

**FASTSETTING AV
SATSER, UTMÅLING
AV ØKONOMISK
SOSIALHJELP OG
VILKÅRSBRUK I
SOSIALTJENESTEN**

*Bent Brandtzæg, Solveig Flermoen,
Trond Erik Lunder, Knut Løyland,
Geir Møller og Joar Sannes*

Rapport nr 232

2006

TELEMARKSFORSKING-BØ

© Telemarksforsking-Bø 2006
Rapport nr. 232
ISBN 82-7401-254-2
ISSN 1501-9918
Pris: kr. 410,-

Telemarksforsking-Bø
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: 35 061500
Fax: 35 061501
www.telemarksforsking.no

FORORD

På oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet har Telemarksforskning-Bø gjennomført en undersøkelse av praksis ved bruk av økonomisk stønad og vilkår i sosialtjenesten. En delrapport basert på en spørreundersøkelse blant sosialledere og saksbehandlere ble utgitt i februar 2006. Den foreliggende rapporten utgjør sluttrapportering fra prosjektet.

Solveig Flermoen har vært leder for prosjektet som har hatt følgende medarbeidere: Knut Løyland og Trond Erik Lunder har stått for gjennomføring av de analysene som er basert på registerdata (FD-trygd fra Statistisk sentralbyrå) og Kostra fra samme sted. Mari Torvik Heian har deltatt i datainnsamling i casekommunene sammen med prosjektleder, Bent Aslak Brandtzæg og Geir Møller. Brandtzæg har hatt et hovedansvar for sammenstilling og analyse av dataene fra casekommunene. Møller har hatt ansvar for den supplerende spørreundersøkelsen, og har også hatt et hovedansvar for å sammenstille de ulike bidragene i denne sluttrapporten. I tillegg har Joar Sannes bidratt med tilrettelegging av data og analyser i spørreundersøkelsen. Tusen takk til alle sammen!

En stor takk går også til alle informantene! De omfatter klienter som stilte opp til intervju, og ansatte i sosialtjenesten som tok seg tid til å svare på spørsmålene våre enten via spørreskjema eller i intervju. Takk også til Unni Grebstad som har vært kontaktperson i Sosial- og helsedirektoratet!

Bø i Telemark, august 2006

Solveig Flermoen
Prosjektleder

INNHALDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG	9
1 INNLEDNING.....	21
2 TEORETISK OG METODISK TILNÆRMING.....	26
2.1 Innledning.....	26
2.2 Spørreundersøkelse.....	27
2.3 Registerundersøkelse	29
2.4 Caseundersøkelse	30
2.5 Begrepsavklaring	31
3 NORMER OG PRAKSIS VED FASTSETTING AV SOSIALHJELPSSATSER.....	34
3.1 Innledning.....	34
3.2 Hvordan er nivået på sosialhjelpssatsene.....	35
3.3 Faktorer som påvirker sosialhjelpssatsene	40
3.4 Ulike metoder bak satsene og utmåling av sosialhjelpen.....	50
3.5 Betydning av statenes veiledende satser.....	53
3.6 Oppsummering.....	58
4 AKTIVE VIRKEMIDLER FOR Å PÅVIRKE SOSIALHJELPSMOTTAKERNE	61
4.1 Innledning.....	61
4.2 Bruk av vilkår i sosialtjenesten.....	61

4.2.1	Bruken av ulike typer vilkår og endring over tid.....	62
4.2.2	Overfor hvem benyttes vilkår mest?.....	67
4.2.3	Medvirkning og kontroll	73
4.2.4	Er vilkår et hensiktsmessig virkemiddel?.....	76
4.3	Bruk av vilkår i casekommunene	79
4.4	Klientenes opplevelse av bruk av vilkår	84
4.5	Differensierte satser.....	87
4.6	Motivasjonstillegg.....	90
4.7	Oppsummering	91
5	KONSTRUERTE SAKER	94
5.1	Innledning	94
5.2	Sak 1. Gutt 19 år.....	94
5.3	Sak 2. Alenemor med to barn	96
5.4	Sammenfattende vurdering	99
6	STANDARDISERING OG SKJØNN.....	101
7	HAR RUNDSKRIVET BIDRATT TIL EN MER ENSARTET KOMMUNAL PRAKSIS?	108
7.1	Innledning	108
7.2	Trinn I: Analyser av sosialhjelpsutbetalinger på individnivå.....	111
7.3	Trinn II: Analyser av satser og utbetalinger på kommunenivå	118
7.3.1	De kommunale normsatsene	118
7.3.2	Analyser av anslag på gjennomsnittlig sosialhjelpsutbetaling	128
7.4	Oppsummering	136

8	KONSEKVENSER AV FORSKJELLER I SOSIALHJELPSSATSER OG BRUK AV VILKÅR.....	139
8.1	Innledning.....	139
8.2	Påvirker forskjeller i sosialhjelpssatser og bruk av vilkår sosialhjelpsmottakeres tilbøyelighet til å skaffe seg arbeid?	140
8.2.1	Data og resultater.....	141
8.2.2	Bruk av vilkår og effekten på overgang til jobb	146
8.3	Påvirker forskjeller i sosialhjelpssatser og bruk av vilkår sosialhjelpsmottakeres flyttebeslutning?.....	149
8.3.1	Data og resultater.....	150
8.3.2	Bruk av vilkår og effekten på flytting.....	156
8.4	Påvirker forskjeller i sosialhjelpssatser og bruk av vilkår omfanget av vinningskriminaliteten i kommunene?	158
8.5	Oppsummering.....	161
9	KONKLUSJON OG OPPSUMMERING.....	163
9.1	Satser og utmåling av økonomisk sosialhjelp	163
9.2	Bruk av aktive virkemidler	165
9.3	Effekter av satser, utmålt beløp og bruk av vilkår på jobsannsynlighet og flyttetilbøyelighet.....	168
9.4	Sammenfattende analyse	170
	REFERANSER.....	177

SAMMENDRAG

Økonomisk stønad etter Sosialtjenesteloven skal ytes ut fra en skjønnsmessig vurdering av stønadsbehovet, og det er derfor ingen konkrete anvisninger om stønadsnivå i loven. Intensjonen er på den ene siden at ulike behov for hjelp skal føre til forskjeller i utmålt stønadsbeløp, og på den andre siden at stønads-mottakere med tilnærmet like behov får de samme ytelsene.

Siden det er kommunene som har ansvaret for sosialhjelp, er det imidlertid grunn til å tro at både forskjeller i kommunale politiske prioriteringer, i den faglige skjønnsutøvelsen ved sosialkontorene og inntektsulikheter mellom kommuner, vil påvirke størrelsen på de kommunale satsene og de utbetalte beløpene. Erfaringer har da også vist at det er til dels betydelige forskjeller i utmålt stønadsbeløp selv om hjelpebehovet er tilnærmet det samme. De ideelle intensjoner som legges til grunn i loven må derfor ses i lys av den overordnede kommunepolitikken, som legger vekt på lokalt selvstyre, og den oppgavefordeling som er valgt mellom de ulike forvaltningsnivåer. For å motvirke uheldige utslag av det kommunale selvstyret på sosialhjelpssatser, er det i Rundskriv (I-13/2001) gitt statlige veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold med virkning fra februar 2001. På den måten ønsker man fra sentrale myndigheters side å påvirke kommunene i retning av en mer ensartet kommunal praksis (standardisering).

Ut fra Sosialtjenesteloven kan det også stilles vilkår ved tildeling av stønad. Vilrårene må ha nær sammenheng med vedtaket om utbetaling av stønad, og ikke være en urimelig begrensning av stønadsmottakerens handle- eller valg-frihet. Vilrårene må heller ikke være i strid med bestemmelser i Sosialtjenesteloven eller i andre lover. Også på dette området er det grunn til å tro at både lokale politiske prioriteringer og faglig skjønnsutøvelse vil kunne gi opphav til ulik praksis mellom kommuner.

I denne studien har vi utformet to hovedproblemstillinger som hver består av ulike delproblemstillinger, og som vil søkes belyst med ulike metodiske og analytiske tilnærminger. Den første hovedproblemstillingen er knyttet til spørsmålet om bruk av vilkår og hvordan normgivende satser påvirker de faktiske sosialhjelpsutbetalingene. Den andre hovedproblemstillingen er knyttet til hvilke konsekvenser bruk av vilkår og forskjeller i sosialhjelpssatsene har på klientene, herunder klientenes tilfredshet med bruk av vilkår, avgang fra sosialhjelp, mobilitet blant sosialhjelpsmottakere og kriminalitet.

Vi strukturerer grovt hoved- og delproblemstillinger på følgende måte:

- I. Normgivende satser og bruk av vilkår:
 - I hvilken grad påvirker de statlige veiledende retningslinjer utmåling av stønad og har de eventuelt bidratt til en mer enhetlig praksis i kommunene?
 - Hvilke andre faktorer kan ha bidratt til eller motvirket mer enhetlig praksis?
 - Hvordan begrunnes ulike typer vedtak, herunder avvik både i forhold til statlige veiledende retningslinjer og at tilsynelatende like saker vurderes ulikt?
 - Kartlegging av bruk av vilkår.

- II. Konsekvenser av vilkårsetting og endring av sosialhjelpsutbetalingen:
 - I hvilken grad bidrar nivået på sosialhjelpssatser og bruk av vilkår til å gjøre mottakerne økonomisk selvhjulpne?
 - Har bruk av vilkår og endringer i sosialhjelpssatser ikke intenderte effekter?
 - I hvilken grad er klientene tilfredse med bruk av vilkår?

Avhengig av metodisk tilnærming er disse problemstillingene behandlet i flere kapitler. Kapittel 2 gir en kort oversikt over metodiske tilnærming, kapittel 3 analyserer normer og praksis ved fastsetting av sosialhjelpssatser og utmåling av stønad. Analysen er basert på data både fra en surveyundersøkelse blant saksbehandlere og sosialledere i sosialetaten i norske kommuner og kvalitative intervjuer med saksbehandlere og sosialledere i et utvalg på 10 casekommuner. I kapittel 4 analyseres aktive virkemidler – spesielt bruk av vilkår. Her benyttes samme tilsvarende datamateriale som i kapittel 3, men i tillegg er det samlet inn data fra personlige intervjuer med klienter i de 10 casekommunene. I kapittel 5 går vi gjennom to konstruerte saker som er lagt fram for og vurdert av saksbehandlere i de 10 casekommunene. Kapittel 6 går nærmere inn på problemstillinger rundt standardisering og skjønn basert på surveyundersøkelsen og kvalitative intervjuer. I kapittel 7 gjennomfører vi en statistisk/økonometrisk analyse av hvorvidt de statlige veiledende retningslinjene har ført til en mer ensartet praksis i kommunene. Datagrunnlaget som benyttes er dels registerdata fra FD-trygd og dels kommunedata hentet fra Kostra. Begge disse datakildene finnes i Statistisk sentralbyrå (SSB). I kapittel 8 gjennomføres analyser av konsekvenser av sosialhjelpsstønad og bruk av vilkår på tilbøyeligheten til å skaffe seg jobb og tilbøyeligheten til å flytte til annen kommune. Datagrunnlaget er det samme som i kapittel 7. I tillegg gjennomføres en analyse som forsøker å avdekke om

det er noen sammenheng mellom bruk av vilkår og nivået på sosialhjelpsstønad og kriminalitet på kommunenivå. Her benyttes også data fra kriminalstatistikken – men i en svært begrenset og vingeklippet utgave. Til slutt gjennomføres en oppsummerende diskusjon i kapittel 9 som syntetiserer resultatene fra de ulike metodiske tilnærmingene.

I analysene i kapittel 3 finner vi at det er i underkant av halvparten av kommunene som følger statens veiledende satser. Videre ser vi at det er en forholdsvis stor variasjon i satsene. Dette avhenger imidlertid av om vi tar utgangspunkt i høyeste eller laveste sats. Den høyeste satsen varierer mindre mellom kommunene enn den laveste satsen.

Vi har også analysert ulike faktorer som påvirker satsene. Det gjelder antall utgiftskomponenter som innberegnes, hva som innberegnes i inntektsgrunnlaget, bruk av motivasjonstilskudd, praksis med prisjustering av satsene, samt det politiske presset på satsene. Vi finner at alle disse komponentene i mer eller mindre grad påvirker satsene. Den viktigste her er hvilke komponenter som inngår: Jo flere utgiftskomponenter kommunen har lagt inn i satsene, desto høyere er de. Videre finner vi at praksisen med å inntektsberegne barnetrygden også påvirker, men bare i forhold til barnesatsene: Kommuner som holder barnetrygden utenfor inntektsberegningene, helt eller delvis, har lavere satser for barn enn kommuner som inntektsberegner barnetrygden. Vi finner imidlertid ikke tilsvarende forskjeller når det gjelder engangsstønaden ved fødsel eller kontantstøtten. Andre variabler som også påvirker, er hvorvidt kommunen har en praksis med årlige prisjusteringer samt tidspunktet for siste justering av satsene. Kommuner som har årlige prisjusteringer, har også høyere satser enn de som ikke har en slik årlig justering. Tidspunktet for når satsene sist ble justert, spiller naturlig nok også en rolle for nivået på satsene. En bakenforliggende variabel som ser ut til å påvirke de to sistnevnte variablene, er det politiske presset på budsjettet i kommunen. Jo høyere press, desto mindre grad har man årlig prisjustering, og desto lengre siden er det at satsene ble justert sist. Samlet sett viser denne analysen at de kommunale satsene kan være misvisende i forhold til hva som faktisk utbetales. Grunnen til dette er at kommuner med lave satser har større tilbøyelighet til å gi tilleggssytelser enn kommuner med høye satser.

I tillegg til at det åpenbart ligger politiske (eller økonomiske) forklaringer bak variasjonene i satsene, ser vi også at kommuner med lavere satser har en annen metodisk strategi enn kommuner med høyere satser. Der man opererer med høye satser, legges mye inn i livsoppholdssatsen med tanke på å overlate ansvaret for å disponere sosialhjelpen til klienten selv. Med andre ord ligger det bak et ønske om ansvarliggjøring og disiplinering. Der man opererer med lavere satser, er man også mer tilbøyelig til å gi støtte til tilleggssøknader. Det er flere

motiver som ligger bak en slik modell. For det første er det et element av at sosialhjelpen skal tilpasses den enkeltes faktiske behov. For det andre er tankegangen at bruken av tilleggssytelser ut fra individuelle behov, bidrar til å opprettholde en viss terskel for å oppsøke sosialtjenesten. For det tredje oppleves denne strategien overfor visse grupper klienter som en nødvendighet fordi klientene selv ikke er i stand til å disponere sosialhjelpen.

I kapitlet har vi videre sett på hvilken betydning statens veiledende satser har hatt på utformingen av de kommunale satsene. Mye tyder her på at innføringen av statens veiledende satser har bidratt til å redusere variasjonen i satsene mellom kommunene. For det første viser det seg at jo senere satsene er endret/justert, jo mindre forskjeller er det mellom de kommunale satsene. Videre svarer de fleste sosiallederne (64 %) at statens veiledende satser har hatt stor betydning for fastsetting av satsene i kommunen. På bakgrunn av intervjuene som er foretatt i casekommunene, finner vi også mange eksempler på at det i kjølvannet av innføringen av de statlige veiledende retningslinjene har foregått en tilpasning av de kommunale satsene. Størst betydning ser det ut til at de har hatt for kommuner som i utgangspunktet har hatt satser som har vært lavere enn statens veiledende.

Samtidig finner vi også at omtrent 1/4 av sosialkontorene i undersøkelsen har tatt ut og lagt til komponenter i satsene. Blant disse er det en større andel som har tatt ut enn lagt inn slike utgiftskomponenter. Dette tilsier at en større del av utgiftskomponentene vil bli behandlet etter individuelle søknader og dermed bidra til enten å skape et større gap mellom satser og faktiske utbetalinger eller til å opprettholde forskjellene i de faktiske utbetalingene mellom kommunene. Dette avhenger igjen av den enkelte kommunes praksis med å yte støtte til de komponentene som trekkes ut av satsene.

I kapittel 4 har vi analysert tre virkemidler som alle har til hensikt å påvirke sosialhjelpsmottakernes adferd i retning av å komme ut av en situasjon der de er avhengig av sosialhjelp. De tre er differensierte satser, motivasjonstillegg og vilkår. Det viktigste i denne sammenheng er bruken av vilkår. Sammen med nivået på satsene eller den faktiske utbetalte stønaden, er antagelsen at bruken av disse tre virkemidlene vil påvirke adferden hos sosialklientene. Hovedfokus her er bruken av vilkår. I kapitlet har vi belyst dette virkemidlet ved å se på hva det består av og hvordan det benyttes. Siden både differensierte satser og motivasjonstilskudd direkte eller indirekte er knyttet til bruken av vilkår, samtidig som det er virkemidler med forventet lik effekt, har vi også gitt en kort beskrivelse av hva de består av og hvordan de benyttes.

Langt den vanligste formen for vilkår benyttet i sosialtjenesten, er vilkår som pålegger stønadsmottaker å registrere seg hos Aetat og vilkår knyttet til

dokumentasjon. Også vilkår knyttet til kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak og pålegg om å møte til veiledningssamtaler er hyppig brukt. Særlig vilkår om å la seg utrede av yrkesveileder og vilkår om arbeid for sosialhjelp benyttes i langt mindre grad enn andre typer vilkår. Vi ser med andre ord at sosialtjenesten har utstrakt bruk av vilkår, men dette er hovedsakelig vilkår som krever relativt lite av klientene. Vilkår benyttes overfor alle typer av stønadsmottakere. Unge stønadsmottakere er imidlertid den gruppen det hyppigst stilles vilkår til. Dernest følger innvandrere og langtidsledige uten rettigheter hos Aetat. Vilkår benyttes i noe mindre grad overfor enslige forsørgere og rusmisbrukere.

Det er ellers rimelig å anta at bruken av vilkår reguleres av tilgangen til ressurser eller tiltak som man trenger i forbindelse med vilkårssettingen. Vi finner at kapasiteten er relativt god i forhold til vilkår som kun krever saksbehandlerressurser. Der sosialtjenesten er avhengig av eksterne ressurser, ser vi derimot at kapasiteten oppleves å være langt dårligere. Dette synes også å være en medvirkende årsak til at det oppstår et gap mellom den ønskede og den faktiske bruken av disse vilkårene. Dette gjelder spesielt vilkår om arbeid for sosialhjelp og vilkår om utredning hos yrkesveileder. Når det gjelder tilgangen til kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak, er erfaringene noe mer blandet. Dette er et vilkår som benyttes relativt ofte, men samtidig er det også et ønske om å benytte dette noe mer.

I underkant av en tredjedel av sosiallederne mener at stønadsmottakerne selv medvirker i stor eller svært stor grad ved utforming av vilkårene. Samtidig er det i underkant av en fjerdedel av saksbehandlerne som deler denne oppfatningen. En betydelig andel av de spurte, særlig blant saksbehandlerne, melder også om at stønadsmottakerne i liten grad deltar ved utforming av vilkårene.

I hvilken grad man opplever kontroll med at vilkår overholdes, varierer naturligvis med type av tiltak. Men i det store og det hele synes både saksbehandlerne og sosiallederne å oppleve kontrollen som god. Minst grad av kontroll synes man imidlertid å oppleve i forbindelse med vilkår om arbeid for sosialhjelp, vilkår om å la seg utrede av yrkesveileder og pålegg om å disponere stønaden på bestemte måter.

Sosialtjenesten har hovedsakelig to typer sanksjonsmuligheter dersom klientene ikke oppfyller vilkårene. Det ene er å stoppe ytelsene og det andre redusere dem til en lavere sats. Vi finner at den første metoden benyttes minst. I praksis er det imidlertid ikke slik at man stopper stønaden, men heller holder den tilbake til vilkåret er oppfylt eller klienten tar kontakt med sosialkontoret. Det er imidlertid mer vanlig å bruke redusert økonomisk stønad som sanksjonsmiddel. En alternativ sanksjonsmulighet er å gå over fra månedlige til ukentlige utbetalinger.

De aller fleste synes å mene at det i stor grad hersker en enhetlig praksis blant saksbehandlerne når det gjelder bruk av vilkår. Bare unntaksvis oppleves praksisen å være lite enhetlig. De aller fleste mener dessuten at bruken av vilkår har vært tilfredsstillende.

Det andre adferdsregulerende virkemidlet vi har omtalt, er bruk av differensierte satser. De differensierte satsene har ulike formål. Som regel er det slik at man i utgangspunktet opererer med en høy sats (normalsats), men benytter korttids eller lav sats til ulike formål. Et formål er å benytte korttidssats i den første perioden med sosialhjelp ut fra tanken om å stimulere til at oppholdet blir kortvarig. Et annet vanlig formål er å benytte korttids-/lav sats som et sanksjonsmiddel dersom vilkår ikke overholdes. Et tredje formål er å benytte satsen mot ungdom for i størst mulig grad stimulere dem til å finne andre inntektskilder (jobb/utdanning). Dette virkemidlet er nært knyttet opp til praksisen med bruk av vilkår siden lav sats eller korttidssats er det viktigste sanksjonsmidlet sosialtjenesten benytter. Alternativet er å stoppe utbetalingen for en kortere eller lengre periode.

Det tredje virkemidlet er bruk av motivasjonstilskudd. Tanken bak dette er at et ekstra tilskudd skal motivere de som ønsker det å delta på aktive tiltak. I alt oppgir 65 % av kommunene at de har en eller annen form for motivasjonstilskudd. Dersom vi definerer motivasjonstilskudd i snever forstand – dvs. som et tilskudd som kommer klienten til gode ut over de ekstra utgiftene aktiviteten medfører – er dette sannsynligvis et for høyt tall. Mange opererer nemlig med motivasjonstilskudd som er ment å dekke utgifter, for eksempel ekstra klær, transport eller likende. Et anslag viser at andelen av sosialkontorene som har et reelt motivasjonstilskudd – dvs. et tilskudd som gir klienten ekstra sosialhjelp ut over de utgiftene som en aktivitet medfører – kanskje ikke er mer enn 10-15 %.

I kapittel 5 diskuteres saksbehandlerne gjennomgang og vurdering av to konstruerte sosialhjelpssaker. I diskusjonen viser vi at saksbehandlerne innen det enkelte kontor i stor grad behandler sakene forholdsvis likt. Dersom noen er usikre, blir saken diskutert med sosialleder, fagleder eller tatt opp på et av de ukentlige saksbehandlermøtene. Gjennom intervjuene med den enkelte saksbehandler fikk vi også et klart inntrykk av at saksbehandlerne innen det enkelte kontor var godt samstemte i sine vurderinger. Gjennomgangen av de tenkte saker bidrar til å bekrefte dette inntrykket.

Variasjoner i hva slags støtte og tilbud som gis, finner vi først og fremst mellom sosialkontor i ulike kommuner. Disse variasjonene ser videre ut til å ha sammenheng med nivået på satsene for utmåling av sosialstøtte og hva slags virkemidler og tilbud sosialkontoret har til rådighet, f.eks. spesielle tiltak i forhold til arbeidstrening, kartlegging og oppfølging. Slike tilbud kan også variere

mellom store og små kommuner. Samtidig er det også viktig å være oppmerksom på at behovene vil være forskjellige i forhold til om det er snakk om større bykommuner eller mindre distriktskommuner.

Dersom vi sammenligner til de to konstruerte sakene, er det interessant å legge merke til at vurderingene av klientenes situasjon resulterer i ulikt nivå på den økonomiske støtten. Alenemora får støtte etter langtidsnorm ut fra en vurdering av at hun har vært, og er, i en vanskeligere situasjon samtidig som det kan ta tid å bli økonomisk selvhjupen. Den unge gutten får støtte etter korttidsnorm ut fra en vurdering ut fra at støtten skal være kortvarig, og at utgiftene til livsopphold dermed er mindre. I oppfølgingen legges det også vekt på rask aktivisering i form av tiltak, kurs, skole eller arbeid.

Ut fra intervjuene med saksbehandlerne vedrørende utmåling og tildeling av økonomisk sosialhjelp, fikk vi et inntrykk av at det i kommuner med stønadssatser under statlig norm var lettere å få innvilget søknader om ekstra støtte. Gjennomgangen av de konstruerte sakene synes å understøtte dette inntrykket. Dette indikerer også at variasjoner i nivået på de kommunale satsene ikke nødvendigvis gjenspeiler seg i de faktiske utbetalingene. I den forbindelse er det også verdt å merke seg at en av kommunene som ligger under statens normgivende satser, ikke innvilget ekstra støtte verken til slalåmutstyr eller fødselsdag. Samtidig var det en av kommunene som ligger over statens normgivende satser som innvilget ekstra støtte til begge deler. Dette indikerer at forskjellene i forhold til hva som innvilges av økonomisk støtte i like saker i enkelte tilfeller vil være relativt store mellom ulike kommuner. Slike forskjeller må imidlertid også sees i lys av lokale forhold og behov. Behovet for å gi støtte til en aktivitet som slalåm kan være forskjellig i ulike deler av landet. I noen områder kan slalåm bli sett på som en "luksusaktivitet", mens det i andre områder mer er en "aktivitet for alle". I det siste tilfellet ser det ut til å være mer aktuelt å gi støtte til kjøp av slikt utstyr.

I kapittel 6 viser vi at det er relativt få saksbehandlere som opplever at de ofte er oppe i saker hvor det er vanskelig å ta skjønnbaserte avgjørelser eller der man er i tvil om en avgjørelse har vært riktig eller gal. Her må det også legges til at de som opplever dette, først og fremst er de som har vært kortest i etaten. De fleste har likevel møtt slike situasjoner. Over halvparten svarer at dette er tilfellet av og til. Samtidig viser caseundersøkelsen at man innenfor hvert kontor har rutiner for å håndtere slike saker, enten i form av saksmøter eller ved at teamleder har en overordnet beslutningsmyndighet. Dette bidrar åpenbart til en viss standardisering som etter hvert blir en del av kontorets skrevne eller uskrevne retningslinjer. Et eksempel her er casekommuner som mer eller mindre har standardisert søknader om tilleggsytelser til personer som er under soning. Et

annet eksempel er en casekommune som har standardisert praksisen med å gi tillegg til treningsutstyr dersom det er en viss regelmessighet i treningen. Motivasjonene for å standardisere søknader som ligger utenfor det generelle regelverket (satsene), er naturlig nok ønske om å skape en lik praksis. Samtidig ser vi også at det ligger et annet motiv bak, nemlig frykten for at det oppstår en forventningsspiral blant sosialhjelpsmottakerne. Dette har sammenheng med at det flyter informasjon mellom klientene, og at eventuell forskjellsbehandling slår tilbake på saksbehandlerne i form av nye krav fra klientene. Med andre ord kan vi si at saksbehandlerne også har en egeninteresse i å standardisere mest mulig internt ved sosialkontoret. Samtidig ser vi også at de ikke ønsker å gi slipp på muligheten for å utøve individuelt skjønn i de tilfeller der dette måtte være nødvendig.

I kapittel 7 har vi undersøkt om innføringen av statlige veiledende retningslinjer for sosialhjelpssatser har påvirket utviklingen i de kommunale normsatsene og de faktiske sosialhjelpsutbetalingene. Myndighetenes mål med retningslinjene er en mer ensartet praksis, ved at personer med samme behov skulle få tilnærmet samme støtte uansett hvilken kommune de bor i. Det skal fortsatt være rom for skjønnsutøvelse og ulik støtte til personer med ulikt behov. Vi har benyttet to mål i analysene: De kommunalt fastsatte normsatsene og gjennomsnittlig forventet utbetaling beregnet på bakgrunn av faktiske utbetalinger. Det første målet er fastsatt gjennom politiske vedtak i kommunene. Det andre må antas i tillegg å være påvirket av skjønnsmessige vurderinger på administrativt nivå i kommunene.

I beregningen av de forventede kommunespesifikke sosialhjelpsbeløpene har vi benyttet individdata for utbetalt sosialhjelp og kontrollert for individuelle egenskaper som skal ha betydning for størrelsen på utbetalingene. Kommunespesifikke variabler har fanget opp variasjonen mellom kommunene og dermed gjort det mulig å beregne forventet utbetaling i hver kommune for en typisk mottaker.

De to målene på sosialhjelp er videre benyttet i to typer analyser. For det første har vi sett på utviklingen over tid fra 1994 til 2003/2004 og således fått et inntrykk av om satsene og utbetalingene har økt eller blitt redusert målt i faste priser. Spesielt har vi analysert utviklingen etter introduksjonen av den statlige veiledende normen i 2001. I den andre typen analyser har vi analysert hvorvidt variasjonen i satsene har blitt større eller mindre etter 2001.

Vi benytter regresjonsanalyser basert på minste kvadraters metode (MKM) og fixed effects (FE). Den førstnevnte typen modeller utnytter både variasjonen i tverrsnittet og variasjon over tid – der førstnevnte dominerer. FE-modellene kontrollerer for kommunespesifikke effekter ved at variasjonen i

tverrsnittet ikke utnyttet. Det innebærer at vi får kontroll med uobserverte forhold i kommunene som ellers kunne ha påvirket resultatene for de variablene vi er interessert i å analysere.

Resultatene for de kommunale normsatsene viser at variasjonen i disse klart har blitt mindre etter innføringen av statlig veiledende norm, og at de kommunale satsene har nærmet seg den statlige normen. Videre har nivået på satsene, i faste 2004-priser, avtatt. Den gjennomsnittlige reduksjonen i de kommunale satsene anslås til ca 3 %.

Vi finner derimot ikke en tilsvarende nedgang i de faktiske utbetalingene, snarere en økning. Samtidig finner vi ingen sammenheng mellom nivået på de kommunale normsatsene og de faktiske utbetalingene når vi ikke kontrollerer for kommunespesifikke effekter. Det vil si at kommuner med høye satser ikke nødvendigvis gir høyere faktiske utbetalinger enn hva kommuner med lave satser gjør.

Når vi gjennomfører en analyse som bare utnytter variasjonen innen kommunene over tid (kontrollerer sammenhengen mellom kommunal norm og faktiske utbetalinger for kommunespesifikke effekter), viser derimot resultatene, som forventet, at det er en positiv sammenheng – økte satser gir høyere utbetalt beløp, men effekten er ikke veldig sterk. Siden en finner en slik sammenheng kan man hevde at det indirekte går en effekt fra statlige veiledende normer til utbetalte beløp – via de kommunale normsatsene. Om denne indirekte effekten er så sterk at den bidrar til økt standardisering av utmålte beløp er imidlertid fortsatt usikkert. Analysen av variasjon mellom kommuner i gjennomsnittlig utmålte beløp viser at denne har blitt noe mindre etter introduksjonen av statlige veiledende retningslinjer, men tendensen er langt fra så klar som for de politisk bestemte normsatsene. Det ser dermed ut til at skjønnsutøvelsen på administrativt nivå har overprøvd de kommunale normsatsenes bevegelse mot den statlige normen – altså at påvirkningen fra statlige veiledende normer, via de kommunale normene, ikke er sterk nok til at man oppnår en tydelig standardisering av utmålte stønadsbeløp.

Siden de faktiske utbetalingene i mange tilfeller også skal dekke utgifter til bolig, noe som ikke er inkludert i den statlige normen, kunne det være at det var denne effekten som slo igjennom. Vi har derfor forsøkt å inkludere prisutviklingen for boligutgifter i analysene, men finner ikke støtte for at det er dette som er bakgrunnen for resultatene.

Det er altså lite sammenfall mellom utviklingen i kommunale normsatser og utviklingen i anslagene på utmålte sosialhjelpsbeløp. Dette gjelder både før og etter introduksjonen av den statlige veiledende normen. På bakgrunn av de analysene vi her har gjennomført, synes det derfor i første omgang naturlig å konkludere med at dette skyldes nokså store avvik mellom de vurderinger som

foretas på politisk nivå i forbindelse med fastsetting av kommunale normsatser og den skjønnsutøvelse som foretas på administrativt nivå i forbindelse utmåling av sosialhjelpsbeløp til klientene.

I kapittel 8 analyserer vi de samfunnsmessige konsekvensene av slike virkemidler i sosialtjenesten. Rent konkret har dette bestått i å analysere hvordan satser og bruk av vilkår påvirker sannsynligheten for at sosialhjelpsmottakeren slutter å motta sosialhjelp i en kommune, enten ved at de skaffer seg arbeid eller ved at de flytter til en annen kommune for å fortsette å motta sosialhjelp der. I tillegg har vi sett på virkningen av motivasjonsstønad og differensierte satser. Vi har analysert individdata for mottak av sosialhjelp, sysselsetting og andre individkjennetegn ved hjelp av sannsynlighetsmodeller. Den siste analysen i kapitlet ser på sammenhengen mellom sosialhjelpsutbetalinger og omfanget av kriminalitet på kommunenivå.

Analysene viser at jo høyere sosialhjelpsutbetalingene er, jo lavere er sannsynligheten for overgang til jobb. Resultatet er det samme når vi ser på forskjeller mellom kommuner som når vi kun ser på endringer over tid innenfor hver enkelt kommune. Vi kontrollerer samtidig for arbeidsledigheten i kommunene, som også påvirker jobbsannsynligheten negativt, samt en rekke individspesifikke variabler.

I analysene basert på kvalitative data finner vi imidlertid en casekommune som opererer med høye satser for å frigjøre ressurser til sosialfaglig oppfølging. I følge informantene oppfattes dette å gi gode resultater i forhold til å få klientene over i arbeid eller utdanning. Selv om de statistiske analysene viser det motsatte, kan vi ikke se bort fra at kombinasjonen av høye ytelser og tett oppfølging også kan gi gode resultater.

Data for bruk av vilkår, korttidssatser og motivasjonsstønad er hentet fra spørreundersøkelsen. Disse er langt mindre omfattende enn de øvrige dataene, og potensialet for å finne klare sammenhenger er således langt dårligere enn i de analysene som kun bygger på registerdata. Vi finner da heller ingen klare effekter på jobbsannsynligheten av at sosialtjenesten tar i bruk vilkår. Vi har her testet både for bruk av arbeid for sosialhjelp, kvalifiserings- og motivasjonsstønad, vilkår om å registrere seg hos Aetat og vilkår knyttet til dokumentasjon.

Sosialtjenestens bruk av korttidssatser påvirker jobbsannsynligheten negativt. Dette resultatet er imidlertid preget av at utvalget for analysen kun er langtidsmottakere av sosialhjelp. I kommuner som benytter korttidssatser, er det trolig mindre sannsynlig at personer med gode jobbmuligheter blir langtidsmottakere av sosialhjelp enn i kommuner som ikke bruker dette virkemiddelet, og dermed blir utvalget skjevt for analysen av denne variabelen. For motivasjonsstønaden finner vi ingen tydelig effekt.

I analysen av sannsynligheten for å flytte ser vi både på effekten av beregnet faktisk utbetaling (utmålt stønad) og de kommunale normsatsene siden vi ikke har noen sikker antagelse for om det er informasjon om de kommunale normene eller de faktiske utbetalingene som inngår i flyttebeslutningen. Vi finner at personer som bor i kommuner med et gjennomsnittlige høyt utmålt stønadsbeløp er mindre tilbøyelige til å flytte enn personer i kommuner med lavt utmålt stønadsbeløp. Samtidig, og noe overraskende, finner vi at desto høyere de kommunale satsene er, desto større er flyttetilbøyelighet ut av kommunen. Forklaringen på dette er sannsynligvis at vi har å gjøre med en omvendt kausalitet. Det er med andre ord ikke nødvendigvis slik at satsene påvirker flyttetilbøyeligheten, men flyttetilbøyeligheten kan også påvirke satsene. Det har sammenheng med at de kommunene som er utsatt for høy netto innflytting, vil ha en tilbøyelighet til å holde satsene på et relativt lavt nivå for å begrense den høye tilflyttingen til kommunen (dvs. bli et trekkplaster). Satsene kan således betraktes mer som et politisk signal til omverdenen for å motvirke tilflytting.

Analysene av bruk av vilkår viser at vilkår om registrering hos Aetat og vilkår knyttet til dokumentasjon er med på å øke sannsynligheten for å flytte. Vi mistenker at disse variablene sier mer om den generelle bruken av vilkår, enn at disse vilkårene i seg selv bidrar til å presse mottakere over til en annen kommune. Vilkår om arbeid for sosialhjelp og kvalifiserings- og kompetansehevede tiltak finner vi ingen klare effekter av.

Analysen av sammenhengen mellom størrelsen på sosialhjelpsutbetalingene og omfanget av kriminalitet i kommunene, er preget av at vi har et svakt datagrunnlag. Selv om vi finner en del resultater som er signifikante, er de svært avhengige av modellspesifikasjonen, og begge modellene som rapporteres inneholder resultater som ikke stemmer verken med resultatene av tidligere forskning eller med intuisjonen. Vi vil derfor ikke legge mye vekt på disse analysene, og kun konkludere at vi ikke finner bevis for noen sammenheng mellom sosialhjelpsnivået og omfanget av kriminalitet.

I kapittel 9 oppsummeres og diskuteres funnene i de analysene som er gjennomført. Diskusjonen er bl.a. knyttet til følgende sentrale funn:

- Variasjon i de kommunale satsene har klart blitt mindre etter innføring av statlige veiledende retningslinjer i 2001.
- Nivået på satsene er redusert med omtrent 3 % i perioden målt i faste 2004-priser.
- Variasjonen i de faktiske utbetalingene av sosialhjelp har ikke blitt redusert på samme måte som satsene.

- Vi finner heller ingen nedgang i den faktiske utbetalte sosialhjelpen tilsvarende nedgangen i satsene. Tvert imot finner vi at de faktiske utbetalingene har økt.
- Det er lite sammenfall mellom nivået på satsene og nivået på de faktiske utbetalingene. Over tid og innenfor den enkelte kommune ser vi imidlertid at nivået på satsene påvirker de faktiske utbetalingene.
- Mye av årsaken til gapet mellom satser og utmålt beløp skyldes sannsynligvis økt bruk av tilleggsøknader til utgifter som ligger utenfor satsene. Bruken av tilleggsytelser vil være basert på skjønn og vil således også kunne forklare variasjonen i de faktiske utbetalingene av sosialhjelp.
- Vi finner samtidig at flere kommuner har trukket ut utgiftskomponenter fra satsene, noe som sannsynligvis også har bidratt til å skape et gap mellom nivået på satsene og de faktiske utbetalingene.
- Nivået på de faktiske utbetalingene påvirker i noen grad jobsannsynligheten til sosialhjelpsmottakerne: jo lavere utbetalt sosialhjelp, desto høyere jobsannsynlighet.
- Nivået på de faktiske utbetalingene påvirker også flyttetilbøyeligheten: jo lavere utbetalt sosialhjelp, desto større er tilbøyeligheten til å flytte ut av kommunen.
- Undersøkelsen viser at sosialtjenesten også har utstrakt bruk av vilkår. Vi finner imidlertid ikke at dette bidrar til økt jobsannsynlighet blant sosialhjelpsmottakerne. Derimot finner vi at det i noen grad påvirker flyttetilbøyeligheten.

1 INNLEDNING

For å styrke kunnskapsgrunnlaget på sosialhjelpsområdet ønsker Sosial- og helsedirektoratet å undersøke følgende to hovedtema knyttet til den kommunale praksisen i bruk av sosialhjelp: (i) Skjønnsutøvelse ved tildeling og utmåling av økonomisk stønad ut fra Sosialtjenesteloven og (ii) bruk av vilkår ved tildeling av slik stønad.

Økonomisk stønad ut fra Sosialtjenesteloven skal ytes ut fra en skjønnsmessig vurdering av stønadsbehovet, og det er følgelig ingen bestemmelser om stønadsnivå i loven. Intensjonen er på den ene siden at ulike behov for hjelp skal føre til forskjeller i utmålt stønadsbeløp, og på den andre siden at stønads-mottakere med tilnærmet like behov får de samme ytelsene. Siden det er kommunene som har ansvaret for sosialhjelp, er det imidlertid grunn til å tro at både forskjeller i kommunale politiske prioriteringer, i den faglige skjønnsutøvelsen ved sosialkontorene og inntektsulikheter mellom kommuner vil påvirke størrelsen på satsene. Erfaringer har da også vist at det er til dels betydelige forskjeller i utmålt stønadsbeløp selv om hjelpebehovet er tilnærmet det samme, jf. for eksempel Terum (2003). De ideelle intensjoner som legges til grunn i loven, må derfor ses i lys av den overordnede kommunepolitikken, som legger vekt på lokalt selvstyre, og den oppgavefordeling som er valgt mellom de ulike forvaltningsnivåer. For å motvirke uheldige utslag av det kommunale selvstyret på sosialhjelpssatser, er det i Rundskriv (I-13/2001) gitt statlige veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold med virkning fra februar 2001. På den måten ønsker man fra sentrale myndigheters side å påvirke kommunene for å oppnå en mer ensartet kommunal praksis.

Ut fra Sosialtjenesteloven kan det stilles vilkår ved tildeling av stønad. Vilklårene må ha nær sammenheng med vedtaket, og ikke være en urimelig begrensning av stønadsmottakerens handle- eller valgfrihet. Vilklårene må heller ikke være i strid med bestemmelser i Sosialtjenesteloven eller i andre lover (jf. § 5-3). Også på dette området er det grunn til å tro at både lokale politiske prioriteringer og faglig skjønnsutøvelse vil kunne gi opphav til ulik praksis mellom kommuner.

Vi har utformet to hovedproblemstillinger som hver består av ulike delproblemstillinger, og som vil søkes belyst med ulike metodiske tilnærminger. Den første hovedproblemstillingen er knyttet til spørsmålet om bruk av vilkår og hvordan normgivende satser påvirker de faktiske sosialhjelpsutbetalingene. Den andre hovedproblemstillingen er knyttet til hvilke konsekvenser bruk av vilkår og forskjeller i sosialhjelpssatsene har på klientene, herunder klientenes tilfredshet med bruk av vilkår, avgang fra sosialhjelp, mobilitet blant sosialhjelpsmottakere og kriminalitet.

Vi kan grovt strukturere hoved- og delproblemstillinger på følgende måte:

III. Normgivende satser og bruk av vilkår:

- I hvilken grad påvirker de statlige veiledende retningslinjer utmåling av stønad og har de eventuelt bidratt til en mer enhetlig praksis i kommunene?
- Hvilke andre faktorer kan ha bidratt til eller motvirket mer enhetlig praksis?
- Hvordan begrunnes ulike typer vedtak, herunder avvik både i forhold til statlige veiledende retningslinjer og at tilsynelatende like saker vurderes ulikt?
- Kartlegging av bruk av vilkår.

IV. Konsekvenser av vilkårsetting og endring av sosialhjelpsutbetalingen:

- I hvilken grad bidrar nivået på sosialhjelpssatser og bruk av vilkår til å gjøre mottakerne økonomisk selvhjulpne?
- Har bruk av vilkår og endringer i sosialhjelpssatser ikke intenderte effekter?
- I hvilken grad er klientene tilfredse med bruk av vilkår?

Under hovedproblemstilling I vil vi altså analysere fire delproblemstillinger. For det første vil se nærmere på i hvilken grad de statlige veiledende retningslinjer har betydning for utmåling av stønad og eventuelt bidratt til en mer enhetlig praksis i kommunene. Enhetlig praksis omfatter både standardisering av stønadenes størrelse i henhold til veiledende retningslinjer og at tilnærmet like saker blir behandlet likt. Hvorvidt det er samsvar mellom utgiftskomponenter som inngår i de statlige veiledende retningslinjene og kommunale normer for stønader, vil være sentrale momenter i en slik analyse. Videre vil det i denne sammenheng være interessant å vurdere i hvilken grad eventuelle avvik skyldes føringer gitt i lokale politiske vedtak. Vi vil også sette søkelys på praksis i bruk av hhv. korttids- og langtidssatser.

For det andre vil under den første hovedproblemstillingen også se nærmere på hvilke andre faktorer som kan ha bidratt til eller motvirket mer enhetlig praksis. Dvs. hvilke faktorer på systemnivå bidrar til å øke eller redusere rommet for å utøve skjønn? Faktorer som kan ha betydning her, vil være organisering på kommunalt nivå med fokus på sosialtjenesten, hvordan sosialtjenesten er organisert (hvilke avdelinger/seksjoner er tjenesten inndelt etter) og hvordan er arbeidsprosessene lagt opp? Vi vet at det er stor variasjon i organisasjonsutforming mellom kommuner, og det gjelder også innen sosialtjenesten. F.eks. er det i en del kommuner lagt opp til et skille mellom oppgaver relatert til veiledning

på den ene siden og økonomiske ytelser på den andre, jf. Møller og Flermoen (2004). Andre forhold som kan virke inn på skjønnsutøvelse, kan være lokalt kostnadsnivå og lokal praksis som er nedfelt gjennom mange år.

Skjønnsutøvelse skal ivareta ulike hensyn, bl.a. avveining mellom *likhet* og *ulikhet*. Det vil derfor for det tredje være relevant å studere nærmere hvordan ulike typer vedtak begrunnes, herunder avvik både i forhold til statlige veiledende retningslinjer og det faktum at tilsynelatende like saker vurderes ulikt. Hvor stort handlingsrom har de ansatte i utøvelse av skjønn ved både tildeling og utmåling av økonomisk stønad i den løpende saksbehandlingen? Etter vår vurdering vil spørsmål av denne typen gi grunnlag for innsikt i hvordan skjønn blir brukt i saksbehandlingen og de vurderingene som blir lagt til grunn for beslutningene. I en slik kontekst vil det derfor være av interesse å få en vurdering av hvor formålstjenlige de ansatte mener de statlige veiledende retningslinjene er.

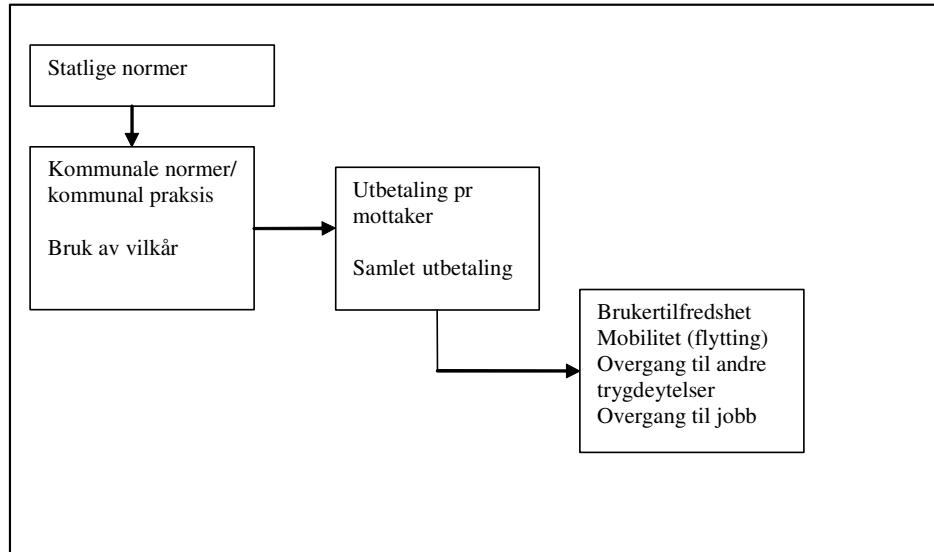
For det fjerde vil vi under den første hovedproblemstillingen foreta en kartlegging vedrørende bruk av vilkår i kommunene. Kartleggingen vil omfatte utbredelse av vilkårbruk, omfang, overfor hvilke mottakergrupper benyttes vilkår, hvilke typer vilkår, holdninger til bruk av vilkår, sanksjoner ved mangel på oppfylling av vilkår og til slutt i hvilken grad sanksjonene er troverdige. Praksis knyttet til bruk av vilkår har man i dag lite kunnskap om. Det vil derfor være av interesse i seg selv å gjennomføre en slik kartlegging.

Den andre hovedproblemstillingen omfatter konsekvenser av bruk av vilkår og endringer i satser for sosialhjelp. I den forbindelse vil vi fokusere på tre problemstillinger. For det første er det i henhold til Sosialtjenesteloven (§ 5-1) slik at sosialhjelpsstønnen skal ha som siktemål å gjøre mottakerne selvhjulpne. Med andre ord skal både vilkårsetting og skjønsmessig utmåling av sosialhjelp utformes på en slik måte at det skal gi sosialhjelpsmottakerne incentiver til å bli økonomisk selvstendige. Satt på spissen er antagelsen at jo lavere satsene er og jo strengere vilkårene er, desto sterkere vil incentivene til å bli økonomisk selvberget være. En relevant problemstilling i undersøkelsen vil derfor være hvilken betydning endring av satsene og innføring av vilkårsetting (eventuelt hva slags vilkår) har for avgangen fra sosialhjelp. En hypotese vil være at reduserte satser (bl.a. som følge av innføring av de statlige veiledende satsene) vil bidra til økt avgang fra sosialtjenesten. På samme måte vil innføring av streng vilkårsetting antakeligvis bidra til økt avgang, jf. Møller m.fl. (2004) om erfaringene fra bydelene Sagene og Gamle Oslo. Et annet spørsmålet er avgang til hva? Her kan det være minst tre utfall: til arbeid, til andre trygdeytelser eller annen inntektssikring.

For det andre vil en relevant problemstilling være hvorvidt endringer i bruk av vilkår og endringer i sosialhjelpssatser kan føre til ikke intenderte virk-

ninger. Selv om økonomiske incentiver gjerne får en virkning på mottakernes adferd, er det ikke alltid slik at de virker i den retningen man forventer – dvs. i retning av arbeid. Andre mulige konsekvenser kan nemlig være økt mobilitet og økt omfang av vinningsforbrytelser. Med økt mobilitet tenker vi på at flere søker seg til et annet sosialkontor hvor det er høyere satser og mindre bruk av vilkår. Dette kan enten ta form av en *push-faktor* dersom sosialhjelpssatsene settes ned i en kommune, eller som en *pull-faktor* dersom sosialhjelpssatsene settes opp i en kommune. Vi kan også tenke oss at forskjeller i bruk av vilkårsetting kan ha en slik *pull-push* effekt på sosialhjelpsmottakernes geografiske mobilitet. Selv om vi her primært er opptatt av å belyse geografisk mobilitet som en konsekvens av innføring av vilkår og endring av sosialhjelpssatser, kan vi samtidig stille spørsmål om hvorvidt denne mekanismen i seg selv er en faktor som bidrar til å trekke ned satsene. I følge Fiva og Rattsø (2006) vil dette kunne bidra til det de kaller ”race to the bottom”, dvs. at kommunene konkurrerer om å ha de laveste satsene for å unngå stor tilflytting av sosialhjelpsmottakere. Det kan også tenkes – i hvert fall for marginale grupper av sosialhjelpsmottakere – at endringer i retning av strengere vilkårsetting og lavere satser kan påvirke disse gruppenes tilbøyelighet til å begå vinningsforbrytelser. Selv om det ligger under at man med utformingen av sosialhjelpsutbetalingen og innføring av vilkår har intensjon om å gi incentiver til økt avgang fra sosialhjelpen, ser vi her at det også kan oppstå uintenderte effekter i form av økt geografisk mobilitet av sosialhjelpsmottakere og økt hyppighet av vinningsforbrytelser.

I Sosialtjenesteloven heter det også at man har krav på sosialhjelp dersom man ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller andre økonomiske rettigheter. Som antydning innledningsvis, vil hensynet til å ivareta innbyggernes rettigheter og hensynet til at ordningen skal gi incentiver til selvberging, fort komme i konflikt. Dersom det legges for stor vekt på incentivbruken, vil det kunne gå ut over de rettighetene innbyggerne har til en tilstrekkelig sosialhjelp. En tredje problemstilling er derfor hvordan sosialhjelpsmottakerne selv opplever endring i sosialhjelpen eller innføring av vilkår. I forhold til standardisering av sosialhjelpen, kan vi tenke oss minst to utfall. Standardisering kan på den ene siden bidra til at mottakerne opplever økt likhet, noe som igjen slår positivt ut på brukertilfredsheten. På den andre siden kan det tenkes at større grad av standardisering og mindre bruk av vilkårsetting skaper større avvik mellom den enkeltes behov og de faktiske utbetalingene, dvs. at klientenes opplevde behov blir tatt mindre hensyn til. Dette vil bli belyst gjennom klientintervjuene.



Figur 1-1. Overordnet analysemodell.

Figur 1-1 gir en oppsummering av hvordan vi ser for oss de ulike problemstillingene strukturert innenfor en enhetlig analysemodell. Hovedspørsmålet er om, og eventuelt hvordan, statlige veiledende retningslinjer påvirker den kommunale praksisen. Spørsmålet er med andre ord om kommunen har en offisiell politikk på å følge disse eller ikke, om den enkelte saksbehandler følger disse eller om vi finner en annen praksis enn det de statlige retningslinjene tilsier. På samme måte er vi også opptatt av å kartlegge bruk av vilkår, både i innhold (hva vilkår innebærer) og omfang (hvem det gjelder). Disse spørsmålene blir dels belyst gjennom bruk av en spørreundersøkelse (til sosialtjenesten) og dels gjennom intervjuer. Det andre hovedspørsmålet er om innføring av statlige veiledende satser og eventuelt bruk av vilkårsetting har innvirkning på sosialhjelpen til den enkelte (nivået). Her vil vi teste ut ulike hypoteser om samspillet mellom bruk av vilkår og sosialhjelpssatser. Er det for eksempel slik at vilkårsetting og lave satser gir det sterkeste incentivet til å komme ut av en situasjon med sosialhjelp? Eller er det slik at vilkår betyr mer enn selve satsene? Et annet spørsmål er om bruk av disse to virkemidlene har den effekten at klientene forsvinner helt, støtes over i andre tilstander, for eksempel andre støtteordninger, kriminalitet eller at de flytter fra kommunen.

