlegging av mottakernes rettigheter og plikter, som er basert på at mottakeren trenger motivasjon for å unnsnippe sosialhjelpen. Vår forskning har vist at det i stor grad er problemene man tar med seg inn på sosialhjelpen, som er avgjørende for hvor lenge man mottar sosialhjelp. Det er derfor liten grunn til å tro at sosialhjelpen virker passiviserende på mottakerne. Vi stiller oss også skeptisk til om motivasjonsproblemer er av stor betydning for hvem som blir langtidsmottakere eller ikke. Søkelyset bør isteden rettes mot mekanismene som leder til sosialhjelpsmottak. På den måten vil man kunne drive forebyggende politikk.

Vår oppfatning av sosialhjelpsmottak og politikernes søkelys på langtidsmottak er formet av de resultatene forskere legger frem. Vi synes derfor at det er problematisk at det ikke foreligger noen enighet eller samsvar i måten ulike representanter fra forskningsverdenen fremstiller sosialhjelpens varighet på. Det mest nærliggende eksempelet

er den store diskrepansen vi finner mellom våre resultater og SSBs resultater. Sistnevnte har med sine definisjoner og målinger av sosialhjelpsvarighet vært med på å styre vår oppfatning om sosialhjelpsmottak siden 90-tallet.

Vårt eksempel i kapittel 2.1 illustrerte hvordan et slikt tilbakeskuende forskningsdesign systematisk utelater korttidsmottakere av sosialhjelp. Dette er spesielt betenkelig siden dette er den faktiske målgruppen for sosialhjelpen. Etter vår mening er følgene av dette fokuset at debatten og virkemidlene som er knyttet til sosialhjelpen, har fått en slagside. Man ser på mange vis bort fra de tilfellene der sosialhjelpen fungerer slik den er tiltenkt – som en kortvarig ytelse. Vi sier ikke her at det ikke er viktig å rette oppmerksomheten mot langtidsmottakerne av sosialhjelp, da dette er en utsatt gruppe. Problemet er at overfokusering på problemer ved sosialhjelpen slik den fungerer i dag, over tid kan ha konsekvenser for tilliten og støtten det norske velferdssystemet har.

Våre studier av aktiviseringstiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp viser at det kan være behov for å vurdere tiltakseffekter ut fra andre suksesskriterier enn tradisjonelle indikatorer knyttet til arbeid og inntekt. Kapittel 2 i rapporten viste at styresmaktene her står overfor en klassisk konflikt mellom «likhet» eller «effektivitet». Likhet refererer til spørsmålet om hvorvidt tiltakene skal gå til deltakere med størst behov, mens effektivitet refererer til spørsmålet om tiltakene skal gå til dem som har størst utbytte av dem. Dersom man ut fra tradisjonelle suksesskriterier vektlegger likhetstankgang, står man i fare for å ende opp med en tiltaksportefølje som ikke gir de ønskede effektene. Motsatt står man dersom man prioriterer effektivitet, i fare for å ekskludere den opprinnelige målgruppen for tiltakene – de som står lengst fra arbeidsmarkedet. Etter vår mening er det mulig å forene effektivitet og likhet, gitt at man omformulerer suksesskriteriene til mykere målsetninger. Både kvalitative og kvantitative studier viser at tiltaksdeltakelse øker sosial fungering og bedrer mestringsfølelsen (Ravneberg 2004, Vannevig 2001, Malmberg-Heimonen 2005).

6.1 Kunnskapsbehov for fremtiden

En av konsekvensene av å følge en gruppe førstegangsmottakeres sosialhjelpskarrierer er at det avtegner seg et bilde av sosialhjelpen som hovedsakelig en korttidstiltalelse. Våre egne undersøkelser (Dahl og Lorentzen 2003a og 2003b, Lorentzen 2006a) har vist at kun en liten andel av sosialhjelpsmottakerne mottar sosialhjelp over lengre perioder. Problemet med langtidsmottak må uansett ikke nedtones. Van der Wel et al. (2006) viser at denne gruppen står overfor svært alvorlige og omfattende barrierer mot arbeidslivet.

