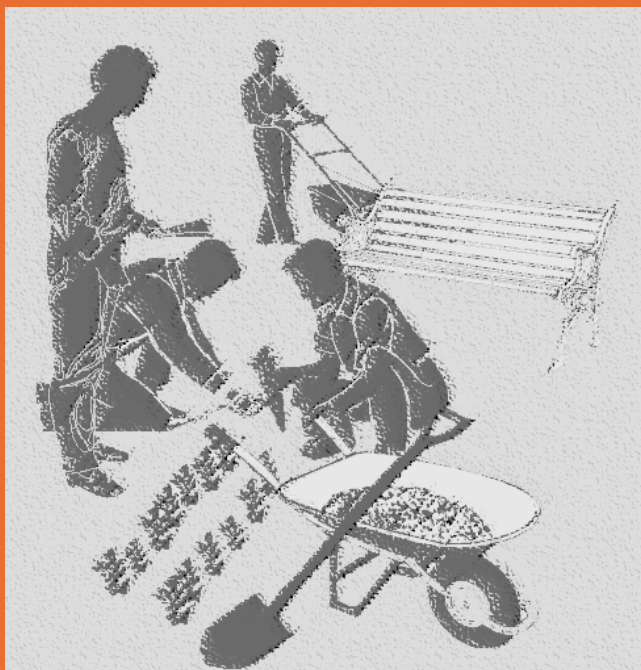


Ivar Lødemel

Pisken i arbeidslinja

Om iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp



Ivar Lødemel

Pisken i arbeidslinja

Om iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp

© Forskningsstiftelsen Fafo 1997

2. opplag

ISBN 82-7422-191-5

Omslag: Jon S. Lahlum

Trykk: Falch Hurtigtrykk

Innhold

Forord	5
Del 1 Innleiing	7
Kapittel 1 Teori og metode	9
1.1 Om å studere lokal iverksetjing av ei nasjonal rammelov	10
1.2 Teoretisk utgangspunkt	13
Del 2 Bakgrunn og rammer	19
Kapittel 2 Den nasjonale prosessen:	
Frå idé til politisk røyndom	21
2.1 Bakteppet: Ein velferdsstat i endring	21
2.2 Den politiske prosessen fram mot Lov om sosiale tenester	24
2.3 Rammer for iverksetjing av vilkåret	28
2.4 Mindretalsregjering med delt syn	31
2.5 Oppsummering	33
Kapittel 3 Eit lokalt eksempel:	
Proessen fram mot iverksetjing i Trondheim	35
3.1 Den politiske prosessen	36
3.2 Iverksetjing på distriktskontor	38
3.3 Vurdering av effekten	39
3.4 Oppsummering	40
Kapittel 4 Arbeid for sosialhjelp i andre land	41
4.1 Eit første forsøk på å identifisere arbeid for sosialhjelp i eit komparativt perspektiv	41
4.2 Arbeid for sosialhjelp i Europa	44
4.3 «Workfare» i USA	49
4.4 Utviklinga i andre land	53
4.5 Diskusjon	53

Del 3 Iverksettjninga av arbeid for sosialhjelp på sosialkontora	55
Kapittel 5 Omfanget av bruken av vilkåret	57
5.1 Kven har tatt vilkåret i bruk?	59
5.2 Tidspunkt for oppstart	61
5.3 Omfanget målt i talet på saker	63
5.4 Oppsummering	64
Kapittel 6 Formål og målgruppe i teori og praksis	65
6.1 Formål som kan ligge til grunn for bruken for vilkåret	65
6.2 Målgrupper for bruken av vilkåret	68
6.3 Oppsummering	70
Kapittel 7 Frå vilkår til arbeid	73
7.1 Fører tiltaka til fortrenging av ordinære arbeidsplassar?	73
7.4 Sanksjonar knytte til vilkåret	81
7.5 Oppsummering	84
Kapittel 8 Organiseringa av arbeidet	85
8.1 Intensjonane om samarbeid	85
8.2 Samarbeid i praksis	87
8.3 Organiseringa av samarbeidet mellom etatane	89
8.3 Finansiering av leiinga av tiltaket	90
8.4 Oppsummering	91
Konklusjon del 3: Graden av intensjonsoppfylgjing i iverksettjninga	93
Del 4 Pisen i arbeidslinja	97
Kapittel 9 Integrerings- eller sparetiltak for kommunane	99
9.1 Den sosiale delinga av tiltak	99
9.2 Blir måla oppnådde?	102
9.3 Er arbeid for sosialhjelp eit kommunalt sparetiltak?	104
Kapittel 10 Konklusjon	113
Eit nytt integreringstiltak for ei ny tid?	115
Det moderne «tvangsarbeidet»?	116
«Arbeidslinja i sosialhjelpa»	116
Forslag til åtgjerder	119
Litteratur	121
Spørreskjema	125
Samandrag	133

Forord

Denne rapporten presenterer resultata frå ei undersøking om iverksetjinga av arbeid som motyting for økonomisk sosialhjelp på norske sosialkontor. Målet med undersøkinga er å studere i kva grad sosialkontora nyttar vilkåret i tråd med dei omsyna som Stortinget la til grunn då dei handsama den nye Lov om sosiale tenester i 1991. I tillegg til å presentere surveydata har eg utvida perspektivet i tre retningar. For det fyrste ved å analysere dei politiske prosessane rundt innføringa av vilkåret. For det andre ved å diskutere om den faktiske iverksetjinga kan ha tent andre føremål enn dei Stortinget la til grunn for vedtaket. Den norske lovendringa inngår i ein internasjonal trend der fleire og fleire land tar i bruk arbeid for sosialhjelp. Difor har eg inkludert ei fyrste oversikt over ordningane i andre land.

Sosial- og helsedepartementet tok initiativet til undersøkinga som er gjennomført i regi av Noregs forskingsråd, Avdeling for velferd og samfunn. Lars Henrik Johansen (Fafo) har bidrege med tilrettelegging av data frå surveyundersøkinga. Han har også gjennomført data-analysane som ligg til grunn for del 3 i kapittel 9. Pål Martinussen ved Universitetet i Trondheim skreiv eit delnotat på oppdrag frå oss. Kapitlet om utviklinga i Trondheim er i stor grad tufta på dette notatet. Espen Dahl, Mary Visser, David Drury, Hilde Lorentzen, Axel West Pedresen og Kåre Hagen, alle ved Fafo og Jan Inge Hanssen, Nordlandsforskning har bidrege med lesing, diskusjon og kommentarar. Ekspedisjonssjef Knut Brofoss i Sosial- og helsedepartementet har lest og kommentert rapporten. Takk til alle desse for gode innspel. Åleine er eg ansvarleg for dei manglar og svake sider som rapporten fortsett måtte ha.

Mellom dei mange som gjer oss i stand til å produsere kunnskap på Fafo, vil eg gi ei særskild takk til Bente Meisler og Wenche Kristiansen som styrer kantina og syrgjer for føde og velvære både på dagtid og når seine kveldstimar gjer eit velfylt kjøleskap velkome.

Oslo 21. August 1997

Ivar Lødemel

Del 1 Innleiing

Kapittel 1 Teori og metode

For fire år sidan fekk vi ei viktig reform i den norske sosialhjelpa, og i norsk velferdspolitikkk. For første gong på 60 år kan mottakarar av sosialhjelp setjast i arbeid som motyting for stønaden. Sjølv om innføringa av dette vilkåret er eit brot med tidlegare praksis i etterkrigstida, så er også reforma ein kulminasjon av innstrammingane i tildeling av sosialhjelp som starta på slutten av 80-talet. I dette perspektivet er arbeid for sosialhjelp det klaraste dømet på arbeidslina i sosialomsorga.

Eit første inntak til forståing av ordninga får ein ved å sjå på den doble målsetjinga i sosialtenestelova. På den eine sida skal ho fremje tryggleik og omsorg, og på den andre sida skal stønaden støtte opp under mottakaren si evne til å bli sjølvhjulpen.

Dei to måla kan sameinast: som når ein gir hjelp i heimen for at ein funksjonshemma skal vere i stand til å kunne bo heime, og at han med det i størst mogleg grad skal hjelpe seg sjølv. Men i dei to måla ligg det også ei spenning. For mykje tryggleik kan verke negativt inn på individet si evne til å bli sjølvhjulpen. Evna til sjølvhjelp skal både fremjast og prøvast. I det siste ligg sosialhjelpa si subsidiære rolle. Berre når alt anna er prøvd, skal ein ta i mot hjelp. Eit middel til å sikre dette er bruken av vilkår for mottaking av økonomisk sosialhjelp. Vilåret om å søkje arbeid må forståast i lys av at i samfunnet vårt er lønsarbeid den viktigaste kjelda til sjølvhjelp. Medan begge sosiallovene i etterkrigstida har hatt vilkår om at ein skal vere aktivt arbeidssøkande, så har altså den nye sosiallova tatt eit viktig skritt i å innskjerpe dette tilhøvet mellom arbeid og offentleg støtte.

Bruken av vilkår er regulert av paragraf 5-3 i lova. I den delen som er sitert under finn vi tillegget som kom med den nye lova:

§5-3.2

Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, se også §5-4, tredje ledd og §5-8. Vilårene må ha nær sammenheng med vedtaket, og ikke urimelig begrense stønadsmottakerens handle- eller valgfrihet. Vilårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i denne loven eller i andre lover.

Det kan stilles vilkår om at mottakeren skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunene så lenge stønaden oppebæres.

1.1 Om å studere lokal iverksetjing av ei nasjonal rammelov

Politikk blir ikkje til i stortingssalen. Der blir rammene for politikken avgjort i form av komitéinnstillingar og lover. Deretter konkretiserer departement og direktorat lova gjennom vedtekter og rundskriv. Dei sentrale styresmaktene kan òg påverke politikken gjennom å tilføre økonomiske ressursar. Iverksetjinga av politikken skjer så i møtet mellom brukarane og byråkrati på lokalt plan. I nokre tilfelle er det lokale iverksetjingseiningar av statlege organ, som til dømes trygdekontor, eller det er lokale politiske og byråkratiske organ som utformar politikken lokalt, slik vi finn det i sosialtenesta.

Om lov eller program skal tene målsetjinga som ligg til grunn, er vidare avhengig av samspelet mellom dei som skal hjelpast og dei som skal hjelpe. Berre ved å sjå på kva som skjer i dette møtet kan ein vurdere effekten av tiltaket; blir dei sjuke friske, lærer barn seg framandspråk, kjem unge sosialklientar eit skritt nærare arbeidsmarknaden?

Eg har skissert dei ulike stadia av iverksetjingsprosessen for å skilje to nært skyldte forskingsfelt, iverksetjingsforskning og evalueringsforskning, frå kvarandre. I vår samanheng ville ei effektstudie av arbeid for sosialhjelp målt om tiltaket hjalp ungdom med å komme seg ut i vanleg arbeid. I motsetnad til dette, vil mi analyse av iverksetjinga berre sjå på korleis kommunane utformar og praktiserer arbeid for sosialhjelp, og om dei gjer det i tråd med intensjonane bak lova.

Evalueringsstudiar

Sjølv om omgrepet kan femje om heile prosessen, så er temaet for dei fleste evalueringsstudiar effekten av tiltak og lover, altså i kva grad den endelege målsetjinga med tiltaket blir oppfylgd. Døme på evalueringsstudiar når det gjeld tiltak for arbeidslaus ungdom, er Pedersen (1993) og Eldring og Grøgaard (1996). I begge tilfella blei ei gruppe som var på tiltaket, samanlikna med ei kontrollgruppe som ikkje var på tiltak. På den måten (kvasiekperiment) fekk ein målt effekten av tiltaket. Begge desse studiane diskuterar også i kva grad dei lokale iverksetjarane følgte opp målsetjinga i regelverket som låg til grunn for ordninga. Dette siste viser at det er ein flytande overgang mellom iverksetjings- og evalueringsstudiar.

Iverksetjingsstudiar

Implementerings- eller iverksetjingsstudiar er ein eigen forskingstradisjon innan studiet av offentleg politikk. Det er strid om når tradisjonen blei etablert. Dei som først tok omgrepet i bruk på byrjinga av 1970-talet, hevda at dette var eit nytt studiefelt.¹ Seinare bidrag har hevda at feltet har vore der så lenge ein har hatt studiar av det offentlege, sjølv om andre namn har vore brukte. Slike stridar er i seg sjølv med på å etablere ein tradisjon; grensedraging skaper identitet.

Eit anna skilje innan denne forskingstradisjonen er meir reelt og avspeglar ulike tilnærmingar til studiet av offentleg politikk. Skiljet går mellom dei som fokuserar på lovgivar sine reglar og intensjonar, og dei som ser iverksetjing som ein prosess, der også dei som set i verk ordningar og tiltak spelar ei sjølvstendig rolle i (politikk) utforminga.

Den første tilnærminga har blitt omtala som «top-down». Målet på om iverksetjinga er vellukka er om det er samsvar mellom dei sentralt fastsette måla og den lokale gjennomføringa av tiltaket. I dette perspektivet er politikktutforming og administrasjon atskilde; avgjerdsler blir fatta sentralt og sett i verk lokalt. Tilnærminga underforstår at måla er klart formulerte, ressursar stilte til rådvelde for å gjennomføre politikken og at iverksetjingsinstitusjonane blir styrde i eit system med hierarkisk kontroll.

Medan «top down»-tilnærminga er statisk, så er eit kjenneteikn med det motsette «bottom up»-perspektivet at iverksetjing av offentleg politikk er ein prosess der ulike aktørar er med på å prege iverksetjinga. I denne prosessen er både problemformulering, offentlig diskusjon, politiske vedtak og gjennomføringa med på å forme iverksetjinga, og med det óg premissane for ei vurdering av denne.

Skilja mellom desse to tilnærmingane skal ikkje overdrivast. Kjellberg og Reitan (1995) meiner at begge kan vere anten beslutningsorienterte eller prosessorienterte, noko dei meiner er eit meir fruktbart skilje. Målet med den første tilnærminga vil vere å studere effektiv styring, medan den prosessorienterte tilnærminga fokuserer på kva som fører til praktisk tilpassa resultat av offentlege tiltak. Styrken ved «bottom up»-tilnærminga er difor at ho tek eit dynamisk utgangspunkt og studerer den faktiske iverksetjinga på eigne premissar, heller enn statisk å måle i kva grad vedtak kan kjennast att i handling.

Lat meg så prøve å plassere denne studien i høve til dei tradisjonane som er nemnt ovanfor. For det første er dette klart ein iverksetjingsstudie heller enn ein evalueringsstudie. Det er fleire grunnar til at studien fell innanfor denne tradisjonen. For det første er *Lov om sosiale tenester* relativt ny (innført i 1993), og høvet til å stille vilkår om arbeid som motyting er, i motsetnad til det meste i lova, ei klar endring i høve til den tidlegare lova om sosial omsorg. Oppdragsgivaren til prosjektet

¹ Offerdal 1996 s.1

som ligg til grunn for denne rapporten, er difor interessert i å sjå kva kommunene gjer med dette nye høvet til vilkårsbruk. Når ordninga/vilkåret har fått meir tid til å verke, kan det vere tid for å evaluere effekten, alså studere kva verknadar vilkårsbruken har hatt med omsyn til å få ungdom integrert i arbeidsmarknaden.

I utgangspunktet er dette vidare ein «top-down»-studie. Målet er i kva grad dei intensjonane og reglane som styrer bruken av dette vilkåret blir etterlevd lokalt.

Valet av ovanfrå og ned-perspektivet må forståast i lys av dei intensjonane som følgjer vilkåret. Som vi skal sjå, søker intensjonane å avgrense bruken av ordninga frå tiltak som har andre føremål enn å fremje sjølvhjelp ved å styrke den ein-skilde sine høve på arbeidsmarknaden. Arbeid for sosialhjelp kan nemleg óg ha andre virkningar. Ordninga kan trengje unna den ordinære arbeidsmarknaden, eller tiltaka kan vere meir avskrekkande for mottakaren og potensielle klientar enn hjelpande for kvar og ein. Om kommunane sett i verk tiltak som avskrekkar meir enn dei hjelp, trugar det rettstryggleiken til klientane. Difor er rettstryggleikperspektivet i tankane når eg vel å ta utgangspunkt i dei sentrale fråsegnene i studien og analysen av iverksetjinga. Eg meiner difor eg kan forsvare eit i hovudsak ovenfrå og ned-perspektiv i denne studien. Likevel bør ein nemne at iverksetjing i strid med lovgivar sin intensjon er ikkje nødvendigvis feil. I nokre tilfelle kan det fremje intensjonane meir enn om ein fylgde reglane som kom med ordninga. Dette spørsmålet, som ein også bør ta opp i seinare effektevalueringar, skal eg kome attende til når eg diskuterer funna i det siste kapitlet.

Lov om sosiale tenester er, til liks med forgjengaren, ei utprega rammelov. I staden for detaljerte reglar er vektlegginga på prinsippa for stønaden. Behovssituasjonane som utløyser retten til hjelp, er ikkje spesifiserte. Dette er eit trekk ved den norske lova som skil ho frå lovgivinga i dei fleste europeiske landa.²

Det knyter seg spesielle problem til å studere iverksetjinga av ei rammelov som *Lov om sosiale tenester*. Utan spesifiserte reglar for korleis ein-skilde tilfelle skal handsamast, eller korleis/når vilkår skal nyttast, er det vanskeleg å finne målestokkar for om lova er sett i verk i tråd med intensjonane eller ikkje. Her skil lova seg frå den andre lova som gir folk offentleg inntektssikring, lov om folketrygd. I den lova er reglane klarare, både for kven som skal hjelpast, korleis dei skal hjelpast og kor mykje hjelp dei skal få (Øyen 1974).

Utan klare reglar må ein anten seie at ei iverksetjingsevaluering er umogleg: Berre ved å gå heile vegen til ei evaluering av effekten av lova kan ein vurdere om ho blir sett i verk og verkar i høve til intensjonane. Den alternative vegen, som er valt i denne studia, er nettopp å ta fatt i intensjonane, som nødvendigvis må få ein sentral plass (i fråveret av reglar) i ei rammelov.

² Lødemel 1992.

Dette er vidare ein studie av bruken av eit vilkår. Det er altså krav som blir stilte for at ein skal få rett på ei yting, heller enn ytinga sjølv, som er i fokus. Det legg føringar for perspektivet som ein må nytte. Ved sidan av utsiktene til måloppnåing med iverksetjinga, så er det også tale om rettstryggleiken til dei som ellers er i ein situasjon som gir rett til stønad. Heller enn ei rettsdogmatisk vurdering, så er dette altså ein studie av rammene for praktiseringa av ei sosialpolitisk hjelpeordning når ho er retta mot ei bestemt gruppe, ungdom med lite eller inga tilknytning til arbeidsmarknaden.

Dette er den første studien av iverksetjinga av det nye vilkåret i lova om sosiale tenester. Undersøkinga får difor eit eksplorerande preg. Den lokale iverksetjinga vil bli målt og vurdert i høve til dei offisielle intensjonane som lovgivar og departement har knytt til bruken av dette vilkåret. Eg vil deretter gå meir analytisk til verks ved å diskutere kva som styrer eventuelle intensjonsbrot. I denne diskusjonen vil eg gå attende til intensjonane som blei lagt til grunn hos dei som først fremja forslaget om at unge mottakarar av sosialhjelp skulle få krav om å arbeide som motyting for stønaden. Utan individdata kan eg ikkje måle effekten i høve til målsetjinga om integrering i arbeidslivet. Derimot vil sosialeiarane bli spurde om kva dei trur effekten har vore så langt. I tillegg vil eg som lekk i diskusjonen om kva målsetjingar som kan ha vore styrande for kommunane, studere utviklinga sosialhjelpsutgifter og talet på sosialklientar i dei siste tre åra. Hypotesen er her at iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp kan ha ein individual- og allmennpreventiv verknad i høve til ungdom som er utan arbeid.

1.2 Teoretisk utgangspunkt

Subsidiaritet er det trekket ved sosialhjelpa som klarast skil ho frå andre hjelpeordningar. I dette ligg det at hjelpa berre skal ytast når andre kjelder til utkome er prøvde. For vaksne arbeidsføre folk inneber det først og fremst at ein skal søkje inntektsgivande arbeid. Dette blir prøvd ved at ein pliktar å melde seg ledig på arbeidskontoret, og ta imot arbeid dersom ein får tilbod om det. Dette er felles for sosialhjelpsordningane i alle land. Men også i høve til subsidiariteten skil landa seg frå einannan. Det viktigaste skiljet går mellom land som tek familien si evne til å hjelpe med i vurderingar, og land som Noreg der berre ektefellen/sambuaren sine inntekter blir rekna med. Arbeidstestinga inngår i behovsprøvinga som er metoden ein nyttar for å slå fast om ein har rett på stønad eller ikkje. Berre dersom ein har inntekter under eit gitt nivå, som i Noreg blir fastsett av kvar einskild kommune, har ein rett på stønad.

Så langt kan ein få inntrykk av at ordninga er rettighetsorientert, om enn innan eit meir avgrensa kommunalt område. Regelen om at grunnen til trongen ikkje skal takast med i vurderinga styrkar dette inntrykket. Likevel ligg det fast at sosialhjelp er ei skjønnsbasert yting. Dei siste åra har lekmannsskjønnet spela ei mindre rolle i tildelinga av sosialhjelp i Noreg. Derimot er det profesjonelle skjønnet som blir utøvd av sosialtenesta styrka, slik at skjønnspreget totalt sett ikkje har endra seg stort. Studiar har vist at same tilfelle ikkje berre blir ulikt handsama av ulike sosialkontor, men også av ulike sakshandsamare på same kontor. Forskjellane viser seg både når det dreier seg om utmåling av stønaden og vurderinga om stønad skal ytast eller ikkje.³ Vi må forstå skjønnsutøvinga i lys av at sosialhjelpa rettar seg mot behov som er nær knytte til oppførsel,⁴ anten dette er i høve til arbeid, økonomiske disposisjonar eller andre tilhøve som innverkar på trongen og retten til stønad.

Dette fører oss over i den historiske konteksten som dagens ordning må forståast i lys av. Forholdet mellom dei arbeidsføre fattige og det offentlege stønadsapparatet har vore problematisk så lenge fattighjelp eller sosialhjelp har eksistert. Det sentrale spørsmålet er kva ein kan gjere med dei som er i stand til å forsørge seg sjølve, men som ikkje finn, eller vegrar seg mot å ta inntektsbringande arbeid.

Med framveksten av velferdsstaten har samansetjinga av sosialhjelpsklientellet endra seg. To forhold er viktige her. For det første har dei fleste arbeidsuføre blitt fanga opp av det statlege trygdesystemet. For det andre har fleirtalet av dei arbeidsføre utan arbeid blitt fanga opp av ein meir stabil arbeidsmarknad, med løner til å leve av og betre sikring mot vilkårleg oppseiing. Endeleg gjorde innføringa av trygdesystemet i form av arbeidsløysetrygd sosialhjelpa unødvendig for dei fleste arbeidslause. Som ei følgje av dette har sosialhjelpa meir og meir blitt dominert av arbeidsføre som har marginal tilknytning til arbeidsmarknaden. Samstundes som moglegheitene til å kontrollere oppførsel totalt sett er blitt redusert er sosialhjelpa såleis meir prega av personar som viser oppførsel som innbyr til kontroll.

Forskjellen i kontrollen med uønska oppførsel ser ein best ved å setje ordninga i dag i kontrast til fattighjelpa i førre hundreåret. I 1834 fekk Storbritannia ei ny fattiglov. Lova var ein liberalistisk reaksjon på den føregåande (merkantilistiske) lova som ga dei fattige omfattande høve til å velje offentlig understøtting framfor sjølvhjelp. Lova av 1834 sette i verk to prinsipp som til saman skulle sørge for at berre dei mest trengande skulle få hjelp. Det første prinsippet var «less eligibility»; stønaden skulle alltid vere lågare enn dei lågaste inntektene i arbeidsmarknaden. Saman med det andre prinsippet, «the workhouse test», skapte lova eit

³ Terum 1996

⁴ Bradshaw og Terum 1997

knallhardt regime for dei fattige: Om ein fortsatt var avhengig av stønad, skulle han berre bli gitt til dei som let seg stenge inn i arbeidshus, der dei måtte slave for føda.

Denne reforma inspirerte norske politikarar som sende observatørar til England i samband med førebuinga av den nye fattiglova i Noreg i 1845. Med denne lova, og særskilt ved innstrammingar som kom i 1865, gjekk Noreg langt i å innføre desse prinsippa.

Begge prinsippa i si opprinnelege form høyrer i dag fortida til. Når eg likevel nemner desse, så er det fordi dei gir eit godt bakteppe til å forstå sosialhjelpsordninga i dag⁵: «Less eligibility» handlar såleis om frykta for velferda sine perverterande verknadar. Om stønaden blir for god, kan einskilde velje stønad framfor arbeid. Målet om hjelp til sjølvhjelp kan såleis bli vanskeleg å realisere i sosialhjelpa. «The workhouse test» er kanskje vanskelegare å kjenne att. Meir forståeleg blir det når vi ser han som eit middel til å kontrollere dei fattige gjennom å styre livene deira. Med unntak frå tvangsarbeidshuset på Opstad, som eksisterte fram til Lausgjengarlova blei oppheva i 1974, så er det lenge sidan dei norske velferdsordningane brukte slike verkemiddel mot dei fattige og marginaliserte. Derimot kan innslaget av sosial kontroll i form av sosial behandling og skjønnsutøving forståast som moderne, og sjølv sagt meir humane, versjonar av denne tanken om kontroll.⁶

Ein måte å forstå variasjonen i nasjonale sosialhjelpsordningar på, er å samanlikne i kva grad dei handhevar desse prinsippa i dag. Ein finn då at «Less eligibility» står svakt i Norge medan den sosiale kontrollen er meir framtrekande. I andre land, som til dømes Storbritannia, var situasjonen inntil nyleg omvendt. Det kan tyde på at i den moderne velferdsstaten vil ein bruke det eine eller det andre middel som «avgrensningsinstitusjon».⁷ I Storbritannia er ytingane låge, medan den sosiale kontrollen med mottakarane har vore relativt svak.⁸ I eit europeisk perspektiv er dei norske sosialhjelpsyttingne relativt generøse, medan den sosiale kontrollen er sterk. Ëi hypotese for komparative studiar kan såleis vere at dersom den sosiale kontrollen med mottakarane er sterk, så kan ein tillate generøse ytingar utan at hjelpeforma blir for tiltrekkjande, og dermed undergraver sjølvhjelpsidealet. Omvendt kan ein tenkje seg at ordningar som gir låge (lite attraktive) ytingar, vil tendere mot å ha mindre sosial kontroll knytt til mottaket av hjelp.

⁵ Dette perspektivet er utvikla i fellesskap med Lars Inge Terum.

⁶ Lødemel 1997.

⁷ Dette omgrepet nyttar Midre (1995)

⁸ I kapittel 4 ser vi at innføringa av eit strengare sosialhjelpsregime nyleg har endra dette biletet der. Med innføringa av arbeid for sosialhjelp og nedskjeringar i stønaden er Storbritannia det landet på denne sida av Atlanteren som ligg nærast opp til den doble avgrensningsinstitusjonen som landet innførte i 1834.

Sett i dette perspektivet så er innføringa av arbeid for sosialhjelp ei instramming av den sosiale kontrollen i den norske sosialhjelpa. Denne reforma må ein forstå som ein del av det linjeskiftet som er omtala som «arbeidslinja». Dette omgrepet som blei introdusert i Atføringsmeldinga⁹, inneber eit oppgjør med det ein omtalar som «trygdelinja»; at for mange kom på trygd. Når arbeid ikkje er «eit førstevalg» for mange, så er det uheldig både for kvar og ein og for samfunnet som heilskap. Gjennom «arbeidslinja» søkjer ein både å hindre utstøying og utestenging frå arbeidslivet av utsatte grupper, og å stimulere eldre til å pensjonere seg seinare. Ein slik politikk byggjer på incitament med innslag av både «gulrot» og «pisk». Medan det første er sentralt for å sikre seinare pensjonering, så er det sterkare element av «pisk» i politikken overfor unge med ei marginal tilknytning til arbeidslivet. I Colbjørnsen-utvalget si innstilling, «Ungdom, lønn og arbeidsledighet»¹⁰ heiter det at

«Ungdom velger sin tilknytning til arbeidslivet ut fra en samlet vurdering av hvilken lønn de kan oppnå, den verdi de legger på fritiden, hvordan de planlegger sitt framtidige liv og den rolle utdanning har i den forbindelse, og hvilke alternative inntektskilder de kan oppnå gjennom sosialhjelp, trygdesystem, arbeid og/eller familieforsørgelse.»¹¹

Medan ungdomsarbeidsløysa påkallar ein meir aktiv arbeidsmarknadspolitik for dei fleste, så ligg det òg i denne incentivtankegangen at det ikkje er tilstrekkelege tiltak for alle. Det er i eit slikt perspektiv arbeid for sosialhjelp er den klaraste «pisen i arbeidslinja». ¹²

1.3 Gangen i framstillinga

I del 2 vil eg skissere bakgrunnen for innføringa av dette vilkåret. Kapittel 2 tek føre seg den politiske prosessen fram til innføringa og iverksetjinga av Lov om sosiale tenester av 1.1. 1993.

I kapittel 3 vil eg skissere utviklinga i Trondheim kommune, som framstår som den norske pionerkommuna på dette feltet. Kapittel 4 introduserer ei første komparativ oversikt over situasjonen i ein del andre land. Her blir hovudvekta lagt på USA, som har flest erfaringar med slik bruk av vilkår.

⁹ St.melding nr.39 1991-92.

¹⁰ NOU 1994:3.

¹¹ Ibid:21.

¹² I folket er det stor oppslutnad om å bruke arbeid som motyting til sosialhjelp for unge. I ein tidlegare survey fann vi at 98 prosent av det norske folket støttar innføringa av dette vilkåret (Lødemel og Flaa 1993).

Del 3 tek føre seg iverksetjinga på sosialkontora i landet. Denne delen er basert på ein postalundersøking der alle sosialleiarane blei bedne om å gjere greie for situasjonen på kontoret sitt. I kapittel 5 blir data om omfanget av vilkårsbruken presentert. Kapittel 6 tek føre seg formålet bak iverksetjinga. I kapittel 7 er temaet den praktiske gjennomføringa i høve til deltakarane. Kapittel 8 omhandlar organiseringa av tiltaka. I del 4 drøfter eg kva følgjer den praksisen som er dokumentert i del 3, kan få (kapittel 9). I den avsluttande diskusjonen analyserer eg funna i høve til dei teoretiske perspektiva, og endar opp med å skissere nokre forslag til kva eg meiner kan gjerast for å endre vilkårsbruken i kommunane.

Del 2

Bakgrunn og rammer

For å forstå innføringa av arbeid for sosialhjelp gjennom stortingsvedtaket i 1991, må vi brette ut eit breiare lerret enn berre det å sjå på uttalte intensjonar og kommunal iverksetjing. I denne delen skal vi sjå på tre kontekstar som er bakgrunnen og rammene rundt denne viktige sosialpolitiske reforma.

I kapittel 2 tek eg føre meg den nasjonale prosessen som førte fram til lov og iverksetjing. Heller enn å vere ein politikk som kom «ovanfrå», er dette eit døme på ei reform som har vakse fram gjennom lokale initiativ, som gjennom politiske signal enda opp som nasjonal politikk. Som vi har sett, er også utforminga av den praktiske iverksetjinga i stor grad overlate til kommunane. For å kaste lys over dei lokale prosessane, har eg valt å sjå nærare på den viktigaste kommunen i eit slikt perspektiv. Kapittel 3 vil såleis ta for seg den politiske og administrative prosessen i Trondheim.

Innføringa av arbeid for sosialhjelp er heller ikkje noko særnorsk. Utprøving av slike ordningar er kanskje det viktigaste trekket ved den reformprosessen som i dag går føre seg i dei mange velferdsstatane. I kapittel 4 vil eg difor presentere ei første oversikt over arbeid for sosialhjelp i USA og i fem europeiske land.

Kapittel 2 Den nasjonale prosessen: Frå idé til politisk røyndom

Dette kapitlet tek for seg den politiske prosessen omkring å bruke arbeid som motyting for sosialhjelp – frå det berre var ein tanke til det blei etablert i den norske offentlege debatten. Kapitlet fører lesaren fram til dei føringane som kom i form av intensjonar og den konkretiseringa som følgde lovreguleringa av tiltaket. Eg vil først skissere dei endringsprosessane i den norske velferdsstaten som denne reforma går inn i. I den andre delen følgjer ei oppsummering av den politiske prosessen som munna ut i lovheimlinga av arbeid for sosialhjelp i 1991. I den tredje delen presenterer eg dei føringane som dannar rammene for lovleg iverksetjing av vilkåret.

Endeleg drøftar eg moglege grunnar til at den politiske leiinga i Sosial- og helsedepartementet valde å legge få føringar på iverksetjinga av vilkåret utover det som kom fram i forslaget til vedtak og grunngjevinga for det.

2.1 Bakteppet: Ein velferdsstat i endring

Innføringa av høve til å bruke arbeidsplikt kan ikkje sjåast isolert frå meir allmenne endringsprosessar i den norske velferdsstaten dei siste ti-femten åra. I den praktiske utforminga av velferdspolitikken er denne perioden prega av både innstramningar og reformer som har gitt ulike grupper utvida rettar. Som døme på det første kan ein nemne høgre tersklar for tilgang på uførepensjon og den «stemoderlege» handsaminga av psykiatrien. På den andre sida er tenester for dei psykisk funksjonshemma bygde ut, familiepolitikken er betra og i utdanningssystemet har det funne stad omfattande reformer som utvidar ungdommen sin tilgang på utdanning. Det er såleis ikkje berre den svært gode utviklinga av den norske økonomien i den seinare tida som gjer at det ikkje er grunn til å ta opp igjen førestellingane om «velferdsstaten i krise» frå 70-og 80-åra.

Ideologiske endringar

Sjølv om det såleis ikkje er grunn til tale om nedbygging av velferdsstaten, så finn vi likevel eit endra klima på velferdsfeltet. Haldningar som for ti år sidan blei målført av høgresida åleine, finn i dag støtte hos størstedelen av det politiske spekteret. I politiske program og offentlege utgreiingar ser vi ein snunad med desse hovudtrekka:

- Marknadsøkonomiske omsyn får ein stadig meir sentral rolle i den velferds-politiske debatten.
- Individuelt ansvar har fått ein meir framstående plass samanlikna med individuelle rettar.
- Behovsprøving er mindre sett som noko gjenverande vondt frå tida før velferdsstaten, og er restituert i det meir positivt lada ordet «målretting».
- Det blir lagt vekt på at samstundes som retten til velferd kan fremje eit verdig liv, så kan også omfattande rettar til gode ytingar vere med på å undergrave individet si evne til å bli sjølvhjelpen gjennom eigen innsats.
- Den tredje sektoren og private ordningar har fått større legitimitet som supplement eller alternativ til offentlege løysingar.¹

For Arbeiderpartiet er omgrepet og det politiske idealet «*arbeidslinja*» eit samleuttrykk for denne nyorienteringa. Ei *linje* er definert med motsetnaden sin. I (denne) retorikken er det *trygdelinje* som er uttrykk for det rådande partiet si vurdering av for omfattande høve til å forlate/unngå arbeidslivet i velferdsstaten, slik det har utvikla seg i Noreg. I Langtidsprogrammet for perioden 1994 til 1997 uttalar Regjeringa :

«For å trygge velferdssamfunnet vil det således være nødvendig å sikre at innretningen av velferdsordningene gjør deltakelse i verdiskapningen til det naturlige førstevalget for den enkelte så langt det er mulig, og generelt søke å hindre utstøtning fra arbeidsmarkedet»

Her er grunngevinga i hovudsak økonomisk. Ved å føre «trygdelinja» vidare, vil ein med demografiske endringar kome opp i store finansieringsproblem. I tillegg til det økonomiske aspektet ligg det òg ei markering av ei verdsetjing av arbeidet i dette linjeskiftet. Til grunn for «arbeidslinja» ligg det både eit positivt og eit negativt

¹ Sjø Dahl m.fl. (1995) for ein gjennomgang av korleis mellom anna desse signala kunne lesast ut av fem offentlege utgreiingar om den framtidige utviklinga av velferdsordningar. Sjø også Midre (1995) og Terum (1996) for drøftingar av desse nyare utviklingstrekk.

syn på arbeid. Det positive ligg i verdien av å gi alle som ønskjer arbeid, høve til å ta del i yrkeslivet, og på den måten også bli sjølvhjelpne. Det negative synet på arbeid har som utgangspunkt at det ikkje sluttar seg til ideen om at lønsarbeid er verdifullt nok til å «vere det første valet» for dei.²

Felles for båe syna er at dei byggjer på ei forståing av menneska som rasjonelle aktørar som anten søker tryggleik og eit godt liv gjennom arbeid, eller som finn at det gode livet ligg i å unngå å måtte arbeide. Av dette følgjer at ein vektlegg incentiv. Slike kan både vere positive, i form av støtte og «gulrøter», og negative, i form av sanksjonar eller «pisk». I iverksetjinga av «arbeidslinja» ser vi eksempel på begge desse setta med verkemiddel. Medan «gulrøter» til dømes i form av skattelette for pensjonistar sikrar arbeidslinja hos desse, så trengst det hardare lut for dei som ikkje klarer eller let vere å gjere seg nytte av dei verkemidla som er til stades for å fremje sjølvhjelp. Kravet til mottakarane av sosialhjelp om arbeid som motyting for stønad, kan i dette perspektivet sjåast som eit klart uttrykk for «*pisken i arbeidslinja*». Ved å gjere arbeidet til eit vilkår, skal arbeidslinja bli fremja også for dei som i utgangspunkt ikkje deler det synet på arbeid som ligg til grunn for ho.

Kommunalisering og tenesteorientering

Framveksten av velferdsstaten har gått føre seg langs to aksar. Langs den eine har staten gradvis overteke fleire og fleire oppgåver som tidlegare var private og kommunale ansvar. Trygdesystemet som langt på veg erstatta den lokale fattighjelpa/systemet for sosialhjelp er kanskje det klaraste eksemplet. Langs den andre aksen har tenester og naturale ytingar i stor grad blitt erstatta av kontantoverføringar. I dei siste to tiåra har begge desse utviklingane blitt bremsa, og til dels også reversert. Det er veksten i helse- og omsorgsdelen av velferda som her er den viktigaste faktoren. Ekspansjonen på desse felta har også desentralisert velferdsstaten ved at det er kommunane og fylkeskommunen som her har størstedelen av ansvaret for iverksetjinga av tiltaka.³ Desentralisering og kommunalisering av velferda har i dei seinare åra meir og meir blitt ein del av den offentlege velferdsideologien.