2 TEORETISK OG METODISK TILNÆRMING

2.1 Innledning

De statlige veiledende retningslinjene må forsøke å balansere to motstridende hensyn. På den ene siden har kommunene i henhold til Sosialtjenesteloven rett og plikt til å utøve skjønn ved vurdering av om det skal gis økonomisk stønad, og ved utmåling av slik stønad. På den andre siden tilstreber departementet en mer ensartet praksis mellom kommunene. Vi er her ved et sentralt område i offentlig administrasjon. Ut fra klassisk byråkratiteori skal forvaltningen handle ut fra upersonlige regler, rutiner og prosedyrer. For å unngå at administratorene bruker skjønn, dvs. personlige vurderinger i hver enkelt sak, må en ha regler som hindrer denne muligheten. I stedet for at hver enkelt saksbehandler skal avgjøre hvilken måte en skal handle på i et gitt tilfelle, blir den ”beste” handlingsmåten angitt av et sett regler og rutiner. Meget forenklet framstilt ivaretar en på denne måten hensynet til effektivitet, likebehandling, forutsigbarhet og rettssikkerhet. Bruk av skjønn derimot åpner nettopp for at enkelte saker skal vurderes individuelt, og at det skal tas hensyn til det som er spesielt. Skjønnsutøvelse blir ofte knyttet til profesjoner, og deres autonomi til å bestemme hva som skal eller bør gjøres i det enkelte tilfellet. Slikt faglig skjønn bygger på teoretisk skoloring og erfaring fra arbeid med tilsvarende tilfeller. I tillegg til utdanning som følger gitte krav, har yrkesutøverne kontakt med kolleger i fagfeltet, og på den måten dannes felles oppfatninger om hva som er rett og gal, god og dårlig yrkesutøvelse. Det blir utviklet et felles handlingsgrunnlag og en felles forståelse av hva som bør gjøres i det enkelte tilfellet, og det bidrar til å sikre likebehandling og ivareta hensyn til rettssikkerhet ved skjønnsutøvelse. For eksempel vil en saksbehandler med økonomisk bakgrunn kunne gjøre andre avveiinger enn en saksbehandler som er sosionom.

Med dette som utgangspunkt legger vi til grunn at kommunal praksis i forbindelse med tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp vil være påvirket av følgende faktorer: De statlige veiledende retningslinjene, kommunale normer for stønadssatser for økonomisk sosialhjelp, dvs. lokale politiske vedtak, (sosial)faglig kunnskap hos saksbehandler(e), faglige normer og verdier, individuell erfaring hos saksbehandler(ne) og individuelle normer og verdier hos saksbehandler(ne). Med andre ord kan ulikheter i praksis etter at de veiledende statlige retningslinjene ha vært virksomme i fire år, forstås på bakgrunn av faktorer knyttet til lokale forhold som politiske vedtak vedrørende normer for stønadssatser (kan gjenspeile variasjon i lokalt kostnadsnivå, lokale preferanser

o.a.), organisering, dvs. hvem som deltar i beslutninger som innebærer betydelig grad av skjønnsutøvelse, og normer og verdier knyttet til lokal kultur.

Vilkårsetting innebærer at det stilles krav i forbindelse med tildeling av økonomisk stønad, jfr. § 5-3 i Sosialtjenesteloven. Bruk av vilkår er forbundet med forutsetninger om at de skal bidra til målsettingen om å bli økonomisk selvhjulpne, evt. være et virkemiddel i en rehabiliteringsprosess. Spørsmål i forbindelse med rettssikkerhet vil være sentrale ved bruk av vilkår. I hvilken utstrekning kommunene bruker vilkår, varierer. Vi vil legge til grunn at lokal praksis i tilknytning til vilkårsetting langt på vei kan forstås ut fra de samme variablene som vi har vist til ovenfor i forbindelse med utmåling av økonomisk sosialhjelp. Det innebærer at vi vil fokusere på følgende forhold: Vedtak på kommunalt nivå om at en tilstreber å bruke vilkår for økonomisk stønad, vil være en sentral faktor. I tillegg vil lokal organisering spille en rolle, dvs. hvordan beslutningsprosessen er lagt opp; hvem som deltar, dvs. hvilken bakgrunn saksbehandlerne har, i hvilken grad en samarbeider med Aetat lokal osv.

2.2 Spørreundersøkelse

Formålet med spørreundersøkelsen er i grove trekk tredelt. For det første har vårt mål vært å kartlegge den kommunale praksis med hensyn til tildeling og utmåling av sosialstønad. Dernest har vi ønsket å studere den lokale bruken av skjønn ved tildeling og utmåling av den økonomiske stønaden. Til sist har målet med spørreundersøkelsen vært å kartlegge kommunenes bruk av vilkår i stønadssaker.

Til undersøkelsen ble det utarbeidet to ulike spørreskjema: Et til sosialledere med sosialfaglig ansvar i kommunene og et til saksbehandlere i den kommunale sosialtjenesten. Når det gjelder saksbehandlerne, har målgruppen vært sosialfaglige ansatte med ansvar for saksbehandling etter Sosialtjenestelovens kapittel fem.

De to skjemaene er delvis overlappende, noe som gjør det mulig å sammenligne svarene fra henholdsvis sosiallederne og saksbehandlerne. Spørsmålene som er benyttet, er ellers for en stor del standardiserte og strukturerte. Imidlertid har vi også i noen grad benyttet åpne spørsmål. Disse har vi analysert og vurdert i sammenheng med svarene fra de strukturerte spørsmålene. I analysen av datamaterialet fra spørreundersøkelsen har vi for øvrig i all hovedsak gjort bruk av enkle frekvenstabeller.

Vi har med denne spørreundersøkelsen ønsket å nå fram til samtlige ledere med sosialfaglig ansvar i alle norske kommuner. Dette inkluderer også alle ledere med sosialfaglig ansvar i de ulike bydelene i de større bykommunene. Tilsvarende har vi ønsket å nå fram til samtlige saksbehandlere med ansvar for

saksbehandling etter Sosialtjenestelovens kapittel fem. Her er det imidlertid et problem at det ikke foreligger noen samlet oversikt over hvor mange dette er og hvem disse er. Det var derfor ikke klart hvor mange skjemaer vi skulle sende ut, eller til hvem disse skjemaene skulle sendes. Siden vi ikke har tilstrekkelig kjennskap til populasjonen, har det heller ikke vært mulig å foreta et sannsynlighetsutvalg. I stedet valgte vi en løsning der sosiallederne i de ulike kommunene ble bedt om å videreformidle spørreskjemaet til alle de det måtte gjelde.

Innsamlingen av datamaterialet ble gjennomført i to omganger. Første runde ble gjennomført i perioden oktober/november 2005, og spørreskjemaene ble sendt ut via e-post. Til sammen sendte vi ut 470 gyldige e-poster til ledere med sosialfaglig ansvar. Hver av lederne ble bedt om å videreformidle et skjema til alle saksbehandlere i den aktuelle målgruppen ved deres kontor.

Etter flere runder med purring hadde vi fått tilbake svar fra 265 sosialledere. Dette ga oss en svarprosent på 55. Vi kjenner ikke til hvor mange spørreskjema som ble videreformidlet av sosiallederne. Det var derfor ikke mulig å beregne noen svarprosent for saksbehandlerne. Imidlertid hadde vi etter første runde registrert svar fra 516 saksbehandlere. Alt i alt innebar dette at responsen, både blant lederne og blant saksbehandlerne, var noe lavere enn vi ønsket.

Mye av forklaringene på den relativt lave svarprosenten synes å ligge i uforutsette vanskeligheter som oppsto i forbindelse med bruk av e-post. For det første viste det seg vanskelig å få tak i gyldig e-postadresse til enkelte av sosiallederne. For disse søkte vi å formidle spørreskjemaet via kommunenes postmottak. Det er uklart i hvilken grad dette førte fram. Dernest viste det seg at en del kommuner opererer med såkalte "sikre soner" rundt sin sosialtjeneste, noe som innebar at sosiallederne i disse kommunene ikke fikk hentet fram spørreskjemaet. Dette gjaldt særlig i bydelene i Oslo, men også i flere av de andre kommunene. Til sist indikerer tilbakemeldinger vi har fått fra kommuner rundt om i landet, at enkelte respondenter har vært mindre kjent med bruk av elektronisk verktøy, enn det vi la til grunn når vi valgte å gjennomføre undersøkelsen via e-post.

Det ble derfor besluttet å gjennomføre en supplerende postal undersøkelse, og en ny runde med spørreskjemaer ble sendt i posten i februar 2006. Skjemaet ble sendt til samtlige kommuner som ikke hadde returnert svar via e-post. Igjen ble lederne bedt om å videreformidle spørreskjemaet til aktuelle saksbehandlere.

Etter den postale runden hadde vi mottatt 339 svar fra sosialledere og 688 svar fra saksbehandlere. For sosiallederne utgjør dette en svarprosent på 72. Vi mangler svar fra sosialledere i 124 kommuner. Dette betyr at de svar vi har mottatt fra sosiallederne, representerer 308 kommuner, eller vel 72 % av alle kommuner i Norge. Når det gjelder saksbehandlerne, er det ikke mulig å beregne en

svarprosent for disse, men antall mottatte svar vurderes som tilstrekkelige til vårt formål, forutsatt at frafallet ikke er systematisk.

2.3 Registerundersøkelse

I kapittel 7 analyserer vi den statistiske utviklingen i kommunale sosialhjelpsatser og faktiske sosialhjelpsutbetalinger. Vi benytter registerdata fra Statistisk Sentralbyrås FD-trygd-database. Denne inneholder informasjon på individnivå, blant annet om utbetalt sosialhjelp, andre inntekter, sysselsetting og demografiske variabler. Alle personer er også registrert med bostedsskommune, og dermed kan vi også knytte kommunevariabler fra andre datakilder i SSB til analysene. Datasettene vi har hentet fra registeret, omfatter alle personer som har mottatt sosialhjelp i løpet av perioden 1992 til 2004. Enkelte variabler er ikke oppdatert for alle år, så det er ikke alle årganger som inngår i alle analysene.

På bakgrunn av sosialhjelpsutbetalingene på individnivå beregner vi kommunespesifikke forventede utbetalinger pr år for en typisk mottaker. Disse utbetalingene er dermed kontrollert for relevante individuelle kjennetegn, for eksempel øvrig inntekt, varighet på sosialhjelp og antall barn. Videre i kapitlet ser vi på hvorvidt det ved tidspunktet for rundskrivet, og i tiden etter, har skjedd en tilnærming av det kommunale satsnivået til den statlige veiledende satsen, og evt. om de faktiske sosialhjelpsutbetalingene har fulgt samme tendens. Datasett og metode er nærmere beskrevet i kapittel 7.

De kommunespesifikke forventede sosialhjelpsbeløpene tar vi med videre til kapittel 8 hvor vi analyserer hvordan nivået på sosialhjelpen påvirker mottakernes sannsynlighet for å skaffe seg arbeid og sannsynligheten for å skifte bostedskommune. Vi benytter binomiske logitmodeller i disse analysene, og disse er nærmere spesifisert i kapittel 8.

Tilsvarende har vi benyttet datamaterialet fra spørreundersøkelsene blant sosialhjelpslederne og analysert hvordan bruk av vilkår, differensierte satser og motivasjonsstønad påvirker sannsynlighetene for henholdsvis jobb og flytting. Analysene av vilkårsbruk ble gjort separat fra analysene av stønadsnivået siden de førstnevnte dataene var mindre omfattende og ville ha begrenset de andre analysene betydelig.

Vi fokuserer i all hovedsak på langtidsytelser og langtidsmottakere av sosialhjelp. Dahl m.fl. (2006) definerer langtidsmottakere som personer som har mottatt sosialhjelp minst 6 måneder sammenhengende. Samtidig viser vi i avsnitt 4.5 at kommunenes skille mellom langtids- og korttidsmottakere vanligvis settes ved tre måneder når saksbehandlerne vurderer om en person skal ha langtids- eller korttidssats. Disse grensene kombineres også ofte med en kjønnsvurdering av hvor lenge man tror personen vil ha behov for sosialhjelp. I analy-

sene i kapittel 8, hvor vi ser på sosialhjelpsmottakernes atferd, benytter vi oss av den strengeste definisjonen av langtidsmottakere, seks måneder, slik at vi studerer en mest mulig homogen gruppe av mottakere. Etter seks måneder vet vi at de aller fleste vil motta langtidsytelser, og at de har vist at de har problemer med å finne andre kilder til livsopphold. I analysene av kommunenes sosialhjelpsutbetalinger sensurerer vi datamaterialet ved å utelukke alle med mindre enn 3 måneder sammenhengende sosialhjelp. Dette involverer dermed også utbetalingene til personer som mottar sosialhjelp mindre enn 6 måneder, noe som bidrar til å gi flere observasjoner, også i små kommuner med et lavt antall sosialhjelpsmottakere. Vi kontrollerer imidlertid for antall måneder mottatt sosialhjelp i disse analysene, og de predikerte kommunale utbetalingene per mottaker er basert på kjennetegn ved en typisk langtidsmottaker.

2.4 Caseundersøkelse

Med bakgrunn i spørreundersøkelsen har vi plukket ut et utvalg av casekommuner som har vært gjenstand for en mer inngående kvalitativ undersøkelse. Fordelen med et slikt to-trinnsystem er at vi har hatt mulighet til å plukke ut casekommuner som har spesielle kjennetegn i forhold til det vi er ute etter å studere. I henhold til Tabell 2.2 har vi valgt ut kommuner som avviker/ikke avviker fra de statlige normene for sosialhjelp, og kommuner som aktivt benytter/ikke benytter vilkår for utbetaling av sosialhjelp. Formålet har således vært å søke etter forklaringer på forskjellene i forhold til avvik fra statlige normsatser og i forhold til bruk av vilkår.

Tabell 2.2. Kriterier for valg av kommuner til Caseundersøkelsen.¹

	Avviker negativt fra statlige normsatser	Avviker ikke fra statlige normsatser	Avviker positivt fra statlige normsatser
Bruk av vilkår	A (32 000) B (15 000)	E (33 000) F (8 000)	I (15 000)
Ikke bruk av vilkår	D (4 000)	G (14 000) H (63 000)	K (5 000) L (2 000)

I utgangspunktet hadde vi lagt opp til to kommuner i hver gruppe (jf. Tabell 2.2). To av de utvalgte kommunene kunne ikke ta imot besøk pga. sykemelding og mangel på tid og kapasitet. Det var vanskelig å få erstattet disse kommunene

¹ Kommunene som er valgt ut til casestudiene anonymisert og betegnet som kommune A, B, C osv. Innbyggertall avrundet til nærmeste hele tusen er angitt i parentes.

med andre kommuner på relativt kort varsel. Det er således 10 kommuner som inngår i caseundersøkelsene.

Som grunnlag for inndelingen i Tabell 2.2 er det tatt utgangspunkt i satsene for enslige. I kommuner som ligger over satsen for enslige, kan klienter også havne under den statlige normen i gitte situasjoner avhengig av den enkeltes familiesituasjon. Situasjonen kan i enkelte tilfeller være motsatt for kommuner som ligger under den statlige normen. Det er imidlertid en stor andel av søknadsmottakerne på sosialkontorene som er enslige.

Intervjuundersøkelsen har omfattet sosialeder, eventuelle mellomledere/fagledere og 2-4 saksbehandlere. Antallet som har vært intervjuet i hver kommune, har variert fra kommune til kommune. I alt er det foretatt 44 intervjuer i 10 kommuner. Av disse var 31 ansatte i sosialtjenesten og 13 var sosialhjelpsmottagere. Når det gjelder klientene, er det viktig å være oppmerksom på at disse er plukket ut av sosialkontoret. Det var en del sosialkontor som rapporterte at det var vanskelig å få klienter til å stille til intervju. Det er således grunn til å anta at vi har intervjuet klienter som er mer positive og samarbeidsvillige enn det som kanskje er vanlig. Dette er noe man må ta hensyn til når man skal analysere klientenes synspunkter.

For å få et nærmere inntrykk av eventuelle forskjeller med tanke på hvordan like saker behandles innen og mellom kommuner, har vi også valgt å gjennomføre en såkalt vignettundersøkelse på tilsvarende måte som Terum (2003). Det innebærer at vi har konstruert et par tenkte sosialhjelpssaker som vi har presentert for saksbehandlerne på de utvalgte sosialkontorene. Formålet med dette har vært å få bedre forståelse for vurdering og betraktninger som legges til grunn for saksbehandlingen. Variasjon i praksis sammenholdt med variasjon i begrunnelser kan gi innsikt i hvorfor avgjørelsene blir som de blir, og bidra til økt kunnskap om saksbehandlingsprosessen.

2.5 Begrepsavklaring

Vi vil her kommentere en del begreper som benyttes i rapporten. Innledningsvis kan vi si at de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.

Livsopphold er ikke et entydig begrep. Det er ikke nærmere presisert i loven hvilke utgifter som omfattes av begrepet. Loven gir heller ingen veiledning om nivået på den økonomiske hjelpen som gis, men det er forutsatt at alle skal sikres et forsvarlig livsopphold. Flere hensyn må balanseres ved vurdering av søknader om økonomisk stønad til livsopphold: For det første hensynet til at stønad skal utmåles etter en konkret vurdering av den enkeltes faktiske behov,

for det andre hensynet til likebehandling i den forstand at grunnlaget for vurderingen bør være det samme uavhengig av hvor i landet søknaden behandles, slik at tilfeldige forskjeller i stønadsnivået unngås, for det tredje skal sosialtjenesten bidra til at den enkelte blir uavhengig av økonomisk stønad.

De fleste kommuner har utarbeidet egne **satser** eller **normer** for stønadsnivået. Med hjemmel i § 5-1 tredje ledd ga Sosial- og helsedepartementet 13. februar 2001 **veiledende retningslinjer** (også omtalt som statlige veiledende normer) for utmåling av stønad til livsopphold. Både **statlige og kommunale retningslinjer** (eller normer) er likevel kun veiledende, og et hjelpemiddel for det konkrete skjønnet ved vurderingen av hva den enkelte trenger for å få dekket sine nødvendige behov. Ved utmåling av økonomisk stønad etter Sosialtjenesteloven er kommunen heller ikke bundet av andre etaters (for eksempel trygdeetatens eller namsmyndighetenes) satser.

Det snakkes gjerne om **kjerneområdet i livsoppholdsbegrepet**. I dette ligger utgifter som sosialtjenesten har plikt til å ta med i utgiftsgrunnlaget ved vurdering av stønadsbehov og ved utmåling av stønad. Kjerneområdet omfatter de helt grunnleggende behov, som mat, klær, bolig og oppvarming, og tar også hensyn til andre sider av dagliglivet, som fritid og sosiale behov. Det tas dessuten særlig hensyn til barns behov. **Spesielle utgifter** er utgifter som, avhengig av den konkrete situasjon, kan være en del av livsoppholdet. Dersom utgiften ikke anses å være nødvendig for søkerens livsopphold, må sosialtjenesten vurdere om det skal ytes stønad etter § 5-2.

De fleste kommuner operer med **langtids- og korttidsytelser**. Bakgrunnen for dette er at stønadsbehovet ikke vil være det samme for en som trenger økonomisk stønad i en kort periode, som for en som er avhengig av sosialhjelp over lang tid. Ved korttidsytelser kan det legges til grunn at stønaden kun dekker helt nødvendige løpende utgifter. Er vedkommende avhengig av sosialhjelp over lengre tid, vil behovet for hjelp til klær, terminvise utgifter, innkjøp av innbo mv. være større. Det må da også tas hensyn til slitasje og eventuelt behov for fornyelse. Det ingen klare grenser for hvor lenge en sosialhjelpsmotager kan gå på korttidssats. Dette kan variere fra noen uker og opp til tre måneder.

Nødhjelpssats er en sats som benyttes dersom situasjonen er akutt, og det samtidig er grunn til å tro at søkeren om kort tid vil få midler til å forsørge seg selv. Dette innebærer stønaden begrenses til et minimum. Det vil si at det gis stønad til livsnødvendigheter som mat og helt nødvendige artikler til personlig bruk, og til regninger som må betales for å hindre avstengning av nødvendige tjenester som strøm eller lignende. Nødhjelpssats kan i en del kommuner være identisk med korttidssats.

Sosialtjenesten kan med hjemmel i § 5-3 stille en rekke **vilkår** for stønad, så lenge vilkårene har nær sammenheng med vedtaket, og ikke urimelig begren-

ser stønadsmottakerens handle eller valgfrihet, samt ikke er i strid med andre lovbestemmelser. Sosialtjenesten skal arbeide for at den enkelte stønadsmottaker så langt som mulig skal bli i stand til å sørge for seg selv. Herunder skal den søke å motivere den enkelte til å mestre, endre eller komme ut av en vanskelig livssituasjon. I dette arbeidet er det nødvendig å stille vilkår om at stønadsmottakeren selv bidrar for å bedre sin livssituasjon. I retningslinjene understrekes det imidlertid at bruk av vilkår ikke bare er et uttrykk for, eller nødvendig på grunn av, manglende vilje hos klienten til å gjøre noe med sin situasjon. Det er ofte i klientens interesse at vilkårsformen benyttes, og av hensyn til klientens rettssikkerhet vil det være riktig å sette vilkår selv om klienten samarbeider og er villig til å oppfylle dem.

3 NORMER OG PRAKSIS VED FASTSETTING AV SOSIALHJELPSSATSER

3.1 Innledning

I Rundskriv (I-13/2001) er det gitt statlige veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold med tanke på å samordne satsene for økonomisk sosialhjelp i kommunene. Bakgrunnen var i følge rundskrivet at praksisen i utmålingen av økonomisk sosialhjelp varierte både mellom kommunene og innenfor kommunene, noe som ikke kunne begrunnes med ulike behov hos stønadsmottakerne. Et sentralt spørsmål i denne evalueringen er derfor om innføringen av statlige normgivende satser har bidratt til en mer ensartet praksis mellom kommunene. Dette spørsmålet blir besvart i kapittel 7.

I dette kapitlet skal vi nærme oss problemstillingen ved å ta for oss følgende to spørsmål:

- Hvorfor satsene varierer.
- Hvorvidt satsene er en god indikator på hva som faktisk utbetales.

Det kan være flere årsaker til at satsene varierer. De mest åpenbare forklaringene er at utgiftsbehovene varierer. De utgiftene som varierer mest, er imidlertid boutgifter, noe som vanligvis holdes utenfor livsoppholdssatsen. En annen forklaring er at man i kommunen, enten på politisk eller administrativt nivå, har valgt ulike stønadssatser ut fra ulike motiv. Dette kan for eksempel være kommunens generelle økonomi, ønske om å ikke tiltrekke seg sosialklienter til kommunen eller ut fra en tanke om å motivere klientene til å finne en annen inntektskilde. En tredje forklaring, som vi skal komme nærmere inn på her, er utformingen av satsene. Dette fordi det varierer mellom kommunene hvilke utgiftskomponenter som omfattes av satsene. Utmålingen av sosialhjelpen vil også ta hensyn til klientenes inntektsgrunnlag. Hva som regnes som inntekt, kan imidlertid variere, og det er rimelig å anta at dette også kan påvirke satsene. Dersom for eksempel barnetrygden ikke regnes som en inntekt, er det rimelig å anta at dette i det minste vil påvirke tilleggssatsene for barn.

Det andre spørsmålet dreier seg om hvorvidt satsene er en god indikasjon på hva som faktisk utbetales i økonomisk sosialhjelp. Det kan være flere årsaker til at satsene er misvisende i forhold til hva som utbetales. For det første omfatter satsene vanligvis ikke alle utgiftskomponenter, og en praksis der man innvilger mye tilleggssøknader, vil naturlig nok bidra til at utbetalingen avviker fra satsene. Videre tillater skjønnsutøvelsen i sosialtjenesten at det ytes tillegg også

til de utgiftskomponentene som ligger inne i satsene. Et siste moment er at sosialtjenesten også opererer med differensierte satser til ulike formål, noe som også vil påvirke den faktiske utbetalingen.

I dette kapitlet tar vi først for oss sosialhjelpssatsene og hvordan disse varierer i forhold til statens veiledende satser (basert på rapportering i spørreundersøkelse). Dernest ser vi på ulike politiske og administrative faktorer som antas å påvirke eller forklare noe av variasjonen mellom satsene i kommunene. Videre ser vi på noe av den metodiske tenkingen som ligger bak utformingen av satsene i kommunene, dvs. hvorfor noen har lave og andre høyere satser. Til slutt i kapitlet ser vi på hvilken betydning statens veiledende satser har hatt på utformingen av de kommunale satsene.

3.2 Hvordan er nivået på sosialhjelpssatsene

Kommunene har utformet sosialhjelpssatsene på ulike måter og differensierer satsene etter ulike prinsipper. I tråd med statens retningslinjer opererer kommunene med differensierte satser etter familiestatus antall barn og deres alder.

Det er også vanlig å differensiere mellom korttids- og langtidssats der langtidssatsen normalt er høyere enn korttidssatsen. Videre skiller enkelte mellom høy og lav sats. I enkelte tilfeller finner vi også at kommuner opererer med kombinasjoner av kort-/langtidssats og høy/lav sats. Det kan enten være at man har en høy og lav korttidssats eller en høy og lav langtidssats. Som regel ser vi at korttidssatsen benyttes fast de første månedene eller mer skjønnsmessig i forhold til klienter man antar vil ha behov for sosialhjelp en kort periode. Tankegangen her er at klienten vil kunne dekke en del ikke-daglige utgifter med en fremtidig inntekt. Samtidig ligger det også en tanke om å stimulere klientene til å komme raskt over i annen inntekt. Langtidssatsen benyttes tilsvarende i forhold til klienter som forblir værende på sosialhjelp eller som man i utgangspunktet antar vil bli langtidsklienter.

Begrepet lav sats kan også overlappe med begrepet korttidssats, dvs. at begrepet lav sats og korttidssats benyttes om hverandre. Samtidig ser vi også at lav sats er uavhengig av varighet og heller benyttes overfor spesielle grupper (som for eksempel ungdom generelt eller hjemmeboende ungdom), som nødhjelp eller som en sats som benyttes når vilkår ikke oppfylles. Vi finner også eksempler på at enkelte kommuner ikke opererer med noen fast lav sats, men en lav sats som fastsettes etter individuell vurdering (behov). Formålet her er også dels å tilpasse utbetalingen til klientens behov og dels påvirke klientenes adferd.

De ulike måtene å utforme satsene på tilsier at det kan være vanskelig å sammenligne satsene direkte. Det mest nærliggende vil imidlertid være å sammenligne langtidssatser. Dette fordi langtidssatsene i størst grad ser ut til å være

basert på faste kommunale normer, i motsetning til korttidssatsene/lav sats som i større grad også baserer seg på skjønsmessige vurderinger av faktisk utgiftsbehov eller behov for å påvirke adferd.

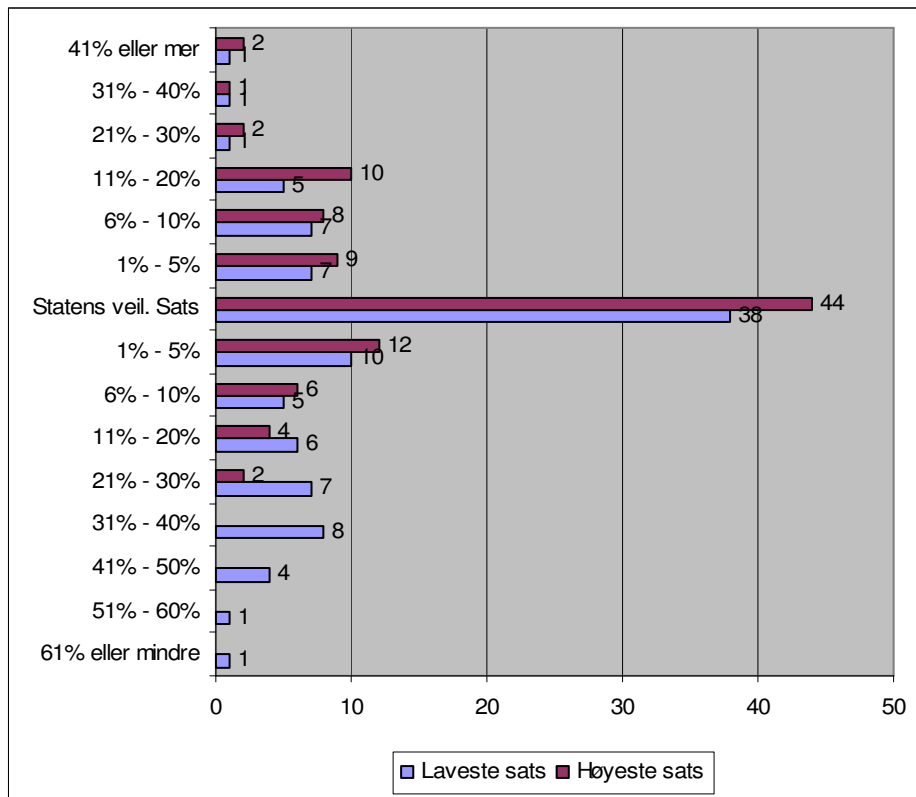
Tabell 3-1 Statens veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold etter Sosialtjenesteloven. Satser pr. måned gjeldende fra 01.01.2006. Satser gjeldende for perioden 01.01.2004-31.12.2005 i parentes.

Enslige	kr 4.270	(kr 4 140)
Ektepar/samboere	kr 7.100	(kr 6 880)
Person i bofellesskap	kr 3.550	(kr 3 440)
Barn 0-5 år	kr 1.630	(kr 1 580)
Barn 6-10 år	kr 2.160	(kr 2 090)
Barn 11-17 år	kr 2.720	(kr 2 640)

Formålet med dette avsnittet er å sammenligne de kommunale satsene med statens veiledende satser. Dagens nivå på de statlige normene går fram av Tabell 3-1. I spørreundersøkelsen fremgår det at kommunenes gjennomsnittssats for enslige tilsvareer omtrent statens veiledende satser. I figurene nedenfor har vi skilt mellom lav og høy sats. Her fremgår det at snittet for lav sats er på 3850 og for høy sats på 4200. Dette samsvarer også med SSB sin undersøkelse der det fremgår at gjennomsnittet for enslige i 2004 var på 4200 kroner.

Figur 3.1 viser hvordan satsene i kommunene varierer rundt statens veiledende satser for enslige med egen husholdning samt i forhold til laveste og høyeste sats. Laveste sats vil her enten være knyttet til varighetsavgrenset eller adferdsbestemt norm. Høyeste sats må regnes som en ordinær sats for personer som har en lengre periode med sosialhjelp.

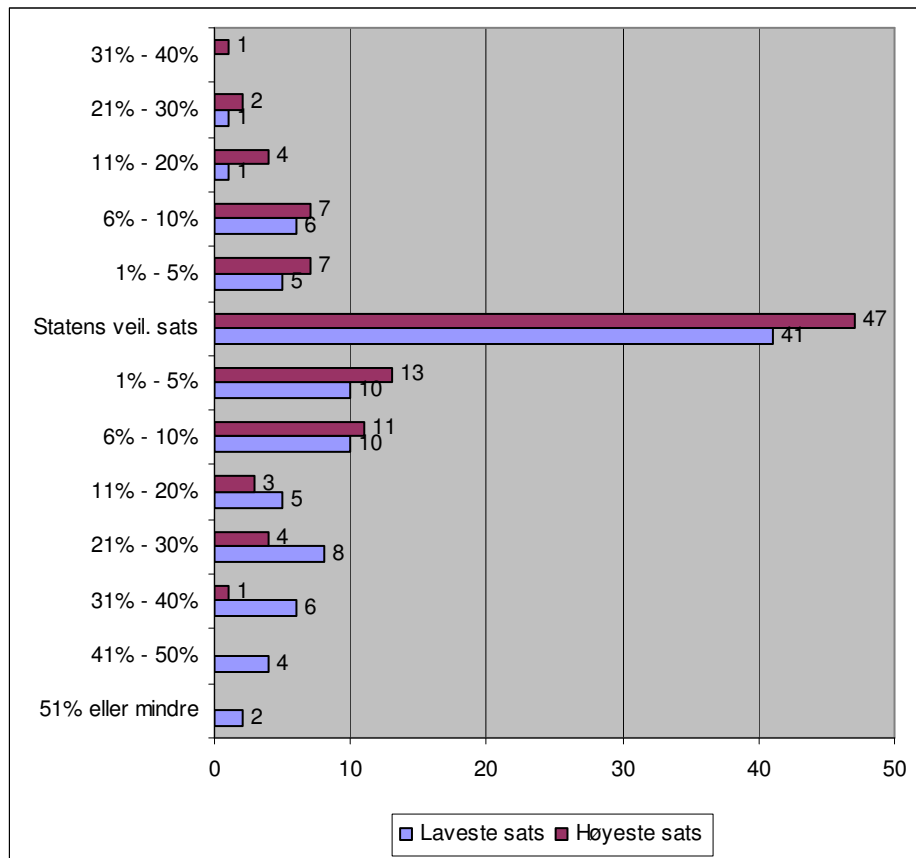
Variasjonen mellom kommunene er relativt stor. Når det gjelder høy sats, er det i underkant av halvparten som har lagt seg på statens veiledende satser. Videre er det 32 % som oppgir å ligge over statens veiledende, mens 24 % av kommunene ligger under. I alt er det 15 % av kommunene som oppgir å ha satser som ligger 10 % eller mer over statens veiledende satser. På den andre siden er det 6 % av kommunene som oppgir å ha satser som er 10 % eller mindre enn statens veiledende satser.



Figur 3.1 Høyeste og laveste kommunale sats for enslige med eget hushold, langtidsytelser. Prosent. Gjennomsnitt laveste sats = 3856 (N=317), gjennomsnitt høyeste sats = 4227 (N=315)

Dersom vi tar utgangspunkt i laveste sats, dvs. den laveste satsen man kan risikere å få, ser vi at satsene varierer langt mer mellom kommunene.² I alt er det i underkant av ca. 40 % som befinner seg på nivå med statens veiledende satser, i overkant av 40 % som befinner seg under statens veiledende og omtrent 20 % befinner seg over. Videre ser vi at det er relativt mange kommuner som befinner seg et godt stykke under de statlige satsene. Omtrent 1/4 ligger 10 % eller mer lavere enn statens veiledende satser. Dette reflekterer også at kommunene varierer i forhold til den mer adferdsregulerende satsen (lav sats) enn den satsen som primært skal ivareta et forsvarlig livsopphold (høy sats). På den ene siden er det mange kommuner som ikke har et slikt skille, mens i andre kommuner ser vi at det er forholdsvis store forskjeller mellom høy og lav sats.

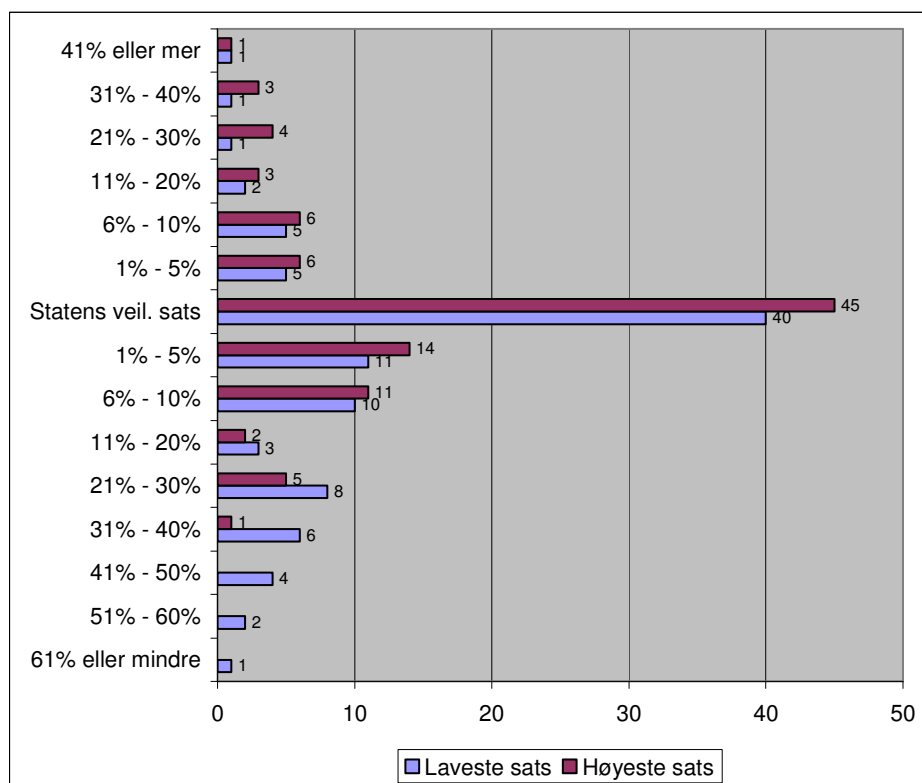
² For de kommunene som ikke har oppgitt korttidssats, har vi her tatt utgangspunkt i langtidsatsen.



Figur 3.2 Høyeste og laveste kommunale sats for ektepar, langtidsytelser. Prosent.
Gjennomsnitt laveste sats = 6278 (N=321), gjennomsnitt høyeste sats = 6797 (N=318)

Vi ser det samme mønstret i forhold til satsene for ektepar, jf. Figur 3.2. Også her ser vi at omtrent halvparten av kommunene har en langtidsats som tilsvarende statens veiledende satser. Her er det imidlertid omtrent 20 % som ligger over, mens 30 % ligger under statens veiledende. Med andre ord ser vi at tyngdepunktet ligger under og ikke over statens veiledende satser slik som for enslige. I utgangspunktet kan dette tyde på at kommunene antar større stordriftsfordeler i husholdningen enn det man har gjort i statens veiledende satser. Her må vi imidlertid ta visse forbehold om feil i datagrunnlaget. Dette gjelder først og fremst for ektepar der det antakeligvis er enkelte kommuner som har rapportert satsen for én person (i ektepar) og ikke for begge personene. Med andre ord kan det være at tyngdepunktet ligger høyere for ektepar enn det som fremgår av figuren.

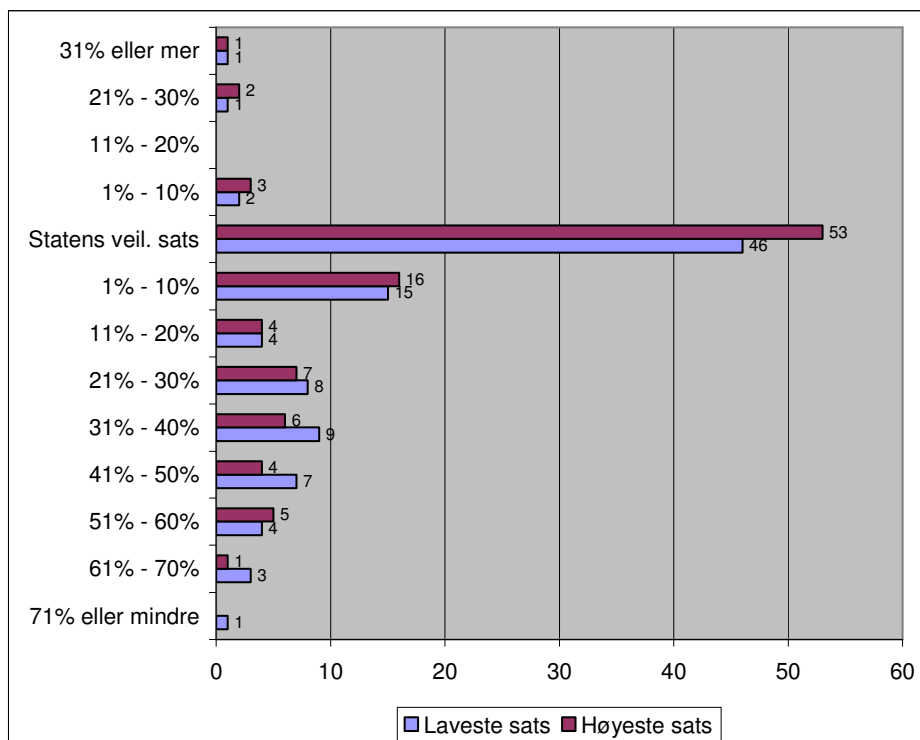
Vi kan likevel ikke utelukke at kommunene har tatt utgangspunkt i større stor-driftsfordeler enn det som legges opp til i statens veiledende retningslinjer. Et forhold som underbygger dette, er at vi finner det samme mønstret for samboende som for ektepar, jf. Figur 3.3. I spørreskjemaet ble det for samboende samtidig differensiert i forhold til om satsen gjaldt en eller begge parter. Uavhengig av hvilken fordeling vi ser på, finner vi at tyngdepunktet ligger lavere enn statens veiledende satser.



Figur 3.3 Høyeste og laveste kommunale sats for samboere (en part), langtidsytelser. Prosent. Gjennomsnitt = 3164,60 (Laveste sats, N=307), gjennomsnitt = 3420,87 (Høyeste sats, N=303)

Satsene for barnetillegg varierer også en god del mellom kommunene, jf. Figur 3.4. Gjennomgående ser vi at de kommunene som avviker fra statens veiledende, ligger under og ikke over statens veiledende satser. Noe av forklaringen på dette kan være at de kommunene som holder barnetrygden utenfor inntektsgrunnlaget, har lavere satser for barn. Alternativt kan forklaringen være at de som tar hensyn til barnetrygden i inntektsberegningen, har oppgitt barnesatser

der barnetrygden allerede er trukket fra. Dette kommer vi nærmere inn på nedenfor.



Figur 3.4 Tilleggssats for ett barn (0 – 5 år), langtidsytelser. Prosent. Gjennomsnitt = 1345,53 (Laveste sats, N=309), gjennomsnitt = 1421,74 (Høyeste sats, N=306)

3.3 Faktorer som påvirker sosialhjelpssatsene

Formålet med innføringen av statens veiledende satser var å redusere forskjeller i praksisen som ikke kunne knyttes til ulike behov. Over har vi likevel sett at satsene varierer en god del mellom kommunene. Det kan være flere forklaringer på dette. I denne sammenheng er vi imidlertid mest opptatt av de forholdene som har å gjøre med hvordan satsene og stønadene er utformet samt andre politisk-administrative forhold. Den kanskje mest åpenbare forklaringen er at utgiftskomponentene som regnes inn i satsene, varierer mellom kommunene eller sosialkontorene. En annen forklaring kan være at kommunene i varierende grad tar hensyn til ulike typer inntekter. Det er for eksempel rimelig å anta at en kommune som holder barnetrygden utenfor inntektsgrunnlaget, har lavere satser for barn enn en kommune som regner barnetrygden som inntekt. En tredje fak-

tor kan være at kommuner som har en form for motivasjonsstønad, opererer med lavere satser med tanke på å differensiere mellom de mer aktive og de mer passive klientene. Et fjerde forhold kan være praksisen kommunene har i forhold til å prisjustere satsene. Det er her rimelig å anta at de som har en automatisk årlig prisjustering, opererer med høyere satser enn de som ikke har en slik automatisk oppjustering. Alle disse forholdene kan knyttes til den administrative praksisen ved de enkelte kontorene. Samtidig kan de også være politisk bestemt og reflektere den politiske sammensetningen i kommunen. Vi har her sett nærmere på betydningen disse faktorene har for nivået på satsene.

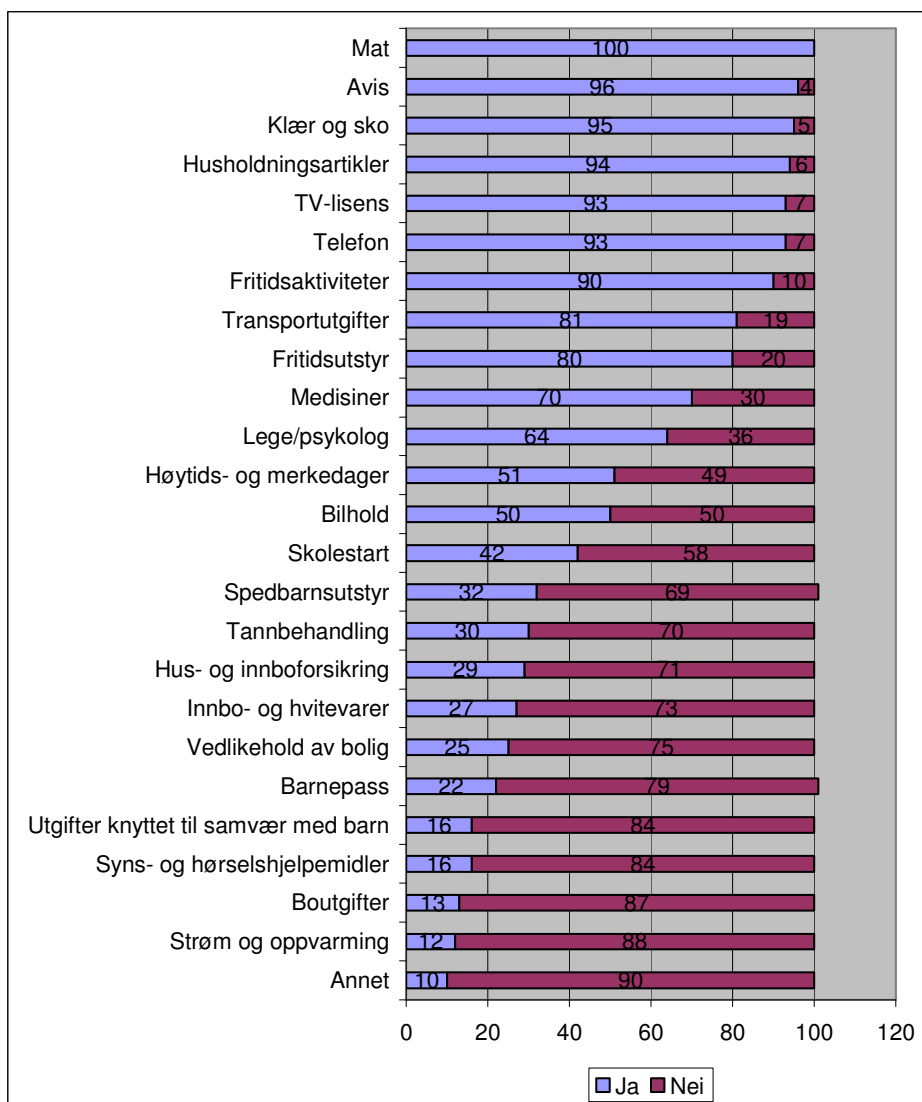
De statlige veiledende retningslinjene er ment å dekke utgifter til det løpende daglige livsoppholdet: mat og drikke, klær og sko, husholdningsartikler, TV-lisens, avis og telefon, fritidsaktiviteter, fritidsutstyr til barn og reiseutgifter. Figur 3.5 viser til sammenligning hva kommunene samlet sett inkluderer i satsene. Gjennomgående ser vi at det langt på vei sammenfaller med de komponentene som inngår i statens veiledende satser. Samtidig ser vi at det er en viss andel som ikke inkluderer utgifter til fritidsutstyr og transport. Av de øvrige utgiftskomponentene som ikke inngår i statens veiledende satser, er mønstret mindre entydig. For eksempel er det halvparten av kommunene som oppgir at utgifter til bilhold inngår, mens den andre halvparten oppgir at dette ikke er inkludert. Nederst i figuren ser vi også at det er svært få kommuner som inkludere bolig og strøm i satsene.

Spørsmålet her er imidlertid hvorvidt utgiftskomponentene påvirker nivået på satsene. Ikke overraskende viser det seg å være en klar sammenheng her: Jo flere utgiftskomponenter som inngår, desto høyere er også satsene. Dette finner vi både i forhold til satsene for enslige, samboende og ektepar. Det betyr samtidig at de som har lave satser, i større grad vurderer flere utgiftskomponenter skjønnsmessig og individuelt i hver enkelt sak. Det er flere av kommentarene i spørreundersøkelsen som nettopp påpeker dette:

"I og med at [kommune] har lave satser, blir det gitt en del tilleggsytelser til både klær, lege, medisiner, transportutgifter m.m."

Et par av kommunene kommenterer også i spørreskjemaet at de som følge av å ikke ha justert satsene siden begynnelsen av 1990-tallet, gir en del tilleggsytelser ut over det som inngår i satsen:

"Har ikke justert satsen siden 1992. Det forårsaker at vi gir ofte mye mer enn normen og må lage flere vedtak. Med andre ord individuell og også ulik behandling."



Figur 3.5 Inkluderte utgiftsposter ved beregning av ordinære/langtids stønadssatser. Prosentvis svarfordeling blant sosialledere (N=251)

Med andre ord ser det ut til at manglende oppjustering av satsene kompenseres med å gi tilleggssytelser. I kommentarene fremgår det imidlertid at det ikke utelukkende dreier seg om å gi tillegg til komponenter som ligger utenfor satsene, men også at man gir tillegg til de komponentene som inngår i satsene. Det betyr at den faktiske stønaden ikke bare påvirkes av hvilke komponenter som er innberegnet, men også av praksisen med å gi tilleggssytelser til komponenter som ligger i satsen.

Siden vi finner en sammenheng mellom antall komponenter som inngår i satsene og nivået på satsene, er det rimelig å forvente at endringene i satsene også påvirkes av eventuelle endringer i hvilke utgiftskomponenter som inngår.

Tabell 3-2. Andel kommuner som følger de statlige retningslinjene, men som avviker i forhold til anbefalte komponenter som inngår i satsene, 2001-2005.³

	2001	2002	2003	2005
Kommuner som følger statens veiledende satser for enslige med eget hushold (2001-2003 i absolutte tall, 2005 i prosent)	150	231	246	44,0
Kommuner som følger statens retningslinjer mht. hvilke utgiftsposter som skal inkluderes i stønadssatsene	4,7	6,1	2,0	
Andel kommuner som ikke inkluderer utgifter som er inkludert i de statlige satsene				
Dagligvarer (mat, drikke, andre dagligvarer)	0,0	0,4	2,4	
Mat				0,0
Husholdningsartikler				6,0
Klær og sko	4,0	3,9	4,9	5,0
Arbeidsreiser (transportutgifter)	38,0	37,2	38,6	19,0
Telefonabonnement, avisabonnement, TV-lisens	2,7	3,5	5,3	
Telefonabonnement				7,0
Avisabonnement				4,0
TV-lisens				7,0
Fritidsaktiviteter	4,0	3,0	6,1	10,0
Andel kommuner som inkluderer utgifter som holdes utenfor i de statlige satsene				
Møbler og innbo (ikke etableringsutgifter)	56,0	54,5	53,7	27,0
Egenandel - lege og medisiner	74,0	80,1	75,6	
Egenandel - lege/psykolog				64,0
Egenandel – medisiner				70,0
Konserverende tannpleie	44,0	52,8	50,8	30,0
Boutgifter - strøm, forsikring, kommunale utgifter	4,0	3,5	6,1	
Boutgifter - strøm og oppvarming				12,0
Boutgifter - hus- og innboforsikring				29,0
Boutgifter – husleie	1,3	2,6	5,3	13,0

I Tabell 3-2 har vi sammenlignet hvilke komponenter som innberegnes i satsene i vår undersøkelse med en undersøkelse gjennomført av SSB i perioden 2001-2003. Fordi de to undersøkelsene opererer med ulike kategorier er det imidlertid bare enkelte av utgiftskomponentene som kan sammenlignes. Det synes heller

³ Tallene for 2001, 2002 og 2003 er hentet fra SSB. SSB opererer med absolutte tall for årene 2001, 2002 og 2003. Tallene for 2005 er angitt i prosent.

ikke å være noe entydig mønster her. Tabellen viser bl.a. at andelen kommuner som holder klær og sko utenfor satsene er omtrent den samme i 2005 som i 2003. Videre ser vi at det er en mindre andel i vår undersøkelse som holder transportutgifter utenom enn det var i undersøkelsene til SSB. Derimot kan det se ut som at en noe større andel av kommunene i vår undersøkelse holder utgifter til telefon, avis og TV-lisens utenfor satsene enn det SSB fant. Det samme gjelder også fritidsaktiviteter. Sammenligningen over tid blir imidlertid usikker siden kategoriene ikke er identiske.

Vi kan imidlertid også måle endringer i utgiftskomponentene over tid ved hjelp av spørreundersøkelsen. Her ba vi sosiallederne om å oppgi hvorvidt kommunene hadde endret retningslinjene med hensyn til hvilke utgiftsposter som inkluderes i de kommunale satsene. Omtrent ¼ av sosiallederne svarte at retningslinjene var endret, og endringene hadde hovedsakelig skjedd i perioden 2001 til 2004. I kommentarene fra sosiallederne fremgår det at endringene dels har vært en tilpasning til statens veiledende satser og dels et resultat av lokale og rutinemessige endringer. Av de 45 kommunene som svarte på hvilke utgiftskomponenter de hadde før og etter endringene, finner vi at 60% oppgir å ha færre komponenter inkludert i satsene nå, mens 30% oppgir å ha flere komponenter inkludert. I 10% av kommunene er antall komponenter uendret, noe som må tolkes i retning av at de både har lagt inn og tatt ut komponenter.

Et relevant spørsmål i denne sammenhengen er hvilken betydning endringene i komponentene har på satsene. Effekten av at flere kommuner har tatt ut utgiftskomponenter fra satsene enn det er kommuner som har lagt inn nye, vil sannsynligvis bidra til å redusere nivået på satsene.⁴ En slik tilpasning kan imidlertid foregå på flere måter og nødvendigvis ikke i form av en direkte nedjustering av satsene. En alternativ måte er at sosialkontoret tilpasser satsene over tid og i form av at man er mer tilbakeholden med å oppjustere satsene. Motsatt kan det også være at endring av komponentene skjer som en tilpasning i forhold til satser som ikke er justert i forhold til det faktiske kostnadsnivået. Kommentarene fra enkelte av de kommunene som har redusert satsene tyder nettopp på dette:

”Retningslinjene eller praksis [med hvilke komponenter som inngår] har endret seg gradvis pga manglende justering av livsoppholdsnormen.”

⁴ Når vi sammenstiller spørsmålet om endring av satsene og endring av utgiftskomponentene, finner vi også at de som har redusert antall komponenter, i større grad oppgir at satsene er redusert, mens de som oppgir å ha økt antall komponenter i større grad oppgir at satsene har økt. Datagrunnlaget her er imidlertid lite (N=45) og vi skal derfor være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner.

”[Har hatt en] gradvis endring [av komponentene] p.g.a mangel på justering av faste satser”

Det at flere kommuner har endret retningslinjene i forhold til hvilke komponenter som inngår i satsene vil ikke bare kunne påvirke satsene, men også den faktiske utbetalingen av økonomisk sosialhjelp. Dette fordi de utgiftskomponentene som trekkes ut av satsene, da vil bli behandlet etter særskilt søknad. Blant kommunene som har redusert antall komponenter i satsene, fremgår også dette i kommentarene fra spørreskjemaet:

”Endringene [i komponentene] har medført at det ytes tilleggsytelser i stor grad”

”Foretok endringer i 2000. Det er derfor lettere å søke tilleggsytelse nå enn tidligere.”