I tillegg til langtidsmottakerne finner man en forholdsvis omfattende gruppe av sosialhjelpsmottakere som vender tilbake til sosialhjelpen gjentatte ganger. Vi står

her overfor en gruppe sosialhjelpsmottakere som man har lite kunnskap om. Her kan man for eksempel spørre seg om hvorfor mottakerne ikke permanent kan frigjøre seg fra sosialhjelpen etter en periode uten sosialhjelp. Fremtidig forskning på sosialhjelpsdynamikk bør derfor analysere alle former for sosialhjelpsdynamikk, men det er spesielt viktig å innhente ny kunnskap om gruppen av tilbakevendende sosialhjelpsmottakere. Man kan spekulere på om gruppen av tilbakevendende sosialhjelpsmottakere er den samme gruppen som Hammer og Hyggen (2006) karakteriserer som marginal arbeidskraft i det sekundære arbeidsmarkedet. Hammer og Hyggen (2006) fulgte en gruppe unge sosialhjelpsmottakere over tid og konkluderte med at sosialhjelpsmottak hadde langsiktige negative konsekvenser for arbeidsmarkedstilpasningen til mottakerne. Den ovennevnte studien finner i tråd med dette at de som har mottatt sosialhjelp som unge, har langt dårligere arbeidstilpasning enn andre.

Fremdeles finnes det lite kunnskap om unge sosialhjelpsmottakeres løpebaner. Oss bekjent foreligger det bare et fåtall studier av de langsiktige konsekvensene av å motta sosialhjelp som ung (se Hammer og Hyggen 2006). Det vil være av stor interesse å supplere disse funnene med mer omfattende data som dekker flere ulike årskull. Vi mener derfor at det er særlig behov for kunnskap om unge sosialhjelpsmottakere, noe som vil kunne avdekke i hvilken grad sosialhjelpen har langsiktige negative konsekvenser. Flere faktorer peker mot at trygdemottak og sosial ulikhet går i arv, men det er uklart hvilke mekanismer som bringer sosial ulikhet fra generasjon til generasjon. Når det gjelder sosialhjelpen, er det derfor interessant å avdekke om støttenivået er tilstrekkelig til å sikre barnefamilier og unge mottakere de samme mulighetene som barn og unge som ikke vokser opp i økonomisk deprivasjon. Dette er spesielt relevant i en periode der styresmaktene uttrykker særlig bekymring for veksten i andelen yngre mennesker på helserelaterte trygdeytelser (St.meld. nr. 9 2006–2007).

Litteratur

- Bane, M. J. og D. T. Ellwood (1994), *Welfare realities from rhetoric to reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Blossfeld, H. P. og G. Rohwer (1995), *Techniques of event history modeling new approaches to causal analysis*. Hillsdale, N.J: Lawrence Erlbaum.
- Borgeraas, E. (2006), *Knapphetens økonomi. En kvalitativ studie av sosialhjelpsmottakeres økonomiske mestring*. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning.
- Contini, D. og N. Negri (2005), *Assessing the existence of welfare dependence. Concepts and empirical strategies*. Torino: LABORatorio R. Revelli Centre for Employment Studies.
- Dahl, E. (2003), «Does 'workfare' work? The Norwegian experience.» *International Journal of Social Welfare*, 12, 274–288.
- Dahl, E. og T. Lorentzen (2003a), «Dynamics of social assistance: The Norwegian experience in comparative perspective.» *International Journal of Social Welfare*, 12, 289–301.
- Dahl, E. og T. Lorentzen (2003b), «Explaining Exit to Work among Social Assistance Recipients in Norway: Heterogeneity or Dependency?» *European Sociological Review*, 19, 519–536.
- Dahl, E. og T. Lorentzen (2005), «What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway.» *International Journal of Social Welfare*, 14, 86–98.
- Dahl, G., A. W. Enes, T. Jørgensen, C. Trewin (2006), *Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp*. SSB rapport 13. Oslo: SSB.
- Dahl, G. og S. Lien (2006), *Uførepensjon og sosialhjelp/introduksjonsstønad blant innvandrere*. Rapport 24. Oslo: SSB.
- Dale-Olsen, H. og P. Schøne (2006), *Omfang og effekter av vilkår i velferden. En kunnskapsstatus om velferdskontrakter*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