Den nye sosialtenestelova må òg forståast i eit slikt perspektiv. Her blei prinsippa om lokal iverksetjing og autonomi slått fast, særleg gjennom ei klar avvising av tidlegare forslag om å innføre nasjonale normer for sosialhjelpa. Om vi vel å sjå på arbeid for sosialhjelp som eit arbeidsmarknadstiltak, så er innføringa av dette

² Sjå Midre (1995:202-203) for diskusjon om innhaldet i «arbeidslinja».

³ Sjå Lødemel og Flaa (1993, kapittel 1) for ei utdjuping av desse utviklingstrekk.

vilkåret eit steg i retning av kommunalisering på eit felt som hittil har vore eit statleg ansvar, nemleg tiltak retta mot arbeidslause.

Utviklinga i sosialhjelpa spesielt

I perioden 1980 til 1991 var vi vitne til ein enorm vekst i den norske sosialhjelpa. Talet på dei som fekk stønad kvart år auka frå om lag 60 000 til 165 000. Målt i 1993-kroner auka utgiftene frå 500 millionar til 3,5 milliardar kroner. Grunnane til auken er samansette, men auka arbeidsløyse og endringar i familiestrukturen er forhold som blir framheva som viktige. Det har òg vore peika på at spesielt veksten på slutten av 80-talet var påverka av endringar i dei administrative rutinene. Med omgrepet «bokklubbprinsippet» sette Lars Inge Terum ord på tendensen til å automatisere utbetalingane av sosialhjelpa ved å overlate til mottakaren å melde frå om endringar i den økonomiske situasjonen deira.⁴ Mot slutten av åttitalet spreidde det seg såleis ei forståing av at den liberale haldninga i praktiseringa av sosialhjelpa i kommunane i seg sjølv var medverkande til at arbeid ikkje blei eit «naturleg førsteval» for mange mottakarar. Den aldersgruppa som sto for største delen av auken i talet på mottakarar av sosialhjelp var ungdom i alderen 18-30 år. Fleirtalet av desse var arbeidslause utan rettar til arbeidsløysetrygd. Veksten i sosialhjelpa skuldast såleis langt på veg meir liberal handsaming av mottakarar som i utgangspunktet var arbeidsføre. Det er grunn til å tru at denne innsikta ga grobotn til tanken om at ein burde stille strengare krav til dei som mottok sosialhjelp.

2.2 Den politiske prosessen fram mot Lov om sosiale tenester⁵

Frå historia kjenner vi fleire døme på at mottakarar av minstesikring har måtta arbeide for stønaden. Andenæs dreg parallellen frå Raspehuset i Amsterdam i 1596 til arbeid for sosialhjelp i 1991 (Andenæs 1992:349). Eg vil vere meir varsam med å trekkje parallellar sjølv til den nære fortida vår; naudsarbeidet i 30-åra. Om vi held oss til den meir direkte bakgrunnen til innføringa av dette vilkåret, så er det naturleg å starte med Oslo Kommune sitt «Perspektivutval» som presenterte ein rapport i 1990.

⁴ Terum 1987

⁵ Den politiske prosessen som førte fram til at arbeid som motyting blei tatt med i vilkårsparagrafen i lova er analysert av Kjellevoid (1995) Andenæs (1992), Terum (1996) og Midre (1995). I gjennomgangen min byggjer eg på desse i tillegg til offentlege dokument.

Perspektivutvalet i Oslo Kommune

Byrådet i Oslo oppnemnde i 1989 eit uavhengig utval som skulle utarbeide lang-siktige perspektiv på utviklinga til kommunen. Eit av dei tema som blei drøfta i rapporten, som blei presentert i oktober 1990,⁶ var den økonomiske sosialhjelpa. Utgangspunktet var den sterke utgiftsveksten dei siste åra. I vurderinga si av sosialhjelpa drøfta utvalet kva funksjon ho kunne ha for delar av mottakarane. Med utgangspunkt i at fleire av desse både var arbeidsføre⁷ og til dels òg mottok stønad på urettmessig vis, tok dei til orde for ein ny type ansvarleggjering av klientane. Med utsegna «*Stiller ikke samfunnet krav til mennesker, fratar man dem samtidig litt av deres selvrespekt,*»⁸ la utvalet vekt på den positive og oppdragande grunngevinga for å innføre eit strengare regime. Eit sentralt element i dette regimet var ideen om at opp mot halvparten av klientane skulle arbeide for ytinga. Med det var tanken om arbeid for sosialhjelp, om ikkje fødd, så i alle fall sett ord på.

I dette dokumentet blei det også tala fritt om utsikter til innsparing då arbeidet til klientane ville ha større verdi enn kva det ville koste å organisere tiltaket. Vidare finn vi ein moderne variant av tankegangen frå det førre hundreåret i «less eligibility» i utsegna «Jo mer terskelen for å komme inn på arbeidsmarkedet heves, jo viktigere er det samtidig å heve «terskelen» til det økonomiske sosialhjelpssystemet». I klartekst tyder det at når det er vanskeleg å skaffe seg arbeid, så må det òg vere vanskeleg å få sosialhjelp, elles vil den nødvendige motivasjonen for å søkje arbeid ikkje vere til stades.

Forslag til endring av Lov om sosial omsorg

Den konkrete bakgrunnen for at arbeid for sosialhjelp kom på den politiske dagsorden i Noreg, var eit privat lovforslag frå høgrerepresentantane John G. Bernander og Thea Knutzen. Dei foreslo ei endring av Lov om sosial omsorg våren 1991. Som eit tillegg til den dåverande vilkårsparagrafen foreslo dei at:

«Det kan stilles vilkår om at mottakeren skal utføre passende arbeidsoppgaver i kommunene så lenge stønaden oppbevares.»

Ordlyden i forslaget er identisk med det som endeleg blei vedteke i Stortinget i samband med handsaminga av den nye sosiallova på seinhausten i 1991, og er såleis

⁶ Oslo Kommune, Perspektivutvalet 16. 10. 1990

⁷ «Både utifra tilgjengeleg statistikk og andre opplysninger er det åpenbart at en stor andel av sosialhjelpsmottakarne er fullt eller delvis arbeidsføre» (Ibid. s. 106) På grunnlag av dette, som ikkje er vidare dokumentert, trur utvalet at kravet om arbeidsinnsats kan stillast til mellom 30 og 60 prosent av klientane. (Ibid:107)

⁸ Ibid.

eit viktig dokument mellom forarbeida til lova. Men medan ordlyden var den same, så var grunngjevinga for forslaget derimot forskjellig. Bernander og Knutzen meinte at gjennomføringa av tiltaket skulle tene tre formål:

Omsynet til mottakaren av stønaden

«Det første hensynet er hensynet til stønadsmottakeren selv. Passiv mottakelse av understøttelse virker passiviserende og utstøtende. Det at vedkommende yter noe til gjengjeld, kan på den annen side virke kvalifiserende og bidra til å trene vedkommende opp til et arbeidsmarked. Deltakelse i arbeid bidrar i seg selv ofte til forebyggelse av sosiale problemer.»

Omsynet til kommunane

«Det andre er hensynet til kommunene som er mottakere av arbeidsytelsen og som yter den sosiale stønaden. Kommunene kan bidra til å få utført nyttige funksjoner uten å fortrenge andre fra arbeidsmarkedet. I den grad krefte settes inn til offentlige servicetiltak, vil livskvaliteten for alle kommunens innbyggere øke.»

Det preventive omsynet

«Det tredje hensynet er det preventive: Ved å stille vilkår om f.eks. oppmøte for å jobbe 2-3 timer hver dag, vil de som reelt er i arbeid og derfor ikke kan møte opp, ikke søke stønad de ikke er berettiget til. En side ved dette er at samfunnet sparer midler. Like viktig er at det å luke ut dem som oppfattes som misbrukere, styrker samfunnssolidariteten og oppslutningen om de sosiale stønadsordningene.»⁹

Snillismedebatten 1991

Medan det hittil hadde vore høgresida, først og fremst ved FrP sin leiar Carl I. Hagen, som hadde målbore utsegner om misbruk som problem og strengare krav til dei fattige som verkemiddel, så fekk debatten ein ny dimensjon hausten 1991. Arbeidarpartiet sin kandidat til stillinga som byrådsleiar i Oslo, Rune Gerhardsen, sette i gong den såkalla «snillismedebatten» i spaltene i Dagbladet. I denne debatten, og i boka *Snillisme på norsk* (Gerhardsen 1991) sette han ord på moralske spørsmål, og «tilhøvet mellom individ og samfunn: om kvar grensene skulle gå mellom ansvaret

⁹ Dokument nr. 8:31 1990/91.

til det offentlege og ansvaret til den enkelte».¹⁰ Ved å framheva at det å stille krav til den einskilde var eit uttrykk for solidaritet, tok han ei av høgresida sine kamp-saker og gjorde ho til ein del av arbeidarrørsla sitt verdigrunnlag, om enn med ulikt forteikn. Som vi har sett, har han rett i at tanken om krav til den einskilde som ei naturleg følgje av klare rettar, alltid har vore ein del av verdigrunnlaget i rørsla. Sjølv om Gerhardsen møtte mykje motstand i sitt eige parti med desse utspela, så viser ettertida at han sette ord på det mange i partiet kjende, og som politikken seinare skulle la seg influere av i sterkare grad.

Diskusjonen i Stortinget

Forslaget frå Høgrerepresentantane vann ikkje fram. Men i sosialkomiteen si hand-saming av den nye *Lov om sosiale tenester* hausten det same året, fekk Bernander høve til å ta opp att forslaget og grunngjevinga for dette. Her fekk Høgre følgje av Kristelig Folkeparti og Senterpartiet for å fremje forslaget som eit tillegg til den føreslegne vilkårsparagrafen i lova.

Då lova kom opp til handsaming i Stortinget, blei forslaget om tilleggsvil-kåret det sentrale stridspunktet. Saman med SV blei Arbeiderpartiet ståande åleine om å argumentere mot forslaget. Sosialminister Tove Veierød framheva at tiltak for unge utan arbeid burde fokusere på kvalifisering med sikte på å gjere mottakaren sjølvhjelpen gjennom eige arbeid. Ho meinte at dette var godt nok ivareteke i lov-forslaget frå Regjeringa. Slik ho såg det låg det eit anna siktemål i forslaget der det var *«tilstrekkelig at mottakeren henvises til en eller annen form for forefallende arbeid uten at det er ledd i et systematisk kvalifiseringsopplegg.»*¹¹ Representantane frå Arbei-derpartiet la vekt på at kvalifisering og arbeidstrening var A-etaten sitt ansvarsom-råde, og at sosialtenesta ikkje skulle drive arbeidsformidling av sosialklientar. Saks-ordføraren, Alf E. Jakobsen, meinte ein heller burde satse på *«et formalisert samarbeid over sektorgrenser bl.a. i forhold til arbeidsledig ungdom»*.¹² Etter meininga hans ville forslaget frå Høgre leggje opp til *«en ytterligere stigmatisering av dem som kommer i den situasjon at de ikke ser noen annen utvei enn å søke sosialhjelp»*.¹³ I voteringa blei forslaget frå Høgre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti vedteke mot Arbeiderpar-tiet og SV sine stemmer. Regjeringa kom såleis i den situasjonen at dei måtte setje i verk lova med eit tillegg som dei ikkje støtta.

¹⁰ Terum 1996:28

¹¹ Stortingsforhandlingar 14.11.1991:82.

¹² Ibid:55

¹³ Ibid

2.3 Rammer for iverksetjing av vilkåret

Medan Stortinget set rammene for politikken gjennom lov og utsegner knytte til korleis han skal forståast, så er det òg andre organ som er med å setje rammer for korleis ei lov skal setjast i verk. I fråveret av klare reglar og retningslinjer vil eg her nytte ulike kjelder, for på den måten å kunne drøfte kva som er grensene for iverksetjing i tråd med intensjonane bak vilkåret. I drøftinga under vil eg først sjå kva rolle den viktigaste aktøren i så måte, Sosial- og helsedepartementet har spela. Deretter vil eg kort gjere greie for Arbeidsretten si prøving av ei konkret sak, og til sist gjere greie for ei rettsdogmatisk vurdering av kva som er rammene for bruken av eit slikt vilkår. Målet med denne delen er å identifisere rammene for kva som er intensjonane bak vilkåret. I del 3 vil eg kome nærare inn på detaljane i desse.

Sosial- og helsedepartementet

Teoretisk kan vi tenkje oss tre måtar sentrale styresmakter kan påverke iverksetjinga på. For det første kan Stortinget spele ei dominerande rolle ved å ta stilling til eit detaljert lovverk. I Noreg er ikkje dette tradisjonen i sosialhjelpa som er prega av stor grad av lokal autonomi og vide fullmakter gjennom rammelovgjeving.¹⁴ For det andre kan rundskriv og forskrifter langt på veg erstatte den reguleringa som elles ville kome fram i ei detaljlov. Ein slik framgangsmåte ville i så fall styrke Regjeringa si styring i forhold til Stortinget. Ein tredje, og ikkje gjensidig utelukkande strategi, er å bruke økonomiske verkemiddel for å påverke utviklinga. Eit døme her er tilskot til kommunane for å gjere bemanning til eit verkemiddel for å styrke profesjonalisering av sosialkontora etter at *Lov om sosial omsorg* blei vedteke i 1964.¹⁵

I fråveret av ei detaljlov har Sosial- og helsedepartementet i Noreg brukt både rundskriv, forskrifter og økonomiske verkemiddel for å påverke iverksetjinga av sosiallovene lokalt. Det som slår ein når ein studerer oppfyllinga av dette tilleggs-vilkåret, er *kor lite* departementet har gjort for å presisere korleis vilkåret skal setjast i verk. I rundskrivet avgrensar departementet seg til å sitere frå fleirtalet si innstilling i sosialkomiteen. Då utsegnene frå departementet er retningsgivande for kommunane, vel eg å presentere desse utdraga frå rundskrivet her:

«Det fremgår av Sosialkomiteens innstilling (Innstilling O. nr. 9 1991-92) at det etter en individuell vurdering skal være anledning for kommunen til å kreve at den enkelte utfører arbeid for kommunen. Det fremgår videre at

¹⁴ Sjå t.d. Lødemel (1992) og Stjernø (1994) for komparasjonar av graden av detaljregulering av sosialhjelpa i europeiske land.

¹⁵ Sjå Terum (1996) for ein gjennomgang av dette verkemiddelet i den nyare norske historia.

det er særlig unge sosialhjelpsmottakere man tenker seg denne regelen anvendt på. Det siteres fra komitéinnstillingen (flertallet), side 27:

«slike arbeidsoppgaver kan f.eks være rydding i parker, maling av hus eller hjelp til eldre/funksjonshemmede.

Disse medlemmene vil peke på at unge mennesker utgjør en stor gruppe av sosialhjelpsmottakere. Mange av disse mottar slik hjelp uten at arbeidsmarkedsetaten har kunnet gi dem et tilbud. Spesielt for denne gruppen er det etter disse medlemmers mening viktig at kommunene etter individuell vurdering får anledning til å sette dem i arbeid som ikke fortrenger det ordinære arbeidsmarkedet, når attføring eller andre tiltak fra arbeidsmarkedsetaten slår feil ...»

Selv om denne bestemmelsen går noe lengre enn bestemmelsens første ledd, skal de samme hensynene som ellers, være ivaretatt når det vurderes om det skal stilles vilkår om arbeidsinnsats for tildeling av økonomisk sosialhjelp.

Også her må det tas utgangspunkt i den enkeltes situasjon. Det må vurderes om plikten til å utføre arbeid for kommunen ivaretar lovens formål om trygghet og omsorg og om målet om rehabilitering av den enkelte er ivaretatt. Hensikten med å sette sosialhjelpsmottakeren i slikt arbeid skal være å sette den enkelte i stand til, på sikt, å sørge for seg selv. Arbeidsoppgavene som pålegges den enkelte, skal således ikke være av tilfeldig art. Kommunen bør ha et organisert opplegg for slikt arbeid. Arbeidsoppgavene må tilpasses den enkelte og ha et vel fundert siktemål.

Det er viktig å peke på at der hvor det er mulig å få den enkelte over på ordinært arbeid, må dette gjøres. Dette vil alltid være den beste måten å få en sosialhjelpsmottaker ut av hjelpesystemet og over i en selvberget situasjon. Det er bare hvor dette ikke er mulig, at arbeid for sosialhjelp kan vurderes.»¹⁶

Så langt avgrensar Sosial- og helsedepartementet seg altså stort sett til å referere frå komitéinnstillinga. Med unntak for presiseringa om at det må vere eit «organisert opplegg», så finn ein ikkje her presiseringar som går utover det å vise til at bruken av vilkåret må vere i tråd med dei intensjonane som elles er nedfelte i lova. Som vi skal sjå av Arbeidsretten si prøving av ei konkret sak, så er det her fleire forhold som kunne bli presisert, og med det leggje sterkare føringar på kommunane i iverksetjinga av vilkåret. Ein kunne til dømes fastsetje kva aldersgrupper dette skulle gjelde for, definere kva som er eit organisert opplegg, fastsetje grenser for kor lenge

¹⁶ Rundskriv I-1/93 Lov om sosiale tenester m.v. s. 132.

stønadmottakarane skal vere i arbeid (timar i veka og lengd på tiltaket), vise korleis ein i praktiseringa skulle sikre «målet om rehabilitering» og definere kva for arbeidsoppgåver som skulle kunne gå inn i tiltaket.

Den alternative måten å styre på, ved å tilføre middel til gjennomføringa av konkrete tiltak er heller ikkje nytta. Derimot presiserer departementet i rundskrivet at deltakarane er omfatta av lova om skadeerstatning, at kommunen pliktar å teikne yrkesskadeforsikring, at stønaden er skattefri og at sosialhjelpsmottakarane som arbeider for stønaden, er omfatta av arbeidsmiljølova.¹⁷

Når så lite blei gjort, så kan det ikkje skuldast tidspress. Departementet fekk god tid til å førebu iverksetjinga av lova. Det tok over eitt år frå ho blei vedteke av Stortinget til ho tro i kraft 1. 1. 1993. Heller ikkje tilleggsrundskrivet som kom i 1994, presiserte dette utover det å gjere greie for endringar i høve til yrkesskadeforsikring som følgje av endringar i Folketrygda.¹⁸

Rettslege vurderingar

I gjennomgangen så langt har eg halde meg til politiske signal som gir føringar for korleis vilkåret skal setjast i verk. Nedanfor vil eg kort vise to rettslege vurderingar. Den første er ei rettsdogmatisk drøfting av grensene for vilkårsbruken i sosialhjelpa generelt og vilkåret om arbeid som motyting spesielt. Den andre er kjenninga i ei retts sak. Medan denne først og fremst er bindande for ei konkret sak, så vil ho òg danne presedens for korleis liknande saker skal vurderast.

I boka *Sosialhjelp på vilkår* gir juristen Alice Kjellevold ei grundig rettsdogmatisk drøfting av vilkårsbruken i sosialtenestelova. Generelt framhevar ho at formålet med lova set dei viktigaste grensene for bruken av vilkåret. Ved sidan av at vilkårsbruken må tene lova sine formål; rehabilitering og tryggleik, så ligg den viktigaste avgrensinga i at bruken av vilkåret ikkje skal vere «uforholdsmessig tyngende,» meiner Kjellevold.¹⁹ I vurderinga av dette må det leggjast vekt på kor inngripande dette er i høve til kvar klient. I tillegg til ei objektiv vurdering av arbeidet sin karakter, omfang og tidsaspekt, må ein også sjå på klienten si subjektive oppleving av å bli pålagt slikt arbeid. Som eit døme på det siste, nemner ho at «i en slik sammenheng er det også grunn til å trekke inn klientens alder og tidligere arbeids erfaring. Et pålegg om arbeidsytelse for eldre personer som har stått i ordinært arbeid vil sannsynligvis oppleves svært tyngende».²⁰

¹⁷ Ibid:132-33.

¹⁸ Rundskriv 1-1/94:78 frå Sosial- og helsedepartementet.

¹⁹ Kjellevold 1995:214.

²⁰ Ibid. I del 3 vil eg kome attende til Kjellevold sine vurderingar av ulike aspekt ved denne bruken av vilkåret.

Kjelle vold konkluderer med at lovlegskapen av tiltak berre kan vurderast i einskilde tilfelle. Så langt ligg det føre ei slik vurdering i Noreg. I Trondheim vedtok bystyret i 1992 ei prinsipiell støtte til bruken av arbeid for sosialhjelp. Ved Saupstad distriktssosialkontor blei det seinare det same året treft vedtak om arbeidsplikt for ein sosialhjelpsmottakar for perioden 1.1. - 30.4. 1993. Dette vedtaket er bakgrunnen for ein tvist mellom LO og Kommuneforbundet på den eine sida, og Kommunenes Sentralforbund og Trondheim kommune på den andre sida. Heller enn å prøve lovlegskapen av vilkårsbruken i si fulle breidde, var utgangspunktet for tvisten spørsmålet om bruken av vilkåret i dette tilfellet var tariffstridig. Dette dreier seg altså om eit avgrensa, om enn viktig spørsmål med omsyn til faren for fortrenking av ordinær arbeidskraft. Søksmålet frå LO og avgjerds la i Arbeidsretten har såleis stor prinsipiell tyding i vurderinga av kva omsyn som kan godtgjere bruken av dette vilkåret.

Den konkrete saka gjaldt eit vedtak om økonomisk stønad og arbeidsplikt fatta 30. 12. 1992 ved Saupstad distriktssosialkontor. I dette vedtaket blei ein mottakar av sosialhjelp pålagt å arbeide som vaktmeisterassistent ved Charlottenlund ungdomsskole i perioden 1.1. - 30.4. 1993.

I dommen slo Arbeidsretten fast at vedtaket som var gjort i Trondheim, ikkje var i strid med hovudtariffavtalen for kommunane. Når retten kom fram til denne kjenninga, så blei det lagt vekt på at arbeidet var avgrensa i tid og omfang, at det ikkje var faste arbeidsoppgåver og at arbeidstida var kort. Arbeidstida var avgrensa til 15 timar i veka. Det blei òg lagt vekt på at omsynet til å bruke vilkåret var å take vare på sosiale omsyn i ein overgangsperiode heller enn å få utført arbeid.²¹

2.4 Mindretalsregjering med delt syn

Vi har sett at Sosial- og helsedepartementet i rundskrivet som følgde lova, gjorde lite utover å syne grunngjevinga og presiseringane hos stortingsfleirtalet som vedtok tillegget i vilkårsparagrafen. I utgangspunktet skal regjeringa rette seg etter det og ikkje legge føringar på bruken av lova som ville vere i strid med viljen til stortingsfleirtalet. Poenget mitt er at desse intensjonane var vage og opne for ulike tolkingar og med det ulik praksis. Stortingsdebatten viste til dømes at kontrollelementet fekk større merksemd enn det pedagogiske og sosialfaglege aspektet ved vilkårsbruken. Dersom regjeringa meinte dette var feil, og det ga Arbeiderpartiet sine ytringar og stemmegjeving uttrykk for, så kunne dei nytte rundskriv og direktiv for å avgrense

²¹ Arbeidsretten, sak nr. 23/1993, I. nr. 6/1994.

iverksetjinga til det som var eksplisitt intendert av lovgivaren. Når Sosial- og helsedepartementet langt på veg unngikk å nytte dette høvet, så kan ein teoretisk tenkje seg fleire ulike forklaringar på det. Eg vil liste opp tre slike moglege forklaringar. Desse er ikkje gjensidig utelukkande.

1. Mangla eigen politikk

Forslaget om arbeid som motyting for stønad, kom ikkje frå regjeringspartiet. Når Sosial- og helsedepartementet skulle utvikle retningslinjer for iverksetjinga av politikken, så mangla dei eigne idéar om korleis dette skulle gjerast. Ei nærliggjande løysing i ein slik situasjon kunne vere å avgrense seg til å referere til det stortingsfleirtalet hadde lagt til grunn.

2. Bunden av Stortinget

Av di forslaget kom opp og blei vedteke, mot regjeringa sin vilje, så kan ein tenkje seg at fagdepartementet måtte vere sær sars forsiktig med å leggje føringar på iverksetjinga som kunne bli tolka som ei undergraving av viljen til stortingsfleirtalet. Det tryggaste var då å avgrense seg til å referere dei intensjonane som blei lagt til grunn i Stortinget. Om dette var tilfellet, så kunne vi fått den paradoksale situasjonen at det blei lagt færre føringar på iverksetjinga enn kva tilfellet hadde vore om det var ein statsråd som representerte stortingsfleirtalet, som hadde fått ansvaret for å pensle ut retningslinjene.

3. Reell usemje mellom politisk leiing i departementet og det parlamentariske partiet

Det kan tenkjast at statsråden var meir på linje med innføringa av vilkåret enn det hennar eige parti ga uttrykk for i Stortinget. I ein slik situasjon ville ikkje den politiske leiinga i departementet ha interesse av å gjere stort meir enn å repetere stortingsfleirtalet si grunngjeving for, og presisering av, målsettinga med vilkåret. Om dette var tilfellet, så kunne statsråden på denne måten sikre ei iverksetjing mest mogleg i tråd med stortingsfleirtalet sin vilje.

Det som skjedde i departementet, har element av alle desse forklaringane.²² Det er for det første klart at Arbeiderpartiet og regjeringa hadde eit samansett syn på i kva grad eit slikt vilkår var god politikk. Lars Inge Terum har i doktorgradsavhandlinga si vist korleis den sterke fokuseringa på normative omsyn generelt og arbeidsmoral spesielt har vore medverkande til partiet sin vedvarande skepsis til

²² Ved sidan av studiar av tilgjengeleg materiale, så byggjer tolkinga mi på samtalar med Inger Jo Haaland som var politisk rådgivar for Tove Veierød, Bjørn Martin Aasen, som var statssekretær og ekspedisjonssjef Knut Brofoss.

sterkare legalisering og festinga av rettane i sosialhjelpa.²³ Det er grunn til å tru at slike omsyn var sentrale då Tove Veierød og den øvrige politiske leiinga hadde eit i utgangspunktet positivt syn på arbeidsplikt. (Her skilde Veierød seg frå etterfølgjaren sin Grete Knudsen, som nok var meir opptatt av korleis eit slikt forslag kunne føre til fortrenging av ordinært arbeid, og på den måten truge interessene til fagrørsla, som ho var nært knytt til.) Det var likevel to forhold som gjorde at regjeringa ikkje aktivt kunne støtte forslaget. For det første kom forslaget frå dei borgarlege partia, noko som gjorde ei eventuell støtte frå regjeringa vanskeleg. For det andre var den politiske leiinga i departementet relativt urøynd, med eit mogleg unntak av Bjørn Martin Aasen, som hadde lengst fartstid. Det siste forholdet blei meir aktualisert ved det forholdet at regjeringa hausten 1991 hadde fleire tunge saker som både tok tid og politisk energi. Striden omkring Helsedirektoratet og fiaskoen med data-systemet Tress var omlandet, og usemja om tvangsparagrafen i lova om sosiale tenester dominerte arbeidet med han. Viss ein legg til at forslaget frå dei borgarlege partia kom i tolvte time, så er det forståeleg at den politiske leiinga ikkje makta å møte det offensivt. Det er òg grunn til å tru at den politiske og den faglege leiinga i departementet ikkje drog i tospann i denne saka. Skepsisen var mykje større hos den faglege leiinga enn hos den politiske. Om dette var tilfellet, så kunne det isolert sett tilseie at den faglege leiinga fekk friare hender til å utforme eit meir presisert rundskriv. Når det ikkje skjedde, så styrkar det teorien om at samanfallet i interesser mellom den politiske leiinga og det borgarlege stortingsfleirtalet var større enn det vi hittil har fått inntrykk av.

Utviklinga den seinare tida har langt på veg stadfesta at Arbeiderpartiet hadde eit delt syn på vilkåret. Når støvet la seg, den politiske leiinga blei endra og partiet fekk ta opp spørsmålet i organisasjon, så var grunnlaget lagt for ei glideflukt bort frå den posisjonen partiet tok i Stortinget hausten 1991. På landsmøtet i 1995 fatta partiet vedtak om å støtte bruken av arbeid som motyting, noko som òg blei gjen-tatt i Velferdsmeldinga. På fire år hadde det som først arta seg som populistiske utspel frå Rune Gerhardsen, blitt modna og gjort til partiet sin offisielle politikk.

2.5 Oppsummering

Frå 1990 då Perspektivutvalet i Oslo først sette temaet om arbeid for sosialhjelp på den politiske dagsorden og fram til i dag, har det skjedd viktige endringar. For det første har vi sett at dei målsetjingane med bruken av vilkåret som var dominerande i dette skriftet, og i det opphavlege forslaget til endring av Lov om sosial omsorg

²³ Terum 1996.

har blitt sterkt endra. Omsyna var klarast eksplisert i Bernander og Knutzen sitt forslag. I tillegg til omsynet til mottakaren, skulle også bruken av vilkåret også tene omsynet til kommuneøkonomien ved å få utført arbeid for pengar som kommunen elles måtte betale, og ved å redusere bruken av økonomisk sosialhjelp slik at bruken av vilkåret ville ha ein preventiv funksjon. I handsaminga av den nye lova om sosiale tenester og ved dommen i Arbeidsretten, er det gjort klart at berre omsynet til kvar og ein klient skal vere grunnlag for å bruke denne typen vilkår. Dette kan tolkast som at heller ikkje politisk er det i dag klima i Noreg for å gjere dei andre omsyna til ein legitim del av virkemåten til sosialtenesta.

Likevel såg vi at Sosial- og helsedepartementet gikk svært kort i å presisere korleis vilkåret skulle nyttast. Kva for følgjer dette fekk for den lokale iverksetjinga av vilkåret, er tema for del 3 og dei to avsluttande kapitla i denne rapporten.

Kapittel 3 Eit lokalt eksempel: Prosessen fram mot iverksetjing i Trondheim

I denne delen vil eg ta for meg planlegginga og iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp i ein kommune. Dette gjer eg for det første for å komplettere hovudkjelda for informasjonen i denne undersøkinga, surveyen som blir gjort greie for i del 3. Mange aspekt ved lokal iverksetjing let seg vanskeleg fange opp ved ei spørjeundersøking. For det andre, som vi såg i kapitlet over, så inngår arbeid for sosialhjelp i ein tradisjon med stor grad av lokal autonomi når det gjeld iverksetjing. Medan vi skal kome attende til korleis dette innverka på graden av lokal variasjon i iverksetjinga, så fortener også den lokale prosessen som leiar til bruken av vilkåret eiga merksemd. Rammene for iverksetjinga blir i stor grad lagte på kommuneplanet.

Gjennom prosjektperioden har eg difor hatt kontakt med fleire kommunar som har gitt meg nyttige innspel, og ikkje minst korreksjonar. For det andre skil ein kommune, Trondheim, seg ut som eit spesielt interessant eksempel. Det er fleire grunnar til det. For det første har innføringa av ordninga der vore gjenstand for stor interesse. Med saka i Arbeidsretten i 1994 blei byen sin praksis gjort til prøvestein for kva ein kan tillate av arbeid, samstundes som ein ikkje skal fortrenge ordinært arbeid. Dette har, for det andre, politisert iverksetjinga av tiltaket i mykje større grad enn vi har sett i andre kommunar. Vi kan såleis få ein peikepinn på lokale samarbeidsformer og konfliktliner ved å studere det som skjedde her. For det tredje er innføring av arbeid for sosialhjelp på nasjonalt plan i stort monn ei vidareføring av initiativ som kjem frå kommunane. Medan andre delar av «arbeidslina» kjem ovanfrå som nasjonal politikk, så er arbeid for sosialhjelp eit døme på ein politikk som har utvikla seg «nedanfrå og opp»; lokale initiativ som så har blitt gjort til nasjonal politikk. I kapitlet over såg vi at Perspektiv-utvalet i Oslo påverka den nasjonale debatten. Trondheim har vore pioner i ordninga både praktisk, men kanskje ennå viktigare, som ein modell for det som seinare blei partiet Høgre sin politikk på dette feltet. Kommunen sine eigne Høgrepolitikarane tok initiativet opp på riksplanet, og under valkampen i 1995 gjorde Høgreleiar Jan Petersen, Trondheim til «showcase» ved å vitje byen og tiltaket i Saupstad distrikt under eit stort oppbod

av pressa.¹ For det fjerde har Trondheim gjennomført si eiga evaluering av effekten av tiltaket.²

3.1 Den politiske prosessen

Kommunalråd Børge Brende tok opp forslaget om arbeidsplikt for sosialklientar i Trondheim i 1992. Brende er ein sentral høgrepolitikar, som sat i sentralstyret i partiet i den perioden som blir omtala her. Forslaget frå Brende kom etter at lova var vedteke i Stortinget, med dei atterhalda som der blei teke i høve til Bernander og Knutzen og sitt opphavlege forslag. Likevel la Brende dei same omsyna til grunn då han gjekk ut i pressa og presenterte forslaget sitt. I tillegg til omsynet til stønads-mottakaren la han òg vekt på at:

«kommunen kan få utført viktige funksjoner uten å fortrenge andre fra arbeidsmarkedet. I den grad kreftene settes inn i offentlige servicetiltak, vil livskvaliteten for alle kommunens innbyggere øke. Det tredje hensynet er det preventive: ved å stille vilkår om f.eks oppmøte for å jobbe to-tre timer hver dag, vil de som reelt er i arbeid og derfor ikke kan møte opp, ikke søke stønad de ikke er berettiget til. En side ved dette er at samfunnet sparer midler. Like viktig er det at å luke ut de som oppfattes som misbrukere, styrker samfunnssolidarititen og oppslutningen om de sosiale ordningene. (Adresseavisen 22. 9. 1992)

Som støtte til forslaget sitt, viser Brende til Tyskland og Danmark der slike ordningar har vore i verk lenge, og der praksisen har ført til at mange fleire har kome over i ordinært arbeid. Han viser også til at dette er eit nytt tiltak for ei ny tid der ungdom står for den store veksten i utbetalingane av sosialhjelp.

Forslaget vekte sterke reaksjonar. Den som målbar desse meir enn nokon, var kommunalråd Randi Reese frå SV. Ho såg utspelet som eit avskil med tidlegare diskusjonar om ein skulle stadfeste rettane i ytingane av sosialhjelp, til no å fokusere

¹ Adresseavisen 15. 8. 1995.

² Den følgjande framstillinga av utviklinga i Trondheim er i vesentleg grad bygd på eit arbeid som Fafo engasjerte Pål Martinussen ved universitetet i Trondheim til å gjennomføre. Han intervjuar sentrale politiske og administrative aktørar i kommunen, og gjekk gjennom administrative planar, ei evaluering av ordninga i byen og pressedekning i samband med innføringa av ordninga der. Rapporten Arbeid for sosialhjelp – en analyse av ordningen i Trondheim kommune, blei presentert som studentoppgåve i 1995.

på at arbeidstvang er løysinga for arbeidsledig ungdom. Ho viser til at problemet er arbeidsløysa, og ikkje ungdommen sin oppførsel:

«At Trondheim har en formidabel arbeidsløshet er glemt. Høyrepartiene prøver å snu opppmærksomheten bort fra det samfunnsproblem arbeidsløsheten er og legger skylden på den enkelte ungdom(..) All erfaring og forskning viser at det er mangel på egnede tiltak og arbeidsplasser som er problemet, ikke ungdommens vilje.» (Adresseavisen 2. 10. 1992)

Her ga Reese uttrykk for haldningar som også i den nasjonale debatten skilde SV frå Arbeiderpartiet. Medan DNA har vore mest opptatt av faren for fortrenking av ordinært arbeid og fokuseringa på kontroll hos dei borgarlege partia, så har SV i tillegg fokusert på at dette er feil medisin på problemet med arbeidslause ungdommar.

Utsegnene til Brende og Reese er representative for to vidt forskjellige forståingar av røynda og kva slags tiltak som er egna for å løyse problemet med avhengnad av velferdsstaten generelt og ungdomsarbeidsløyse spesielt. Brende har nok eit poeng når han påberopar seg å represente ei ny tid med forslaga sine. Som vi såg over, er SV i dag mest åleine om å forfekte standpunkta til Reese, noko som inneber eit stort skifte berre i eit femårsperspektiv.

I 1992 fekk SV og Reese lokal støtte frå Arbeiderpartiet si sosialpolitiske talskvinne i byen, Torhild Strand, som til liks med Reese peika på at forslaget til Brende skapte eit høve til å setje sosialklientar til å gjere arbeid for kommunen som tidlegare var blitt utført av mellombels tilsette.

Etter politisk dragkamp blei eit kompromissforslag frå Venstre vedtatt av bystyret 1. oktober 1992. Forslaget skilde seg frå Høgre sitt opphavlege forslag ved å avgrense bruken av vilkåret til unge, og ved å presisere at tiltaket måtte tilpassast individuelt og på sosialfaglege vurderingar, og at deltakarane måtte ha tydeleg definerte rettar.³ Forslaget fekk støtte med det eit knapt fleirtal frå dei ikkje-sosialistiske partia.

Randi Reese gjorde saman med Ivar Nervik frå Arbeiderpartiet eit siste forsøk på å få stoppa iverksetjinga av vedtaket då det var oppe til handsaming i formannskapet 1. april 1993. Dei etterlyste for det første presiseringa av lovnaden i vedtaket om at klientane skulle ha tydeleg definerte rettar. Då ordninga var uavklart i høve til skattespørsmål, arbeidsmiljølova, yrkesskadeforsikring og arbeidsgjevaransvar etter erstatningslova, meinte dei at saka burde bli avvist. Dei framheva vidare at med dei arbeidsoppgåvene som var nemnde, så var det grunn til å forvente at tiltaksarbeidet kunne erstatte eller fortrenge ordinært arbeid. Det siste såg dei i samband med at Trondheim i 1993 var inne i ein nedskjeringsperiode der 300

³ Oppvekstkomiteen si sak B nr. 116/1992, 15. 9. 1992.

stillingar ville bli fjerna det året. Endeleg hevda dei at føresetnaden om individuell tilpassing ikkje var mogleg i ein situasjon der sosialetaten var meint å skulle setje i verk ordninga utan å få tilført ekstra ressursar. I staden meinte dei at kommunen burde styrke dei eksisterande arbeidstreningsprosjektene sine og utvide samarbeidet med arbeidsmarknadsetaten.⁴

3.2 Iverksetjing på distriktskontor

Ei arbeidsgruppe sett saman av representantar frå kontoret for sysselsetting i kommunen, arbeidskontoret og sosialetaten blei nedsett for å utarbeide konkrete planar for iverksetjinga. Ho bestemte at distriktskontora skulle få stor grad av autonomi i utforminga av tiltaket. Dei sette likevel høge mål om individuell tilpassing og oppfølging frå deltakarane si side. Frå distriktskontora fekk arbeidsgruppa tilbakemelding om at desse måtte ha hjelp, spesielt med organiseringa av arbeidet, og formidling av aktuelle og meningsfylte arbeidsoppgåver.