Som det fremgår av kommentarene, kan det se ut som at komponenter som trekkes ut av satsene, likevel betraktes som relevante utgifter og ytes støtte til på grunnlag av særskilte søknader. Gitt at satsen holdes på samme nivå, og det i tillegg vil være mulig å søke om ekstra til utgifter som tidligere lå inne i satsene, vil dette kunne bidra til at de faktiske utbetalingene øker. Samtidig kan det også tenkes at det å trekke komponenter ut fra satsene, er uttrykk for at sosialkontoret ikke lengre anser utgiften som aktuell for å dekke klientenes livsopphold (for eksempel utgifter til samvær med barn). Det at man trekker komponenter ut fra satsene, gir således et grunnlag for mer skjønnsmessige vurderinger og dermed også større variasjoner i den faktiske utbetalingen. Det at man trekker ut komponenter fra satsene kan således tenkes å gi to effekter. For det første at satsene reduseres eller øker mindre enn i andre kommuner. For det andre kan det bidra til å skape større forskjeller i de faktiske utbetalingene som en følge av at de uttrukne utgiftskomponentene vil være gjenstand for ulik skjønnsmessig praksis fra kommune til kommune.

Tabell 3-3 Utgiftskomponenter som inngår før og etter endring av retningslinjene. Andel av kommunene som oppgir å ha endret retningslinjene i forhold til hvilke komponenter som inngår i satsene (N=45)

	Før endring av retningslinjer	Etter endring av retningslinjer	Prosentpoeng differanse
Fritidsutstyr	62,2	75,6	13,3
Telefon	80,0	91,1	11,1
Klær og sko	82,2	91,1	8,9
TV-lisens	77,8	86,7	8,9
Avis	86,7	95,6	8,9
Husholdningsartikler	93,3	95,6	2,2
Bilhold	53,3	55,6	2,2
Boutgifter	17,8	17,8	0,0
Fritidsaktiviteter	80,0	80,0	0,0
Transportutgifter	75,6	75,6	0,0
Spebarnsutstyr	28,9	26,7	-2,2
Inbo og hvitevarer	26,7	24,4	-2,2
Høytids- og merkedager	42,2	37,8	-4,4
Strøm og oppvarming	20,0	15,6	-4,4
Syns- og hørselshjelpemidler	8,9	4,4	-4,4
Barnepass	24,4	17,8	-6,7
Vedlikehold av bolig	26,7	20,0	-6,7
Skolestart	44,4	35,6	-8,9
Samvær med barn	22,2	13,3	-8,9
Hus- og innboforsikring	37,8	26,7	-11,1
Tannbehandling	33,3	15,6	-17,8
Medisiner	68,9	51,1	-17,8
Lege/psykolog	66,7	35,6	-31,1

Et annet spørsmål er hva slags komponenter som kommunene har tatt ut og lagt inn i satsene. I Tabell 3-3 har vi presentert hvor stor andel av kommunene (som hadde gjennomført endringer) som hadde inkludert de aktuelle komponentene før og etter endringene. I siste kolonne fremgår differansen mellom andelen som inkluderte komponenten før og etter endringene. En positiv differanse betyr at det er flere kommuner som har inkludert utgiftsposten i satsene etter endringen, mens en negativ differanse innebærer at færre kommuner inkluderer utgiftsposten etter endring.

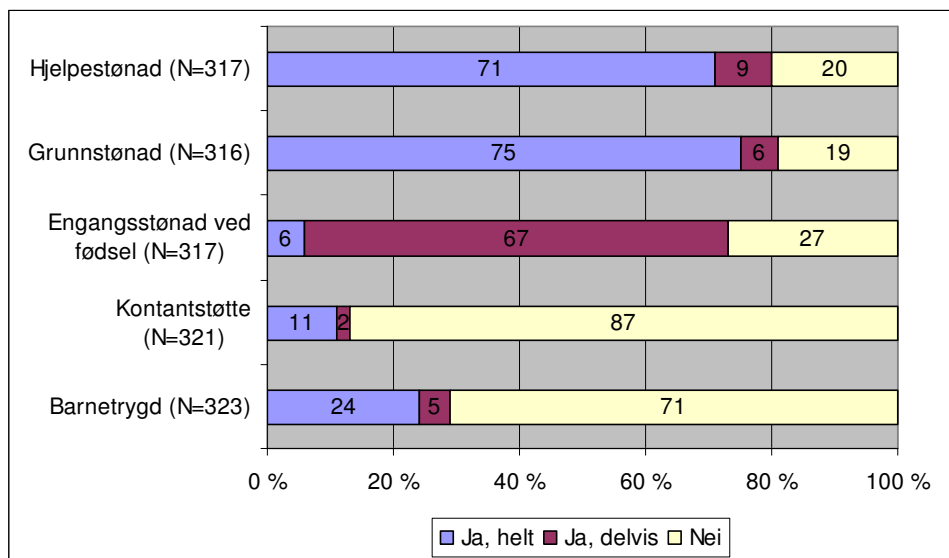
Tabellen viser at endringen både innebærer at enkelte komponenter inkluderes i større grad og at enkelte komponenter i større grad ekskluderes. Langt på vei ser vi at endringene sammenfaller med hvilke komponenter som inngår i statens veiledende retningslinjer og hvilke som ikke gjør det. De komponentene som i størst grad inkluderes i satsene etter endringene, er i all hovedsak komponenter som inngår i de statlige satsene. Dette gjelder utgifter til fritidsutstyr, telefon, klær og sko, TV-lisens og avis. De komponentene som i størst grad trekkes ut av satsene, er derimot utgiftskomponenter som holdes utenfor de statlige veiledende satsene. Dette gjelder primært utgifter til medisiner, tannbehandling og lege/psykolog, samt utgifter til skolestart, samvær med barn, hus- og innboforsikring. Med andre ord kan dette tyde på at det skjer en tilpasning av hvilke komponenter som inngår i satsene til statens veiledende retningslinjer.

Den andre faktoren som kan påvirke satsene er praksisen med å inntektsberegne andre stønader. Figur 3.6 viser at de aller fleste kommunene inkluderer kontantstøtte og barnetrygd i inntektsgrunnlaget. Dette kan også bety at de barnesatsene som er oppgitt i figuren over, kan være satser som er fastsatt etter at barnetrygden er trukket fra. Videre fremgår det av figur 3.6 at de fleste delvis inkluderer engangsstønad ved fødsel. Med delvis menes da at sosialtjenesten bare inntektsberegner deler av beløpet. Til slutt ser vi at langt de fleste som holder grunn- og hjelpestønad utenfor satsene. Der de ikke inntektsberegner denne typen ytelser, forventes det at satsene er lavere enn der disse inntektene medregnes.

Det er først og fremst i forhold til barnesatsene at variasjonene i inntektsberegningene ser ut til å ha noen betydning. Det gjelder imidlertid bare barnetrygden og ikke verken engangsstønnen eller kontantstøtten. Blant kommunene som holder barnetrygden helt utenfor inntektsberegningen, er gjennomsnittlig sats 1200 kroner for barn i alderen 0-5 år. For de som bare delvis holder barnetrygden utenfor, er snittet 1485 kroner, mens for de som innberegner barnetrygden som inntekt, er snittet 1540 kroner. Som nevnt, kan det imidlertid være at enkelte kommuner som tar hensyn til barnetrygden, har oppgitt satsen etter at barnetrygden er trukket fra. Det betyr at gjennomsnittet blir trukket ned, og at snittet i praksis er høyere enn 1540 kroner.

Den tredje faktoren vi antar kan ha betydning, er bruk av motivasjonstilskudd. Antagelsen her er at kommuner som benytter motivasjonstilskudd finansierer kostnadene ved å operere med lavere satser. I følge sosiallederne er det 65 % av sosialkontorene som benytter en eller annen form for motivasjonsstønad. Samtidig finner vi at det er en sammenheng mellom bruk av motivasjonsstønad og livsoppholdssatsene. Forskjellene er ikke store, men likevel signifikante. De som opererer med motivasjonsstønad har for enslike med eget hushold en snitt-

sats på 4175 kroner, mens de som ikke har slik motivasjonsstønad har et snitt på 4310 kroner.



Figur 3.6. Ytelser holdt utenfor når inntektsgrunnlaget beregnes. Prosentvis svarfordeling blant sosialledere.

Den fjerde komponenten som kan ha betydning for satsene, er praksisen med å prisjustere satsene. Det er 37 % av kommunene som svarer i spørreundersøkelsen at de har en årlig prisjustering av satsene. Som nevnt over, vil vi her anta at de som har en slik praksis, også opererer med høyere satser enn de som ikke justerer satsene. En sammenligning av tallene bekrefter også dette. De som har årlig prisjustering, har en gjennomsnittssats på 4305 kroner, mens de som ikke har en årlig prisjustering, har en tilsvarende sats på 4170 kroner. Forskjellen i satsene for ektepar er i kommuner som ikke prisjusterer i gjennomsnitt på 6780 kroner, mens den i kommunene som prisjusterer i gjennomsnitt er 7010 kroner.

Blant de som ikke har årlig prisjustering, finner vi også at det er stor variasjon i satsene med hensyn til når satsene sist ble justert. De aller fleste (72 %) oppgir at de har justert satsene i 2004 eller senere. Videre er det 90 % som har justert satsene i 2001 eller senere. Blant de øvrige ser vi at satsene sist ble justert på ulike tidspunkt i perioden 1990-2000. En del av forklaringen på variasjon i satsene, dvs. at noen har lave satser, vil derfor sannsynligvis ha sammenheng med det tidspunktet satsene ble justert. Det viser seg også at det er en klar sammenheng mellom nivået på satsene og tidspunktet satsene sist ble justert.

Det at man ikke har oppjustert satsene, kan ha sammenheng med den politiske situasjonen i kommunen. Vi har forsøkt å måle dette mer direkte ved hjelp av et av spørsmålene i spørreundersøkelsen der vi ba sosiallederne svare på hvorvidt de opplevde politisk press i forhold til å redusere sosialbudsjettet. Variabelen ser ut til å påvirke satsene, men i liten grad. Med andre ord, jo større politisk press, desto lavere satser. Vi finner også at tidspunktet for siste justering av satsene korrelerer med hvor sterkt politisk press sosiallederen opplever: Jo sterkere politisk press, desto lengre siden siste justering. Med andre ord kan dette tyde på at fravær av å justere opp satsene har å gjøre med signaler fra politiske organer.

Tabell 3-4. Regresjonsanalyse av satsene for enslige med eget hushold og sats for barn (0-5 år).

	Satser for enslige med eget hushold (langtidssats)			Sats for barn 0-5 år (langtidssats)	
	modell 1	modell 2	modell 3	modell 1	modell 2
Konstant	3938	4045	4105	1703	1829
Barnetrygd holdes utenfor (1-3)	-	-	-	-175***	-159***
Antall komponenter	25,2***	24,6***	22,8***		-6,4
Årlig prisjustering	122,1**	105,6**	48,4		-35,4
Har motivasjonsstønad	-124,8**	-110,6**	-111,4**		-10,4
Politisk press på budsjettet		-44,9*	-35,8		1,1
År siden siste justering av satsen			-23,0**		-31,5
R ²	0,10	0,12	0,13	0,16	0,21

* = signifikant på 10 % nivå, ** = signifikant på 5 % nivå, *** = signifikant på 1 % nivå

I Tabell 3-4 har vi testet hvordan de ulike faktorene påvirker satsene samlet. I de tre første kolonnene har vi testet effekten på satsene for enslige med eget hushold, og i de to siste har vi testet satsen for barn fra 0-5 år. I testen for enslige har vi ikke tatt med om barnetrygden holdes utenfor eller ikke.

Når det gjelder satsene for enslige, ser vi at antall komponenter som ligger i satsen har en signifikant positiv effekt på satsen, som forventet. Videre ser vi også en positiv effekt av å ha årlige prisjusteringer. Denne variabelen svekkes imidlertid når vi kontrollerer for antall år siden satsene sist ble justert. Her finner vi også, som forventet, en forholdsvis klar negativ effekt, dvs. at jo lenger tid siden satsene sist ble justert desto lavere er satsene. Vi ser også at effekten av det politiske presset er forholdsvis svak. Dette har imidlertid sammenheng med at den politiske effekten dels fanges opp av variabelen "årlig prisjustering" og "antall år siden siste justering".

I de to siste kolonnene har vi testet ut effekten av å holde barnetrygden utenfor på satsen for barn (0-5 år). Som forventet viser også denne en klar signifikant negativ effekt (variabelen har tre kategorier: helt utenfor, delvis utenfor og ikke utenfor). Når det gjelder satsene for barn, ser vi også at den ikke påvirkes av noen av de øvrige variablene i modellen.

Dette viser at satsene langt på vei kan være misvisende i forhold til hva som faktisk utbetales av stønad. En viktig faktor som påvirker satsen, er antall komponenter som inngår. Der satsene ligger lavt som følge av at det er få komponenter som innberegnes, kompenseres dette ved å yte skjønnsmessige tillegg på individuell basis. Det betyr at satsene lett blir misvisende i den forstand at den faktiske utbetalingen blir relativt sett høyere der man opererer med lave satser enn der man opererer med høye satser. Den samme tendensen til å gi mer tilleggsytelser synes også å være tilfellet der satsene ikke er oppjustert.

3.4 Ulike metoder bak satsene og utmåling av sosialhjelpen

Som vist over, er det flere forhold som tilsier at de faktiske utbetalingene kan avvike fra de kommunale normene. Selv om det er stor variasjon mellom kommunale normer, er det ikke sikkert at dette gir seg like store variasjoner i utbetalinger til klientene. Dette bekreftes også av erfaringene i casekommunene. For det første benyttes i enkelte av casekommunene korttidssatsene hyppig. I og med at korttidssatsene gjerne ligger betydelig lavere enn langtidssatsene, bidrar dette til at de gjennomsnittlige utbetalingene pr klient blir mindre enn det de ordinære kommunale satsene skulle tilsi. Blant casene ser vi at dette er mest utbredt der de opererer med de høyeste satsene. Videre er det et klart inntrykk at det i casekommuner med lave ordinære satser er lettere å få innvilget tilleggsytelser. Dette begrunnes med at man er klar over at satsene er lave og vanskelige å klare seg på, og at det derfor i mange tilfeller vil være behov for ekstra støtte. I kommune B ble det også direkte uttrykt at hyppig bruk av tilleggsatser i en del tilfeller bidro til at den samlede ytelsen til klientene ligger over statens satser. I casekommunene som har ”høye” satser, er inntrykket derimot at man har en mer restriktiv holdning i forhold til å innvilge tilleggsøknader. Dette begrunnes med at satsene er satt såpass høye at de skal kunne dekke utgifter til nødvendig livsopphold. I og med at det ikke er sikkert at de ulike tilnærmingene gir vesentlige forskjeller i den gjennomsnittlige utbetalingen pr klient, blir det sentrale spørsmålet om hvilken strategi som er den beste for klienten og måten sosialtjenesten tilrettelegges på.

Vi ser også at det ligger metodiske begrunnelser for å operere med henholdsvis lave satser og tilleggsytelser versus høye satser og lite bruk av tillegg. Der man opererer med høye satser legges mye inn i livsoppholdssatsen med

tanke på at sosialklientene selv skal ha ansvaret for å disponere sosialhjelpen. Med andre ord ligger det et element av opplæring eller disiplinering bak denne strategien. På den andre siden, der man opererer med lavere satser og mer bruk av tilleggsytelser, er den metodiske tenkningen mer sammensatt. For det første er det et element av at sosialhjelpen skal tilpasses den enkeltes behov, dvs. i form av å vurdere tilleggsytelser i hvert enkelt tilfelle. For det andre er tankegangen at bruken av tilleggsytelser ut fra individuelle behov, bidrar til å opprettholde en viss terskel for å oppsøke sosialtjenesten. For det tredje oppleves denne strategien overfor visse grupper klienter som en nødvendighet fordi klientene ikke er i stand til å ivareta sin egen økonomi. Grovt sett kan vi si at informantene gjerne tillegger det politiske nivået de første to aspektene, mens de selv trekker frem den tredje. Bak de to første metodiske strategiene ligger det et element av incentivtenkning, mens i det siste tilfellet er det mer et element av hjelpebehov.

Blant informantene i sosialtjenesten synes preferansene å gå i retning av å gi høye satser og heller færre tilleggsytelser. Foruten den rent metodiske begrunnelsen, trekkes også frem andre begrunnelser. En slik begrunnelse er typisk at klientene trenger et visst økonomisk handlingsrom for å komme seg videre:

”de må ha en viss økonomisk trygghet for at de skal kunne konsentrere seg om andre ting – har du knapt må du søke om alt, og det slipper du når du har mer å rutte med”.

Dette impliserer også at dersom klientene har en for stram økonomi, vil for mye av fokuset være rettet mot de daglige økonomiske utfordringene og ikke de mer langsiktige målene som leder ut av sosialhjelpen.

En annen begrunnelse er at høye satser som inkluderer mange utgiftskomponenter, vil spare sosialtjenesten for administrative ressurser. I casekommunene med satser som ligger på nivå med den statlige normen eller høyere, blir det pekt på at ”høye” satser er en fordel fordi man da slipper å bruke tid på behandling av klager og tilleggsøknader om småbeløp, og at man kan disponere mer av tiden til sosialfaglig arbeid. Det vil si at sosialkuratorene har rom for mer aktivt å bistå og følge opp klientene i forhold til å komme over i jobb, utdanning, tiltak, behandling eller trygd.

I kommune I, hvor satsene ligger over den statlige normen, blir det også vist til at klientene ikke er lenger inne i systemet enn i andre kommuner, heller kortere tid. Dette blir bl.a. forklart med at man gjennom høyere satser gir klientene noe mer ”pusterom” samtidig som man frigir mer tid til sosialfaglig oppfølgingsarbeid. Dette er en situasjon som også kan bekreftes etter å ha studert KOSTRA-tall for denne og sammenlignbare kommuner. Tallene viser at ande-

len netto driftsutgifter til råd, veiledning og sosialt forbyggende arbeid i forhold andelen netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp, er betydelig større sammenlignet med andre kommuner i samme region. Kommunen har de senere årene hatt en nedgang i stønadslengden pr. stønadsmottaker. Det blir videre understreket at det er viktig å ikke ha så mange små saker for å ha tid til å jobbe med sosialt arbeid og tiltak. For å unngå å sitte og behandle en og en regning, har man også, f.eks. i forbindelse med legemiddelbasert rehabilitering (LAR-behandling), etablert avtaler med legekantoret som deler ut medisiner. Når grensen for frikort er nådd, sendes en samlet regning. På den måten får man vridd innsatsen over mot aktivt sosialt arbeid.

Som nevnt, vises det gjerne til det politiske nivå når man snakker om den andre strategien. I kommuner som ligger under den statlige satsen, benyttes de samme argumentene som over for å heve de kommunale satsene. I en av casekommunene med de laveste satsene, har administrasjonen lagt fram forslag til politikerne flere ganger i forhold til å få hevet de kommunale satsene. Argumenter som politikerne benytter i forhold til ikke å heve satsene, går bl.a. på trang kommuneøkonomi, og at satsene ikke må være så høye at de blir en ”sovepute” for stønadsmottakerne. I kommune A, som er en sentrumskommune med et større omland, er det også frykt for at en heving av satsene kan virke som et trekkplaster for folk med ulike hjelpebehov. Kommunen sliter allerede med svake verdier på leveårsstatistikken. Argumenter som går mot dette, er bl.a. at en sentrumskommune uansett vil være mer attraktiv for folk som har problemer og behov for ulike hjelpetiltak, f.eks. rusmisbrukere.

Ønsket om å heve satsene finner vi ikke bare i de casene som har lavere satser enn statens veiledende satser. I kommune G som har satser på nivå med de statlige normene, har det også vært et ønske fra sosialtjenesten om å heve satsene. I og med at man fikk de statlige retningslinjene, ble det imidlertid politisk umulig å få hevet de kommunale satsene til et ønsket nivå. Konsekvensen er at man også her opplever at nivået på satsene bidrar til at klientene blir nødt til å søke om tilleggsbevilgninger og nødhjelp:

”De hadde ikke trengt å komme hit hvis vi hadde ligget høyere. Og det er jo stigmatiserende for folk å komme hit og føle at ”jeg klarte det ikke igjen”. De får en opplevelse av at de stadig mislykkes.”

Et inntrykk fra casekommunene, er at for lave satser kan bidra til en belastende situasjon både for klientene og de ansatte ved sosialkontorene, og at det kan være vanskelig å fokusere på framtidrette løsninger, noe som er viktig både for klienten og samfunnet som helhet. Samtidig blir det pekt på at dette kan være en vanskelig balansegang, og det er viktig at satsene ikke settes så høyt at de redu-

serer motivasjonen for å komme i jobb. Det siste har imidlertid ikke blitt fremhevet som noe betydelig problem slik situasjonen er i de casekommunene vi har besøkt. Diskusjonen viser imidlertid at det bak fastsettingen av normene i sosialtjenesten hersker to konkurrerende metodiske paradigmer hvor det ene har best fotfeste i sosialtjenesten, mens det andre har best fotfeste på det politiske nivået.

3.5 Betydning av statenes veiledende satser

Vi har sett at det er flere forhold som påvirker satsene, og at det hersker ulike metodiske tenkemåter omkring fastsettingen av sosialsatsene i kommunene. Det som imidlertid er ett av de sentrale temaene i evalueringen, er betydningen av statens veiledende satser. Som nevnt over, ser vi at kommunene som har vedtatt satsene senest, også har høyere satser enn de som ikke har justert satsene på en stund. Det som kanskje er mer interessant, er imidlertid at spredningen av satsene er mindre desto senere satsene er vedtatt, noe som tyder på at vi har å gjøre med en standardisering av satsene mellom kommunene.

Tabell 3-5. Gjennomsnittlig kommunal sats og standardavvik på sosialhjelpen for enslige (med eget hushold).

	Gjennom- snitt	Standard avvik	N
Vedtatt før 2001	4172	553	37
Vedtatt 2001-2003	4180	425	106
Vedtatt 2004 eller senere	4233	281	122
Total	4203	388	265

Tabell 3.4 viser for det første at de gjennomsnittlige satsene øker avhengig av hvor sent satsene er fastsatt. Dernest viser tabellen at spredningen er mindre desto senere satsene er fastsatt. Blant de som ble vedtatt før 2001, finner vi et standardavvik på 550 kroner, mens for de som vedtok satsene i 2004 eller senere, er standardavviket på 280 (standardavvik er gjennomsnittlig spredning rundt gjennomsnittet). Dette blir mer utførlig omtalt i kapittel 7.

Det fremgår også av spørreundersøkelsen at de fleste sosiallederne (64 %) opplever at statens veiledende satser har hatt stor betydning for fastsetting av satsene i kommunen. Det går også klart frem at de som har vedtatt satsene senest, er de som også mener at statens veiledende satser har størst betydning.

På bakgrunn av intervjuene som er foretatt i casekommunene, finner vi også mange eksempler på at det i kjølvannet av innføringen av de statlige veiledende retningslinjene har foregått en tilpasning av de kommunale satsene. De

statlige veiledende satsene synes naturlig nok å ha hatt større betydning for klienter og ansatte i sosialtjenesten i kommuner som har ligget under de statlige satsene enn i kommuner som har ligget over. Vi har sett eksempler på kommuner som har hevet satsene slik at de er i tråd med den statlige normen. Den statlige normen har også betydning for utmåling av sosialstønad i kommuner som fortsatt har satser som ligger under den statlige normen. Dette har sammenheng med at de statlige satsene blir sett på som en minimumsnorm i forbindelse med klager til Fylkesmannen. I en av casekommunene, som har relativt mange klagesaker sammenlignet med andre kommuner, blir det rapportert om at klager på alle vedtak i henhold til kommunens egne normer for livsopphold får medhold hos Fylkesmannen. Det vil si at den økonomiske støtten blir hevet slik at den er i tråd med de statlige satsene. Fylkesmannen gir imidlertid ikke medhold i klagesaker der det er gitt ytelse i tillegg til den kommunale normen. Fra de ansattes side blir det pekt på arbeidet med klagesaker er tidkrevende både for de ansatte og klientene. Klienter som mottar sosialhjelp over lenger tid, må klage på hvert eneste vedtak. Selv om det klages på ett vedtak, og klagen får medhold hos Fylkesmannen, innebærer ikke det at kommunen endrer praksis når neste vedtak skal fattes. Da må klienten klage på nytt. Dette synes å være en lite meningsfull bruk av tid. Alle stønadsmottakere blir informert om klageretten, og sosialkontoret er også pliktig å bistå klientene med å utforme en klage dersom de ønsker det. Etter hvert som det blir kjent at det nytter å klage, blir det også flere som ønsker å klage. Samtidig blir det pekt på en annen betenkelig side ved dette. Det er flere svakt fungerende klienter som ikke orker å klage eller som ikke vil klage, fordi de redde for å skuffe sosialkuratoren som fattet vedtaket. Det er således de mest ressurssterke som klager og får ivaretatt sine rettigheter, mens de svake i større grad faller utenfor.

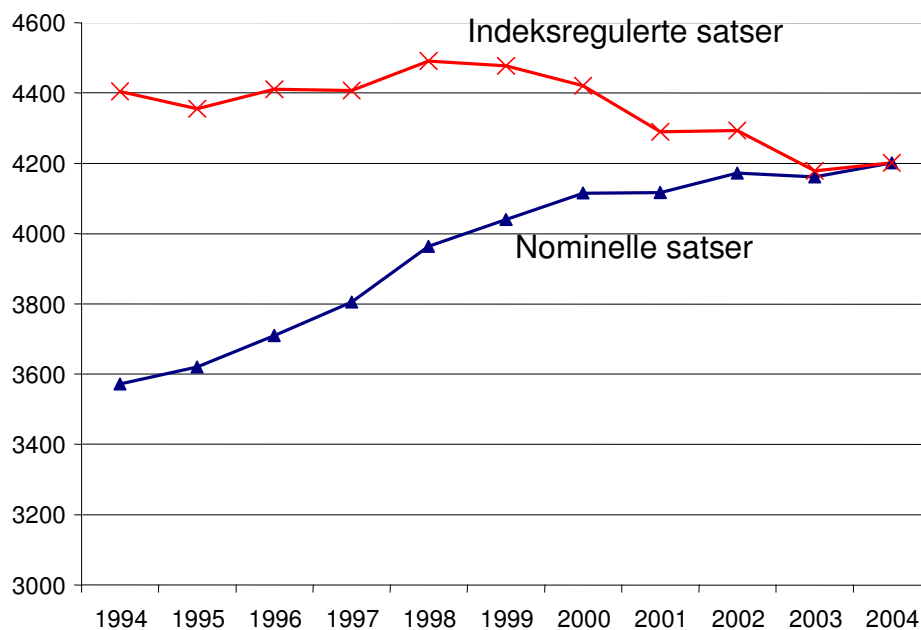
I en annen av casekommunene finner vi en tilsvarende historie der Fylkesmannen forholdt seg til statens veiledende satser ved klagesaker. Som en følge av det merarbeidet og den forskjellsbehandlingen som oppstod i kjølvannet av dette, valgte man her imidlertid å endre de kommunale normene i tråd med statens veiledende. Selv om medarbeiderne i den aktuelle kommunen ikke så noen ulempe med denne tilpasningen, er inntrykket likevel at de på politisk nivå noe motvillig rettet seg etter statens veiledende satser. I det minste bidro Fylkesmannens praksis i behandlingen av klagesaker til at denne kommunen tilpasset sine satser i tråd med statens veiledende satser.

Det er også mye som tyder på at den statlige normen kan bidra til å påvirke satsene i kommuner som ligger over den statlige normen. I kommuner som ligger over normen, er det enkelte som har gitt uttrykk for at det er sannsynlig at de kommunale satsene vil stå stille inntil de er tatt igjen av statlige. I den forbindelse blir det også pekt på at det er en fare for at de statlige normene blir et

”stivbeint minimumsnivå”, noe som kan vanskeliggjøre lokale tilpasninger. I en av casekommunene blir det gitt uttrykk for at de statlige normene var en stor skuffelse. Bakgrunnen for dette er at kommunes egne satser ble vurdert som for lave, og at det ville vært lettere å få gjennomslag for å heve disse dersom de statlige satsene hadde ligget på et høyere nivå. I en situasjon med trang kommunal økonomi blir det pekt på at det er vanskelig å få hevet satsene på et nivå som ligger over de statlige normene.

Ut fra erfaringene fra casekommunene, er det altså mye som tyder på at den statlige normen bidrar til et mer ensartet satsnivå mellom kommuner. Det som i flere kommuner blir sett på som en fordel med en felles norm, er at klientene blir sikret mer lik behandlingen uavhengig av bostedskommune, og man slipper problemer med stønadsmottakere som flytter rundt etter hvor satsene er høyest. I enkelte kommuner blir det rapportert om at det har vært en del problemer med dette, bl.a. med rusmisbrukere og personer som har lett for å bruke opp pengene. Vi har også sett eksempler på at dette er utfordringer som kan løses gjennom regionalt samarbeid. Med like satser kan man få mer stabilitet i forhold til hvem som bor i kommunen, noe som også kan bidra til at det blir lettere å følge opp disse stønadsmottakerne. I en av kommunene, som ligger under den statlige normen, blir det også pekt på at mer bindende normer kunne bidratt til å redusere kritikken fra politikerne om at det brukes for mye penger, og at det kan bli lettere å unngå underbudsjettering.

Blant sosiallederne er det også 47 % som svarer at statens veiledende satser har bidratt til en økning i de kommunale normsatsene, 42 % svarer at de ikke har bidratt til noen endring, mens 11 % svarer at de kommunale satsene er redusert. Med andre ord kan det tyde på at det ikke bare er blitt mindre forskjeller, men også til en generell heving av satsene. Her må vi imidlertid ta i betraktning at de som svarer på dette spørsmålet, gjerne har en oppfatning som baserer seg på nominelle satser, dvs. satser som ikke er justert for den generelle endringen av prisene. Svarfordelingen her trenger med andre ord ikke reflektere en reell økning av satsene (se Figur 3.7).



Figur 3.7 Utviklingen i gjennomsnittet for de kommunale normsatsene nominelt og justert med konsumprisindeksen (indeksregulert).

Til tross for at nesten halvparten opplever at statens veiledende satser har bidratt til en økning av de kommunale satsene, er det likevel hele 45 % som oppfatter at de statlige satsene er for lave. De øvrige 55 % mener satsene er passe, mens ingen opplever at de er for høye. Blant saksbehandlerne finner vi omtrent den samme svarfordelingen. Med andre ord ser det ut som at medarbeiderne og ledelsen ved sosialkontorene deler seg i to i forhold til spørsmålet om nivået på de statlige satsene. Samtidig er det ingen som svarer at de er for høye.

Blant de som opplever at satsene er tilstrekkelige, er det flere argumenter som går igjen. Et argument er at sosialhjelpen i utgangspunktet skal være midlertidig, og at den er tilstrekkelig over en kortere periode. Derimot er det flere som legger til at det ikke er tilstrekkelig dersom sosialhjelpen er aktuell over en lengre periode. Et annet argument er at satsene ikke bør overstige en realistisk arbeidsinntekt. Enkelte peker i den forbindelse på at satsene for enslige og gifte er tilstrekkelige, men at den samlede satsen for barnefamilier er for høy og overstiger det man normalt ville fått i ordinær arbeidsinntekt. Et tredje argument er at satsene befinner seg på et nivå som dekker utgiftsnivået til de fleste sosialhjelpsmottakerne. Et fjerde argument er at satsene er tilstrekkelige siden sosial-

tjenesten i tillegg benytter skjønn (innforstått at man har mulighet til å gå over satsen ved behov). Satsene oppfattes således kun som et utgangspunkt for en videre skjønnsmessig utmåling av sosialhjelpen. Det er også flere som påpeker at spørsmålet ikke kan besvares på generelt grunnlag, men må differensieres i forhold til ulike grupper. Med andre ord oppfattes satsene å komme relativt godt ut for noen og dårligere ut for andre. Som nevnt over, trekkes ofte frem store barnefamilier som får utmålt en relativt stor sats. Samtidig er det også enkelte som mener at enslige med barn kommer relativt dårlig ut med dagens satser.

Blant de som opplever at satsene er for lave, er det åpenbart enkelte som har oppfattet spørsmålet dit hen at det dreier seg om kommunens satser og ikke statens veiledende satser. Svarfordelingen over kan derfor være misvisende. Ellers er det en god del som viser til at satsene generelt sett er for lave i forhold til å ivareta et forsvarlig livsopphold, spesielt for langtidsklienter. Flere viser også til at det er et gap mellom de utgiftene satsene er ment å dekke og de forventninger som stilles i samfunnet til materielle goder. Spesielt vises det her til familier med barn og at det gjerne stilles forventninger om at barn skal ha diverse utstyr som PC, mobiltelefon, moteklær, fritidsutstyr med mer. Ellers er det også flere som viser til at satsene slår skjevt ut for ulike grupper. Her trekkes spesielt frem stønaden til enslige, mens store barnefamilier oppleves å ha en mer gunstig sats. Samtidig er det også enkelte som viser til at satsene for barnefamilier generelt er for lave. Med andre ord kan dette tolkes som at de statlige veiledende retningslinjene på den ene siden ikke tar nok hensyn til barns utgiftsbehov, og på den andre siden ikke tar tilstrekkelig hensyn til stordriftsfordelene med å ha mange barn. Samtidig synes det som om de som opplever at satsene for store barnefamilier er for høye, ser dette i forhold til hva man kunne forventet å få i inntekt i en ordinær jobb.

Gjennomgående opplever både sosiallederne og saksbehandlerne at statens veiledende retningslinjer er et godt hjelpemiddel. Omtrent halvparten av sosiallederne og en noe mindre andel saksbehandlere (42 %) svarer at de synes det er et godt hjelpemiddel. Videre er det i underkant av halvparten som svarer både og, mens en liten andel svarer at de ikke betrakter retningslinjene som noe godt hjelpemiddel (5 % av sosiallederne og 11 % av saksbehandlerne).

Blant de som mener at de statlige satsene er et godt hjelpemiddel, vektlegges først og fremst betydningen av å ha en norm å gå ut ifra i utmålingen av den faktiske stønaden. Ellers vises det til at satsene bidrar til å unngå forskjellsbehandling, som ikke skyldes ulike behov hos klientene, både innenfor det enkelte kontor og mellom kontorer i ulike kommuner. Begge disse argumentene er også langt på vei i tråd med intensjonene i rundskrivet. Det betyr at det er en klar overvekt av de som opplever statens veiledende satser som et velfungeren-

de arbeidsverktøy. Herunder må det også legges til det oppfattes som et godt utgangspunkt sammen med muligheten for å utøve skjønn.

Som vist over, er det også mange som har et mer blandet forhold til de statlige veiledende satsene. Et forhold som trekkes frem i den forbindelse, er at statens veiledende retningslinjer kan komme i konflikt med de politiske signalene i kommunen. Denne problematikken kan illustreres ved hjelp av to kommentarer fra to ulike kommuner. I det ene tilfellet ser vi at de veiledende satsene nærmest benyttes til å legitimere en annen praksis på utmåling av satsene enn det som ligger i de kommunale satsene:

”Statens veiledende satser ligger som et utgangspunkt for alle økonomiske ytelser i kommunen, men politikerne har vedtatt at normene skal ligge under de veiledende satsene.”

Motsatsen finner vi i en annen kommune der en av respondentene har en mer blandet oppfatning av satsene:

”Vi må forholde oss til kommunen sine vedtak og budsjett og da hjelper det sjeldent hvilke satser staten anbefaler. Kunne ønske det var rom/kultur for å skule oftere til de veiledende satsene”.

Vi ser med andre ord at de statlige veiledende satsene lett kan gjøre at sosialtjenesten havner i klemme mellom det politiske miljø og statens veiledende satser, herunder Fylkesmannen som klageorgan.

Ellers finner vi at en del er skeptiske til statens veiledende satser i betydning av at de er tilpasset et kortvarig stønadsopphold, mens man i praksis opplever at mange går varig på sosialhjelp. Et annet forhold er at normene oppleves å bli til regler, og at de derfor binder opp saksbehandlerens mulighet for å handle skjønnsmessig. Et tredje forhold som nevnes, er at de veiledende satsene er for lave og derfor ikke noe godt hjelpemiddel. Til slutt er det en stor del som oppgir at statens veiledende satser ikke er noe godt hjelpemiddel fordi de i kommunen utelukkende forholder seg til egne kommunale satser.

3.6 Oppsummering

I dette kapitlet har vi med bakgrunn i spørreundersøkelsen til sosiallederne, sett på hvordan satsene varierer mellom kommunene. Vi finner at det er i underkant av halvparten av kommunene som følger statens veiledende satser. Videre ser vi at det er en forholdsvis stor variasjon i satsene. Dette avhenger imidlertid av om

vi tar utgangspunkt i høyeste eller laveste sats. Den høyeste satsen varierer mindre mellom kommunene enn den laveste satsen.

I kapitlet har vi også sett på ulike faktorer som påvirker satsene. Det gjelder antall utgiftskomponenter som innberegnes, hva som innberegnes i inntektsgrunnlaget, bruk av motivasjonstilskudd, praksis med prisjustering av satsene, samt det politiske presset på satsene. Vi finner at alle disse komponentene i mer eller mindre grad påvirker satsene. Det viktigste her er hvilke komponenter som inngår: Jo flere utgiftskomponenter kommunen har lagt inn i satsene, desto høyere er de. Videre finner vi at praksisen med å inntektsberegne barnetrygden også påvirker, men bare i forhold til barnesatsene: Kommuner som holder barnetrygden utenfor inntektsberegningene, helt eller delvis, har lavere satser for barn enn kommuner som inntektsberegner barnetrygden. Vi finner imidlertid ikke tilsvarende forskjeller når det gjelder engangsstønden ved fødsel eller kontantstøtten. Andre variabler som også påvirker, er hvorvidt kommunen har en praksis med årlige prisjusteringer samt tidspunktet for siste justering av satsene. Kommuner som har årlige prisjusteringer, har også høyere satser enn de som ikke har en slik årlig justering. Tidspunktet for når satsene sist ble justert, spiller naturlig nok også en rolle for nivået på satsene. En bakenforliggende variabel som ser ut til å påvirke de to sistnevnte variablene, er det politiske presset på budsjettet i kommunen. Jo høyere press, i desto mindre grad har man årlig prisjustering, og desto lengre siden er det at satsene ble justert sist. Samlet sett viser denne analysen at de kommunale satsene kan være misvisende i forhold til hva som faktisk utbetales. Grunnen til dette er at kommuner med lave satser har større tilbøyelighet til å gi tilleggssytelser enn kommuner med høye satser.

I tillegg til at det åpenbart ligger politiske (eller økonomiske) forklaringer bak variasjonene i satsene, ser vi også at kommuner med lavere satser har en annen metodisk strategi enn kommuner med høyere satser. Der man opererer med høye satser, legges mye inn i livsoppholdssatsen med tanke på å overlate ansvaret for å disponere sosialhjelpen til klienten selv. Med andre ord ligger det bak et ønske om ansvarliggjøring og disiplinering. Der man opererer med lavere satser, er man også mer tilbøyelig til å gi støtte til tilleggssøknader. Det er flere motiver som ligger bak en slik modell. For det første er det et element av at sosialhjelpen skal tilpasses den enkeltes faktiske behov. For det andre er tankegangen at bruken av tilleggssytelser ut fra individuelle behov, bidrar til å opprettholde en viss terskel for å oppsøke sosialtjenesten. For det tredje oppleves denne strategien overfor visse grupper klienter som en nødvendighet fordi klientene selv ikke er i stand til å disponere sosialhjelpen.

I kapitlet har vi videre sett på hvilken betydning statens veiledende satser har hatt på utformingen av de kommunale satsene. Mye tyder her på at innfø-

ringen av statens veiledende satser har bidratt til å redusere variasjonen i satsene mellom kommunene. For det første viser det seg at jo senere satsene er endret/justert, jo mindre forskjeller er det mellom de kommunale satsene. Videre svarer de fleste sosiallederne (64 %) at statens veiledende satser har hatt stor betydning for fastsetting av satsene i kommunen. På bakgrunn av intervjuene som er foretatt i case-kommunene, finner vi også mange eksempler på at det i kjølvannet av innføringen av de statlige veiledende retningslinjene, har foregått en tilpasning av de kommunale satsene. Størst betydning ser det ut til at de har hatt for kommuner som i utgangspunktet har hatt satser som har vært lavere enn statens veiledende.

4 AKTIVE VIRKEMIDLER FOR Å PÅVIRKE SOSIALHJELPSMOTTAKERNE

4.1 Innledning

Intensjonen med sosialhjelpen er på den ene siden å sikre et forsvarlig livsopphold og på den andre siden å stimulere til å komme i jobb. Foruten nivået på sosialhjelpssatsene og den faktiske utmålingen av denne, kan vi trekke frem tre aktive virkemidler hvor hensikten er å stimulere eller påvirke klientene i retning av å komme ut av sosialhjelpen. Dette gjelder bruken av vilkår, bruk av differensierte satser og bruk av motivasjonstillegg. Her skal vi spesielt ta for oss bruk av vilkår. Dette fordi mandatet for evalueringen først og fremst dreier seg om bruk av vilkår. Vi har samtidig også gitt en kort beskrivelse av hvordan de differensierte satsene og motivasjonstilskuddet brukes. Dette fordi disse virkemidlene dels kan betraktes som alternative virkemiddel med samme formål, nemlig å påvirke klientenes adferd, og dels kan sies å være en konsekvens av vilkårsetting. Bruk av differensierte satser vil kunne være en reaksjon dersom man bryter vilkårene, og bruk av motivasjonstillegg vil gjerne være knyttet til vilkår om deltakelse i tiltak eller arbeidspraksis.

4.2 Bruk av vilkår i sosialtjenesten

Paragraf 5-3 i Sosialtjenesteloven gir kommunene tillatelse til å sette vilkår for tildeling av økonomisk stønad. Det forutsettes imidlertid at bruken av vilkår tilfredsstiller enkelte nærmere spesifiserte krav. I loven heter det bl.a. at vilkårene som settes, må ha nær sammenheng med vedtaket, og ikke urimelig begrense stønadsmottakernes handle- og valgfrihet. Videre forutsettes det at vilkårene ikke er i strid med Sosialtjenestelovens egne bestemmelser eller med andre lover.

Rundskriv I-34/2001 fra daværende Sosial- og helsedepartementet utdyper disse kravene til bruk av vilkår. Vilkår som blir gitt, skal ses i sammenheng med Sosialtjenestelovens formål om å bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig. Vilkårene må bidra til at mottaker selv settes i stand til å sørge for eget livsopphold på annen måte enn gjennom økonomisk stønad, eventuelt ved å være et virkemiddel i en rehabiliteringsprosess. Vilkåret bør dessuten inngå i en større helhet av tiltak som skal være individuelt tilpasset. Bruk av vilkår er et inngrep i lovfestede rettigheter, heter det, og det må derfor være et krav at det er en tett saklig sammenheng mellom vedtak og vilkår. Det bør også være en forholdsmessighet mellom den byrden som påføres gjennom

bruken av vilkår, og det som oppnås. Videre vises det til at Sosialtjenestelovens paragraf 8-4 pålegger sosialtjenesten ”så langt det er mulig” å samarbeide med klienten når tjenestetilbudet skal utformes. Dette gjelder også i forbindelse med utforming av vilkår. Men selv om vilkår blir fastsatt i samarbeid med stønadsmottaker, må sosialtjenesten være seg bevisst at det ikke dreier seg om en avtale mellom likeverdige parter. Sosialtjenesten utøver myndighet når den setter vilkår i forbindelse med tildeling av økonomisk stønad.

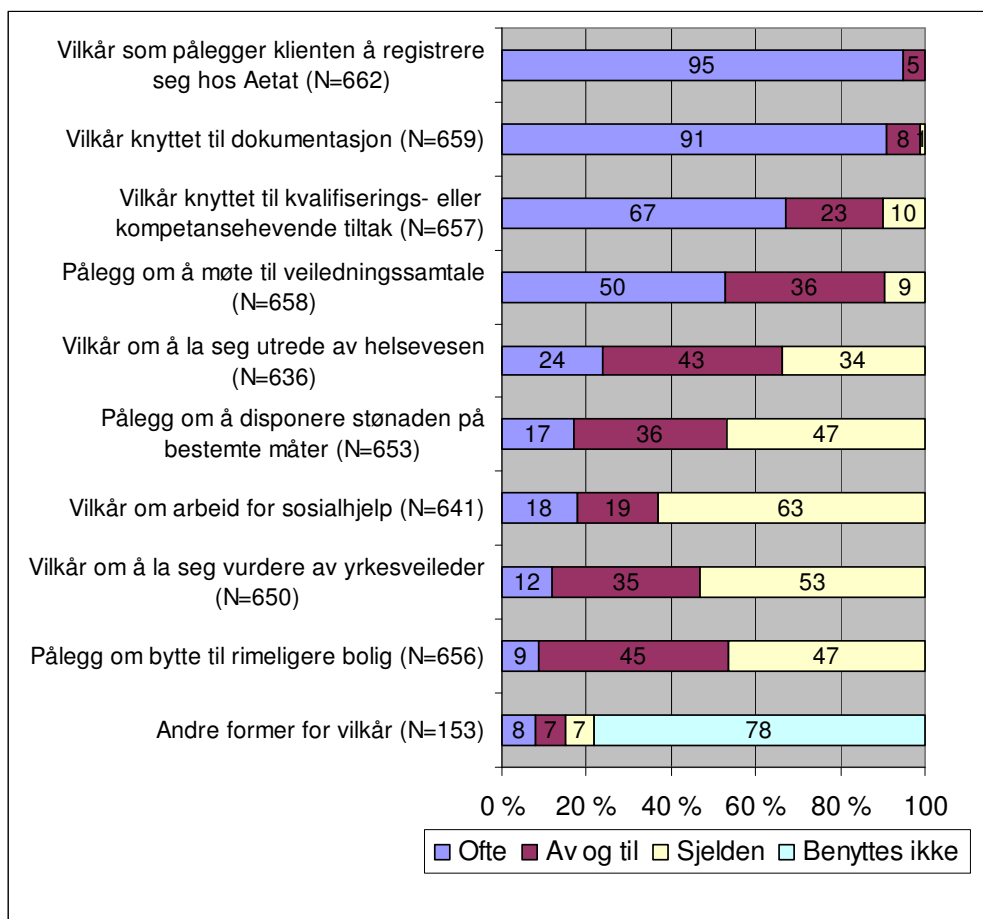
I rundskrivet sies det videre at dersom det er knyttet vilkår til vedtak om tildeling av økonomisk stønad, er det en klar forutsetning at vilkårene skal overholdes. Utgangspunktet er videre at stønaden skal bortfalle, helt eller delvis, dersom vilkåret ikke blir oppfylt. Det hevdes at dersom det skal ha noe mening å stille vilkår, må klienten vite at det har konsekvenser å ikke oppfylle vilkåret. På den andre siden faller ikke et vedtak om tildeling av økonomisk stønad automatisk bort som følge av at vilkåret brytes. Dette må sosialtjenesten vurdere i hvert enkelt tilfelle. I vurderingene må det tas særlig hensyn til om stønadsmottakerne har ektefelle og barn, heter det. Dersom kommunen knytter goder til oppfylning av vilkår, for eksempel i form av høyere stønad, vil det være en logisk konsekvens av brudd på vilkår at dette godet opphører.

I spørreundersøkelsen har vi stilt de samme spørsmålene om vilkårsetting til både sosialledere og saksbehandlere. Presentasjonen under tar imidlertid hovedsakelig for seg svarene fra saksbehandlerne. Dette fordi det er forholdsvis små avvik i svarene fra sosiallederne og saksbehandlerne. I den grad vi finner forskjeller, nevnes dette eksplisitt i teksten.

4.2.1 Bruken av ulike typer vilkår og endring over tid

Sosialtjenesteloven inneholder ingen klare bestemmelser om hvilke typer vilkår sosialtjenesten kan benytte. I rundskriv I-34/2001 listes imidlertid opp eksempler på aktuelle vilkår. I vår spørreundersøkelse har vi tatt utgangspunkt i denne listen. En type vilkår som ikke er listet opp i rundskrivet, har vi imidlertid inkludert i vår undersøkelse. Dette gjelder ”vilkår om å la seg utrede av helsevesenet”. I rundskrivet presiseres det ellers at listen med vilkår ikke er uttømmende, noe som åpner for at det også kan tenkes andre typer vilkår enn de som er listet opp i rundskrivet. For å fange opp eventuelle andre typer av vilkår inkluderte vi derfor et åpent spørsmål om evt. eksistensen av ”andre former for vilkår”.

Vi vil begynne med å se nærmere på hvilke typer av vilkår som brukes i sosialtjenesten, og i hvilket omfang disse vilkårene benyttes. Spørsmålet vi stilte lød: Nedenfor ber vi deg svare på i hvilken utstrekning dere benytter følgende former for vilkår knyttet til økonomisk stønad? Respondentene ble bedt om å krysse av på en skala fra ”svært ofte” til ”svært sjelden”.



Figur 0-1 Ulike former for vilkår benyttet i sosialtjenesten og omfanget av bruken av disse. Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere

Figur 0-1 indikerer at det særlig er to typer av vilkår som ofte blir benyttet i sosialtjenesten. Dette gjelder vilkår om at klienten må registrere seg som arbeidssøker hos Aetat, og vilkår knyttet til dokumentasjon. Dette er typer av vilkår som ofte blir benyttet i så å si samtlige norske kommuner. Bare unntaksvis svarer saksbehandlerne at denne typen vilkår kun benyttes av og til. Praktisk talt ingen kommuner svarer at de sjelden eller aldri benytter denne typen. Begge disse formene for vilkår er knyttet til saksbehandlingen. Andre typer vilkår i tilknytning til saksbehandlingen er pålegg om å disponere stønaden på bestemte måter. Denne formen for vilkår blir imidlertid brukt i langt mindre grad. Bare 17 prosent av saksbehandlerne opplyser at dette vilkåret brukes ofte. Ytterligere 36 prosent svarer at det brukes av og til. Nesten halvparten av de spurte svarer med andre ord at de sjelden eller aldri gir pålegg som direkte

regulerer hvordan stønadsmottakerne disponerer stønaden de mottar. Noe av det samme mønsteret finner vi når det gjelder bruk av pålegg om bytte til rimeligere bolig. Like mange, det vil si nesten halvparten av saksbehandlerne, svarer at dette er et vilkår de sjelden benytter. Andelen som oppgir at de ofte benytter dette vilkåret, er imidlertid klart mindre enn andelen som oppgir at de ofte gir pålegg om å disponere stønaden på bestemte måter. Alt i alt synes vilkår om bytte til rimeligere bolig å bli benyttet i noe mindre grad enn vilkår om å disponere stønaden på bestemte måter.

Ser vi på vilkår knyttet til oppfølging og rehabilitering av klientene, finner vi at vilkår knyttet til kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak er den typen av vilkår som hyppigst blir benyttet. Her svarer hele 67 prosent av saksbehandlerne at de ofte benytter denne typen vilkår. Vel en av ti svarer at de sjelden benytter vilkår om deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak. Ellers finner vi at halvparten (50 prosent) av saksbehandlerne ofte bruker pålegg om å møte til veiledningssamtale, mens 34 prosent av og til gir pålegg om dette. Vilåret om å la seg utrede av helsevesenet handler også om oppfølging og rehabilitering. Denne typen vilkår blir imidlertid benyttet i betydelig mindre grad enn vilkår knyttet til kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak og pålegg om å møte til veiledningssamtale. Hver fjerde saksbehandler oppgir at de ofte setter vilkår om at klienten må la seg utrede av helsevesenet, mens ytterligere 43 prosent oppgir at de av og til benytter dette vilkåret. Blant vilkår som inngår i kategorien oppfølging og rehabilitering, benyttes i minst grad vilkår om å la seg utrede av yrkesveileder. Bare vel en av ti oppgir at de ofte setter vilkår om dette. Ytterligere 35 prosent av de spurte svarer at de av og til benytter dette vilkåret. Dette kan imidlertid skyldes at yrkesveiledningen ikke lenger er knyttet til bestemte stillinger i Aetat, men skal inngå som en funksjon hos alle saksbehandlerne. Den mer rendyrkede yrkesveilederen finner vi i dag først og fremst hos ulike tiltaksarrangører, samt blant rådgiverne (studie- og yrkesveiledere) i den videregående skolen og i oppfølgingstjenesten.

En tredje hovedkategori vilkår gjelder arbeid for sosialhjelp. Dette er helt klart den typen vilkår som blir benyttet i minst grad. Bare 18 prosent av saksbehandlerne opplyser at de ofte setter vilkår om arbeid for sosialhjelp, mens 19 prosent svarer at dette vilkåret brukes av og til. Dette betyr med andre ord at den store majoriteten av de spurte sjelden benytter seg av dette virkemiddelet.