- Deacon, A. (2002), *Perspectives on welfare: ideas, ideologies and policy debates*. Buckingham: Open University Press.
- Drøpping J. A., B. Hvinden og K. Vik (1999), «Activation policies in the Nordic countries». I: Kautto, M. et al, red., *Nordic social policy, changing welfare states*. London: Routledge.
- Econ (2006), *Samfunnsøkonomiske konsekvenser ved aktiviseringsprogram for personer uten trygderettigheter*. Rapport 66. Oslo: Econ analyse.
- Fevang, E., K. Røed, L. Westlie og T. Zhang (2004), *Veier inn i, rundt i, og ut av det norske trygde- og sosialhjelpssystemet*. Rapport 6. Oslo: Frischsenteret.
- Gilbert, N. (2002), *Transformation of the welfare state the silent surrender of public responsibility*. Oxford: Oxford University Press.
- Gilbert, N. og R. Van Voorhis (2001), *Activating the unemployed: A comparative appraisal of work-oriented policies*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Hammer, T. (1992), *Rekruttering til sosialhjelp blant unge kvinner. De unge slekters høst, Marginalisering og arbeidsløshet blant unge*. Rapport, Alternativ Framtid/NAV's program for ungdomsforskning.
- Hammer, T. og C. Hyggen (2006), «Stengte dører? Unge sosialklienters arbeidstilpasning i voksen alder». I: Hammer, T. og E. Øverbye, red., *Inkluderende arbeidsliv? Erfaringer og strategier*. Oslo: Gyldendal.
- Hamre, J. I. og M. Bråthen (2006), *Evaluerings av ordinære arbeidsmarkedstiltak på-begynt 4. kvartal 2003. Dokumentasjon og analyse av effekter november 2004*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Husabø, G. og J. A. Nervik (2006), *Kampen mot fattigdommen: forskning om tiltak for sosialhjelpsmottakere*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Hvinden, B. et al. (2001), «Towards activation? The changing relationship between social protection and employment in Western Europe». I: Kautto, M. et al, red., *Nordic Welfare States in the European Context*. London and New York: Routledge.
- Innst. S. nr. 222 (1998–1999), *Innstilling fra sosialkomiteen om fordeling av inntekt og levekår i Norge (Utjamningsmeldinga)*, Oslo: Stortinget.
- Kang Fu, V., C. Winship og R. D. Mare (2004), «Sample Selection Bias Models». I: Hardy, M. og A. Bryman, red., *Handbook of data analysis*. London, Thousand Oaks og New Delhi: Sage.

- Korsnes, O., H. Andersen og T. Brante (1997), *Sosiologisk leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Leisering, L. og S. Leibfried (1999), *Time and poverty in Western welfare states United Germany in perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Lindbeck, A. (2002), «Changing Tides for the Welfare State». Munich: Center for Economic Studies og Ifo for Economic Research.
- Lindqvist, R. og S. Marklund (1995), «Forced to work and liberated from work – a historical perspective on work and welfare in Sweden.» *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 4, 224–237.
- Lorentzen, T. (2006a), «Income Dynamics in Norwegian Families on Social Assistance: A panel study of a social assistance cohort.» *European Journal of Social Security*, 8, 279–299.
- Lorentzen, T. (2006b), *Social assistance dynamics in Norway*. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Lorentzen, T. og E. Dahl (2005), «Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients?» *Journal of European Social Policy*, 15, 27–45.
- Lødemel, I. og A. Johannessen (2005), *Tiltaksforsøket: mot en inkluderende arbeidslinje? Sluttrapport fra evaluering av Forsøk med kommunalt ansvar for aktive arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp 2000–2004*. Rapport 2005:1. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Lødemel, I. og H. Trickey (2001), *An Offer you can't refuse. Workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press.
- Malmberg-Heimonen, I. (2005), *Public welfare policies and private responses – Studies of European labour market policies in transition*. Helsinki: Finnish Institute of Occupational Health.
- Mead, L. M. (1986), *Beyond entitlement. The social obligations of citizenship*. New York: Free Press.
- Murray, C. A. (1984), *Losing ground: American social policy, 1950–1980*. New York: Basic Books.
- Naper, S. O., T. Lorentzen og E. Dahl (2007 under publisering), *Social assistance trajectories: describing and explaining social assistance careers*.