Arbeidsgruppa la ned eit samvitsfullt arbeid med sikte på å skape ei ordning i tråd med intensjonane til dei sentrale styresmaktene. I dette arbeidet opplevde dei manglande retningslinjer frå Sosial- og helsedepartementet som eit problem. Gruppa skreiv difor eit brev til departementet der dei ba om ei vurdering og godkjenning av den konkrete ordninga som dei foreslo.⁵ Departementet var ikkje villig til å gi slike vurderingar, og overlot til Trondheim kommune å ta føre seg dei juridiske vurderingane (og andre). I svaret avgrensa departementet seg i hovudsak til å gjengi presiseringane i rundskrivet som følgde lova:

«På bakgrunn av at det er den enkelte kommune som skal finne passende arbeidsoppgaver som skal inngå i et individuelt tilrettelagt opplegg, finner ikke departementet å kunne ta stilling til hvorvidt det vedlagte forslag til kontrakt er i samsvar med lovens intensjoner.»⁶

For å gå forsiktig fram, anbefalte difor rådmannskontoret å starte med eit distriktskontor, for så å bygge på erfaringane derifrå. Dette kontoret blei Saupstad distrikt, som sette i verk tiltaket etter at dommen i saka i Arbeidsretten hadde falle i februar 1994. Prosessen som låg føre innføringa, gjorde at Saupstad og Trondheim ikkje

⁴ Kommunerådet si sak nr. 0168/1993, 1. 4. 1993.

⁵ Brev frå Trondheim kommune til Sosialdepartementet datert 20. 4. 1993.

⁶ Brev frå Sosialdepartementet ved ekspedisjonssjef Knut Brofoss til Trondheim kommune, datert 17. 6. 1993.

trengde å endre mykje på planane som følgje av dommen. Dei hadde allereie planlagt ei ordning som låg nær opp til intensjonane bak lova, slik desse blei konkretiserte med dommen. Tiltaket var sett i verk i nært samarbeid med det lokale arbeidskontoret, som forplikta seg til å gi alle deltakarane tilbod om vidare sysselsetting om dei ikkje hadde klart å skaffe seg ordinært arbeid i perioden som gjaldt arbeidsplikt.

Av dei som blei innkalla til samtale, var det ingen som motsette seg delta-king i tiltaket. Nokre var rekna for å vere uaktuelle på grunn av sosiale og personlege problem. Av dei 25 som blei innkalla, klarte kontoret også å skaffe ordinært arbeid eller arbeidsmarknadstiltak til fleirtalet, slik at ein til slutt sto igjen med åtte klientar som gjekk inn i ordninga med arbeidsplikt. Denne utsilinga i topp og botn resulterte såleis i ei gruppe som korkje var blant dei mest belasta ungdommane eller blant dei med størst utsikter til å bli sjølvhjelpne utan dette tiltaket.

3.3 Vurdering av effekten

Sjølv om vurderingar av effekten ligg utanfor rammene for denne undersøkinga, så er det interessant å sjå at Trondheim kommune så tidleg som i 1995 gjennomførte si eiga systematisering av resultatane av bruken av vilkåret. Her fann ein at av dei 17 ungdommane som var med på det første opplegget som blei gjennomført ved Saupstad distrikt, så hadde 13 anten fått inntektsgivande arbeid, kome inn på sysselsettingstiltak eller var i utdanning. Mellom resten var to fortsett på ordninga og to hadde blitt sjølvhjelpne på anna vis.⁷ I rapporten peika òg Per Svendsen på at gjennomføringa hadde ført til «betydelig merarbeid for distriktet» då ein skulle setje i verk planen i tråd med føresetnadene som låg til grunn for dommen i Arbeidsretten.

Spesielt fekk funna om effekten av tiltaket stor merksemd både lokalt og nasjonalt då Børge Brende nytta dei som grunnlag for ei pressemelding med overskrifta «Vellykket ordning med arbeidplikt for sosialklienter i Trondheim blir permanent».⁸ I Adresseavisen førte rapporten og utspelet frå Børge Brende til at debatten om arbeidsplikt blussa opp igjen. Marta Stokkeland frå Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, vernepleiere og sosionomer (FO) framheldt at ingen av dei tolv hadde kome over i arbeid der arbeidsgivar var ansvarleg for løna.⁹

⁷ Notat frå Per Svendsen i Trondheim kommune til kommunalråd Børge Brende, datert 21. 7. 1995.

⁸ Børge Brende 27. 7. 1995.

⁹ Marta Stokkeland i Adresseavisen 1. 9. 1995.

Varaordførarkandidaten frå Arbeiderpartiet framheldt at arbeidsplikt var unødvendig då «undersøkelser viser at over 90 prosent av de arbeidsledige heller vil arbeide og gjøre nytte for seg enn å være passive sosialhjelpsmottakere».¹⁰ Etter hennar meining burde ein heller enn å fokusere på arbeidsplikt, satse vidare på dei positive resultata av samarbeidet mellom arbeidskontoret og sosialtenesta, som hadde blitt gjennomført utan å knytte vilkår om arbeidsplikt til stønaden.

3.4 Oppsummering

I Trondheim finn vi ei avspegling av den debatten som vi såg gikk føre seg nasjonalt i samband med stortingshandsaminga av lova om sosialtenester – frontane og argumenta var mykje dei same. Vi får likevel eit inntrykk av at spesielt talskvinnene i Arbeiderpartiet streva i motvind med argumentasjonen sin. Han var skapt både av den positive merksemda som tiltaket fekk, men kanskje også av den delte haldninga til bruken av vilkåret som vi i førre kapittel såg at utspela seg i Arbeidarpartiet allereie i 1991. Ei gjentaking av argumentet om at ungdom eigentleg ville ha arbeid, tolkar eg som ei krampetrekning før partiet sentralt endra stilling til dette på landsmøtet i 1995.

Den passive haldninga frå Sosialdepartementet som vi dokumenterte i det førre kapitlet, blei stadfesta av avvisinga av klarare retningslinjer då Trondheim kommune ba om det i eit svarbrev i 1993. Dette var noko departementet ikkje ville blande seg inn i. At tilliten til den kommunale autonomien også var sterk hos ansvarlege politikarar, ser vi av kommunalråd Børge Brende sitt innlegg om ordninga i Adresseavisa i 1992. Her gjentok han argumenta om gratisarbeid for kommunen og fordelen med den preventive effekten. Som vi såg i kapittel 2, så blei desse omsyna, som låg til grunn for Høgre sitt opphavlege forslag, borte i det sigrande forslaget i Stortinget. Likevel er det mykje som tyder på at det grundige forarbeidet og den politiske debatten som følgde, la grunnlaget for ei ordning som låg nær opp til dei endelege intensjonane bak lova. For å kome fram til eit slikt resultat, var det naudsynt for sosialkontoret å setje inn ekstra ressursar til gjennomføringa. I kva grad dette har skjedd i landet som heilskap, er eit av dei tema eg vil kome attende til i del 3.

¹⁰ Torill Strand i Adresseavisen 10. 8. 1995.

Kapittel 4

Arbeid for sosialhjelp i andre land

Innføringa av arbeid for sosialhjelp i Noreg er ikkje eineståande. Ho fell inn i ei internasjonal trend. Konfrontert med dei same problema, er det mange land som ser eit alternativ i denne bruken av vilkår med siktemål å fremje (re)integreringa av mottakarar av sosialhjelp i arbeidslivet. Andre land har nytta arbeid som motyting for økonomisk sosialhjelp i større omfang og over lengre tid enn i Noreg. Dette gir grunn til å ta med ei oversikt over hovudtrekka i, og erfaringane med desse tiltaka. Sjølv om bruken av vilkåret har store likskapar, så får han ulik utforming og verknad i ulike typar velferdsstatar. Slike forskjellar vil vere sentrale i seinare komparative studiar av ordningane. I denne omgangen vil eg avgrense meg til å ta opp nokre av dei sentrale dimensjonane for slik variasjon i avslutninga av kapitlet.

I den europeiske diskusjonen nyttar ein i dag ofte det amerikanske omgrepet «workfare» når ein talar om arbeid for sosialhjelp.¹ Dette er ikkje tilfeldig då USA har vore pioner i bruken av slike tiltak som ein del av moderne ordningar for sosialhjelp, og fordi mange europeiske land i dag ser til USA for inspirasjon og innhenting av erfaringar med sikte på å endre sin eigen politikk på minstesikringsfeltet. I dette kapitlet vil eg først fokusere på dei europeiske erfaringane så langt, og deretter gjere greie for hovudtrekka i den amerikanske utviklinga på dette feltet.

4.1 Eit første forsøk på å identifisere arbeid for sosialhjelp i eit komparativt perspektiv

Hittil er det ikkje gjennomført samanlikningar av ulike land sine arbeid for tiltak for sosialhjelp. Dette må ein sjå i samband med at med unnatak for USA, så er dette politiske feltet på pionerstadiet i dei fleste landa som eksperimenterer med slike vilkår. Med få unnatak er òg komparative studiar av sosialhjelp generelt også eit nytt felt. Det næraste ein kjem komparasjonar er av arbeid for sosialhjelp spesielt Walker (1991) og Wiseman (1992) sine publikasjonar. I begge tilfella tek ein utgangspunkt i dei amerikanske erfaringane og diskuterer i kva grad desse har relevans for

¹ I USA er «welfare» synonymt med «sosialhjelp» (for eineforsørgarar). Workfare er såleis motsatsen; velferda skjer gjennom arbeid heller enn arbeidsfrie overføringar.

europæiske land. I «paperet» sitt drøftar amerikanaren Wiseman dette i forhold til Tyskland, medan britten Walker ser dei amerikanske erfaringane i forhold til utviklinga i Storbritannia. Både bidraga ligg no litt attende i tid, og har difor ikkje fått med endringane i USA dei siste åra, og utviklinga av arbeid for sosialhjelp i Europa.

Når ein vurderer om eit politikkkfelt er egna for komparativ forskning, så må ein svare på to spørsmål. For det første må ein kunne identifisere eit politisk felt som har nok til felles til at ein kan omtale det som eit og same fenomen. Det gir ikkje mening å samanlikne eple og pærer. For det andre, om ein kan stadfeste at det dreier seg om «eple», så må ein kunne finne ulikskapar mellom dei ulike fenomena. Medan det første avgjer om ei samanlikning er mogleg, så gir det andre spørsmålet oss svar på om ei samanlikning er interessant. Nedanfor vil eg kort gå gjennom desse to spørsmåla med omsyn til arbeid for sosialhjelp i ulike land.

Likskapar

Det som samlar, og som gir grunn til å omtale ordningane i dei ulike landa under paraplyen «arbeid for sosialhjelp», kan tentativt bli systematisert i tre punkt:

Aktiviteten:

Det sentrale innhaldet i ordningane er arbeid heller enn opplæring. I denne sondringa ligg òg det viktigaste skiljet mellom arbeid for sosialhjelp og arbeidsmarknadsetatane sine tiltak som går inn under den aktive arbeidsmarknadspolitikken andsynes ungdom.

Vilkåret:

I arbeid for sosialhjelp er deltaking i arbeid sett som vilkår for (eller føresetnad for) å få sosialhjelp, og nekting kan såleis føre til bortfall eller reduksjon av stønad.

Målgrupper:

Målgruppa er i dei fleste landa i hovudsak unge med vanskar i høvet til arbeidsmarknaden og med omsyn til å kome inn på eller gjere seg nytte av tradisjonelle tilbod i arbeidsmarknaden. I motsetnad til mange andre sosialhjelpsmottakarar, er desse arbeidsføre samstundes som dei er utestengde frå rettar til arbeidsløysetrygd.

Desse likskapane bør gjere samanlikningar moglege, men det er også fleire forhold som skil ordningane frå kvarandre, og som vil bidra til å gjere samanlikningane interessante.

Eg vil framheve fem område som bør studerast for å identifisere og tolke variasjonen innan dette feltet mellom dei ulike landa.

Nasjonal variasjon i utforming

Målsetting

Intensjonane bak og innhaldet i dei nasjonale ordningane varierer frå dei som er retta mot integrering gjennom omfattande opplæringsprogram knytt til arbeidet, til program der integrering først og fremst er tenkt å bli oppfylt gjennom deltaking i arbeid. Nokre program kan ha individual- og allmennprevensjon som uttrykte målsetjingar, medan det i andre land ikkje er klima for å bruke denne typen vilkår som avgrensingsinstitusjon med offentleg sparing som mål.

Arbeidet femner om ulike sektorar

Nokre land avgrensar seg til den offentlege sektoren, medan andre set folk i arbeid i regi av frivillige organisasjonar, eller i private firma.

Organisering av arbeidet

Eit viktig skilje her går mellom dei systema der arbeid for sosialhjelp inngår i eit formalisert samarbeid mellom arbeidsmarknads- og sosialetatane, og der sosialetaten organiserer det på eiga hand.

Avgrensing i eksisterande rettar eller tilgang på ny stønad

Sosialhjelpa si utforming set rammer for ordningane. Det viktigaste skiljet her går mellom ordningar som i utgangspunktet omfattar målgruppa for arbeid for sosialhjelp. Innføringa av dette vilkåret er her med på å påverke/avgrense tilgangen på stønad. Dette skil seg frå ordningar for sosialhjelp der målgruppa i utgangspunktet ikkje har rett på stønad. I slike tilfelle, som det franske dømet under vil vise, er arbeid for sosialhjelp ein «rampe» til å kome inn i sosialhjelpa heller enn ei avgrensing av eksisterande rettar som i Noreg. Denne skilnaden vil naturleg nok få følgjer for korleis vilkåret fungerer.

Variasjon med omsyn til målgrupper

Igjen vil utforminga av sosialhjelpa bli med på å avgjere kven som kan bli omfatta av vilkåret. Medan einskilde lover opphavleg har hatt andre målgrupper, så tyder mykje på at i Europa er ungdom den vanlegaste gruppa som dette vilkåret blir nytta på. I andre land er til dømes einslege forsørgjarar ei sentral målgruppe.

Når ein skal studere effekten av og funksjonsmåten til dei nasjonale tiltaka, så må ein i tillegg til å granske sosialhjelpa si utforming, òg studere den nasjonale *arbeidsmarknaden*. Utforminga og funksjonsmåten til denne set rammer for utsiktene til integrering. Sjølv om denne oversikta er både tentativ og langt frå utfyllande, så kan framtidige komparasjonar ta utgangspunkt i dei variablane som eg her nyttar, for å

skildre hovudskilnadene mellom dei ulike landa sine ordningar og funksjonsmåten til desse. I det fylgjande vil eg ikkje gjennomføre ein komparasjon, men avgrense meg til ein kort presentasjon av ordningane i ulike land.

4.2 Arbeid for sosialhjelp i Europa

Så seint som i 1995 konkluderte Nicaise et. al. med at Danmark var det einaste landet i Europa som hadde innført arbeid for sosialhjelp. Eit forskarnettverk som møttest første gongen hausten 1996, konkluderte derimot med at i tillegg til Noreg og Danmark, så finn vi i dag tiltak som fell inn under denne definisjonen i Tyskland, Nederland, Frankrike, og om enn berre på forsøksplanet, i Storbritannia.² Slike tiltak er aktuelle berre i land der ein har innført ordningar for sosialhjelp, noko som utelet fleire av Middelhavslanda. Det er såleis ein stor del av dei europeiske landa med sosialhjelp som har innført slike vilkår. To forhold tilseier at vi vil få ein auke i bruken av arbeid for sosialhjelp i Europa i åra framover. For det første er det små utsikter til at det underliggjande problemet, ungdomsarbeidsløysa, vil bli vesentleg redusert i nær framtid. For det andre finn vi i dag at både sosialistiske og borgarlege regjeringar³ stiller seg positive til denne typen tiltak.

Danmark – foregangslandet i Europa

Til forskjell frå dei andre nordiske landa har Danmark heilt sidan 70-talet hatt høge tal på arbeidsløysa mellom ungdom. Likevel er det eit særsyn at ein allereie i 1977 tok til med å knyte krav om arbeid som motyting for økonomisk sosialhjelp i Danmark. Med den kommunale aktiveringslova av 1994 kom landet i ei særstilling i Europa ved å krevje at alle dei arbeidsføre mottakarane av sosialhjelp skulle arbeide for hjelpa. Dei som er under 25 år, møter dette kravet etter at dei har motteke stønad i 3 månader, medan dei som er over 25 år, kan gå på sosialhjelp i inntil eitt år før

² Forskarnettverket er leia av Fafo og blei starta i samband med Common Security Forum-seminaret «A Harsher World of Welfare?» på Fafo 16. 12. 1996. Nettverket er sett saman av underskrivne, Michael Wiseman frå Russel Foundation i USA, Wolfgang Voges frå Bremen universitetet i Tyskland, Henk Spies frå universitetet i Utrecht i Nederland, Hanne Weise frå Sosialforskningsinstituttet i Danmark, Steven Mackay frå Loughborough universitetet i Storbritannia og Jean Loius Laville frå CRIDA-instituttet i Frankrike. Under leiing av Fafo vil gruppa gjennomføre eit europeisk komparativt prosjekt om effektene av arbeid for sosialhjelp.

³ I Storbritannia går Labour under Tony Blair si leiing til val denne våren med lovnad om å følgje opp forsøka med arbeid for sosialhjelp.

det skal krevjast arbeidsinnsats frå dei. Danmark skil seg også frå andre europeiske land ved å skape arbeidsplassar både i offentleg og i privat sektor.

Medan ordninga frå byrjinga i 1977 hadde mykje til felles med dei norske arbeidsmarknadstiltaka organisert av Arbeidsmarknadsetaten, så har ein sett ei gradvis kommunalisering av ordninga dei siste åra. Dette har òg samanheng med at ordningane er blitt retta inn mot andre sosiale problem enn berre arbeidsløyse. Ansvar for arbeidstiltaka er frå 1990 overført frå Arbeidsdepartementet til Sosialdepartementet. I samband med overføringa til kommunane har også «lønene» til deltakarane blitt reduserte, slik at kostnadene dei siste åra har vore konstante, trass i auke i talet på deltakarar.

Effektevalueringar i Danmark tyder på at deltakarane oftare får redusert enn forbetra utsiktene til å få ordinært arbeid etter at dei har blitt sett på arbeid som motyting for sosialhjelpa (Brogaard og Weise 1997). Evalueringane viser også at dei som blir plassert i privat sektor, har betre utsikter til å kome i arbeid enn kva tilfellet er hos dei som arbeider i offentlege etatar. Dette funnet er samanfallande med det Eldring og Grøgaard (1996) fann i evalueringa si av fadderordninga i næringslivet og praksisplasstiltaket i Noreg.

Nederland – både integrering og auka marginalisering

Som ein lekk i den nye «aktive arbeidsmarknadspolitikken for unge», innførte Nederland i 1992 programmet «JeugdWerkGarantiewet» (opplæringsgaranti). Ungdom i aldersgruppa 16-21 (27 for dei som kjem frå utdanning) som har motteke økonomisk sosialhjelp i meir enn seks månader, må akseptere tilbod om JWG-arbeid i eigen kommune. Deltakarane arbeider 32 timar i veka, og som motyting får dei 80 prosent av minimumsinntekta for unge. Dersom ein nektar, eller på andre måtar ikkje oppfyller kravet om arbeid, så fell retten til sosialhjelp bort i 13 veker.

Tiltaket er evaluert gjennom fleire studiar, og mellom 40 prosent og 45 prosent av deltakarane finn ordinært arbeid eller kjem inn i utdanningsløp etter deltaking i arbeidet. (Brand et al 1993, Olieman 1996). Mellom dei meir urovekjande funna er at over 25 prosent av deltakarane droppar ut av tiltaket, og misser med det retten til sosialhjelp. Mykje tyder på at ein i denne gruppa finn auka omfang av sosial utestenging og meir marginalisering enn i grupper ein kan samanlikne med (Brand et al 1993). Dette har resultert i auka pågang av hjelpetrengjande til dei veldedige hjelpeorganisasjonane (Spies 1994).

Tyskland – springbrett til a-trygd

Tyskland skil seg frå andre europeiske land som i dag har «workfare», ved at landet tok med denne typen lovgeving i den første moderne lova om sosialhjelp.

Sozialhilfegesetz (1962) innførte to former for arbeid for sosialhjelp under fellesnemnaren «Hilfe zur Arbeit». For det første kan arbeidslause sosialhjelpsmottakarar bli pålagt inntil 20 timar med arbeid i veka. Arbeidet er i offentleg (kommunal) og frivillig sektor. Deltakarane får ikkje arbeidskontrakt, men får ekstra ytingar i tillegg til standard sats for sosialhjelp. Medan denne ordninga var lite brukt dei første åra, så har ho fått eit stadig større omfang etter at arbeidsløysa tok til å vekse på midten av syttitalet.

I den andre delordninga blir det skapt lokale jobbar der sosialklientar får arbeidskontraktar, og med det forlet sosialhjelpa så lenge dei er på tiltaket. Kontraktane byggjer på frivillig deltaking, og varer vanlegvis i eitt år. Målet er at ved å subsidiere arbeid i ein avgrensa periode, skal kommunane hjelpe mottakarane av sosialhjelp inn i varig arbeid på ordinære kontraktar. For den einskilte sosialhjelpsmottakaren er det kanskje viktigare at eit år med deltaking på denne typen tiltak gir rett til den statlege arbeidsløysetrygda. Slik sett fungerer ordninga for mange som eit springbrett ut av sosialhjelpa og inn i den statlege trygda, «erhobene Wohlfahrt». For kommunane gir dette eit sterkt incitament til å skape slike «arbeidsplassar», som ei investering i få klientar som tyngjer det kommunale sosialbudsjettet over til det statlege trygdebudsjettet.

Det viktigaste målet med båe ordningane er likevel å hjelpe mottakarar attende til arbeidslivet, og ikkje over i trygdesystemet. Evalueringar av effekten som er gjennomførte på 90-talet, peikar i retning av at mindre enn halvparten av dei som forlet Hilfe zur Arbeit, kjem inn i ordinært arbeid i det første året (Voges and Jacobs 1996). Det desse studiane ikkje gir svar på, er kva som ville ha skjedd med desse deltakarane om dei ikkje hadde vore på tiltaket.

Frankrike – stigbrett til sosialhjelp

Før innføringa av «Revenu Minimum d'Insertion» (RMI) (integreringsminimumsstønad) i 1988, hadde ikkje Frankrike ei allmenn ordning for sosialhjelp. Etter ein lang strid der høgresida sette som føresetnad at det skulle knytast sterke krav om eigeninnsats frå mottakaren i «integreringsarbeidet, og dei fleste var samde om at ein skulle unngå den automatiske «doling out» som Storbritannia var sett som eksponent for, innførte landet ei ordning som omfatta alle over 25 år.⁴ Med ungdomsarbeidsløysa på europeisk toppnivå (22 prosent i 1994) stod ein såleis framleis overfor problemet med alle dei som var under denne alderen og som sto utan middel til livsopphald. Dette er noko av bakgrunnen for at ein i Frankrike tok til med å eksperimentere med «workfare» allereie i 1989. For dei under 25 år kunne arbeid for sosialhjelp vere eit stigbrett til ein stønad dei ellers ikkje hadde rett på.

⁴ Åleineforsørgjarar for små barn har rett til stønad sjølv om dei er under 25 år.

Den første ordninga som blei innført var «Contrat Emploi Solidarité». Ho er retta mot unge arbeidslause utan rettar i trygdesystemet. Desse arbeider 20 timar i veka, og får 50 prosent for det av den franske minimumsinntekta. Arbeidet er avgrensa til offentleg og frivillig sektor, og det er eit krav at det skal vere «tilleggsarbeid», med andre ord er ein her oppteken av faren for fortrenging av ordinære arbeidsplassar. Det er også lagt vekt på at arbeidet skal vere meningsfylt, og at ein gjennom desse arbeidskontraktane skal utvikle betre lokalmiljø, gjennom tenester for eldre, barnepass, opparbeiding av offentlege leikeplassar med vidare. Tilleggsarbeid og meningsfylt arbeid har naturleg nok vist seg å vere motsetningsfylt; dess meir meningsfylt, dess lettare oppstår fortrenging.

I 1995 var det om lag 750 000 personar på slike arbeidskontraktar, og i snitt var desse i arbeid i åtte og ein halv månad (Aucouturier 1993). Medan den største gruppa var ungdom under 26 år (33 prosent), så var det òg eit stort innslag av eldre sosialhjelpsmottakarar på tiltaka. Evalueringane av effekten viser at medan deltaking i programma ofte gir meningsfulle aktivitetar for deltakarane, så er det lite som tyder på at utsiktene deira til å få arbeid i den eigentlege arbeidsmarknaden blir signifikant forbetra gjennom deltaking i tiltak.

I 1996 blei ei ny ordning «Emploi de ville» (byjobbar) innført. Målgruppa var unge arbeidslause i urbane strøk. Målet er at innan kort tid skal 100 000 ungdommar gjennomføre meningsfylt arbeid i lokalmiljøet sitt som motyting til sosialhjelp. Jobbane er her meir langvarige, med kontraktar på opptil fem år, der staten trappar ned bidraget sitt gradvis med sikte på at jobbane skal gå inn i den kommunale sektoren. Den franske sosialhjelpa er ei nasjonal ordning. Til liks med ho er også desse to nye ordningane statleg finansierte og regulerte.

Storbritannia – nykomaren

Konfrontert med aukande arbeidsløyse og auke i utbetalingane til økonomisk sosialhjelp, har Storbritannia inntil nyleg valt ein annan veg enn dei andre landa i denne oversikta. I staden for å innføre arbeidsvilkår i lovverket, har ein valt å skjerpe sosialhjelpa si subsididiære rolle i høve til arbeidsmarknaden. Med den nyleg innførte «Job Seekers Allowance» har Storbritannia i praksis avskaffa arbeidsløysetrygda og erstatta ho med ei «arbeidssøkjjartrygd». Bak denne vesle, men avgjerande distinksjonen, finn vi eit hardt regime som set store krav til kvar og ein av dei arbeidslause sosialhjelpsmottakarane. Det blir sett som krav at for å få hjelp, må ein underskrive ei erklæring der det blir gjort greie for kva aktivitetar den arbeidslause skal ta del i med sikte på å kome i løna arbeid.

I tillegg til denne reforma har ein i Storbritannia òg sett i verk forsøk med prosjekt som fell inn under definisjonane for arbeid for sosialhjelp. «Project Work» omfattar i dag om lag 100 000 ungdommar som har vore arbeidslause og mottakarar

av sosialhjelp i minst 24 månader. Prosjektet er sett saman av ein kombinasjon av opplæring etterfølgt av obligatorisk arbeid.

Den offisielle motivasjonen er å innskjerpe krava til kva som utløyser rettar til stønad, med innsparingar som primært mål. Samstundes ønskjer styresmaktene å finne fram til nye tiltak som kan fremje den einskilde sine utsiktene til å bli sjølvhjelpen gjennom ordinært arbeid. Evalueringar av effekten er sett i gong, men ingen handfaste resultat ligg ennå føre (McKay and Fliess 1996). Det ein likevel veit i dag, er at talet på mottakarar av sosialhjelp fall drastisk i dei områda der prosjektet var sett i verk.⁵ Ei første tolking er at dette ikkje er overraskande; trass i innstrammingar dei siste åra, så har Storbritannia inntil nyleg hatt ei sosialhjelp som er prega av automatisk (og med det lett) tilgang til låge ytingar. Med referanse til den teoretiske modellen som blei introdusert i kapittel 1, så har dette landet satsa meir på «less eligibility» enn «the workhouse test» i avgrensinga si av sosialhjelpa. I ein slik situasjon er sannsynlegvis overforbruket stort, samstundes som ein har relativt lite å tape på nekte å følgje dei nye vilkåra. Om dette slår ut i reell nedgang i arbeidsløysa, auke i svart arbeid, meir kriminalitet eller flytting til geografiske område som ikkje stilte vilkåret, veit vi altså enno ikkje.

«Project Work» blei innført av John Major si konservative regjering. I mai 1997 vann Labour parlamentsvalet. Det overraska mange at Tony Blair gjekk til val med lovnad om å byggje ut dette programmet. Arbeid for sosialhjelp er likevel svært populært hos fleirtalet av veljarane, og denne lovnaden var medverkande til den store valsigeren.⁶ Etter valet annonserte Blair at regjeringa vil satsa 3,5 milliardar pund på prosjektet «Welfare to Work» som er Labour sitt namn på etterfølgjaren til «Project Work». 250 000 ungdomar som i dag får sosialhjelp, vil frå neste år miste 60 prosent av stønaden om dei nektar å ta del i arbeidet. Programmet vil omfatte arbeid i private firma (der arbeidsgivaren får 60 pund i veka for å hyre dei), ei «miljøtask force» som vil rydde opp i bystrok, seks månader med utplassering i frivillige organisasjonar med stønad litt over vanleg sosialhjelp, eller deltaking i opplæring og utdanning.⁷

⁵ *The Economist* 29. 3. 1997.

⁶ I 1993 fann vi at 98 prosent av eit representativt utval av det norske folket, støtta arbeid for sosialhjelp (Lødemel og Flaa 1993).

⁷ *The Times* 3. 7. 1997.

4.3 «Workfare» i USA

I den europeiske litteraturen blir det ofte referert til USA som heimlandet til «arbeid for sosialhjelp». Omgrepet som ofte blir nytta i Europa, «workfare», er òg direkte importert frå USA. Men sjølv om det er grunn til å tru at mange som går inn for dette vilkåret i Europa er inspirert av utviklinga i USA, så er det grunn til å framheve at skilnaden mellom det amerikanske og det europeiske systemet er stor. Dette skuldast særleg at velferdssystemet generelt og systemet for sosialhjelp spesielt, er svært forskjellige på dei to sidene av Atlanterhavet.

I USA er «welfare» synonymt med sosialhjelp, altså behovsprøvde ordningar. «Welfare» er såleis eit sterkt negativt ladd ord, både på grunn av den sterke vektlegginga av ideologien om sjølvhjelp i USA og på grunn av at omgrepet berre er nytta på dei ordningane som er retta mot einslege forsørgjarar. Denne gruppa er utsett for sterk stigmatisering, og mange hevdar at jenter vel å få barn for å få offentlig stønad. Sidan 1935 har «Aid For Families with Dependent Children» (AFDC) vore den sentrale føderale ordninga for sosialhjelp. Med få unntak finst det ikkje nasjonalt regulerte ordningar for sosialhjelp for andre grupper. Delstatane har likevel hatt ulike former for «General Assistance» som har fungert som eit siste tryggleiksnett for dei gruppene som ikkje er omfatta av den nasjonale «welfare». Likevel er «welfare» noko som det lenge har vore brei semje om er ei både dårleg og uverdig form for velferd. Andre behovsprøvde ordningar som ikkje blir omtala som «welfare», er PSSI, som er stønad til eldre.

Forgjengaren til «workfare»

Allereie i 1967 blei det oppretta eit program for AFDC-mottakarar med siktemål å hjelpe desse til sjølvhjelp gjennom arbeid. «Work Incentives Program» (WIN) lovheimla i tillegg til aktiv jobbsøking, også deltaking i arbeidsprogram som vilkår for fortsett mottak av sosialhjelp. I praksis var tida ikkje moden for den siste delen, og medan 1,6 millioner AFDC-klientar var registrerte i WIN i 1986, så var det berre 220 000 av desse som var deltakarar i tiltak, og då oftast i hjelp med jobbsøking.⁸ I ein periode då sosialhjelpa i USA blei meir og meir rutinisert, var det einskilde statar der datamaskina til sosialkontoret automatisk melde mottakarar inn i WIN-programmet.⁹ Arbeidstreninga var organisert av arbeidsmarknadsetaten, og det var ein utbreidd motvilje mot å bruke tid og ressursar på sosialhjelpsklientar, av di

⁸ Bane og Elwood 1994:20.

⁹ Ibid:21.

pågangen av arbeidslause med større utsikter til å få arbeid var meir enn stor nok til å fylle dagen.

Workfare under Ronald Reagan sitt styre

Dei dårlege erfaringane med WIN fekk fleire delstatar til å søkje etter alternative måtar å fremje sjølvhjelp på. Delstatane har hatt relativt stor autonomi når det gjeld iverksetjinga av AFDC. På 80-talet nytta fleire denne autonomien til å skape eigne eksperimentelle program. Ein fellesnevner for desse er at ansvaret for gjennomføringa blei overført frå arbeidskontoret til sosialkontora; altså ei utvikling som vi òg har sett i Danmark.

Samanlikna med europeiske land, finn ein i USA svært gode studiar av effekten av arbeid for sosialhjelpsordningar, der eksperimentell design er nytta. Denne metoden er mindre kontroversiell i USA enn i Europa. På sida vår av Atlanteren er motstanden mot å setje i verk velferdstiltak overfor ei gruppe, medan kontrollgruppa ikkje nyt godt av tiltaket (større, eller som mange vil tenkje om arbeid for sosialhjelp; dei slepp unna vilkåret). Effektevalueringa viste at i dei fleste tilfella så gav deltaking i «workfare» små, men signifikante utslag, målt som sjølvhjelp gjennom eige arbeid etter tiltaket. I mange tilfelle viste det seg òg at dei auka kostnadene ved å setje i verk tiltaka (først og fremst organiseringa av arbeidet), og dei blei balanserte gjennom reduserte ytingar og auka skatteinngang, som følgje av at fleire kom i arbeid.

I ettertid ser ein to hovudgrunnar til at tiltaka på 80-talet gav små utslag, målt i overgang frå sosialhjelp til ordinært arbeid. For det første fall evalueringsstudiane av effekten saman med den økonomiske nedgangen på siste halvdel av 80-talet. Følgjene var at utsiktene til arbeid var små for ledige generelt, og for klientar på sosialhjelp spesielt. I dette økonomiske klimaet var det også vanskeleg å skaffe dei ressursane som måtte til for å få ei effektiv gjennomføring av programma. For det andre var deltaking i tiltaka for det meste frivillig, noko som sette bremsar på rekrutteringa, men som truleg førte til meir motiverte deltakarar.¹⁰ Dette er noko av bakgrunnen for ei viktig lovendring på slutten av dette tiåret.

Family Support Act, 1988

Med denne lova blei tiltaka som var utprøvde i ein del delstatar, gjort til nasjonal politikk. All sosialhjelp skulle bli gitt med vilkår om deltaking i tiltak med sikte på å gjere den einskilde mottakar sjølvhjelpen. Ein viktig del av denne reforma følgde

¹⁰ Ibid:20-23.

av erfaringane med frivillige tiltak. Med FSA blei deltaking gjort obligatorisk. Målgruppa blei også utvida til å omfatte dei som hadde små barn (over tre år).

Workfare under Bill Clinton

Evalueringsprosjekta vekte stor interesse, og førte til at fleire delstatar sette i verk nye tiltak. Ein av delstatane som prøvde ut tiltak på 80-talet, var Arkansas, der guvernøren Bill Clinton fekk ei sterk interesse for «welfare reform» og han har sidan vore ein ivrig tilhengar av omfattande endringar i systemet for sosialhjelp. Gjennom heile den første presidentperioden gav Clinton-administrasjonen delstatane høve til å setje i verk forsøksordningar med mellom anna arbeid for sosialhjelp som eit sentralt verkemiddel.¹¹ Ein av desse var Wisconsin. Gjennom forsøk med tidsavgrensing på sosialhjelpa til einslege forsørgjarar (AFDC) og program for arbeids trening, reduserte denne delstaten utgiftene til AFDC med om lag ein femtedel i perioden frå 1987 til 1995.

Erfaringane frå ulike delstatsforsøk medverka til at den offentlege misnøya med «welfare» blei snudd til ei allmenn optimisme med omsyn til å kunne «gjere slutt på «welfare» slik vi kjenner han» som Clinton gjorde til programmet sitt i valkampen i 1992. I dei neste fire åra var vi vitne til ein kamp der dei to dominerande politiske partia gjorde spørsmålet om sosialhjelp til ein sentral del av sin tautrekkinga om den politiske makta. Clinton presenterte først sin «Work and Responsibility Act» i juni 1994. Like etter tok det republikanske partiet makta i Kongressen, etter ein valkamp som var sterkt prega av ulik tilnærming til velferdsreformene. Republikanane, med Newt Gingrich i spissen, vedtok snart sitt eige program «Personal Responsibility Act». Han skilte seg frå Clinton sitt program ved bruken av reint arbeid for sosialhjelp heller enn opplæringstiltak, tidsavgrensingar på stønaden, nekting av stønad til kvinner som fekk barn før dei var 18, og utvida autonomi til delstatane gjennom overgang til rammebevillingar.

To år etter tok presidenten initiativet til eit kompromiss sommaren 1996. Han tok her eit langt steg til høgre ved å slå fast at det ein kunne einast om, og som det amerikanske folket ville ha, var:

«at sosialhjelpsmottakarar må arbeide som motyting for stønaden, at retten til sosialhjelp må avgrensast i tid, sjølv om trongen fortsett er til stades og at foreldre som ikkje bur saman med barna sine, skal bidra til deira livsopp-hald.» (Radiotale mai 1996).

¹¹ I midten av 1996 hadde heile 43 statar fått godkjent eigne prosjekt. Det blei knytt sterke krav til effektevaluering med eksperimentelt design, når statane sine søknader blei vurderte (Wiseman 1997:20).

Han framheva vidare suksessen som delstaten Wisconsin hadde oppnådd med å betre nivået på hjelpa samstundes som nedgangen i talet på mottakarar hadde ført til innsparingar.

På denne bakgrunnen kom USA fram til «The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act», som blei signert av president Clinton i august 1996. Denne lova erstatta AFDC og ei rekkje andre lover om sosialhjelp som har vore verksame i fleire tiår.¹² I staden kom «Temporary Assistance for Needy Families» (TANF), som er tidsavgrensa til fem år, og som stengjer ute folk utan statsborgarskap. Medan lova skisserer målsettinga, så overlet ho i stor grad til delstatane korleis ho skal bli implementert. Finansieringa er fortsett føderal, men no i form av rammetilskot, som ytterlegare styrkar autonomien til delstatane.

Lova seier at mottakarar av sosialhjelp (TANF) må setjast i arbeid etter to år på stønad, men at delstatane kan fastsetje kortare periodar med frigong. I tillegg krev lova at kvar delstat må ha ein gitt del av klientellet i arbeid. For einslege forsørgjarar er dette 25 prosent i 1997, aukande med fem prosent kvart år til 50 prosent i 2002. For vaksne i to-foreldre-familiar er utgangspunktet 75 prosent i 1997, aukande til 90 prosent i 1999. Deltaking i arbeid for sosialhjelp inneber 20 timar i veka for einslege forsørgjarar, 30 timar i veka viss det yngste barnet er over seks år. Vaksne i to-foreldre-familiar må arbeide 35 timar i veka, altså nær full arbeidsveke som motyting for stønaden. Denne reforma inneber ei dramatisk innskjerping av kravet om at «workfare» i USA, samanlikna med dei programma og vilkåra som til no har gitt landet posisjonen som pioner på dette feltet.