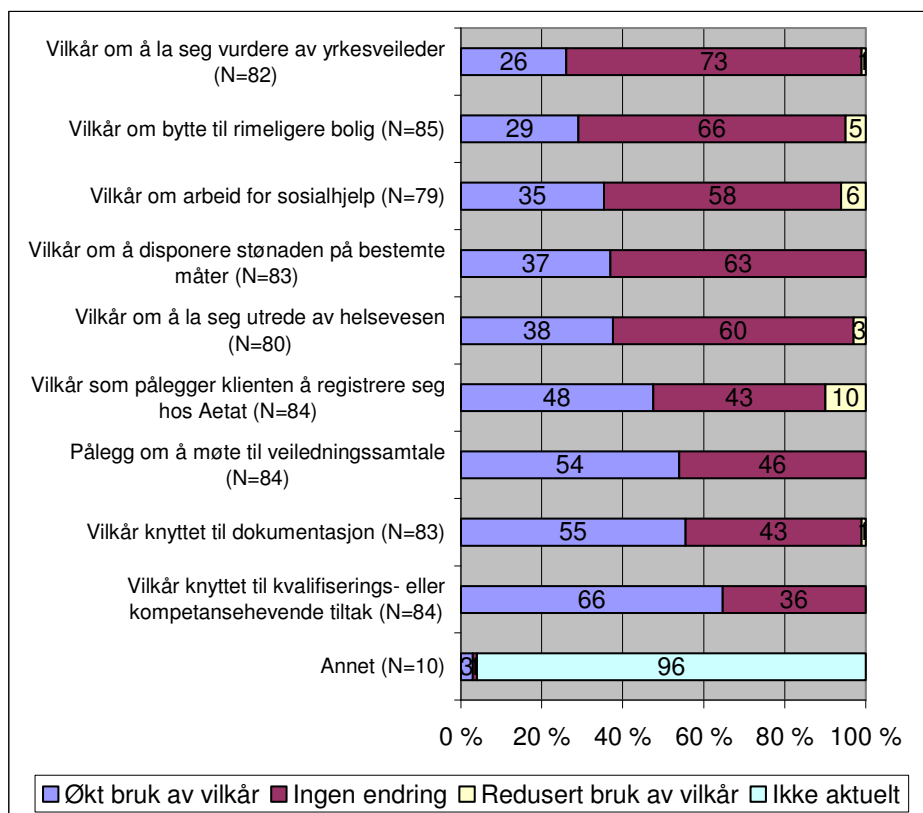
I spørreskjemaet hadde vi ellers en åpen kategori for typer av vilkår som ikke ble fanget opp i de øvrige kategoriene. Kun de som mener de benytter typer av vilkår som ikke er omfattet i de faste kategoriene, har svart på dette spørsmålet. Vi ser at 22 prosent av de spurte mener de benytter også andre typer av vilkår, mens 78 prosent av de spurte ikke har krysset av i denne rubrikken. Vi ba de respondentene det gjaldt, om å spesifisere hva slags typer av vilkår de

benyttet. Blant de som har svart på spørsmålet, nevnes vilkår i tilknytning til det å være aktiv jobbsøker. Dette omfatter bl.a. dokumentasjon på at man har sendt inn jobbsøknader, og man har møtt opp hos og samarbeidet med tiltakskonsulent. Andre typer vilkår som nevnes, er knyttet til disponering av stønaden, så som at innkjøp skal skje sammen med konsulent fra barnevernstjenesten eller tiltaksarbeider, avtale om to-kontosystem (en regningskonto og en brukskonto), samarbeid med gjeldsrådgiver, salg av dyr bil og snøscooter, kontakte og gjøre avtaler med kreditorer og lignende. Dessuten nevnes oppfølging hos rusmiddelkonsulent, og for fremmedspråklige at de møter hos voksenopplæringen.

Når vi ovenfor har vurdert de ulike typene av vilkår i lys av tre hovedkategorier, bygger dette på en tidligere kartlegging foretatt av Sosial- og helsedirektoratet i 2004, jf. Notat fra Sosial- og helsedirektoratet 18.11.2004 (saksnr. 04/6121). Det er imidlertid vanskelig å sammenligne denne undersøkelsen direkte med våre resultater siden undersøkelsene avviker fra hverandre på flere sentrale punkter.⁵ På et punkt kan tallene fra de to undersøkelsene likevel gi en indikasjon på hvilken vei utviklingen har gått. Sammenligner vi våre tall med tallene fra direktoratets undersøkelse, kan det synes som om det har vært en svak økning i bruken av arbeid for sosialhjelp. I vår undersøkelse finner vi at 10 prosent av sosiallederne mener arbeid for sosialhjelp ofte blir benyttet, mens 25 prosent sier at dette vilkåret blir benyttet av og til. Til sammen utgjør dette 35 % av de spurte. Tilsvarende tall for 2004 var 8 % og 20 %, til sammen 28 %.

I spørreundersøkelsen har vi imidlertid forsøkt å måle mer direkte hvorvidt sosialtjenesten har endret sin bruk av vilkår i løpet av de siste årene. Vi ba derfor sosiallederne svare på om sosialtjenesten hadde endret praksisen med bruk av vilkår det siste tiåret. Nær halvparten av de spurte (47 %) svarer at kommunen ikke har endret praksis i løpet av denne tidsperioden. Hver tredje kommune (35 %) oppgir at de har endret praksis, mens 18 prosent svarer at de ikke vet hvorvidt praksisen er blitt endret. Det fremgår også at de fleste har endret praksisen i løpet av de siste årene siden 2002.

⁵ I direktoratets undersøkelse, som var rettet mot sosiallederne, har man benyttet en firedelt skala som varierer mellom "stor grad" og "ingen grad". Vi benytter derimot en femdelte skala som varierer mellom "svært stor grad" og "svært liten grad". I vår undersøkelse ble det ikke gitt muligheter for å krysse av for "ingen grad". Kommuner som ikke benytter en type vilkår, har derfor vært nødt til å krysse av for kategorien "svært liten grad". Videre opererer direktoratet med de tre hovedkategoriene vilkår allerede i spørsmålsformuleringen, det vil si at respondentene ble bedt om å markere bruk av hovedtyper av vilkår, og ikke bruk av spesifiserte typer vilkår. I vår undersøkelse vil vi for to av de tre hovedkategoriene derimot være avhengig av bygge indekser som inkluderer flere typer av nærmere spesifiserte vilkår, og det er ikke umiddelbart klart hvor sammenfallende våre indikatorer vil være med det mål direktoratet har benyttet. En medvirkende årsak til eventuelle forskjeller vil derfor kunne komme til å skyldes avvik i hvilke variabler som inngår, snarere enn reelle forskjeller.



Figur 0-2 Hvorvidt endringen av vilkårsbruk innebærer økt eller redusert bruk av ulike typer vilkår. Prosentvis svarfordeling blant sosialledere.

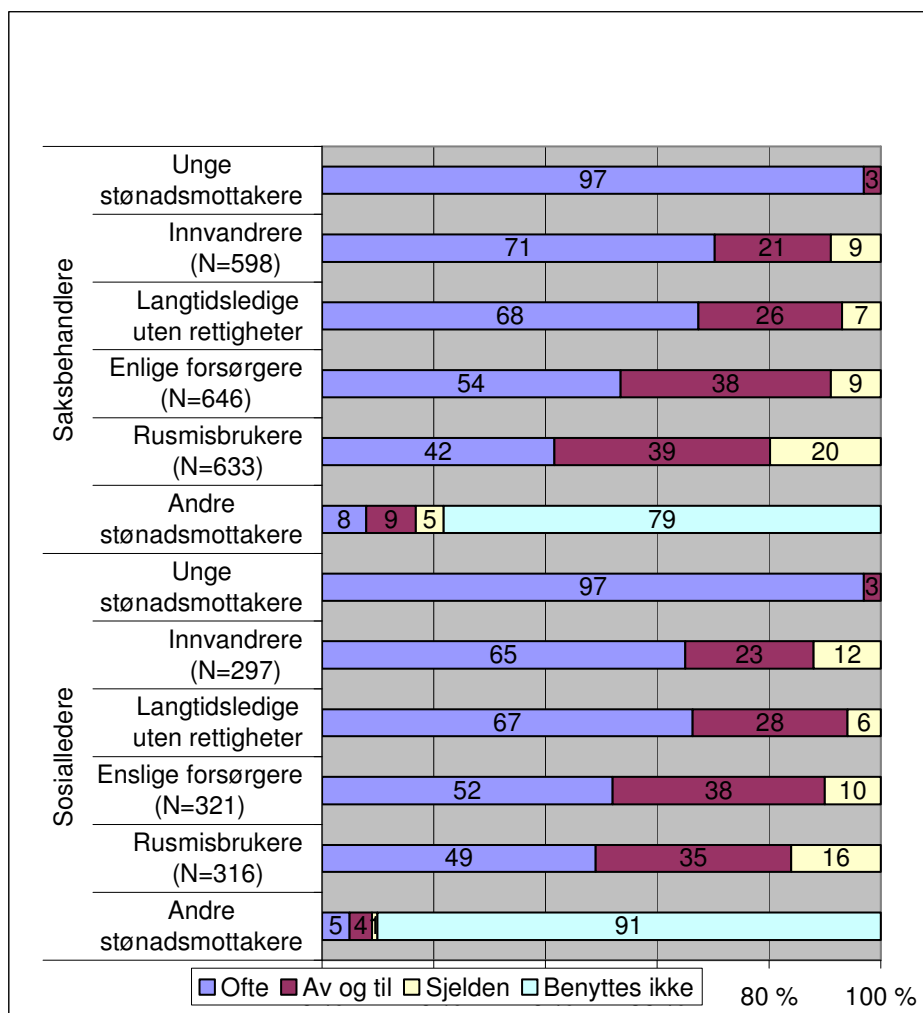
Hvorvidt disse endringene innebar økt eller redusert bruk av de ulike typene vilkår, framgår av Figur 0-2. Hovedinntrykket er at bruk av vilkår enten har økt eller er uendret. Reduksjon i bruk av vilkår har skjedd kun i svært liten grad og for få typer av vilkår. Vilkår om registrering hos Aetat er det vilkåret der flest melder om redusert bruk. For dette vilkåret rapporterer 10 prosent av sosiallederne om redusert bruk. Til sammenligning finner vi at nesten halvparten av kommunene, som har endret praksis i løpet av de ti siste årene, melder om økt bruk av dette vilkåret. Slik sett synes det å være en netto økning også i bruken av dette vilkåret. Samme mønster, det vil si en netto økning går igjen for samtlige typer vilkår vi har mål for. Størst synes økningen å ha vært når det gjelder bruk av vilkår knyttet til kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak, vilkår knyttet til dokumentasjon og pålegg om å møte til veiledningssamtale. Minst synes økningen å ha vært når det gjelder vilkår om å la seg vurdere av yrkesveileder og vilkår om bytte til rimeligere bolig.

4.2.2 Overfor hvem benyttes vilkår mest?

Vi har sett at bruken av ulike typer vilkår varierer. Særlig vilkår om registrering hos Aetat og vilkår knyttet til dokumentasjon blir ofte brukt. Det samme gjelder vilkår knyttet til kvalifisering eller kompetansehevende tiltak og pålegg om å møte til veiledning, om enn i noe mindre grad. Særlig vilkår om arbeid for sosialhjelp, vilkår om å la seg vurdere av yrkesveileder og vilkår om å bytte til rimeligere bolig skiller seg ut ved å være mindre brukt. Bruk av vilkår kan imidlertid variere avhengig av hvilke grupper av stønadsmottakere vi ser på. Vi ba derfor respondentene svare på hvor ofte vilkår ble benyttet overfor ulike grupper av stønadsmottakere. Spørsmålet vi stilte, lød: "I hvor stor utstrekning benyttes vilkår overfor følgende grupper av stønadsmottakere?" Videre opererte vi med følgende fem kategorier stønadsmottakere: Unge, innvandrere, langtidsledige uten rettigheter hos Aetat, enslige forsørgere og rusmisbrukere. I tillegg hadde vi en åpen kolonne for andre stønadsmottakere. Resultatene er illustrert i Figur 0-3.

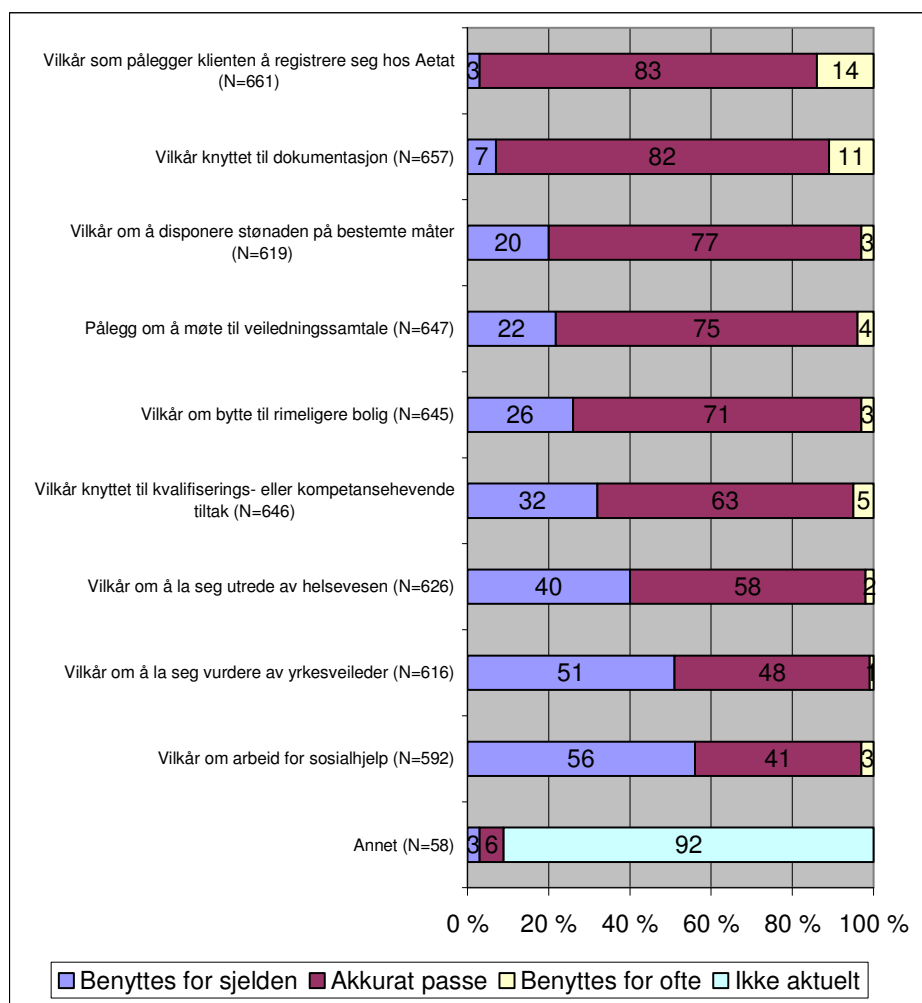
Unge stønadsmottakere er den gruppen som det i størst grad brukes vilkår overfor. Nesten samtlige av de spurte (97 prosent) svarer at det ofte brukes vilkår overfor denne gruppen. Også overfor innvandrere blir det i betydelig grad brukt vilkår. Her svarer 72 prosent av saksbehandlerne at de ofte benytter vilkår, mens bare en av ti svarer at de sjelden benytter vilkår. Omtrent samme mønstret finner vi for gruppen langtidsledige uten rettigheter hos Aetat. Derimot synes man å være noe mer forsiktige når det gjelder enslige forsørgere og rusmisbrukere. Likevel finner vi at så pass mange som rundt halvparten av de spurte ofte bruker vilkår også overfor disse gruppene. Rusmisbrukere skiller seg ut ved å være den gruppen det i minst grad benyttes vilkår overfor. I kommentarene til dette spørsmålet peker flere av de spurte på at vilkår er lite egnet, eller vanskelig å følge opp når det gjelder nettopp denne gruppen. Vi finner ellers kun mindre variasjoner i svargivningen når vi sammenligner svarene fra saksbehandlerne med svarene fra sosiallederne.

I et åpent felt ba vi respondentene spesifisere dersom de også benyttet vilkår overfor andre grupper enn de som var listet opp. Kun 22 prosent av saksbehandlerne og 10 prosent av sosiallederne svarte at de i noen grad også benyttet vilkår overfor andre grupper. Den gruppen som hyppigst ble nevnt, særlig blant saksbehandlerne, var stønadsmottakere med psykiske problemer. Andre grupper som nevnes er langtidsledige som ikke ønsker jobb og langtidsledige som kan få tilbud hos Aetat, men som har gått passive så lenge at de trenger vilkår for å tørre å komme i gang. Sporadisk nevnes også nye søkere, gjennomreisende, studenter, familier med for lav inntekt og ressursvake personer med stort hjelpebehov.



Figur 0-3 I hvor stor utstrekning benyttes vilkår overfor følgende stønadsmottakere? Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere og sosialledere.

Vi har sett at det er varierende bruk av de ulike typene vilkår. Et annet spørsmål er imidlertid hvorvidt dette samsvarer med saksbehandlerne sine preferanser. Er det slik at man kunne tenke seg at enkelte typer vilkår ble benyttet mindre eller mer? Vi har forsøkt å besvare dette spørsmålet ved å stille et spørsmål om hvorvidt saksbehandlerne synes de ulike vilkårene benyttes i for stor grad, akkurat passe eller i for liten grad. Disse er illustrert i Figur 0-4.



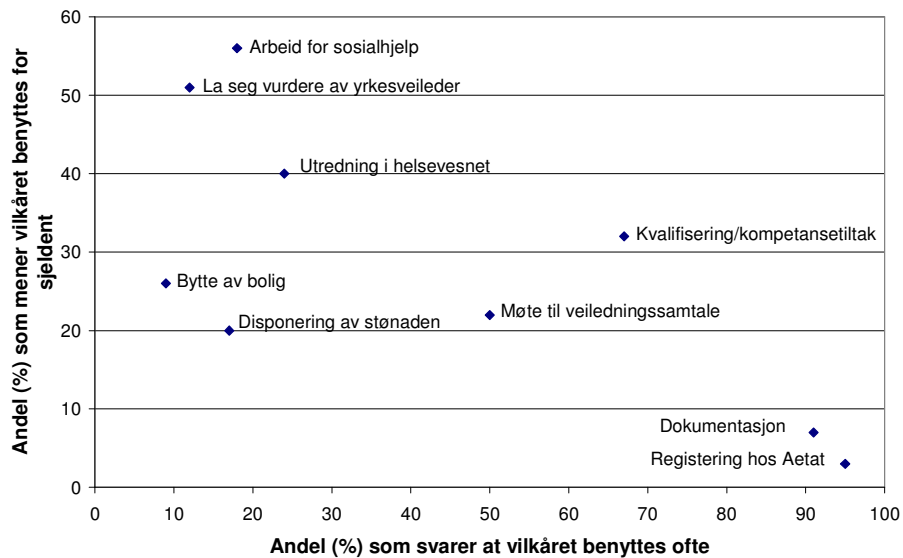
Figur 0-4 Benyttes følgende vilkår for ofte eller burde følgende vilkår benyttes oftere? Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere.

Ikke overraskende finner vi at arbeid for sosialhjelp er det vilkåret flest mener benyttes for sjelden. Godt over halvparten (56 prosent) av de spurte mener dette vilkåret burde benyttes oftere. Bare unntaksvis svarer saksbehandlerne at arbeid for sosialhjelp benyttes for ofte. I kommentarene til dette spørsmålet blir det pekt på at det å sette vilkår om arbeid for sosialhjelp krever god oppfølging fra sosialtjenesten, men at man i mange tilfeller mangler nødvendige ressurser til å gjøre det. Det er nærliggende å anta at det er en sammenheng mellom (opplevelsen av) for liten bruk av arbeid for sosialhjelp og mangel på ressurser til å følge opp et slikt vilkår.

Videre går det frem av figuren at godt og vel halvparten av saksbehandlere mener at vilkår om vurdering av yrkesveileder blir anvendt i for liten grad. Også dette er en type vilkår som i liten grad benyttes, jf. Figur 0-1. Når det gjelder vilkår om å la seg utrede av helsevesenet, finner vi at 40 prosent av de spurte mener dette vilkåret burde benyttes oftere. Videre mener vel en av tre saksbehandlere at vilkår knyttet til kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak burde benyttes oftere, mens hver fjerde saksbehandler mener vilkår om bytte til rimeligere bolig burde benyttes oftere. Det er ellers ikke uventet at vilkår om registrering hos Aetat og vilkår om dokumentasjon er blant de typer av vilkår som færrest mener brukes for ofte. Fra Figur 0-1 husker vi at disse var blant de typer vilkår som hyppigst ble benyttet i sosialtjenesten.

Samlet sett er det svært få som mener at de ulike typene vilkår burde benyttes i mindre grad. Bare når det gjelder registrering hos Aetat og krav om dokumentasjon er det noen som tar til orde for en mer restriktiv bruk. Dette har sannsynligvis sammenheng med at denne formen for vilkår mange steder har blitt en fast rutine uten at klientene nødvendigvis er vurdert godt nok i forhold til om de er reelle arbeidssøkere eller ikke. Vi ser også tilsvarende at noen opplever at vilkår om å innhente dokumentasjon benyttes for ofte. Sannsynligvis har også dette sammenheng med at vilkåret har blitt en fast rutine, uten at den enkelte saksbehandler nødvendigvis har behov for all dokumentasjonen som man avkrever klientene.

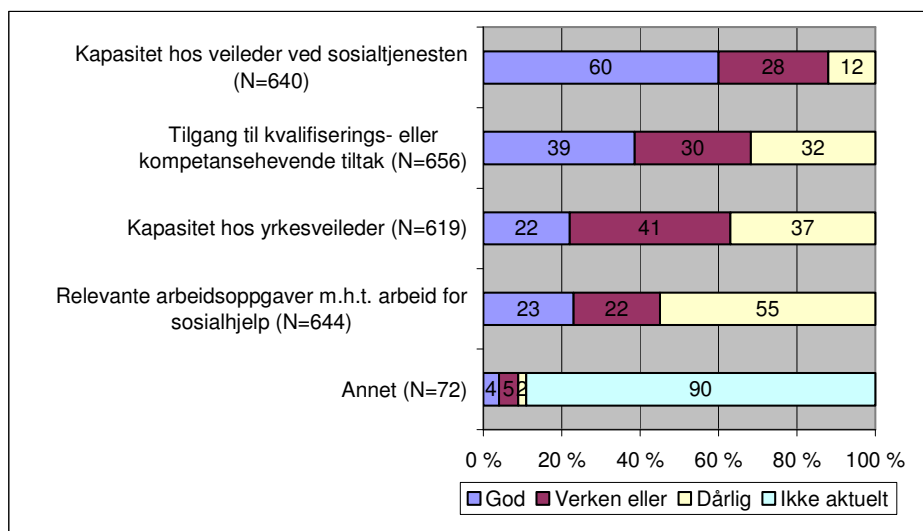
I figur 4.5 ser vi en tendens til at jo mindre et vilkår benyttes, desto større er ønsket om å benytte det mer. For eksempel ser vi at det er en relativt liten andel som benytter arbeid for sosialhjelp, samtidig som det er relativt mange som opplever at det benyttes for sjeldent. På den andre siden ser vi at registrering hos Aetat benyttes av de fleste, og naturlig nok at det er få som mener det bør brukes mer. Det er imidlertid to unntak fra det generelle mønstret. Det gjelder vilkår om å bytte bolig og vilkår om disponering av stønaden på en spesiell måte. Disse vilkårene benyttes i relativt liten grad, samtidig som det ikke ser ut til å være spesielt stort ønske om å benytte det mer. Når det gjelder vilkår om å bytte bolig, er sannsynligvis årsaken at de fleste sosialhjelpsmottakerne allerede bor billig, og at det er et forholdsvis drastisk tiltak. I følge en av informantene fra caseundersøkelsen, var de bl.a. spesielt varsomme med dette når det var barn inne i bildet. Det at man ikke ønsker å benytte vilkår om disponering av stønaden, kan ha to forklaringer. For det første vil dette innebære et stort merarbeid for sosialtjenesten. For det andre vil dette også stå i motsetning til den generelle tendensen vi ser, om at man i størst grad ønsker at klientene selv skal kunne disponere sin egen inntekt (jf. tendensen til at sosialkontorene gir høyere stønad og mindre tilleggsytelser).



Figur 0-5 Forholdet mellom faktisk bruk av vilkår og oppfatningen om at vilkåret benyttes for sjeldent

Vilkår om utredning i helsevesenet bør også nevnes i denne sammenheng. Vi ser at det benyttes relativt lite, samtidig som det er en relativt stor andel som opplever at det benyttes for sjeldent. Her vil det imidlertid være juridiske begrensninger for hva sosialtjenesten kan kreve av klientene. Man kan kreve en ordinær sykmelding ved sykdom, men det er ikke mulig å ”tvinge” noen til å la seg utrede i spesialisthelsetjenesten. Det gapet vi ser her mellom faktisk bruk og ønske om bruk, vil med andre ord ha noen juridiske begrensninger som ligger utenfor det handlingsrom sosialtjenesten har. Samtidig kan det også tolkes som et uttrykk for at sosialtjenesten opplever å mangle hensiktsmessige verktøy i forhold til de rettigheter enkelte klienter har til ytelse i trygdeetaten.

Vi kan tenke oss flere faktorer som påvirker i hvilken grad en bruker de enkelte typene av vilkår. Det er sannsynlig at bruken av vilkår vil kunne variere avhengig av kommunale tradisjoner, eller av kulturen, rutinene og vanene ved de enkelte sosialkontorene. En annen faktor som må antas å være av stor betydning, er tilgangen på nødvendige ressurser i tilknytning til ulike typer vilkår. Vi ba derfor saksbehandlerne vurdere hvordan tilgangen er på tiltak som brukes i forbindelse med vilkårsetting. Spørsmålet lød: Hvordan er tilgangen til følgende tiltak/aktiviteter/ressurser som kan benyttes i forbindelse med bruk av vilkår i kommunen? Svarfordelingen er presentert i Figur 0-6.



Figur 0-6 Hvordan er tilgangen til følgende ressurser i forbindelse med bruk av vilkår? Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere.

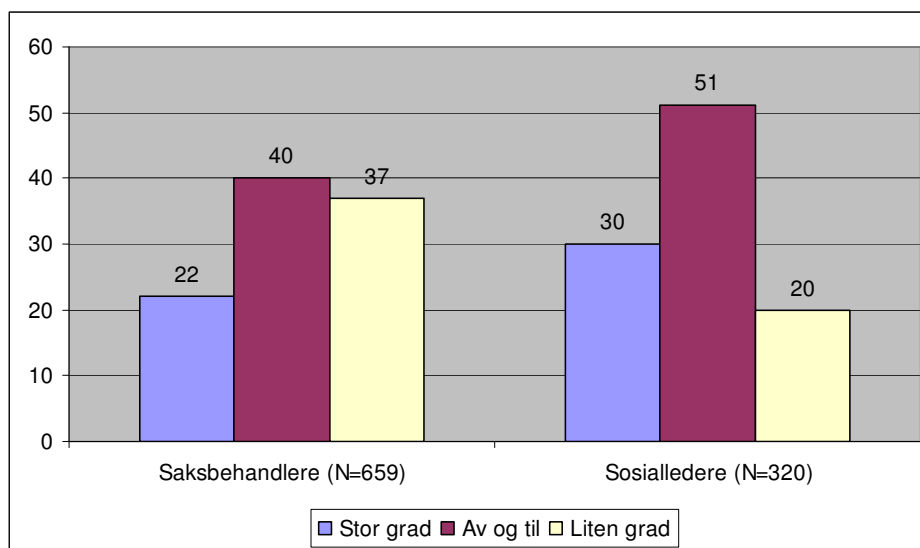
Ikke uventet finner vi at kapasitet hos veileder ved sosialtjenesten er den ressurs man har best tilgang til. Hele 60 prosent av de spurte svarer at tilgangen her er god, mens ytterligere 28 prosent mener den verken er god eller dårlig. Bare 12 prosent av saksbehandlerne mener tilgangen til veileder i kommunen der de arbeider, er dårlig. Også tilgangen til kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak synes å være rimelig god. Her finner vi likevel at så pass mange som 32 prosent av de spurte mener tilgangen til slike tjenester er dårlig. Kapasiteten hos yrkesveileder vurderes av saksbehandlerne som klart dårligere enn tilgangen til de to øvrige ressursene. Bare 22 prosent av de spurte mener kapasiteten her er god. Figur 0-6 viser til sist at den ressurs det er størst mangel på, er relevante arbeidsoppgaver med hensyn til arbeid for sosialhjelp. Over halvparten av de spurte mener at tilgangen på relevante arbeidsoppgaver er for dårlig.

Ser vi disse resultatene i sammenheng med Figur 0-5, er det rimelig å tolke resultatene dit hen at kapasitet spiller en vesentlig rolle i forhold til ”gapet” mellom faktisk bruk og ønsket bruk av vilkår. Der gapet er størst (arbeid for sosialhjelp og vurdering av yrkesveileder), ser vi samtidig at kapasiteten oppleves som dårligst. Der gapet er noe mindre (kvalifisering og kompetansehevende tiltak), er også kapasiteten bedre. Best oppleves kapasiteten (kapasitet hos sosialtjenesten) i forhold til de vilkårene hvor det ikke er noe gap mellom faktisk bruk og ønsket bruk (dokumentasjon og registrering hos Aetat).

4.2.3 Medvirkning og kontroll

I rundskrivet vedrørende praktisering av Sosialtjenestelovens kapittel fem pålegges sosialtjenesten å samarbeide med stønadsmottaker så langt som mulig ved utforming av tjenestetilbudet. Dette gjelder også ved bruk av vilkår. Det blir framhevet at mulighetene for å finne egnede tiltak og gjennomføre disse tiltakene, er større dersom stønadsmottaker selv deltar i utformingsprosessen.

I spørreundersøkelsen ba vi derfor både saksbehandlerne og sosiallederne svare på i hvilken grad stønadsmottakerne i deres kommune medvirker ved utformingen av vilkårene som blir gitt. Spørsmålet lød: I tilfeller der det benyttes vilkår, i hvor stor grad vil du si at stønadsmottakerne selv medvirker til utformingen av disse vilkårene?



Figur 0-7. I hvor stor grad vil du si at stønadsmottakerne selv medvirker til utformingen av disse vilkårene? Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere og sosialledere.

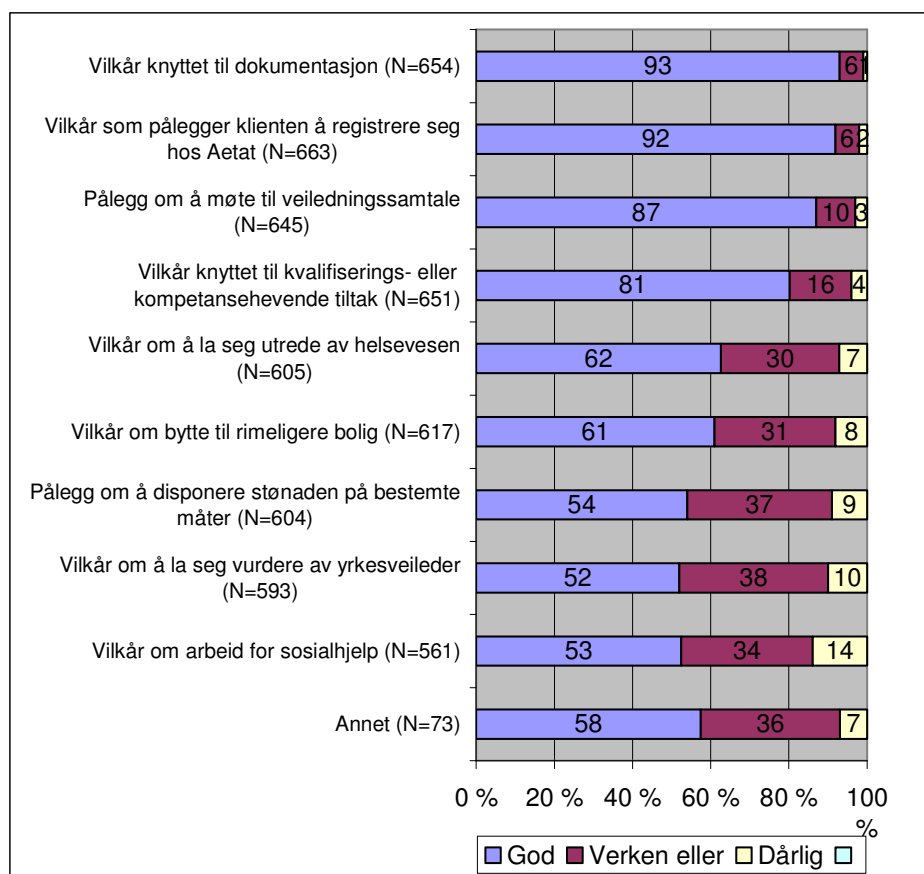
Vi ser at nesten en tredjedel av sosiallederne mener stønadsmottakerne i stor grad medvirker når vilkårene utformes. Andelen saksbehandlere som mener klientene i stor grad medvirker, er betydelig mindre. Også når vi ser på andelen i de to respondentgruppene som mener at klientene av og til medvirker, finner vi tydelige forskjeller. Igjen er sosiallederne mer "positive" enn saksbehandlerne. Alt i alt synes sosiallederne å oppfatte medvirkningen fra klientene som klart større enn det saksbehandlerne gjør.

I spørreskjemaet hadde vi også et åpent spørsmål der vi ba respondentene utdype hvordan klientene medvirker ved utformingen av vilkår. Ideelt sett skal

vilkår fastsettes sammen med stønadsmottaker. Likevel har vi sett at mange svarer at klientene ikke eller i liten grad medvirker i fastsettingen av vilkårene. Flere forklarer dette med at det ofte kan være vanskelig å oppnå forståelse for bruken av vilkår hos klienten, og at man da vil være avhengig av å sette krav eller grenser uavhengig av klientens medvirkning og samtykke. Enkelte peker også på at vilkårene man benytter i større eller mindre grad er standardiserte. En tredje forklaring på manglende deltakelse fra klientenes side synes i noen grad å være tidspress. Et minimum svært mange søker å etterstrebe, synes imidlertid å være at man alltid forsøker å gjøre klienten kjent med vilkåret i forkant av et eventuelt vedtak.

I rundskrivet (I-34/2001) fremholdes det ellers som en klar forutsetning at vilkår som knyttes til vedtak om økonomisk sosialhjelp skal overholdes, og at det skal ha konsekvenser for klienten dersom de brytes. Det blir påpekt at hvis det skal ha noen mening å stille vilkår, så må stønadsmottaker vite at det vil få konsekvenser dersom de ikke følger opp vilkårene. Med dette legges det imidlertid også et ansvar på sosialtjenesten. God kontroll med at vilkår følges opp, forutsetter nemlig at den enkelte klient blir fulgt opp av sosialtjenesten. Vi ba saksbehandlerne svare på følgende spørsmål: "I tilfeller der følgende vilkår benyttes, hvor god eller dårlig vil du si at kontrollen er med at vilkårene etterfølges?" Figur 0-8 viser at saksbehandlerne stort sett vurderer kontrollen som god. Særlig oppleves kontrollen som god i forhold til vilkår om dokumentasjon, registrering hos Aetat og om å møte til veiledningssamtale. Dette er også vilkår som er relativt enkle for sosialtjenesten selv å kontrollere. Vi ser også at de aller fleste opplever at kontrollen er god med vilkår om deltaking på kvalifiserings- eller kompetansehevede tiltak. Her er det også vanlig at kurs- eller tiltaksarrangører har rutiner for å melde tilbake til Aetat eller sosialtjenesten om deltakernes oppmøte. I forhold til de øvrige vilkårene er erfaringen mer blandet. Dette kan ha sammenheng med at sosialtjenesten ikke har mulighet eller krav på å utøve kontroll. For eksempel er det ikke vanlig, og kanskje heller ikke hensiktsmessig, å dokumentere at klienter har vært i samtale med yrkesveileder. Videre har sosialtjenesten muligheter til å oppfordre til at man lar seg utrede av helsevesenet, men som nevnt ikke pålegge noen en slik utredning. Det vil derfor være vanskelig å tenke seg noen hensiktsmessig eller effektiv kontroll av dette vilkåret. Tilsvarende vil det også være vanskelig å kontrollere hvordan klientene disponerer stønaden. Noe mer overraskende er det at respondentene opplever at kontrollen med vilkårene om arbeid for sosialhjelp er såpass blandet. En forklaring på dette kan være at det ikke er utarbeidet de samme rapporteringsrutinene her som vi vanligvis finner hos profesjonelle arrangører av kvalifiserings- og

kompetansetiltak.⁶ Spørsmålene ble også gitt sosiallederne, som stort sett svarer som saksbehandlerne. Dog kan det se ut til at sosiallederne tenderer til å vurdere kontrollen som enda noe bedre enn det saksbehandlerne gjør.

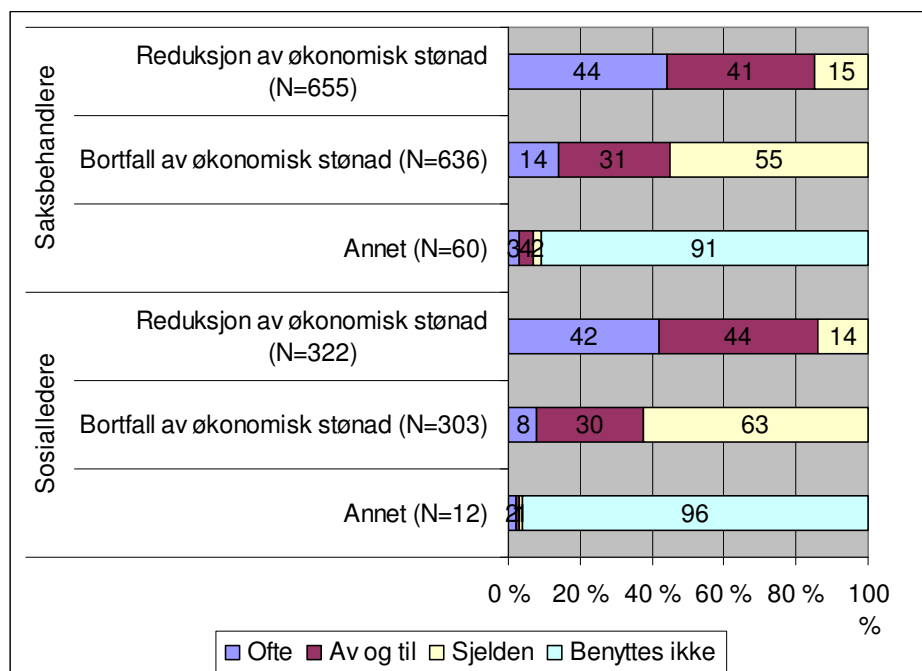


Figur 0-8 Hvor god vil du si at kontrollen er med at følgende vilkår etterfølges? Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlerne.

I Sosialtjenesteloven er det ikke gitt noen direkte veiledning med hensyn til hvordan sosialtjenesten skal forholde seg dersom en stønadsmottaker nekter å oppfylle et vilkår. I rundskrivet heter det imidlertid at stønaden i utgangspunktet helt eller delvis skal falle bort dersom vilkåret ikke oppfylles. Samtidig står det at et vedtak om tildeling av økonomisk stønad ikke automatisk faller bort som følge av at vilkår brytes, og at sosialtjenesten konkret må vurdere konsekvensene bruddet skal få. Sosialtjenesten må derfor bruke skjønn og vurdere i de en-

⁶ Som regel vil arbeid for sosialhjelp dreie seg om arbeidspraksis i regi av ordinær kommunal eller privat virksomhet.

kelte konkrete tilfellene konsekvensene. Det kan derfor være vanskelig å si noe generelt om denne praksisen ved brudd på vilkår. Vi har likevel bedt respondentene i spørreundersøkelsen svare på i hvilken grad de benytter reduksjon eller bortfall av økonomisk stønad ved brudd på vilkår.



Figur 0-9 Hvor ofte benyttes følgende sanksjoner ved brudd på vilkår? Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere og sosialledere.

Figur 0-9 viser ellers at andre former for sanksjoner så å si aldri blir brukt. Vi hadde et åpent svaralternativ for andre sanksjoner og ba respondentene om å spesifisere hva slags sanksjonsformer dette gjaldt. Av kommentarene går det fram at enkelte kommuner deler opp sine utbetalinger i f.eks. ukentlige rater. Bruk av naturalytelser blir sjeldent nevnt. Det er likevel enkelte som peker på at utgifter til husleie og strøm av og til kan utbetales direkte til kreditor. En annen "ikke-økonomisk" sanksjonsform som nevnes, er tap av tiltaksplass. Klienter som ikke følger opp vilkår i disse kommunene, mister sin tiltaksplass og havner bakerst i køen igjen.

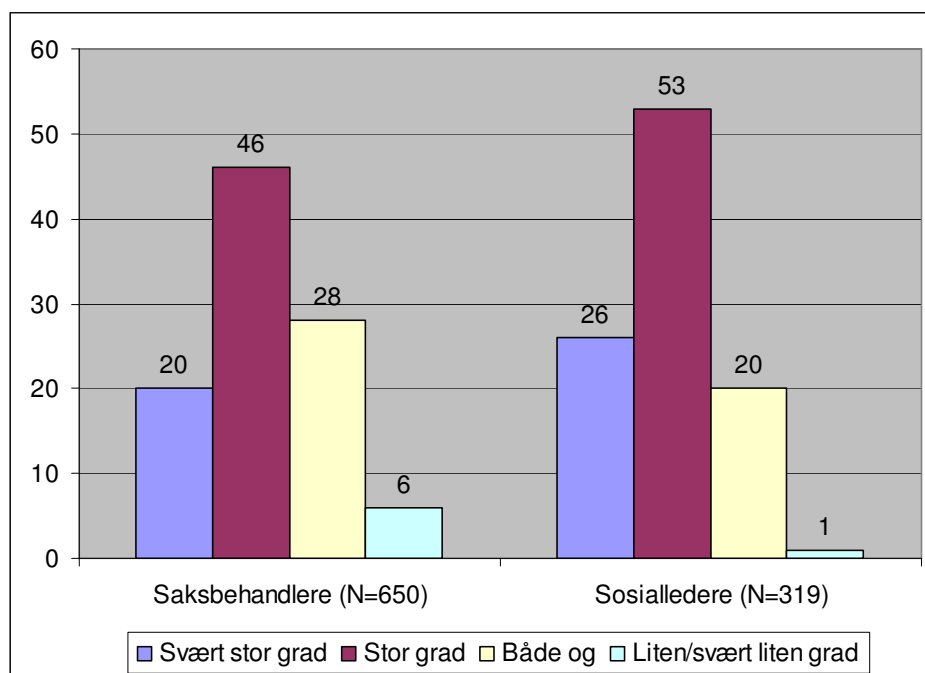
4.2.4 Er vilkår et hensiktsmessig virkemiddel?

Hvordan opplever så de ansatte at bruken av vilkår har fungert? I hvilken grad anser de ansatte i sosialtjenesten at bruk av vilkår er et hensiktsmessig virke-

middel? Vi ba sosiallederne og saksbehandlerne svare på følgende spørsmål: ”Samlet sett, hvordan vil du si at bruken av vilkår har fungert?” Stort sett synes det her å være stor grad av enighet mellom saksbehandlerne og sosiallederne. Noe over halvparten av de spurte, henholdsvis 53 prosent blant saksbehandlerne og 57 prosent blant sosiallederne mener at bruken av vilkår har fungert tilfredsstillende eller svært tilfredsstillende. De øvrige svarer i all hovedsak at erfaringene har vært noe mer blandet. Det vil si at bruken ofte er tilfredsstillende, men at det også kan være tilfeller der bruken ikke fungerer helt optimalt. Bare unntaksvis svarer respondentene at bruken av vilkår har fungert direkte utilfredsstillende.

Vi ba også respondentene om en kort begrunnelse for deres vurdering av hvordan bruken av vilkår har fungert. Både blant saksbehandlerne og blant sosiallederne pekes det på at vilkårssetting ofte kan være et godt hjelpemiddel, særlig når det gjelder å påvirke de økonomiske disposisjonene til klientene. Derimot blir det av enkelte uttrykt skepsis når det gjelder bruk av vilkår i forbindelse med tiltaksarbeid. Skal man lykkes fullt ut med denne typen vilkår, er det svært viktig at man samtidig arbeider med klientenes motivering, slik at man oppnår i alle fall noen grad av frivillighet rundt vilkåret, hevdes det. Mange opplever det som vanskelig å skulle tvinge stønadsmottakerne til deltakelse i tiltak de ikke er interesserte i å delta på, og utbyttet oppleves av mange som klart svakere der direkte tvang blir benyttet. Flere av de spurte peker på at tvang som regel fører til dårlig samarbeid. Ellers pekes det på at nytten ved det å bruke vilkår avhenger av hvilke stønadsgrupper vilkårene benyttes på. Eksempelvis synes flere å oppleve at bruk av vilkår gir dårligere effekt når vilkårene brukes overfor rusmisbrukere og langtidsmottakere av sosialhjelp, enn når de brukes overfor f. eks. unge stønadsmottakere.

Flere av respondentene trekker også frem flere ulemper ved bruk av vilkår. En slik ulempe er at bruken kan bli for rutinemessig, for eksempel praksisen med å stille vilkår om å melde seg hos Aetat. Videre er det flere som nevner at gjennomføringen kan bli noe tilfeldig, samt at praksisen kan variere fra saksbehandler til saksbehandler. I spørreundersøkelsen har vi forsøkt å måle dette ved å stille spørsmålet om hvorvidt det hersker en enhetlig praksis blant saksbehandlerne i kommunen med hensyn til bruk av vilkår.



Figur 0-10 Hersker det en enhetlig praksis blant saksbehandlerne i kommunen med hensyn til bruk av vilkår? Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere og sosialledere.

De aller fleste, og dette gjelder i begge respondentgruppene, mener det hersker stor grad av enighet blant saksbehandlerne med hensyn til bruk av vilkår. Andelen som mener dette er imidlertid noe høyere blant sosiallederne enn blant saksbehandlerne. Så mange som 79 prosent av sosiallederne svarer at det i stor eller svært stor grad hersker en enhetlig praksis blant saksbehandlerne, mens tilsvarende andel blant saksbehandlerne ligger på 66 prosent. Bare unntaksvis oppleves praksisen blant saksbehandlerne å være lite enhetlig.

Alt i alt er det både blant saksbehandlerne og sosiallederne en dominerende oppfatning om at bruk av vilkår generelt er et bra hjelpemiddel. Bruk av vilkår kan bidra til å initiere handling hos klienten, og gjennom handling kan man oppnå en endring i klientens situasjon. Mange peker på at bruk av vilkår bidrar til å ansvarliggjøre klienten gjennom å sette, ikke bare rettigheter, men også plikter inn i et system hvor det får konsekvenser dersom en ikke følger opp vilkårene.

4.3 *Bruk av vilkår i casekommunene*

Sosialtjenestelovens § 5-3 gir kommunen adgang til å sette vilkår for tildeling av økonomisk stønad. Dersom det settes vilkår, skal det gå klart fram av vedtaket at det er satt vilkår, og hva vilkåret går ut på. Vilkårsetting skal ses i sammenheng med formålet om hjelp til selvhjelp slik at bruken av vilkår bidrar til å gjøre stønadsmottakeren i stand til å sørge for sitt livsopphold på annen måte enn ved økonomisk stønad etter Sosialtjenesteloven.

Som vist i Tabell 2.2, er det 5 av casekommunene som har oppgitt at de benytter vilkår, og 5 av casekommunene som i liten grad benytter vilkår. Av de kommunene som har rapportert at de bruker vilkår i liten grad, er det en som tidligere benyttet en del vilkår, men bruker det mindre i dag. To kommuner brukte vilkår svært lite, og var også kritiske til bruk av vilkår. Det synes naturlig nok å være en større skepsis til bruk av vilkår i denne gruppen av casekommuner. Det er likevel slik at vilkår også benyttes her dersom alt annet ikke virker:

”Vi har de som går igjen og igjen som ikke betaler husleien, men som likevel har inntekt. Til slutt blir vi lei og ber dem vise kvittering før de får dekket husleien. Men vi har alltid gode grunner for å stille vilkår”.

I casekommuner som i større grad bruker vilkår, er inntrykket at slike vilkår benyttes mer systematisk.

Som vist tidligere, benyttes forskjellige typer vilkår. Alle casekommunene har vilkår som er knyttet til dokumentasjon av ulike utgifter eller inntekter. Dokumentasjon av utgifter omfatter utgifter som ikke dekkes av kommunens faste norm for livsopphold, men som kommer i tillegg til dette, f.eks. strøm, husleie, forsikring, etableringsutgifter, medisiner o.l. Videre er det et utbredt tiltak at klientene skal samarbeide med sosialkontoret og møte til avtaler. Det samme gjelder deltakelse på tilbud om sysselsettings-/arbeidstreningstiltak, kvalifiserings- eller kompetansegivende tiltak. Det er også et vanlig vilkår at klientene skal være tilmeldt Aetat. Andre tiltak som enkelte av casekommunene benytter, er bl.a. vilkår om å gå til gjeldsrådgiver, vilkår om vise kopi av jobbsøknader (jobblogg), vilkår om å søke Husbankens bostøtte, vilkår om å bytte til rimeligere bolig, vilkår om å gå til utredning for å få kartlagt arbeidsevne eller stilt diagnose, vilkår om oppfølging i bolig av hjemmetjenesten, vilkår om å ta i mot miljøarbeider og vilkår om å selge hus eller bil.

Det som trekkes fram som fordeler med bruk av vilkår og tiltak, er bl.a. det blir lettere å få oversikt over klientenes problemer. Når en klient kommer til sosialkontoret, kan det være slik at klienten ikke gir uttrykk for hva som er det egentlige problemet. Dersom man setter et vilkår som ikke følges opp, kan sosi-

alkontoret lettere følge opp klientene og stille spørsmål ved hvorfor tiltaket er vanskelig å følge opp, og hva som eventuelt er årsakene til det. Dersom det ikke stilles vilkår, kan det således gå lenger tid før man klarer å avdekke eventuelle bakenforliggende årsaker til eventuelle problemer, f.eks knyttet til rus eller psykiske lidelser. Ved å benytte vilkår kan man med andre ord avdekke hva som er problemet på et tidlig tidspunkt, noe som innebærer at klientene raskere kan få riktig tilbud eller oppfølging. Det blir også pekt på at dersom man stiller vilkår, forsvinner de som ikke har noe på sosialkontoret å gjøre.

Blant de kommunene som i størst grad bruker vilkår, er det slik at vilkår først og fremst benyttes overfor unge klienter, dvs. aldersgruppene fra 19-25 år. Dette er en prioritert målgruppe, og det blir lagt vekt på at denne gruppen ikke skal starte sitt voksne liv som sosialhjelpsmottakere. Målsetningen er gjerne å få denne gruppen raskt over i arbeid eller utdanning, og man søker derfor å unngå passive løsninger. Det er derfor gjerne en eller annen form for aktivitetsplikt for unge klienter. Som eksempel kan nevnes kommune I, som har etablert et arbeidstilbud i samarbeid med nabokommunen. Dette er et arbeidstreningstilbud rettet mot den unge målgruppen. De som søker økonomisk sosialhjelp uten at de har spesielle problemer, kommer på dette tiltaket. Når en i målgruppen kommer på sosialkontoret, blir vedkommende gitt tilbud med en gang, og må gjerne møte på jobb dagen etter. Dette er tilbud som går over tre måneder og består av både utprøving og utredning av arbeidsevne samt arbeidstrening. De som deltar på tilbudet, får en økonomisk støtte som tilsvarer Aetats kursstønad (individstønad), noe som betyr at man i praksis opererer med en motivasjonsstønad. Ugyldig fravær trekkes dag for dag. Dersom deltakerne har for stort frafall, mister de plassen i tiltaket og dermed også motivasjonsstønnen samtidig som de settes ned på nødhjelpssats. De som nekter, får ikke sosialhjelp i det hele tatt. Når deltakerne har vært i tiltaket i to måneder, sendes rapport til Aetat som har ansvar for eventuell videre oppfølging for de som er reelle arbeidssøkere.

Det blir sagt at hovedtyngden av klientene synes det er urimelig at de skal begynne å jobbe omtrent samme dagen som de møter på sosialkontoret.

”Vet bare at de skal stå opp og søke sosialstøtte – så havner de på en arbeidsplass der det blir satt opp hvordan de skal jobbe gjennom uka. Men det går ikke mange dagene før de synes det er helt flott å være der – blir veldig godt oppfulgt – går igjennom hvordan det er i arbeidslivet – begynner man klokken 8 kommer man ikke slengende klokken 10. De lærer hvordan det fungerer med pauser og lærer at det er viktig å spise frokost før man går på jobb. Det er mer enn arbeid. Resultatene er helt utrolige. Noen går ut i jobb – noe velger å gå tilbake i skole – de som har rett til skoleplass. Noen trenger behandling, og

noen reiser tilbake til den kommunen de kom fra – dette vil de ikke være med på”.

Kommune A som har et lignende tilbud til de yngre stønadsmottakere, har egne kommunale arbeidsplasser for ungdom under 30 år. Gjennom de kommunale arbeidsplassene blir klientene kartlagt og fulgt opp. Etter å ha jobbet ved den kommunale praksisplassen, og samtidig vist at de kan klare seg i arbeidslivet, kan de bli tilbudt en praksisplass i en privat bedrift. De som er ansvarlige for tiltaket, har avtaler med mange forskjellige bedrifter som kan ta i mot klienter i praksisplasser. I avtalene med bedriftene er det også en intensjon om at praksisplassen skal resultere i fast ansettelse. Det har også vært gitt et motivasjonstillegg på inntil 2000 kr for de som deltar på slike tilbud.

Erfaringene med sysselsettingstiltak rettet mot unge stønadsmottakere oppleves jevnt over som positive i de kommuner som har slike tiltak. Det blir også sett på som positivt at det er et motivasjonstillegg knyttet til den økonomiske støtten som klientene får. Det er viktig at de som er med, opplever at de får litt ekstra i forhold til de som er passive mottakere. Ut fra intervjuene i casekommuner med spesielle tiltak for ungdom, synes det å være en del unge som trenger oppfølging for å få en god struktur på livet sitt. De som blir gående uten noe å gjøre hjemme, kan lett få en uheldig livsstil, f.eks. at de snur døgnnet og blir sittende oppe om natta med dataspill og TV. Gjennom lengre perioder med lediggang kan man således komme inn i en ond sirkel som det kan bli vanskelig å komme ut av – det blir stadig tyngre å tilpasse seg en normal livsstil. Det er en god del som har behov for å lære hva som kreves i arbeidslivet, bl.a. at man må møte presis, at det er en fordel å spise frokost før man går på jobb, at man må si fra dersom man blir syk, og at man må gå til legen for å få sykemelding.

Som nevnt, er de vanligste vilkårene at man skal dokumentere utgifter, møte til avtaler og melde seg hos Aetat. I enkelte av casekommunene med hyppig bruk av vilkår, blir det pekt på at man hadde en mer ukritisk bruk av vilkår tidligere. Dette gjaldt bl.a. vilkåret om å melde seg til Aetat. Dette var nærmest som et standardvilkår som alle som søkte sosialhjelp, ble pålagt – også de som i realiteten ikke var reelle arbeidssøkere. Dette er noe enkelte kommuner har fått reaksjon på fra Aetat. Et eksempel er kommune A som tidligere hadde fast rutine med at alle sosialhjelpsmottakere skulle stå tilmeldt Aetat. Dette har de imidlertid sluttet med:

”Det var meningsløst at f.eks. rusmisbrukere, som i realiteten ikke er reelle arbeidssøkere, skal stå tilmeldt Aetat”. Har nå en kartlegging av klientene for å finne ut om de er reelle arbeidssøkere før de får krav om å melde seg til Aetat”.