- Nervik, J. A. (1997), *Offentlig politikk og klientløpebaner. Sosialhjelp og arbeidsmarkedstiltak – bidrag til selvforsørging eller ringdans i velferdsbyråkratiet?* Oslo: Universitetet i Oslo.
- Okun, A.M. (1975), *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Osmunddalen, Å. (1999), *Kommunal variasjon i sosialhjelpsnivå, inntektsnivå blant sosialhjelpsmottakere, og langtidsbruk av sosialhjelp*. SSB Rapport 34.
- Ravneberg, B. (2004), *Økonomiske insentiv i arbeidslinjen, virker det? Evaluering av forsøksordning med kvalifiseringsstønad i «Prosjekt Amalie» i Åsane*. Bergen: Rokkansenteret.
- Roed, K. og O. Raaum (2006), «Do labour market programmes speed up the return to work?» *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 68: 541–568.
- Rønsen, M. og T. Skarðhamar (2006), *Virkningen av Arbeids- og velferdsdirektoratets tiltakssatsing blant sosialhjelpsmottakere. En evaluering basert på data fra FD-Trygd*. Elektronisk ressurs. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Raaum, O. og K. Røed (2002), *Do business cycle conditions at the time of labour market entry affect future unemployment?* Oslo: Department of Economics, University of Oslo.
- Raaum, O., H. Torp og T. Tzhang (2002a), *Business Cycles and the Impact of Labour Market Programmes*. Oslo: University of Oslo, Department of Economics.
- Raaum, O., H. Torp og T. Tzhang (2002b), *Do Individual Programme Effects Exceed the Costs? Norwegian Evidence on Long Run Effects of Labour Market Training*. Oslo: University of Oslo, Department of Economics.
- Saraceno, C. (2002), *Social assistance dynamics in Europe national and local poverty regimes*. Bristol: The Policy Press.
- Schafft, A., K. Frøyland og Ø. Spjelkavik (2005), *Evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere. Delrapport 2*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Steiro, A., G. Smedslund og M. G. Rud (2006), *Tiltak for å inkludere sosialhjelpsmottakere i arbeidsmarkedet*. Notat 2006. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten.
- St.meld. nr. 6 (2002–2003), *Tiltaksplan mot fattigdom*. Oslo: Det kongelige sosialdepartement.

- St.meld. nr. 9 (2006–2007), *Arbeid, velferd, inkludering*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- St.meld. nr. 30 (2000–2001), *Langtidsprogrammet 2002–2005*. Oslo: Finansdepartementet.
- St.meld. nr. 50 (1998–1999), *Utjamningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg*. Oslo: Statens trykning.
- Underlid, K. (2005), *Fattigdommens psykologi oppleving av fattigdom i det moderne Noreg*. Oslo: Samlaget.
- Van der Wel, K., m.fl. (2006), *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Vannevjen, H. (2001), *Arbeid for sosialhjelp – klientenes egne opplevelser og erfaringer. En kvalitativ undersøkelse*. Oslo: H. Vannevjen.
- Walker, R. og K. Ashworth (1994), *Poverty dynamics issues and examples*. Aldershot: Avebury.
- Walker, R. og L. Leisering (1998), *The Dynamics of modern society poverty, policy and welfare*. Bristol: The Policy Press.
- Wilensky, H. (1992) «Active labour market policy: its contents, effectiveness, and odd relationship to evaluation research». I: Crouch, C. og A. Heath, red., *Social research and social reform, essays in honour of A. H. Halsey*. Oxford: Clarendon Press.
- Wilson, W. J. (1997), *When work disappears the world of the new urban poor*. New York: Alfred A. Knopf.
- Zhang, T. (2003), *Identifying treatment effects of active labour market programmes for Norwegian adults*. Manuscript. Oslo: The Ragnar Frisch Centre for Economic Research.

Kunnskapsstatus for sosialhjelpsforskningen

Sosialhjelpen har vært gjenstand for flere politiske utspill de siste årene. Særlig har søkelyset vært rettet mot langtidsmottak av sosialhjelp. I denne rapporten presenteres en gjennomgang av nyere sosialhjelpsforskning som fokuserer spesielt på sosialhjelpens varighet og sosialhjelpsmottakernes løpebaner og levekår. Rapporten gir også en gjennomgang av resultater fra evalueringer av aktive arbeidsmarkedstiltak rettet mot sosialhjelpsmottakere. Avslutningsvis følger en diskusjon om hvorvidt arbeidslinjas suksesskriterier, som er direkte knyttet til arbeid og selvberging, er realistiske for sosialhjelpsmottakerne som står lengst fra arbeidslivet.

Senter for studier av fattigdom, sosialhjelp og sosial integrasjon (Fami) er et forskningssamarbeid mellom Fafo og NOVA. Senteret er tildelt miljøstøtte fra Norges forskningsråd ved Velferdsforskningsprogrammet for perioden 2003–2008. For mer informasjon, se www.fami.no.

Senter for studier av fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon

Fami

N O V A
*Norsk institutt for forskning
om oppvekst, velferd og aldring*



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2007:33
ISBN 978-82-7422-600-5
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20033