Konsekvensane av desse reformene dominerer i dag velferdsdebatten i USA. Mange hevdar at dei nye grensene og krava til mottakarane skaper meir sosial utestenging og fattigdom. Senator Edward Kennedy har gått så langt som å kalle det «legislative child abuse».¹³ Peter Edelman, tidlegare statssekretær i det amerikanske sosialdepartementet, gjekk av i protest etter innføringa av den nye lova. Han er spesielt kritisk til tidsavgrensinga av retten til sosialhjelp.¹⁴

¹² Også «Food Stamp», som er ei natural yting, og «Supplementary Security Income» (SSI) (i hovudsak behovsprøvd hjelp til eldre) blir endra som følgje av den nye lova, først og fremst ved å avgrense retten til personar med statsborgarskap. MEDICAID (behovsprøvd dekning av kostnader til helsetenester, er derimot uprøvd (Wiseman 1997:36).

¹³ Referat frå Senatet i «The Jobs Letter» 2. 5. 1997. Dette er ei e-post «avis» om «workfare» som blir gitt ut i New Zealand.

¹⁴ «The Worst thing Bill Clinton has done» av Peter Edelman i Atlantic Monthly, mars 1997.

4.4 Utviklinga i andre land

Spreiinga av arbeid for sosialhjelp er ikkje avgrensa til dei landa eg her har gjort greie for. I mai vedtok Sverige si nye lov om sosiale tenester. Med denne lova innførte ein her at kommunane kan nytte arbeid for sosialhjelp saman med andre vilkår for mottakarane av sosialhjelp i aldersgruppa 20-24 år.¹⁵ Også utanfor Europa og USA er det fleire land som no innfører slike ordningar. I New Zealand har regjeringa annonsert at dei vil endre den behovsprøvde arbeidsløysetrygda til ei ordning med arbeid for sosialhjelp. I Canada er delstatane no forplikta til å setje i verk slike tiltak.¹⁶ I Aust-Europa gjer Verdsbanken seg i fleire land til talsmenn for å knytte slike vilkår til landa sine nye ordningar for sosialhjelp. Det er såleis grunn til å vente at innføringa av slike krav vil dominere velferdsdebatten i stadig fleire land i dei næraste åra

4.5 Diskusjon

Det første som slår ein når ein samanliknar utviklinga av haldningar til arbeidsføre fattige generelt, og arbeid for sosialhjelp som tiltak spesielt i USA og Europa, er at USA ser ut til å ligge om lag ti år føre utviklinga i Europa, både på godt og vondt. Ein gjennomgang av forhistoria til «workfare» i USA, viser at han er eit førebels siste pendelutslag i synet på kva åtgjerd som er best for dei fattige. Bane og Elwood viser korleis dette har utvikla seg i stadier frå sekstitalet og fram til i dag.¹⁷ Casework-modellen med sosial behandling for å bøte på «underliggjande problem» hos dei fattige, dominerte her, som i Europa på 1960-talet. Tidlegare enn i dei fleste europeiske landa var «Legal Rights»-organisasjonane og advokatane i ordningane for fri rettshjelpmedverkande til å snu sosialhjelpa i retning av eit system med krav og rettar. Slik som berre Storbritannia gjorde på denne sida av Atlanteren, skilde ein i USA økonomisk sosialhjelp frå tenester og rådgjeving som ei kulminering av denne prosessen i perioden frå 1967 til 1972. Tildeling av sosialhjelp blei etter dette meir og meir rutinisert, og sakshandsamarane brukte mesteparten av tida si til nitidig sjekking av om klienten oppfylte alle kriteria for få stønad. Klientane på si side hadde meir enn nok med å finne fram i dette systemet, og ingen hadde tid eller evner til å

¹⁵ Sydsvenska Dagbladet, 12. 6. 1997.

¹⁶ «The Jobs Letter», 28. 4. 1997

¹⁷ Bane og Elwood 1994:8-19.

prioritere sjølvhjelp. Skjønnt blei erstatta med rettar, og det personlege med det rutiniserte.

På denne bakgrunnen oppstod «arbeidslinja» i høve til dei fattige arbeidsføre tidleg på 80-talet i USA, altså om lag eit tiår før dette blei gjort til offentleg politikk i Noreg og i andre europeiske land. Arbeid for sosialhjelp som vilkår, er eit ektefødd barn av arbeidslinja, både i USA og i Europa. Arbeid for sosialhjelp kan såleis forståast som ein reaksjon på at automatikken i rettar har gått for langt i høve til dei som har reelle val (er arbeidsføre), og at automatisk stønad i seg sjølv kan vere med på å undergrave den evna til sjølvhjelp som han hadde som formål å fremje.

Men utover dette skal ein vere varsam med å trekkje samanlikninga for langt. Særleg er arbeid for sosialhjelp retta mot ulike grupper i USA og i Europa. Dette må ein forstå i lys av sosialhjelpa sjølv. I USA er dette i hovudsak ei ordning for einslege forsørgjarar, og då blir kravet òg retta mot denne gruppa. I Noreg har ein gått lengst i verda i å fjerne denne gruppa institusjonelt frå sosialhjelpa ved å opprette ei eiga trygdeordning (reelt er trongen til sosialhjelp som supplerings heller stor). I Storbritannia er det førebels uhøyrte å stille slike krav til «einslege mødre», i Noreg er vi kanskje på veg i den retninga ved å redusere stønadstida frå ti til tre år.

I Europa femner ordningane om sosialhjelp i dei fleste landa også om ungdommar ned til 18 års alderen. Reint spekulativt kan ein kanskje hevde at dersom denne gruppa hadde rett på hjelp i USA, så ville obligatorisk «workfare» for lengst vore innført. Utestenging frå stønad er i dette perspektivet ytterpunktet på ein restriktiv velferdspolitik overfor arbeidsføre fattige. I Frankrike såg vi ein mellomposisjon der ungdom under 25 kan få tilgjenge til hjelp ved å delta i arbeid for sosialhjelp.

Tilhøva på arbeidsmarknaden i USA og i Europa er òg svært forskjellige, noko som vil få store konsekvensar for effekten av tiltaka. I USA er arbeidsløysa lågare, og tilgangen på lågt betalte jobbar som ikkje krev spesielle kvalifikasjonar, er mykje større. I Noreg er arbeidsløysa låg, men terskelen inn i arbeidslivet høg.

Del 3

Iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp på sosialkontora

Målet med denne delen er å kartleggje i kva grad kommunane bruker dette vilkåret, og når dei gjer det, korleis dei praktiserer bruken av det. Det gjennomgåande temaet i kartlegginga og analysen er i kva grad sosialkontora følgjer opp intensjonane med vilkåret, slik desse blei skissert i kapittel 2 over.

Framstillinga byggjer på ei surveyundersøking som blei gjennomført i august og september 1995. Eit spørjeskjema blei sendt til alle landets sosialeirar. Det er såleis sosialkontora og ikkje kommunane som er einingar for undersøkinga. Dette blei gjort av to grunnar. For det første var eg kjent med tilfelle av ulik praksis innan kommunar der ein finn fleire sosialkontor, framfor alt i dei større byane. Medan nokre bydelskontor hadde nytta seg av dette vilkåret, så var det andre som enno ikkje hadde vedteke det. For det andre er sosialkontora og leiarane av desse valde som granskings- og intervjuobjekt for å få fram mest mogleg eksakt og detaljert informasjon om korleis vilkåret er brukt i praksis.

Dei tre kapitla i denne delen vil ta for seg omfanget av bruken (kapittel 5), formålet med iverksetjinga (kapittel 6), den praktiske gjennomføringa av vilkåret i høve til deltakarane (kapittel 7) og organiseringa av tiltaka (kapittel 8). På slutten av dette siste kapitlet vil funna bli oppsummerte gjennom eit samla bilete av graden av intensjonsoppfylging i den lokale iverksetjinga.

Om undersøkinga

I alt 83 prosent av sosialeiarane i landet svara på spørjeskjemaet. Dette er ein høg svarprosent, og det gir grunnlag for å kunne uttale seg med relativ stor tryggleik

om kva som var situasjonen i landet hausten 1995. Likevel kan fråfallet fordele seg slik at dette kan påverke i kva grad utvalet er representativt for alle sosialkontora i landet.

For å få svar på dette gjennomførte vi ein fråfallsanalyse. Norske kommunar varierer sterkt når det gjeld folketal. Fleire granskingar av kommunal velferds-politikk viser også at kommunestorleik er ein viktig variabel når ein studerer ulik-skap i til dømes tenestetilbod og administrativ praksis. Det er ikkje er nokon signifikant forskjell på storleiken mellom dei kommunane som er med i surveyen og dei som fall frå, men vi ser at dei som svara er noko større i gjennomsnitt. Hel-ler ikkje når det gjeld andre sentrale variablar, som til dømes omfanget av arbeids-løysa, talet på av innbyggjarar som tek imot sosialhjelp og storleiken på utbetalinga av sosialhjelp var der signifikante forskjellar mellom kommunane«våre» og fråfalls-kommunane.

Innbyggjartal, arbeidsløyse og tal på bruk av sosialhjelp etter om kommunane svara på spør-jeskjemaet.

	Ikkje svart	Svart	Totalt
Innbyggjarar per 1.1.1994	6914	10563	9942
Arbeidsløyse i gruppa 20-39 år	4,8%	5,3%	5,2%
Andelen på sosialhjelp	3,1%	3,3%	3,3%
Utgifter til sosialhjelp per innbyggjar (kroner)	477	492	489
N	74	361	435

Presentasjonen av data er i hovudsak avgrensa til frekvensfordelingar. Dette må sjåast i lys av at dette er ein kartleggingsstudie av iverksetjinga, der hovudformålet er å sjå kor utbreidd ordninga er, og korleis sosialkontora fordeler seg langs dei sentrale variablane. Der vi finn relevante skilnader, eller der vi teoretisk kan vente å finne signifikante forskjellar, har eg likevel tatt med skilnadene mellom ulike kommune-typar. Vi har funne at den største skilnaden i praktiseringa finn ein mellom små og store kommunar. Medan dei første er landkommunar med mindre enn 10 000 inn-byggjarar, har eg slått saman bykommunar og større landkommunar i den andre gruppa. Andre studiar av praktiseringa av Lov om sosiale tenester, viser at dei større kommunane har meir til felles med bykommunane enn med mindre kommunar.

Kapittel 5 Omfanget av bruken av vilkåret

Lov om sosiale tenester tro i kraft 1.1. 1993. Undersøkinga vår blei gjennomført hausten 1995. Vi har altså målt aktiviteten i kommunane to og eit halvt år etter at dei først fekk høve til å stille krav om arbeid som motyting for økonomisk sosialhjelp.

Tabell 5.1 Iverksetjing av arbeid for sosialhjelp ved sosialkontora, etter storleiken på kommunen. Prosent

	Totalt	Store	Små
Har sett i verk arbeid for sosialhjelp	34,2	33,6	34,4
Har ikkje sett i verk arbeid for sosialhjelp	65,8	66,4	65,6
N: Alle sosialkontor	437	149	288

Vel ein tredel av dei sosialkontora som svara på spørjeskjemaet, har tatt ordninga i bruk. For å kartleggje all bruken av vilkåret, valde eg å presisere at det var nok om ein mottakar av sosialhjelp hadde blitt sett til arbeid. Det er med andre ord ikkje berre dei kommunane som har eit organisert opplegg, som er rekna med her.

Her kunne ein vente å finne skilnader mellom store og små kommunar. Som vi ser, er det ingen forskjellar i materialet vårt ($p=.864$ i kjiqvadrattest). Dette kan anten tyde på at det er tilfeldig kva for kommunar som tek vilkåret i bruk, eller det kan vere at medan nokre moglege faktorar gjer det meir sannsyn-

Tabell 5.2 Sosialeiaranes planar for det næraste året for sosialkontor som ikkje hadde sett i verk arbeid for sosialhjelp. Prosent

	Prosent
Står ikkje på den politiske dagsorden kommande år	71,0
Saka vil bli diskutert på det politiske planet kommande år	16,3
Saka blir diskutert på det politiske plan i denne augeblinken	4,3
Det er fatta vedtak om å gå i gang med arbeid for sosialhjelp	2,9
Kommuneforvaltninga utarbeider eit konkret opplegg	4,0
Eit konkret opplegg er ferdig, og skal bli sett ut i livet kommande år	1,1
Eit opplegg for arbeid for sosialhjelp blir sett ut i livet i denne augeblinken	0,4
Sum	100,0
N:	276

leg at småkommunar nyttar vilkåret, så er det andre som skulle tilseie ein venta overrepresentasjon av større kommunar.

Vi ba sosialeiarane i dei kommunene som ikkje hadde sett i verk tiltaket, om å gjere greie for kva dei meinte skulle vere kommunen sine planar for den nære framtida.

Vel 70 prosent opplyser at kommunen ikkje har planar om å setje i verk tiltaket i det næraste året. I resten av kommunane er det ulike planar. Berre eit lite mindretal opplyser at nye tiltak er i ferd med å bli sett i verk. Likevel er det eit stort mindretal av dei ikkje-aktive kommunane som kan tenkjast å setje ordninga ut i livet om ikkje så lenge. Vi spurde også etter sosialeiarane sine tolkingar av kva som kunne vere grunnane til at kommunen deira ennå ikkje hadde nytta vilkåret.

Vi ser at det svaralternativet som oftast går att er at denne typen tiltak bør vere arbeidskontoret sitt ansvar. Frykta for ekstraarbeid på grunn av avgrensa ressursar, blir òg kryssa av hos mange. Den tredje største gruppa er uttrykk for ei prinsipiell haldning. Der peikar ein på frykta for å skape eit «c-lag» av arbeidstakarar. Det er uklart i kva grad sosialeiarane uttalar seg på vegne av kommunen eller på egne vegne. Om det siste er tilfellet, så er det grunn til å tru at motstanden er større enn kva tilfellet ville ha vore om vi spurde den politiske leiinga i kommunen. Vurderinga må sjåast i lys av den sterke motstanden mot innføringa av dette vilkåret frå sosialarbeidarane sin yrkesorganisasjon FO. Ein stor del av sosialeiarane er organiserte i FO

Tabell 5.3 Sosialeiaranes grunnar til ikkje å ha sett i verk arbeid for sosialhjelp for sosialkontor som ikkje hadde sett i verk arbeid for sosialhjelp. Prosent. Inntil tre svar mogleg

	Prosent
Tiltak for arbeidslause bør vere arbeidskontoret sitt ansvar.	48,8
Det er for mange uløyste praktiske spørsmål, til dømes uklarleik i forhold til arbeidsmiljølova, fordeling av arbeidsgivaransvar m.m.	36,7
Det blir for mykje ekstraarbeid, sosialkontoret har ikkje ressursar.	32,4
Det er fare for å lage eit nytt C-lag av arbeidstakarar utan dei arbeidstakarrettane som vanlege arbeidstakarar har.	27,7
Behovet for slike tiltak er godt nok dekkja gjennom tiltak i regien til arbeidskontoret.	19,1
Kommunen har ikkje noko behov for å setje i verk slike tiltak.	18,8
Andre grunnar	21,9
N:	256

5.1 Kven har tatt vilkåret i bruk?

Vi har klar deling av respondentane i høve til oppstarten. Ein tredel har tatt vilkåret i bruk, og to tredelar har ennå ikkje gjort det. Difor kan det vere grunn til å spørje om det er nokon systematisk forskjell mellom desse kommunane. Eit første inntrykk får vi ved å sjå på Tabell 5.1. Det er ingen forskjell mellom dei små og dei store kommunane med omsyn til oppstart. Ved hjelp av regresjonsanalyse har vi sett på ulike trekk ved kommunane, og handsama desse som ein uavhengig variabel.

Eit spørsmål gir seg av den politiske striden som låg før innføringa av dette tillegget til sosialtenestelova. Som vi såg i det førre kapitlet, støtta det borgarlege fleirtalet i sosialkomiteen bruken av vilkåret, medan Arbeidarpartiet og Sosialistisk Venstreparti gikk imot denne utvidinga av §5-3. Det kan såleis vere av interesse å sjå om denne politiske delinga speglar seg i den kommunale røynda. Det er interessant å merke seg at det *ikkje* er nokon signifikant samanheng mellom det politiske maktforholdet i kommunen (målt som andelen av borgarlege representantar i kommunestyret), og iverksetjinga av vilkåret.¹

Utover å slå fast at Arbeidarparti-, og SV-kommunar med like stort sannsyn har sett i verk tiltaket, så skal vi vere varsame med å trekkje konklusjonar av dette.² Vi kan i alle fall slå fast at motstanden i Arbeidarpartiet ikkje gir seg same utslaget i kommunestyra som i Stortinget. At Arbeidarpartiet sentralt har vore på glid i denne saka, kan også ha hatt ein verknad.³ På landsmøtet i 1995 slutta partiet seg til bruken

Tabell 5.4 Iverksetjing av arbeid for sosialhjelp etter landsdel. Veid slik at ein ser talet på kommunar, ikkje sosialkontor. Prosent.

	Har ikkje sett i verk	Har sett i verk	N
Ytre Auslandet	68,0	32,0	75
Indre Austlandet	62,9	37,1	35
Sørlandet	50,0	50,0	40
Vestlandet	67,6	32,4	111
Trøndelag	55,8	44,2	43
Nord-Noreg	70,4	29,6	81
Total	64,7	35,3	385

¹ Heller ikkje ved å sjå på partitilknyttinga til ordførarane fann vi nokon signifikant skilnad.

² Hanssen og Terum (1997) finn og at politisk samansetjing hadde liten innverknad på forskjellane i utgiftsutvikling i kommunane på 90-talet

³ Som vi såg ovanfor (kapittel 4) så har DNA endra standpunkt i denne saka, noko som kom fram i Velferdsmeldinga (Stortingsmelding nr. 35 1994-95).

av arbeid som vilkår. Funnet kan også tolkast som eit uttrykk for at lokalpolitikarane er meir restriktive i sosialpolitikken enn kva ein finn på Stortinget. Vidare kunne ein tenkje seg at kommunar med mange arbeidslause ungdomar ville ha lettare for å ty til dette verkemidlet, likeins at kommunar med stor sosialhjelpsbyrde i større grad enn andre ville stille slike vilkår. Ved å kople datafila vår med kommunal statistikk, fann vi heller ikkje signifikante samanhengar mellom desse to variablane.

Om ein ikkje skal tru at det er heilt tilfeldig kven som har sett i verk planen, så må ein sjå på andre samanhengar. Ein mogleg samanheng er at der kommunar har gått føre med å starte opp tidleg, er det grunn til å vente at fleire følgjer etter. Tabell 5.4 viser fordelinga i høve til landsdel.

Vi ser at den landsdelen som viser den største aktiviteten målt ved iverksetjing, er dei to fylka på Sørlandet. Etter å ha hatt samtalar med fylkesmannsembeta der finn vi ikkje noka klar forklaring på kva dette kan skuldast. Derimot har vi ein teori om den andre landsdelen som peikar seg ut med stor aktivitet, trøndelagsfylka. I det førre kapitlet såg vi at Trondheim på mange måtar var ein føregangskommune i Noreg. Også andre kommunar i Trøndelag, som til dømes Rissa, var tidleg ute. Aktiviteten i Trøndelag har vidare fått stor merksemd, mellom anna gjennom brei mediaomtale i landsdelsavisene.⁴ Politikarar frå Trøndelag har òg spela ei sentral rolle i å få arbeid for sosialhjelp på den nasjonale dagsorden.

Samla sett gir dette grunn til å diskutere om vi her er vitne til spreining av eit sosialpolitisk tiltak gjennom læring og diffusjon. Dei to omgrepa er nært knytte til kvarandre og har vore sentrale i komparative studiar om utviklinga til ulike *velferdsstatar*. Stein Kuhnle definerer omgrepa slik:

diffusjon:

«tanken om at en rekke land har utviklet velferdsinstitusjonene fordi ett eller flere land har gått foran»

læring:

«en oppfatning om at sosialpolitikken utvikles gjennom kontinuerlig prøving og feiling, læring av egen praksis. I den grad en lærer av andre lands erfaringer, kan dette perspektivet ses i sammenheng med diffusjon»⁵

⁴ Gjennom klipparkivet til Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, vernepleiarar og sosionomar (FO) har eg fått tilgang til utklipp frå Adresseavisen, der det har vore skrive ei mengd med artiklar om tiltaka i Trondheim.

⁵ Kuhnle 1983:84.

Medan desse perspektiva er utvikla med tanke på mellom-nasjonsstudiar, så finn eg dei nyttige også for studiar av tilhøvet mellom ulike kommunar. Sosialhjelpa er eit slikt område. Den norske ordninga er ei rammelov som gir kommunane stor grad av autonomi med omsyn til korleis dei skal setje i verk ordninga. Arbeid for sosialhjelp er som vi har sett, eit mogleg vilkår som kommunane står fritt til å (velje å) bruke. Både kunnskap om bruken av vilkåret, og erfaringar med ulike modelar (læring) blir spreidd gjennom presse og i andre fora der kommunane utvekslar meiningar og får kunnskap og erfaringar. I arbeidet med prosjektet har eg vore til stades på to samlingar der kommunar som har vore aktive, la fram sine erfaringane sine for andre kommunar. På ei fylkessamling i Møre og Romsdal fekk til dømes *ein* kommune stor merksemd. Denne kommunen hadde redusert omfanget av langtidsmottakarar til nær null ved å iverksetje arbeid for sosialhjelp, og på den måten makta å redusere utbetalingane til sosialhjelp monaleg.⁶ Om denne informasjonen fører til nye tiltak i nabokommunane, er det for tidleg å vurdere, men responsen viste at erfaringane vekte stor interesse hos dei andre deltakarane.

Dersom nye ordningar oppstår gjennom læring ved diffusjon, kan utforminga av nye tiltak lett få eit inkrementalistisk preg. Gode idear frå kjende tiltak blir adoptert og sett inn i ei setting som kanskje skil seg på vesentlege punkt frå den som er til stades der tiltaket blei utvikla. Som ei følge kan einskilte trekk bli reproduserte og forsterka. Alternativet er sterkare sentral styring med utforminga av tiltaka. Medan det kunne fremje likeretting i tråd med sentrale intensjonar, så kan det samstundes føre til at tiltak på same måten som ved diffusjon, blir lite tilpassa lokale tilhøve.

5.2 Tidspunkt for oppstart

Dette kartleggingsprosjektet blei sett i gang i 1993, og i den opphavslege planen for prosjektet ville vi gjennomføre ei surveyundersøking hausten 1993, altså på slutten av året då lova først blei sett i verk. Gjennom kontaktar med kommunane fann vi klare indikasjonar på at svært få hadde nytta seg av høvet til å bruke dette vilkåret på det tidspunktet. Vi valde difor å utsetje datainnsamlinga.

På forsommaren 1993 satte LO (ved NKF) spørsmålsteikn ved vedtaket i Trondheim og om det var tariffstridig. NKF førte saka inn for Arbeidsretten. Den tillyste rettssaka fekk stor merksemd i pressa, noko som ein kan sjå i lys av striden som gjekk føre innføringa av dette tilleggsvilkåret i Stortinget. Inntrykket vårt frå

⁶ Fylkessamling for Møre og Romsdal i regi av Kommunal Opplæring 24.10. 1996

kontaktar med kommunane var at mange «sat på gjerdet» for å avvente om dette konkrete tiltaket ville bli funne lovleg eller ikkje. Dommen fall i februar 1994, og vi gjennomførte spørjeundersøkinga eitt og eit halvt år seinare. Som vi ser av tabellen under, så var det oppsving av nye tiltak i 1994 og 1995. Om dette skuldast utfallet av dommen i Arbeidsretten har vi ikkje grunnlag for å uttale oss sikkert om.

Tabell 5.5 Året sosialkontora sette i verk arbeid for sosialhjelp, etter storleiken på kommunen. Prosent

	Totalt	Store	Små
Før 1993	8,8	8,0	9,3
1993	28,6	22,0	31,3
1994	36,7	44,0	33,3
1995 (inntil september)	25,9	26,0	26,0
Sum	100,0	100,0	99,9
N:	146	50	96

Det er verdt å merke seg at nokre kontor (8,8 prosent) starta opp før 1993, altså før det var lovmessig heimla å krevje arbeid som motyting for sosialhjelp. Fordelinga viser at det har vore ein jamn auke i bruken av vilkåret i dei tre åra etter at lova blei sett i verk. (Dette kan tyde på at spreining gjennom diffusjon har medverka til veksten.)

Den store aktiviteten med nye vedtak i 1994 kan tyde på at dommen kan ha vore ein utløysande faktor for mange kommunar. Over ein tredel av kommunane brukte vilkåret for første gong det året. Vi merker oss også at det var fleire små kommunar som tok til før 1994. Medan over 40 prosent av desse hadde starta før 1994, så var det 30 prosent av dei store kommunane som hadde sett i verk tiltaket på det tidspunktet

Dommen i Arbeidsretten godtok at ordninga i Trondheim ikkje var rettsstridig, og opna såleis opp for iverksetjing av tiltak i andre kommunar. Vi ser ein oppsving i nye ordningar det året, mest i dei store kommunane. Då ein ytterlegare fjerdedel starta opp i dei åtte første månadene av 1995, så kan det tyde det på at like mange kommunar kom til det året. Det er såleis grunn til å forvente at nærare halvparten enn ein tredel av landets sosialkontor har sett i verk arbeid for sosial-

⁷ Stortingsmelding nr. 35 1994-95:131.

hjelp når denne rapporten går i trykken. I Velferdmeldinga, som blei publisert sommaren 1995 heiter det at:

«Den informasjonen departementet har, tyder på at den utvidede muligheten til å stille vilkår om å utføre arbeidsoppgaver som motytelse for økonomisk sosialhjelp, har vært utnyttet i forholdvis liten grad.»⁷

Tala våre tyder på at denne vurderinga framfor alt skuldast manglande informasjon, i alle fall når det gjeld talet på kommunar som har tatt vilkåret i bruk.⁸

5.3 Omfanget målt i talet på saker

Om vi legg talet på vedtak til grunn, så gir det meir støtte til departementet si vurdering om at aktiviteten var avgrensa i 1995.

Denne tabellen viser berre talet på klientar på tiltaket i 1995, og inkluderer ikkje dei som tidlegare har arbeidd for sosialhjelp. Det gir såleis eit situasjonsbilete heller enn ei oversikt over den kumulerte aktiviteten i kommunane.⁹ Vi ser at over halvparten av sosialkontora har mindre enn fem klientar på tiltaket dette året, og at over tre fjerdedelar har mindre enn ti klientar. Sidan det her er talet på klientar som er målt, kunne ein forvente at dei store kommunane hadde fleire vedtak enn dei små.¹⁰ (Vi skal likevel merke oss at då fleire av byane har fleire sosialkontor, så er forskjellen i storleik mindre enn om kommunar hadde

Tabell 5.6 Talet på klientar på arbeid for sosialhjelp ved sosialkontor, etter storleiken på kommunen

	Totalt	Store	Små
0-5	58,5	42,6	66,0
6-10	21,8	21,3	22,3
11-30	14,1	23,4	9,6
30-120	5,6	12,8	2,1
Sum	100,0	100,1	100,0
N:	141	47	94

⁸ Sosialdepartementet har sjølv prøvd å samle inn informasjon gjennom fylkeskontora sine, men fekk så dårleg respons at dei ikkje kunne leggje sine egne tal til grunn.

⁹ I spørjeskjemaet hadde vi òg eit spørsmål om det totale talet på klientar sidan oppstarten. Dette var så mangelfullt utfyllt at vi valde å ikkje ta det med.

¹⁰ Som venta var det her ein signifikant forskjell mellom store og små kommunar ($p=.004$ i kjikvadrattest).

vore einingar for undersøkinga.) Vi finn ein skilnad ved at to tredeler av dei små har mindre enn fem klientar på ordninga, mot 42 prosent i dei store kommunane. Om vi tek utgangspunkt i ti eller færre klientar, så er dette tilfellet i 88,3 prosent av dei små kommunane, mot 63,9 prosent av sosialkontora i dei store kommunane. Berre ein liten del av kontora hadde meir enn 30 personar på tiltaket, 12,8 prosent av kontora i dei store kommunane, og 2,1 prosent i dei små. Når vi summerer, finn vi at totalt var det 1345 klientar på tiltaket i 1995. I dei kommunane som hadde starta opp, var såleis omlag 3 prosent av klientane på tiltaket det året. Det gir grunn til å tru at berre om lag 1 prosent av dei mottakarane av økonomisk sosialhjelp som vi hadde i Norge i 1995, arbeidde som motyting for stønaden.

Hovudinntrykket er at arbeid for sosialhjelp på dette tidspunktet har relativt avgrensa omfang, målt som tal på klientar på tiltaket. Det skaper eit inntrykk av at det dreier seg meir om einskilte tiltak heller enn organiserte ordningar. Dette skal vi kome attende til seinare.

5.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett at om lag ein tredel av sosialkontora i landet hadde gjort minst eit vedtak om arbeid som motyting for å få økonomisk sosialhjelp før hausten 1995. Den store aktiviteten med nye vedtak også det året, tyder på at delen som har starta med tiltaket har auka sidan den tida. Vi fann vidare at det var liten skilnad mellom dei kommunane som hadde starta, og dei som ikkje hadde gjort slike vedtak. Det var likevel viktige forskjellar mellom landsdelane, noko som vi tolka som uttrykk for at tiltak spreidde seg gjennom regional informasjon og læring. Fleirtalet av kommunane gjorde det første vedtaket i 1994 eller 1995, altså minst eitt år etter at vilkåret var lovfesta. Vi tolka dette som eit uttrykk for at mange venta på utfallet av rettssaka i Arbeidsretten der lovlegskapen av eit einskildvedtak i Trondheim blei prøvd. Sjølv om ein større del av sosialkontora enn det ein tidlegare har trudd har starta med ordninga, så viser tala på vedtak at ordninga hadde eit avgrensa omfang på det tidspunktet vi gjorde undersøkinga.

Kapittel 6

Formål og målgruppe i teori og praksis

I dette kapitlet er temaet i kva grad kommunane deler dei intensjonane som lovgivar og sentrale styresmakter har knytt til (iverksetjinga av) dette vilkåret. Kapitlet har to delar. I den første delen presenterer vi det offisielle synet på lovlege formål, og viser deretter i kva grad kommunane deler dette synet på intensjonsplanet. I den andre delen går vi nærare inn på formålet og ser på kva for målgrupper som tiltaket skal nyttast i høve til, og kven sosialeiarane framhevar som målgrupper. Vi ser på i kva grad kommunane praktiserer det offisielle synet eller eigne prioriteringar. For å kaste lys på dette har eg valt å fokusere på samansetjinga av aldrane til deltakarane i tiltaket.

6.1 Formål som kan ligge til grunn for bruken for vilkåret

Stortingsfleirtalet sitt syn

Sosialkomiteen i Stortinget la føringar på har vist korleis ein skal forstå formålet med vilkåret (å late folk arbeide for sosialpengar). I innstillinga til fleirtalet frå komiteen heiter det:

«Den ønskede sammenhengen mellom eget ansvar og rettigheter er særlig viktig å gjøre klart for unge mennesker som ennå ikke har vært i arbeidslivet.»¹

Denne utsegna rettar søkjelyset mot eit *oppdragande element*,² som er grunnlagt i samband med omsynet til kvar klient, og med referanse til «intensjonen i lov om sosial omsorg».³ Dette er ikkje spesifisert, men denne lova nemnde eksplisitt både

¹ Innst. O. nr. 9/1991-92:27.

² Kjellevold 1995 s. 207.

³ Innst. O. nr. 9/1991-92:26

omsynet til tryggleik og hjelp til sjølvhjelp. Det siste er ikkje eksplisert i Lov om sosiale tenester, sjølv om det er eit implisitt formål med lova.⁴

Sosial- og helsedepartementet

I rundskrivet til lova går departementet lenger i å presisere formålet med bruken av vilkåret:

«Også her må det tas utgangspunkt i den enkeltes situasjon. Det må vurderes omplikten til å utføre arbeid for kommunen ivaretar lovens formål om trygghet og omsorg og om målet om rehabilitering er ivaretatt. Hensikten med å sette sosialhjelpsmottakere i slikt arbeid skal være å sette den enkelte i stand til, på sikt, å sørge for seg selv.»⁵

I rundskrivet gir departementet inga rettleiing i høve til kva som *ikkje* er formålet med bruken av vilkåret. Rundskrivet er i stor grad ei passiv referering av innstillinga til fleirtalet i sosialkomiteen. Heller ikkje der blei dette spørsmålet drøfta. Det er derimot presisert i svaret på eit brev frå LO:

«Poenget med bestemmelsen i § 5-3 annet ledd er ikke å få utført kommunale oppgaver, men å hjelpe unge stønadsmottakere til å bedre sine muligheter på arbeidsmarkedet.»⁶

Ei rettsdogmatisk vurdering

I den rettsdogmatiske avhandlingsa si om bruken av vilkåret i sosialhjelpa, gir Alice Kjellebold (1995) ei grundig vurdering av kva for slag formål som kan sjåast som lovlege, og kva for bruk av vilkår som fell utanfor det som lova tillet. Kjellebold framhevar skiljet mellom *hovudformål* og *sideomsyn*, det som er ulovleg som hovudformål kan likevel vere lovleg som sideomsyn. I følge denne delinga er til dømes omsynet til økonomien i kommunen ikkje akseptabelt som hovudformål, medan bruken av eit vilkår kan tene formålet som eit sideomsyn. Spørsmålet om økonomiske omsyn har vore sentralt i diskusjonen omkring sosialhjelpa så lenge ho har eksistert. Av di lova er finansiert av kommunane, har det vore mykje strid om i kva grad budsjettmessige omsyn er ein gyldig grunn til å nekte folk stønad. Sjølv om ikkje dette er eit lovleg omsyn, så kan kommunane (fordi det er stor grad av

⁴ Kjellebold 1995:95.

⁵ Rundskriv 1-1/93 Lov om sosiale tjenester m.v.:132.

⁶ Brev frå sosialminister Grete Knudsen til LO, datert 19.03.1993.

autonomi på dette feltet) tilpasse både nivået på ytingane og tildelinga av stønad i høve til økonomien.⁷

Sosialleirane svarer

I tabellen under (6.1.) finn du sosialleiarane sine svar på kva formål som blir lagt til grunn i kommunane deira. I svaralternativa har vi tatt med både formål som er i tråd med intensjonane bak vilkåret, og vilkår som anten fell utanfor eller er i strid med desse.

Svara gir eit klart vitnesbyrd om at formåla som sosialleirane oftast nemner er i tråd med dei offiselle intensjonane som ligg til grunn for bruken av vilkåret. Svært få nemner preventive omsyn og omsyn til dei kommunale utgiftene til økonomisk sosialhjelp. Omsynet til å få utført kommunale oppgåver blei òg nemnt av eit lite mindretal. Det er såleis dei offiselle intensjonane og ikkje dei intensjonane som låg i det opphavlege forslaget frå Høgre, som dominerer her. Vi skal likevel kome attende til ein diskusjon om i kva grad den kommunale praksisen byggjer opp under dei intensjonane som dominerer her, og om det er andre omsyn som òg viser seg å vere viktige i den praktiske iverksetjinga (kapittel 9).

Sjølv om eit lite mindretal har nemnt formål som fell utanfor det lovlege, så kan vi ikkje dermed seie at dei uttalar seg i strid med det som er intensjonen bak bruken av vilkåret. Sosialleiarane kunne nemne tre formål, og om desse er hovudomsyn (ulovleg) eller sideomsyn (lovleg), har ikkje vi grunnlag for å vurdere.

Tabell 6.1 Prosent av sosialleiarane som oppgir ulike formål med arbeid for sosialhjelp blant kommunar som har sett i verk arbeid for sosialhjelp. Inntil tre svar mogleg

	Prosent
Føre mottakarane av sosialhjelp «tilbake til samfunnet» (sosial integrasjon, resosialisering)	78,5
Gi mottakarane av sosialhjelp større ansvar for eigen livssituasjon	69,8
Gi mottakarane av sosialhjelp moglegheiter til å bli meir økonomisk uavhengige	29,5
Undersøkje klientane i forhold til framtidig arbeidsevne, evt. trygd	28,9
Bøte på mangelen på høvelege tiltak hos A-etaten	26,8
Å følgje opp intensjonane i den nye sosiallova av 1.1. 1993	20,8
Forhindre misbruk eller overforbruk av sosialhjelp	12,8
Få utført kommunale oppgåver som elles ikkje ville blitt utførte	5,4
Spare kommunale utgifter	2,0
Andre formål	15,4
N:	150

⁷ Oppedal 1986: 83.

6.2 Målgrupper for bruken av vilkåret

Det offisielle synet

I lovteksta er det ikkje presisert kva grupper vilkåret skal nyttast på. Ordlyden «mottakeren (av sosialhjelp) skal utføre arbeidsoppgaver» opnar for at vilkåret kan nyttast i høve til alle som mottek økonomisk sosialhjelp. I rundskrivet slår departementet fast at det *«særlig er unge sosialhjelpsmottakere man tenker seg denne regelen anvendt på»*.⁸

I komitéinnstillinga (som departementet byggjer på), gjekk ein noko lenger med å presisere at det er unge menneske som ikkje har fått tilbod frå arbeidsmarknadsetaten.⁹

Det er grunn til å merke seg den svake presiseringa av kven dette vilkåret skal nyttast i høve til. Departementet framhevar sjølv at ein i dette tilleggsvilkåret «går noe lengre enn tidligere».¹⁰ Dette er ei svak formulering når ein veit at i høve til arbeid flyttar ein her grensa frå å krevje at ein skal ta tilvist arbeid, til å krevje arbeid som motyting. Også dei mange farene for misbruk som denne ordninga opnar for, tilseier at ein her ga klarare føringar på korleis vilkåret skal nyttast.

Kommunane sine prioriteringar

Vi stilte eit ope spørsmål om det finst grupper som sosialkontora prioriterer ved bruk av arbeid for sosialhjelp.

Fleirtalet nemnde unge som prioritert gruppe. Det er likevel overraskande at berre vel halvparten av sosialleiarane tok med unge som ei av dei tre prioriterte målgruppene.

Tabell 6.2 Prosent av sosialkontora som prioriterer ulike målgrupper ved bruk av arbeid for sosialhjelp, etter storleiken på kommunen. Prosent. Fleire svar mogleg

	Totalt	Store	Små
Unge	57,7	54,0	59,6
Flyktningar	13,4	16,0	12,1
Skoleungdom/studentar	4,0	6,0	3,0
Andre	28,2	32,0	26,3
N:	149	50	99

⁸ Rundskriv 1-1/93 Lov om sosiale tjenester m.v.:132.