Et annet eksempel er kommune H som tidligere hyppig satte ned klienter på korttidssats dersom vilkår ikke ble fulgt opp. Dette har de imidlertid trappet noe ned på og har heller lagt vekt på å kartlegge klientene med tanke på å sette mer realistiske og treffsikre vilkår. Med andre ord ser det ut til at disse kommunene nå er mer nøye med å sette vilkår som er tilpasset den enkelte, og som det er realistisk at klientene kan følge opp.

Blant kommuner som er aktive brukere av vilkår, blir oppfølging av disse fra sosialtjenesten sett på som en utfordring. Enkelte av informantene peker på at *”dersom du ikke har anledning til å følge opp, har vilkår ingen hensikt”*. Med andre ord er viktig at det er en bevisst bruk av vilkår ut fra klientenes bakgrunn og forutsetninger og at det settes vilkår som klientene har anledning til å følge opp. Mulige sanksjonsmidler dersom ikke vilkår følges opp, er at utbetalingene stoppes, holdes tilbake eller reduseres. Det er sjelden at den økonomiske støtten blir redusert eller stoppet som følge av brudd på vilkår. Det vanligste er å holde tilbake støtte inntil vilkåret blir fulgt opp. Det blir pekt på at det er en del klienter som sjelden møter til avtaler, men de kommer dersom utbetalingen blir holdt igjen.

I enkelte av casekommunene blir det pekt på at dersom man skal benytte sanksjonsmidler, så er det også viktig at man har satt vilkår som er tilpasset klienten, og som det er naturlig å forvente at klienten følger opp. Det har liten mening å *”straffe”* klienten for at urimelige vilkår ikke blir fulgt opp. Det er et inntrykk at bruken av vilkår har blitt mer bevisst etter hvert. Flere har nevnt at man tidligere brukte standardvilkår mer ukritisk. En av sosialkuratorene i kommunene H uttrykte det på følgende måte:

”Før stilte vi vilkår fordi vi syntes det var fint. Men nå mener vi det må være en mening med det og da må klienten selv også være med på det.”

Et dilemma som trekkes fram i forhold til bruk av vilkår, er at det kan bære preg av tvang og maktbruk overfor klienten. I enkelte av kommunene, som i liten grad bruker vilkår, oppleves bruk av vilkår som et forsøk på å tvinge klientene inn på *”riktig vei”*. I disse kommunene blir det sett på som bedre å basere seg på frivillighet og positiv motivasjon. Her er også oppfatningen at vilkår som regel benyttes som et kontrollvirkemiddel (dvs. i andre kommuner) i stedet for et virkemiddel som skal være til hjelp for klienten.

I kommuner med mer aktiv bruk av vilkår, er man også oppmerksom på mulige ulemper i forhold til utøvelse av makt og myndighet. Her trekkes også frem eksempler på klienter som motvillig aksepterer vilkårene for å ikke komme på kant med saksbehandlerne. Faren er da at klientene blir presset til å endre adferd uten at de selv er motiverte til det. For å unngå at vilkårene skal oppleves

som et eksternt press, legges det derfor vekt på medvirkning og åpen dialog med klientene, og kuratorene forsøker å få dem til å forstå at det er ment som et positivt bidrag.

”Dersom du får til en god samarbeidsrelasjon kommer du også i posisjon til å få de til å tenke positivt og ønske å komme videre. Må også være bevisst på hvilke vilkår man setter. Viktig å formidle hvordan man tenker og hvorfor man gjør det. Må grave for finne ut hvorfor tiltak er vanskelige å følge opp, f.eks. hvorfor er det vanskelig å møte til gjeldsrådgiver. Vil de ha følge, trenger de støtte – det går an å hjelpe de.”

Med andre ord legges det vekt på at vilkår ikke skal være noe tvangsredskap men et virkemiddel for å følge opp klienten og bidra til at klienten blir selvhjulpen. Samtidig påpekes det også at mange klienter kan oppleve det som positivt å ha et visst press på seg. Det blir også nevnt eksempler på klienter som selv har bedt om å få vilkår nedskrevet, for derigjennom legge press på seg selv for å få gjort ting.

I de casekommunene som er aktive brukere av vilkår, synes oppfatningene å være at dette er et godt virkemiddel, men det blir poengtert på ulike måter at vilkår bør brukes med omtanke, ut fra en klar hensikt og må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Sånn sett kan vilkår også bidra til å åpne for en tettere og mer individuell vurdering og oppfølging av den enkelte klient. Selv om bruk av vilkår kan være et positivt virkemiddel, er det ikke dermed sagt at kommuner som i liten grad bruker vilkår, har en dårligere oppfølging av klientene. Behovet for bruk av vilkår kan variere med størrelsen på kommunene og hvilke klientgrupper man har med å gjøre. Ut fra casestudiene kan det virke som vilkår er hyppigst brukt i større kommuner. Dette kan ha sammenheng med at mindre kommuner er mer oversiktligere, at det er færre klienter, og det blir lettere å følge opp den enkelte klient uten vilkår. I kommune L, som er en av de minste casekommune, blir det sagt at kommunen har ingen langtidsledige, og at det ikke er behov for å bruke vilkår for å få folk ut i jobb. Vi har også sett at tilgangen på tiltak som det kan knyttes vilkår til, også kan være mindre i de minste kommunene. På den annen side har vi også sett eksempel på små kommuner med tiltak og tett oppfølging av klientene som sliter med å komme ut på arbeidsmarkedet, men hvor man ikke stiller vilkår knyttet til dette. Samtidig er det også slik at det kan være ulike oppfatninger av hva som er vilkår. Kommune D er eksempel på en kommune som gir uttrykk for at de er skeptiske til vilkår – ”at vilkår gir smak av tvang”, men det stilles likevel krav til klientene:

”Noen kaller det vilkår hvis de sier at du skal levere kvittering for det du kjøper og slikt. Det krever vi også og ber om at de skal levere, men vi har ikke kalt det vilkår og skrevet det i vedtaket at det er et vilkår etter den og den paragrafen. Har kanskje praktisert det uten å si det formelt. Tror det er litt sånn.”

4.4 Klientenes opplevelse av bruk av vilkår

Vi har gjennomført intervjuer med 11 klienter med vilkår. Fire av disse var under 30 år. Fem var i aldersgruppen 35 – 45 år og to var over 50 år. Alle i den yngste aldersgruppen har vilkår knyttet til arbeidstreningstiltak eller praksisplass. I tillegg har de vilkår knyttet til dokumentasjon av utgifter. To av disse har vært i kontakt med sosialtjenesten i forholdsvis kort tid, mens de to andre har hatt et forhold til sosialtjenesten over flere år. Alle disse var av den oppfatning at det er ”ok” med vilkår, og mener det er bra å bli aktivisert. En av de yngste klientene hadde nettopp begynt i et kommunalt arbeidstrening-/kartleggingstilbud. Hun var fornøyd med tilbudet og oppfølgingen, og syntes det var mange trivelige folk å være sammen med. Hun mente også at det var fint å få trening i komme seg opp hver morgen. Alternativet hadde vært å sitte hjemme i sofaen. Hun syntes alt var greit bortsett fra at det var dumt at man ikke fikk penger når man var borte, og hadde ikke helt forstått systemet med gyldig og ugyldig fravær. Etter et par måneder på det kommunale arbeidstreningstilbudet, var planen at hun skulle over på tiltak i regi av Aetat og/eller begynne å jobbe.

Den andre av de yngste klientene jobbet på en praksisplass. Hun var bare 18 år, var skoletrøtt og ville ta et års pause. Det ble kjedelig å bare gå hjemme og tok kontakt med Aetat og sosialkontoret for å få noe å gjøre. Hun hadde også behov for penger, og synes det er greit å jobbe for sosialstøtten – at det er et fornuftig krav.

”Hadde bare gått hjemme hvis ikke. Greit å komme seg opp om morgene.”

Hun gir også uttrykk for at hun kan motta penger med bedre samvittighet når hun jobber, og opplever ikke det å måtte jobbe som tvang. Hun får imidlertid ikke noe motivasjonstillegg for å jobbe. Hun har hatt flere møter med sosialkontoret for å finne ut hva hun skal gjøre, og har nå bestemt seg for å begynne på skole igjen til høsten.

De eldste klientene i den yngste aldersgruppen har hatt kontakt med sosialkontoret over lenger tid. Den ene av disse har gått på sosialhjelp mer eller mindre sammenhengende de 4-5 siste årene. I løpet av denne tiden har han vært innom ulike praksisplasser i Aetat uten at det har blitt noe mer ut av det. Han takket ja til å starte på et kommunalt tiltak fordi tiltaket hadde praksisplasser i

bedrifter som lovet fast arbeid etter praksisperioden. Klienten sier at han først hadde praksisplass i kommunal regi i 8,5 måneder før han fikk tilbud om praksisplass i en privat bedrift. Ved intervjuet hadde han hatt praksisplass ved den private bedriften i 9 måneder. Inntrykket er at han har stått på, jobbet godt, og blitt lovet fast jobb når han får sertifikat, noe som bedriften og Aetat vil dekke. Han har nå fått et motivasjonstilskudd på inntil 2000 for å jobbe, og peker på at det er viktig at folk som gjør en innsats, får mer enn de som sitter hjemme og ikke gjør noe. Synes selv at det er greit å jobbe for pengene –

”Du blir syk av gå å ikke gjøre noe”.

Han gir samtidig inntrykk av at det ikke er bra å være i en praksisplass for lenge. Inntekten de siste årene har ikke vært over 1 G, og han lever hele tiden på et minimum. I starten gikk også store deler av motivasjonstillegget til å dekke transport til og fra arbeid. Han gir også uttrykk for at det er meget viktig at de ansatte ved sosialkontoret informerer godt om rettigheter og plikter. Etter at han hadde jobbet i 8,5 måneder på den kommunale praksisplassen, og skulle over på den private praksisplassen, lurte han på hvordan det var med ferie. Tilbakemeldingen var da at han måtte ha jobbet der i mer enn 9 måneder før han hadde krav på det. Han følte seg litt snytt da han fikk rede på det. Etter dette har han jobbet 9 måneder ved den private praksisplassen, og har således jobbet 18 måneder sammenhengende uten ferie. Han gir ellers uttrykk for at systemet må være mer dynamisk, og det må tas mer hensyn til hva klientene gjør:

”De som ikke gjør noe bør ikke ha fordeler i forhold til de som er aktive”.

Den andre har en broket bakgrunn med kortvarige arbeidsforhold. Han jobber nå på et arbeidssenter og skal være der til situasjonen stabiliserer seg. I følge informanten har han en bakgrunn med ”mye tull og tøys”. Bl.a. har han tidligere også jobbet på arbeidssentret, men droppet da ut av dette fordi det opplevdes som for tvangspreget og lite motiverende. Han har imidlertid gått til psykolog som anbefalte han å få noe meningsfylt å fylle dagen med, samtidig som han også selv hadde lyst til å begynne med arbeidspraksis igjen. I dag synes han det er greit å være på arbeidssenteret, og har behov for å treffe folk og få et sosialt nettverk. Han gir imidlertid uttrykk for at det kanskje tas lite hensyn til hans psykologiske problemer, og føler fremdeles at det er litt tvangspreget. De ansatte ved senteret har imidlertid gitt positive tilbakemeldinger om at de vil prøve å hjelpe ham videre dersom han møter og følger opp vilkårene. Klienten føler seg mer motivert nå når det er han selv som har tatt initiativ til å begynne.

Blant de som har fått støtte i aldersgruppen 35 år og eldre, er det fire som har fått økonomiske problemer etter skilsmisse, og to som har fått økonomiske problemer pga. helsemessige/psykiske årsaker. Fem av disse har fått vilkår knyttet til deltakelse på kurs, opplæring eller arbeidstrening. Inntrykket er at de synes det er fint å få et tilbud og bli aktivisert. To har kommentarer som går på at det kan være vanskelig å finne arbeidsoppgaver til den enkelte som gjør at man blir bedre i stand til å komme seg videre. Det er kun en som gir uttrykk for tilbudet kanskje er noe tvangspreget. De andre opplever det ikke slik. En av klientene, som hadde fått problemer pga. sykdom og sterkt reduserte inntekter, uttrykker at han er svært tilfreds med hjelpen han har mottatt. Han har hatt vilkår om å spille på lag med støtteapparatet og gå til gjeldsrådgiver, og har sagt seg villig til å gjøre det som står i hans makt til å utbedre situasjonen. Han gir også uttrykk for at han er blitt møtt med respekt og forståelse. Det har vært en løpende og god dialog med saksbehandleren, og han føler ikke at han har fått presset vilkårene over seg. Han har nå som målsetning å begynne i ny jobb, og er inne på yrkesrettet atføring.

”Dersom jeg ikke hadde fått den hjelpen jeg har fått, hadde jeg sittet foran TV-en og grått – hadde ikke overlevd – det kan jeg si med hånden på hjertet”.

Et generelt inntrykk fra intervjuene med klientene er at vilkår om aktivisering er positivt så fremt klienten er i stand til å delta. En av klientene, som har fått et tilbud han trives med, ble stilt spørsmål om hvordan situasjonen hadde vært om han ikke hadde jobbet:

”Vil helst ikke tenke for mye på det. Sikkert i det trauste sporet jeg har vært på i lang tid. Kan i hvert fall si at jeg har fått det mye bedre i løpet av det siste året, kan du si.”

Det er også viktig å gjøre oppmerksom på at en del av de som er intervjuet, gir uttrykk for at de kjenner noen som ikke er like positive til vilkår om arbeid som dem selv. Dette er naturlig siden vilkår om arbeid også blir brukt til å kartlegge klientenes arbeidsevne og for å finne ut hvor ”skoen trykker”. Sånn sett må man regne med at det er klienter som har vilkår om arbeid hvor andre former for tiltak og oppfølging hadde vært mer hensiktsmessig. Vilkår om arbeid blir da et virkemiddel for å finne ut av dette på et tidligere tidspunkt i forhold til om klienten hadde vært passiv stønadsmottaker. Fra de ansatte ved sosialkontorene har vi fått tilbakemeldinger på at vilkår om arbeid mottas noe forskjellig blant klientene. Noen er positive i utgangspunktet, noen er mer negative, men oppfatter det som positivt når de kommer i gang. Det er også enkelte som forsvinner fra

sosialkontoret når de får vilkår. På den måten kan også vilkår bidra til å luke ut personer som egentlig ikke har noe på sosialkontoret å gjøre, og som er stand til å finne seg noe annet å gjøre som de trives bedre med. Enkelte, både av klienter og ansatte ved sosialkontorene, hevder også at det forekommer svart arbeid blant stønadsmottakere. Bruk av vilkår kan derfor også bidra til å "luke ut" disse klientene, da det blir vanskelig å kombinere kvalifiseringstiltak eller arbeid for sosialhjelp med svart arbeid.

Alt i alt synes intervjuene med klientene å gi et positivt inntrykk av bruk av vilkår, og flesteparten av dem vi har snakket med, synes også å ha forståelse for formålet med det. Vilkår som innebærer aktivisering, f.eks. i form av praksisplasser, kurs e.l. synes spesielt viktig for unge arbeidsføre klienter. Samtidig er det klart at vilkår innebærer behov for tett oppfølging av klienten. Det er viktig at klienten forstår at vilkår er et virkemiddel som har til hensikt å hjelpe, og at hensikten ikke er å gjøre det vanskelig for klienten. Dersom vilkår brukes uten at klientene får medvirke og har innflytelse i prosessen rundt fastsettelse av vilkår, kan vilkår lett få et preg av tvang. Flere av sosialkontorene vi har vært i kontakt med, gir også uttrykk for at de har blitt mer bevisste denne problemstillingen de senere årene, og at det tas mer individuelle hensyn i vilkårsettingen.

4.5 Differensierte satser

I henhold til Sosialtjenestelovens kapittel 5.1.4.4. er det anledning til å operere med både korttids- og langtidsytelser. Utgangspunktet for dette er blant annet at økonomisk støtte etter Sosialtjenesteloven skal være en midlertidig ytelse. Likevel kan det være store variasjoner i forhold til hvor lenge den enkelte er avhengig av økonomisk støtte fra sosialtjenesten. Det vil også være slik at en persons stønadsbehov ikke vil være det samme for en som kun trenger støtte for en kort periode, som for en som trenger støtte over en lenger periode.

I spørreundersøkelsen svarer omtrent halvparten av sosiallederne (47 %) at de opererer med et skille mellom korttids- og langtidsatts. Av disse igjen svarer i overkant av 80 % at dette skillet praktiseres i stor grad, i overkant av 12 % at det i noen grad praktiseres, mens det er i overkant av 7 % som oppgir at det i liten eller ingen grad praktiseres.

Korttidsatts brukes på forskjellig måte både i forhold til varigheten og i forhold til ulike situasjoner. Den mest utbredte praksisen ser ut til å være at korttidsatts ytes til alle nye klienter eller klienter som har, eller anses å ville ha, en kort periode med sosialhjelp. Varigheten på korttidsnormen ser ut til å variere en og del mellom sosialkontorene – alt fra 1-6 måneder. Det vanligste ser imidlertid ut til å være 3 måneder. I mange tilfeller ser vi imidlertid at det legges en skjønnsmessig vurdering til grunn for om man skal fravike bruken av kort-

tidsnorm og yte langtidsytelse ved første søknad. Det kan være tilfelle dersom man gjennom den første kartleggingen avdekker sykdom, rusproblematikk eller andre forhold som tilsier at man bli avhengig av sosialhjelp over tid. Med andre ord synes det i utgangspunktet å være en viss automatikk i at man går på korttidsnorm en viss tid, men at det også ligger muligheter for å avvike fra dette ved behov.

Tankegangen bak de differensierte satsene er todelt. På den ene siden er motivet bak bruken av korttidsnorm å tilpasse sosialhjelpen til klientenes faktiske utgiftsbehov i en kort periode. Det vil si at dersom klienten kun har behov for sosialhjelp en kort periode, vil de heller ikke ha behov for å få dekket utgifter ut over de daglige (for eksempel husholdningsartikler). På den andre siden er tanken også at korttidssatsen skal bidra til å stimulere klientene til å finne alternative inntektskilder. Dersom korttidsnormen kun benyttes for en bestemt periode, og klientene er oppmerksom på det, kan dette imidlertid bidra til å svekke incentivet. Det vil spesielt være tilfelle dersom man har en kort periode med korttidsnorm. Dette var tilfellet i en av casekommunene der man fra politisk nivå hadde bestemt at korttidsnormen skulle ha en varighet på en måned. I følge informantene fra sosialtjenesten var man imidlertid misfornøyd med denne ordningen og ønsket enten å fjerne korttidsnormen eller utvide perioden.

En annen variant som vi ser benyttes i enkelte kommuner, er at man opererer med en korttidsnorm for de fleste klientene, samtidig som man gir en langtidsnorm bare i de tilfeller der man ser at klientforholdet blir varig. Her trekkes frem eksempler som at dersom klienten er syk, går over på en trygdeytelse eller overgangsstønad. Terskelen for å få langtidsnorm er med andre ord høyere enn i den første varianten. Inntrykket fra spørreundersøkelsen er imidlertid at dette er en forholdsvis lite utbredt praksis.

En tredje variant er at korttidsnormen vurderes individuelt etter hvor mye klienten har hatt å leve av tidligere. Har klienten hatt høy inntekt, vurderes behovet for å få dekket ekstraavgifter som mindre. Det ytes da en korttidsnorm ut fra begrunnelsen om at de da ikke trenger støtte til andre ting enn mat og det aller nødvendigeste i den første tiden som sosialklienter (strengt behovsvurdert). Prinsippet eller begrunnelsen er med andre ord den samme som over, men som vi ser er det her en individuell og skjønnsmessig vurdering som ligger bak det faktiske utgiftsbehovet i motsetning til den generelle trenden der man forutsetter dette, og eventuelt vurderer hvorvidt det er nødvendig å fravike det generelle mønstret.

En fjerde variant, som vi også finner i enkelte kommuner, er at de ikke opererer med en fast kort- og langtidssats, men at de vurderer individuelt om de skal sette opp eller gi ekstra etter behov (ekstrabevilgninger vurderes som lang-

tidsytelse). Her kan det se ut som at de i utgangspunktet har en fast norm som fravikes i positiv retning ved behov.

Som det fremgår over, kan det se ut som at praksisen med bruk av korttids- og langtidssats varierer en god del. Vi kan si at det går et skille mellom dem i forhold til hvor høy terskelen er for å komme over på langtidssats. Vi kan her snakke om minst tre terskler:

- Terskel 1 (lav): automatisk over på langtidssats etter en tid eller etter skjønn (mest brukt)
- Terskel 2 (høy): går over på langtidssats bare dersom man ser at det er et varig forhold, for eksempel trygdede, syke etc. (minst brukt)
- Terskel 3 (skjønnsvurdert): etter konkret utgiftsbehov eller tidligere inntekt.

Korttidssatsen benyttes også i andre sammenhenger enn det som er nevnt over. Da er det imidlertid ikke knyttet til varighet på sosialhjelp, men heller i forbindelse med andre forhold som vilkår, nødhjelp etc. Her ser det imidlertid ut til at enkelte kommuner benytter begrepene korttids- og langtidssats om det samme som andre benevner som høy og lav sats. Dette benyttes gjerne i to tilfeller, enten i form av en nødhjelpssats (matpenger) eller som en sanksjonssats i forbindelse med brudd på vilkår. Videre ser vi at denne satsen kan benyttes i forhold til ungdom.

I caseundersøkelsen fremgår det at de casekommunene som har de høyeste satsene, i størst grad også bruker korttidssats. Alle casekommunene som har satser som ligger over statlig norm, opererer med korttidssats og har bevisst gjort bruk av denne. Av de øvrige casekommunene er det seks kommuner som har normer for korttidssats og to som ikke har det. En av disse kommunene har satser som ligger på nivå med den statlige veiledende normen, mens den andre ligger under. Ellers er det slik at alle kommunene som har satser som ligger under statlig nivå, rapporterer at de benytter korttidssats svært sjelden. Enkelte gir også uttrykk for at korttidssats ble brukt hyppigere før, men at de ordinære satsene nå er så lave at det blir urimelig å sette folk på korttidssats. Korttidssats blir derfor sjeldent benyttet, og i så fall i spesielle tilfeller.

Som det fremgår av kommentarene i spørreundersøkelsen, viser også erfaringene fra caseundersøkelsen at korttidssatsen gjerne er avgrenset fra en periode på noen uker og opptil tre måneder. Samtidig fremgår det at hvem som blir tildelt korttidssats til en viss grad er gjenstand for individuelle vurderinger, f.eks. ut fra alder og hva slags situasjon vedkommende har vært i. Det er f.eks. et inntrykk at korttidssats brukes en del i forhold til ungdom som bor hjemme. Dersom søkerne om økonomisk støtte har hatt lite penger over lenger tid, blir

det gjerne sett på som urimelig at de har fått korttidssats. Dersom søkerne har hatt gode inntekter, vurderes korttidssats. I slike tilfeller vil bl.a. behov for betaling av faste ugifter og kjøp av klær, innbo o.l. være mindre. I kommune I, hvor satsen for enslig forsørger ligger på kr. 4790, ligger korttidssatsen på kr. 2670. Kortidsytelse gis gjerne i en kort overgangsperiode f.eks. i påvente av jobb eller utdanning. Korttidssats kan også benyttes som sanksjonsmiddel ved brudd på vilkår, eller som nødhjelpssats, f.eks. for klienter som har brukt opp den ordinære sosialstønad.

4.6 Motivasjonstillegg

Det er 65 % av kommunene som svarer at de opererer med tilleggssytelser for stønadsmottakere som deltar i tiltak eller annen aktivitet. I mange tilfeller vil et slikt motivasjonstilskudd være knyttet til kommunens eget opplegg med arbeid for sosialhjelp. I andre tilfeller opplyses det i spørreundersøkelsen at motivasjonstilskuddet er utformet i samarbeid med Aetat.

Det varierer imidlertid en god del hvor stort motivasjonstilskuddet er og hvordan det utmåles. Av svarene og kommentarene fra spørreundersøkelsen ser det faktisk ut som at bruken av motivasjonstilskuddet i mange tilfeller vurderes skjønnsmessig og individuelt, både i forhold til om det er aktuelt og i forhold til hvilket nivå motivasjonstilskuddet skal ha. Vi finner også eksempler på at nivået på motivasjonstillegget kan vurderes etter innsatsen.

Blant de som har oppgitt en bestemt sats eller beløp, ser vi at månedssatsen ligger i gjennomsnittet på 1120 kroner. Det varierer imidlertid fra ca 500 kroner og opp til 2000 kroner i måneden. Det mest vanlige er å ha en fast månedssats, men flere opererer også med faste uke-, dag-, eller timesatser. Blant de som oppgir en dagsats, finner vi at den i snitt er på 66 kroner og varierer mellom 50 kroner og 125 kroner. Det er kun et fåtall kommuner som oppgir timesats, men her opereres det med enten 10 kroner eller 15 kroner.

Det fremgår også av spørreundersøkelsen at en del betrakter motivasjonstillegget som et tillegg for å dekke ekstra utgifter i forbindelse med aktiviteten. For eksempel oppgir et sosialkontor at motivasjonstillegget på 700 kroner skal dekke utgifter til månedskort med kollektivtransport. Det betyr med andre ord at motivasjonstillegget i en del tilfeller ikke er et reelt motivasjonstillegg, men et tillegg for å dekke særskilte utgifter i forbindelse med aktiviteten. Samtidig er det også enkelte sosialledere som kommenterer at reiseutgifter kommer i tillegg til stønadens utbetaling. Andre uttrykker eksplisitt at det skal være et reelt motivasjonstilskudd som går ut over de ekstra utgiftene aktiviteten medfører. Det gjør det med andre ord vanskelig å vurdere hvem som opererer med et reelt

motivasjonstillegg, og hvem som opererer med et motivasjonstillegg som i realiteten er en utgiftsdekning.

På grunn av at det åpenbart opereres med mange typer motivasjonsstønning, har vi gradert sosialkontorene etter om de har motivasjonsstønning, om den vurderes skjønnsmessig og om den ligger over eller under et beløp på 1000 kroner. Skillet på 1000 kroner er valgt noe tilfeldig, men ut fra antagelsen om at for de som ligger under, er målet å dekke ekstrautgifter. De som ligger over, antas å ha et reelt motivasjonstilskudd. Vi finner da at 35 % ikke har motivasjonstilskudd, 33 % vurderer det skjønnsmessig, 19 % har en sats på 1000 kroner eller mindre, mens det er 13 % som har sats over 1000 kroner. Vi antar som sagt at de som ligger over 1000 kroner, har en reell motivasjonsstønning, de som bruker skjønn eller ligger under 1000 kroner, dekker ekstrautgifter, mens de som ikke har noe motivasjonstilskudd, enten ikke dekker eller i mindre grad dekker ekstrautgiftene.

4.7 Oppsummering

Vi har tatt for oss tre virkemidler som alle har til hensikt å påvirke sosialhjelpsmottakernes adferd i retning av å komme ut av en situasjon der de er avhengig av sosialhjelp. De tre er differensierte satser, motivasjonstillegg og vilkår. Det viktigste i denne sammenheng er bruken av vilkår. Sammen med nivået på satsene eller den faktiske utbetalte stønningen, er antagelsen at bruken av disse tre virkemidlene vil påvirke adferden hos sosialklientene. Hovedfokus her er bruken av vilkår. I kapitlet har vi belyst dette virkemidlet ved å se på hva det består av og hvordan det benyttes. Siden både differensierte satser og motivasjonstilskudd direkte eller indirekte er knyttet til bruken av vilkår, samtidig som det er virkemidler med forventet lik effekt, har vi også gitt en kort beskrivelse av hva de består av og hvordan de benyttes.

Langt den vanligste formen for vilkår benyttet i sosialtjenesten, er vilkår som pålegger stønadsmottaker å registrere seg hos Aetat og vilkår knyttet til dokumentasjon. Også vilkår knyttet til kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak og pålegg om å møte til veiledningssamtaler er hyppig brukt. Særlig vilkår om å la seg utrede av yrkesveileder og vilkår om arbeid for sosialhjelp benyttes i langt mindre grad enn andre typer vilkår. Vi ser med andre ord at sosialtjenesten har utstrakt bruk av vilkår, men dette er hovedsakelig vilkår som krever relativt lite av klientene. Vilkår benyttes stort sett overfor alle typer av stønadsmottakere. Unge stønadsmottakere er imidlertid den gruppen det hyppigst stilles vilkår til. Dernest følger innvandrere og langtidsledige uten rettigheter hos Aetat. Vilkår benyttes i noe mindre grad overfor enslige forsørgere og rusmisbrukere.

Det er ellers rimelig å anta at bruken av vilkår reguleres av tilgangen til ressurser eller tiltak som man trenger i forbindelse med vilkårssettingen. Vi finner at kapasiteten er relativt god i forhold til vilkår som kun krever saksbehandlerressurser. Der sosialtjenesten er avhengig av eksterne ressurser, ser vi derimot at kapasiteten oppleves å være langt dårligere. Dette synes også å være en medvirkende årsak til at det oppstår et gap mellom den ønskede og den faktiske bruken av disse vilkårene. Dette gjelder spesielt vilkår om arbeid for sosialhjelp og vilkår om utredning hos yrkesveileder. Når det gjelder tilgangen til kvalifiserings- eller kompetansehevede tiltak, er erfaringene noe mer blandet. Dette er et vilkår som benyttes relativt ofte, men samtidig er det også et ønske om å benytte dette noe mer.

I underkant av en tredjedel av sosiallederne mener at stønadsmottakerne selv medvirker i stor eller svært stor grad ved utformingen av vilkårene. Samtidig er det i underkant av en fjerdedel av saksbehandlerne som deler denne oppfatningen. En betydelig andel av de spurte, særlig blant saksbehandlerne, melder også om at stønadsmottakerne i liten grad deltar ved utformingen av vilkårene.

I hvilken grad man opplever kontroll med at vilkår overholdes, varierer naturligvis med type av tiltak. Men i det store og det hele synes både saksbehandlerne og sosiallederne å oppleve kontrollen som god. Minst grad av kontroll synes man imidlertid å oppleve i forbindelse med vilkår om arbeid for sosialhjelp, vilkår om å la seg utrede av yrkesveileder og pålegg om å disponere stønaden på bestemte måter.

Sosialtjenesten har hovedsakelig to typer sanksjonsmuligheter dersom klientene ikke oppfyller vilkårene. Det ene er å stoppe ytelsene og det andre redusere dem til en lavere sats. Vi finner at den første metoden benyttes minst. I praksis er det imidlertid ikke slik at man stopper stønaden, men heller holder den tilbake til vilkåret er oppfylt eller klienten tar kontakt med sosialkontoret. Det er imidlertid mer vanlig å redusere den økonomiske stønaden som sanksjonsmiddel. En alternativ sanksjonsmulighet er å gå over fra månedlige til ukentlige utbetalinger.

De aller fleste synes å mene at det i stor grad hersker en enhetlig praksis blant saksbehandlerne når det gjelder bruk av vilkår. Bare unntaksvis oppleves praksisen å være lite enhetlig. De aller fleste mener dessuten at bruken av vilkår har vært tilfredsstillende.

Det andre adferdsregulerende virkemidlet vi har omtalt, er bruk av differensierte satser. De differensierte satsene har ulike formål. Som regel er det slik at man i utgangspunktet opererer med en høy sats (normalsats), men benytter korttids eller lav sats til ulike formål. Et formål er å benytte korttidssats i den første perioden med sosialhjelp ut fra tanken om å stimulere til at oppholdet blir kortvarig. Et annet vanlig formål er å benytte korttids-/lav sats som et sank-

sjonsmiddel dersom vilkår ikke overholdes. Et tredje formål er å benytte satsen mot ungdom for i størst mulig grad stimulere dem til å finne andre inntektskilder (jobb/utdannelse). Dette virkemidlet er nært knyttet opp til praksisen med bruk av vilkår siden lav sats eller korttidssats er det viktigste sanksjonsmidlet sosialtjenesten benytter. Alternativet er å stoppe utbetalingen for en kortere eller lengre periode.

Det tredje virkemidlet er bruk av motivasjonstilskudd. Tanken her er at man med dette ekstratilskuddet skal motivere de som ønsker å delta i aktive tiltak. I alt oppgir 65 % at de har en eller annen form for motivasjonstilskudd. Dersom vi definerer motivasjonstilskudd i snever forstand – dvs. som et tilskudd som kommer klienten til gode ut over de ekstraavgiftene aktiviteten medfører – er dette sannsynligvis et for høyt tall. Mange opererer nemlig med motivasjonstilskudd som er ment å dekke utgifter, for eksempel ekstra klær, transport eller likende. Et anslag viser at andelen av sosialkontorene som har et reelt motivasjonstilskudd – dvs. et tilskudd som gir klienten ekstra sosialhjelp ut over de utgiftene som en aktivitet medfører – kanskje ikke er mer enn 10-15 %.

5 KONSTRUERTE SAKER

5.1 Innledning

I dette kapitlet har vi presentert resultatene av saksbehandlerne respons på to tenkte tilfeller som ble presentert dem i forbindelse med intervjuene i casekommunene. Alle saksbehandlerne ble presentert de samme sakene og stilt spørsmålet om hva som ville skjedd med de aktuelle sakene ved det aktuelle sosialkontoret. Den første saken dreide seg om en 19 år gammel gutt som har droppet ut av videregående skole. Den andre saken dreier seg om en enslig tobarnsmor som søker om tilleggsytelser til en bursdag og til fritidsutstyr. Formålet med denne delen av undersøkelsen var å avdekke variasjoner i praksisen både mellom sosialkontor og innenfor hvert enkelt kontor.

5.2 Sak 1. Gutt 19 år

Saksframstilling

- Gutt, 19 år, egen hybel, husleie kr. 3000,-
- Droppet ut av videregående. Har hatt noen kortvarige og sporadiske jobber.
- Noe festing i helgene (alkohol), men (så langt) ikke rusproblemer (verken alkohol eller narkotika).
- Har vært tilmeldt Aetat, og for to-tre uker siden droppet han ut av AMO-kurs. Har ikke rett til dagpenger.
- Henvender seg sosialkontoret for å få sosial stønad. Hva skjer?

Saksbehandlerne vurderinger

I noen av casekommunene blir det kommentert at dette er typisk eksempel. Ved ett kontor ble det imidlertid pekt på at det er sjelden at så unge mennesker kommer til sosialkontoret og har hatt tilbud fra Aetat. Dette har bl.a. sammenheng med at klienten tilhører en aldersgruppe med rett til videregående utdanning.

I flesteparten av casekommunene blir det understreket at unge klienter er en prioritert gruppe som vies spesiell oppmerksomhet og oppfølging. Det er en målsetning å unngå at unge mennesker starter sitt voksne liv som sosialhjelpsmottakere. I første omgang er det mange av saksbehandlerne som peker på at de ville spurt klienten om hvorfor vedkommende droppet ut av Aetat. De ville også tatt kontakt med Aetat for å forhøre seg nærmere om dette, hva slags rettigheter

klienten har og om det er mulig å forsette med et tilbud der. I så fall ville klienten hatt rett på Aetats kurstøtte. Enkelte sier også at de ville forsøkt å få i stand en trekantsamtale mellom sosialkontoret, klienten og Aetat.

Videre er de også mange av saksbehandlerne som ville sett på mulighetene for å videreføre utdanningen. I flesteparten av kommunene blir det vurdert som aktuelt å ta kontakt med oppfølgingstjenesten for å se nærmere på mulighetene for videre skolegang, og evt. en eller annen form for tilrettelagt undervisning.

Ellers blir det i alle kommunene gitt uttrykk for at det ville vært aktuelt med en grundig kartlegging av klienten. Hva slags kartlegging det er snakk om, varierer imidlertid fra kommune til kommune. En del kommuner peker på at de ville ha foretatt en KIS-kartlegging. KIS står for **K**artlegging **I** Sosialtjenesten, og er et støtteverktøy for at sosialtjenesten skal kunne kartlegge og følge opp personer som står i fare for varig å miste tilknytning til arbeidsmarkedet. Verktøyet er utviklet av Sosial- og helsedirektoratet. Det er ikke alle casekommunene som har dette verktøyet, men enkelte av disse vurderer å skaffe seg det. Videre er det noen som ville foretatt kartlegging med andre systemer, noen ville henvist klienten til en egen utredningsenhet, og enkelte ville ha henvist til egne tiltak som omfatter arbeidspraksis eller en kombinasjon av arbeidspraksis og utredning. En av casekommunene har etablert en kommunal arbeidspraksisplass i samarbeid med nabokommunen, hvor deltakerne får tett oppfølging av bl.a. sosialkuratorer. Det er stor tilfredshet med dette tiltak i den forstand at en stor andel av klientene kommer i arbeid, forsetter på skole eller startet på AMO-kurs i regi av Aetat. Man får også avdekket om det er klienter som har behov for spesiell oppfølging, f.eks. gjennom helsesystemet.

For øvrig er det enkelte saksbehandlere som sier at de ville sett nærmere på dette med festing i helgene. Det er også enkelte som ville stilt spørsmål ved hvorfor han bor alene, og undersøkt om det evt. kunne være mer hensiktsmessig å bo hjemme hos foreldrene.

Når det gjelder tildeling av økonomisk støtte fra sosialkontoret, peker mange på at dette er en klient som ville fått korttidsnorm i første omgang. Enkelte har også spesielle normer for yngre enslige under 25 år. Dersom klienten kommer inn på tiltak, får vedkommende gjerne en støtte som tilsvarer Aetats kursstønad, noe som da også vil fungere som et motivasjonstillegg.

De av kommunene som benytter vilkår, ville gitt denne klienten vilkår om å vise kvittering for betalt husleie, vilkår om å samarbeide med sosialkontoret og vilkår om å stille på avtalte møter. De av kommunene som kan tilby spesielle tiltak knyttet til arbeid eller kvalifisering, ville også satt vilkår om deltakelse på dette. Det er vanlig at klientene får vilkår om å melde seg til Aetat, men hvorvidt dette settes som vilkår i første omgang, ser ut til å variere noe. Enkelte

casekommuner ser ut til å ha mer automatikk med tanke på bruke dette vilkåret enn andre. Flesteparten av casekommunene ville imidlertid avventet resultater fra kartlegginger og utredninger av klienten. Bakgrunnen for dette er det har liten hensikt å være tilmeldt Aetat dersom klienten ikke er reell arbeidssøker. En av casekommunene viser også til at de har en samarbeidsavtale med Aetat som innebærer at Aetat overtar ansvaret for klienten etter at klienten er kartlagt og fulgt opp gjennom en kommunal praksisplass.

Hovedinntrykket er denne klienten i stor grad ville blitt behandlet likt av forskjellige saksbehandlere innen den enkelte kommune, men det kan være en del variasjoner mellom casekommunene. Klienten ville i alle kommuner blitt kartlagt, fått tett oppfølging og blitt forsøkt aktivisert så raskt som mulig. Tett oppfølging kan innebære hyppige møter og/eller oppfølging gjennom ulike tiltak som kommunen kan tilby. Klienten ville også fått vilkår knyttet til utbetaling av økonomisk støtte i de kommunene som praktiserer det. Variasjonene mellom kommunene består i første rekke av hva slags virkemidler kommunene har tilgjengelig i forhold til kartlegging og oppfølging. Noen kommuner har spesielle tiltak rettet mot unge klienter der de blir kartlagt og samtidig blir kjent med regler og rutiner i arbeidslivet. Hva slags tilbud og virkemidler kommunen har til rådighet, vil også ha betydning for hvilke vilkår det er aktuelt å sette. Kommuner som har spesielle tilbud for unge klienter, har vilkår om deltakelse på dette for utbetaling av sosialstønad.

5.3 Sak 2. Alenemor med to barn

Saksframstilling

Alenemor (40 år) med to barn (tidligere samboer med barnas far), nesten 8 år og 12 år. Leier leilighet, husleie kr 4500/mnd. I tillegg strøm og innboforsikring. Vi holder bostøtte utenfor.

Mens hun var samboer, var hun i hovedsak hjemmearbeidende, men med enkelte strøjobber i butikk. Det siste halve året, etter bruddet, har hun også jobbet av og til i en butikk. Har ikke hatt fast avtale, har kommet ved behov. Plages med dårlig rygg, og det har begrenset jobbkapasiteten. Butikken er nettopp nedlagt, og hun har ikke fått ny jobb. Hun har ingen formell utdanning ut over ungdomsskolen.

Inntekt siste år: kr 75 000,- (utgjør også gjennomsnittet for de siste tre årene). Fra barnefaren mottar hun barnebidrag på kr 2317,- pr. måned for hvert av barna. Barnefarens inntekt: kr 280 000,- pr. år. 8-åringen går ikke på SFO.

Aktuell situasjon:

Det yngste barnet har snart fødselsdag (vanlig å invitere klassen på bursdag). Den eldste er ivrig slalåmkjører, og sesongen står for døren. Slalåm er en aktivitet han har drevet med et par år. Han trenger heiskort (sesongkort er billigst) og nye slalåmski (bindinger/sko/staver).

Hun trenger penger og henvender seg til sosialkontoret – hva skjer?

Saksbehandlerne vurderinger

Etter å ha gått igjennom saksopplysningene var det flere av saksbehandlerne som gav uttrykk for sakstilfellet ikke er uvanlig – ”vi har noen som henne”. I følge alle saksbehandlerne hadde hun krav på supplerende sosialstøtte. Det vil si at de hadde trukket utgifter fra inntekter og supplert med økonomisk sosialhjelp opp til normen for livsopphold for enslige forsørgere med to barn. Barnebidraget regnes som inntekt. Husleie, strøm og innboforsikring kommer i tillegg. Som vist i kapittel 3, varierer det i hvilken grad barnetrygd er inkludert i normen eller ikke. De fleste hadde gitt økonomisk stønad i henhold til ordinær norm (ikke korttidsstønad). Begrunnelsen for dette er det virker som hun har hatt lite penger over lang tid, at det ser ut som det kan ta tid før hun blir selvhjupen og fordi det barn inne i bildet. I forhold til økonomi, så er det ellers en del saksbehandlere som gir uttrykk for at de ville bedt henne om å søke Husbankens bistøtte.

For øvrig er det en stor andel av saksbehandlerne som ville bedt om en utredning fra lege i forbindelse med ryggproblemene. Det blir sett på som viktig å få klarlagt hvordan og i hvilken grad ryggproblemene begrenser jobbkapasiteten. Dersom ryggproblemene begrenser arbeidsevnen, er det en del som peker på at det kunne vært aktuelt å koble inn Aetat i forhold til utføring eller trygdekontoret i forhold til rehabilitering. Det blir også kommentert fra enkelte at dette kunne være en sak som det ville vært naturlig å drøfte på et trekantmøte mellom sosialkontoret, Aetat og trygdekontoret for å få saken plassert på riktig sted. Dersom hun ikke kan jobbe, er det en del som gir uttrykk for at de vil kreve sykemelding. Dette er viktig for å dokumentere/opparbeide rettigheter overfor trygdekontoret. Enkelte sier også at det kunne vært aktuelt å foreslå at det søkes plass på SFO for 8-åringen og søke stønad for tilsyn fra trygdekontoret. Trygdekontoret kunne da dekket 64 % av utgiftene, mens resten blir dekket av sosialkontoret.

Når det gjelder vurderingen av den spesielle situasjon i forhold til å arrangere fødselsdag og behov for penger til slalåmutstyr, er det ulike løsninger som skisseres i de ulike kommunene. Syv saksbehandlere hadde gitt støtte til begge deler, fire saksbehandlere hadde kun gitt støtte til fødselsdag, seks saksbehandlere hadde kun gitt støtte til slalåmutstyr, og syv saksbehandlere hadde ikke gitt støtte til noen av delene. I første omgang kan vi slå fast at saksbehandlere innen det enkelte kontor i stor grad var samstemte i sine vurderinger. De som var usikre, gav uttrykk for dette ville vært en sak de ville drøftet med sosialleder eller tatt opp på et fellesmøte.

Hvorvidt casekommunene sier ja eller nei til økonomisk støtte til disse spesielle situasjonene, synes bl.a. å ha sammenheng med nivået på kommunens satser for sosialhjelp. To av de tre kommunene som avviker negativt fra de statlige normsatsene, ville gitt støtte til både bursdag og slalåmutstyr. I disse kommuner var det vanlig å gi støtte til slike ting. I den tredje kommunen med satser under statlig norm ville de ikke gitt støtte til noen av delene. Her var praksis at det ikke ble gitt støtte til fødselsdagsselskap da det ble forutsatt at barnetrygden skulle dekke slike markeringer. Barnetrygden ble ikke regnet som inntekt i forbindelse med utmålingen av sosialstøtten. Det hadde aldri blitt gitt støtte til slalåmutstyr, og det var heller ikke en vanlig aktivitet i området.

Blant de fire kommunene som ligger på nivå med statens satser, var det to kommuner som ikke ville gitt ekstra støtte til fødselsdag, men ekstra støtte til skiutstyr. En kommune ville gitt ekstra støtte til fødselsdag, men ikke til slalåmutstyr. I den siste kommunen ville saksbehandlere gitt støtte til fødselsdag, men de var mer i tvil om støtte til slalåmutstyr. Blant disse kommunene ville det altså blitt gitt støtte til enten slalåmutstyr eller fødselsdag.

Blant de tre kommunene som avviker positivt fra de statlige normsatsene, er det to kommuner som ikke ville gitt støtte verken til fødselsdag eller slalåmutstyr. Her blir det sagt at satsene er lagt såpass høyt at foreldrene skal slippe å gå til sosialkontoret for å be om penger til å arrangere bursdag. Når det gjelder støtte til slalåmutstyr, blir det også pekt på at dette ikke er vanlig aktivitet i disse kommunene. I den siste kommunen, som er en liten kommune sammenlignet med de to andre, ville det blitt gitt ekstra støtte til både fødselsdag og slalåmutstyr. Her er det også slik at det er et alpinanlegg like i nærheten, og det blir sett på som viktig for barna å ha utstyr slik at de har muligheter for delta på lik linje med de andre.

Selv om kommunene har en praksis for hvordan ulike saker skal behandles, blir det i flere kommuner understreket at hver sak vurderes individuelt, og at resultatet av vurderingene kunne blitt annerledes dersom det var spesielle ting som tilsa det. I forhold til støtte til kjøp av slalåmutstyr, ser vi også at barnas behov for å drive med en slik aktivitet tillegges vekt. Det er også verdt å merke

seg at saksbehandlerne i kommunene som ville gi støtte til slalåmutstyr, ville prøvd andre alternativer først, bl.a. forhørt seg om det var mulig at faren kunne bidra med økonomisk støtte. Andre muligheter å finansiere utstyr på blir også foreslått i kommuner som i utgangspunktet sier nei, f.eks. støtte via barnevernet i tilfelle det er involvert. Ingen av kommunene vil i utgangspunktet gi støtte til nytt utstyr, men vil være behjelpelig med å kjøpe brukt, og har i den forbindelse flere kreative forslag. Dette går blant annet på å delta på byttedager som arrangeres i regi av idrettslag, søke på Internet, undersøke på Fretex o.l.

5.4 Sammenfattende vurdering

Saksbehandlernes gjennomgang og vurdering av sakene viser at saksbehandlerne innen det enkelte kontor i stor grad behandler sakene forholdsvis likt. Dersom noen er usikre, blir saken diskutert med sosialleder, fagleder eller tatt opp på et av de ukentlige saksbehandlermøtene. Gjennom intervjuene med den enkelte saksbehandler fikk vi også et klart inntrykk av at saksbehandlerne innen det enkelte kontor var godt samstemte i sine vurderinger. Gjennomgangen av de tenkte saker bidrar til å bekrefte dette inntrykket.

Variasjoner i hva slags støtte og tilbud som gis, finner vi først og fremst mellom ulike sosialkontor. Disse variasjonene ser videre ut til å ha sammenheng med nivået på satsene for utmåling av sosialstøtte og hva slags virkemidler og tilbud sosialkontoret har til rådighet, f.eks. spesielle tiltak i forhold til arbeidstrening, kartlegging og oppfølging. Slike tilbud kan også variere mellom store og små kommuner. Samtidig er det også viktig å være oppmerksom på at behovene vil være forskjellige i forhold til om det er snakk om større bykommuner eller mindre distriktskommuner.

Dersom vi sammenligner til de to konstruerte sakene, er det interessant å legge merke til at vurderingene av klientenes situasjon resulterer i ulikt nivå på den økonomiske støtten. Alenemora får støtte etter langtidsnorm ut fra en vurdering av at hun har vært, og er, i en vanskeligere situasjon samtidig som det kan ta tid å bli økonomisk selvhjupen. Den unge gutten får støtte etter korttidsnorm ut fra en vurdering ut fra at støtten skal være kortvarig, og at utgiftene til livsopphold dermed er mindre. I oppfølgingen legges det også vekt på rask aktivisering i form av tiltak, kurs, skole eller arbeid.

Ut fra intervjuene med saksbehandlerne vedrørende utmåling og tildeling av økonomisk sosialhjelp, fikk vi et inntrykk av at det i kommuner med stønadssatser under statlig norm var lettere å få innvilget søknader om ekstra støtte. Gjennomgangen av de konstruerte sakene synes å understøtte dette inntrykket. Dette indikerer også at variasjoner i nivået på de kommunale satsene ikke nød-

vendigvis gjenspeiler seg i de faktiske utbetalingene. I den forbindelse er det også verdt å merke seg at en av kommunene som ligger under statens normgivende satser, ikke innvilget ekstra støtte verken til slalåmutstyr eller fødselsdag. Samtidig var det en av kommunene som ligger over statens normgivende satser som innvilget ekstra støtte til begge deler. Dette indikerer at forskjellene i forhold til hva som innvilges av økonomisk støtte i like saker i enkelte tilfeller vil være relativt store mellom ulike kommuner. Slike forskjeller må imidlertid også sees i lys av lokale forhold og behov. Behovet for å gi støtte til en aktivitet som slalåm kan være forskjellig i ulike deler av landet. I noen områder kan slalåm bli sett på som en "luksusaktivitet", mens det i andre områder mer er en "aktivitet" for alle. I det siste tilfellet ser det ut til å være mer aktuelt å gi støtte til kjøp av slikt utstyr.

6 STANDARDISERING OG SKJØNN

Motsatsen til den standardiseringen av sosialhjelpssatsene som rundskriv I-34/2001 representerer, er bruken av skjønn hos den enkelte saksbehandler. Sosialtjenesten har i følge Sosialtjenesteloven både rett og plikt til å utøve skjønn når den vurderer om det skal ytes stønad, og ved utmåling av stønaden. Ovenfor har vi også sett at de aller fleste opplever statens veiledende satser som et godt virkemiddel, men vel å merke sammen med bruken av skjønnet. Et sentralt spørsmål er derfor hvordan saksbehandlerne i sosialtjenesten ivaretar hensynet til å utøve skjønn i utmålingen av stønader. Er det slik at man nå legger for stor vekt på likhet, og at det binder saksbehandlernes muligheter til å utøve skjønn? Blir statens retningslinjer en tvangstrøye, eller er det slik at skjønnet kan leve godt side ved side av de veiledende retningslinjene? Skjønnet er videre noe som utøves lokalt og av den enkelte saksbehandler. Det åpner ikke bare for at det oppstår variasjoner mellom kontorene, men også innenfor hvert kontor. Terum (2003) viser til at det ved sosialkontorene var etablert visse felles oppfatninger omkring hvilke verdier som skulle vektlegges og hva som var rettferdig. Likevel viser han til en påfallende uenighet mellom sosialarbeiderne internt ved kontoret når de skulle begrunne sine beslutninger i enkeltsaker.

I dette kapitlet har vi derfor tatt for oss disse spørsmålene. Innledningsvis forsøker vi å belyse hvor ofte saksbehandlerne møter saker hvor de må ta vanskelige skjønnsbaserte beslutninger. Videre ser vi på hvordan sosiallederne og saksbehandlerne opplever balansegangen mellom skjønn og individuelle vurderinger på den ene siden og standardisering og likebehandling på den andre. Deretter stiller vi spørsmålet om det hersker en enhetlig og lik praksis mellom medarbeiderne ved det enkelte kontor. Til slutt ser vi også på hva slags ordninger man har ved kontorene for å standardisere praksisen.

Tabell 6-1. Andel saksbehandlere som svarer at de ofte, av og til eller sjeldent kommer opp i vanskelige skjønnsbaserte avgjørelser eller saker der de er i tvil om avgjørelsen har vært riktig.

	Ofte	Av og til	Sjeldent
Hvor ofte saksbehandlerne kommer opp i situasjoner der det er vanskelig å ta skjønnsbaserte avgjørelser	17	61	22
Hvor sjeldent/ofte saksbehandler er i tvil om en avgjørelse var riktig eller gal.	4	53	43

I spørreundersøkelsen ba vi saksbehandlerne svare på hvor ofte eller sjeldent de kom opp i situasjoner der det er vanskelig å ta skjønnsbaserte avgjørelser og om hvor ofte/sjeldent saksbehandlerne er i tvil om en avgjørelse er riktig eller gal. Tabell 6-1 viser at 17 % av saksbehandlerne ofte kommer opp i situasjoner der det er vanskelig å ta skjønnsbaserte avgjørelser, mens det er 4 % som oppgir at de ofte er i tvil om en avgjørelse er riktig eller gal. Det er med andre ord få som opplever dette som en omfattende del av hverdagen. Samtidig er det likevel ganske mange som opplever at de av og til kommer opp i slike situasjoner, noe som tilsier at denne typen utfordringer er en del av hverdagen til sosialarbeiderne. Det er naturlig nok de som har vært kortest i etatene (under ett år) som i størst grad opplever dette.

Et sentralt spørsmål i lys av svarene over, er om saksbehandlerne etterlyser mer standardisering for i størst grad å unngå de vanskelige skjønsmessige avgjørelser. For å få svar på dette, stilte vi derfor opp noen påstander i spørreundersøkelsen som vi ba saksbehandlerne og sosiallederne oppgi om de var enige eller uenige i.