⁹ Innst. O. nr. s. 27.

¹⁰ Rundskriv 1-1/93 Lov om sosiale tjenester m.v.:130.

Det er verdt å merke seg at 13,4 prosent nemnde flyktningar som prioritert gruppe. Denne gruppa er ikkje omtalt som målgruppe i noko av dei skriva som vi har sett på. Denne prioriteringa må sjåast i lys av at ein svært stor del av flyktningane som har opphald i kommunane, lever på økonomisk sosialhjelp. Denne gruppa tek også imot sosialhjelp lenge (Djuve og Hagen 1995). Det er svært ofte vanskeleg for flyktningar å få innpass i det ordinære arbeidslivet. Dei har ofte ikkje opparbeidd seg rettar som sikrar dei plass på statlege tiltaksordningar. Kommunar som eg har vore i kontakt med, opplyser at svært mange av desse er nøgde med å få eit arbeid gjennom denne ordninga. I arbeidet med å finne tiltak som hjelper flyktningar til å bli betre integrert i det norske samfunnet, kan det vere grunn til å sjå nærare på kva slags erfaringar dei kommunane har som har prioritert flyktningar med omsyn til effekten av tiltaket.

Eit lite mindretal prioriterer skoleungdom og studentar. Mottakarar av lån og stipend frå Statens lånekasse for utdanning har berre rett på stønad i ti månader kvart år. Om dei ikkje finn arbeid, har dei såleis rett på sosialhjelp i sommarmånadene. Vi er kjende med at til dømes Oslo i ein periode brukte dette vilkåret som middel til å gi studentar «sommарjobb» i kommunen. Dette har også vore prøvd i andre kommunar med stort innslag av studentar. I motsetnad til kva tilfellet er med andre grupper, har ein opplevd her at studentar møter opp og ber om få arbeid på dette vilkåret. Om berre eit lite mindretal oppgir at dei prioriterer denne gruppa, så er ikkje det til hinder for at ein større del av klientane på tiltaka faktisk er studentar.

Sjølv om fleirtalet i denne gruppa er unge, så fell dei likevel utanfor målgruppa, slik ho er definert i rundskrivet. Der heiter det også at tiltaket skal setjast inn «*når attføring eller andre tiltak fra arbeidsmarkedsetaten slår feil*».¹¹ At studentar og skoleungdommar har søkt sommarjobb og ikkje fått, kan ikkje falle inn under denne kategorien. Vi kan heller ikkje hevde at tiltaket i dette tilfellet fremjar målet om «*få sosialhjelpsmottakere ut av hjelpesystemet og over i en selvberget situasjon*».¹² Studentar og skoleungdom blir avhengige av sosialhjelp i korte periodar som ein kombinasjon av reglane i Statens lånekasse for utdanning og problem på sommararbeidsmarknaden. Desse er presumptivt mellom dei mest ressurssterke i høve til å kunne bli sjølvhjelpne gjennom eige arbeid, og fell såleis utanfor dei gruppene som dette vilkåret er tenkt nytta på.

¹¹ Ibid. s. 132.

¹² Ibid.

Målgrupper i praksis: aldersfordelinga på deltakarane

For å studere tilhøvet mellom dei uttalte målsetjingane til sosialkontora og praksisen deira, ba vi sosialleiarane om å gi opplysningar om aldersfordelinga for dei som hadde arbeid for sosialhjelp i år.

Tabell 6.3 Klientar på arbeid for sosialhjelp etter alder. Prosent

	Under 25 år	25–35 år	Over 35 år	Sum
På arbeid for sosialhjelp	53	28	19	100

Vi ser i tabell 6.3 at det store fleirtalet, om lag 53 prosent var under 25 år. Ytterlegare 28 prosent var i aldersgruppa 25 til 35 år, medan 19 prosent var over 35 år.

Når ein skal vurdere kor ein skal setje «aldersgrensa», må ein take omsyn til i kva grad vilkåret er «tyngande». Kjelle vold framhevar i vurderinga si om arbeid for sosialhjelp at

«et pålegg om arbeidsytelse for eldre personer som har stått i ordinært arbeid, vil sannsynligvis oppleves svært tyngende».¹³

Vi har ikkje opplysningar om i kva grad deltakarane har vore i ordinært arbeid tidlegare, men for dei som er over 35 år, må det reknast som sannsynleg. Av di vi manglar presisering av aldersgrenser hos lovgivar og departement, er dette det næraste vi kan kome ei klargjering av kva vi kan vurdere som oppfølging av intensjonen på dette feltet.

6.3 Oppsummering

I dette kapitlet såg vi for det første at kommunane med få unntak oppgav formål med bruken av vilkåret som var i tråd med offisielle og lovlege formål. Når det gjaldt spørsmålet om kva for målgrupper dei hadde for tiltaket, så oppgav eit fleirtal av kommunane dei unge. Det er òg den målgruppa stortingsfleirtalet framheva då lova blei vedteken. Eit stort mindretal nemnde flyktningar og skoleungdom/studentar som båe er grupper som fell utanfor den målgruppa som Stortinget framheva. Det viktigaste målet på oppfølginga av intensjonen er likevel praksis. For å måle dette, fokuserte vi på aldersfordelinga mellom dei som hadde fått vedtak om arbeid som

¹³ Kjelle vold 1995:214. Det er likevel grunn til å framheve at eit tyngande vilkår i seg sjølv ikkje nødvendigvis lovleg. Det skjer berre dersom vilkåret ikkje har klar lovheimling (ibid:77). Å nytte dette vilkåret på andre enn «unge» har lovheimel om vi skal legge lovtekst og rundskriv til grunn.

motyting for sosialhjelp i kommunane. Her fann vi at eit stort mindretal av deltakarane fall utanfor målgruppa.

Kommunane deler altså målsetjinga til lovgivaren (Stortinget) så lenge vi er på intensjonsplanet. Når vi ser nærare på den kommunale praksisen, så er biletet meir samansett, og omfanget av praktiseringa som er i strid med intensjonane, blir større. Kva dette tyder på skal vi kome attende til i den avsluttande diskusjonen i kapittel 9 og 10.

Kapittel 7 Frå vilkår til arbeid

I dette kapitlet skal vi sjå nærare på korleis sosialkontora praktiserte vilkårsbruken i høve til kvar einskild mottakar av sosialhjelp. Spørsmålet her er om innhaldet i, og organiseringa av arbeidet, er i tråd med intensjonane som ligg til grunn for vilkåret. I den første delen spør vi om iverksetjinga fører med seg fortrenging av ordinær arbeidskraft. Vi ser deretter på i kva grad deltakarane får opplæring i samband med arbeidet. I den tredje delen er spørsmålet i kva grad deltakarane nyt godt av alminnelege arbeidstakarrettar.

7.1 Fører tiltaka til fortrenging av ordinære arbeidsplassar?

Striden omkring arbeid for sosialhjelp, som enda i rettssaka mellom Kommuneforbundet og KS, har aktualisert spørsmålet om grensene for kva som kan definerast som arbeid i rettsleg mening. I utgangspunktet er §5-3-2 eit vilkår som er knytt til mottak av sosialhjelp, og såleis ikkje meint å vere arbeid i tydinga lønsarbeid. Likevel blir mottakarane av sosialhjelp ofte sett til arbeid med klart definerte oppgåver. Dei pliktar å møte opp, og får sanksjonar i form av tapte «inntekter» om dei ikkje følgjer opp krava. Dommen i Arbeidsretten vurderte i kva grad eit konkret vedtak ga grunnlag for at «arbeidstakaren» skulle omfattast av Hovudtariffavtalen, og med det sjåast som vanleg arbeidstakar.

Spørsmålet om arbeid for sosialhjelp skal omfattast av Hovudtariffeavtalen for kommunalt tilsette, slik dette blei prøvd for arbeidsretten, handlar i første omgang om i kva monn arbeidsoppgåvene og omfanget av arbeidet gir deltakarane rett til tariffløn. LO argumenterte med at dersom arbeidet får eit større omfang, og det ikkje blir omfatta av avtalen, så kan det «*medføre fortrenging av ordinære arbeidstakere, og kan føre til at det etableres et «dumping»-arbeidsmarked*». ¹ Sjølv om LO også er interessert i at ungdom ikkje skal måtte arbeide under slike vilkår, så går det fram av argumentasjonen at hovudomsynet gjeld LO sine egne medlemmer; dei som har arbeid og som kan frykte for at arbeidsmarknaden deira blir undergrave.

¹ Dommen i Arbeidsretten 21. 2. 1994:9.

Sjølvs om vi ikkje finn noka positiv avgrensing av kvar deltakarane på tiltaka skal arbeide, så er det implisitt i forarbeidet og rundskrivet at arbeidet skal skje i kommunal regi. Lova seier at mottakarane av sosialhjelp «skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen» (§5-3 annet ledd). I rundskrivet blir det brukt omgrep som «arbeid i kommunens regi» og «arbeid for kommunen».²

Kommunane er i dag arbeidsgivarar på ei rekkje område. Desse omfattar dei fleste av dei arbeidsfelte som sosialhjelpmottakarar kan bli sett til å arbeide med. Etter rundskrivet omfattar desse «f.eks. rydding i parker, maling av hus eller hjelp til eldre/funksjonshemmede».³ Når kommunane vel å opprette arbeidsplassar for å sysselsette ledige, så er det ikkje unaturleg at dette vekker otte hos dei som syter for interessene til arbeidstakarane innan den ordinære kommunale arbeidsmarknaden. Det såg vi då tiltaket sist blei brukt i Noreg på 30-talet, og det ser vi i dag i andre land som set i verk tilsvarende ordningar. Til dømes i Tyskland har det vore strid mellom kommunane sine organisasjonar og fagforeningane til kommunetilsette omkring iverksetjinga av prosjektet deira: «Arbeit zur Hilfe». Som vi såg i kapittel 2, så toppa den norske konflikta seg førebels i eit søksmål frå Kommuneforbundet mot Trondheim Kommune. Dommen i Arbeidsretten slo altså fast at det konkrete tilfellet i Trondheim ikkje fall inn under Hovudtariffavtalen. Dette blei framfor alt grunnlagt i høve til det avgrensa omfanget av arbeidet.

Fleirtalet i sosialkomiteen presiserte at kommunane «får anledning til å sette dem i arbeid som ikke fortrenger det ordinære arbeidsmarkedet».⁴ Korleis dette skal sikrast er derimot ikkje omtala i innstillinga. Den endelege lovteksta nemner ikkje dette problemet. I Rundskrivet til Sosialtenestelova vel Sosial- og helsedepartementet å vise til sosialkomiteen si innstilling,⁵ og der finn ein heller ikkje ei nærare presisering av korleis ein skal unngå fortrenging. Landsorganisasjonen, ved Svein Erik Oxholm, skreiv til Sosial- og helsedepartementet 25. februar 1993 og ba sosialministeren «om å utdype kriteriene som er omtalt i rundskrivet vedrørende lovens § 5-3 annet ledd».⁶ I svarbrevet frå dåverande sosialminister Grete Knudsen er det heller ikkje gjort nærare greie for korleis ein skal unngå at bruken av vilkåret skal føre til fortrenging av ordinært arbeid.⁷

² Rundskriv 1-1/93 Lov om sosiale tenester:132.

³ Ibid.

⁴ Innst. O nr. 9 1991-9:27

⁵ Rundskriv 1-1/93 Lov om sosiale tenester m.v:132.

⁶ Brev frå LO til sosialministeren 25.2.1993.

⁷ Brev frå Sosial- og helsedepartementet ved sosialminister Grete Knudsen datert 19. 3. 1993.

Når Trondheim Kommune (og KS) fekk medhald i Arbeidsretten, så var det med grunnlag i at «*arbeidet var begrenset, både i omfang og tid. Arbeidsoppgavene var ikke faste, og arbeidstiden var kort*».⁸ Til det siste var det merka at arbeidstida var avgrensa til 15 timar i veka, og at heller ikkje dette blei utnytta til fulle⁹. I vedtaket til Trondheim kommune var arbeidet til den gjeldande sosialklienten vidare avgrensa til perioden frå 1.1. 1993 til 30.3. 1993, altså tre månader.¹⁰

Med dette som utgangspunkt kan vi så presentere kva sosialeirane svara på spørsmåla om arbeidstid, fastsetjing av arbeidstid, lengd på tiltaket og bruken av negative og positive sanksjonar.

Arbeidstid

Korkje komitéinnstilling eller rundskriv presiserer kva omfang arbeidet skal ha. Dette er i seg sjølv verdt å merke seg. Tabell 7.1 viser det gjennomsnittlege talet på arbeidstimar i veka.

Det første som slår ein her, er den store variasjonen mellom sosialkontora. Vi finn eit spenn mellom fem timar i veka på det eine ytterpunktet og full arbeidsveke på det andre. Om vi tek utgangspunkt i den arbeidsveka som låg til grunn for dommen i Arbeidsretten, så ser vi at *berre ein tredel av sosialkontora har 15 eller færre arbeidstimar som det vanlege innan ordninga si*. Det er også meir utbreidd med tilnærma full arbeidsveke enn dei 15 timane i veka som låg til grunn for dommen.

Tabell 7.1 Prosent av sosialkontora etter kva som er vanleg arbeidsveke for klientar på tiltaket. Prosent

Timar	Totalt
5–10	10,0
11–15	22,5
16–20	15,8
21–25	2,5
26–30	12,5
31–37	36,7
Sum	100,0
N:	120

⁸ Dom i Arbeidsretten 21. 2. 1994:14.

⁹ Ibid:15.

¹⁰ Vedtak i Trondheim Kommune (Avdeling oppvekst, Strinda distrikt), referert i Arbeidsretten sin dom, Ibid. s. 6.

Korleis blir talet på arbeidstimar fastsett?

Det følgjer av intensjonen at dette skal vere eit individuelt tiltak, tilpassa den ein-skilde med formål å gjere han eller ho sjølvhjelpen, og at vilkåret og innhaldet i dette må vurderast individuelt. I rundskrivet blir det også vist til den generelle avgrensinga når det gjeld bruken av vilkår, der eit krav er at bruken av vilkår må vurderast individuelt.¹¹

Tabell 7.2 Prosent av sosialkontora etter korleis dei fastsett talet på arbeidstimar for kvar einskild mottakar, og etter storleiken på kommunen

	Totalt	Store	Små
Individuelt	55,4	53,5	56,3
I forhold til stønadsbeløpet	27,3	14,0	33,3
Anna	3,6	4,7	3,1
Like mange arbeidstimar for alle	13,7	27,9	7,3
Sum	100,1	100,1	100,0
N:	139	43	96

Vel halvparten av sosialkontora fastsette timetalet i tråd med intensjonen, altså ved individuell vurdering. Sjølv om vi i Noreg har variasjon i stønadssummen, ikkje berre mellom sosialkontor, men til dels også frå klient til klient, så kan vi ikkje vurdere ei fastsetjing i høve til stønadssummen som ei individuell handsaming. Om vi slår saman «like mange timar for alle» og «fastsetjing i høve til stønadssum», så er det om lag 40 prosent som ikkje følgjer intensjonen om individuell handsaming når det gjeld omfanget av arbeidet.

På dette spørsmålet finn vi ein signifikant skilnad i praksis mellom store og små kommunar ($p=.004$ i kjikvadrattest). Medan skilnaden er liten når det dreier seg om individuell timefastsetjing, så skil store og små kommunar seg i høve til fordelinga på dei to ikkje-individuelle løysingane. Små kommunar fastset timetalet oftare i høve til stønadsbeløpet, medan større kommunar i større grad skjer alle over ein kam. Dersom småkommunane i større grad enn dei store nyttar seg av individuelle stønader, noko som tidlegare forskning kan tyde på, så inneber dette at vi finn den same variasjonen igjen i praktiseringa av arbeid for sosialhjelp. Motsett kan praksisen i storkommunar vere eit uttrykk for ein meir regimentert praksis, noko som også er tilfellet med satsane for sosialhjelp i desse kommunane.

¹¹ Rundskriv 1-1/93 Lov om sosiale tenester m.v.:130.

Tid på tiltaket

Eitkvart vedtak om yting av sosialhjelp skal fastsetje kor lenge vedtaket skal gjelde. Vi har spurt om kor lenge deltakarane i praksis er på tiltaket.

Tabell 7.3 Prosent av sosialkontora etter kor lenge klientar gjennomsnittleg er på tiltak

	Totalt
Inntil 4 veker	16,9
5-8 veker	22,5
9-12 veker	30,6
13-16 veker	8,4
17-20 veker	4,2
21-26 veker	6,3
27-52 veker	11,8
Sum	100,4
N:	95

Over to tredelar av klientane er på tiltaket i kortare tid enn dei tre månadene som Arbeidsretten la til grunn i si vurdering av «kortvarig». Eit lite mindretal (11,8 prosent) er på tiltaket meir enn eit halvt år. Det er noko meir vanleg med kortare tiltaksperiodar i dei små enn i dei store kommunane, høvesvis 75,7 prosent mot 57,7 prosent med tiltak som varer tolv eller færre veker.¹²

Ein kan tenkje seg to moglege tolkingar på kvifor kommunane her stort sett opererer med kort tiltaksperiode. For det første kan det vere fordi sosialkontora vel å følgje intensjonane. Ei alternativ tolking er at dei fleste kontora har brukt vilkåret i relativt kort tid, og difor har dei ennå ikkje gjennomført tiltak som har vart over lengre tid.

Typar arbeid som klientane blir sett til

Fleirtalet i sosialkomiteen ga inga klar avgrensing av kva typar arbeid som kan bli tatt i bruk i samband med dette vilkåret. I staden slår dei fast at «slike arbeidsoppgaver kan f.eks være rydding i parker maling av hus eller hjelp til eldre/funksjonshemmede».¹³

Vi ser i tabell 7.4 at arbeidsoppgåvene femner om fleire felt. Vedlikehaldsarbeid dominerer likevel, og over fire femtedelar av kontora oppgir dette som eit av felta. Både vedlikehaldsarbeid, omsorgsarbeid og oppryddingsarbeid kan falle inn

¹² Denne forskjellen er likevel ikkje signifikant, $p=.372$ i kjikvadrattest

¹³ Innst. O nr. 9 1991-92:27.

under den heller vage spesifiseringa som vi kan lese ut av innstillinga til sosialkomiteen. Bortsett frå at vedlikehalds-, oppryddings- og kontorarbeid er noko meir vanleg i dei store kommunane, er det små skilnader mellom dei små og dei store kommunane med omsyn til arbeidsoppgåver. Skilnaden skuldast truleg at tiltaka i dei store kommunane femner om fleire felt, fordi dei har større omfang.

Tabell 7.4 Prosent av sosialkontora etter kva typar arbeid klientar på tiltaket blir sett til, og etter storleiken på kommunen

	Totalt	Store	Små
Vedlikehaldsarbeid	83,4	94,0	77,9
Omsorgsarbeid	59,3	56,0	61,1
Oppryddingsarbeid	55,9	60,0	53,7
Kontorarbeid	22,1	40,0	12,6
Anna	38,6	46,0	34,7
N:	145	50	95

I denne delen har vi dokumentert at mange av deltakarane arbeider lengre arbeidsveke enn det som var Arbeidsretten sitt syn på kva som var ei rimeleg grense med omsyn til å hindre fortrenging av vanlege arbeidsplassar. Vi såg vidare at berre halvparten av sosialkontora følgte intensjonen om individuell handsaming når det dreier seg om fastsetjing av arbeidstid for deltakarane. Det er derimot få kommunar som let mottakarane av sosialhjelp gå lenge på tiltaket. Vedlikehaldsarbeid er den vanlegaste typen arbeid som deltakarane blir sett til. Medan omfanget av arbeidstida tilseier at fortrenging kan finne stad, så verkar lengda på tiltaka i motsett retning. Men sjølv om deltakarane i dei fleste tilfelle er på tiltaket i kortare periodar, så kan ein likevel tenke seg at dette kan fortrenge vanleg arbeid. Det kan skje ved at oppgåver blir gjort av fleire klientar som kvar jobbar tilnærma full arbeidsveke i ein periode, for så å bli erstatta av ein ny klient som går inn i arbeidet i samband med eit nytt vedtak om arbeid som motyting for sosialhjelpa. Den typen arbeid som blir nytta, kan forsterke inntrykket av stor fare for fortrenging i mange kommunar. Vedlikehalds-, omsorgs- og oppryddingsarbeid er oppgåver som står sentralt mellom det kommunane pliktar å utføre. Samstundes kan arbeidstypen tilseie at deltakarar kan gå inn i ei arbeidstakarrolle som er nyttig for kommunane, sjølv om dei «står i arbeid» berre i kortare periodar. Det er elles ikkje ukjent at kommunane får utført mykje oppsamla vedlikehalds- og oppryddingsarbeid av skoleelevar i sommarmånadene. Det er ikkje grunn til å tru at sosialklientane er i mindre i stand enn skoleelevane til å gjere nyttig arbeid for kommunen. Om fortrenging faktisk skjer, kan vi ikkje svare på med dei opplysningane som vi har tilgjengeleg. Vi kan berre slå fast at praksisen ofte går lenger i retning av å auke faren for dette enn kva som var tilfellet i den saka som blei prøvd for Arbeidsretten i 1994.

I kva grad får deltakarane opplæring?

Innhaldet i arbeidet er ikkje berre avhengig av arbeidsoppgåvene som deltakarane blir sette til. Dersom målsettinga om integrering av personar som har vanskar med å kome inn på arbeidsmarknaden, skal bli ein realitet, så er det grunn til å tru at dette lukkast betre om det blir knytt ulike former for opplæring til tiltaket. Dette kan vere alt frå konkret rettleiing og opplæring i det arbeidet som deltakaren utfører, til rettleiing i korleis ein skal gå fram for å finne arbeid på den ordinære arbeidsmarknaden.

I det før omtala brevet til LO presiserte dåverande sosialminister Grete Knudsen at tiltaket skulle inngå i *«et systematisk opplegg, individuelt tilrettelagt der målsettingen er hjelp til selvhjelp for den enkelte mottaker»* (Sosial- og helsedepartementet 1993). I innstillinga frå sosialkomiteen finn ein ei presisering av nytta av opplæringstiltak med sikte på å kome inn i det ordinære arbeidslivet. Dette er nemnt under den delen som omhandlar vilkår generelt, medan det ikkje er omhandla der fleirtalet gjer greie for arbeid for sosialhjelp.¹⁴ Det andre leddet av vilkårsparagrafen (§5, 3, 2. ledd) er, som vi har sett, spesielt mynta på dei som er mottakarar av sosialhjelp *«når attføring eller andre tiltak fra arbeidsmarkedsetaten slår feil»*.¹⁵ Det er såleis verdt å merke seg at for den gruppa som presumptivt har størst behov for opplæring, er der ikkje knytt retningslinjer om opplæring til vilkåret. Her skil arbeid for sosialhjelp seg sterkt frå andre ordningar som er retta mot ungdom med problem i høve til arbeidsmarknaden, der opplæring spelar ei sentral rolle som verkemiddel i å få mest mogleg ut av tiltaket. Derimot peikar komitéfleirtalet på at *«den ønskede sammenheng mellom eget ansvar og rettigheter er særlig viktig for unge som ennå ikke har vært i arbeidslivet»*.¹⁶ Samla gir dette få peikepinnar på kva ein skal leggje i «eit systematisk opplegg», men det ser ikkje ut til at opplæring er ein sentral intensjon, i alle fall ikkje sentral nok til å bli eksplisert av lovgivaren og departementet. Likevel vil det følgje av den overordna målsettinga om arbeid for sosialhjelp som eit tiltak som skal fremje integrering på arbeidsmarknaden, at det her lik andre tiltak med liknande målsetting bør settast inn opplæringstiltak med integrering som mål.

I denne delen skal vi likevel fokusere på i kva grad det blir gjeve opplæring i samband med iverksetjinga av tiltaket. Vi skal kome attende til andre drøftingar om i kva grad bruken av vilkåret er organisert og systematisert i det neste kapitlet som omhandlar organisering.

¹⁴ «Flertallet vil spesielt peke på viktigheten av at den enkelte stønadsmottaker deltar i forpliktende samarbeid med arbeidskraftsmyndighetene, deltar i arbeidstreningskurs, søker trygd eller deltar i opplæring som kvalifiserer for ordinært arbeid.» Innst. O. nr. 9 1991-92:27

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

Tabell 7.5 Prosent av sosialkontora etter om dei har tiltak med eller utan kvalifisering/opp-
læring/utdanning, etter storleiken på kommunen. Fleire svar mogleg

	Totalt	Store	Små
Arbeid utan kvalifisering/opplæring/utdanning	80,0	70,0	85,3
Arbeid med kvalifisering/opplæring/utdanning	39,3	50,0	33,7
Anna	9,0	16,0	5,3
N:	146	50	96

Vi ser at eit klart fleirtal set i verk opplegget utan at det blir gitt noka form for opplæring i samband med det. Slik spørsmålet er stilt, kan det også vere at opplæring i korleis ein skal utføre arbeidet er rekna med i svaret hos dei som svarte «ja». I så fall er innslaget av opplæring med sikte på kvalifisering for arbeidslivet enno mindre enn tabellen gir inntrykk av.¹⁷ Det er her klart at dei store kommunane i større grad enn dei små knyter kvalifiserande tiltak til arbeidet. Dette kan skuldast at omfanget her er noko større, og at det difor kjem inn i meir organiserte former. Men det kan og vere uttrykk for eit medvete bruk av vilkåret som middel til integrering utover å krevje arbeid.

Om vi reknar opplæring som ein del av intensjonane bak tiltaket, så er det altså mindre enn halvparten av kommunane som iverkset ordninga i tråd med denne.

Kva grad nyt deltakarane godt av vanlege arbeidstakarrettar?

Det har vore ein del usemje i tolkinga av om Arbeidsmiljølova skulle gjelde for dei som er sett på arbeid for sosialhjelp. I forarbeid og rundskriv er det til dømes ikkje gitt retningslinjer til korleis frávær som følgje av sjukdom skal handsamast. Rundskrivet til lov om sosiale tenester slår fast at «sosialhjelpsmottakere som blir pålagt å utføre arbeid som motytelse for hjelpen, er omfattet av Arbeidsmiljøloven».¹⁸ I rundskrivet blir det også slått fast at kommunar som lar vilkåret gjelde, måtte «svare for skade som voldes forsettlig eller uaktsomt under arbeid etter skadeerstatningslovens § 2-1. Videre vil kommunen være forpliktet til å tegne yrkesskadeforsikring».¹⁹ I tilleggsrundskrivet til lov om sosiale tenester er rettane i høve til arbeidsmiljølova noko innskrenka. I dette rundskrivet blir ein òg gjort merksam

¹⁷ Vi skal òg merke at sidan sosialeiarane kunne svare stadfestande på baa svaralternativa, så skaper tabellen eit meir polarisert bilete enn kva tilfellet er om vi skil ut dei som berre svarar tiltak utan kvalifisering/opplæring/utdanning. Når vi set opp tabellen på den måten, er det 61 prosent som svarar at ingen på tiltaket får kvalifisering, opplæring eller utdanning.

¹⁸ Rundskriv 1-1/93 Lov om sosiale tenester m.v.:133. Det blir her vist til eit brev frå Kommune- og administrasjonsdepartementet til Sosial- og helsedepartementet, datert 1. 12. 1992 der KAD kjem fram til denne konklusjonen.

¹⁹ Ibid.:132. Til det siste blir det vist til lov av 16. juni 1989, nr. 65 om yrkesskadeforsikring.

på at deltakarane på tiltaket er omfatta av Folketrygdlova sine reglar om yrkesskadar.²⁰

Sosialleiarane fekk spørsmål om i kva grad deltakarane blei omfatta av vanleg arbeidstakarrettar som gjeld i arbeidslivet.

Tabell 7.6 Prosent av sosialkontora etter kva for arbeidstakarrettar klientar på tiltaket har

	Totalt
Ingen alminnelege arbeidstakarrettar	68,6
Nokre arbeidstakarrettar	21,4
Alle arbeidstakarrettane	10,0
Sum	100,0
N:	140

Vi ser her at fleirtalet, 68,6 prosent, gir ingen alminnelege arbeidstakarrettar til deltakarane.

Mellom dei som oppgir at deltakarane har nokre arbeidstakarrettar, er forsikring det vanlegaste svaret. Kommunane er forplikta til både å teikne yrkesskade-forsikring og å svare for skade etter lova om skadeerstatning.²¹ Det er såleis eit lite mindretal av sosialkontora som gir deltakarane arbeidstakarrettar utover det som er fastlagt i lov. Det var ikkje signifikant skilnad mellom dei små og dei store kommunane på dette punktet ($p=.789$ i kjikvadrattest)

7.4 Sanksjonar knytte til vilkåret

Arbeid som motyting for sosialhjelp er eit vilkår som avgrensar retten til stønad. Om ein ikkje følgjer pålagde vilkår i vedtaket, så kan retten til stønad falle bort eller bli innsnevra. Ei slik følge er ein negativ sanksjon knytt til bruken av vilkåret. Men ein kan òg tenkje seg at kommunane vel å knyte positive sanksjonar til arbeidet. Ein slik sanksjon kan vere høgare ytingar for dei som arbeider, samanlikna med klientar som tek imot stønad utan å yte noko igjen. I denne delen skal vi sjå på i kva grad sosialkontora nyttar slike verkemiddel. Både negative sanksjonar («pisk») og positive sanksjonar («gulrot») kan fungere som incitament med sikte på å gjere mottakaren sjølvhjelpen.

²⁰ Tilleggsgrunnskriv til Lov om sosiale tenester:78.

²¹ Ibid.

Negative sanksjonar

Fleirtalet i sosialkomiteen slår fast at «hovedregelen bør være at løpende sosialhjelp stopper dersom stønadsmottakerene ikke oppfyller de vilkår som er satt for hjelpen dersom ikke spesielle forhold foreligger, f.eks ektefelle eller barn.»²²

I rundskrivet støttar sosialdepartementet opp under denne tolkinga. Departementet presiserer her at «nødrettsbetenkninger» tilseier at sjølv ved nekt utan «rimelig grunn» kan det vere nødvendig å yte nødhjelp i slike høve (Rundskriv 1-1993:133) I den juridiske vurderinga av vilkårsbruken i sosialtenestelova, konkluderer Alice Kjelle vold med at det ikkje er grunnlag for å stoppe utbetaling av sosialhjelp, sjølv om klienten ikkje etterfølgjer dei vilkåra som blir sette. Ho finn ikkje at dei omtala utsegnene i forarbeid og rundskriv gir eit tilstrekkeleg rettskjeld grunnlag for å stoppe utbetalingane totalt. Argumentasjonen hennar byggjer på at «stopp i utbetaling eller tildeling av sosialhjelp innebærer at lovens betydning som sikkerhetsnett blir satt til side, og klienten fratas en rettighet».²³

Derimot hevdar ho at det kan vere grunnlag for å redusere stønaden til nødhjelpssats dersom mottakaren nektar å etterfølgje vilkår.²⁴

Tabell 7.7 Kva sosialkontoret gjer om ein klient utan god grunn nektar å etterfølgje eit vedtak om sosialhjelp. Prosent. Fleire svar mogleg

	Totalt
Gir åtvaring første gong	49,6
Stansar utbetaling viss klienten avslår gjentekne gonger	36,7
Reduserer stønad	48,9
Andre sanksjonar	4,3
Ingen spesielle sanksjonar	18,7
N:	139

Vi ser her at om lag halvparten av sosialkontora nyttar åtvaringar før dei tek i bruk meir drastiske tiltak. Det inneber at den andre halvparten i alle, eller i nokre tilfelle, set i verk sanksjonar utan å gi åtvaringar først. Vel ein tredel stansar utbetalingane dersom klienten nektar. Vi har ikkje opplysningar om korvidt stansen i utbetalingar er i strid med prinsippet om nødrett som ligg til grunn for vilkåret. Om lag halvparten nyttar reduksjon i stønaden som sanksjon. Det er ikkje signifikant skilnad på praktiseringa av sanksjonar i store og små kommunar.

²² Innst. O nr. 9 1991-92:27. Også Arbeiderpartiet var ein del av fleirtalet her.

²³ Kjelle vold 1995:245.

²⁴ Ibid.:246.

Som i andre arbeidsforhold, så hender det at deltakarar på arbeid for sosialhjelp ikkje møter til avtalt arbeid. Dette kan vere ein måte å uttrykkje motstand mot tiltaket på, men det kan like gjerne vere fråvær på grunn av sjukdom. Verken forarbeid eller rundskriv gir rettleiing i korleis kommunane skal te seg i slike situasjonar. I tabellen under ser vi korleis sosialkontora handsamar fråver.

Tabell 7.8 Kva sosialkontora gjer om ein deltakar ikkje møter til arbeid, etter storleiken på kommunen. Prosent

	Totalt	Store	Små
Ytinga blir redusert frå første dag dersom vedkommande ikkje har legeattest	54,0	52,3	55,0
Ytinga blir redusert i løpet av ein påfølgjande dag om vedkommande ikkje har legeattest	17,7	11,4	21,3
Andre sanksjonar	28,2	36,4	23,8
Sum	99,9	100,1	100,1
N:	124	44	80

Etter gjeldande norsk trygdellovgiving har arbeidstakarar rett til å bruke eigenmelding etter tre dagar med sjukdom. I motsetnad til Arbeidsmarknadsetaten sitt tiltak, så seier ikkje lov eller rundskriv noko om sosialklientar sine rettar under sjukdom. Her ser vi at over halvparten får «trekk i løna» etter første dag med fråvær dersom dei ikkje kan vise stadfesting frå lækjar. Ytterlegare 17,7 prosent reduserte ytingane etter to dagar, altså under dei gjeldande reglane for sjukmelding i arbeidslivet elles. Små kommunar nyttar slike sanksjonar i noko større grad enn kva tilfellet er i dei store kommunane, men skilnadene er ikkje signifikante ($p=.202$ i kjikvadrattest).

Positive sanksjonar

Mottakarar av sosialhjelp som er i arbeid, gjer dette som ei motyting, og det kan tenkjast at sosialkontoret vil premiere innsatsen ved å gi ytingar utover det

Tabell 7.9 Kva kompensasjon sosialkontora gir utover dei vanlege satsane for økonomisk sosialhjelp, etter storleiken på kommunen. Prosent

	Totalt	Store	Små
Ingen kompensasjon	38,4	32,7	41,2
Berre dekking av reelle utgifter	11,6	20,4	7,2
Kompensasjon	50,0	46,9	51,5
Sum	100,0	100,0	99,9
N:	146	49	97

som er vanleg i høve til dei lokale satsane for sosialhjelp. Forarbeid og rundskriv omhandlar ikkje dette temaet i det heile tatt. (Dette er i tråd med fråværet av nasjonal innblanding i korleis kommunane set normene for ytinga i sosialhjelpa.) Då vi blei kjende med at nokre kommunar nyttar ein slik praksis, spurde vi sosialleiarane om kva praksis dei følgte her (tabell 7.9).

Av di dekking av reelle utgifter i arbeidet ikkje kan reknast som kompensasjon i tydinga positiv sanksjon, ser vi at om lag halvparten av kommunane ikkje gir ekstra ytingar. Om vi legg denne tolkinga til grunn, ser vi også at det er liten skilnad (ikkje signifikant) mellom dei små og dei store kommunane.

7.5 Oppsummering

I den første delen av dette kapitlet såg vi på i kva grad kommunane har sett i verk tiltaket på ein måte som kunne føre med seg fortrenging av ordinært arbeid. Vi har ikkje hatt høve til å studere dette eksplisitt, det ville krevje ei studie av kva som faktisk skjer i den kommunale arbeidsmarknaden der arbeid for sosialhjelp er sett i verk over tid. I staden har vi lagt til grunn dei presiseringane som vi finn i rundskriv og forarbeid om korleis tiltaket skal iverksetjast, mellom anna for å unngå fortrenging. Det viktigaste funnet var at det var eit stort innslag av sosialkontor som kravde bortimot full arbeidsveke som motyting for sosialhjelp. Vidare var det mange som skar alle over ein kam, og ikkje fastsette arbeidstida individuelt. Det var òg mange som hadde deltakarane på tiltaket i lengre tidsperiodar. Arbeidsoppgåvene som klientane vart sette til femna om mange felt, dei fleste innanfor rammene i intensjonen.

Då arbeid for sosialhjelp er eit tiltak med sikte på å integrere folk som har store problem med å kome inn på arbeidsmarknaden, er det verdt å merke seg at fleirtalet sette i verk tiltaket utan å gi noka form for opplæring i samband med arbeidet. Det var få sosialkontor som ga deltakarane arbeidstakarrettar utover det som er kravd i lov.

Det var i stor grad nytta sanksjonar i samband med bruken av vilkåret. Mange sosialkontor reduserte, eller tok bort stønaden, dersom mottakaren av sosialhjelp nekta å ta del i arbeidet. Om lag halvparten reduserte stønaden frå første dag med fråvær dersom deltakaren ikkje kunne vise legeattest. På den andre sida var det om lag halvparten av kontora som ga ekstra ytingar til dei som arbeidde for stønaden.

Kapittel 8 Organiseringa av arbeidet

I dette kapitlet skal vi sjå nærare på dei organisatoriske sidene ved iverksetjinga av vilkåret på sosialkontora. Med utgangspunkt i dei rettleiingane som vi finn i forarbeid og lover, skal vi først vise i kva grad, og korleis sosialkontora samarbeidde med andre etatar i gjennomføringa av arbeidet. I den andre delen ser vi på kva ressursar som blei sett av til organiseringa av arbeidet. Målet med dette kapitlet er å gi svar på i kva grad iverksetjinga er i tråd med intensjonen om å skape eit «organisert opplegg»¹ for bruken av vilkåret.

8.1 Intensjonane om samarbeid

Samarbeid på tvers av etatsgrensene har lenge vore ein akilleshæl i den norske velferda. Dette gjeld i stor grad etablerte institusjonar som trygdevesen og sosialtenesta.² Når det gjeld arbeid for sosialhjelp, så er situasjonen at sosialtenesta for første gong set i verk eigne tiltak på eit felt som tradisjonelt høyrer inn under ansvarsområdet til ein annan etat, i dette tilfellet arbeidsmarknadsetaten. Som i tilfellet med inntektssikring over, så ligg det også her ei utfordring i å etablere samarbeid mellom ei statleg og ei kommunal teneste.³

Tradisjonelt ligg ansvaret for å integrere ledige på arbeidsmarknaden hos dei styresmaktene som steller med arbeidskraft. Dette ansvaret omfattar også ulike tiltak som skal gi trening og opplæring med sikte på at ledige skal stå betre rusta i konkurransen om ordinært arbeid. Med innføringa av vilkåret om arbeid som

¹ Rundskriv 1-1/93:132.

² I boka *Divided Against Itself. A Study of Integration in Welfare Bureaucracy* viser Bjørn Hvinden (1994) korleis sosialtenesta og trygdeetaten trass i gode intensjonar og politisk/administrative føringar har problem med å oppnå samarbeid, koordinering av innsats og integrering med sikte på å yte best moglege tenester til brukarane av desse institusjonane.

³ Også tidlegare har sosialetaten samarbeidd og vore pålagd å samarbeide med sikte på å fremje arbeidsintegrering av mottakarane av sosialhjelp. Det som er nytt her, er at sosialetaten gjennom dette vilkåret sjølv set i verk tiltak som har mykje til felles med tiltaka for sysselsetting i A-etaten. I kapittel 9 vil eg kome attende til likskapar og ulikslikar mellom desse to setta med tiltak.

motyting for sosialhjelp, kan sosialetaten ta på seg oppgåver som tradisjonelt er arbeidsmarknadsetaten sitt ansvarsområde. Det har difor vore naudsynt å presisere ansvarsfordelinga mellom sosialetat og A-etat når det gjeld iverksetjinga av dette vilkåret.

Ansvarsfordelinga mellom sosialetat og arbeidsmarknadsetat når det gjeld mottakarar av økonomisk sosialhjelp, er handsama i eit eige rundskriv frå sosialministeren og arbeidsministeren i 1991.⁴ Her blir det slått fast at arbeidsmarknadsetaten har ansvar for arbeid, kvalifisering og attføring, medan sosialkontoret har ansvar for bustad, fritid, råd og rettleiing om privat økonomi og kontakt med resten av hjelpeapparatet. Når det gjeld arbeidsledige mottakarar av sosialhjelp med samansette problem, oppfordrar ein her til samordning av tiltak og samarbeid mellom etatane.

Dei siste åra har det blitt sett i gong ei rekkje samarbeidsprosjekt. Målet med desse prosjekta har vore å utvikle samarbeidsmodellar for å få deltakarane over frå passivt stønadsmottak til ein aktiv situasjon i utdanning eller arbeid.⁵ Evalueringa av desse prosjekta viser at det er mogleg å bryte eit passivt stønadsmottak dersom etatane samarbeider aktivt. Spesielt kunne prosjekta vise til gode resultat då det gjaldt ungdom som i lengre tid var heilt eller delvis avhengige av økonomisk sosialhjelp.⁶ Vi har difor eit godt forskingsgrunnlag for å hevde at effekten av arbeid for sosialhjelp er avhengig av at etatane samarbeider aktivt om gjennomføringa i høve til kvar deltakar. Vi har ikkje studert effekten, men materialet vårt gir svar på i kva grad og korleis sosialetaten samarbeider med andre i gjennomføringa.

Medan Sosialdepartementet i rundskrivet *Lov om sosiale tenester* slår fast at «kommunen bør ha et organisert opplegg for slikt arbeid,»⁷ så gir det ikkje råd eller rettleiing til korleis ein skal oppnå dette i praksis.

⁴ Rundskriv P-5/91 datert 17. 07. 1991.

⁵ I perioden frå 1988 til 1992 blei det gjennomført i alt 13 forsøksprosjekt med nye former for samarbeid og samordning mellom sosialetaten og arbeidsmarknadsetaten (Velferdsdeling:133.

⁶ Pedersen 1992

⁷ Rundskriv 01.01.93:132.

8.2 Samarbeid i praksis

Eg vil først sjå på i kva grad sosialkontora samarbeider med andre i iverksetjinga.

Tabell 8.1 Prosent av sosialkontora etter kven dei samarbeider med i iverksetjinga av tiltaket. Fleire svar mogleg.

	Totalt
Sosialetaten åleine	32,9
Samarbeid med andre kommunale etatar	53,0
Samarbeid med arbeidskontoret	33,6
Samarbeid med trygdekantoret	9,4
Samarbeid med andre	12,1
N:	149

Ein tredel av sosialkontora set tiltaket i verk sjølv. Den største gruppa er dei som har kryssa av for «samarbeid med andre kommunale etatar», og det er vel halvparten av kontora. Berre ein tredel samarbeider med arbeidsmarknadsetaten i iverksetjinga, slik intensjonen føreset. Det er ingen signifikant skilnad mellom kontora i store og i små kommunar når det gjeld organiseringa av tiltaka.

Kven skaffar oppdrag?

Vi har ikkje data for kva for kommunale etatar sosialkontora samarbeider med. Men spørsmålet om kven som skaffar arbeid, kan gi ein indikasjon på dette.

Tabell 8.2 viser at etter sosialetaten sjølv, så er teknisk etat det kontoret som oftast skaffar til veges arbeid. I kapittel 7 over såg vi også at vedlikehaldsarbeid var

Tabell 8.2 Prosent av sosialkontora etter kven som skaffar arbeidsoppdrag, og etter storleiken på kommunen

	Totalt	Store	Små
Sosialetaten sjølv	74,1	73,5	74,5
Teknisk etat/vedlikehaldsetat	45,6	32,7	52,0
Helseinstitusjonar	25,9	20,4	28,6
Kulturinstitusjonar	18,4	18,4	18,4
Arbeidskontoret	12,9	18,4	10,2
Utdanningsinstitusjonar	8,8	12,2	7,1
Private bedrifter	8,2	12,2	6,1
Formidlingskontor for frivillig innsats	5,4	4,1	6,1
Frivillige organisasjonar	5,4	6,1	5,1
Andre	34,5	51,0	26,5
N:	147	49	98

den typen arbeid som oftast blei nytta. Heile 83,4 prosent av kontora oppgav denne typen arbeid. Berre 12,9 prosent oppgav at arbeidskontoret skaffa arbeid.

Slik det går fram av tabellen, så er det på nokre av punkta større skilnader mellom små og store kommunar. Den viktigaste forskjellen finn vi i høve til omfanget av samarbeid med «teknisk etat/vedlikehaldsetat» der over halvparten av dei små kommunane oppgir dette medan berre ein tredel av dei store kommunane kan vise til denne type samarbeid i iverksetjinga.⁸ Dette kan tolkast som eit uttrykk for nærleiken mellom etatane i små kommunar og den avgrensa tilgangen på andre arbeidsoppgåver. Men viss ein ser dette saman med det at dei store kommunane også i større grad samarbeider med A-etaten, så kan det òg vere uttrykk for ei iverksetjing som er meir i tråd med intensjonane på dette feltet i dei store kommunane enn i dei små.

Samla sett gir tabellane 8.1 og 8.2 eit bilete av at sosialkontora i hovudsak set i verk ordninga åleine, eller i samarbeid med andre kommunale etatar, framfor alt vedlikehaldsavdelinga i kommunen. Tabell 8.2 styrkar vidare biletet av at få kommunar følgjer oppfordringa om å samarbeide med arbeidsmarknadsetaten i iverksetjinga.⁹

Ansvarsområdet til vedlikehaldsetaten i kommunane femner om fleire felt. Likevel er det grunn til å tru at vedlikehald av kommunal eigedom dominerer. «Hjelp til eldre og funksjonshemma» er ikkje ei sentral oppgåve for vedlikehaldsetaten. I samtalar med fleire kommunar har eg også fått inntrykk av at lettare vedlikehaldsarbeid av kommunale bygningar og rydding i parkar og andre offentlege område er mellom dei vanlegaste tiltaka. Likevel er det vel halvparten som oppgir at deltakarane utfører omsorgsarbeid. Tala over tyder på at også dette skjer i kommunal regi. Sjølv om dette ikkje er uttrykt i intensjonane, så er det verdt å merke seg at bere eit lite mindretal samarbeider med formidlingskontor for frivillig innsats («frivillighetssentral») og frivillige organisasjonar. I *Velferdsmeldinga* er dei båe framheva som viktige satsingsområde i produksjonen av velferdstenester.¹⁰

⁸ $p=.024$ i tosidig test.

⁹ I tabell 8.2 går det fram at halvparten av kontora i dei store kommunane samarbeider med «andre». Eg har ikkje opplysningar om kva for oppdragsgjevarar dette er, så eg har ikkje noko forklaring på kvifor dei store kommunane i større grad samarbeider med «andre» (signifikant på .005-nivå i tosidig t-test).

¹⁰ St.melding nr. 35 1994-95 Velferdsmeldinga:153.

8.3 Organiseringa av samarbeidet mellom etatane

Arbeidsdirektoratet og Sosial- og helsedepartementet har i samråd kome fram til at samarbeidet mellom sosial- og arbeidsmarknadsetatane i høve til arbeidsledig ungdom ikkje berre skal bli fremja, men at det òg skal skje i organiserte former. Det blir lagt vekt på at viss samarbeidet skal bli forpliktande, bør det skje i tråd med formaliserte avtaler på leiarnivå. Eg har difor spurt sosialleiarane på dei kontora som oppgir at dei samarbeider med andre etatar, om korleis samarbeidet er organisert. Spørsmålet er ikkje avgrensa til arbeidsmarknadsetaten, men femner om alle dei etatane som sosialkontoret samarbeider med i iverksetjinga.

Tabell 8.3 Prosent av sosialkontora etter korleis dei samarbeider med andre etatar i iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp, og etter storleiken på kommunen. Fleire svar mogleg

	Totalt	Store	Små
Uformelle avtaler frå sak til sak	46,2	33,3	52,9
Formaliserte avtaler på sakshandsamarnivå	31,7	38,9	27,9
Formaliserte avtaler på leiarnivå	29,8	47,2	20,6
Sosialkontoret sender mottakarar av sosialhjelp til tiltak organisert av arbeidskontoret.	16,3	27,8	10,3
Sosialetaten samlar deltakarar frå fleire arbeidsmarknadstiltak.	6,7	5,6	7,4
Andre ordningar for samarbeid	16,3	16,7	16,2
N:	104	36	68

Tabellen viser at mindre enn ein tredel har inngått formaliserte avtaler på leiarnivå. Om lag like mange har formaliserte avtaler på nivå for sakshandsaming. Den største gruppa er likevel «uformelle avtaler frå sak til sak», 46,2 prosent. Det er uvisst om desse tala viser at det formaliserte samarbeidet generelt har fått eit lite omfang, eller om dette berre gjeld arbeid for sosialhjelp.

Vi ser òg at formalisering av samarbeid er meir utbreidd i dei store kommunane. Medan over halvparten av dei små kommunane har uformelle avtaler frå sak til sak, så er dette berre tilfelle ved ein tredel av kontora i dei store kommunane (p-verdi .054 i tosidig t-test). Spesielt når det gjeld intensjonen om formaliserte avtaler på leiarnivå skil dei store kommunane seg ut med betre oppfølging (p-verdi .008 i tosidig t-test). Likevel er det også her under halvparten av kontora som har inngått slike avtaler.

Då vi ser at dei store kommunane i større grad sender deltakarane til tiltak organisert av arbeidsmarknadsetaten (p-verdi .043 i tosidig t-test), så styrkar dette inntrykket av at dei store kommunane både samarbeider oftare med A-etaten og at dei i større grad gjer det i form av formaliserte avtaler. Dette tydar på ei sterkare oppfølging av intensjonen i dei store kommunane. Grunnen til dette treng likevel

ikkje vere større vilje og evne til å setje i verk tiltaket i tråd med intensjonen. Skilnaden kan like gjerne forklarast med at store kommunar har betre tilgang på slike tiltak sidan dei har større og meir byråkratiserte etater.

8.3 Finansiering av leiinga av tiltaket

Arbeidet med å integrere ungdom er ressurskrevjande. Det sosialfaglege arbeidet på sosialkontora er ressursintensivt og den auka pågangen av folk som treng sosialhjelp dei siste åra har ført til auka press på sosialarbeidarane. For å kunne gi alle tilbod innan rimeleg tid har arbeidet på sosialkontora i det siste blitt meir rutineprega og effektivisert. Følgja er at det er mindre tid til rådvelde for kvar einskild klient.

Erfaringar frå Noreg og frå andre land viser at om arbeid for sosialhjelp skal verke integrerande, så krev dette store personalressursar. Vi får såleis eit bilete av den lokale iverksetjinga ved å sjå på om ekstra ressursar er stilte til rådvelde for arbeidet. Det er her verdt å merke seg at frå sentralt hald er det korkje krav til sosialkontora om å sette til side ressursar, eller nye ressursar stilte til rådvelde for kommunane i iverksetjinga av dette nye tiltaket.

Tabell 8.4 Prosent av sosialkontora etter korleis leiinga av tiltaket blir finansiert, og etter storleiken på kommunen

	Prosent	Store	Små
Sosialkontoret stiller person til rådvelde over det ordinære budsjettet sitt og dei ordinære stillingsrammene sine	63,6	56,8	66,7
Leiar tek imot KAJA eller andre middel i arbeidsmarknaden	22,9	18,9	24,7
Løna til leiaren er heil- eller delfinansiert gjennom nye middel som er tilført sosialkontoret	6,8	10,8	4,9
Sosialkontoret har oppretta ny stilling over eige budsjett	6,8	13,5	3,7
N:	118	37	81

Fleirtalet av sosialkontora (63 prosent) set i verk arbeid for sosialhjelp innanfor dei eksisterande budsjetttrammene. Om ekstra ressursar blir retta inn mot dette tiltaket, så skjer det altså ved omprioriteringar av oppgåver, eller kanskje ved at anna arbeid blir nedprioritert .

Vi merker oss vidare at den nest vanlegaste finansieringsforma er at leiaren av tiltaket sjølv er på tiltak gjennom ordningane i arbeidsmarknadsetaten. Medan det knytter seg krav om faglege kvalifikasjonar til sosialkontoret sitt eige sosialfaglege arbeid, så tyder denne forma for organisering på at dei same krava ikkje gjeld for

leiinga av tiltaket. Her må vi likevel nemne at ansvaret for kvar klient framleis er hos sakshandsamaren på sosialkontoret. Berre eit lite mindretal av sosialkontora har oppretta egne stillingar for leiinga, og dei blir finansierte over eige budsjett eller ved hjelp av nye middel som er tilført kontoret.

Det er ein viss skilnad mellom kontor i små og i store kommunar når det gjeld finansiering av leiing. I noko større enn hos dei store, så gjennomfører dei små kontora ordninga innan ordinære budsjett- og stillingsrammer. Her finn vi òg eit noko større innslag av at ledige på tiltak blir sett til å leie det alternative arbeidet for sosialhjelpiltaket. Motsett er det fleire kontor i dei store kommunane som finansierer leiinga ved å setje av lønsmiddel, anten desse er tilført utanfrå eller det skjer ved interne disposisjonar.

8.4 Oppsummering

Det er lite som tyder på at sosialkontora si iverksetjing er i tråd med intensjonen om at det skal skje «som et organisert opplegg». For det første er det eit lite mindretal som set i verk ordninga i samarbeid med arbeidsmarknadsetaten. Dei sosialkontora som samarbeider med andre etatar, vender seg framfor alt til den kommunale vedlikehaldsavdelinga, som også skaffar arbeid.

Når sosialkontora samarbeider med andre, så skjer det sjeldan i form av formaliserte avtalar, slik intensjonen frå sentrale styresmakter tilseier. Endeleg er det eit fåtal som har sett av egne ressursar til iverksetjinga. Det blir altså skapt eit bilete av ei ordning som er meir prega av tilfeldig organisering enn det organiserte opplegget som blei lagt til grunn for innføringa av arbeid for sosialhjelp av politiske og administrative mynde. Sosialkontora i dei store kommunane oppfyller intensjonane i noko større enn grad enn kva tilfellet er på kontora i dei små kommunane.

Konklusjon del 3: Graden av intensjonsoppfylgging i iverksetjinga

I denne delen har vi sett på den konkrete implementeringa på sosialkontora. I den grad vi har funne konkrete kriterier for korleis lovgivar tenkjer seg vilkåret brukt, så har vi funne at medan mange sosialkontor fylgjer dei einskilde intensjonane, så er hovudinntrykket at fleire set i verk tiltak som er i strid med desse. Det er likevel grunn til å få fram eit samla bilete av iverksetjinga i høve til dei ulike områdene der vi har funne avvik. Lat oss fyrst oppsummere omfanget av iverksetjing i strid med dei einskilde intensjonane.

Andel av sosialkontora som har iverksett i strid med fem av dei sentrale intensjonar bak vilkåret Prosent

Alder: Meir enn 1/3 over 35 år	24
Arbeidsveke over 15 timar	67
Ikkje individuell timefastsetting	41
Samarbeider ikkje med A-etaten	55
Ikkje opplæring	61

Vi ser her at eit stort mindretal eller eit fleirtal svarar at dei ikkje fylgjer dei einskilde kriteria. Dei fem kriteria er valde fordi dei alle kan finnast i dei forarbeida, rundskriva og rettskjenningane (Arbeidsretten) som vi har lagt til grunn i gjennomgangen av iverksetjinga. Ikkje alle er like sentrale. Om vi held oss til innstillinga frå sosialkomiteen og rundskrivet frå departementet, er det spørsmåla om målgruppa og faren for fortrenging av ordinært arbeid som blir tillagt størst vekt.

Målgruppe

Når det gjeld målgruppe, så er det klart at vilkåret skal nyttast i høve til ungdom som ikkje har kunna gjere seg nytte av tilboda frå arbeidsmarknadsetaten. I tabellen over har vi lagt ein vid definisjon til grunn, ved å setje «aldersgrensa» for «ungdom» til 35 år, og ved å ta med berre dei kommunane som har over ein tredel av deltakarane over denne grensa. Likevel ser vi altså at ein fjerdedel av kommunane fell innanfor denne kategorien. Om vi hadde set alderen lågare, og innslaget av eldre mindre, så ville ein større del av sosialkontora ha iverksett i strid med intensjonen.

Fortrenging

Når det gjeld faren for fortrenging, så har vi sett at dommen i Arbeidsretten la vekt på omfanget av arbeidet og at både arbeidstid og arbeidsoppgåver skulle fastsetjast individuelt. Vi ser at over to tredelar av kommunane har lenger arbeidstid enn dei 15 timane som blei lagt til grunn i dommen. 41 prosent gir heller ikkje individuell fastsetjing av talet på timar, men skjer alle over ein kam.

Samarbeid med A-etat

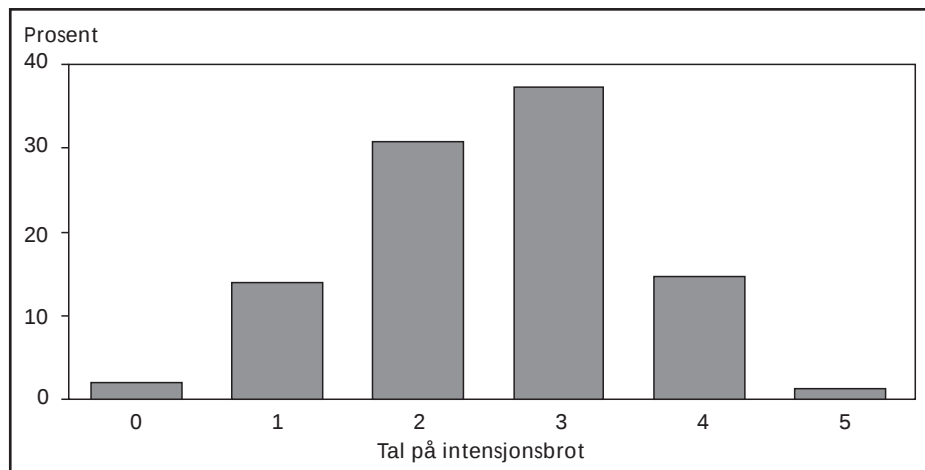
I skriv frå både Sosial- og helsedepartementet og KAD er det gjort klart at arbeidsmarknadsetaten og sosialetaten skal samarbeide aktivt med å gi tilbod til arbeids-lause med samansette problem i høve til å kome i løna arbeid. Fleirtalet har ikkje sett i verk slikt samarbeid.

Opplæring

Endeleg er det to tredelar av sosialkontora som har sett i verk vilkåret utan å gi opplæring til deltakarane.

Tilfeldig eller systematisk

No skal vi vere varsame med å tolke eitkvart brot på del-intensjonar som uttrykk for at sosialkontora ikkje iverksett ordninga i tråd med målsetjingane til lovgivar. Til det er intensjonane for vage, og kunnskapen vår om iverksetjinga dessutan for avgrensa. Det kan difor vere interessant å sjå kor mange av sosialkontora som set i verk vilkåret på ein måte som bryt fleire av desse intensjonane. Vurderinga mi bygger på ei forståing av at om kommunar systematisk set i verk planen i strid med



fleirtalet av dei fem sentrale intensjonane som kan identifiserast, så er noko gale. I figuren over har vi telt opp talet på brot på intensjonen.

Få sosialkontor bryt alle intensjonane. På den andre sida er det berre eit lite mindretal som berre bryt ein eller to av desse. Hovudbiletet er at det store fleirtalet av sosialkontor bryt fleire av dei intensjonane som vi har identifisert som sentrale. Meir enn halvparten set i verk vilkåret i strid med minst tre av dei fem intensjonane. Eit så stort tal skaper eit bilete av ei røynd som skil seg sterkt frå det stortingsrepresentantane hadde i tankane då dei vedtok denne utvidinga av vilkårsparagrafen ved innføringa *Lov om sosiale tenester*.

Dette funnet, meir enn ein dei einskilde brota dokumentert i dei tre kapitla i denne delen av rapporten, gir oss grunn til å drøfte nærare om kommunane berre fomlar i den tidlege iverksetjinga av dette vilkåret, eller om vi tvert om ser ein medveten bruk av den fridomen som lova gir til å setje klientar som får sosialhjelp i arbeid for å fremje andre formål enn dei som er lagt vekt på av Stortinget. Dette er tema for den avsluttande delen av rapporten.

Del 4 Pisken i arbeidslinja

Vi har sett at over halvparten av kommunane har sett i verk vilkåret på ein måte som er i strid med fleirtalet av dei intensjonane som Stortinget knytte til denne delen av *Lov om sosiale tenester*. I denne delen vil eg først drøfte kva følgjer ein slik praksis kan få, og kva praksisen fortel oss om andre moglege motiv og målsetjingar som kan ligge til grunn for den kommunale praksisen.

Kapittel 9 Integrerings- eller sparetiltak for kommunane

I den første delen vil eg ta utgangspunkt i at arbeid for sosialhjelp er ei form for arbeidsmarknadstiltak, og samanlikne det med A-etaten sitt viktigaste tiltak, KAJA. I den andre delen ser vi på utviklinga av *utgiftene* til sosialhjelp i høve til iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp. Målet med denne delen er å leggje grunnlaget for ein vidare diskusjon om kva målsetjingar utover dei offisielle, som vilkårsbruken faktisk kan tene kommunane.

9.1 Den sosiale delinga av tiltak

Arbeid for sosialhjelp er i utgangspunktet eit *vilkår* knytt til mottak av ei yting. Slik sett er det korkje ei *ordning* eller eit *tiltak*. Det er likevel grunnar til å vurdere vilkåret i eit slikt perspektiv. For det første er det stadig fleire kommunar som sett i verk vilkåret i eit slikt omfang og med så sterke organisatoriske bindingar at ein kan tale om ei ny kommunal ordning. For det andre vil desse ordningane ha mykje til felles med A-etaten sine arbeidsmarknadstiltak. Målsetjinga om at bruken av vilkår skal fremje sjølvhjelp gjennom eige arbeid på sikt, er samanfallande med A-etaten sine ordningar. For ein sosialklient er arbeid for sosialhjelp eit alternativ til andre arbeidsmarknadstiltak.

Teoretisk utgangspunkt

Sjølv om målet med velferd er å redusere ulikskap, så vil utforminga av og innhaldet i dei sosiale velferdsordningane også reflektere ulikskapar i samfunnet. Innan den sosialpolitiske forskinga har det vokse fram ein tradisjon som studerer denne typeen problem. Den britiske sosialfilosofen Richard Titmuss, la grunnlaget for denne forskingstradisjonen. I artikkelen sin «The Social Division of Welfare» fram-

heva han skiljet mellom private og offentlege velferdsordningar.¹ Innan den same tradisjonen har til dømes Hippe og Pedersen (1992) dokumentert ulikskapar mellom pensjonistar med og utan tilknytning til bedriftsorganiserte velferdsordningar.²

Også *innan* dei offentlege ordningane finn vi store ulikskapar, der ulike sosiale grupper får ulike tilbod. Else Øyen (1974) sette først lys på den systematiske forskjellen mellom dei to «førsørgingssystema», den kommunale sosialomsorga og den statlege folketrygda. Seinare har fleire studiar omhandla denne sosiale delinga av den offentlege inntektssikringa i Noreg (Lødemel 1997). Den kommunale sosialomsorga er subsidiær i høve til trygda. Med innføringa av arbeid for sosialhjelp kan vi sjå sporen til at denne subsidiariteten mellom statleg og kommunal velferd blir spegla av på tiltakssida: Det kommunale arbeidet for sosialhjelp er subsidiært til den statlege A-etaten sine ordningar. Det ligg i målsetjinga om at vilkåret skal nyttast «når attføring eller andre tiltak fra arbeidsmarknedsetaten slår feil».³

Arbeidsmarknad og tiltaksmarknad

I dei siste åra har tiltaksarbeidet fått eit så stort omfang at det kan omtalast som ein eigen «tiltaksmarknad» som opererer på sidan av arbeidsmarknaden. For mange arbeidslause har tiltaka i periodar fungert som ein alternativ arbeidsmarknad, der dei har gått inn og ut av tiltak, ofte over fleire år. Dei siste to åra har arbeidsløysa igjen gått ned i Noreg, noko som har redusert behovet for tiltak, og venteleg også endra samansetjinga av dei som er på tiltak.

Inntil nyleg var arbeidsmarknadsetaten åleine om å setje i verk tiltak for arbeidslause. Med innføringa av arbeid for sosialhjelp har kommunane for første gong sidan trettitalet høve til å spele ei sjølvstendig rolle på dette feltet. Sidan arbeidsmarknaden først tek opp dei best kvalifiserte og motiverte av dei arbeidslause, er det grunn til å tru at klientellet som er på arbeid for sosialhjelp og dei som er innanfor ordningane til A-etaten har fleire likskapstrekk i dag enn for berre eit par år sidan. Reduksjonane i omfanget av arbeidsmarknadstiltak i den seinare tida kan føre til at fleire blir utestengde frå A-etaten sine ordningar. Isolert sett kan det føre med seg at arbeid for sosialhjelp blir eit alternativ for fleire i tida framover, sjølv om arbeidsløysa går endå lenger ned. Til liks med det som har skjedd i til dømes Danmark så kan innføringa av denne ordninga såleis leggje grunnlaget for ei kommunalisering av tiltaka også i Noreg.

¹ Titmuss 1956, 1987.

² Hippe og Pedersen 1992

³ Innst.O nr 9 (1991-92) s 27.

Desse endringane og denne nyskapinga gir altså grunn til å drøfte likskapar og ulikskapar mellom desse to setta av tiltak. Heller enn å gjere ei full samanlikning, vil eg sjå på nokre hovudtrekk i arbeid for sosialhjelp og i KAJA. KAJA er den ordninga i A-etaten det er mest gagnleg å samanlikne med.

Som vi ser er dei to ordningane svært like når det dreier seg om formål og målgruppe. Det er såleis grunnlag for å samanlikne innhald og rammer for iverksetjing. Bildet som teikner seg, er av to svært forskjellige «tiltaksregime». Der KAJA er regulert og fordrar planar og samarbeid mellom ulike aktørar er arbeid for sosialhjelp tilfeldig og uforpliktande. I motsetnad til KAJA er det heller ikkje økonomiske overføringer knytt til iverksetjinga for den kommunale ordninga. Erfaringane frå andre land og frå Trondheim i Noreg, viser at om tiltaket skal gjennomførast på ein måte som fremjar målsetjinga om integrering, krev det omfattande ressursar til organisering og oppfølging. Vi ser altså ei avspegling av den sosiale delinga av velferda mellom statlege og kommunale ordningar som vi alt har dokumentet på feltet for inntektssikring. Til liks med den økonomiske sosialhjelpa, er også «tiltaket» arbeid for sosialhjelp subsidiært i høve til den statlege A-etaten sine tiltak.

Figur 9.1 Klassifikasjonsskjema for tiltak

Formål	Arbeid for sosialhjelp	Kaja
	Kome i arbeid	Kome i arbeid
Målgruppe	Unge utan andre tilbod	Sistehandstiltak for arbeidslause
Lønfastsetjing	Nei	Tariff løn
Regulering av arbeidstid	Nei	Ja
Regulering av lengd	I ein overgangsfase	10 månader
Arbeidstakarrettar	Berre forsikring Arbeidsmiljølova	Ja
Unngå fortrenging	«Som ikkje fortrengar»	«Utanfor ordinære budsjett»
Opplæring	Nei	15 prosent av tida
Arbeidsgivar	«For kommunen»	Kommunale, fylkeskommunale, statlege eller ideelle organisasjonar
Samarbeidsformer	«Organisert opplegg»	Samarbeid med den kommunale A-etaten gjennom styringsgrupper
Statlege tilskot	Nei	Tilskot til arbeidsgivar frå KAD

Kjelder: KAJA: Tiltaksboka, Arbeidsdirektoratet, Juni 1995. Når det gjeld arbeid for sosialhjelp, avgrensar eg her oversikta til innstillinga til stortingsfleirtalet og Rundskriv 1-1/93.

Denne delinga speglar også samansetjinga av dei reelle gruppene som er på dei to typene av tiltak. Medan KAJA er eit sistehandstiltak *innafør* A-etaten, er arbeid for sosialhjelp eit tiltak for dei som denne etaten ikkje klarer å hjelpe, eller kanskje også folk som dei ikkje ønskjer å ta ansvar for. Med opprettinga av arbeid for sosialhjelp har A-etaten såleis ei residualordning som ein kan nytte. Resultatet kan bli ein dualisert tiltaksmarknad der arbeid for sosialhjelp er den nye «botndivisjonen».

I samanlikninga har eg avgrensa meg til intensjonar og i kva grad desse er uttrykt i bindande retninglinjer. I del 3 såg vi at når det dreier seg om arbeid for sosialhjelp, nyttar svært mange av kommunane fridomen til å setje iverk i strid med dei svakt presiserte intensjonane. Sjølv om KAJA er sterkare regulert, kan ein tenkje seg at den praktiske iverksetjinga er meir lik i dei to ordningane. Institutt for samfunnsforskning har nyleg studert implementeringa av denne ordninga. I rapporten viser Hilde Lorentzen og Mary Visher (1997) at iverksetjinga i stor grad skjedde i tråd med intensjonane. Eit viktig unnatak var opplæringsdelen (15 prosent av tida) som kanskje hadde meir preg av å vere ein lønsreduksjon i høve til ordinært arbeid enn ein sjølvstendig og forpliktande del av tiltaket. Samarbeidet mellom kommunane og arbeidskontora fungerte bra først og fremst fordi det bygde på formaliserte og forpliktande avtalar. Det er symptomatisk at medan målsetjinga om samarbeid er lik for arbeid for sosialhjelp, så kjenner ikkje kommunane seg forplikta til å gjennomføre slikt samarbeid. Utan slike retningslinjer viser det seg vanskeleg å bryte ned etatsgrensene.

Likevel er det mogleg at dei faktiske verknadane er meir i tråd med intensjonane enn studien min av iverksetjinga så langt kan tyde på. Kanskje har kommunane tillempa ordninga på ein måte som fremjar integrering sjølv om dei gjer det på ein annan måte enn det lovgivar tenkte. Dette spørsmålet er tema for dei neste to delane av dette kapitlet.

9.2 Blir måla oppnådde?

Denne rapporten byggjer på ein studie av iverksetjinga og ikkje ein studie av kva verknad tiltaket har hatt. Når eg no drøftar dette spørsmålet, er det først og fremst for å kaste lys over i kva grad sosialeiarane meinte at vilkåret tente målsetjinga om å få folk i arbeid. Når ein vurderer dette, er det viktig å vere klar over at tiltaket har virka i kort tid; berre unnataksvis meir enn to år på undersøkingstidspunktet.

I følge dei offiselle intensjonane skulle bruken av vilkår fremje klientane si evne til sjølvhjelp, både gjennom nye erfaringar og gjennom ansvarsdeleggjing. I kapittel 5 såg vi at sosialeiarane, som representantar for kommunane, i stor grad delte den offisielle målsetjinga med bruken av vilkåret. For å få ein første peikepinn

på i kva grad sosialeiarane vurderte at dette målet var oppnådd, tok vi med eit slikt «evalueringsspørsmål» i surveyen.⁴

Vi skal vere svært varsame med å leggje for mykje tolking i desse resultata. Det tabell 9.1 fortel oss, er at om lag ein femtedel meiner at vilkårsbruken har be- tra dei moglegheitene klientane har til å kome i ordinært arbeid. Dette er fleire enn dei 13,2 prosentene som meinte at vilkårsbruken i høg grad fremja dette målet. Den høge «i noka grad»-gruppa tyder på at det her er stor uvisse knytt til effekten av eit tiltak som har verka over relativt kort tid.⁵

Det vi ikkje finn, er ei positiv oppnåing av dei intensjonane som sosialeia- rane meinte kommunen la til grunn for iverksetjing av tiltaket. Om desse intensjo- nane var genuine, har altså tiltaket på dette tidspunktet sjeldan levd opp til måla som blei sette. Så langt kan vi altså konkludere med at kommunane delte dei offi- sielle målsetjingane, men at dei ikkje trur at desse er oppnådde i større omfang. Endeleg har vi sett (del 3) at iverksetjinga i dei fleste kommunane skjedde på ein måte som var i strid med desse målsetjingane. Samla gir dette grunn til å spørje om kommunane hadde andre målsetjingar enn dei som blei oppgitt i surveyen. Dette er tema for den neste delen av kapitlet.

Tabell 9.1 Sosialeiarane sin oppfatning av om kommunen sitt arbeid for sosialhjelp betrar klientane sine moglegheiter for ansetting i vanleg lønna arbeid, etter storleiken på kommu- nen. Prosent

	Totalt	Store	Små
Nei, i litan grad	19,1	15,6	22,0
Ja, i noko grad	66,9	73,3	63,7
Ja, i høg grad	13,2	11,1	14,3
	100,0	100,0	100,0
N:	136	45	91

⁴ Vi stilte også spørsmål om kva som hadde skjedd med deltakarane, men her var svarpro- senten så liten og utfyllinga så mangelfull at det ikkje er grunnlag for å ta med desse tala her. Det er i seg sjølv interessant at på elles godt utfylde skjema , kunne ikkje sosialeiarane gjere greie for kva som hadde skjedd med dei (få) klientane som hadde vore på tiltaket sidan oppstarten.

⁵ Vi ser også at det er liten skilnad mellom store og små kommunar. Inndelinga er tatt med fordi det har interesse for den vidare analysen.

9.3 Er arbeid for sosialhjelp eit kommunalt sparetiltak?

Når eit nytt verkemiddel blir tatt i bruk, får også det følgjer for organisasjonen som set det i verk. Slik er det også med innføringa av dette tilleggsvilkåret. Som døme kan nemnast at sosialarbeidarane får eit nytt instrument som dei kan bruke i det sosiale endringsarbeidet,⁶ og at samarbeidet mellom sosialkontoret og andre etatar kan få eit større omfang.

Bruken av vilkår er ein måte å avgrense tilgangen til økonomisk sosialhjelp på. Midre (1995) skriv at «avgrensningsinstitusjonenes hovedoppgave er å prøve å skille legitime fra illegitime krav om hjelp fra det offentlige *når ytelsene ikke er koplet sammen med en plikt til å arbeide.*»⁷ Med arbeid for sosialhjelp har ein såleis utvida avgrensningsinstitusjonen, slik Midre nyttar omgrepet, til å omfatte *plikt til å arbeide*.

Vilkåret om at ein må søkje arbeid, har hatt som primært formål å sikre at berre dei som sjølve ikkje kan sørge for sitt eige livsopphold, skal få hjelp. Tilleggs-vilkåret som kom med den nye sosiallova, må også forståast i eit slikt perspektiv: Dersom mottakaren er arbeidsfør og ikkje får ordinært arbeid, så strammar ein på denne måten inn kravet om arbeid ved å gå frå å krevje at ein tek tilvist arbeid til å tilvise arbeid sjølv. Slik unngår ein langt på veg diskusjon om arbeidet er høveleg, om mottakeren skal måtte flytte, om kostnadane ved å ta arbeid er større enn nytten, og så bortetter. Eit ønske om å avgrense tilgangen til sosialhjelpa, har både ei moralsk og ei økonomisk side. Den moralske er grunnlagt i den sentrale plassen arbeidet har i samfunnet vårt, og ved den moralske førerangen sjølvhjelpa har i høve til offentlig stønad. Dette er sentrale verdiar som har blitt styrka på nasjonalt nivå med vektlegginga av «arbeidslinja» i offentlege dokument. Med tilleggsvilkåret har ein berre skjerpa inn arbeidslinja for sosialhjelpsmottakarar frå å seie før at «berre han som er tilgjengeleg for arbeid, skal få hjelp» til å seie at «berre han som er villig til å arbeide, skal få hjelp».

I denne delen skal eg drøfte nærare den andre sida av avgrensinga, det økonomiske. Som vi såg i kapittel 2, har vi i løpet av dei siste femten åra vore vitne til ein dramatisk auke i utgiftene til økonomisk sosialhjelp i Noreg. For kommunane har denne budsjettposten stått for ein stadig større del av dei totale utgiftene. Vidare har ungdom stått for ein stor del av denne veksten.

⁶ Sosialarbeidarane sin organisasjon FO, var sterkt imot innføringa av vilkåret. I samband med vitjingar på sosialkontor som har gjort erfaringar med arbeid for sosialhjelp, kan det synes som at dei fleste sosialarbeidarane der er nøgde med å kunne få dette verkemiddelet tilgjengeleg.

⁷ Midre 1995: 182, mi utheving.

Mykje tyder på at ein stor del av veksten skuldast endringar i *tilbodet* på stønad ved sidan av endringar i *behovet* for sosialhjelp. Spesielt den store utgiftsauken sist på 80-talet og utflatinga på det tidlege 90-talet, skuldast i stor grad endringar i dei administrative rutineane på sosialkontora, noko som er eit tenleg middel til å regulere tilgangen på stønad i eit system som er så lite prega av lovregulerte rettar som det norske er.

Samla tilseier dette at kommunane framfor alt har gode grunnar til å søkje etter tiltak som kan bremse stønadsveksten eller helst redusere utgiftene til sosialhjelp, for det andre at desse tiltaka kan ha størst effekt om dei er retta inn mot ungdom, og for det tredje at effektive tiltak kan finnast i endringar i administrative rutinar som til dømes bruken av vilkår. Som vi såg i kapittel 2, så var det opprinnelege forslaget til arbeid for sosialhjelp prega av et ønske om innsparing.