Tabell 6-2. Andelen av saksbehandlerne og sosiallederne som er enige/uenige i ulike påstander om skjønn og individuelle vurderinger versus rettigheter og likebehandling.

		Enig	Både og	Uenig
Klientene bør alltid vurderes ut fra deres spesielle situasjon	Saksbeh.	90	9	1
	Sosialledere	90	8	2
Like saker bør behandles likt	Saksbeh.	59	29	12
	Sosialledere	64	25	11
Det er behov for flere nasjonale retningslinjer innenfor sosialtjenesten	Saksbeh.	48	32	20
	Sosialledere	47	29	24
De veiledende satsene for utmåling av økonomisk sosialhjelp overstyrer i for stor grad skjønnsutøvelsen	Saksbeh.	34	29	37
	Sosialledere	30	24	46
Alle saker innenfor sosial arbeid er unike, standardiserte metoder kan derfor i liten grad benyttes	Saksbeh.	32	34	34
	Sosialledere	26	38	36
Skjønsmessige vurderinger overstyrer i for stor grad hensynet til likebehandling	Saksbeh.	17	29	54
	Sosialledere	17	28	55

Vi ser av Tabell 6-2 at de aller fleste har som utgangspunkt at klientene bør vurderes ut fra deres spesielle situasjon. De individuelle vurderingene står med andre ord sterkt både blant sosialledere og saksbehandlere. Dernest ser vi også

at det er et klart flertall som er enige i at like saker bør behandles likt. Det trenger nødvendigvis ikke være noe motsetning mellom de to påstandene, men svarene tyder likevel på at hensynet til den individuelle klientens situasjon veier tyngre enn hensynet til likebehandling. Når vi fremsetter påstander der skjønn og likebehandling stilles opp mot hverandre, blir svarene lite entydige. For eksempel er det omtrent like mange enige som uenige saksbehandlere i forhold til påstanden om at alle saker er unike, og at standardiserte metoder derfor ikke kan benyttes. Tilsvarende fordeling finner vi i forhold til påstanden om at statens veiledende satser i for stor grad overstyrer skjønnsutøvelsen. Med andre ord kan vi si at saksbehandlerne er delt på midten i disse spørsmålene. Sosiallederne derimot ser vi i noe større grad heller i retning av å verdsette standardisering fremfor utøvelse av individuelt skjønn.

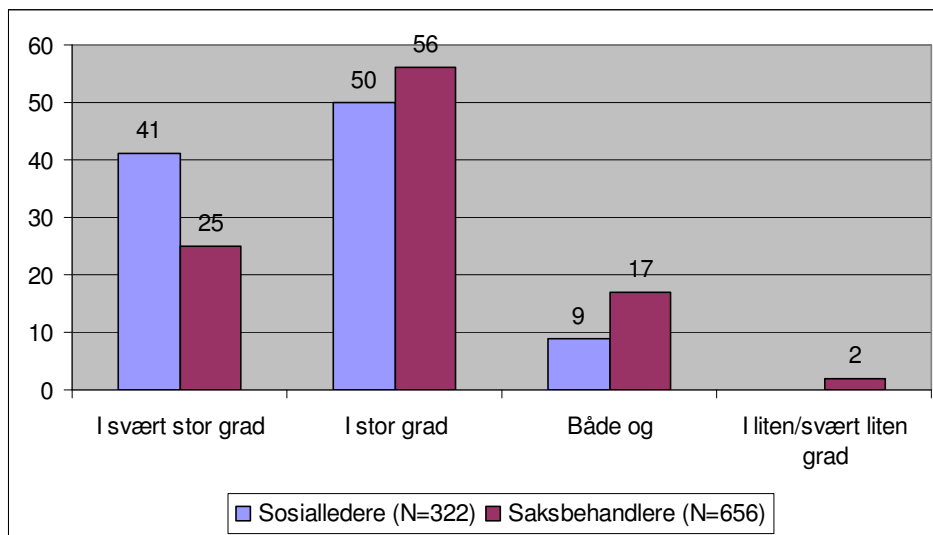
Ellers ser vi at det er en relativt liten andel av både sosialledere og saksbehandlere, som er enig i at skjønnet i for stor grad overstyrer likebehandlingen. Med andre ord, når vi stiller spørsmål om standardiseringen går ut over skjønnet, er meningene delte, mens når vi stiller spørsmålet om skjønnet går ut over likebehandlingen, er man mer entydig uenige. Resultatene blir ikke mindre tve-tydige når vi samtidig ser at nesten halvparten er enig i påstanden om at det er behov for flere nasjonale retningslinjer innenfor sosialtjenesten.

På den ene siden ser man at det er behov for å vurdere saker individuelt, og at man har mulighet til å bruke skjønn. Samtidig kan det se ut som det også er en viss etterspørsel etter standardisering, bl.a. i form av flere nasjonale retningslinjer. En rimelig tolkning av dette er at man gjerne vil beholde muligheten for å benytte skjønnet og vurdere hver sak individuelt, men at man samtidig gjennom økt standardisering ønsker å begrense omfanget av slike saker. Skjønnet synes med andre ord å være et gode som man ikke vil miste, men som man helst ser blir benyttet minst mulig.

I undersøkelsen stilte vi også et konkret spørsmål om saksbehandlerne syntes statens veiledende satser var til hinder for å utøve skjønn. Gjennomgående viser svarene at et flertall av saksbehandlerne ikke opplever de veiledende satsene som et hinder. Bare 17 % opplevde at det i stor grad har vært et hinder, og 31 % at det i noen grad har vært et hinder. De øvrige 52 % mente at det i liten eller ingen grad var noe problem. Oppfatningene er riktignok blandet, men likefullt oppleves statens veiledende som uproblematisk for de fleste.

Man er enig i at skjønnet må til samtidig som det også er bra med retningslinjer. Hvor vekten bør legges, synes man å være noe mer uenige om. Dette er holdninger som går på tvers av både kjønn, arbeidserfaring og utdanning. Vi ser likevel at menn etterlyser mer regler samtidig som at det er de uten utdanning og de med vernepleierutdanning som i størst grad etterlyser regler.

Hva så med standardiseringen innenfor hvert enkelt kontor? Som nevnt har Terum (2003) vist at det kan være forskjeller i verdigrunlaget til saksbehandlerne innenfor hvert enkelt sosialkontor. I spørreundersøkelsen stilte vi derfor spørsmål om hvorvidt sosiallederne og saksbehandlerne opplevde at det hersket en enhetlig praksis med hensyn til utmåling av stønader.



Figur 6-1. Hersker det en enhetlig praksis blant saksbehandlerne ved sosialtjenesten i kommunen med hensyn til utmåling av stønad? Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere og sosialledere.

Figur 6-1 viser at oppfatningene mellom saksbehandlerne og sosiallederne varierer noe. Blant saksbehandlerne var det 81 % som svarte at det i stor eller svært stor grad hersket en enhetlig praksis, mens det blant sosiallederne var 91 %. Dette viser likevel at forskjeller innenfor det enkelte sosialkontor ikke oppleves som noe stort problem. Det betyr imidlertid ikke at saksbehandlerne kan ha ulike oppfatninger om sakene slik Terum (2003) peker på, men at praksisen likevel ser ut til å være lik ved de aller fleste kontorene.

Ved sosialkontorene har man også ulike formelle og uformelle virkemidler for å standardisere praksisen ved kontorene. Dette kan være alt fra uformelle samtaler og diskusjoner til mer formaliserte møtefora og kontrollfunksjoner. I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om de hadde faste diskusjonsfora og hvilken betydning ledelsen ved kontoret hadde. I alt 90 % av sosiallederne svarer at de har faste møter ved kontoret, hvorav 85 % har dette ukentlig eller oftere. De som ikke har slike faste møter, eller har det sjeldnere, er hovedsakelig små kontorer, noe som sannsynligvis har sammenheng med at man er færre

medarbeidere og at samordningen kan ivaretas i mer uformelle fora. De aller fleste – både sosialledere og saksbehandlere – svarer også at møtevirksomheten har stor betydning for likebehandlingen ved kontorene (90 %). Vi finner likevel at der man ikke har slike møter, er det en tendens til at saksbehandlerne opplever skjønnsutøvelsen som noe mer problematisk enn der man har slike møter.

Ut fra intervjuene gis det også et inntrykk av at saksbehandlerne innen de enkelte casekommunene er relativt samkjørte i forhold til behandling av ulike typer saker. I de kommunene hvor det er et visst antall ansatte ved sosialkontoret, har de ukentlige fellesmøter hvor saker som saksbehandlerne er usikre på, blir tatt opp til behandling. Vi finner også ved et av de store sosialkontorene at fagansvarlig har et ansvar for å godkjenne alle søknader som går ut over de ordinære satsene. Gjennomgående synes både ledelse og medarbeidere å være fornøyde med den måten praksisen internt ved kontorene standardiseres. Enkelte saksbehandlere gir også uttrykk for at det kan være befriende å ikke ta vanskelige beslutninger på egenhånd. Overfor klienten kan det også virke betryggende at skjønnsbaserte beslutninger blir en ”kontorbeslutning” og ikke en beslutning som utelukkende den enkelte saksbehandler har ansvar for.

Vi har også sett eksempler på at kommuner har samarbeidet relativt tett med nabokommuner med tanke på å utvikle et koordinert stønadsnivå og noenlunde lik praksis. Som eksempel har enkelte av casekommunene, hvor avstandene i og mellom nabokommunene er korte, sett det som en fordel å opprettholde et relativt likt stønadsnivå. Dette for å unngå at ulike stønadsnivåer ikke blir en lokaliseringfaktor. Her har man også forsøkt å legge seg på samme nivå når det gjelder spesielle ytelser, f.eks. i forbindelse høytids- og merkedager.

Det er spesielt når det dukker opp søknader på utgifter som ligger utenom livsoppholdssatsen, at saksbehandlerne må utøve skjønn. Som eksempel nevnes bl.a. medisinske utgifter, behandlingsutgifter, utgifter til tannlege, etableringshjelp, penger til høytider og merkedager, utgifter til briller, spesielle reiseutgifter osv. Men selv for en del av disse utgiftene har flere av kontorene klare lokale retningslinjer for hvordan slike søknader skal håndteres. I mange tilfeller vil derfor bruken av individuelt skjønn også her være begrenset.

Det er naturlig at kommuner som opererer med høye satser der flere komponenter inngår, i mindre grad mottar søknader om stønad til særskilte utgifter. Motsatt, der de har lavere satser, er inntrykket at man også benytter mer tid på tilleggsøknader. Dette gir samtidig større muligheter for individuelle vurderinger og skjønnsutøvelse samt muligheter for mer individuell tilpasning til den enkelte. På den annen side vil en slik praksis være mer tidkrevende. I en av casekommunene hvor de har høyere satser, betraktes dette på en noe annen måte. Her er strategien å redusere den ordinære saksbehandlingstiden ved å innlemme flere utgiftskomponenter. Samtidig er ambisjonene derigjennom å

frigjøre mer tid til individuell oppfølging og rådgivning. I den grad man gjennom høyere sosialhjelpssatser klarer å vri innsatsen over mot mer sosialfaglig arbeid i form av tiltak og aktiv oppfølging, kan med andre ord også høyere satser bidra til at man får mer fokus på individuell vurdering, behandling og oppfølging av den enkelte stønadsmottaker. Spørsmålet er med andre ord på hvilket område det individuelle skjønnet er mest hensiktsmessig å benytte: I forhold til utmåling av de økonomiske ytelsene eller i forhold til råd, veiledning og oppfølging for øvrig? Her ser vi at det kan ligge to ulike metodiske tenkemåter bak vektleggingen av skjønn knyttet til økonomisk ytelse og skjønn knyttet til råd, veiledning og oppfølging. I det første tilfellet vil man gjerne vektlegge utformingen av stønaden som et eget virkemiddel (dvs. økonomiske incentiver), mens i det andre tilfellet vil man legge mer vekt på veiledningen, kvalifisering og tiltaksbruk.

Det er også klart at behovet for bruk av skjønn og individuell vurdering kan variere mellom kommunene, f.eks. etter størrelsen på kommunen og om det er spesielle klientgrupper eller utfordringer man står overfor. I en av casekommunene blir det pekt på at det kan være lettere å utøve skjønn i en liten kommune enn i en stor. Dette begrunnes med at i en liten kommune har politikerne større kjennskap til hva sosialkontoret driver med. Politikerne kjenner en større andel av innbyggerne og synes det er greit at sosialkontoret utviser skjønn og fleksibilitet, og kanskje også i enkelte tilfeller gir hjelp i situasjoner der sosialtjenesten ikke er forpliktet til å hjelpe. Det blir hevdet at det er mer sosial omsorg i en mindre kommune, og at sosialkontoret ikke bare blir en utgiftspost.

Denne gjennomgangen har vist at det er relativt få som opplever at de ofte er oppe i saker hvor det er vanskelig å ta skjønnsbaserte avgjørelser eller der man er i tvil om en avgjørelse har vært riktig eller gal. Her må det også legges til at de som opplever dette, først og fremst er de som har vært kortest i etaten. De fleste har likevel møtt slike situasjoner. Over halvparten svarer at dette er tilfellet av og til. Samtidig viser caseundersøkelsen at man innenfor hvert kontor har rutiner for å håndtere slike saker, enten i form av saksmøter eller ved at teamleder har en overordnet beslutningsmyndighet. Dette bidrar åpenbart til en viss standardisering som etter hvert blir en del av kontorets skrevne eller uskrevne retningslinjer. Et eksempel her er casekommuner som mer eller mindre har standardisert søknader om tilleggsytelser til personer som er under soning. Et annet eksempel er en casekommune som har standardisert praksisen med å gi tillegg til treningsutstyr dersom det er en viss regelmessighet i treningen. Motivasjonene for å standardisere søknader som ligger utenfor det generelle regelverket (satsene), er naturlig nok ønske om å skape en lik praksis. Samtidig ser vi også at det ligger et annet motiv bak, nemlig frykten for at det oppstår en forventningsspiral blant sosialhjelpsmottakerne. Dette har sammenheng med at

det flyter informasjon mellom klientene, og at eventuell forskjellsbehandling slår tilbake på saksbehandlerne i form av nye krav fra klientene. Med andre ord kan vi si at saksbehandlerne også har en egeninteresse i å standardisere mest mulig internt ved sosialkontoret. Samtidig ser vi også at de ikke ønsker å gi slipp på muligheten for å utøve individuelt skjønn i de tilfeller der dette måtte være nødvendig.

7 HAR RUNDSKRIVET BIDRATT TIL EN MER ENSARTET KOMMUNAL PRAKSIS?

7.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi undersøke hvorvidt de statlige veiledende normene har bidratt til en mer ensartet praksis i kommunene i forbindelse med fastsetting av kommunale normsatser på politisk nivå og i forbindelse med den faktiske utmålingen av sosialhjelpsbeløp på administrativt nivå. Undersøkelsen vil bestå av ulike kvantitative analyser basert både på individdata fra FD-trygd og kommunedata fra Kostra.

Prinsippet for analysene som gjennomføres er enkel. Med utgangspunkt i kommunale normsatser og gjennomsnittlig utmålt sosialhjelpsbeløp,⁷ studerer vi variasjonen i disse over tid – og spesielt før og etter introduksjonen av de statlige normene. Dersom variasjonen er statistisk signifikant mindre i perioden etter 2001 enn i perioden før, tolker vi det slik at de statlige veiledende normene har påvirket den kommunale praksisen. Variasjonen bør imidlertid måles i forhold til et referansepunkt. For de kommunale normsatsene gir dette seg selv, nemlig å analysere variasjonen i forhold til de statlige normene. For faktisk utmålte beløp er ikke det så opplagt, siden de ofte vil inneholde langt flere elementer (bostøtte, støtte til tannlege og lignende) enn det som inngår i den statlige veiledende normen. Det vil derfor være mer nærliggende å studere variasjonen i gjennomsnittlig kommunale utmålte beløp rundt et landsgjennomsnitt i hvert år. Vi skal komme nærmere tilbake til dette nedenfor.

Analysene av de kommunale normsatsene og de faktisk utmålte sosialhjelpsbeløpene vil videre være forskjellig rent analyseteknisk. Grunnen er at de kommunale normsatsene finnes lett tilgjengelig i Statistisk sentralbyrå, mens det ikke finnes noe tilsvarende for gjennomsnittlig utmålt sosialhjelpsbeløp. For de sistnevnte trengs et metodisk mer krevende opplegg, som bl.a. må gjennomføres i to trinn; først må det på bakgrunn av individdata beregnes gjennomsnittlige utmålte beløp på kommunenivå. Dette gjøres ved innsetting av verdier som antas å representere en typisk sosialhjelpsmottaker i kommune k i år t. De beløpene som beregnes på denne måten vil variere mellom kommuner, og denne variasjonen vil dels kunne uttrykke variasjon i den kommunale praksis som vi ikke har direkte informasjon om og dels vil den kunne skyldes forhold vi har informasjon om, som for eksempel variasjon i kommunalt inntektsnivå, demografiske forhold, politiske preferanser o.a.. Det andre trinnet i analysen gjen-

⁷ Den vil i det følgende også omtales som forventet sats, forventet sosialhjelpssats, beregnet sosialhjelpsbeløp og lignende.

nomføres således på kommunenivå for å teste mulige forklaringsfaktorer for variasjoner i kommunale sosialhjelpsutbetalinger. Ved analyse av de kommunale normsatsene har vi ikke behov for å gjennomføre et første trinn – bare en analyse tilsvarende det andre trinnet. Og det er i dette andre trinnet at det er mulig å teste om man finner en mer enhetlig praksis som følge av introduksjonen av de statlige veiledende normene.

Det er tidligere gjennomført liknende analyser for å anslå gjennomsnittlig utmålte beløp, spesielt Langørgen og Rønningen (2004). Problemstillingen deres er imidlertid ikke sammenfallende med den vi står overfor, slik at det metodiske opplegget vi benytter, i noen grad vil avvike fra Langørgen og Rønningen. Bl.a. benytter de en økonometrisk modell med en latent avhengig variabel, dvs. at også de som ikke mottar sosialhjelp, inngår i datagrunnlaget i tillegg til sosialhjelpsmottakerne. Siden vi skal forsøke å gi best mulige anslag på de satsene som uttrykker kommunal praksis, er det imidlertid mer naturlig å avgrense analysene kun til de som faktisk mottar sosialhjelp.

Fiva og Rattsø (2006) benytter satsene som er beregnet av Langørgen og Rønningen som grunnlag for en analyse av sosialhjelpssatser på kommunenivå. De fokuserer på, og finner støtte for, at kommunene agerer strategisk i forbindelse med fastsetting av satser. En slik koordinering ved fastsetting av satser vil isolert sett bidra til å begrense mobiliteten av sosialhjelpsmottakere mellom kommuner.

Første trinn i vår analyse av utmålte sosialhjelpsbeløp har altså som siktemål å gi anslag på gjennomsnittlig månedlig utmålt sosialhjelpsbeløp for en typisk klient i hver kommune for perioden 1994-2003. Vi benytter i den forbindelse regresjonsanalyse på individdata. Individdataene omfatter alle personer som mottok sosialhjelp i den aktuelle perioden. Vi benytter følgende regresjonsmodell:

$$S_{it} = \alpha_t + \sum_{j=1}^J \beta_{jt} Y_{ijt} + \sum_{k=1}^K \eta_{kt} D_k + u_{it} \quad \text{Formel 7-1}$$

der S_{it} er gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per måned for person i i år t . Y er individspesifikke variable som bestemmer størrelsen på det utmålte beløpet, som for eksempel inntekt, antall barn, osv. J er antall slike variable i modellen. Variabelen D er en binærvariabel for kommune k . K er antall kommuner i utvalget. α , β ene og η er koeffisienter som skal estimeres, mens u er et stokastisk feilledd.

Koeffisientene tilhørende Y -variablene fanger opp effektene av kjennetegn ved individene som antas å påvirke nivået på sosialhjelpen generelt, mens

vi ved hjelp av koeffisientene til D' ene vil fange opp de kommunespesifikke effektene. Kommunal praksis vil ved en slik modell være uobservert, men vi antar at de kommunespesifikke effektene vil være uttrykk for den kommunale praksisen. Hva ulik kommunal praksis innebærer, sier imidlertid ikke modellen noe om, men dette vet vi noe om fra analysene som er gjennomført på basis av case- og surveyundersøkelsene.

Det neste trinn vil imidlertid innebære at vi analyserer hva ulik kommunal praksis kan skyldes. Dette vil således være en analyse basert på kommunedata og ikke persondata. Det er her nærliggende å ta utgangspunkt i den modellen som benyttes i Fiva og Rattsø (2006). De estimerer to hovedtyper av modeller som benytter hhv. forventet sosialhjelpssats (anslag på gjennomsnittlig utmålt beløp i kommune k) og kommunal normsats som avhengige variabler.

I tillegg til disse to variablene har vi behov for et mål som fanger opp variasjonen i satser og utmålte beløp. For de kommunale normsatsenes vedkommende løser vi dette ved å konstruere et variasjonsmål som fanger opp avviket mellom kommunale normsatser på den ene siden og den statlige veiledende normen på den andre. Den statlige normen er deflatert/inflatert med Konsumprisindeksen for årene før og etter 2001 da Rundskrivet ble formulert. Vi har da:

$$\text{Normavvik} = \sqrt{(S_k^K - S^S)^2} \quad \text{Formel 7-2}$$

der S_k^K er kommunal normsats i kommune k og S^S er statlig normsats gitt i Rundskrivet.

For å måle variasjonen i de beregnede kommunale sosialhjelpsnivåene, måler vi ikke avviket fra statlig veiledende norm, men avviket fra det årlige gjennomsnittet for samme variabel. Vi har da:

$$\text{Avvik} = \sqrt{(S_k^F - \overline{S^F})^2} \quad \text{Formel 7-3}$$

der S_k^F er det gjennomsnittlige utmålt sosialhjelpsbeløp (forventet sats) i kommune k , mens $\overline{S^F}$ er gjennomsnittet for samme variabel for alle kommuner som inngår i beregningene.

Grunnen til at vi bruker dette er at nivået på det utmålte beløpet ligger langt høyere enn den statlige veiledende normen, blant annet fordi utgifter til bolig ikke er inkludert i de statlige normsatsene, og vi kan av den grunn komme galt av sted når vi tester om avviket har blitt mindre etter innføring av Rund-

skrivet. Spesielt vil for eksempel dette kunne være et problem dersom de utmålte beløpene har en realøkning i perioden, mens den statlige veiledende normen følger KPI.

I andre trinn er det varianter av følgende modell som skal estimeres.

$$\ln S_{kt} = \alpha + \gamma_1 \ln I_{kt} + \gamma_2 POP_{kt} + \gamma_3 SOS_{kt} + \gamma_4 t + \delta D_{2001} + e_{kt} \quad \text{Formel 7-4}$$

S_{kt} er en vektor som omfatter den kommunalt fastsatte normsatsen, den gjennomsnittlige utmålte beløpet, samt de to avviksmålene. Alle fire i kommune k i år t . I er kommunens frie inntekter, POP er demografiske variable, SOS er politiske variable, og t er et trendledd. D_{2001} er en binærvariabel som skal fange opp eventuelle effekter av introduksjonen av statlig veiledende norm på de fire avhengige variablene. $D = 1$ for alle år fra og med 2001 og $D = 0$ for alle år forut for 2001. Dersom for eksempel forventet sats og/eller kommunal normsats i gjennomsnitt blir høyere etter Rundskrivet, vil $\delta > 0$. Dersom de har blitt lavere, vil $\delta < 0$ og dersom det i gjennomsnitt ikke er noen virkning på nivået på satsene, vil $\delta = 0$.

Vi vil altså estimere to modeller der den avhengige variabelen er hhv. den forventede satsens avvik fra eget gjennomsnitt og den kommunale normens avvik fra statlig norm. Disse to modellene tester hvorvidt satsene har blitt mer ensartede mellom kommuner etter Rundskrivet med statlige veiledende normer. Ved en slik modellering innebærer $\delta > 0$ at avviket har blitt større – altså stikk i strid med intensjonene bak Rundskrivet. Er derimot $\delta < 0$ er det en indikasjon på en mer ensartet fastsetting av satser i kommunene etter Rundskrivet fordi variasjonen mellom kommuner har blitt mindre. Er $\delta = 0$ har ikke Rundskrivet hatt noen målbar betydning for fastsetting av kommunale sosialhjelpssatser.

7.2 Trinn I: Analyser av sosialhjelpsutbetalinger på individnivå

I trinn 1 benytter vi individdata fra FD-trygd, og vi skal i det følgende rapportere og drøfte resultater på bakgrunn av beregninger som er utført med utgangspunkt i formel 7-1. Først presenterer vi imidlertid i Tabell 7-1 summarisk statistikk om informasjonsgrunnlaget som er hentet fra FD-trygd.

Det er gjort en del sensurering og andre tilpasninger av dataene. Datamaterialet omfatter i utgangspunktet alle som har mottatt sosialhjelp i løpet av perioden, men i hvert år har vi bare med de som i gjeldende år mottok sosialhjelp. Vi har begrenset oss til langtidsmottakere. Som beskrevet i avsnitt 2.3 er langtidsmottakere vanligvis definert som mottakere som har minst tre måneder sammenhengende mottak av sosialhjelp. Videre er det et visst omfang av sensurering av materialet som følge av manglende informasjon om enkelte personer.

For å unngå forstyrrelser fra Introduksjonsstønaden for bosatte flyktninger, har vi forsøkt å rens materialet for denne gruppen. På grunn av manglende informasjon om flyktningstatus, har vi ikke kunnet gjøre det direkte. Vi har derfor fjernet personer i utvalget med landbakgrunn fra typiske opprinnelsesland for flyktninger, bl.a. Bosnia, Somalia, Irak m.m. Variabelen andre overføringer er fratrukket sosialhjelpsbeløpet. Det er gjort for å unngå spuriøsitet mellom den avhengige variabelen *månedlig sosialhjelpsbeløp* og den uavhengige variabelen *andre overføringer*. Personer som har flyttet i løpet av året og dermed ikke har en entydig tilknytning til en kommune, er fjernet. Det samme er kommuner med mindre enn 5 observasjoner av sosialhjelpsmottakere for et enkelt år.

I Tabell 7-1 har vi beregnet gjennomsnitt, standardavvik (std) og median for de tre årene 1994, 1999 og 2003 for variablene som inngår i beregningene. Vi ser dessuten antallet sosialhjelpsmottakere som inngår i beregningene, og konstaterer at antallet faller i perioden vi studerer. Det må ses i sammenheng med utviklingen i arbeidsmarkedet som er blitt betydelig bedre i den aktuelle perioden.

Beregnet gjennomsnittlig utbetalt beløp har økt i perioden, fra 5200 i 1994 til 6170 i 2003 målt i 2004-priser. Standardavviket er drøyt halvannen gang gjennomsnittlig utbetalt beløp i alle tre år, noe som tyder på en viss spredning i materialet. Medianen for de tre årene tyder videre på at faktisk utmålt beløp er skjevfordelt mot høyre, dvs. at store utbetalinger til noen bidrar til å trekke gjennomsnittet oppover (mot høyre i fordelingen). Om dette skyldes målefeil eller faktiske forhold, vet vi ikke.

Tabell 7-1. Summarisk statistikk over individvariable fra FD-trygd som benyttes i analysene. Alle verdivariable i faste 2004-priser.

Variabel	Variabel- navn	1994 (n = 33072)			1999 (n = 22510)			2003 (n = 22607)		
		Snitt	Std. avvik	Medi- an	Snitt	Std. avvik	Medi- an	Snitt	Std. avvik	Medi- an
Utbetalt sosialhjelpsbeløp (kroner)	S	5204	3444,4	4608	6015	3887,4	5462	6170	3629,7	5662
Antall måneder som mottaker av sosialhjelp i år t	MS	7,73	2,88	8	7,65	2,92	8	7,48	2,84	8
Antall måneder som mottaker av sosialhjelp i år t-1	MS _{t-1}	7,22	3,58	8	7,36	3,65	8	7,26	3,66	8
Antall barn under 18 år	BARN	0,51	0,92	0	0,44	0,91	0	0,44	0,9	0
Yrkesinntekt (1000 kroner)	YI	32	57,28	0,7	35	62,87	0	28	60,47	0
Nettoformue, år t-1 (1000 kroner)	NF _{t-1}	-109	275,78	-16	-124	296,69	-36	-125	273,51	-41
Andre overføringer enn sosialhjelp (1000 kroner)	AO	57	62,27	38	59	64,89	37	74	69,33	66
Ektefelles yrkesinntekt (1000 kroner)	EYI	3,03	22,87	0	4	26,77	0	3	27,52	0
Ektefelles overføringer (1000 kroner)	EAO	4	18,34	0	4	20,44	0	4	22,32	0
Alder	A	35,8	12,97	33	37,7	12,37	36	37,3	12,38	36
Antall personer i husholdningen	PERS	1,83	1,23	1	1,75	1,25	1	1,73	1,2	1
Binærvariabel: 1 = Kvinne, 0 = Mann	KJ	0,47	-	-	0,42	-	-	0,44	-	-
Binærvariabel: 1 = Ikke vestlig innvandrere, 0 = ellers	IVI	0,11	-	-	0,12	-	-	0,13	-	-
Binærvariabel: 1 = Vestlig innvandrere, 0 = ellers	VI	0,06	-	-	0,06	-	-	0,07	-	-
Binærvariabel: 1 = Gift, 0 = ellers	GIFT	0,08	-	-	0,07	-	-	0,07	-	-
Binærvariabel: 1 = Samboere m/ felles barn, 0 = ellers	SFB	0,05	-	-	0,05	-	-	0,04	-	-
Antall dager sysselsatt i år t	SYSS	70,52	123,35	0	71,32	127,17	0	57,96	118,72	0

I gjennomsnitt ser vi videre at mottakerne i utvalget har 7 – 8 måneders mottak av sosialhjelp i beregningsåret (t) og året forut for beregningsåret (t-1). De har lav yrkesinntekt og relativt høye overføringer (fratrasket sosialhjelpsbeløp). I gjennomsnitt har de negativ nettoformue (formue – gjeld) og de er i gjennomsnitt snaut 3 personer i husholdningen. Kvinner er noe underrepresentert, ikke vestlige innvandrere er overrepresentert (11 %), og det er i all hovedsak snakk om personer som verken er gift eller samboere med felles barn (i underkant av 90 %). Det vil også påvirke gjennomsnittlig barnetall, og det er også årsaken til at gjennomsnittlig yrkesinntekt og andre overføringer til ektefelle er så lave som det vi ser av tabellen. Sosialhjelpsmottakerne er også i gjennomsnitt sysselsatt få dager i løpet av året. I de videre tabellene vil vi av plasshensyn benytte de korte variabelnavnene.

De mikrobaserte analysene i første trinn innebærer at vi postulerer en funksjon som forklarer variasjoner i utbetalt sosialhjelpsstønad på bakgrunn av kjennetegn ved mottaker, jf. Formel 7-1. I tillegg fanges kommunespesifikke forhold (kommunal praksis) opp ved en vektor av binærvariable for k-1 kommuner. Det estimeres separate modeller for hvert av årene 1994-2003. I Tabell 7-2 presenteres, av plasshensyn, kun modellene som er estimert for 1994, 1999 og 2003. Det er små forskjeller i resultater mellom år, og vi kan derfor tolke resultatene som nokså robuste. Alle resultatene er som forventet, og følger delvis av det regelverk som gjelder i forbindelse med utmåling av sosialhjelpen.

Vi finner at utbetalt beløp er større jo lengre man er sosialhjelpsmottaker, siden koeffisienten til både MS_t og MS_{t-1} er signifikant positive. For hver ekstra måned man er sosialhjelpsmottaker (utover de 3 som sensurerer datamaterialet), så vil man få i gjennomsnitt 50-100 kroner ekstra per måned.

Det utbetalte beløpet øker også signifikant ved økt antall barn. Hvert ekstra barn utgjør 1000-1400 kroner i det utmålte beløpet. Vi ser ellers en tendens til at det har vært en stigning i utbetalt beløp for barn i perioden. I 1994 utgjør tilleggsbeløpet per barn drøyt 1000 kroner, mens det i 2003 utgjør i underkant av 1400 kroner.

Som forventet, vil størrelsen på yrkesinntekten ha betydning for det utmålte beløpet. Vi ser at effekten av yrkesinntekt er signifikant negativ, dvs. at økt yrkesinntekt medfører en avkorting i utbetalt sosialstønad. En økning på 1000 kroner i årsinntekt medfører i gjennomsnitt en avkorting på ca 5 kroner i månedlig utbetalt beløp – alt annet likt.

Nettoformue (bruttoformue – gjeld) har også statistisk signifikant effekt på utmålt beløp. Sosialhjelpsmottakere får utbetalt lavere månedlige beløp jo større netto formue de har. Vi ser av Tabell 7-2 at det månedlige beløpet reduseres med 40 – 80 øre når formuen øker med 1000 kroner. Det kan høres lite ut,

men dersom vi tenker oss en forskjell i netto formue på 100 000 kroner, som er høyst reelt, vil det bety flere hundre kroner i reduserte månedlige utbetalinger.⁸

Andre overføringer (AO) forventer vi at har negativ effekt på faktisk mottatt beløp. Det skyldes at sosialhjelp i mange tilfeller gis som tilleggssytelser for personer som er mottakere av andre ytelser (uføretrygd, alderspensjon o.a.). I forbindelse med beregning av en gjennomsnittlig kommunal utbetaling er det et selvstendig poeng at andre overføringer settes lik 0, slik at det beløpet vi anslår, ikke er påvirket av satser som egentlig er tilleggssytelser.

Vi har også med ektefelles yrkesinntekt og andre overføringer, fordi det er rimelig å anta at det mottatte sosialhjelpsbeløpet er påvirket av hva slags inntekter ektefellen har. Vi ser at vi får støtte for denne antagelsen ved at de månedlige beløpene avkortes nokså kraftig dess større inntekter ektefelle har både fra yrke og overføringer.

Vi antar også at vi har en alderseffekt, men det er grunnlag for å tro at denne først er stigende, for så å avta. Det skyldes en praksis som gir relativt lave utbetalinger til unge personer. Unge personer antas å tåle økonomiske incentiver bedre enn eldre, og de utsettes derfor også gjerne for slike for å stimulere dem til å skaffe arbeid. Mot eldre personer benyttes ikke økonomiske incentiver i like sterk grad. Vi har testet dette ved å inkludere et 2. ordensledd for alder i de estimerte relasjonene. Vi forventer således en positiv effekt av 1. ordensleddet og en negativ effekt av 2. ordensleddet. I så fall støtter det en hypotese om økte utbetalinger ved økt alder, men at den positive effekten er avtakende. Resultatene våre gir støtte for en slik hypotese siden vi finner et signifikant positivt 1. ordensledd og et signifikant negativt 2. ordensledd.

Antall personer i husholdningen antar vi har negativ effekt på utbetalingene – alt annet likt. Det skyldes en praksis ved sosialkontorene som tar hensyn til stordriftfordeler i husholdningen – dvs. at et ekstra medlem ikke koster like mye ekstra som det første medlemmet.⁹ Vi finner klar støtte for denne hypotesen, og ser at månedlig utbetaling ligger 3-400 kroner lavere for hvert ekstra husholdningsmedlem.

⁸ En kunne også tenke seg å analysere brutto formue og gjeld separat ved å inkludere begge. Vi har gjort det i beregninger som ikke er presentert her. De tyder på signifikante, hhv. negative og positive, effekter på faktisk utbetalt beløp.

⁹ Vi må her huske på at vi har kontrollert for antall barn, og vi vet at ekstra barn partielt sett bidrar til vesentlig høyere utbetalinger. Den effekten vi her finner innebærer da bl.a. at en ikke får like mye ekstra for det andre barnet som man fikk for det første.

Tabell 7-2. Resultater av regresjonsberegninger for faktisk mottatt månedlig sosialhjelpsbeløp. Personer som sammenhengende har mottatt sosialhjelp i minst 3 måneder. Binærvariable for kommuner er ikke presentert. (t-verdier i parentes).

<i>Variabel</i>	<i>1994</i> <i>n = 33072</i>	<i>1999</i> <i>n = 22510</i>	<i>2003</i> <i>n = 22607</i>
Konstant	3735,2*** (23,16)	4883,0*** (20,53)	5383,9*** (20,82)
MS	68,0*** (10,80)	93,5*** (10,23)	68,9*** (8,26)
MS _{t-1}	108,4*** (22,70)	58,5*** (8,53)	64,4*** (10,15)
BARN	1029,6*** (24,73)	1233,1*** (19,95)	1360,9*** (23,62)
YI	-5,9*** (-14,28)	-4,5*** (-9,17)	-5,3*** (-11,23)
NF _{t-1}	-0,7*** (-11,29)	-0,4*** (-4,63)	-0,8*** (-9,80)
AO	-17,0*** (-52,43)	-15,0*** (-33,37)	-14,7*** (-38,44)
EYI	-10,8*** (-13,09)	-9,6*** (-9,12)	-10,3*** (-10,75)
EAO	-14,5*** (-11,00)	-15,1*** (-8,70)	-18,1*** (-12,60)
A	11,1*** (6,61)	6,3*** (2,55)	15,1*** (6,37)
(A-A gjennomsnitt) ²	-1,6*** (-22,85)	-1,1*** (-9,70)	-1,7*** (-15,08)
PERS	-357,3*** (-10,78)	-383,1*** (-7,80)	-445,5*** (-9,49)
KJ	-453,7*** (-12,39)	-321,5*** (-6,32)	-139,4*** (-2,92)
IVI	567,2*** (9,82)	668,1*** (8,05)	336,7*** (4,51)
VI	52,8 (0,77)	53,7 (0,56)	67,7 (0,76)
GIFT	2457,07*** (22,57)	2521,16*** (14,80)	2621,84*** (16,32)
SFB	313,7*** (3,68)	-157,9 (-1,32)	-510,7*** (-4,18)
SYSS	-0,4* (-2,22)	-0,4* (-1,65)	-0,2 (-0,77)
R ² _{adj}	0,281	0,217	0,194

* = signifikant på 10 % nivå, ** = signifikant på 5 % nivå, *** = signifikant på 1 % nivå

Vi finner også at kvinner mottar lavere utbetalinger enn menn. Det er overraskende, og vi har ingen god forklaring på det. Det skulle ikke være faktiske forhold som tilsier en slik forskjellbehandling av kjønn, og vi faller derfor ned på

en forklaring om at det kan ha noe med forskjeller i evner mellom kvinner og menn til å forhandle på egne vegne. Det er interessant å merke seg at kjønnsforskjellen i utbetalt beløp avtar nokså sterkt i den perioden vi studerer. Fra ca 450 kroner i 1994 til ca 140 kroner i 2003.

Ikke vestlige innvandrere mottar en del høyere månedlig støtte enn både etnisk norske og innvandrere fra vestlige land. Hovedårsaken til dette antar vi dels har å gjøre med et gjennomgående større behov for helsebistand, og dels med at ikke-vestlige innvandrere har større behov i forbindelse med etablering av en velfungerende husholdning (bl.a. i forbindelse med kjøkken og møblering).

De som er gift har betydelig høyere utbetalinger per måned enn ikke gifte uten barn (sammenlikningsgruppe). Det har imidlertid ingenting med at gifte er spesielt begunstiget. Det skyldes saksbehandlingen i sosialkontorene og praksis med utbetaling av stønad. I Rundskrivet (Rundskriv I-34/2001, s. 34) formuleres dette på følgende måte: *..., er hovedregelen at stønaden skal utbetales til søkeren. Det åpnes likevel for at stønad som skal komme flere personer til gode, skal kunne deles mellom disse. Dette kan for eksempel være aktuelt overfor ektefeller og samboere. Dersom samboeres søknad om økonomisk stønad behandles under ett, kan hver av partene kreve å få utbetalt sin andel.*

Søker av sosialhjelp søker dermed både for seg selv og ektefelle dersom vedkommende er gift, og utbetalingen til begge parter går via søker. Det åpnes imidlertid for ulik praksis på dette området, og det er derfor ikke utenkelig at praksis vil variere mellom kommuner. Vi finner en sterk positiv effekt av å være gift, men effekten utgjør ikke mer enn mellom 2-3000 kroner per måned. Det er i minste laget dersom det skal gjelde en person, noe som må ses i sammenheng med ulikheter i kommunal praksis. Hadde alle kommuner fulgt denne praksisen overfor gifte sosialhjelpsmottakere, er det sannsynlig at effekten hadde vært en del høyere – kanskje mellom 3-4000 kroner per måned.

Den siste setningen i sitatet ovenfor, trekker i retning av at ikke bare ulik praksis mellom kommuner påvirker utbetalt beløp til enkeltpersoner. Det er altså opp til den enkelte person i et samboerforhold å selv bestemme utbetalingsmåte. Dette tilsier store variasjoner i praksis både i tid og i rom. Vi ser dette tydelig av resultatene for samboere med felles barn som spriker i alle retninger mellom de tre årene som er presentert i tabellen. Det er derfor svært viktig at disse forskjellene fanges opp i de modellene som estimeres, så de ikke tilskrives ulikheter i utbetalte beløp mellom kommuner.

Til slutt har vi også tatt med antall dager sysselsatt i utbetalingsåret. Vi finner en svak negativ effekt av denne variabelen. Grunnen til at effekten er svak er at yrkesinntekt inngår som egen variabel, og det meste av effekten knyttet til yrkesaktivitet er fanget opp på den måten.

7.3 *Trinn II: Analyser av satser og utbetalinger på kommunenivå*

7.3.1 *De kommunale normsatsene*

Tabell 7-3 gir summarisk statistikk over informasjonsgrunnlaget som bygger på kommunedata, hovedsaklig informasjon fra Kostra. Informasjon om de kommunale normsatsene er hentet fra SSBs Datahjul. Fra 2002 finner vi også tilsvarende informasjon i Kostra. Satsene som benyttes, gjelder enslige stønadsmottakere med eget hushold.

Kronebeløpene som er presentert – herunder satsene – er omregnet til 2004-priser. Vi ser at gjennomsnittlig sats i 1994 var ca 4300 kroner, og at tilsvarende sats i 1999 har økt til ca 4400 kroner. I 2004 faller satsen til ca 4200 kroner, noe som kan tyde på at en eventuell bevegelse i retning av statlige veiledende norm kan ha medført at nivået på de kommunale normsatsene har falt.

De resterende variablene som er presentert i Tabell 7-3, presenteres fordi de inngår som uavhengige variable i beregninger av hva som forklarer variasjon i kommunale normsatser, anslåtte gjennomsnittlige utbetalinger på kommunenivå og disse to størrelsens avvik fra statlig veiledende norm. Vi vet fra mange tidligere analyser av norske kommuner at de er svært heterogene mht til en rekke forhold, som bl.a. innbyggertall, inntekter og lignende. Tabellen bekrefter åpenbart dette inntrykket.

Tabell 7-4 viser utviklingen i roten av kvadrerte kommunale normsatsers avvik fra statlig veiledende norm. Dette er et spredningsmål som fanger opp hvor store avvikene fra den statlige normen er uavhengig av om avvikene er positive eller negative.

Tabell 7-3. Summarisk statistikk over kommunevariable fra Kostra som benyttes i analysene. Alle kronebeløp er omregnet til 2004-priser ved hjelp av Konsumprisindeksen.

Variabel	Variabel- navn	1994			1999			2004		
		Snitt	Min	Max	Snitt	Min	Max	Snitt	Min	Max
Kommunal normsats per måned (2004-kroner)	NORM	4323	2362	5339	4441	2752	6608	4188	3000	6120
Gjennomsnittlig utmålt beløp per måned* (2004-kroner)	UTMAL	5390	2409	10126	5954	3478	12299	6141**	3810**	15599**
Antall innbyggere	INNB	9339	490	219884	10480	246	502867	11130	215	521886
Kommunens frie inntekter per innbygger (i tusen 2004-kroner)	FI	22,6	15,3	69,9	26,7	18,9	58,5	30,1	20,9	71,5
Gjennomsnittlig personinntekt innbygger (i tusen 2004-kroner)	PI	179,2	140,3	280,5	217,3	162,5	448,1	246,2	185,7	401,3
Innbyggere 0-6 år per innbygger	BARN	0,080	0,047	0,127	0,078	0,050	0,117	0,073	0,044	0,101
Innbyggere 7-15 år per innbygger	UNGD	0,129	0,082	0,205	0,133	0,094	0,184	0,139	0,102	0,190
Innbyggere over 67 år per innbygger	ELDRE	0,158	0,063	0,304	0,157	0,069	0,266	0,150	0,073	0,243
Arbeidsledige per innbygger 16-66 år	AL	0,035	0,010	0,100	0,020	0,005	0,076	0,028	0,009	0,096
Andel sosialister i kommune-styret	SOS	0,476	0,080	1,000	0,430	0	1	0,440	0	1
Antall kommuner	N	388			407			401		

* Beregnet for en enslig mann, norsk statsborger, 30 år, uten andre overføringer enn sosialhjelp, ingen arbeidsdager og gruppegjennomsnitt for yrkesinntekt, gjeld og brutto formue.

** Gjelder 2003 fordi vi mangler nødvendige data for 2004

Tabell 7-4. Utviklingen i roten av kvadrerte kommunale normsatsers avvik fra statlig veiledende norm. Kommunale normsatser og statlig veiledende norm er omregnet til 2004 priser ved bruk av Konsumprisindeksen. (n=289).

År	Gjennomsnitt	Standardavvik	Min	Max
1994	1042	463	17	2000
1995	937	463	12	2000
1996	906	493	9	2104
1997	851	501	32	2155
1998	850	558	8	2911
1999	793	568	9	2906
2000	668	505	4	2384
2001	454	432	12	2195
2002	360	407	3	2318
2003	288	319	6	1862
2004	218	312	0	1980

Siden et av hovedmålene med rundskrivet nettopp er en mer ensartet (standardisert) bruk av sosialhjelpsatser i norske kommuner, vil dette målet være godt egnet til å fange opp om den kommunale satspolitikken har trukket i retning av den statlige normen. For å få til dette må vi også ”late som” den statlige veiledende normen eksisterte forut for rundskrivet, slik at vi kan måle de kommunale normenes avvik også for denne perioden. Dette har vi gjort ved å tilbakeføre den statlige normen til tidligere år – korrigert for prisutviklingen (KPI).

Vi ser at gjennomsnittlig avvik fra den statlige normen avtar i perioden 1994 – 2004. Det tyder på at det har vært en klar standardisering av satsene i den perioden vi studerer. Sammenlikner vi periodene fram til, og fra og med 2001, ser vi i tillegg at det er et negativt skift i nivået på det gjennomsnittlige avviket. Fra 2000 til 2001 faller det gjennomsnittlige avviket fra 695 til 462, som er et større fall enn mellom noen andre år. Etter 2001 faller avviket videre fra 462 til 210. Med andre ord er det liten tvil om at det har foregått en standardisering av de kommunale satsene over den perioden vi analyserer. Det er også mye som tyder på at den standardiseringen er forsterket av rundskrivet. Det er imidlertid litt tidlig å endelig konkludere på disse punktene. Vi trenger først å gjennomføre noe grundigere analyser.

I de statistiske analysene, som tar utgangspunkt i formel 7-4, gjennomfører vi flere sett av beregninger. For det første gjennomfører vi 12 sett av beregninger med utgangspunkt i de kommunale normsatsene. I Tabell 7-5 benyttes de kommunale normsatsene som avhengig variabel, mens roten av kvadrerte kommunale normsatsers avvik fra statlig veiledende norm er avhengig variabel i *Tabell 7-6*. I hver av tabellene estimeres tre modeller både med minste kvadraters metode (MKM) og med "fixed effects" (FE). Forskjellene mellom de tre modellene er at vi i den første kun har inkludert en binærvariabel for perioden fra og med 2001 for å teste eventuelle virkninger av Rundskrivet. I den andre modellen inkluderer vi i tillegg en trendvariabel, mens vi i den tredje også inkluderer et samspillsledd mellom trend og binærvariabelen for periodene fra og med 2001. Vi skal komme nærmere tilbake til hvorfor vi har gjort dette.

Vi benytter altså to estimeringsteknikker, hhv. MKM og FE. Forskjellen mellom disse er at MKM, ved identifisering av regresjonsmodellens koeffisienter, utnytter all variasjon i datamaterialet – mer presist både variasjonen i tverrsnitts- og i tidsdimensjonen. FE utnytter bare informasjonen innen hver kommune – dvs. variasjonen i tidsdimensjonen. På denne måten kontrollerer FE for alle kommunespesifikke effekter. Dette er nettopp også hovedgrunnen til at vi benytter FE, fordi man på denne måten får kontroll med eventuelle uobserverte kommunespesifikke effekter som kan tenkes å påvirke de variablene vi er mest interesserte i å teste effekten av.

At vi ved bruk av MKM og FE utnytter hhv både tids- og tverrsnittsvariasjonen og bare tidsvariasjonen, vil også ha konsekvenser for tolkningen av effekten av en del variable. For eksempel vil typisk kommunestørrelse ha ulik tolkning ved bruk hhv MKM og FE – i hvert fall så lenge det er tverrsnittsdimensjonen som dominerer med 289 kommuner mot 11 tidsperioder, slik som i det materialet vi benytter i våre beregninger.¹⁰ I MKM-modellene vil innbyggertallet si mest om forskjellene mellom store og små kommuner, mens variabelen i FE-modellene analyserer variasjonen innen hver kommune, og sier dermed noe om effekten av endringer i innbyggertall.

¹⁰ Som det går fram av Tabell 7-3 har vi tilgjengelig mer informasjon, men for at datasettet skal være balansert utnytter vi bare informasjonen fra de kommunene vi har fullstendige tidsserier for. Det skaper mindre usikkerhet knyttet til eventuelle skjevheter som kan oppstå som følge av at datasettet er ubalansert.

Tabell 7-5. Resultater for estimering av relasjoner for kommunal normsats i logaritmer. Balansert panel, 289 kommuner x 11 år. (t-verdier i parentes).

	MKM			FE		
	1	2	3	4	5	6
Konstant	9,4582*** (33,87)	9,2547*** (26,87)	9,2540*** (26,87)	6,6730*** (11,42)	6,8280*** (8,80)	6,9314*** (8,90)
(ln)INNB	0,0042 (1,07)	0,0045 (1,14)	0,0044 (1,10)	0,1720*** (3,40)	0,1727*** (3,41)	0,1754*** (3,46)
(ln)FI	0,1502*** (9,18)	0,1568*** (8,91)	0,1559*** (8,81)	0,0380 (1,38)	0,0356 (1,24)	0,0364 (1,27)
(ln)PI	-0,0902*** (-3,43)	-0,0751** (-2,48)	-0,0745** (-2,46)	0,0107 (0,32)	-0,0018 (-0,03)	-0,0138 (-0,26)
(ln)BARN	0,1059*** (4,30)	0,0999*** (3,94)	0,0987*** (3,88)	0,0305 (1,07)	0,0320 (1,11)	0,0261 (0,89)
(ln)UNGD	0,1349*** (5,16)	0,1407*** (5,26)	0,1418*** (5,28)	-0,0476 (-1,20)	-0,0483 (-1,21)	-0,0472 (-1,19)
OM						
(ln)ELDR	0,0479*** (2,89)	0,0494*** (2,97)	0,0495*** (2,98)	0,1004** (2,28)	0,1008** (2,29)	0,0937** (2,11)
E						
(ln)AL	-0,0287*** (-4,91)	-0,0293*** (-4,99)	-0,0282*** (-4,49)	-0,0259*** (-4,10)	-0,0260*** (-4,11)	-0,0200*** (-2,64)
SOS	0,0683*** (4,84)	0,0695*** (4,91)	0,0692*** (4,88)	0,0556** (2,26)	0,0557** (2,27)	0,0581** (2,36)
D ₂₀₀₁	-0,0368*** (-5,45)	-0,0313*** (-3,62)	-0,0151 (-0,45)	-0,0279*** (-4,83)	-0,0286*** (-4,53)	0,0072 (0,28)
Trend		-0,0018 (-1,01)	-0,0014 (-0,74)		0,0007 (0,30)	0,0022 (0,93)
Trend*D ₂₀₀₁			-0,0019 (-0,50)			-0,0045 (-1,44)
R ² adj	0,100	0,100	0,100	0,629	0,629	0,629

* = signifikant på 10 % nivå, ** = signifikant på 5 % nivå, *** = signifikant på 1 % nivå

I de to tabellene er det spesielt de tre variablene Trend, D₂₀₀₁ og Trend*D₂₀₀₁ vi er interessert i å teste effekten av i forhold til størrelsen på normen. Grunnen er at disse er relatert til hovedproblemstillingen, nemlig om satsene er påvirket av introduksjonen av statlige veiledende normer i 2001. Trendvariabelen løper fra 1 til 11 for årene 1994-2004, mens D₂₀₀₁ er 0 for perioden 1994-2000 og 1 for perioden 2001-2004. Samspillet dem i mellom, Trend*D₂₀₀₁, inkluderes for eventuelt å fange opp endring i trend fra og med 2001.

Resultatene tyder på at det ikke er en klar trend i de kommunale satsene i den perioden vi studerer. Vi ser imidlertid at det er en nokså klar negativ effekt på normsatsene etter 2001. Effekten er ikke så kraftig, men resultatene peker i retning av at satsene ligger om lag 3 % lavere etter 2001 enn det som var tilfelle

før. Samspillsleddet er ikke signifikant, og skaper kun problemer med identifisering av effekten av den statlige veiledende normen (multikollinearitet). Vi kan derfor se bort fra relasjon 3 og 6 i Tabell 7-5.

Selv om beregningsopplegget er inspirert av Fiva og Rattsø (2006), er ikke det opplegget vi gjennomfører identisk. Det avviker mht til hvilke variable som inkluderes. For det første tar ikke vi med den strategiske interaksjonsvariabelen, vi har ikke med boligpriser, og vi har heller ikke med mål på inntektsfordelingen i kommunen, gitt ved medianinntekt over gjennomsnittsinntekt, slik Fiva og Rattsø har i sine beregninger. Grunnen til at vi ikke har med et mål på inntektsfordelingen, er for det første at Fiva og Rattsø ikke finner de forventede effekter av denne variabelen, og for det andre har vi ikke informasjon om medianinntekten lenger enn til og med 2002. Det siste er viktig fordi vi da mister informasjon fra halvparten av de fire årene vi har tilgang til informasjon om etter Rundskrivet. Når det gjelder den strategiske interaksjonen, utelater vi denne for å forenkle analysene, samtidig som vi ikke ser at en slik utelatelse skal ha betydning for de tester som står sentralt i vår analyse – i hvert fall ikke så lenge vi også benytter FE. Boligpriser ser vi heller ingen grunn til å ha med her, siden vi ikke inkluderer utgifter til bolig i den avhengige variabelen. Det er dessuten krevende å etablere en så lang tidsserie for boligpriser på kommunenivå som den vi benytter i analysene.

Til forskjell fra Fiva og Rattsø har vi i vår analyse med de nevnte variablene som er knyttet til testing av effekter av introduksjonen av statlige veiledende norm. I tillegg inkluderer vi arbeidsledige per innbygger i alderen 16-66 år. Dessuten – Fiva og Rattsø sine analyser bygger på et tverrsnittsmateriale for 1998, mens vi altså har til rådighet paneldata for perioden 1994-2004.

Fiva og Rattsø estimerer fire modeller med de kommunale normene som avhengig variabel. Den som samsvarer mest med våre modeller, er deres modell A, som benytter MKM og ikke inkluderer den strategiske interaksjonsvariabelen. De finner signifikant positiv effekt av målet de har på inntektsfordeling (motsatt av det de forventet), positiv effekt av kommunens frie inntekter, positiv effekt ved større andel ungdom og positiv effekt av andelen eldre.

Våre resultater bekrefter langt på vei resultatene i Fiva og Rattsø. Det er videre viktig å merke seg at MKM og FE vil kunne ha ulike tolkninger, jf. ovenfor. Ser vi på resultatene i Tabell 7-5, er det tilfelle for innbyggertall, kommunenes frie inntekter, gjennomsnittlig personinntekt, antall barn og antall ungdommer per innbygger. For innbyggere tyder resultatene våre på at kommunestørrelse ikke har betydning for størrelsen på de kommunale normsatsene, mens FE-analysene tyder på at kommuner med befolkningsvekst gjennomgående har noe høyere satser enn andre kommuner. Vi har imidlertid ingen god forklaring på dette fenomenet.

Effekten av kommunale frie inntekter er positiv. Det er altså snakk om en positiv inntektseffekt, og den er signifikant positiv når vi estimerer de to modellene med MKM. Effekten svekkes imidlertid når vi bare utnytter variasjonen innen hver kommune, slik tilfellet er når vi estimerer modellen med FE. Vi finner fortsatt en positiv inntektseffekt, men den er ikke signifikant på 5 % nivå. Den er dessuten lavere i tallverdi enn når vi utnytter både tverrsnitts- og tidsvariasjonen, som vi gjør når vi estimerer modellene med MKM. Det kan selvsagt skyldes at vi har mindre variasjon i materialet når vi begrenser oss til kun tidsdimensjonen i materialet.

Inntektseffekten som estimeres ved FE, er den som gir best uttrykk for inntektseffekten i lærebokmessig forstand – dvs. hvor mye av en ekstra inntektskrone som anvendes til økte sosialhjelpssatser. Den betydelig sterkere effekten vi finner av inntekt, når vi også utnytter tverrsnittsvariasjonen, skyldes inntektsnivåforskjeller mellom kommuner, men utover dette er årsaken uobservert.

I tillegg finner vi en signifikant negativ effekt av gjennomsnittlig personinntekt i kommunene når modellene 1 og 2 estimeres ved MKM. Fiva og Rattsø introduserer en hypotese om altruisme i sine analyser – mer presist om det er slik at personer med høye inntekter ønsker høyere sosialhjelpssatser i kommunen. De finner ikke støtte for dette – snarere tvert om – og gir mulige forklaringer på dette. Våre resultater er i samsvar med det Fiva og Rattsø finner. En mulig forklaring på at vi finner høyere satser ved lavere personinntektsnivå, kan skyldes mobilitet av sosialhjelpsmottakere, slik at disse har en tendens til å samles i kommuner med høye satser. Dermed vil tverrsnittsdimensjonen generere effekter som samsvarer med disse funnene. I så fall vil effekten forsvinne når vi kontrollerer for kommunespesifikke effekter ved bruk av FE. Av Tabell 7-5 går det fram at det også er tilfelle i modell 3 og 4.

MKM-analysene tyder på at alle demografivariablene som er med i modellene, har positiv effekt på sosialhjelpssatsen. Siden våre demografivariabler består av antall barn i alderen 0-5 år, ungdom i alderen 7-15 år og eldre over 67 år, alle målt per innbygger, betyr det at sosialhjelpssatsene avtar med større andel innbyggere i aldersgruppen 16-66 år. Det er imidlertid bare effekten av antall eldre per innbygger som overlever når vi kontrollerer for kommunespesifikke effekter ved bruk av FE. Det tyder på at det er uobserverte forhold i kommunene som gir positiv effekt av økt antall barn og ungdom per innbygger. Vi kan med andre ord ikke gi noen god forklaring på hvorfor det er slik. Når det gjelder antall eldre per innbygger, så er effekten tilnærmet den samme uavhengig av om modellene estimeres med MKM eller FE. Det betyr at det ikke er uobserverte kommunespesifikke forhold som er årsaken til denne effekten. Vi har imidlertid ingen klar formening om hvorfor det er slik. En mulig forklaring kan

være økt fokus på eldres levekår i den perioden vi studerer, bl.a. Eldremilliar- den, og at dette også har gitt seg utslag i høyere satser for brukere av sosial- hjelp, så som eldre, i kommuner med relativt høy eldreandel.

Antall arbeidsledige per innbygger i alderen 16-66 år har negativ effekt på satsene. Og effekten påvirkes nesten ikke av om det kontrolleres for kommu- nespesifikke effekter eller ikke. Flere arbeidsledige, alt annet likt, betyr altså at kommunene justerer satsene ned. Det kan ha sammenheng med at arbeidsledige ofte er en stor brukergruppe av sosialhjelp, og når denne gruppen blir større, justerer kommunen satsene ned for at den samlede budsjettbelastningen ikke skal bli for stor. Resultatet innebærer at ved en dobling av arbeidsledigheten, fra for eksempel 3 % til 6 %, så reduseres satsene med 2 – 3 %.

Til slutt gir de estimerte modellene god støtte for at sosialhjelpssatsene ligger 6-7 % høyere i kommunestyre med klar overvekt av sosialister. Det er som forventet siden det samsvarer med sterkere omfordelingspreferanser på den politiske venstresiden.

Roten av kvadrerte kommunale normsatsers avvik fra statlig veiledende norm, jf. formel 7-2, er ikke en hyppig analysert størrelse i sosialhjelps litteraturen. Vi har derfor få hypoteser på forhånd, bortsett fra de som knytter seg til testen på hvorvidt Rundskrivet har hatt effekt på de kommunale satsenes avvik fra statlig norm. Vi forventer at de kommunale avvikene er lavere i perioden etter intro- dusjonen av statlig veiledende norm, enn de var før. Vi tester ut dette ved bruk av samme type modellformulering som i Tabell 7-5, men vi tar i tillegg med to relasjoner, hhv. MKM og FE, som ikke har inkludert trendvariabelen og sam- spillsledd.

Utover diskusjonen rundt virkninger av Rundskrivet, forventer vi også at kommuner med høyere frie inntekter vil ha satser som avviker mer fra den stat- lige normen – alt annet likt. Det kan ved første øyekast synes som en noe under- lig hypotese; en skulle jo tro at kommuner med høye og lave inntekter ville spre seg noenlunde symmetrisk rundt den statlige normen, og da ville vi ikke finne noen positiv effekt av inntekt. Vi tror imidlertid ikke det er slik. Vi tror snarere at spredningen rundt normen er asymmetrisk, på den måten at kommuner med lave inntekter ”løfter seg etter hårene” som følge av statlige styringssignaler, og har mindre negative avvik fra statlig norm enn de positive avvik man finner i kommuner med høye inntekter. Dersom det er slik, vil vi forvente en positiv effekt av inntekt – altså at høyere inntekter gir større avvik fra statlig norm. Ut over dette vil vi ikke legge noe vekt på resultatene for de resterende variablene.

Resultatene for de tre testvariablene Trend, D_{2001} og samspillsleddet, $Trend * D_{2001}$, er ikke helt entydige. Variablene er korrelert med hverandre, og det gjør det vanskeligere å identifisere entydige effekter. Vi presenterer derfor

resultater for tre forskjellige spesifikasjoner av tidsvariablene. Tabell 7-4 ga klare indikasjoner på at de kommunale normsatsene avviker betydelig mindre fra de statlige veiledende normene etter 2001 enn det som var tilfelle tidligere. Vi ser også at det er tilfellet for resultatene i *Tabell 7-6*, men effektene fanges opp på ulik måte avhengig av hvordan modellen spesifiseres. Det er imidlertid ingen avgjørende forskjell i resultater i forhold til valg av estimeringsteknikk. Resultatene for modell 1 og 4 tyder klart på at det er negativ effekt på avviket fra og med 2001, siden D_{2001} er signifikant negativ. Med andre ord er altså de kommunale normsatsene mer harmoniserte og i tråd med statlige veiledende normer etter introduksjon av statlig veiledende norm. Effekten er imidlertid betydelig sterkere når modellen estimeres ved MKM enn ved FE. Det kan tyde på at det er kommunespesifikke effekter som vi ikke har informasjon om, som også påvirker avvik fra statlig norm.

Sammenlikner vi modell 2 og 5, ser vi at effekten av statlig veiledende norm havner i trendleddet (*Trend*). Ved MKM-estimering ser vi at det fortsatt er effekt igjen av D_{2001} , men effekten er betydelig svekket. Det kan tyde på at effekten av rundskrivet ikke er momentan – dvs. at avviket fra statlig norm faller umiddelbart etter Rundskrivet, men at trenden skjerpes i årene fra og med 2001. Dette kan testes ved samspillsleddet mellom D_{2001} og trenden. Da vil vi kunne teste om det skjer et brudd i trenden fra og med 2001. Modellene 3 og 6 tyder på at det er nettopp det som er tilfellet. Vi registrerer en sterk og signifikant effekt av samspilleddet, hvilket tyder på at trenden mot mindre avvik fra statlig norm er betydelig styrket i perioden fra og med 2001.¹¹

¹¹ Vi ser samtidig at binærvariabelen D_{2001} blir signifikant positiv og at effekten er sterk. Rent matematisk vil det som oftest bli slik dersom effekten av samspillsleddet er sterkt negativ. Det betyr imidlertid ikke at det ikke lenger er noen effekt av Rundskrivet i retning av mindre kommunale avvik fra statlige veiledende normer.

Tabell 7-6. Resultater ved estimering av relasjoner for roten av kvadrerte kommunale normsatsers avvik fra statlig veiledende norm, i logaritmer. Balansert panel, 289 kommuner x 11 år. (t-verdier i parentes).

	MKM			FE		
	1	2	3	4	5	6
Konstant	53,3543*** (4,89)	12,7417** (2,16)	12,3028** (2,22)	92,0294*** (6,37)	-25,583 (-1,35)	5,6826 (0,32)
(ln)INNB	0,0944 (1,37)	0,1503** (2,22)	0,0578 (0,91)	2,4876** (1,99)	2,0073 (1,63)	2,8365** (2,44)
(ln)FI	0,2820 (0,98)	1,5831*** (5,25)	0,9754*** (3,43)	-0,8231 (-1,21)	1,0026 (1,44)	1,2310* (1,88)
(ln)PI	-3,7867*** (-8,21)	-0,7673 (-1,48)	-0,3893 (-0,80)	-8,1550*** (-9,89)	1,3656 (1,06)	-2,2496* (-1,82)
(ln)BARN	2,4464*** (5,67)	1,2472*** (2,87)	0,4338 (1,06)	2,3625*** (3,35)	1,2211* (1,73)	-0,5732 (-0,85)
(ln)UNGDOM	-0,7045 (-1,54)	0,4510 (0,98)	1,2169*** (2,82)	-0,8660 (-0,88)	-0,2991 (-0,31)	0,0389 (0,04)
(ln)ELDRE	-0,1947 (-0,67)	0,1112 (0,39)	0,1622 (0,61)	3,5061*** (3,22)	3,1742*** (2,96)	1,0033 (0,99)
(ln)AL	-0,5136*** (-5,02)	-0,6247*** (-6,20)	0,1188 (1,18)	-1,7321*** (-11,10)	-1,6064*** (-10,41)	0,2104 (1,21)
SOS	0,2943 (1,19)	0,5332** (2,20)	0,2819 (1,24)	0,4725 (0,78)	0,3804 (0,64)	1,1073** (1,96)
D ₂₀₀₁	-1,4310*** (-12,10)	-0,3413** (-2,30)	10,5045*** (19,51)	-0,3802*** (-2,67)	0,2155 (1,40)	11,0501*** (18,81)
Trend		-0,3593*** (-11,75)	-0,1068*** (-3,43)		-0,4938*** (-9,47)	-0,0156 (-0,28)
Trend*D ₂₀₀₁			-1,2895*** (-20,85)			-1,3659*** (-19,03)
R ² adj	0,216	0,249	0,339	0,356	0,375	0,445

* = signifikant på 10 % nivå, ** = signifikant på 5 % nivå, *** = signifikant på 1 % nivå

Resultatene for kommunale frie inntekter på kommunale avvik fra statlige veiledende normer, er også noe sammensatte. For det første tyder resultatene for modell 1 og 4 på at man ved denne spesifikasjonen ikke klarer å fange opp effekten av inntekt, som vi altså forventer skal virke i retning av større kommunale avvik. For det andre tyder modellene hhv. 2, 3, 4 og 5 på at det er en del forskjeller mellom hvilke estimeringsteknikker som benyttes. I begge tilfeller peker resultatene i retning av større avvik jo høyere kommunale frie inntekter, men effekten er betydelig mer signifikant i de to modellene som estimeres ved MKM. Men vi kan ikke på bakgrunn av dette hevde at vi finner en entydig støtte for hypotesen om asymmetriske avvik rundt den statlige normen.

7.3.2 Analyser av anslag på gjennomsnittlig sosialhjelpsutbetaling

Vi kan altså på nokså sikkert grunnlag slå fast at introduksjonen av statlig veiledende norm har hatt betydning for fastsettelse av de kommunale normsatsene. De har i gjennomsnitt blitt noe lavere, men viktigst, de avviker i stadig mindre grad fra de statlige veiledende normene i perioden fra og med 2001. Men de resultatene vi har kommet fram til ved analyse av de kommunale normsatsene, vil vi ikke nødvendigvis finne igjen ved tilsvarende analyser av anslag på de faktiske utmålte beløpene til en gjennomsnittlig sosialhjelpsmottaker i kommunene. Årsaken er, som vi har vært inne på tidligere, at kommunenes praksis ikke bare omfatter de lokalpolitisk bestemte normene, men også den lokale praksis knyttet til skjønnsutøvelse ved faktisk utmåling av sosialhjelp til den enkelte klient. Det vil således være av stor interesse og teste hvorvidt den administrative skjønnsutøvelsen peker i samme retning som den lokalpolitiske praksis etter 2001.

Vi gjennomfører som nevnt denne analysen i to trinn. Det første trinnet er allerede beskrevet og innebar at vi gjennomførte regresjonsanalyser av faktorer som påvirker utmåling av sosialhjelp på mikronivå – dvs. ved bruk av individdata for alle sosialhjelpsmottakere i perioden 1994 – 2003. På bakgrunn av resultater fra disse analysene, anslår vi gjennomsnittlig utmålt sosialhjelp i hver kommune i hvert år for hele perioden, for en typisk (representativ) sosialhjelpsmottaker. Det anslåtte beløpet vil således ha i seg både de lokalpolitisk fastlagte normene og den lokale skjønnsutøvelsen, og avvik fra resultatene vi finner ved analyse av de kommunale normene, vil vi således anta er knyttet til den lokale utøvelse av skjønn i forbindelse med utmåling av sosialhjelpsbeløp. Dette forutsetter imidlertid at det på kommunalt nivå ikke er foretatt tilpasninger i hvilke komponenter som inngår i de kommunale normene sammenliknet med den statlige veiledende normen, slik at premisene for en slik konklusjon faller sammen.

Det er først nødvendig å redegjøre nærmere for hvordan vi har kommet fram til en gjennomsnittlig utmålt månedlig utbetaling på kommunenivå. I tilknytning til Tabell 7-3 har vi i en note til tabellen svært kortfattet beskrevet dette. Utgangspunktet er regresjonsberegningene av faktisk mottatt beløp for alle sosialhjelpsmottakere som har mottatt sosialhjelp i 3 måneder eller mer, nevnt ovenfor. Disse beregningene er gjennomført for hvert år i perioden 1994 til og med 2003. Med bakgrunn i resultatene for disse beregningene, har vi gjort anslag for det gjennomsnittlige utbetalte beløpet for en sosialhjelpsmottaker – mer presist for en enslig mann, norsk statsborger, 30 år, uten andre overføringer enn sosialhjelp, ingen arbeidsdager, samt gruppegjennomsnitt for yrkesinntekt, gjeld og brutto formue. Vedkommende har dessuten mottatt sosialhjelp alle 12

måneder i beregningsåret, samt 3 måneder i året før. Grunnen til at vi har satt andre overføringer lik null, er for å forsikre oss om at anslaget på det utbetalte beløpet i minst mulig grad har innslag av å være tilleggssytelser til andre overføringer.

På denne måten kommer vi fram til et generelt anslag på utmålt månedlig beløp for en typisk klient – og dette gjelder uavhengig av kommune. Men siden det er den kommunale variasjon og praksis som er sentral her, må vi også korrigere anslaget for den lokale kommunale praksis. Denne er som nevnt fanget opp via de kommunespesifikke binærvariablene, og det generelle anslaget korrigeres ved hjelp av koeffisienten til binærvariabelen. For eksempel vil en kommune med en signifikant positiv kommunespesifikk koeffisient på 500, ha et utmålt beløp som i gjennomsnitt er 500 kroner høyere enn referansekommunenens nivå. Det er altså i disse koeffisientene informasjon om ulikheter i kommunal praksis finnes, og de er derfor svært viktige for den analysen vi gjennomfører.

Tabell 7-7. Utviklingen i gjennomsnittet av roten av kvadrert utmålt sosialhjelps avvik fra kommunegjennomsnitt. Utmålt sosialhjelp er omregnet til 2004- priser ved bruk av Konsumprisindeksen. (n=280).

År	Gjennomsnitt, kommunal norm (n=289)	Gjennomsnitt, utmålt beløp	Standardavvik	Min	Max
1994	1042	681	587	4	4927
1995	937	722	779	2	9771
1996	906	702	760	4	9350
1997	851	769	756	2	8828
1998	850	734	708	0	6385
1999	793	867	950	0	10599
2000	668	770	729	5	7037
2001	454	743	605	5	4076
2002	360	767	651	1	4430
2003	288	788	792	7	9267
2004	218	-	-	-	-

I Tabell 7-7 presenteres, på tilsvarende måte som i Tabell 7-4, utviklingen i roten av kvadrert utmålt sosialhjelps avvik. Som tidligere beskrevet, jf. formel 7-3, måler vi her avviket fra den gjennomsnittlige utmålte satsen for en typisk

mottaker i hvert år.¹² Grunnen til at vi ikke analyserer i forhold til den statlige veiledende normen, er at nivået på det utmålte beløpet ligger langt høyere enn den statlige veiledende normen, og vi kan av den grunn komme galt av sted når vi tester om avviket har blitt mindre etter innføring av den statlige veiledende normen. Spesielt vil dette kunne være et problem dersom de utmålte beløpene har en realøkning i perioden, mens den statlige veiledende normen følger KPI. For sammenlikningens skyld, tar vi i andre kolonne med tilsvarende avvik for de kommunale normsatsene hentet fra Tabell 7-4.

Vi ser at utviklingen i variasjonen i beregnet sosialhjelp er vesensforskjellig fra variasjonen i de kommunale normene. Sammenlikner vi utviklingen i de to avviksmålene, ser vi at variasjonen ikke faller etter 2001 når gjennomsnittlig anslått utmål beløp legges til grunn, slik som tilfelle er når vi benytter de kommunale normsatsene. Det tyder på at de lokalpolitisk fastlagte normene følger intensjonen i Rundskrivet, og nærmer seg de statlige veiledende normene. Når det kommer til skjønnsmessig praksis derimot, følges ikke intensjonen opp.

Vi skal imidlertid først gjøre noen grundigere analyser før vi konkluderer endelig. Faktiske utbetalte beløp, som vi henter fra datakilden FD-trygd, vil for en del personer inkludere utgifter til bolig, mens andre vil få dekket disse utgiftene gjennom kommunale bostøtteordninger eller den statlige bostøtteordningen til Husbanken. Vi har fjernet fra materialet de få kommunene som oppgir at deres kommunale norm også omfatter utgifter til bolig, og den statlige veiledende normen inkluderer som kjent ikke boutgifter. Men vi har ikke hatt mulighet til å fjerne boutgifter fra de individuelle faktiske utbetalingene. Siden det varierer på personnivå om sosialhjelpen skal dekke boutgifter eller ikke, og vi ikke vet om praksisen rundt dette er den samme i alle kommuner, kan det være kommunespesifikke forskjeller i oppgitte sosialhjelpsutbetalinger fordi tallene fra noen kommuner i større grad inneholder utgifter til bolig. Dette er altså mulige uobserverte kommunespesifikke forhold som potensielt kan gi opphav til skjevheter i estimatene våre dersom de uobserverte effektene er korrelert med de uavhengige variablene i modellene. Generelt vil vi hevde at skjevheter som følge av uobserverte effekter gir grunnlag for større tiltro til resultatene vi får, når vi estimerer de tre modellene ved bruk av fixed effects (FE), fordi FE, i motsetning til MKM, tillater at de uobserverte effektene er korrelert med de uavhengige variablene. For eksempel vil forskjellene i praksis med føring av

¹² Her ville det alternativt kunne vært mer hensiktsmessig å bruke avvik fra median – i hvert fall dersom gjennomsnittet er vesentlig høyere enn median. Det viser seg imidlertid ikke å være tilfelle. I 3 av 10 beregningsår er gjennomsnittet lavere enn median (maks – 0,8 %), mens i 7 av 10 år er gjennomsnittet høyere – dog ikke mer enn en 1,1 % på det meste. Det blir derfor hipp som happ hvorvidt median eller gjennomsnitt benyttes.

boutgifter (den uobserverte effekten) godt kunne være korrelert med våre testvariable så lenge vi har fanget den opp som en kommunespesifikk effekt ved bruk av FE.

Det bør imidlertid også bemerkes at uobserverte effekter kan oppstå ved at kommunenes praksis ved føring av boutgifter er endret i den perioden vi analyserer. I så fall vil det være en potensiell feilkilde, men vi antar at evt. feil som følge av dette er marginal – med ett mulig unntak. Det er dersom den statlige veiledende normen i seg selv har initiert endring i praksis med føring av boutgifter. Den statlige veiledende normen holder som kjent boutgifter utenom, og det kan derfor tenkes at Rundskrivet har bidratt til at kommunene endrer praksis med føring av boutgifter for å bedre kunne sammenlikne sine utbetalinger med den statlige normen. Dette vil vi i så fall også fanges opp med binærvariabelen som skiller mellom perioden forut for den statlige veiledende normen og perioden etter (D_{2001}). Observerer vi for eksempel et fall i utmålt beløp ved bruk av MKM, kan dette derfor enten skyldes et faktisk fall i gjennomsnittlig utmålt beløp eller en endring i praksis der boutgifter i mindre grad tas med ved registrering av utbetalt beløp. Ved FE kontrollerer vi for ulike praksis via kommunespesifikke effekter. Denne metoden klarer dermed ikke å luke ut det potensielle problemet som følger av en endring i føringspraksis i forbindelse med innføring av den statlige veiledende normen.

Vi husker fra Tabell 7-5 at de kommunale normsatsene reelt sett i gjennomsnitt faller med 3 – 4 % etter at den statlige veiledende normen ble introdusert i 2001. Uansett hvilke av de seks modellene vi presenterer i Tabell 7-8, finner vi ikke resultater som indikerer et tilsvarende fall når vi analyserer gjennomsnittlig utmålte satser. Det tyder på at fallet i kommunale normsatser ikke har hatt vesentlig gjennomslag i praksis med utmåling av faktiske beløp i kommunene. Tvert imot kan det synes som at de utbetalingene per mottaker reelt sett har økt i den perioden vi studerer, siden vi finner at koeffisienten til D_{2001} er signifikant positiv i modell 4 og vi finner en signifikant positiv trend i modellene 5 og 6.¹³ Vi ser riktignok av samspillsleddet, $Trend * D_{2001}$, at trenden svekkes noe etter introduksjonen av statlige veiledende normer, siden koeffisienten er signifikant negativ.

Dette kan imidlertid være en for rask slutning siden de kommunale normsatsene inngår i de seks modellene i Tabell 7-8. Den statlige normen vil jo sannsynligvis kunne virke via den kommunale normsatsen, og dermed fange opp en

¹³ Det kan tenkes at den positive trenden skyldes økning i boutgiftene i perioden, slik at trenden ikke gjenspeiles i en reell økning i støtte til livsopphold. Vi har testet dette ved å inkludere delindeksen "Bolig, lys og brensel" fra KPI i beregninger som ikke er presentert her. Disse beregningene gir imidlertid ikke støtte til en slik hypotese. Våre beregninger tyder således på at det faktisk har vært en reell økning i livsoppholdstelsene i den perioden vi studerer, når vi legger anslått utmålt beløp til grunn.

eventuell effekt av den statlige veiledende normen. Beregninger som ikke er presentert her, tyder imidlertid på at det ikke er tilfelle. Resultatene for D_{2001} , $Trend$ og $Trend*D_{2001}$ forandres marginalt ved å utelate de kommunale normsatsene fra beregningene. Vi kan således slutte at disse trendmessige økningene i sosialhjelpsutbetaling per mottaker ikke skyldes endringer knyttet til endringer normsatser.

Tabell 7-8. Resultater for estimering av relasjoner for gjennomsnittlig utmålt sosialhjelp i logaritmer. Balansert panel, 280 kommuner x 10 år. (t-verdier i parentes).

	MKM			FE		
	1	2	3	4	5	6
Konstant	2,2439*** (5,12)	3,1540*** (5,99)	2,9767*** (5,67)	2,8802*** (2,83)	7,8851*** (4,98)	7,9365*** (5,03)
(ln)NORM	0,0108 (0,49)	0,0094 (0,43)	0,0080 (0,37)	0,0972*** (3,17)	0,0992*** (3,24)	0,0967*** (3,17)
(ln)INNB	0,0369*** (7,60)	0,0374*** (7,69)	0,0358*** (7,40)	0,0401 (0,47)	0,0341 (0,40)	0,0399 (0,47)
(ln)FI	0,1105*** (5,29)	0,0835*** (3,70)	0,0799*** (3,56)	0,1036** (2,07)	0,0623 (1,23)	0,0913* (1,79)
(ln)PI	0,4011*** (10,90)	0,3296*** (7,61)	0,3497*** (8,08)	0,3990** (6,31)	-0,0074 (-0,06)	-0,0268 (-0,23)
(ln)BARN	-0,1058*** (-2,90)	-0,0835** (-2,25)	-0,1020*** (-2,75)	0,0998 (1,60)	0,1207* (1,93)	0,0825 (1,31)
(ln)UNGDOM	-0,1022*** (-2,69)	-0,1355*** (-3,44)	-0,1212*** (-3,09)	-0,0518 (-0,65)	-0,0744 (-0,93)	-0,0607 (-0,76)
(ln)ELDRE	-0,1046*** (-4,75)	-0,1166*** (-5,22)	-0,1145*** (-5,15)	0,2203*** (2,60)	0,2080*** (2,46)	0,1635* (1,93)
(ln)AL	-0,0152* (-1,89)	-0,0131* (-1,62)	0,0022 (0,26)	-0,0384*** (-3,31)	-0,0437*** (-3,76)	-0,0083 (-0,59)
SOS	0,0749*** (3,73)	0,0687*** (3,40)	0,0637*** (3,17)	0,0044 (0,08)	0,0237 (0,45)	0,0299 (0,57)
D_{2001}	0,0331*** (3,72)	0,0139 (1,28)	0,3230*** (5,34)	0,0482*** (4,92)	0,0304*** (2,85)	0,2908*** (4,88)
Trend		0,0077*** (3,12)	0,0108*** (4,29)		0,0190*** (4,12)	0,0244*** (5,13)
Trend* D_{2001}			-0,0365*** (-5,19)			-0,0323*** (-4,44)
R^2_{adj}	0,296	0,298	0,304	0,521	0,524	0,528

* = signifikant på 10 % nivå, ** = signifikant på 5 % nivå, *** = signifikant på 1 % nivå

Det er imidlertid interessant å undersøke sammenhengen mellom de kommunale normsatsene og faktisk utbetalt sosialhjelpsbeløp. MKM-analysene (modellene

1-3) tyder på at det ikke er noen sammenheng mellom de kommunale normsatsene og faktisk utmålt beløp. Det betyr at sosialhjelpsmottakere i kommuner med høye satser ikke mottar høyere beløp enn de som bor i kommuner med lave satser. Ulik praksis med kommunale normsatser, hvilke komponenter som inngår og skjønnsutøvelse mellom kommuner, gjør det med andre ord vanskelig å identifisere en eventuell sammenheng mellom kommunal normsats og faktisk utmålt beløp. Det vi imidlertid kan konkludere fra MKM-analysene er at praksisen på området er svært sammensatt.

Skal vi identifisere en sammenheng mellom kommunale normsatser og faktisk utmålt beløp, er det altså mye som taler for at FE-analysene er mer relevante, siden de kontrollerer for ulikheter i kommunal praksis. Modellene 4-6 viser også med all mulig tydelighet at de kommunale normsatsene påvirker faktiske utbetalinger. En 10 % økning i satsene gir i gjennomsnitt en 1 % økning i utmålt beløp. Effektene er med andre ord ikke så sterke, men statistisk sett er den klar. Vi vet allerede at statens veiledende normer virker i retning av økt standardisering av de kommunale normene. Siden vi her dokumenterer at de kommunale normsatsene påvirker faktiske utbetalte beløp, blir det derfor interessant å finne ut hvorvidt påvirkningene fra de statlige veiledende normene, via de kommunale normene, er så sterke at den bidrar til økt standardisering av de faktiske utmålte sosialhjelpsbeløp.

For å teste om vi har en utvikling i retning av mer ensartet praksis (standardisering) ved utmåling av sosialhjelpsbeløp, gjennomfører vi en avviksanalyse tilsvarende den vi gjennomførte for de kommunale normsatsene. Men først skal vi kort referere resultatene for de resterende variablene som inngår i modellene.

Vi vil også her advare mot resultater fra MKM-analysene på grunn av mulig ulik praksis mellom kommuner når det gjelder inkludering av boutgifter i faktisk mottatt sosialhjelpsbeløp, som ligger til grunn for våre beregninger av kommunalt gjennomsnittlig utmålt beløp per måned. For sammenlikningens skyld tar vi likevel med resultatene for analysene basert på MKM.

I MKM-analysene ser vi at utmålte beløp er større i kommuner med flere innbyggere. Effekten forsvinner imidlertid når vi kontrollerer for kommunespesifikke effekter ved bruk av FE. Årsaken til positive MKM-effekter kan ha med boutgifter å gjøre. I kommuner med flere innbyggere er bokostnadene ofte høyere, og ettersom det ofte er slik at utbetalt sosialhjelpsbeløp, slik vi observerer det i våre data, inkluderer boutgifter, så vil det kunne gi effekter av denne typen.

For kommunale frie inntekter finner vi, som forventet, og som vi fant i analyser av kommunale normsatser, en positiv effekt. Det er med andre ord en positiv inntektseffekt, som innebærer at kommunene øker utbetalingene til sosialhjelp ved økt inntekt. Responsen er imidlertid nokså ufølsom, og resultatene

er heller ikke veldig statistisk solide – om enn entydige, noe som tyder på at sosialhjelp er et såkalt inntektsuelastisk gode. Det samsvarer godt med tidligere analyser, jf. bl.a. Langørgen og Aaberge (2006).

Ser vi på MKM-resultatene, sammenfaller de med altruismehypotesen omtalt i Fiva og Rattsø (2006) – dvs. positiv betalingsvillighet for omfordeling ved økt personinntekt. Men effekten faller bort ved kontroll for kommunespesifikke effekter. Det er dermed lite grunnlag for å trekke entydige konklusjoner på grunnlag av disse beregningene og de som bygger på kommunale normsatser.

Demografivariablene BARN og UNGDOM gir også lite entydige resultater – det mest sannsynlige ut fra resultatene er at de ikke har noen effekt på utmålt sosialhjelp. For ELDRE finner vi en signifikant positiv effekt når modellene estimeres ved bruk av FE. Dette samsvarer med resultatene for analysene basert på kommunale normer, men vi har altså ingen klar formening om hvorfor det er slik.

Analysen av kommunale normsatser tyder på at satsene er lavere i kommuner og i perioder med høy arbeidsledighet. Vi forklarer dette med at det på politisk nivå legges opp til lavere satser for å dempe den samlede effekten på sosialbudsjettet ved høy arbeidsledighet.¹⁴ I analysen av gjennomsnittlig utmålte sosialhjelpsbeløp er det imidlertid ingen entydige effekter på utmålt beløp av økt arbeidsledighet. Vi ser spesielt at effekten av denne variabelen er lite robust for om samspillsleddet mellom trenden og D_{2001} inngår i beregningene eller ikke. Alt i alt kan resultatene tolkes som at de politiske signalene om lavere satser ved høy arbeidsledighet ikke slår igjennom på administrativt nivå og den praksis som følges der.

Til sist husker vi fra analysene basert på kommunale normsatser at andelen sosialister i kommunestyret har betydning for fastsetting av nivået på de kommunale normsatsene: Større andel sosialister gir høyere kommunale normer for sosialhjelpssatser. Vi finner det samme for utmålt sosialhjelpsbeløp i MKM-analysene. For FE-analysene elimineres imidlertid denne forskjellen. Siden FE-analysene kun utnytter variasjonen innen kommunen, kan dette tyde på at i kommuner der den sosialistiske andelen i kommunestyret øker, så øker de politiske fastlagte satsene. De faktisk utmålte beløpene påvirkes imidlertid ikke av en slik politisk endring, noe som tyder på at de kommunale normsatsene er enklere å endre enn den skjønnsutøvelsen som foregår på administrativt nivå. At det er forskjeller når tverrsnittsdimensjonen utnyttes, kan tyde på at det er etablert en administrativ praksis i kommuner med høy andel sosialister, som kun indirekte kan knyttes til den sosialistiske dominansen i kommunestyret.

¹⁴ Dette betyr ikke nødvendigvis at satsene settes ned – snarere at man ikke øker de nominelle satsene, og at man derfor får en realnedgang.

Vi har funnet at de kommunale normsatsenes avvik fra den statlige veiledende normen har avtatt betydelig i perioden etter at den statlige veiledende normen ble introdusert i 2001. Hva så med skjønnsmessig praksis i forbindelse med faktisk utmåling av månedlig sosialhjelpsbeløp? Viser de gjennomsnittlig utmålte månedssatsene samme tendens – altså at variasjonen – i disse beregningene målt ved avvik fra kommunalt gjennomsnitt – har avtatt etter 2001? I Tabell 7-9 vises resultater for beregninger der roten av kvadratet til kommunalt gjennomsnittlig utmålt sosialhjelpsbeløps avvik fra sitt eget nasjonale årlige gjennomsnitt er avhengig variabel, jf. formel 7-3.

Tabell 7-9. Resultater ved estimering av relasjoner for roten av gjennomsnittlig utmålt sosialhjelpsbeløps avvik fra sitt eget nasjonale årlige gjennomsnitt, i logaritmer. Balansert panel, 280 kommuner x 10 år. (t-verdier i parentes).

	MKM			FE		
	1	2	3	4	5	6
Konstant	-4,2520 (-1,47)	-9,2662** (-2,56)	-8,9834** (-2,48)	1,5575 (0,19)	-1,2749 (-0,10)	-1,2056 (-0,09)
(ln)INNB	-0,1546*** (-4,22)	-0,1570*** (-4,29)	-0,1548*** (-4,22)	-0,5147 (-0,74)	-0,5115 (-0,74)	-0,5014 (-0,72)
(ln)FI	0,3897** (2,50)	0,5417*** (3,20)	0,5472*** (3,23)	0,4262 (1,05)	0,4495 (1,09)	0,5029 (1,21)
(ln)PI	0,7208*** (2,60)	1,1199*** (3,43)	1,0898*** (3,33)	0,7374 (1,44)	0,9665 (1,02)	0,9292 (0,98)
(ln)BARN	0,1627 (0,59)	0,0393 (0,14)	0,0672 (0,24)	0,1149 (0,23)	0,1031 (0,20)	0,0327 (0,06)
(ln)UNGDOM	-0,7010** (-2,45)	-0,5145* (-1,73)	-0,5356* (-1,80)	0,1214 (0,19)	0,1343 (0,21)	0,1598 (0,25)
(ln)ELDRE	-0,1620 (-0,98)	-0,0950 (-0,56)	-0,0979 (-0,58)	0,1657 (0,24)	0,1725 (0,25)	0,0895 (0,13)
(ln)AL	-0,0982 (-1,63)	-0,1102* (-1,82)	-0,1329** (-2,06)	0,1491 (1,59)	0,1521 (1,61)	0,2176* (1,90)
SOS	0,2038 (1,35)	0,2394 (1,58)	0,2471 (1,63)	0,1156 (0,27)	0,1048 (0,24)	0,1163 (0,27)
D ₂₀₀₁	-0,1252* (-1,87)	-0,0177 (-0,22)	-0,4766 (-1,04)	-0,1498* (-1,90)	-0,1398 (-1,62)	0,3414 (0,70)
Trend		-0,0429** (-2,31)	-0,0475** (-2,49)		-0,0107 (-0,29)	-0,0007 (-0,02)
Trend*D ₂₀₀₁			0,0541 (1,02)			-0,0596 (-1,00)
R ² adj	0,022	0,024	0,024	0,232	0,232	0,232

* = signifikant på 10 % nivå, ** = signifikant på 5 % nivå, *** = signifikant på 1 % nivå

Av tabellen går det fram at det er en viss tendens til at vi finner støtte også for at de utmålte sosialhjelpsbeløpene har blitt mer ensartede etter 2001 siden effekten av D_{2001} er negativ når den inngår alene i modell 1 og 4. Den er også negativ når vi kontrollerer for trenden, samtidig som trenden i seg selv er svakt negativ. Samspillsleddet er ikke entydig. Men effektene kan ikke på langt nær sammenliknes med de klare og entydige effektene vi fikk når vi gjorde tilsvarende beregninger for de kommunale normsatsenes avvik fra statlig veiledende norm. Det er derfor mye som tyder på at standardisering av sosialhjelpen først og fremst har foregått på politisk nivå – og ikke har hatt gjennomslag i den praksis som følges på administrativt nivå i kommunesektoren. En viktig grunn til dette er de kommunale normsatsenes nokså beskjedne virkning på faktisk utmålt beløp, jf. Tabell 7-8.

I forbindelse med diskusjonen av resultatene for de kommunale normenes avvik fra statlig veiledende norm lanserte vi en hypotese om asymmetrisk fordeling rundt gjennomsnittlig utmålt beløp med hensyn på kommunale inntekter. Vi fant ingen entydig støtte for hypotesen for kommunale normsatsers avvik fra statlig veiledende norm. Det finner vi heller ikke for gjennomsnittlig kommunalt utmålt beløps avvik fra landsgjennomsnittet, men også her er det en svak tendens til en positiv effekt. Det er derfor grunnlag for å hevde at vi finner svak støtte for hypotesen.

7.4 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet undersøkt om innføringen av statlige veiledende satser har påvirket utviklingen i de kommunale sosialhjelpsutbetalingene. Myndighetenes mål med innføringen var å få en mer ensartet praksis, ved at personer med samme behov skulle få tilnærmet samme støtte uansett hvilken kommune de bor i. Det skal fortsatt være rom for skjønnsutøvelse og ulik støtte til personer med ulikt behov. Vi har benyttet to mål på de kommunale sosialhjelpsutbetalingene, de kommunalt fastsatte normsatsene og gjennomsnittlig forventet utbetaling beregnet på bakgrunn av faktiske utbetalinger. Det første målet er politisk fastsatt gjennom lokaldemokratiet. Det andre må antas også å være påvirket av skjønnsmessige vurderinger på administrativt nivå i kommunene.

I beregningen av de forventede kommunespesifikke sosialhjelpsbeløpene har vi benyttet individdata for utbetalt sosialhjelp og kontrollert for individuelle egenskaper som skal ha betydning for størrelsen på utbetalingene. Kommunespesifikke variabler har fanget opp variasjonen mellom kommunene og dermed gjort det mulig å beregne forventet utbetaling i hver kommune for en typisk mottaker.

De to målene på sosialhjelp er videre benyttet i to typer analyser. For det første har vi sett på utviklingen over tid fra 1994 til 2003/2004 og således fått et inntrykk av om satsene og utbetalingene har økt eller blitt redusert målt i faste priser. Spesielt har vi analysert utviklingen etter introduksjonen av den statlige veiledende normen i 2001. I den andre typen analyser har vi analysert hvorvidt variasjonen i satsene har blitt større eller mindre etter 2001.

Vi benytter regresjonsanalyser basert på minste kvadraters metode (MKM) og fixed effects (FE). Den førstnevnte typen modeller utnytter både informasjonen som ligger i variasjonen i tverrsnittet og over tid. FE-modellene kontrollerer for variasjonen i tverrsnittet, det vil i dette tilfellet si mellom kommuner, og er dermed mindre utsatt for problemer knyttet til utelatte variable og uobserverte kommunespesifikke effekter.

Resultatene for de kommunale normsatsene viser at variasjonen i disse klart har blitt mindre etter innføringen av statlig veiledende norm, og at de kommunale satsene har nærmet seg den statlige normen. Nivået på satsene, i faste 2004-priser, har avtatt. Den gjennomsnittlige reduksjonen i de kommunale satsene anslås til ca 3 % etter 2001.

Vi finner derimot ikke en tilsvarende nedgang i de faktiske utbetalingene, snarere en økning. Siden de faktiske utbetalingene til en viss grad også skal dekke utgifter til bolig, mens dette ikke er inkludert i den statlige normen, kan det tenkes at det er prisutviklingen i boligmarkedet som har betydning for effekten på de faktiske utbetalingene. Vi har derfor kontrollert beregningene for prisutviklingen for boligutgifter i analysene, men finner ikke støtte for at det er dette som er bakgrunnen for resultatene.

Vi finner ingen sammenheng mellom nivået på de kommunale normsatsene og de faktiske utbetalingene. Det vil si at kommuner med høye satser ikke nødvendigvis gir høyere utbetalinger enn hva kommuner med lave satser gjør. Når vi kontrollerer analysen av sammenhengen mellom kommunal norm og faktiske utbetalinger for permanente og uobserverbare forskjeller mellom kommunene (kommunespesifikke effekter), viser resultatene som forventet at det er en positiv sammenheng – høyere satser gir høyere utbetalt beløp, men effekten er ikke veldig sterk.

Siden en finner en slik sammenheng kan man hevde at det indirekte går en effekt fra statlige veiledende normer til utbetalte beløp – via de kommunale normsatsene. Om denne indirekte effekten er så sterk at den bidrar til økt standardisering av utmålte beløp er imidlertid fortsatt usikkert.

Variasjonen mellom kommuner i gjennomsnittlig utmålt beløp har blitt noe mindre, men tendensen er langt fra så klar som for de politisk bestemte normsatsene. Det ser dermed ut til at skjønnsutøvelsen på administrativt nivå har overprøvd de kommunale normsatsenes bevegelse mot den statlige normen.

Det er altså lite sammenfall mellom utviklingen i kommunale normsatser og utviklingen anslagene på utmålte sosialhjelpsbeløp. Dette gjelder både før og etter introduksjonen av den statlige veiledende normen. På bakgrunn av de analysene vi her har gjennomført, synes det i første omgang naturlig å konkludere med at dette skyldes nokså store avvik mellom de vurderinger som foretas på politisk nivå i forbindelse med fastsetting av kommunale normsatser og den skjønnsutøvelse som foretas på administrativt nivå i forbindelse utmåling av sosialhjelpsbeløp til klientene. Vi har imidlertid fra de andre metodiske tilnærmingen i denne studien resultater som kan bidra til å nyansere dette bildet noe.

Vi kommer tilbake med en mer utdypende diskusjon av resultatene fra dette kapitlet, og fra de andre delene av studien, i et avsluttende oppsummerings- og konklusjonskapittel.

8 KONSEKVENSER AV FORSKJELLER I SOSIALHJELPSSATSER OG BRUK AV VILKÅR

8.1 Innledning

Analysene som gjennomføres i dette kapitlet vil i hovedsak bygge på kvantitative analyser basert på data innhentet fra FD-trygd, Kostra og Kriminalitetsstatistikken. Informasjonen fra sistnevnte kilde er imidlertid betydelig vingeklippet i forhold til hva vi i utgangspunktet forventet at vi hadde tilgang til. Dette påvirker selvsagt også omfanget og kvaliteten på de analysene som er gjennomført i avsnitt 8.4.

Et poeng som er viktig å nevne i innledningen, er at analysene i dette kapitlet ikke knytter konsekvensvurderingene direkte opp til tidspunktet for Rundskrivet. Vi går mer generelt til verks og vil i analysene utnytte mest mulig av den informasjon vi har om de to sentrale politiske faktorene her, nemlig stønadbeløp og bruk av vilkår. Vurderingen av Rundskrivets konsekvenser på jobsannsynlighet og mobilitet blant sosialhjelpsmottakere blir således indirekte. Hvis vi antar at Rundskrivet påvirker det gjennomsnittlige stønadsnivået i kommunene, og samtidig at stønadsnivået har en indirekte virkning på tilbøyeligheten til å skaffe seg jobb, så kan vi indirekte slutte at Rundskrivet har hatt en effekt på tilbøyeligheten blant sosialhjelpsmottakere til å skaffe seg jobb.

I forbindelse med casestudiene har konsekvenser i forhold til flytting og arbeid også vært et tema, men i et mer begrenset omfang. Resultatene fra disse undersøkelser vil vi bruke som innlednings- og bakgrunnsstoff for den kvantitative analysene – herunder hypotetisering.

Analysene av overgang til arbeid og flytting blant sosialhjelpsmottakerne vil ha fokus på effekten av sosialhjelpssatser og bruk av vilkår. Vi vil imidlertid også involvere andre variabler, både på kommunenivå og individnivå, og vi vil utnytte informasjon både i tverrsnitt- og i tidsdimensjonen. Som beskrevet i avsnitt 2.3 studerer vi her langtidsmottakere av sosialhjelp, definert som personer med minst 6 måneders mottak av sosialhjelp. Gruppen av korttidsmottakere består sannsynligvis av personer som til dels har en helt annen motivasjon for å skaffe seg arbeid eller skifte bostedskommune enn det langtidsmottakerne har. Det er derfor viktig å holde disse utenfor, samtidig som vi må ha denne sensureringen i mente når vi tolker analyseresultatene.

Datamaterialet for bruk av vilkår begrenser imidlertid mulighetene en del. Disse dataene er hentet fra spørreundersøkelsen beskrevet i kapittel 4. Vi har følgelig ingen informasjon i tidsdimensjonen når det gjelder disse variablene, og vi må nøye oss med én årgang, fortrinnsvis den siste tilgjengelige for de øvrige

dataene. Vi velger derfor å gjøre effektanalysene av vilkårsbruk som en tilleggsanalyse som kommer etter analysen av sosialhjelpssatsenes effekt.

8.2 *Påvirker forskjeller i sosialhjelpssatser og bruk av vilkår sosialhjelpsmottakeres tilbøyelighet til å skaffe seg arbeid?*

Som det ble beskrevet i kapittel 3 er det ulike oppfatninger av sammenhengen mellom størrelsen på sosialhjelpsutbetalingene og sannsynligheten for å skaffe seg arbeid, hvor skillelinjene grovt sett plasseres mellom det politiske og det administrative nivået i sosialtjenesten. Førstnevnte gruppe legger mest vekt på de økonomiske incentiveffektene som ligger i satsene og at sosialhjelpen ikke må bli en "sovepute" som reduserer innsatsen for å skaffe seg arbeid og bli økonomisk selvstendig. Den andre gruppen peker på at når sosialhjelpen blir så lav at man nærmest lever "fra hånd til munn", vil klientene redusere innsatsen for å skaffe seg et langsiktig inntektsgrunnlag fordi man blir for opptatt av å sikre dagens inntekter, blant annet gjennom å søke om tilleggsbevilgninger og nødhjelp. I det vi går inn i analysene, er det derfor et åpent spørsmål hva vi kan forvente å finne av sammenheng.

Vi vil analysere en sannsynlighetsmodell hvor vi tester om, og i så fall hvordan, det kommunale nivået på sosialhjelpsutbetalingen påvirker sannsynligheten for en overgang fra sosialhjelp til arbeid. Sannsynligheten for at en sosialhjelpsmottaker skaffer seg arbeid, kan uttrykkes som følger:

$$\int_{s=-\infty}^{\gamma'R} f(s)ds = F(\gamma'R), \quad \text{Formel 8-1}$$

der \mathbf{R} er en vektor av forklaringsvariable, γ er en vector av tilhørende parametre, $f(s)$ er tetthetsfunksjonen, s er integrasjonsvariabelen og $F(\bullet)$ er den kumulative fordelingsfunksjonen (c.d.f.). Vanligvis er det stokastiske restleddet i en slik modell antatt å følge enten en normal eller logistisk fordeling. Vi velger sistnevnte alternativ her, nærmere bestemt det som ofte omtales som en logit-modell. Denne er gitt ved:

$$\Pr(M = 1) = F(\gamma'R) = \frac{e^{\gamma'R}}{1 + e^{\gamma'R}} = \Lambda(\gamma'R) \quad \text{og}$$

$$\Pr(M = 0) = \frac{1}{1 + e^{\gamma'R}} \quad \text{Formel 8-2}$$

I vårt tilfelle er W lik 1 dersom en sosialhjelpsmottaker får seg jobb og $W = 0$ ellers. Vektoren R vil dels bestå av individspesifikk informasjon som alder, kjønn, osv., og dels av informasjon om kommunespesifikke forhold – herunder informasjon om sosialhjelpssats og bruk av vilkår.

8.2.1 Data og resultater

Analysen krever at vi har definert hvem som er sosialhjelpsmottakere og hvem av disse igjen som skaffer seg arbeid og slutter å motta sosialhjelp. Dette gjør vi ved å avgrense utvalget til personer som mottar sosialhjelp i minst 6 mnd i år t . En overgang til jobb defineres ut i fra tilstanden i $t+1$, hvor en person registreres med jobb dersom han ikke mottar noe sosialhjelp og samtidig er registrert selsatt minst 12 måneder. Dette medfører at det er overgang til jobb av en viss varighet og med nok inntekt til at man ikke har behov for sosialhjelp, som analyseres, og overgangen tidfestes til år t .

Vi har satt sammen flere årganger av data, og analysen inkluderer årene 1994 til 2002, der året tilsvarer år t i beskrivelsen ovenfor. Siste årgang for selssettingsdataene er 2003, og disse definerer antall overganger i 2002. Tabell 8-1 viser størrelsen på utvalget og andelen som har fått jobb pr år etter våre kriterier. Antall sosialhjelpsmottakere har i følge tabellen blitt lavere i løpet av perioden, med sterkest nedgang mellom 1996 og 1999. Andelen som har gått over til jobb, har også blitt lavere etter en topp i 1997. Det samlede utvalget er på 390901 observasjoner. 3,7 % av disse representerer en overgang til jobb. Som vi også skal se i analysene av vilkårsbrukens effekt på jobbsannsynligheten, er det her viktig å ha i minnet at utvalget kun består av langtidsmottakere, og dette forklarer til dels den lave sannsynligheten for overgang til jobb.

Tabell 8-1. Utvalget og antall overganger til jobb.

<i>År</i>	<i>Utvalg</i>	<i>Jobb</i>	<i>Ikke jobb</i>	<i>Prosent jobb</i>
1994	51976	2008	49968	3.86 %
1995	52090	2065	50025	3.96 %
1996	50524	2088	48436	4.13 %
1997	46471	2334	44137	5.02 %
1998	40129	1774	38355	4.42 %
1999	37074	1250	35824	3.37 %
2000	37168	1141	36027	3.07 %
2001	37537	1022	36515	2.72 %
2002	37932	876	37056	2.31 %
Sum	390901	14558	376343	3.72 %

Tabell 8-2 viser variablene som inngår i analysene. Snittet på kommunevariablene er regnet ut på basis av 1685 observasjoner som tilsvarer summen av kommuner over alle årganger i utvalget. Enkelte av analysene krevde at vi tok ut de minste kommunene, slik at kommuner med mindre enn 5000 innbyggere er tatt ut av datasettet. Som mål på det kommunale nivået på sosialhjelpsutbetalingene benytter vi de beregnede utmålte beløpene fra kapittel 7. Som drøftet ovenfor, er det flere oppfatninger om sammenhengen mellom stønadsnivået og jobbsannsynligheten, og det er derfor ikke entydig hva slags effekt man kan forvente av variabelen *utmålt beløp*. Når det gjelder den andre variabelen som inngår på kommunenivå, nemlig arbeidsledighet, har vi derimot en klar forventning om at høy ledighet vil redusere jobbsannsynligheten. I diskusjonen ovenfor ble overgangen til arbeid eller fortsatt sosialhjelp beskrevet som et valg hvor alt var opp til sosialhjelpsmottakeren selv, men det er klart at ledighetsnivået vil påvirke mulighetene til at de som ønsker arbeid, faktisk klarer å skaffe seg det.