Teoretisk kan bruken av arbeidsplikt som vilkår for yting av sosialhjelp, spare kommunane for utgifter på to måtar: For det første ved at etterspurnaden etter økonomisk sosialhjelp kan bli redusert, og for det andre ved at kommunen kan få utført arbeid som han elles måtte betale for. Om det siste kan skje, blei diskutert i gjennomgangen av iverksetjinga (kapittel 7), men vi har ingen data til å måle eventuelle innsparingar som følgje av slikt arbeid.

Reduksjonen i etterspurnaden etter sosialhjelp kan skje ved at dei som er mottakarar, fell bort. Dette kan skuldast at mottakarane blir kvalifiserte og/eller motiverte for arbeidsmarknaden. Men det kan også vere at det nye vilkåret får eksisterande mottakarar til å la vere å fremje søknad om vidare hjelp. Stønad blir mindre attraktiv, spesielt for dei som har (utsikter til) andre inntektskjelder. Om så er, har vilkåret ein individualpreventiv verknad. Vi kan og tenkje oss at innføringa av vilkåret i ein kommune kan få ein almennpreventiv verknad ved at potensielle nye søkjarar lét vere å oppsøkje sosialkontoret. Det siste fordrar at dei er kjende med det nye villkåret.

Utgiftsutvikling i høve til bruk av vilkåret

For å få eit første innblikk i samanhengen mellom arbeidsplikt og utgiftsutvikling, har eg kopla data frå surveyen vår med data frå SSB sin sosialstatistikk for åra 1993, 1994 og 1995. I materialet under er utgiftene til sosialhjelp i 1993 sett til 100, og vi måler endringar i perioden 1993 til 1995. Denne perioden var prega av ei viss utflating av sosialhjelpsutgiftene.⁸

⁸ Eg har tatt bort ekstreme observasjonar som hadde over 200 prosent vekst i sosialhjelpsutgiftene i denne perioden. Desse ville elles påverke resultata ved ekstreme utslag som sannsynlegvis skuldast feil opplysningar.

Vi såg i kapittel 5 at det var ingen samanheng mellom sosialhjelpsutgifter i 1993 og iverksettjing av vilkåret. Det er viktig for den vidare analysen av korvidt bruken av vilkåret kan på verkeutgiftsnivået i dei fylgjande to åra.

Den første hypotesen min er: *utgiftsauken vil vere mindre i kommunar der ein har sett i verk arbeid for sosialhjelp*. Analysen støtter denne hypotesen. Han viser også at kommunar som har sett i verk «strengje» tiltak har hatt spesielt låg utgiftsvekst. Det kan sjå ut som om det særleg er i dei mindre kommunane at innføring av arbeid for sosialhjelp har redusert veksten i sosialhjelpsutgiftene.

Sjølv om vi finn sterke og signifikante sammenhengar, bør ein vere varsam med å bruke denne analysen som ei klar støtte for ei antaking om at introduksjon av arbeid for sosialhjelp har redusert veksten i utbetalinga av sosialhjelp. For det første ser vi berre på ein kort periode, der vi kan finne tilfeldige utslag. Tilfeldige utslag kan óg vere viktige fordi talet på kommunar er lågt. Dessutan har eg berre kunna nytta enkle statistiske metodar på datamaterialet, og ikkje omfattande multivariate tidsserieanalyser. Ein siste grunn til å tolke resultatet med varsemd, er at vi ikkje kan bevisе årsakssammenhengar statistisk. Sjølv om eg finn at utgiftsveksten er lågare i kommunar med arbeid for sosialhjelp, er det ikkje sikkert at det er innføringa av vilkåret som er grunnen. Det kan for eksempel hende at dei kommunane som har tatt vilkåret i bruk, også har innført andre tiltak som bidrar til å halde sosialhjelpsutgiftene nede. Ved sidan av å leggje grunnlaget for ein diskusjon om moglege andre motiv hos kommunane, så er målet med den følgjande analysen først og fremst å generere hypotesar for vidare forskning heller enn å slå fast sikre sammenhengar.

Eit første innblikk får ein ved å samanlikne den tredelen av kommunane som har sett i verk arbeid for sosialhjelp med det fleirtalet av kommunane som ikkje hadde gjort det på tidspunktet for undersøkinga.

Vi ser for det første at det ikkje er vesentleg skilnad på sosialhjelpsutgiftene i dei aktive og i dei ikkje-aktive kommunane i 1993. Medan utbetalingane til økonomisk sosialhjelp hadde auka med 28.4 prosent for heile utvalet, så er

Tabell 9.2 Sosialhjelpsutgifter og tal på klientar i 1995 etter innføringa av arbeid for sosialhjelp i 1993 eller 1994.

	Kroner i sosialhjelp per innbyggjar i 1993	Antall klientar totalt i 1995 (1993=100)	Totale sosialhjelpsutgifter i 1995 (1993=100)	N
Ikkje sett i verk AFS, eller iverksett AFS før/etter 93/94	487,7	101,4	131,4	279
Sett i verk AFS i 93/94	502,3	99,2	118,1	81
Totalt	490,9	100,9	128,4	360
p.	.708	.421	.015	

P-verdiane kjem frå statistiske t-testar som fortel kor stor sjanse det er for å ta feil om ein hevdar at gjennomsnittstala for dei to gruppene er ulike, og det ikkje skuldast noko vilkårleg

denne auken størst i dei kommunane som ikkje har sett i verk tiltaket (31,4 prosent) og mindre (18,1 prosent) i dei kommunane som hadde tatt vilkåret i bruk. Denne forskjellen er statistisk signifikant.

Dess «strengare» gjennomføring, dess mindre utgiftsauke

I del 3 såg vi at kommunane sette i verk vilkåret på svært ulike måtar. I den delen av studia var målet å kartleggje grada av intensjonsoppfylgjing, målt ved dei intensjonane som sentrale styresmakter hadde knytta til bruken av vilkåret. Vi såg at desse intensjonane la vekt på at vilkåret skulle vere ei hjelp til den kvar og ein, og at i den avgrensa grada intensjonane var konkretiserte, gikk det i retning av å hindre vilkårsbruk som fremja andre interesser, som til dømes kommunal sparing gjennom fortrenging av ordinært arbeid. Brot på intensjonane om målgruppe, arbeidstid og lengd på tiltaket, innhaldet i og organisering av tiltaka kan tolkast, som det gjekk fram av del 3, som uttrykk for eit strengt arbeid for sosialhjelperegime. Sagt med andre ord: Om ein til dømes rettar tiltaket mot eldre arbeidstakarar og lét dei arbeide full arbeidsveke i ordinære jobbar på ubestemt tid, bryt ein ikkje berre intensjonane, men og set i verk på ein måte som kan fremje andre mål.

For å skape eit meir samla bilete av tilhøvet mellom utforming og utgiftsutvikling, har eg laga ein indeks over «graden av strengheit» i ordninga. Hypotesa er då at *dess strengare ordninga er, dess lågare vil utgiftsauken vere i kommunen sin post for økonomisk sosialhjelp.*

Dei seks variablane som eg først skisserte i kapittel 2, var tid på tiltaket, talet på timar i veka, samarbeid med A-etaten, berre ungdom, og individuell avtale. Her tek eg bort talet på veker som klientane er på ordninga, fordi denne variabelen er mindre teoretisk interessant enn dei andre. Flesteparten av kommunane operer med tiltak som varer færre enn tre månader. Vi veit ikkje om dette skuldast medvite intensjonsoppfylgjing eller at tiltaka har virka i kort tid. Derimot er det her grunn til å ta med det sentrale spørsmålet om i kva grad deltakarane får ekstra stønad i tillegg til den ordinære sosialhjelpssatsen i kommunen.⁹ Han var ikkje med under diskusjonen om intensjonsoppfylgjing fordi lovgjevar og lovtolkar (Arbeidsretten) ikkje har inkludert dette spørsmålet mellom intensjonane bak ordninga.

Indeksen har sju verdier, frå 0 som er ingen intensjonsbrot + kompensasjon til 6 som er brot på alle intensjonane + at klientane ikkje får ekstra stønad.

⁹ I analysen kallar eg dette for «kompensasjon» for å leggje vekt på at deltakarane får noko ekstra for å vere i arbeid. Vi veit også at mange kommunar har samsatsar for deltakarar og andre, men at dei kallar stønaden for «tariffløn» ved å avgrense talet på timar til det ein standard stønad ville utgjere i høve til løn. Dette, som til dømes er praksisen i Trondheim, vil såleis falle utanfor definisjonen min av «kompensasjon».

Tabell 9.3 Sosialhjelpsutgifter til mottakarar under 25 år og totale sosialhjelpsutgifter i prosent av nivået i 1993, etter iverksetjing av arbeid for sosialhjelp og graden av strengheit i iverksetjinga

Graden av strengheit	Sosialhjelpsutgifter til klientar under 25 år i 1995 (1993=100)	Totale sosialhjelpsutgifter i 1995 (1993=100)	N
0-1	112,3	136,9	7
2	120,7	113,4	19
3	105,8	123,2	23
4	100,4	115,1	24
5-6	94,4	106,5	8
Ikkje iverksett AFS, eller iverksett AFS før/etter 93/94	111,5	131,4	279
Totalt	110,5	128,4	360

Dekning av reelle utgifter til for eksempel klede eller arbeidsreise er ikkje rekna som ekstra stønad. Eg slår saman 0 og 1 og 5 og 6 sidan så få kommunar hadde desse ytterverdiene. Derimot ser vi ei jamn fordeling langs skalaen, noko som stadfestar ulikskapen mellom kommunane med omsyn til korleis dei sett i verk denne ordninga.

Tabellen under viser forholdet mellom graden av strengheit og utviklinga av utgiftene til økonomisk sosialhjelp. Venstre kolonne dekkjer utgiftene til mottakarar under 25 år, medan høgre kolonne viser totalutgiftene.

I tabellen er utgiftsutviklinga handsama som den avhengige variabelen og graden av strengheit som den uavhengige. Vi ser at dess strengare kommunane praktiserar arbeid for sosialhjelp, dess lågare er utgiftsauken. Dette gjeld både totale utgifter og utgifter til unge, som er målgruppa for ordninga. Samanhengen ser ut til å vere sterkare for den sistnemde gruppa.

Tabell 9.4 Regresjon av utviklinga av totale sosialhjelpsutgifter frå 1993 til 1995. Avhengig variabel: Prosentvis auke i sosialhjelpsutgifter frå 1993 til 1995

	B	beta	sig t
Utgifter til sosialhjelp per innbyggjar i 1993	-0.066	-0.36	0.000
Arbeidsløyse i gruppa 20-39 år i 1994 (1993=100)	.198	.06	.457
Andel på arbeid for sosialhjelp i 1995	-116.14	-.14	.116
«Strengheitsskala»	-6.68	-.18	.038
Konstant	164.85		.000
Justert forklart varians:	.117		

Å forklare utgiftsveksten

For å sjå om graden av strengheit har innverknad på den totale utgiftsveksten, kan vi gjennomføre ein regresjonsanalyse. Her prøver vi å forklare utgiftsveksten ved nokre variable som er utvalde fordi dei kan tenkjast å påverke han. I motsetnad til tabellen over kan vi dermed finne ein «kontrollert» effekt av kor strengt tiltaket er.

Vi finn to signifikante utslag:

- Dess høgare sosialhjelpsutgiftene var i 1993, dess lågare har veksten vore i utgiftene i peioden 1993 til 1995.
- Dess strengare arbeid for sosialhjelp-tiltak dess lågare vekst.

Regresjonsanalysen viser også at utgiftene er lågare dess større del av klientane som er på arbeid for sosialhjelp, men denne effekten er ikkje signifikant. Vidare analysar viser derimot at denne effekten er signifikant i bykommunar og større landkommunar.¹⁰

Utgiftsvekst og utforminga av arbeid for sosialhjelp

Ikkje alle faktorane som gikk inn i indeksen i tabell 9.3 over var like viktige. Ved å bryte opp skalane og sjå på dei einskilde indikatorane som uavhengige variablar finn vi at forklaringskrafta (justert R^2) til modellen aukar frå 12 prosent til 29 prosent. Vi forklarar med andre ord over dobbelt så mykje på denne måten.

Tabell 9.5 Regresjon av utviklinga av totale sosialhjelpsutgifter frå 1993 til 1995. Avhengig variabel: Prosentvis auke i sosialhjelpsutgifter frå 1993 til 1995

	b	beta	sig t
Utgifter til sosialhjelp per innbyggjar i 1993	-.066	-.34	.001
Arbeidsløyse i gruppa 20-39 år i 1994 (1993=100)	.213	.06	.474
Del på arbeid for sosialhjelp i 1995	-103.8	-.12	.228
Ikkje individuell timefastsetjing	-18.17	-.18	.049
Meir enn ein tredel over 35 år	8.74	.08	.401
Redusert stønad frå første dag med fråver	3.13	.03	.721
Ingen kompensasjon, eventuelt Utanom reelle utgifter	-35.38	-.37	.000
Konstant	162.2		.000
Justert forklart varians:	.29		

¹⁰ Ei mogleg tolking som er avleia av «Lavangen hypotesa» (presentert under) er at det trengs fleire på tiltaket for at det skal bli «synleg» i større kommunar.

To av variablane frå indeksen gir signifikante utslag. Effekten av «ingen kompensasjon» er spesielt sterk, Vi ser nemlig at kommunar som gir ekstra ytingar har hatt 35 prosent større vekst i sosialhjelpsutbetalingane enn elles like kommunar som *ikkje* gir kompensasjon. Den andre signifikante faktoren er «ikkje individuell timefastsetjing». Der sosialkontoret skjer alle over ein kam med omsyn til talet på arbeidstimar i veka, har kommunen 18 prosent lågare vekst i utgiftene enn i kommunar der talet på arbeidstimar blir vurdert individuelt.

Verknadane av AFS i store og i små kommuner

At dei kommunane som hadde høgast utgifter i 1993, opplevde den klaraste utflatinga i åra etter, er ikkje uventa, gitt det vi veit om innstrammingar på 90-talet hos dei kommunane som hadde den sterkaste veksten i utgiftene på siste halvdel av 80-talet. Det var dei store og mellomstore kommunane som hadde den største veksten på 80-talet (Hanssen og Terum 1992). I del 3 såg vi også at det på fleire punkt var skilnader i måten små og store kommuner sette i verk vilkåret på.

Det gjekk fram at dei kommunane som hadde tatt vilkåret i bruk, var jamnt fordelte mellom by- og landkommunar. I tabell 9.2 såg vi også at dei aktive og dei ikkje-aktive kommunane ikkje skilde seg frå kvarandre med omsyn til sosialhjelpsutgiftene i 1993. Vi kan difor utelate at ulikskapen i utgiftsutviklinga frå 1993 til 1995 skuldast ulikt utgangspunkt.

På denne bakgrunnen har eg valt å skilje mellom kommunar med over og under 10 000 innbyggjarar i dei neste to tabellane der målet er å studere variasjon i utgiftsutviklinga i høve til kommunestorleik.

Vi ser i tabell 9.6 interessante skilnader når det dreier seg om korleis iverksetjinga av vilkåret har samanheng med utgiftsutviklinga. I små kommunar er det ein signifikant forskjell mellom kommunar som har innført arbeid for sosialhjelp

Tabell 9.6 Nivå på totale sosialhjelpsutgifter i prosent av nivået i 1993, etter storleiken på kommunen og iverksetjing av arbeid for sosialhjelp

	Byar og landkommunar med over 10 000 innbyggjarar	Landkommunar med under 10 000 innbyggjarar	Totalt
Ikkje sett i verk AFS, eller sett i verk AFS før/etter 1993/1994	119,2	134,6	131,4
Sett i verk i AFS i 1993/1994	116,7	118,5	118,1
Totalt	118,6	131,1	128,4
p.	.69	.02	.02
N	91	279	360

P-verdiane kjem frå statistiske t-testar som fortel kor stor sjanse det er for å ta feil om ein hevdar at gjennomsnittstala for dei to gruppene er ulike, og det ikkje skuldast noko vilkårleg

og dei som ikkje har det. Kommunar som sette i verk vilkåret hadde 16 prosent mindre vekst i sosialhjelpsutgiftene frå 1993 til 1995. For store landkommunar og byar er skilnaden liten (3 prosent) og ikkje signifikant.

«Lavangen-hypotesen»

Funna over gir grunn til å sjå nærare på verknaden av vilkårsbruken i små kommunar. Utgangspunktet her er ei førestelling om at spesielt eit «strengt regime» vil slå sterkare ut på sosialhjelpsutgiftene i mindre kommunar samanlikna med større kommunar. Hypotesen byggjer på ein ide om at mindre kommunar er meir transparente. Dette kan ha to følgjer. For det første spreier kunnskapen om endringar i krav som blir stilde, seg lettare mellom klientane og mellom potensielle klientar. For det andre kan ein tenkje seg at å bli utsett for eit strengt vilkår, i form jobbar som er lett synlege i kommunen (til dømes i form av «ryddegjengar»), kan vere med på å auke faren for stigmatisering av klientane. Begge delar kan redusere etterspurnaden etter sosialhjelp og med det dempe utgiftene.

Når eg kallar dette «Lavangen-hypotesen», er det inspirert av ei mykje omtalt erfaring som denne kommunen gjorde i 1995. Lavangen er ein liten kommune (1100 innbyggjarar) i Troms fylke. Her blei arbeid for sosialhjelp sett i verk med eit eksplisitt preventivt siktemål. Sosialsjefen uttalte i 1995 til Nordlys: «Jeg håper dette vil virke preventivt. Kanskje vil de unge sosialklientene anstrenge seg mer for å komme i jobb» (Nordlys 28.6.1995) Folkesamansetjinga gjorde også at dei som blei sett på tiltaket, kom frå ein liten del av kommunen. Vidare var arbeidsoppgåvene av ein slik art og organisert på ein slik måte at dei som var på tiltaket var godt synlege i lokalsamfunnet. Etter at ordninga blei sett i verk viste sosialhjelpsutgiftene eit kraftig fall. På nokre månader forsvann alle under 20 år,¹¹ og utgiftene blei redusert med 65 prosent. «For enkelte er det nok slik at sosialpengene ikke er like interessante når det skal jobbes for dem» uttalte sosialsjef Svenn Ole Wiik til Nordlys 11.10.1995. Når utgiftene viste så sterk reduksjon, så forklarar også prosjektleiaren ved tiltaket, Børre Antonsen, det med at «en del klienter som har krav på sosialhjelp nå har sluttet å komme fordi de er skremt vekk av medias framstilling av saken» (Nordlys 11.10.1995). Antonsen meiner at ordninga og verksemda rundt ho har fungert som ein gapestokk. På bakgrunn av desse erfaringane valde kommunen å gå bort frå å bruke dette vilkåret i arbeidet sitt med unge arbeidslause.

For å teste «Lavangen-hypotesen», kan vi sjå nærare på om graden av strengheit slår annleis ut i bygdekommunane enn i andre kommunar. Tabellen 9.7 ser ut til å gi støtte til ein slik hypotese. Det er nemlig i dei små kommunar-

¹¹ Sidan ordninga blei sett i verk på sommaren, skuldast noko av nedgangen at fleire av dei unge byrja på skole.

ne vi finn den klaraste samanhengen mellom strenge tiltak og låg utgiftsvekst. Sidan talet på kommunar er lågt, og vi deler inn i så mange som 14 forskjellige grupper, må likevel dette resultatet tolkast med spesiell varsemd.

Dette kan tyde på at medan andre administrative innstrammingar var med på å redusere sosialhjelpsutgiftene i dei store kommunane tidleg på 90-talet, så kan arbeid for sosialhjelp vere eit alternativt grep for dei små kommunane. Vi veit i dag at mykje av veksten i sosialhjelpsutgiftene på slutten av 80-talet, og utflatinga på første halvdel av 90-talet kan forklarast med endringar i administrative rutiner i form av endringar i vedtaksperiodar og grada av rutinisert sakshandsaming (Hanssen og Terum 1997). Både veksten og den seinare utflatinga var vidare i stor grad eit storkommunefenomen. Vi kan slutte oss til at det administrative «frisleppet» på 80-talet og den seinare innstramminga på 90-talet hadde større omfang og verkningar i dei store kommunane¹². Dette kan betre forståast i lys av funna til Jan Inge Hanssen og Lars Inge Terum om at utflatinga av sosialhjelpsutgiftene på 90-talet langt på veg skuldast administrative endringar heller enn endringar i behov. Medan det siste framfor alt var eit by- og storkommunefenomen, så kan resultata våre tyde på at arbeid for sosialhjelp er eit spesielt effektivt verkemiddel til å stogge utgiftsveksten i mindre kommunar. Når desse, trass i ein mindre dramatisk utgiftsauke, også hadde grunn til å sjå seg om etter måtar å redusere sosialhjelpsforbruket på, så kan lovfestinga av dette vilkåret gi ein slik moglegheit. Ved lik iverksetjing så tyder også funna på at dette er eit sparetiltak som er spesielt effektivt i små kommunar.

Medan intensjonsbrot ser ut til å fremje sparing så er ikkje sparing i seg sjølv eit intensjonsbrot. Vår analyse gir heller ikkje svar på korvidt dei «strenge» kommunane braut intensjonane medvite for å spare på sosialutgiftene

Tabell 9.7 Nivå på totale sosialhjelpsutgifter i prosent av nivået i 1993, etter iverksetjing av arbeid for sosialhjelp, graden av strengheit i iverksetjinga og storleiken på kommunen

	Totale sosialhjelpsutgifter i 1995 (1993=100)					Ikkje AFS, eller før/etter 93/94	Totalt	N
	0–1	2	3	4	5–6			
Byar og landkommunar over 10000 innbyggjarar	108,3	101,7	125,7	115,3	n/a	119,2	118,6	91
Landkommunar under 10000 innbyggjarar	148,7	116,6	121,4	115,1	106,5	135,5	131,8	269
Total	138,7	113,4	123,2	115,1	106,5	132,9	118,1	360

¹² Hanssen og Terum har berre data om administrative endringar i kommunar med meir enn 5000 innbyggjarar. Difor har vi ikkje data som kan stadfeste om endringane i administrative rutiner var sterkast i dei store kommunane. Førebels kan eg difor berre slutte meg til at dette er sannsynleg.

Kapittel 10 Konklusjon

Det sentrale spørsmålet i denne undersøkinga er i kva grad kommunane har sett i verk arbeid for sosialhjelp i tråd med intensjonane som er knytte til det. Vi har sett at det låg to sett med intensjonar bak innføringa av vilkåret. I det opprinnelege forslaget frå Høgre blei preventive omsyn og gratisarbeid for kommunen lagt vekt på i tillegg til målet om integrering av den einskilde klient. I forslaget frå stortingsfleirtalet var berre det siste att. Iverksetjinga på sosialkontora viste for det første at fleirtalet av kommunane sette i verk vilkåret i strid med dei presiseringane av intensjonane som kom frå Storting og departement. Den kommunale praksisen ga grunn til å spørje om kommunane faktisk oppnådde andre resultat enn det som var tiltenkt. Ved å kople dataene mine med statistikk over utgiftsutviklinga i kommunane, fann eg at dei kommunane som hadde sett i verk vilkåret mest i strid med intensjonane, og med det innførte eit strengt «regime», opplevde ein svakare vekst i sosialhjelpsutgiftene enn andre kommunar.

Vidare såg vi at utslaget var større i små enn i store kommunar. Dette gir støtte til hypotesen vår om transparens: At sjølv eit tiltak som omfattar få personar, kan ha ein allmennpreventiv verknad i små og gjennomsluktige lokalmiljø. Dette funnet er mindre solid enn dokumentasjonen om iverksetjinga. Det er såleis først og fremst meint å gi grunnlag for vidare forskning om samanhengen mellom vilkårsbruk og etterspurnaden etter økonomisk sosialhjelp.

Samla gir funna grunn til å diskutere om fleirtalet av kommunane hadde andre intensjonar med iverksetjinga enn det som ligg til grunn for Stortinget si lovfesting av vilkåret. *Om vi tek utgangspunkt i dei to setta med intensjonar som låg bak innføringa, så er det mykje som tyder på at desse kommunane bruker vilkåret på ein måte som også kan tene dei preventive omsyna som låg til grunn for det opprinnelege forslaget frå Høgre.* Når dette skjedde, skal ein vere varsam med å leggje all skuld på kommunane. Slik eg ser der det må både Stortinget og, mest, departementet, ta sin del av ansvaret. I Stortinget sa også Høgrerepresentanten John G. Bernander at «de lovforarbeider som en må søke for eventuell fortolkning og forståelse av den nye § 5-3 er å finne i det Dokument nr. 8:31 som komiteen har hatt til behandling og

lagt til grunn for dette forslaget».¹³ Dette er eg langt på veg samd i. Odelstingsdebatten fokuserte óg meir på kontroll enn integrering av den einskilde. På denne bakgrunnen sto Børge Brende i Trondheim på relativ trygg grunn då han tok opp att sparing og preventive omsyn i grunngjevinga av innføringa av vilkåret i Trondheim.

Departmentet har eit sjølvstendig ansvar for å sikre at ei lov blir sett i verk i tråd med intensjonane. Dette kan ein oppnå gjennom føringar i form av rundskriv og forskrifter og stønad i form av tilskot til kommunane sitt meirarbeid med nye tiltak. Når departementet valde å ikkje gjere det, så kan både det regjerande partiet sitt syn på tilhøvet mellom arbeid og offentleg forsørging generelt, og den politiske situasjonen i 1991 spesielt, vere eit utgangspunkt for framtidige studier av denne delen av velferdsstatens utvikling.

I ein tradisjon som vi i alle fall kan føre attende til Gudmund Harlem si statsrådstid på 60-talet, har Arbeidarpartiet hatt ei restriktiv haldning til dei arbeidsføre fattige. Her står ikkje partiet i noka særstilling mellom sosialdemokratiske parti i Europa. Den viktigaste forskjellen mellom partiet i Noreg og i andre land er at samansetjinga av sosialklientellet hos oss har gjort at desse haldningane langt på veg har blitt samanfallande med haldninga til økonomisk sosialhjelp som heilskap.¹⁴ Utviklinga etter 1991 har også vist at partiet var på glid i denne saka. Etter landsmøtet i 1995 har arbeid for sosialhjelp vore ein del av partiet sin politikk. Som på 30-talet då partiet sentralt gjekk imot naudsarbeid, medan mange lokallag støtta dei kommunale tiltaka, såg vi óg at politisk samansetjing i kommunane ikkje hadde nokon innverknad på om sosialkontora hadde tatt det nye vilkåret i bruk i 1995.

Den politiske situasjonen i 1991 gjorde parti og statsråd langt på veg handlingslamma i høve til innføringa og iverksetjinga av vilkåret. For det første kom forslaget frå dei borgarlege og ikkje frå regjeringspartiet som la fram lova. I eige parti hadde Rune Gerhardsen skapt uro med liknande forslag utan at grunnen var lagt i Arbeiderpartiet som heilskap. Tilhøvet til fagrørsla som først og fremst hadde otte for fortrengeeffekten av denne typen arbeid, gjorde situasjonen enno meir problematisk. Både under den politiske handsaminga av forslaget, og seinare under førebuinga av iverksetjinga såg vi at ei dårleg førebudd, pressa og politisk urøynd leing i Sosialdepartementet ikkje tok aktive åtgjerder for å sikre at iverksetjinga i størst mogleg grad fremja dei omsyna som låg i stortingsfleirtalet si innstilling. Det er dette, og ikkje eit forsøk på å følgje Bernander si utsegn om at det opprinelege

¹³ Forhandlinger i Odelstinget 14.11. 1991 s. 78. Dokument 8 var det før omtale framlegget om endring av Lov om sosial omsorg frå høgreprerresentane Bernander og Knutzen.

¹⁴ Sjå Lødemel 1997 for ei drøfting av nyansane mellom denne tolkinga og Lars Inge Terum (1996) si tolking av kvifor det normative perspektivet har hatt ein slik framtrekande plass i Arbeiderpartiet sin politikk andsynes sosialhjelpa.

forslaget egentlig låg, eller skulle liggje til grunn for iverksetjinga som er mi tolking av kvifor departementet faktisk la til rette for ei iverksetjing som også kunne tene andre mål enn integrering av sosialhjelpsmottakarane i arbeidslivet.

Sjølvsagt om iverksetjinga ofte skjedde i strid med dei føringane som var lagde for å oppfylle intensjonane, så treng ikkje det innebære at kommunane ikkje kan oppnå intensjonen om integrering på sin måte. Dette kan vi ikkje gi svar på med dataene våre. Eg vil derimot gi ei tolking av korleis ein kan forstå verkemåten av vilkårsbruken så langt. Er det integreringspolitikk, tvang eller integrering gjennom tvang?

Eit nytt integreringstiltak for ei ny tid?

Det er ikkje vanskeleg å finne gode grunnar for at nye tiltak er naudsynte i høve til delar av sosialhjelpsmottakarane. Arbeid for sosialhjelp er retta mot ungdom som er utan arbeid og som ikkje har fått hjelp gjennom arbeidsmarknaden sine tiltak. Dei fleste av desse treng habilitering heller enn rehabilitering i høve til arbeidsmarknaden. Dei har aldri vore i arbeidslivet, og går rett frå familieavhengigheit til avhengigheit av det offentlege. Mange av dei har kanskje aldri internalisert verdien om sjølvhjelp. Dette er ei farleg utvikling når vi veit at store delar av ungdommen opplever å måtte søkje om sosialhjelp: Ein femtedel har vore på sosialhjelp før fylte 25 år. Det blir kanskje meir normalt for ungdom å ta i mot sosialhjelp i ei fase av livet. Ein hypotese kan vere at dess fleire ein kjenner som får sosialhjelp, dess lågare blir terskelen for å nytte denne utvegen for den einskilde. Kanskje må desse ungdommane også ha hjelp til å bli reelt tilgjengelege for arbeidsmarknaden. Om terskelen for å søkje sosialhjelp blir lågare, er *det* problematisk når sosialhjelpa i Norge er generøs samanlikna med mange land. Det siste byggjer på ei forståing av at må finnast nokre rasjonelle aktørar mellom dei unge sosialhjelpsmottakarane.

Den faktiske utforminga og iverksetjinga reiser likevel spørsmålet om det er slik at den auka bruken av sosialhjelp mellom ungdom påkallar nye tiltak- kvifor då denne praksisen rundt i kommunane? Er iverksetjinga så langt uttrykk for foming før det set seg, eller er det utnytting av kommunal fridom til å gjere det ein vil i utforminga av tiltaka?

Ser vi i denne ordninga ei ny sosial deling av *tiltaksarbeidsmarknaden*? Samanlikna med andre ordningar med lik målgruppe og like målsetjingar i Arbeidsmarknadsetaten sin regi, så skil arbeid for sosialhjelp seg ut med færre rettar og i praksis større plikter med mindre oppfølging. Gir dette grunn til ei anna forståing av ordninga?

Det moderne «tvangsarbeidet»?

I debatten blir det ofte vist til 30-åra, då arbeid for sosialhjelp/fattighjelp sist blei brukt. Kan vi finne parallelle mellom desse to periodene og politikken andsynes dei arbeidsføre fattige?

Det finnst likskapar. Krav om å vise arbeidsvilje kjem ofte når arbeid er minst tilgjengeleg. Det er såleis ikkje noko motsetnad at arbeidslina kjem når arbeid er vanskelegast å finne, i alle fall ikkje når det dreier seg om ledig og arbeidsfør ungdom. Arbeidsløysa i 30-åra var omtrent like høg som ved inngangen til 90-talet. På same vis som i trettiåra kan også den nye ordninga i praksis bli brukt som ein avgrensingsinstitusjon, ved å skilje verdige frå uverdige mottakarar.

Forskjellen til 30-åra er likevel også viktig. I 30-åra hadde vi ikkje ei skikkeleg arbeidsløysetrygd i Noreg. Det store fleirtalet av arbeidslause var på fattigkassa. Dette var oftast vaksne med arbeidserfaring. I dag er det i i større grad einsleg ungdom utan arbeidserfaring som folkeset sosialhjelpa.

Ein kan kanskje hevde at større krav til ungdommen er bra, men at dei som lever av sosialhjelp har rett på like gode tiltaksordningar som dei som går på arbeidsmarknadsetaten sine tiltak. Om desse skal lære seg arbeidslivet sine verdiar, må ordninga klarare modellerast på dei integreringstiltaka som alt eksisterer for ungdom som har vanskar med å kome inn på arbeidsmarknaden. Desse treng truleg meir enn andre oppfølging for å gjere seg nytte av tiltaket. Då held det ikkje med tvang til å arbeide full tid med berre vanleg sosialhjelp som motyting. Det siste gjeld om lag 20 kommunar i Noreg i dag. Sjølv om vilkåret skil seg frå tradisjonelt «tvangsarbeid» så er det altså ein del kommunar som gjer ei slik samanlikning reell.

«Arbeidslinja i sosialhjelpa»

Etter mitt syn kan vilkåret best forståast som ein del av den rådande sosialpolitiske ideologien. Medan arbeidslina har vore ein hjørnestein i den norske velferdsstaten så lenge han har eksistert, så har ho fått namn og blitt innskjerpa på 90-talet. Denne politikken har element av både «pisk» og «gulrot». Medan nokre skal stimulerast til aktivitet gjennom til dømes endra skattereglar for pensjonistar med deltidsjobb, så skal andre kunne tvingast. Det nye tillegget i sosiallova er det klaraste teiknet på arbeidslinja i sosialomsorga. Med denne reforma har ein gått frå krav om å ta arbeid til også å kunne krevje at ein gjer tilvist arbeid som motyting for stønaden. Når arbeidslina i sosialhjelpa såleis får meir preg av pisk enn av gulrot, så er også det eit uttrykk for ei haldning i høve til dei arbeidsføre mellom dei fattigaste.

På fem år gikk sosialhjelpa frå sitt historisk liberale høgdepunkt med automatikken som låg i «bokklubbprinsippet»¹⁵ på 80-talet til sitt mest restriktive på 60 år med arbeid for sosialhjelp på toppen av administrative innstramningar. Med denne reforma har vi i Noreg ytterlegare innskjerpa den sosiale kontrollen med dei fattige. Samanlikna med andre land har vi lenge utmerka oss med å bruke «the workhouse test», eller sosial kontroll i moderne utgåver, heller enn «less eligibility» i form av låge ytingar når vi skal avgrense tilgangen til og attraktiviteten av stønaden¹⁶. Medan den sosiale kontrollen har vore hard, så er det i dag enno meir grunn til å dra parallellen til dei historiske røtene til denne tradisjonen. På same måte som med arbeidshuset, nyttar ein med arbeid for sosialhjelp både arbeidskrafta til den fattige samstundes som ein på den måten kan hindre at han kan kombinere stønad og til dømes svart arbeid. I fleire land opplever ein at fritaket frå arbeid har gått for langt, og gjenskaper «botndivisjonen» i velferdsstaten gjennom arbeid for sosialhjelp. Gøsta Esping Andersen har gitt dei skandinaviske landa god karakter for å «dekommodifisere» arbeidarane.¹⁷ Samstundes som velferdsordningane for dei fleste har gjort dei som ikkje kan arbeide i stand til å leve av offentlig stønad, så har vi med innføringa av arbeid for sosialhjelp i dette perspektivet «re-kommodifisert» dei arbeidsføre fattige.

Iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp er eit nytt eksempel på den sterke kommunale autonomien i den norske sosialomsorga. Frå eit rettsryggleiksperspektiv er kanskje denne autonomien enno viktigare enn den vi alt kjenner med omsyn til stønadsnormer og tildelingspraksis. Medan ulike stønadsnormer er sosialpolitisk viktige, så handlar dette i større grad om rettstryggleiken til dei som er avhengige av økonomisk sosialhjelp. I til dømes nabolandet Danmark, er arbeid for sosialhjelp ei tosidig kontrakt, kommunen må gi tilbod, mottakaren må ta imot. Og når dette skjer, så er det i mykje meir regulerte former enn hos oss. Slik ordninga har fungert i Noreg til no har departementet langt på veg overlete til kommunane om dei skal iverksetje med integrering av mange eller sparing i sosialutgiftene som det sentrale målet.

I dag får kommunane ikkje tilført ekstra ressursar for å bruke vilkåret, og dei blir heller ikkje bedne om å setje av ressursar. Om vilkåret skal setjast i verk i

¹⁵ Dette er Lars Inge Terum (1987) si skildring av tendensen til at klientar fekk automatisk utbetalt stønad over lengre tid dersom dei ikkje sa ifrå at trongen hadde endra seg.

¹⁶ Sjå kapittel 1 for ein omtale av desse omgrepa. Førebels resultat frå evalueringar tyder på at avgrensingseffekten ved arbeid for sosialhjelp er mest effektiv i «liberale regimer» der den sosiale kontrollen er liten og ytingane lave («less eligibility»). Pilotprosjekt i Storbritannia og innføringa av den nye velferdsreforma i USA har allereie gitt dramatisk nedgang i talet på mottakarar i begge desse landa.

tråd med intensjonane, så er det svært ressurskrevjande. Det har kommunar som Trondheim, og land som USA fått erfare.

Er så skilnaden mellom statleg intensjon og lokal røyndom uttrykk for manglande styring frå sentralt hald? I så fall kan direktiv og ressursar løyse problemet. Eller er det større reelt samanfall i interessene? Sentrale styresmakter vil ikkje framheve allmennprevensjon og sparing som sentrale mål, men forstår kanskje behovet for å oppnå det. Om så er, kan den manglande styringa tolkast som ei stilltiande godkjenning. Kommunane sin praksis kan tyde på at preventive omsyn ofte kan vere i deira interesse, og at dei set i verk ordninga med sparing som eit sentralt mål. Om kommunane på denne måten får gjort arbeid for pengar som dei uansett måtte betale, og dette arbeidet skjer til fortrenging av anna kommunalt arbeid, og dei som nektar vilkåret blir sett på nødhjelpssats, så er det lite tvil i at det ligg eit sparepotensiale i ordninga. I dette perspektivet er det kanskje ennå viktigare om ordninga verkar allmennpreventivt. Dataene våre tyder på at ein del ungdom sluttar å gå til sosialkontoret når vilkåret er sett i verk på ein streng måte. At dette ser ut til å ha større verknad i små og gjennomsluktige kommuner, kan tyde på at prosjektleiarer i Lavangen kan ha rett når han hevdar at arbeid for sosialhjelp kan fungere som gapestokk.

Likevel skal ein ikkje sjå bort i frå at det kan forsvarast å «jage» uvillig ungdom inn i arbeidsmarknaden, om det er uvilje som er problemet. Om så skjer, blir dei i Noreg jagd inn i eit velfungerande arbeidsliv med gode rettar og løner ein kan leve av. Vi har ennå ikkje noko «hamburgerproletariat» i Noreg. Difor må ei evaluering av verknadane av dette vilkåret ta omsyn til funksjonsmåten til arbeidsmarknaden. Med betre utsikter til jobb i dag enn for fire år sidan kan kanskje effekten av tiltaket bli betre enn i det økonomiske klimaet som herska då grunnen blei lagt for innføringa av dette i 1991. Erfaringar frå USA viser at effekten av ordningane er avhengig av den økonomiske situasjon i regionen.¹⁷ På den andre sida er sannsynlegvis sosialhjelpsklientellet i dag meir prega av dei som er taparar i velstandsutviklinga. I så fall er fråveret av oppfylgjing og opplæring enno meir problematisk i dag. Det er eit empirisk spørsmål for framtidige effektevalueringar om ungdomane kjem i arbeid eller om dei hamnar i kriminalitet eller andre former for sosial marginalisering. Om det siste skjer, har vi berre trykt inn ballongen på den eine sida heller enn å gripe fatt i dei underliggjande problema.

¹⁷ Med omgrepet «de-commodification» meiner han at velferda har redusert arbeidarane sin tvang til å selje arbeidskrafta si. (Esping-Andersen 1990:22)

¹⁸ Bane og Ellwood 1994:26.

Forslag til åtgjerder

Etter å ha påvist stor grad av intensjonsbrot i den kommunale iverksetjinga, og diskutert kva følgjer denne praksisen kan få, vil eg til slutt leggje fram nokre tankar om kva som kan gjerast for å betre vilkårsbruken.

1. Klarare og meir bindande retningslinjer frå Sosial- og helsedepartementet

Hittil har ikkje dei sentrale styresmaktene hatt til rådevelde systematisk innsamla materiale om den kommunale røyndomen på dette feltet. Når vi no har det, bør departementet ta eit større ansvar for å gi klarare, bindande og meir spesifiserte retningslinjer til kommunane.

2. Ressursar bør bli stilde til rådevelde for gjennomføringa

Om vilkåret skal verke i tråd med intensjonane, så er dette ressurskrevjande. Sosialkontora har stor pågang og lite personellmessig overskot til å ta seg av nye oppgåver. Ein del kan ein oppnå gjennom omprioriteringar, men truleg trengs det ekstra ressursar for å skape velfungerande ordningar. Arbeidsløysa går no ned, men samstundes reduserer også Arbeidsmarknadsetaten sine tiltak. Ei stor gruppe ungdom vil framleis ha problem med å kome i ordinært arbeid. Det er truleg at for mange av desse, vil arbeid for sosialhjelp få ein sentral plass i den nære framtida deira.

3. Utvide til å omfatte andre arbeidsgivarar enn berre kommunen

Vi har sett at dei aller fleste sysselset deltakarane i den kommunale sektoren. Frivilig sektor kunne tilby oppgåver utan at fortrenging vil vere eit like presserande problem. Ein bør vidare opne for at det private næringslivet kan tilby arbeidsplassar. Effektevalueringar viser at elles like tiltak har best effekt når arbeidsgivaren er i privat sektor. I Tyskland (Hamburg) og i Nederland kan ein finne pilotprosjekt som viser til gode resultat.

4. Setje i verk effektevalueringar

Den endelege testen på om praksis tener intensjonane er kva som skjer med deltakarane. Difor bør denne implementeringsstudien følgjast opp med effektevalueringar. Samstundes som ein bør få ein meir uniform praksis, så bør ein også ta vare på gode lokale initiativ. Ein måte å fremje dette på er å støtte ulike modellar som så blir fulgt opp med systematisk evaluering.

Litteratur

Adresseavisen 22. 9. 1992, 2. 10. 1992, 10. 8. 1995, 15. 8. 1995, 1. 9. 1995

Andenæs, Kristian (1992). *Sosialomsorg i gode og onde dager*. Oslo: TANO

Arbeidsdirektoratet (1995). *Tiltaksboka*. Oslo: Arbeidsdirektoratet

Arbeidsretten (1993). Sak nr. 23/1993

Arbeidsretten (1994). Dom 21. 2 1994

Atlantic Monthly mars 1997

Aucouturier, A. L. (1993). Contribution à la mesure de l'efficacité de la politique de l'emploi. *Travail et Emploi*. 1993 (1)

Bane, Mary Jo og David T. Ellwood (1994). *Welfare realities : from rhetoric to reform*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press

Bradshaw, Jonathan og Lars Inge Terum (1997). How Nordic is the Nordic Model? Social Assistance in a Comparative Perspective. *Scandinavian Journal of Social Welfare*. Under utgjeving

Brand A., H. Spies and F. Moors (1993). *Een ervaring rijker. Deelnemers, reguliere uitstromers en uitvallers aan het woord over de JWG-Jongerenpool in Rotterdam*. (Chalking up to experience. Participants, regular leavers and drop-outs talk about the JWG youth pool in Rotterdam). Rotterdam: Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Brogaard, S. og H. Weise (1997). *The local authorities and activation*. København: Socialforskningsinstituttet. Under utgjeving

Dahl, Espen, Tone Fløtten, Kåre Hagen, Jon M. Hippe og Ivar Lødemel (1995). *Velferdssignaler*. Fafo-rapport nr. 174. Oslo: Fafo

Djuve, Anne Britt og Kåre Hagen (1995). *"Skaff meg en jobb!"*. Fafo-rapport nr. 184. Oslo: Fafo

Drøpping, Jon Anders og Jon Arve Nervik (1995). *Hva skjer med sosialhjelpen?* INAS-rapport 95:1. Oslo: INAS

The Economist 29. 3. 1997

Eldring, Line og Jens B. Grøgaard (1996). *Evaluering av næringslivets fadderordning og praksisplasstiltaket*. Fafo-rapport nr. 194. Oslo: Fafo

Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press

Gerhardsen, Rune (1991). *Snillisme på norsk*. Oslo: Schibsted

Hanssen, Jan-Inge og Lars Inge Terum (1992). *Samfunnsendring og sosialhjelpsvekst*. INAS-rapport 92:7. Oslo: INAS

Hanssen, Jan-Inge og Lars Inge Terum (1997). *Sosialarbeideren, sosialkontoret og sosialhjelpa. Om sosialt arbeid innen kommunale rammer*

Hippe, Jon M. og Axel West Pedersen (1992). *Når jobben betaler*. Fafo-rapport 136. Oslo: Fafo

Hove, Olav og Per Inge Langeng (1997). *Sosialhjelpen: Forskning og forskningsbehov*. HiO-rapport 1997:4. Oslo: Høgskolen i Oslo

Hvinden, Bjørn (1994). *Divided Against Itself. A Study of Integration in Welfare Bureaucracy*. Oslo: Scandinavian University Press

Innst. O nr. 6/1991-92

Innst. O nr. 9/1991-92

The Jobs Letter 2. 5. 1997

Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995). *Studiet av offentlig politikk : en innføring*. Oslo: TANO

Kjellelvold, Alice (1995). *Sosialhjelp på vilkår*. Oslo: Juridisk Forlag

Komitérådet (1993) Sak nr. 0168/1993

Kuhnle, Stein (1983). *Velferdsstaten*. Oslo: Tiden

Landsorganisasjonen (1993). Brev frå LO til sosialminister Grete Knudsen 25. 2. 1993

Langtidsprogrammet for perioden 1994-97

Lorentzen, Hilde og Mary Visher (1997). *En evaluering av gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltaket KAJA*. ISF-rapport. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Under utgjeving

Lødemel, Ivar (1992). Sosialhjelpa i europeisk inntektssikring. *Sosiologi i dag* 1992 (2): 57-72

Lødemel, Ivar (1997). *The Welfare Paradox*. Oslo: Scandinavian University Press. Under utgjeving

Lødemel, Ivar og Jardar E. Flaa (1993). *Sosial puls*. Fafo-rapport 156. Oslo: Fafo

Martinussen, Pål (1995). *Arbeid for sosialhjelp - en analyse av ordningen i Trondheim kommune*. Studentoppgave ved NTNU. Trondheim

McKay, S. and A. Fleiss (1996). *Evaluating Jobseeker's Allowance*. DSS Research Yearbook 1995-1996. London: The Stationary Office

Midré, Georges (1995). *Bot, bedring eller brød?* Oslo: Universitetsforlaget

Nicaise, I. et al (1995). *Labour Market Programmes for the Poor in Europe: Pitfalls, Dilemmas and how to avoid them*. Aldershot, Avebury.

Nordlys 28. 6. 1995, 11.10. 1995

NOU 1994: 3. *Ungdom, lønn og arbeidsledighet*

Offerdal, Audun (1996). *Iverksetting som ein politisk læringsprosess*. Innlegg på konferansen om iverksetting av velferdslover i Bergen 7. 5. 1996

Olieman, R., A. Verkaik and J. de Koning (1996). *Evaluatie JeugdWerkGarantiewet*. (Evaluation Youth Training Scheme). Haag: Vuga

Oppedal, Mons (1986). *Klientsaker etter lov om sosialomsorg*. Oslo: Universitetsforlaget

Oslo kommune, Perspektivutvalet 16. 10. 1990

Pedersen, Jan-Tore (1992). *Vanntette skott eller åpne dører: enhetsforvaltning av sosialhjelp, trygd og arbeidsmarkedstiltak under frikommuneforsøket i Grimstad*. Oslo : Universitetsforlaget

Sosialdepartementet (1991). Rundskriv P-5/91 17. 7. 1991

Sosialdepartementet (1993a). Rundskriv I 1/93 Lov om sosiale tenester m.v.

Sosialdepartementet (1993b). Brev frå Sosialdepartementet ved ekspedisjonssjef Brofoss til Trondheim kommune 17. 6. 1993

Sosialdepartementet (1993c) Brev frå sosialminister Grete Knudsen til LO 19. 3. 1993

Sosialdepartementet (1994). Rundskriv I 1/94 Lov om sosiale tenester m.v.

Spies, H. (1994). *Geen ervaring rijker. Over jongeren die niet in de JWG komen*. (No chalking up to experience. About youngsters outside the JWG.) Rotterdam: Sociale Zaken en Wergelegenheid

Stjernø, Steinar (1994). *Mellom kirke og kapital*. Oslo: Universitetsforlaget

Stortingsforhandlingar 14. 11. 1991

Stortingsmelding nr. 35/1994-95, *Velferdsmeldinga*

Sydsvenska Dagbladet 12. 6. 1997

Terum, Lars Inge (1987). *Bukostnader og fattigdom*. INAS-rapport 87:7. Oslo: INAS

Terum, Lars Inge (1996). *Grenser for sosialpolitisk modernisering*. Oslo: Universitetsforlaget
The Times 3. 7. 1997

Titmuss, Richard (1987). "The Social Division of Welfare". I Brian

Abel-Smith and Kay Titmuss (red.): *The philosophy of welfare : selected writings of Richard M. Titmuss*. London: Allen & Unwin

Trondheim kommune (1992). Oppvekstkomiteen sin sak B nr. 116/1992

Trondheim kommune (1993). Brev frå Trondheim kommune til Sosialdepartementet 20. 4. 1993

Trondheim kommune (1995). Notat frå Per Svendsen i Trondheim kommune til kommunal-råd B. Brende 21. 7. 1995

Voges, Wolfgang og Peter Klein (1996). "Creaming the Poor" in Beschäftigungsprogrammen als Ergebnis unsystematischer Ansprache von Adressaten. I Matthias Schulze-Böing og Norbert Johrendt (red.): *Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme*. Basel: Birkhäuser.

Walker, R. (1991). *Thinking about Workfare: Evidence from the USA*. London: HMSO.

Wiseman, Michael (1991). *What Did the American Work-Welfare Demonstrations do? Why Should Germans Care?* ZeS Arbeitspapier Nr. 9/91. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Bremen Universität.

Wiseman, Michael (1996). Welfare Reform in the United States: A Background Paper. *Housing Policy Debate* 7 (3): 1-46

Øyen, Else (1974). *Sosialomsorgen og dens forvaltere: en sosialpolitisk undersøkelse*. Bergen: Universitetsforlaget

Arbeid for sosialhjelp

Spørreskjema til sosialedere

Vi fikk ny sosiallov 1.1.1993. Paragraf 5.3 annet ledd åpner for at det kan stilles vilkår om at sosialhjelpsmottakere skal utføre passende arbeidsoppgaver for bostedskommunen så lenge stønaden oppbeværes. Dette vilkåret kaller vi arbeid for sosialhjelp.

Sosialdepartementet er interessert i å få vite hva kommunene gjør med sine nye fullmakter om arbeid for sosialhjelp. Sammen med Forskningsrådet har derfor Sosialdepartementet finansiert et forskningsprosjekt for å få rede på det. Forskningsstiftelsen FAFO har fått i oppdrag å foreta undersøkelsen.

Dette spørreskjemaet er første ledd i en kartlegging av kommunenes satsing på arbeid for sosialhjelp. Hovedformålet med spørreskjemaet er å få belyst hvilke tiltak kommunene har innført og hvilke som planlegges, om noen.

Med 'arbeid for sosialhjelp' mener vi her tiltak som stiller krav til sosialhjelpsmottakerne om arbeid som vilkår for å motta sosialhjelp. Eksempler på slike vilkår er arbeid uten noen form for opplæring og arbeid med praktisk, arbeidstrening. Imidlertid holder vi ren teoretisk skolegang og studievirksomhet utenfor.

For at undersøkelsen skal bli pålitelig, er det viktig at **alle** sosialederne besvarer spørreskjemaet, også de som leder kontorer som ikke har satt igang arbeid for sosialhjelp. Svarene dere gir blir behandlet strengt fortrolig. Resultatene blir bare presentert i form av tall. Det vil ikke bli mulig å identifisere enkeltpersoner eller enkeltkommuner.

Bruk gjerne et ekstra ark dersom det blir for lite plass. Husk da å nummerere spørsmålene dere svarer utfyllende på.

Dersom dere har spørsmål om utfyllingen av spørreskjemaet, kan dere ringe FAFO og spørre etter Ivar Lødemel. FAFOs telefonnummer er 22 67 60 00. Vårt faxnummer er 22 67 62 10.

På forhånd takk for hjelpen.

Først noen spørsmål som skal besvares av alle

1 Kommunens navn, _____

og kommunenummer:

1-4

2 Har kommunen satt i gang arbeid for sosialhjelp, som vilkår hjemlet i sosialtjenestelovens paragraf 5-3 annet ledd. Det er nok at minst en sosialhjelpsmottaker har arbeidet for å motta sosialhjelp?

5

- ☐ 1 Ja, gå til spørsmål 6
☐ 2 Nei, gå videre til neste spørsmål

3 Hvis kommunen i dag ikke har satt i gang arbeid for sosialhjelp, hva vil kommunen gjøre det nærmeste året? Sett kryss bare ved det høyeste svaralternativet som passer.

6

- ☐ 1 Arbeid for sosialhjelp står ikke på den politiske dagsorden det førstkommende år
☐ 2 Saken vil bli diskutert på det politiske plan førstkommende år
☐ 3 Saken diskuteres i øyeblikket på det politiske plan
☐ 4 Det er fattet et politisk vedtak om å gå i gang med arbeid for sosialhjelp. Oppgi i så fall når: _____
☐ 5 Kommuneforvaltningen er for tiden i gang med å utarbeide et konkret opplegg for arbeid for sosialhjelp
☐ 6 Et konkret opplegg for arbeid for sosialhjelp er ferdig og skal settes ut i livet i løpet av førstkommende år. Oppgi i så fall når? _____
☐ 7 Et opplegg for arbeid for sosialhjelp settes i dette øyeblikk ut i livet. Oppgi startdato: _____

4 Til de som har satt kryss ved alternativ 6 eller 7 på det foregående spørsmålet, beskriv kort hva opplegget går ut på:

5 Hvis kommunen *ikke* har satt i verk tiltak for arbeid for sosialhjelp og heller ikke har planer om det, hva er de viktigste grunnene til det?

Angi høyst tre grunner.

7

- ☐ 1 Kommunen har ikke noe behov for å sette i verk slike tiltak
- ☐ 2 Det blir for mye ekstraarbeid, sosialkontoret har ikke ressurser
- ☐ 3 Sosialhjelpsmottakerne vil neppe ha noen nytte av et slikt tiltak
- ☐ 4 Det er for mange uløste praktiske spørsmål, f.eks. uklarheter i forhold til arbeidsmiljøloven, fordeling av arbeidsgiversansvar mv
- ☐ 5 Frykter at sosialhjelpsmottakerne skal ta arbeidet fra ordinære arbeidstakere
- ☐ 6 Det er en fare for å stemple sosialhjelpsmottakere som arbeidssky
- ☐ 7 Det er en fare for å lage et nytt C-lag av arbeidstakere uten de arbeidstakerrettigheter som vanlige arbeidstakere har
- ☐ 8 Arbeid for sosialhjelp ligner på tvangsarbeid, og tvang er uforenlig med godt sosialt arbeid
- ☐ 9 Det er ikke ønskelig med større sysselsetting i offentlig virksomhet
- ☐ 10 Tiltak for arbeidsledige bør være arbeidskontoret sitt ansvar
- ☐ 11 Behovet for slike tiltak er godt nok dekket gjennom tiltak i arbeidskontorets regi
- ☐ 12 Kommunen frykter at tiltaket kan være i strid med hovedtariffavtalen
- ☐ 13 Andre grunner: Oppgi kort hvilke: _____

Kommuner som ikke har satt iverk noe tiltak for arbeid for sosialhjelp er nå ferdige. Vi takker så mye for hjelpen! Resten av spørsmålene gjelder bare kommuner som har satt igang tiltak for arbeid for sosialhjelp.

De neste spørsmålene gjelder den konkrete utformingen av tiltaket «Arbeid for sosialhjelp»

6 Hvilket år startet kommunen med arbeid for sosialhjelp?

Årstall: 19

8-9

7 Hva kaller dere kommunens tiltak? (F.eks. Arbeidsgruppa, Jobbsenteret etc.)

8 Nedenfor har vi listet opp noen av de formål som arbeid for sosialhjelp kan tenkes å fremme. Hva er kommunens viktigste formål med tiltaket arbeid for sosialhjelp?

Angi de tre viktigste formålene.

10

- ☐ 1 Få utført kommunale oppgaver som ellers ikke ville blitt utført.
- ☐ 2 Forhindre misbruk eller overforbruk av sosialhjelp
- ☐ 3 Gi sosialhjelpsmottakerne muligheter til å bli mer økonomisk uavhengige
- ☐ 4 Føre sosialhjelpsmottakerne 'tilbake til samfunnet', (sosial integrasjon, resosialisering)
- ☐ 5 Gi sosialhjelpsmottakerne større ansvar for sin egen livssituasjon
- ☐ 6 Spare kommunale utgifter
- ☐ 7 Å følge opp intensjonene i den nye sosialloven av 1.1.1993
- ☐ 8 Bøte på mangelen av egnede tiltak hos A-etaten
- ☐ 9 Utrede klientene i forhold til framtidig arbeidsevne, evt. trygd
- ☐ 10 Andre formål, oppgi hvilke: _____

9 Organiserer sosialetaten tiltaket alene eller er det et samarbeidsprosjekt?

Flere svar er mulig.

11 Ja Nei

12 ☐ 1 ☐ 2 I samarbeid med arbeidskontoret

13 ☐ 1 ☐ 2 I samarbeid med trygdekontoret

14 ☐ 1 ☐ 2 I samarbeid med andre. Hvem: _____

☐ 1 ☐ 2 Bare sosialetaten. Gå til spørsmål 11

10 Dersom flere kommunale og/eller statlige etater deltar i tiltaket, hvordan er samarbeidet organisert?

Flere svar er mulig

15

- ☐ 1 Som formaliserte avtaler på ledernivå
- ☐ 2 Som formaliserte avtaler på saksbehandlernivå
- ☐ 3 Som uformelle avtaler fra sak til sak
- ☐ 4 Ved at sosialetaten samler deltakere fra flere arbeidsmarkedstiltak
- ☐ 5 Ved at sosialkontoret sender sosialhjelpsmottakere til tiltak organisert av arbeidskontoret
- ☐ 6 Andre samarbeidsordninger. Beskriv _____

11 Hvem skaffer til veie arbeidsoppdrag?

Flere svar er mulig.

Ja Nei

- 16 ☐ 1 ☐ 2 Sosialetaten selv
17 ☐ 1 ☐ 2 Arbeidskontoret
18 ☐ 1 ☐ 2 Utdanningsinstitusjoner
19 ☐ 1 ☐ 2 Kulturinstitusjoner
20 ☐ 1 ☐ 2 Helsesinstitusjoner
21 ☐ 1 ☐ 2 Teknisk etat/vedlikeholdsetat
22 ☐ 1 ☐ 2 Frivillighetssentral
23 ☐ 1 ☐ 2 Private bedrifter
24 ☐ 1 ☐ 2 Frivillige organisasjoner
25 ☐ 1 ☐ 2 Andre. Hvem: _____

12 Hvor mange uker er hver klient gjennomsnittlig på tiltak for sosialhjelp?

Antall uker:

26-27

13 Hva gjør sosialkontoret hvis en klient uten god grunn nekter å etterfølge et vedtak om arbeid for sosialhjelp? Flere svar er mulig

Ja Nei

- 28 ☐ 1 ☐ 2 Gir advarsel første gang
29 ☐ 1 ☐ 2 Stanser utbetaling av sosialhjelpen hvis klientene avslår gjentatte ganger
30 ☐ 1 ☐ 2 Andre sanksjoner, oppgi hva slags _____
31 ☐ 1 ☐ 2 Ingen spesielle sanksjoner

14 Hva skjer dersom en deltaker ikke møter til arbeid

32

- ☐ 1 Ytelsen blir redusert fra første dag dersom vedkommende ikke har legeattest.
33-34
☐ 2 Ytelsen blir redusert fra .dag dersom ikke legeattest
☐ 3 Andre sanksjoner. Oppgi hvilke _____

15 Hvilke typer tiltak omfatter arbeid for sosialhjelp? Flere svar er mulig.

Ja Nei

- 35 ☐ 1 ☐ 2 Kun arbeid uten kvalifisering/opplæring/utdanning
36 ☐ 1 ☐ 2 Arbeid med kvalifisering/opplæring/utdanning
37 ☐ 1 ☐ 2 Annet. Beskriv: _____

16 Har klientene i arbeid for sosialhjelp de samme arbeidstakerrettigheter som andre arbeidstakere, for eksempel pensjonsopptjening, feriepenger, sykepenger mv.

38

- ☐ 1 Ja, alle arbeidstakerrettigheter
☐ 2 Ja, noen arbeidstakerrettigheter, hvilke? _____
☐ 3 Nei, ingen alminnelige arbeidstakerrettigheter

17 Hvilken type arbeid får klienter som er på tiltak for arbeid for sosialhjelp?

Flere svar er mulig

39

- ☐ 1 Vedlikeholdsarbeid
☐ 2 Opprydningsarbeid
☐ 3 Kontorarbeid
☐ 4 Omsorgsarbeid (i og utenfor institusjoner)
☐ 5 Annet, oppgi hva: _____

18 Hvordan organiseres arbeidet vanligvis?

40

- ☐ 1 Ved at en arbeidsleder tar med hele gruppen på en jobb
☐ 2 Ved at arbeidsleder sender deltakerene ut på forskjellige oppdrag
☐ 3 Ved at den enkelte ansvarlige sosialarbeider fordeler sine klienter til ulike jobber
☐ 4 Andre modeller. Beskriv: _____

19 Hvordan finansieres ledelsen av tiltaket

41

- ☐ 1 Leder mottar KAJA eller andre arbeidsmarkedsmidler
☐ 2 Leders lønn er hel/delfinansiert gjennom nye midler som er tilført sosialkontoret. Fra hvilke kilder? _____
☐ 3 Sosialkontoret stiller person til rådighet over sitt ordinære budsjett og stillingsrammer
☐ 4 Sosialkontoret har opprettet ny stilling over eget budsjett

20 Mottar klientene på tiltaket lønn eller annen form for økonomisk kompensasjon utover de vanlige satsene for økonomisk sosialhjelp?

42

- ☐ 1 Ja, presiser: _____
☐ 2 Nei

Så stiller vi noen spørsmål om klientene som er på arbeid for sosialhjelp

21 Hvor mange klienter er eller har vært på arbeid for sosialhjelp i inneværende år?

43-45

Antall klienter:

22 Hva er prosentandelen menn blant disse?

46-47

Andel menn i prosent:

23 Hvordan er aldersfordelingen blant disse klientene? Oppgi andeler i prosent.

48

- ☐ 1 Prosent under 25 år: ⁴⁹⁻⁵⁰
- ☐ 2 Prosent mellom 25-35 år: ⁵¹⁻⁵²
- ☐ 3 Prosent over 35 år: ⁵³⁻⁵⁴

24 Hvor mange timer i uka er hver klient vanligvis på tiltaket?

⁵⁵⁻⁵⁶
Antall timer:

25 Hvordan fastsettes antall arbeidstimer for hver klient?

57

- ☐ 1 Individuelt
- ☐ 2 I forhold til stønadsbeløpet
- ☐ 3 Annet, presiser: _____

26 Hvor lenge er klientene på tiltaket (gjennomsnitt)

58

- ☐ 1 1-3 måneder
- ☐ 2 3-6 måneder
- ☐ 3 Mer enn 6 måneder

27 Hvilke målgrupper, om noen, har soslkontoret prioritert ved bruk av vilkår om arbeid for sosialhjelp?

Beskriv: _____

28 Hvor stor andel av klientene i målgruppen(e) er jevnt over på tiltak for arbeid for sosialhjelp?

⁵⁹⁻⁶⁰
Andel i prosent:

29 Hvor mange klienter i alt har vært på arbeid for sosialhjelp siden tiltaket ble satt i gang?

⁶¹⁻⁶³
Antall klienter i alt:

30 Hvor mange av disse har gått over på:

Vanlig lønnet arbeid	☐ ☐ ☐	64-66
Økonomisk sosialhjelp	☐ ☐ ☐	67-69
Trygdeytelser	☐ ☐ ☐	70-72
Arbeidsmarkedstiltak	☐ ☐ ☐	73-75
Lønnet arbeid kombinert med trygd eller sosialhjelp	☐ ☐ ☐	76-78
Privat forsørgelse	☐ ☐ ☐	79-81
Studielån	☐ ☐ ☐	82-84
Annet/ukjent	☐ ☐ ☐	85-87

31 Mener du at kommunens 'arbeid for sosialhjelp' bedrer klientenes muligheter for ansettelse i vanlig lønnet arbeid?

88

- ☐ ₁ Nei, i liten grad
☐ ₂ Ja, i noen grad
☐ ₃ Ja, i høy grad

32 Har du noen utfyllende kommentarer om din vurdering av erfaringene med arbeid for sosialhjelp i din kommune?

Det var alt, takk for innsatsen.

Vennligst, putt det utfylte spørreskjemaet i den vedlagte svarkonvolutten og postlegg den så snart som mulig.

Samandrag

Då det borgarlege stortingsfleirtalet vedtok innføringa av arbeid for sosialhjelp i 1991 så skjedde dette mot den sitjande Arbeidarpartiregjeringa sin vilje. I komite-innstillinga gjorde fleirtalet greie for målsettinga med vilkårsbruken. Ved å framheve at denne skulle vere eit virkemiddel for å sikre integrering av unge på arbeidsmarknaden, så gjekk ein bort frå dei andre målsettinga som låg i det opprinnelege forslaget frå Høgre. I fylgje dette skulle arbeidskravet også virke preventivt, og med det redusere bruken av økonomisk sosialhjelp mellom dei unge. Vidare tenkte eg seg også at kommunane kunne få ein ekstra sparingseffekt ved at ein kunne få gjennomført nyttige funksjonar for lokalsamfunnet.

Hovudmålet med denne undersøkinga er å studere i kva grad kommunane sin iverksetjing er i tråd med stortingsfleirtalet sine intensjonar. I den grad vi finn systematiske brot på desse diskuterer eg kva fylgjer dette kan få, og i kva grad funna gir grunn til å hevde at kommunane iverksette i tråd med målsetjingar som ligg nærare dei som låg til grunn for partiet Høgre sitt opprinnelege forslag til lovending. Rapporten er organisert i fire delar:

Del 1: Innleiing

Dette er ei implementeringsstudie, der vi ikkje ser på effekten av vilkårsbruken. Dei spesielle problema med å evaluere intensjonsoppfylgjing av ei lov som er prega av vide rammer heller enn klare reglar blir framheva. I den teoretiske delen introduserer eg to alternative måtar å avgrense attraktiviteten av og med det tilgangen til økonomisk stønad på. Medan andre land syrgjer for at stønaden alltid er mindre attraktiv enn andre forsørgingsformer ved å halde denne på eit lavt nivå, så har vi i Noreg lenge brukt den alternative avgrensinga med å knyte sterk kontroll til tildelinga av hjelpa. I dette perspektivet er innføringa av arbeid for sosialhjelp ei vidare innstramming ved hjelp av dette virkemidlet.

Del 2: Bakgrunn og rammer

Kapittel 2 analyserer den politiske prosessen fram til lovfestinga og iverksetjinga av vilkåret. I ein situasjon med dramatisk auke i bruken av sosialhjelp, spesielt mellom ungdom kom ideane om å stille nye vilkåret opp fyrst ved at Perspektivutvalget i Oslo tematiserte dette i 1990. Den fylgjande «snillismedebatten» og vektlegginga av «arbeidslinja» i fleire offentlege utgreiingar aktualiserte incentiventenkinga generelt og behovet for meir aktive åtgjerder andsynes ungdom spesielt. Det regjerande Arbeiderpartiet var likevel ikkje budd til å støtte forslaget om å innføre vilkåret i 1991. Dette vart såleis vedteke av det borgarlege fleirtalet i Stortinget. Når regjeringa

ved Helse og sosialdepartementet gjorde svært lite for å sikre at iverksetjinga låg nærare Stortinget sitt syn enn det Høgre sitt meir drastiske forslag, så tolkar eg dette som ein kombinasjon av at den leiinga ikkje hadde eit avklara syn på vilkåret og at denne hadde avgrensa handlingsevne i den konkrete politiske situasjonen. Med manglande føringar i rundskrivet som fylgde den nye lova vart det langt på veg opp til kommunane om dei skulle iverksette vilkåret på ein måte som vektla integrering av unge eller andre omsyn, som til dømes sparing i kommunale utgifter.

Medan andre delar av «arbeidslinja» kjem ovanfrå som nasjonal politikk, så er arbeid for sosialhjelp eit døme på ein politikk som har utvikla seg «nedanfrå og opp»; lokale initiativ som så har blitt gjort til nasjonal politikk. Kapittel 3 tek føre seg utviklinga i den viktigaste kommunen i så måte, Trondheim. Her finn vi mange av argumenta frå den nasjonale debatten. Dei manglande rettleiinga frå departementet kjem klart til uttrykk i avvisinga av klarare retningslinjer då kommunen ba om det i 1993. Den politiske grunngjevinga lokalt viste også at kommunen kjende seg fri til å leggje vekt på målsettinga i den opprinnelege høgreforslaget: Gratisarbeid for kommunen og fordelen med den preventive effekten vart gjentatt av kommunalråd Børge Brende i 1992.

Innføringa av dette vilkåret i Noreg skjer ikkje i eit vakuum. Ho fell inn i ein internasjonal trend. Så langt kan vi identifisere fem andre land i Europa som har vedtatt liknande reformer. Kapittel 4 introduserer ei fyrste komparativ oversikt over tiltaka i desse landa og i USA, som vert rekna som pioneren, og for mange også inspirasjonskjelda for denne typen politikk andsynes dei arbeidsføre fattige.

Del 3: Iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp på sosialkontora

Hausten 1995 gjennomførde vi ei spørjeundersøking hos alle sosialleiarane i landet for å studere korvidt desse hadde tatt vilkåret i bruk, og korleis dei eventuelt gjennomførte denne nyordninga. Spørsmåla var utforma med tanke på å måle graden av oppfølging av dei intensjonane som vi fann låg til grunn for lovendringa.

Vel ein tredel hadde tatt i bruk vilkåret på dette tidspunktet (Kapittel 5). Omfanget målt i talet på vedtak var likevel lite, 1345 klientar hadde arbeidd for stønaden i 1995. Desse kommunane skil seg ikkje systematisk frå dei andre verken når det storleik, politisk samansetjing, omfanget av arbeidsløyse eller talet på sosialhjelpsmottakarar.

I kapittel 6 analyserte eg kva formål som låg til grunn og kva målgruppe sosialkontora hadde for vilkårsbruken. Med få unntak så oppgav sosialleirane formål som var i tråd med dei offisielle intensjonane. Medan dei også framheva dei unge som målgruppe, så viste praksisen at eit stort mindretal brukte vilkåret på godt vaksne, noko som er i strid med intensjonen.

Graden av intensjonsoppfylgjing vart vidare analysert i kapittel 7 der temaet var innhaldet i og organiseringa av arbeidet. Her fekk spørsmålet om fortrenging av ordinært arbeid ein sentral plass. Sjølv om vi ikkje har data til å uttale oss om korvidt det skjer, så kan den omfattande bruken av bortimot full arbeidsveke, lengda på tiltaket og typane av arbeidsoppgåver tyde på at mange klientar utførte arbeid som kan fortrenge den ordinære arbeidsmarknaden. Vi fann og at fleirtalet iverksette vilkåret utan å gi noka form for opplæring i tilknytning til arbeidet. Sosialkontora brukte og i stor grad sanksjonar i form av redusert stønad eller bortfall av stønad. Vi har ikkje grunnlag for å diskutere om korvidt det siste kan grunngjevast i høve til nødretten, som kan gjere bortfall ulovleg. På den andre sida var det omlag halvparten av sosialkontora som ga ekstra ytingar til dei som arbeidde for stønaden.

I kapittel 8 drøfta eg spørsmålet om intensjonen om eit «organisert opplegg» vart etterlevd. Her fann eg for det fyrste at det var eit lite mindretal som samarbeidde med arbeidsmarknadsetaten i iverksetjinga, noko som har vore framheva som eit sentralt mål med tiltak andsynes unge arbeidslause sosialhjelpsmottakarar. Den mest nytta samarbeidspartneren var kommunen sin tekniske etat. Endeleg var det få kommunar som hadde sett av eigne ressursar til iverksetjinga av tiltaket. Då eit organisert opplegg med sikte på integrering av unge viser seg å vere ressurskrevjande så forsterkar dette inntrykket av tilfeldig iverksetjing på mange sosialkontor

Samla bilete over intensjonsbrot:

Andel av sosialkontora som har iverksett i strid med fem av dei sentrale intensjonar bak vilkåret Prosent

Alder: Meir enn 1/3 over 35 år	24
Arbeidsveke over 15 timar	67
Ikkje individuell timefastsetting	41
Samarbeider ikkje med A-etaten	55
Ikkje opplæring	61

Sjølv om vi fann stor grad av iverksetjing i strid med dei einskilte intensjonane, så skal vi vere varsame med å tolke eitkvart brot på desse som uttrykk for at sosialkontora ikkje iverksett ordninga i tråd med målsetjinga til lovgivar. Til det er intensjonane for vage. Eg har difor systematisert omfanget av det samla intensjonsbrota. Få kontor bryt alle intensjonane. På den andre sida er det berre eit mindretal som berre bryt ein eller to av desse. Av størst interesse er det at meir enn halvparten av sosialkontora set i verk vilkåret i strid med minst tre av dei fem sentrale intensjonane som er knytte til denne delen av sosialtenestelova. Eit så stort tal skaper eit bilete av ei røynd som skil seg sterkt frå det stortingsrepresentantane hadde i tankane då dei vedtok lova.

Del 4: Pisken i arbeidslinja

Det store omfanget av intensjonsbrot gir grunn til å diskutere korleis ein skal tolke den kommunale røyndomen på dette feltet og kva fylger dette kan få.

I kapittel 9 finn eg fyrst at medan formålet med denne ordninga er lik a-etaten sitt KAJA-tiltak, så er reglane som knyter seg til iverksetjinga svært ulike. Medan det siste er sterkt regulert, så gir både mangelen på reglar og den kommunale praksisen i arbeid for sosialhjelp grunn til å tale om ein ny «sosial deling av tiltaksmarknaden». Vi finn vidare at denne delinga avspeglar skilnadene mellom statlege og kommunale ordningar på andre felt. På spørsmålet om kva sosialeirane trur om effekten av tiltaket så finn vi at få oppgir at tiltaket i stor grad betrar ungdommane sine utsikter til å kome i arbeid.

Samla gir funna grunn til å spørje om kommunane bruker dette som eit tiltak med sikte på å redusere utgiftene til økonomisk sosialhjelp. For å studere dette konstruerte eg ein indeks over strengheita i det kommunale tiltaket. Eit strengt tiltak er i stor grad samanfallande med omfattande brot på intensjonane. Ved å kople surveydata til sosialstatistikk fann vi at dei kommunane som iverksette tiltaket strengt hadde ein lavere utgiftsvekst enn andre kommunar. Vi fann vidare at strenge tiltak hadde størst sparingseffekt i små kommunar, noko som ga grunnlag for å diskutere om den preventive verknaden auka dersom lokalsamfunnet var lite og gjennomslagskraftig.

I det siste og konkluderande kapitlet diskuterer eg korleis den kommunale praksisen skal tolkast. Her vektlegg eg at det nye vilkåret inngår som ein del av vektlegginga av incentiv i «arbeidslinja». Målgruppa, og synet på denne, motivasjonen bak innføringa av vilkåret og den praktiske iverksetjinga lokalt gir grunn til å hevde at mange kommunar iverksette ei ordning meir i tråd med det opprinnelege forslaget frå Høgre enn med stortingsfleirtalet sitt syn. Medan eg ikkje tek stilling til korvidt eit slikt vilkår har ein naturleg plass i den norske velferdsstaten, så avsluttar eg med nokre forslag til korleis den kommunale iverksetjinga kan endrast for å støtte betre opp under intensjonane om integrering av unge slik Stortinget uttrykte det då vilkåret vart vedtatt i 1991.

Pisken i arbeidslinja

Ved slutten av dette hundreåret er «arbeidslinja» det dominerande velferdspolitiske idealet i Noreg. Med dette omgrepet ynskjer styresmaktene å vektlegge at arbeid, ikkje offentleg stønad skal vere førstevalet for flest mogleg. Til grunn for dette ligg ei vektlegging av at ordningane både kan motivere og demotivere dei som står utan arbeid. Politikken handlar såleis mykje om incentiv. Som virkemiddel kan ein då nytte positive sanksjonar, eller «gulrot» som til dømes skattelette for å gi dei trygda høve til å nytte restarbeidsevna sin til å spe på stønaden. Men det ligg og til grunn for ideologien at andre treng hardare sanksjonar for å gjere arbeid til sitt «førsteval». Denne rapporten analyserer korleis kommunene nyttar seg av arbeid som motyting for økonomisk sosialhjelp, den til no klaraste pisken i arbeidslinja.



Fafo

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

Fafo-rapport 226
ISBN 82-7422-191-5