Tabell 8-2. Summarisk statistikk over variabler benyttet i analysene av overgang til jobb

Variabel	N	Snitt	Std. avvik	Min	Max
Jobb	390901	0,037	0,189	0	1
Utmålt beløp (1000 kr)	1685	6,288	1,030	3,467	16,845
Kvinne	390901	0,400	0,490	0	1
Alder	390901	35,324	11,434	18	67
Antall personer i familien	390901	2,017	1,468	1	15
Gift, uten barn	390901	0,024	0,152	0	1
Gift, med barn	390901	0,163	0,369	0	1
Samboer, med barn	390901	0,040	0,197	0	1
Vestlig innvandrere	390901	0,052	0,221	0	1
Ikke-vestlig innvandrere	390901	0,239	0,426	0	1
Antall år med pensjonspoeng	390901	6,569	7,556	0	34
Snitt årlig pensjonspoeng	390901	1,070	1,083	0	5
Ektefelles yrkesinntekt (100 000 kr)	390901	0,029	0,232	-3,464	18,045
Ektefelles overføringer (100 000 kr)	390901	0,054	0,224	-0,548	7,055
Antall år utdanning	390901	10,837	2,135	0	20
Arbeidsledighet	1685	0,025	0,010	0,004	0,068
Trend	390901	3,652	2,595	0	8

Individuelle kjennetegn vil også være med å påvirke sannsynligheten for en overgang til jobb. Fevang m.fl (2004) studerer personer som mottar midlertidige

støtteordninger som trygd eller sosialhjelp og ser på hvordan slike "klientkarrierer" starter og slutter. De finner at menn har større sannsynlighet for overgang til jobb dersom klientkarrieren starter med arbeidsledighet, men at kvinner har større sannsynlighet dersom sosialhjelp er første etappe i trygde- og sosialsystemet. Vår tilnæringsmåte er noe annerledes, og det vil være interessant å se om også vi finner at kvinner har høyere jobbsannsynlighet enn menn etter sosialhjelp. Fevang m.fl. finner også at jobbsannsynligheten er fallende med alder, at gifte har større sannsynlighet for overgang til arbeid enn andre personer, og at sannsynligheten er lavere for innvandrere fra ikke-OECD-land enn for den øvrige populasjonen. Vi inkluderer alder og flere variabler knyttet til sivilstatus, familiestørrelse og landbakgrunn. Skillet mellom vestlige og ikke-vestlige innvandrere følger definisjonene i SSB's database for standard klassifikasjoner.

Vi har ikke med tidligere arbeidssøkerhistorie siden disse dataene ikke er oppdatert for de seneste årene. I stedet tar vi med antall år med opptjente pensjonspoeng. Antall pensjonspoeng sier noe om tidligere arbeidserfaring, og forventes dermed å ha en positiv effekt på jobbsannsynligheten. Gjennomsnittlig årlig antall pensjonspoeng gir noe av det samme, men sier mer om personens inntekter fra tidligere arbeid. Dersom inntekt avspeiler personens verdi i arbeidsmarkedet, burde denne også påvirke jobbsannsynligheten positivt.

I følge økonomisk teori gir arbeidsfri inntekt lavere arbeidstilbud. Ut fra dette vil vi forvente at ektefelles yrkesinntekt påvirker arbeidstilbudet negativt, det er mindre behov for å arbeide selv når man har andre inntektskilder. Men det kan også være at variabelen sier noe om husholdningens sosiale status og muligheter på arbeidsmarkedet som ikke fanges opp av de andre forklaringsvariablene i modellen. Slik sett kan man også forvente at ektefelles yrkesinntekt har en positiv samvariasjon med jobbsannsynligheten, og vi inkluderer derfor overføringer til ektefelle som en egen variabel. Sistnevnte variabel består av alle overføringsinntekter til ektefelle, heriblant trygd og sosialhjelp, og vil ikke ha samme forhold til sosiale forhold som det yrkesinntekten har. Den negative inntektseffekten burde dermed fanges opp av ektefelles overføringer. Siden vi ikke har eventuelle inntekter fra samboer, inkluderer vi også noen variabler knyttet til sivilstand.

Tabell 8-3 viser resultatene av analysen. Tabellen viser to modeller, hvor den første inneholder nøyaktig de forklaringsvariablene som er rapportert i tabellen, mens modell 2 i tillegg inneholder en binærvariabel for hver kommune. Disse binærvariablene fanger opp alle kommunespesifikke effekter som ikke forklares av de øvrige variablene. Den sier dermed noe om variasjonen innenfor kommunen over tid. På den måten unngår vi at koeffisientene forstyrres av eventuelle kommunespesifikke effekter som modellen ikke fanger opp.

Tabell 8-3. Analyseresultater, sannsynlighet for overgang til jobb

	<i>Modell 1</i>	<i>Modell 2</i>
	Med binærvariabler for hver kommune	
Utmålt beløp	-0,1523*** (220,96)	-0,1529*** (65,23)
Kvinne	0,3219*** (277,71)	0,3213*** (274,14)
Alder	-0,0561*** (1929,34)	-0,0564*** (1925,83)
Antall personer i familien	-0,0136 (2,12)	-0,0124 (1,76)
Gift, uten barn	0,1454** (6,14)	0,1418** (5,81)
Gift, med barn	0,2842*** (65,86)	0,2802*** (63,56)
Samboere, med felles barn	0,3491*** (66,45)	0,3366*** (61,08)
Vestlig innvandrere	-0,0207 (0,26)	-0,0097 (0,06)
Ikke-vestlig innvandrere	0,5603*** (578,89)	0,5683*** (567,00)
Antall år med pensjonspoeng	0,0271*** (160,85)	0,0271*** (159,83)
Snitt årlig pensjonspoeng	0,4479*** (1707,72)	0,4498*** (1690,40)
Ektefelles yrkesinntekt	0,3319*** (187,76)	0,3327*** (185,98)
Ektefelles overføringer	0,0156 (0,15)	0,0209 (0,26)
Antall år utdanning	0,1250*** (758,38)	0,1252*** (752,24)
Arbeidsledighet	-16,8548*** (236,92)	-26,5986*** (230,26)
Trend	-0,0566*** (143,90)	-0,0799*** (139,05)
<i>Obs</i>	390901	390901
<i>-2 Log L</i>	117535	116970

Tall i parentes er Kji-kvadrater.

* = signifikant på 10 % nivå, ** = signifikant på 5 % nivå, *** = signifikant på 1 % nivå

Resultatene viser at sosialhjelpens størrelse påvirker sannsynligheten for overgang til jobb negativt. Vi kan dermed si at dette bekrefter hypotesen om at det ligger incentiveffekter i størrelsen på sosialhjelpsutbetalingene. Vi kan ikke

avvise at det finnes negative effekter på jobbsannsynligheten av lave sosialsats- ser, men resultatene viser at i gjennomsnitt er incentiveeffektene viktigere. Koef- fisientene i modell 1 og 2 er svært like i størrelse, og dette tyder på at vi har å gjøre med robuste resultater. Øvrige analyser vi har gjort, viser også at denne variabelen opptrer svært stabilt i forhold til sannsynligheten for overgang til jobb. Økt arbeidsledighet i kommunen forventer vi også vil ha negativ effekt på sannsynligheten for å få jobb. Resultatene våre bekrefter denne hypotesen.

De øvrige resultatene er mindre viktige i forhold til problemstillingen her, men de viser i hovedsak de forventede fortegn på koeffisientene og er i så måte med på å bekrefte modellens relevans. Vi ser at kvinnelige sosialhjelpsmottake- re har større jobbsannsynlighet enn menn, og sammen med de tidligere omtalte resultatene i Fevang m.fl (2004), tyder dette på at kjønneffekten er en annen for sosialhjelpsmottakere enn for andre grupper. Vi må huske at vi her kontrol- lerer for arbeidserfaring gjennom variablene for pensjonspoeng. Alder påvirker som forventet jobbsannsynligheten negativt. Antall personer i familien må ses i forhold til de øvrige sivilstandsvariablene som til en viss grad også kontrollerer for om man har barn eller ikke. Foreldre har tydelig større incentiver til å skaffe seg arbeid, men også gifte uten barn har større jobbsannsynlighet enn referanse- gruppen, som her er enslige og samboere uten barn. At man er gift, kan tyde på en høyere grad av sosial stabilitet, og indikerer også at man har et forsørgeran- svar. Det er ikke unaturlig at dette gir større sannsynlighet for å skaffe seg ar- beid.

I motsetning til hva vi forventet, viser resultatene for ikke-vestlige inn- vandrere at disse har en klart større jobbsannsynlighet enn personer med norsk og øvrig vestlig bakgrunn. Dette er sannsynligvis knyttet til at utvalget vi stude- rer er mottakere av sosialhjelp og ikke den generelle arbeidsstyrken. Ikke- vestlige innvandrere har en betydelig større sannsynlighet for å være mottakere av sosialhjelp i utgangspunktet. Tabell 8-2 viser at nær 23 % av utvalget i ana- lysen er ikke-vestlige innvandrere. Den lave terskelen for å bli sosialhjelpsmot- taker kan bety at denne gruppen av mottakere er mer heterogen, og at det finnes en større andel ressurssterke personer blant dem enn blant de øvrige sosial- hjelpsmottakerne. Innvandrere vil også kunne ha yrkeserfaring som ikke fanges opp av pensjonspoengene.

Begge variablene for pensjonspoeng viser som forventet, positiv effekt for jobbsannsynligheten. Mindre forventet er det at ektefelles yrkesinntekt i så stor grad påvirker jobbsannsynligheten positivt, mens overføringene ikke har noen effekt. Dersom det eksisterer en inntektseffekt, er denne altså ikke synlig her, siden den skulle tilsi at høy inntekt hos ektefelle skulle gi lavere incentiver til å arbeide selv. Vi har testet en modell hvor ektefelles inntekt i år t er byttet ut med tilsvarende i t-1. Resultatet er fortsatt positive estimater, men med betyde-

lig lavere χ^2 -verdi. Høy husholdningsinntekt er jo med på å redusere grunnlaget for å motta sosialhjelp, og dette kan bidra til økt sannsynlighet for overgang fra sosialhjelp, hvorav jobb er en mulighet. Vi har i så fall et simultanitetsproblem, og dette kan være noe av forklaringen til den sterke positive effekten. Det er likevel viktig å inkludere variabelen i modellen og dermed kontrollere for denne effekten.

Trendvariabelen måler eventuelle endringer over tid som ikke forklares av de øvrige variablene, og vi ser at denne fanger opp den samme utviklingen som vi så i Tabell 8-1. Dette tyder på at det har vært en utvikling over tid mot lavere sannsynlighet for overgang fra sosialhjelp til arbeid, som ikke forklares av de øvrige variablene i analysen. Dette er trolig sammenheng med at populasjonen, altså antallet sosialhjelpsmottakere, også har blitt mindre, som følge av eksogene konjunkturer. Når antallet reduseres, vil det trolig være en naturlig selvsortering ved at de med høyest jobbsannsynlighet forsvinner først, og at det er de med lavest jobbsannsynlighet som blir igjen. Andelen sosialhjelpsmottakere som får jobb, vil i så fall bli lavere. Dersom modellen ikke kontrollerer for alle sider ved jobbsannsynligheten til utvalget, vil vi få et resultat som det vi her ser for trendvariabelen.

8.2.2 *Bruk av vilkår og effekten på overgang til jobb*

Vilkårsettingens betydning for jobbsannsynligheten er ikke studert i Norge. Men vi har erfaringer fra USA, bl.a. forsøk i Wisconsin, som tyder på at bruk av vilkår har positiv effekt på tilbøyeligheten til å få jobb. Samspillet mellom arbeidsmarked og trygdeordninger i USA er nokså ulikt det vi finner i Norge. Resultater fra forsøk som er gjennomført i USA kan derfor ikke utkritisk overføres til norske forhold.

Som nevnt i innledningen til kapitlet, har vi ikke data for bruk av vilkår som dekker flere årganger. Kombinert med at en del kommuner heller ikke har svart på undersøkelsen, blir antallet observasjoner for disse dataene betydelig mindre enn de vi har i analysene i avsnitt 8.2.1, og vi velger derfor å gjøre disse analysene separat her. Lavere antall observasjoner gir mindre forhåpninger om å identifisere eventuelle effekter. At det er data fra en spørreundersøkelse som er foretatt ca to år etter siste årgang for overgang til jobb, kan også bidra til å redusere forklaringskraften i dataene. Vi forutsetter da at bruken av vilkår i 2005 tilsvarer bruken av vilkår i 2003. Men bruk av vilkår kan være en viktig faktor bak overgang til jobb, så analysene bør av den grunn gjennomføres.

Dataene om bruk av vilkår er hentet fra spørreundersøkelsen blant sosiallederne, som har gradert bruken av hvert vilkår på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr at vilkåret svært sjeldent blir brukt, og 5 betyr svært ofte brukt. Tabell 8-4

viser at vilkårene om registrering hos Aetat og vilkår knyttet til dokumentasjon til en viss grad brukes av alle kommunene, og at de fleste bruker disse vilkårene i stor grad. Arbeid for sosialhjelp benyttes i liten grad. Omtrent halvparten av kommunene skiller mellom korttids- og langtidssatser, mens to tredjedeler av kommunene opererer med motivasjonsstønad.

Tabell 8-4. Summarisk statistikk, vilkår

<i>Variabel</i>	<i>N</i>	<i>Snitt</i>	<i>Std. avvik</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
Snitt vilkår	223	3,10	0,50	1,57	5
Registrering hos Aetat	223	4,65	0,55	2	5
Kvalifiserings- og kompetansehevende tiltak	223	3,79	0,95	1	5
Arbeid for sosialhjelp	223	2,10	1,17	1	5
Bytte til rimeligere bolig	223	2,43	0,85	1	5
Møte til veiledningssamtaler	223	3,44	0,95	1	5
Vurdering av yrkesveileder	223	2,55	0,88	1	5
Vilkår knyttet til disponering av stønaden	223	2,81	0,97	1	5
Vilkår knyttet til dokumentasjon	223	4,50	0,63	3	5
Utredning av helsevesen	223	2,91	0,97	1	5
Bruk av korttidssatser	223	0,49	0,50	0	1
Opererer med motivasjonsstønad	223	0,67	0,47	0	1

Bruk av differensierte satser og motivasjonsstønad er nærmere beskrevet i kapittel 4. Ved siden av å være rent praktisk begrunnet ved at personer som ikke er avhengige av sosialhjelp over lengre tid, heller ikke har behov for like høye satser, brukes lave satser særlig overfor unge klienter for å redusere attraktiviteten ved sosialhjelp. Lavere satser kan også benyttes overfor personer som ikke oppfyller vilkår. De to sistnevnte begrunnelsene for bruk av lave satser kan være med på å øke jobbsannsynligheten ved at personer presses ut av sosialhjelpssituasjonen.

Motivasjonsstønad er direkte knyttet til at klientene skal skaffe seg jobb ved å være aktive i forhold til å delta på tiltak etc. Vi vil derfor i utgangspunktet anta at både differensierte satser og motivasjonsstønaden påvirker jobbsannsynligheten blant sosialhjelpsmottakerne positivt.

Av vilkårene analyserer vi virkningen av kvalifiserings- og kompetansehevende tiltak, arbeid for sosialhjelp og et gjennomsnitt av svarverdiene for vilkår knyttet til registrering hos Aetat og vilkår knyttet til dokumentasjon. De

to førstnevnte må regnes som de tyngste vilkårene, og er dessuten motivert ut i fra at personer skal kunne skaffe seg arbeid. Registrering hos Aetat og krav om dokumentasjon er de vanligste vilkårene, så disse inkluderes også. Vi har mindre forventninger til hvorvidt vi vil finne tydelige effekter av disse vilkårene, men siden vi måler graden i bruk av disse vilkårene, kan det tenkes at desto større vekt sosialtjenesten legger på disse vilkårene, desto større jobbpress opplever klienten. Innledende analyser av modeller med alle vilkårene viser at vilkårene generelt ikke har noen effekt på jobbsannsynligheten.

Tabell 8-5 viser resultater av analysene. Alle variablene fra modellene i Tabell 8-3 er også med i modellene her, men vi rapporterer kun resultatene for utmålt beløp og de ulike variablene for vilkårsbruk. Modell 1 i Tabell 8-5 tilsvarende modell 1 i Tabell 8-3, men med det reduserte utvalget som benyttes i vilkårsanalysene. Dette er for å se om parameterestimatet for utmålt beløp endrer seg i særlig grad når vi inkluderer vilkårsvariablene. I modell 2 inkluderer vi alle variablene for bruk av korttidssatser og motivasjonsstønad. Disse beholdes videre når vi tester variabelen for kvalifiserings- og kompetansehevede tiltak i modell 3. Modell 4 tester Arbeid for sosialhjelp, mens modell 5 tester gjennomsnittet av vilkår om registrering hos Aetat og vilkår om dokumentasjon. Modell 6 tester alle variablene samtidig.

Et positivt parameterestimat for en vilkårsvariabel vil i disse analysene bety at denne variabelen bidrar til høyere sannsynlighet for overgang til jobb.

Tabell 8-5 Analyseresultater, bruken av vilkår og effekten på jobbsannsynlighet

<i>Variabel</i>	<i>Modell 1</i>	<i>Modell 2</i>	<i>Modell 3</i>	<i>Modell 4</i>	<i>Modell 5</i>	<i>Modell 6</i>
Utmålt beløp	-0,0782 (1,78)	-0,0415 (0,47)	-0,0409 (0,46)	-0,0412 (0,46)	-0,0424 (0,49)	-0,0410 (0,45)
Kvalifiserings- og kompetansehevede tiltak			-0,0227 (0,25)			-0,003 (0,003)
Arbeid for sosialhjelp				0,0030 (0,01)		0,0119 (1,32)
Aetat / dokumentasjon)					-0,1177 (1,54)	-0,1203 (1,32)
Bruk av korttidssatser		-0,1588* (3,37)	-0,1582* (3,35)	-0,1583* (3,33)	-0,1734** (3,96)	-0,1717* (3,83)
Motivasjonsstønad		0,1335 (2,01)	0,1255 (1,73)	0,1338 (2,02)	0,1183 (1,56)	0,1182 (1,53)
<i>Obs</i>	33795	33795	33795	33795	33795	33795
<i>-2 Log L</i>	6928	6922	6922	6922	6921	6921

Tall i parentes er Kji-kvadrat-verdien.

= signifikant på 10 % nivå, ** = signifikant på 5 % nivå, *** = signifikant på 1 % nivå

Vi ser, som vi antydte ovenfor, at det ikke er mange tydelige effekter å finne i disse analysene. Utmålt beløp er ikke lenger signifikant. Dette er ikke overraskende siden antall frihetsgrader er betydelig redusert. Koeffisienten er også noe lavere i tallverdi enn i Tabell 8-3, men trolig ikke mer enn man kan forvente av årlig variasjon. Den variabelen som kommer ut av analysen med signifikant resultat, har i tillegg motsatt fortegn i forhold til hva vi på forhånd hadde forventet. At bruk av korttidssatser reduserer sannsynligheten for at sosialmottakere får seg jobb, er et tvilsomt resultat, og henger sannsynligvis sammen med hvordan utvalget som benyttes i analysene er sensurert. Bruk av korttidssatser er et virkemiddel som særlig skal benyttes overfor de som har ressurser til å klare seg uten sosialhjelp på lengre sikt, spesielt unge personer. Siden utvalget som analyseres her, er personer som har mottatt sosialhjelp i minst 6 måneder, vil denne gruppen av mottakere ikke være med i analysen. Hvis de mest ressurssterke mottakerne presses ut av sosialhjelp allerede etter kort tid i kommuner som benytter seg av korttidssatser, men ikke i andre kommuner, vil langtidsmottakerne i kommuner som benytter korttidssatser, i gjennomsnitt ha dårligere muligheter på jobbmarkedet enn langtidsmottakerne i andre kommuner. Dette vil i så fall forklare hvorfor vi ser lavere sannsynlighet for overgang til arbeid i kommuner med bruk av korttidssatser. En analyse hvor kriteriet for å være med i utvalget er endret fra minst 6 måneder med sosialhjelp i år t til minst 1 måned bekrefter inntrykket siden effekten da forsvinner og parameterestimatet blir tilnærmet null. Av de øvrige resultatene er det antydning til at motivasjonsstøtten virker positivt på jobbsannsynligheten, men resultatet er ikke signifikant på 10 % nivå i noen av modellene. Forbeholdet om at resultatet gjelder langtidsmottakere, må også gjelde både for motivasjonsstøtten og vilkårsvariablene.

8.3 Påvirker forskjeller i sosialhjelpssatser og bruk av vilkår sosialhjelpsmottakeres flyttebeslutning?

I den økonomiske migrasjonslitteraturen har etter hvert betingede sannsynlighetsmodeller etablert seg som "state of the art". Disse bygger på McFaddens modeller, jf. McFadden (1978, 1981). Kort sagt innebærer denne tilnærmingen at en modellerer den simultane beslutningen om å flytte til kommune k på tidspunkt t , gitt at man bodde i kommune j fram til tidspunkt $t-1$. Et slikt opplegg krever i vår sammenheng mye informasjon om de interkommunale flyttemønstre. Det vil både være krevende å løse dette behovet for informasjon, og det vil være krevende å modellere dette med de potensielt $(k - 1)^2$ flyttealternativene. I Norge vil det innebære rundt 180 000 ulike flyttealternativer mellom norske kommuner. Vi velger å begrense oss til å analysere sannsynligheten for å

flytte fra en kommune, og ser da kun på egenskaper ved kommunen man flytter fra.

Analysen i dette avsnittet vil dermed ha mange likhetstrekk med analysen av overgang til jobb. Vi estimerer en sannsynlighetsmodell for individdata som har som formål å identifisere årsaker til beslutningen om å flytte fra en kommune – spesielt hvorvidt satser og bruk av vilkår påvirker denne beslutningen. Vi får en modell som i formel 8-1, men hvor sannsynligheten for overgang til jobb er byttet ut med sannsynligheten for å flytte.

$$\Pr(M = 1) = F(\boldsymbol{\gamma}'\mathbf{R}) = \frac{e^{\boldsymbol{\gamma}'\mathbf{R}}}{1 + e^{\boldsymbol{\gamma}'\mathbf{R}}} = \Lambda(\boldsymbol{\gamma}'\mathbf{R}) \quad \text{og}$$
$$\Pr(M = 0) = \frac{1}{1 + e^{\boldsymbol{\gamma}'\mathbf{R}}} \quad \text{Formel 8-3}$$

Her er M lik 1 dersom en sosialhjelpsmottaker velger å flytte fra en kommune og $M = 0$ dersom man velger å bli boende. Som i jobbanalysen vil vektoren \mathbf{R} til dels bestå av individspesifikk informasjon som alder, kjønn, osv., og dels av informasjon om kommunespesifikke forhold – herunder informasjon om sosialhjelpssats og bruk av vilkår. Vi ønsker således spesielt å teste hvorvidt beslutningen om å flytte fra en kommune kan forklares ved nivået på sosialhjelpsutbetalingene og hvorvidt det brukes vilkår eller ikke i forbindelse med utbetaling av sosialhjelp i kommunen.

Til forskjell fra analysene av overgang til jobb, tester vi her også om de kommunale normsatsene har noen innvirkning på flyttebeslutningen. Vi vet ikke i hvilken grad sosialhjelpsmottakerne har informasjon om nivået i andre kommuner, og heller ikke om denne informasjonen i så fall er basert på de kommunale normsatsene eller nivået på de faktiske utbetalingene. Vi vil derfor inkludere begge disse målene på kommunalt sosialhjelpsnivå som uavhengige variabler.

8.3.1 Data og resultater

Utvalget for denne analysen er avgrenset til personer som mottok sosialhjelp i minst 6 måneder i hvert av årene t og $t+1$. Den avhengige variabelen er en variabel som viser om personen flytter til en annen kommune i løpet av år t eller ikke. Hovedinteressen er knyttet til om størrelsen på sosialhjelpsutbetalingene og bruken av vilkår påvirker sannsynligheten for at man flytter. Samtidig kontrollerer vi for andre individ- og kommunespesifikke kjennetegn. Vi har slått sammen årgangene fra 1997 til 2003 hvor året tilsvarer år t i beskrivelsen oven-

for, og på den måten får vi et relativt stort antall observasjoner.¹⁵ Alle uavhengige variabler er hentet fra år t. Det er i hovedsak variabler på kommunenivå, størrelsen på utbetalingene og de kommunale normsatsene vi er ute etter å teste effekten av i disse analysene, men vi kontrollerer også for en del individspesifikke kjennetegn som kjønn, alder, familiestørrelse og innvandrerbakgrunn. Tabell 8-6 viser utvalget og andelen som har flyttet, fordelt på år. Vi ser at populasjonen har blitt klart mindre fra 1994 til 2003, og det meste av nedgangen skjedde fra 1996 til 1998. Andelen som flytter, har holdt seg ganske stabil.

Tabell 8-6. Flytting blant sosialhjelpsmottakerne i utvalget.

<i>År</i>	<i>Utvalg</i>	<i>Flyttet</i>	<i>Ikke flyttet</i>	<i>Prosent flyttet</i>
1994	32412	3924	28488	12.11 %
1995	33641	3882	29759	11.54 %
1996	32241	3265	28976	10.13 %
1997	27925	2837	25088	10.16 %
1998	24475	2606	21869	10.65 %
1999	23406	2692	20714	11.50 %
2000	23292	2661	20631	11.42 %
2001	24152	2770	21382	11.47 %
2002	24092	2689	21403	11.16 %
2003	22873	2615	20258	11.43 %
<i>Sum</i>	<i>268509</i>	<i>29941</i>	<i>238568</i>	<i>11.15 %</i>

Variabelen *Flyttet* har verdien 1 for de som flytter og verdien 0 for de som ikke flytter. Tabellen viser at 11,2 % av materialet skifter bostedskommune i løpet av et år. Tabell 8-7 viser også de uavhengige variablene som inngår i analysene. *Utmålt beløp* er predikerte utbetalinger slik disse er beregnet i kapittel 7. *Norm* er de kommunale normsatsene, som er hentet fra SSB sin offisielle statistikk.¹⁶ Det er disse to variablene som er de sentrale i denne analysen.

¹⁵ Analyser er også gjennomført på enkeltårganger, og resultatene er rimelig stabile over tid.

¹⁶ "Hjulet", statistikkområdet for helse, sosiale forhold og kriminalitet.

Tabell 8-7. Summarisk statistikk over variabler benyttet i analysene av flytting

<i>Variabel</i>	<i>N</i>	<i>Snitt</i>	<i>Std. avvik</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
Flyttet	268509	0,112	0,315	0	1
Utmålt beløp (1000 kr)	3572	6,055	1,198	0,103	17,438
Norm (1000 kr)	3572	4,341	0,604	2,195	8,069
Kvinne	268509	0,372	0,483	0	1
Alder	268509	36,299	13,173	18	105
Antall personer i familien	268509	2,020	1,516	1	16
Vestlig innvandrere	268509	0,047	0,213	0	1
Ikke-vestlig innvandrere	268509	0,324	0,468	0	1
Innbyggertall (10000 innb)	3572	1,193	3,178	0,078	51,740
Arbeidsledighet	3572	0,026	0,012	0,004	0,119
Utflytting pr innb	3572	0,044	0,013	0,014	0,143
Trend	268509	4,112	2,905	0	9

Som i analysen av jobbsannsynlighet inkluderer vi kjønn, alder, familiestørrelse og innvandringsbakgrunn. SSBs statistikk over innenlandsk flytting i 2005 viser at for personer over 20 år faller flytthyppheten klart med alderen. Kvinner mellom 20 og 29 år flytter i større grad enn menn, mens blant personer over 30 år er tendensen motsatt. For alle aldersgrupper totalt er kjønnsfordelingen svært jevn. Ellers vil vi forvente at flyttesannsynligheten avtar med antall personer i husholdningen, siden ulempene ved å flytte vil være større jo flere som må tilpasse seg samtidig. Innvandrere har færre bindinger til de ulike lokalområdene i Norge, og vi antar derfor at disse også vil ha høyere sannsynlighet for å skifte bostedskommune enn personer med norsk bakgrunn. Vi inkluderer også arbeidsledigheten i kommunene siden dette må forventes å påvirke flytting, i hvert fall blant personer som flytter for å skaffe seg arbeid. Det er mindre sikkert hvordan dette vil påvirke flytting blant sosialhjelpsmottakere. Dersom hypotesen om at personer flytter til kommuner med høyere sosialhjelp stemmer, kan arbeidsmarkedet være irrelevant for denne gruppen. Dersom presset for å ta en uønsket jobb er større i kommuner med gode jobbmuligheter, kan det til og med være at denne gruppen ønsker å unngå slike kommuner.

I tillegg til de variablene som var med i analysen av jobbsannsynlighet, har vi med informasjon om innbyggertall og utflytting pr innbygger. Innbyggertallet vil korrigere for eventuelle forskjeller mellom små og store kommuner når det gjelder å tiltrekke / frastøte seg sosialhjelpsmottakere. Utflytting pr innbygger vil kontrollere for generelle flyttestrømmer i befolkningen. Vi må anta at det er en del uobserverbare kjennetegn ved flyttemønsteret mellom norske kommuner som er felles for sosialhjelpsmottakere og den øvrige befolkningen. I så fall

vil denne variabelen påvirke flyttesannsynligheten positivt. Variabelen er fratrukket antall sosialhjelpsmottakere som flytter, basert på summering av flytte-registreringer av sosialhjelpsmottakere i vårt eget datasett. Til slutt har vi med en trendvariabel som fanger opp eventuelle uforklarte endringer i flyttesannsynligheten over tid.

Som beskrevet over vil vi både analysere effekten av våre egne beregnede kommunespesifikke nivåer for utmålt stønad og de politisk fastsatte kommunale normsatsene på tilbøyeligheten til å flytte. Vi antar at det utmålte stønadsnivået er det som er avgjørende for en persons flyttebeslutning, og forventer således at sannsynligheten for å flytte er mindre jo høyere det gjennomsnittlige utmålte beløpet i kommunen er.

Hva så med de kommunale normene? Vi kjenner fra litteraturen, jf. Dahlberg og Edmark (2004) og Fiva (2006), at vi kan ha et simultanitetsproblem i form av omvendt kausalitet i forbindelse med bruk av politisk fastsatte normer i analyser av flytting blant sosialhjelpsmottakere. Politikere i kommuner som opplever stor netto innflytting av sosialhjelpsmottakere vil forsøke å motvirke denne strømmen ved å benytte lavere satser. Vi vil derfor kunne ha at kommuner med høy netto innflytting av sosialhjelpsmottakere, og dermed lav netto utflytting, gjennomgående har lavere satser enn kommuner med lav netto innflytting av sosialhjelpsmottakere, og dermed høy netto utflytting. I vår analytiske setting vil dette fenomenet kunne innebære at høyere satser – alt annet like – gir høyere sannsynlighet for å flytte. Men dette er en kommunespesifikk effekt. Studerer vi normsatsens effekt på flyttebeslutningen bare på bakgrunn av variasjonen innen kommuner (kontrollerer for kommunespesifikke effekter), vil endringer i normsatser være et signal til stønadsmottakere innen en kommune om at de kan forvente endringer i sosialhjelpsutbetalingene. I så fall forventer vi at høyere normsatser har negativ effekt på sannsynligheten for å flytte. Modellene 1-4 i Tabell 8-8 er utformet slik at de skal kunne teste disse ulike hypotesene.

I Modell 1 og 2 i Tabell 8-8 inngår utmålt stønad og norm hver for seg. I modellene 3 og 4 inngår begge samtidig for å undersøke om effekten av den ene påvirker effekten av den andre. I Modell 4 inkluderer vi binærvariabler for alle kommunene og kontrollerer dermed for uobserverte kommunespesifikke effekter.

Tabell 8-8. Analyseresultater. Hvilke faktorer påvirker sannsynligheten for å flytte?

	<i>Modell 1</i>	<i>Modell 2</i>	<i>Modell 3</i>	<i>Modell 4</i>
	Med binær- variabler for hver kommune			
Utmålt stønadsnivå	-0,1455*** (276,72)		-0,1452*** (276,63)	-0,0042 (0,14)
Norm		0,0821*** (34,86)	0,0816*** (34,83)	-0,0523** (5,38)
Kvinne	0,0407*** (9,65)	0,0396*** (9,18)	0,0407*** (9,68)	0,0457*** (11,84)
Alder	-0,0435*** (5059,88)	-0,0437*** (5091,63)	-0,0436*** (5062,33)	-0,0437*** (4939,80)
Antall personer i familien	-0,1352*** (822,40)	-0,1336*** (804,99)	-0,1356*** (826,34)	-0,1474*** (930,67)
Vestlig innvandrere	0,0987*** (11,55)	0,0931*** (10,30)	0,0994*** (11,72)	0,1110*** (14,23)
Ikke-vestlig innvandrere	0,1986*** (179,04)	0,1963*** (175,16)	0,1980*** (177,92)	0,1878*** (149,29)
Innbyggertall	-0,0227*** (1501,38)	-0,0279*** (3179,36)	-0,0228*** (1520,96)	-0,1249*** (44,32)
Arbeidsledighet	-5,7247*** (64,82)	-4,0765*** (33,36)	-5,45*** (58,99)	1,5840 (2,33)
Årlig utflytting pr innbygger	20,7442*** (1487,77)	18,1099*** (1194,14)	20,3448*** (1411,51)	29,28*** (350,59)
Trend	0,0064** (5,65)	-0,0130*** (28,94)	0,0071*** (6,89)	-0,0041 (1,53)
<i>Obs</i>	268509	268509	268509	268509
<i>-2 Log L</i>	173285	173532	173250	170414

Tall i parentes er Kji-kvadrat-verdien.

* = signifikant på 10 % nivå, ** = signifikant på 5 % nivå, *** = signifikant på 1 % nivå

Vi ser av modell 1 og 2 at estimatene for *utmålt beløp* og *norm* har ulikt fortegn og at de slik sett er som forventet. Personer som bor i kommuner med et gjennomsnittlige høyt utmålt stønadsbeløp er mindre tilbøyelige til å flytte enn personer i kommuner med lavt utmålt stønadsbeløp – alt annet like. Vi ser videre at koeffisienten til normsatsen er signifikant positiv. Det indikerer at det eksisterer en slik mekanisme som vi diskuterte ovenfor – nemlig at man finner lavere satser i kommuner med lav netto utflytting. Partielt sett bidrar denne omvendte kausaliteten til at personer i kommuner lave satser er mindre tilbøyelige til å flytte enn personer i kommuner med høye satser – alt annet like. Modell 3 tyder klart på at dette er robuste resultater som ikke påvirkes av om den ene eller and-

re av de to variablene inkluderes eller ikke i beregningene. Dette til tross for slektskapet mellom de to.

Til slutt ser vi av modell 4 at vi som forventet får lavere sannsynlighet for å flytte når normsatsene innen en kommune øker. Det betyr også at signaler fra politikerne om lavere satser partielt sett bidrar til økt sannsynlighet for utflytting.

Blant de øvrige resultatene ser vi at mange effekter er som vi forventet innledningsvis. Eldre flytter i mindre grad enn unge, store familier har mindre sannsynlighet for å flytte, og innvandrere flytter mer enn personer med norsk bakgrunn. Vi ser også at kvinner er mer mobile enn menn. Når det gjelder kommunenivåvariablene, ser vi at det er større sannsynlighet blant sosialhjelpsmottakere for å bli boende i store kommuner, kontrollert for utbetalingene. Det er også større sannsynlighet for å bli boende dersom arbeidsledigheten er høy. Som nevnt i opptakten til denne analysen, er dette et mulig utfall av at vi ikke studerer befolkningen generelt, men personer som er langtidsmottakere av sosialhjelp. Dersom deres motivasjon for å flytte er å skaffe seg bedre sosialhjelpsbetingelser, kan det også innebære at de unngår kommuner med lav ledighet hvor det er større sannsynlighet for å bli presset til å ta en jobb man ikke ønsker. Det kan også være et innslag av skjevfordeling i materialet som følge av at vi begrenser utvalget til personer som mottar sosialhjelp i både t og $t+1$. Dersom personer som flytter fra kommuner med høy ledighet i gjennomsnitt øker sin jobbsannsynlighet mer enn de som flytter fra lav ledighet, vil det også være slik at de som flytter fra høy ledighet har mindre sannsynlighet for å motta sosialhjelp i år $t+1$ og dermed bli inkludert i vårt utvalg.¹⁷

Variabelen som viser utflyttingen blant den øvrige befolkningen er signifikant positiv. Dette viser, som vi nevnte innledningsvis, at flyttingen blant sosialhjelpsmottakere har en del felles trekk med flytting blant andre grupper, som ikke forklares med de øvrige variablene vi har inkludert. Trendvariabelens parameterestimater varierer veldig mellom modellene, og det er tydelig at det er forskjell i utviklingen over tid mellom *Utmålt beløp* og *norm*. Øvrige analyser vi har gjort viser imidlertid at det ikke skjer store endringer i resultatene om man utelater trendvariabelen.

¹⁷ Vi har testet samme flyttemodell på utvalget som inngår i analysen av overgang til jobb, det vil si at vi har testet om disse har flyttet eller ikke. Som forventet, var da sammenhengen mellom høy ledighet og utflytting positiv. Resultatet var riktignok ikke signifikant forskjellig fra 0, men likevel signifikant forskjellig fra resultatet for de som flytter til sosialhjelp. I samme analyse hadde heller ikke sosialhjelpsutbetalingene noen effekt på flyttingen.

8.3.2 *Bruk av vilkår og effekten på flytting*

Omfattende bruk av vilkår for sosialhjelp kan være en faktor som bidrar til at sosialhjelpsmottakere skifter bostedskommune. Dersom man kan motta det samme beløpet i en annen kommune, uten å måtte oppfylle strenge vilkår, og man samtidig regner med å være sosialhjelpsmottaker over en lengre periode, kan det være en god grunn til å flytte. Bruk av vilkår burde dermed ha vært en del av analysene over, men som tidligere beskrevet, ville dette gå sterkt ut over antall observasjoner vi har til rådighet, og vi gjør derfor disse analysene separat her. Vi vil fortsatt holde et øye med parameterestimaterne til variablene *utmålt beløp* og *norm*. Om disse påvirkes betydelig av at vilkårsvariablene inkluderes i modellen, må vi vurdere gyldigheten av resultatene ovenfor på nytt. Mangelen på funn i analysene av bruk av vilkår og jobbsannsynlighet gjør imidlertid at vi kun har forsiktige håp om å finne stort av interesse i disse analysene.

Vi benytter samme fremgangsmåte som i analysene av vilkår og jobbsannsynlighet, og vi har i utgangspunktet lignende hypoteser i forkant av analysene. I motsetning til analysene av jobbsannsynlighet vil det her ikke være noe problem at det er langtidsmottakere vi analyserer, siden vi må anta at det er disse som i størst grad har grunn til å inkludere sosialtjenestens praksis i flyttebeslutningen. Det betyr at vi i utgangspunktet venter at de tunge vilkårene bidrar til at mottakerne i større grad flytter. Det samme gjelder bruk av korttids-satser, mens vi forventer at motivasjonsstønad bidrar til at mottakerne i større grad blir boende. De lettere vilkårene har vi mindre forventninger til, men siden dette er vilkår som de fleste kommunene har, kan de si noe om hvordan svarene har blitt gradert forskjellig i de ulike kommunene. Det er mindre sannsynlig at disse vilkårene i seg selv skal ha stor betydning for om man flytter eller ikke.

Siden vi ikke har flere årganger, kan vi ikke benytte fremgangsmåten bak modell 4 i Tabell 8-8. Vi tar derfor utgangspunkt i modell 3, men utelater trendvariabelen, som heller ikke har noen funksjon her. Dette tilsvarer modell 1 i Tabell 8-9. De øvrige variablene fra modell 3 er inkludert i analysen, men vi rapporterer her kun resultatene for *utmålt beløp*, *norm* og variablene for bruk av vilkår. Parameterne for de øvrige variablene påvirkes i svært liten grad av vilkårsvariablene.

I modell 2 inkluderer vi variablene for bruk av korttids-satser og motivasjonsstønad. Disse beholdes videre når vi inkluderer variabelen for kvalifiserings- og kompetansehevede tiltak i modell 3. Modell 4 tester effekten på flytting av Arbeid for sosialhjelp, mens modell 5 inneholder en variabel med gjennomsnittet av svarverdiene for vilkår om registrering hos Aetat og vilkår om dokumentasjon. Modell 6 tester effekten av alle variablene samtidig.

Modell 1 tilsvarende altså modell 3 i Tabell 8-8, men er kun basert på datamaterialet fra 2003 og har dermed langt færre observasjoner. Parameterestimatene til både utmålt beløp og de kommunale normsatsene er noe høyere enn i Tabell 8-8, men på grunn av færre observasjoner er resultatene mindre sikre. Modellene 2 til 6 viser at resultatene for variabelen *utmålt beløp* holder seg svært stabilt og påvirkes lite av vilkårsvariablene. Parameteren til de kommunale normsatsene varierer noe mer, og vi ser at den i flere av modellene ikke er signifikant på 10 % nivå. Det ser dermed ut til at om informasjon om vilkårsbruk skulle ha noen effekt i analysene i avsnitt 8.3.1, ville det i hovedsak ha vært å svekke resultatet knyttet til parameteren til variabelen *Norm* i modellene 2 og 3. Hvordan resultatet i modell 4 i Tabell 8-8 ville ha blitt påvirket, kan vi ikke si noe om.

Tabell 8-9. Analyseresultater, vilkårsbrukens innvirkning på sosialhjelpsmottakeres flytting ut av kommunen

Variabel	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6
Utmålt beløp	-0,1878*** (24,93)	-0,2000*** (27,73)	-0,1937*** (25,68)	-0,1894*** (23,84)	-0,2082*** (29,81)	-0,1992*** (25,77)
Norm	0,1855** (5,22)	0,1184 (1,99)	0,1583* (3,38)	0,1208 (2,07)	0,1099 (1,73)	0,1241 (2,03)
Kval. og komp. tiltak			0,0601* (3,64)			0,0179 (0,25)
Arbeid for sosialhjelp				0,0329 (1,74)		0,0184 (0,50)
Aetat /dokumentasjon					0,1825*** (8,64)	0,1596** (5,35)
Bruk av korttidssatser		0,0816 (2,19)	0,818 (2,20)	0,0862 (2,43)	0,1065* (3,64)	0,1058* (3,56)
Motivasjonsstønad		-0,1753*** (9,33)	-0,1553*** (7,08)	-0,1756*** (9,35)	-0,1681*** (8,57)	-0,1636*** (7,84)
<i>Obs</i>	18785	18785	18785	18785	18785	18785
<i>-2 Log L</i>	11470	11457	11454	11456	11449	11448

Tall i parentes er Kji-kvadrat-verdien.

* = signifikant på 10 % nivå, ** = signifikant på 5 % nivå, *** = signifikant på 1 % nivå

Bruk av korttidssatser og motivasjonsstønad gir de forventede effektene og er ganske stabile, selv om det bare er i modell 5 og 6 at korttidssatsene har signifikant koeffisient på 10 % nivå. Det ser dermed ut til at disse vilkårene fungerer som "pisk og gulrot" overfor sosialhjelpsmottakerne.

Av de to variablene vi på forhånd hadde knyttet størst forventninger til, ser vi at det er vilkår om kvalifiserings- og kompetansehevende tiltak som har en signifikant koeffisient. Men dette gjelder bare i modell 2. Når den settes sammen med de lette vilkårene i modell 6, mister den det meste av forklarende kraft.

ringskraften. Også koeffisienten til arbeid for sosialhjelp svekkes i forhold til modell 4. Vi mistenker at arbeid for sosialhjelp egentlig er den viktigste av disse to variablene, men at en del av kommunene som benytter arbeid for sosialhjelp, velger å klassifisere dette som tiltak for kvalifisering og kompetanseheving. Sistnevnte benevnelse har en klart mer positiv klang i manges ører enn arbeid for sosialhjelp, og det kan dermed sitte lengre inne å innrømme at man bruker arbeid for sosialhjelp som vilkår. Det kan også være at kommunene som i 2003 benyttet arbeid for sosialhjelp, faktisk har beveget seg bort fra dette og over til mer bruk av kompetansehevende tiltak i 2005 når spørreundersøkelsen ble gjennomført. Dette vil også ha den effekten at virkningen på flyttesannsynligheten av arbeid for sosialhjelp vises i koeffisienten til kvalifiserings- og kompetansehevende tiltak.

Mer overraskende er den sterke effekten av de lette vilkårene, registrering hos Aetat og krav om dokumentasjon. Vi antyder at denne variabelen kunne si noe om den generelle graderingen av svaralternativene, og hvis sosiallederne i kommuner som benytter de øvrige vilkårene ofte, har satt de lette standardvilkårene enda høyere for å angi at disse benyttes oftest, kan det være med på å gi et slikt resultat. Dette blir imidlertid spekulativt, og vi har ingen dekning for å si at det er slik, annet enn at vi ikke har noen annen forklaring på det resultat vi oppnår i analysene. Men resultatet bidrar til at vi også må sette spørsmålstegn ved resultatene i modellene 3 og 4.

8.4 Påvirker forskjeller i sosialhjelpssatser og bruk av vilkår omfanget av vinningskriminaliteten i kommunene?

De fleste personer som lever på sosialhjelp, vil oppleve at de økonomiske rammene er på grensen av hva de trenger for å dekke helt nødvendige behov. Der som satsene ligger nær denne grensen, kan de kommunale forskjellene på disse satsene være avgjørende for om man faktisk føler at man klarer seg, eller ikke. Siste utvei kan da være å skaffe seg ekstra inntekter ved å begå vinningskriminalitet. Det er denne sammenhengen vi vil se nærmere på i dette avsnittet. Hvis sosialhjelpsmottakere med lave utbetalinger presses over i kriminalitet, vil dette, alt annet likt, gi seg utslag i en negativ sammenheng mellom sosialhjelpsnivået og omfanget av vinningskriminalitet.

Edmark (2003) analyserer omfanget av vinningskriminalitet på fylkesnivå i Sverige. Hovedformålet med analysen er å se om omfanget av vinningskriminalitet påvirkes av arbeidsledighet. Resultatene bekrefter hypotesen om at høyere ledighetsnivå gir økt omfang av vinningskriminalitet. Samtidig indikerer resultatene at regioner med høyt antall sosialhjelpsmottakere også har høyere

omfang av enkelte former for vinningskriminalitet. Nivået på sosialhjelpen blir ikke analysert, og det er dette vi ønsker å forsøke her.

Dataene som lot seg oppdrive, er imidlertid ikke av den kvaliteten vi hadde håpet, og vi klarer derfor ikke å skille mellom vinningskriminalitet og andre lovbrudd. En av de viktigste variablene i analysene til Edmark mangler også, nemlig oppklaringsprosent, som i hennes analyser reduserer antall lovbrudd betydelig.

Tabell 8-10. Summarisk statistikk, analyse av kriminalitet

<i>Variabel</i>	<i>N</i>	<i>Snitt</i>	<i>Std. avvik</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
Lovbrudd pr 1000 innb	1728	65,63	29,40	8,89	219,22
Utmålt beløp	1728	6,35	1,12	2,82	16,84
Innbyggertall	1728	14,29	35,42	1,19	517,40
Arbeidsledighet (%)	1728	2,26	1,03	0,41	10,08
Antall sosialhjelpsmottakere	1728	150,73	526,67	3	9345
Andel bosatt i tettbygde strøk	1728	0,57	0,25	0	1,0
Trend	1728	3,67	1,97	1	7

Tabell 8-10 viser de variablene som inngår i analysene. Avhengig variabel er antall anmeldte lovbrudd på kommunenivå pr 1000 innbyggere. Statistikken for 2004 viser at rundt halvparten av anmeldelsene gjelder vinningskriminalitet, så selv om de tidligere årgangene ikke inneholder et slikt skille, vil tallene for totalt antall lovbrudd trolig gjenspeile omfanget av vinningskriminalitet. Anmeldelsesprosenten for vinningskriminalitet antar vi er høy, siden dette ofte blir forsikringssaker som krever anmeldelse. Utmålt beløp er samme mål på sosialhjelpsnivået som vi har benyttet tidligere. Videre benytter vi enkelte kommunevariabler som også ble benyttet av Edmark. Som nevnt, finner hun at høy arbeidsledighet gir høyere omfang av kriminalitet, og med et svakere resultat, at det samme gjelder antall sosialhjelpsmottakere. Hun finner i utgangspunktet at høy befolkningstetthet gir lavere kriminalitet, men konkluderer at dette henger sammen med uobserverte effekter i tverrsnittet. I våre analyser inkluderes også innbyggertallet for å kontrollere for forskjeller mellom store og små kommuner, men siden vi også har med en variabel for andelen som bor i tettbygde strøk, har vi ikke noen klar formening om hva effekten av denne variabelen vil være.

Tabell 8-11 viser resultatene av analysene. Vi rapporterer resultatene fra en modell med minste kvadraters metode, og en modell med Fixed effects som

kontrollerer for uobserverte kommunespesifikke effekter. Resultatene til Edmark viser også at det trolig er nødvendig å kontrollere for slike effekter.

Tabell 8-11. Analyseresultater, avhengig variabel er antall lovbrudd pr 1000 innbyggere i kommunen.

	Modell 1	Modell 2
	MKM	FE
Utmålt beløp	1,7497*** (3,18)	0,3545 (1,57)
Innbyggertall	0,2268** (2,52)	-0,6907** (-2,06)
Arbeidsledighet (%)	1,9111*** (3,30)	-3,2423*** (-8,39)
Antall sosialhjelpsmottakere	0,0019 (0,32)	-0,0063* (-1,71)
Andel bosatt i tettbygde strøk	43,9524*** (16,91)	7,5395 (1,36)
Trend	-0,6815** (-2,26)	
<i>Antall observasjoner</i>	1728	1728
<i>R² adj</i>	0,3519	0,9377

Tall i parentes er t-verdien.

* = signifikant på 10 % nivå, ** = signifikant på 5 % nivå, *** = signifikant på 1 % nivå

Vi ser at sosialhjelpens størrelse har motsatt fortegn i modell 1 i forhold til hva vi forventet innledningsvis. Dette kan skyldes at variabelen fanger opp uobserverte effekter og vi inkluderer derfor kommunedummyer i modell 2. Parameteren til *Utmålt beløp* svekkes en del og er ikke lenger signifikant på 10 % nivå. Fortegnet er imidlertid fortsatt det motsatte av hva vi forventet.

Fortegnet skifter imidlertid for flere av de øvrige variablene når vi går fra modell 1 til modell 2, men disse endringene er i liten grad som forventet. Arbeidsledigheten har forventet fortegn i modell 1, men blir faktisk sterkt signifikant negativ i modell 2. Samtidig får vi også motsatt effekt av antall sosialhjelpsmottakere i forhold til hva Edmark finner. Disse effektene har vi ikke noen forklaring på, og de illustrerer at analysene er lite stabile. Edmark understreker da også at oppklaringsprosenten, som vi mangler, er en viktig variabel i analysene, selv om den naturligvis også er utsatt for et simultanitetsproblem.

Innbyggertallets parameter, som vi i utgangspunktet ikke hadde noen antagelser om, skifter fortegn fra modell 1 til modell 2, noe som kan ha sam-

menheng med at også koeffisienten til andel bosatt i tettbygde strøk svekkes betydelig. Denne er sterkt signifikant i modell 1, med forventet fortegn, men er ikke signifikant på 10 % nivå i modell 2.

8.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi forsøkt å følge opp omtalen av satsnivåer, vilkår og andre virkemidler fra de tre foregående kapitlene, og si noe om de samfunnsmessige konsekvensene av slike virkemidler i sosialtjenesten. Rent konkret har dette bestått i å analysere hvordan satser og bruk av vilkår påvirker sannsynligheten for at sosialhjelpsmottakeren slutter å motta sosialhjelp i en kommune, enten ved å skaffe seg arbeid, eller å flytte til en annen kommune for å fortsette å motta sosialhjelp der. I tillegg har vi sett på virkningen av motivasjonsstønad og differensierte satser. Vi har analysert individdata for mottak av sosialhjelp, sysselsetting og andre individkjennetegn ved hjelp av sannsynlighetsmodeller. Den siste analysen i kapitlet ser på sammenhengen mellom sosialhjelpsutbetalinger og omfanget av kriminalitet.

Våre analyser viser at jo høyere sosialhjelpsutbetalingene er, desto lavere er sannsynlighet for overgang til jobb. Resultatet er det samme når vi ser på forskjeller mellom kommuner som når vi kun ser på endringer over tid innenfor hver enkelt kommune. Vi kontrollerer samtidig for arbeidsledigheten i kommunene, som også påvirker jobbsannsynligheten negativt, samt en rekke individspesifikke variabler.

Data for bruk av vilkår, korttidssatser og motivasjonsstønad er hentet fra spørreundersøkelsen. Disse er langt mindre omfattende enn de øvrige dataene, og potensialet for å finne klare sammenhenger er således langt dårligere enn i de analysene som kun bygger på registerdata. Vi finner da heller ingen klare effekter på jobbsannsynligheten av at sosialtjenesten tar i bruk vilkår. Vi har her testet både for bruk av arbeid for sosialhjelp, kvalifiserings- og kompetansehevende tiltak, vilkår om å registrere seg hos Aetat og vilkår knyttet til dokumentasjon.

Sosialtjenestens bruk av korttidssatser påvirker jobbsannsynligheten negativt. Dette resultatet er imidlertid preget av at utvalget for analysen kun er langtidsmottakere av sosialhjelp. I kommuner som benytter korttidssatser, er det trolig mindre sannsynlig at personer med gode jobbmuligheter blir langtidsmottakere av sosialhjelp enn i kommuner som ikke bruker dette virkemiddelet, og dermed blir utvalget skjevt for analysen av denne variabelen. For motivasjonsstønaden finner vi ingen tydelig effekt.

I analysen av sannsynligheten for å flytte ser vi både på effekten av beregnet faktisk utbetaling (utmålt stønad) og de kommunale normsatsene siden vi

ikke har noen sikker antagelse for om det er informasjon om de kommunale normene eller de faktiske utbetalingene som inngår i flyttebeslutningen. Vi finner at personer som bor i kommuner med et gjennomsnittlige høyt utmålt stønadsbeløp er mindre tilbøyelige til å flytte enn personer i kommuner med lavt utmålt stønadsbeløp – alt annet likt. Vi diskuterer videre om det eksisterer en mekanisme som impliserer omvendt kausalitet i forbindelse med den kommunale normsatsens effekt på flyttebeslutningen. Det vil i så fall innebære at vi finner lavere satser i kommuner med lav netto utflytting. Dette finner vi støtte for siden resultatene våre indikerer at personer i kommuner lave satser er mindre tilbøyelige til å flytte enn personer i kommuner med høye satser – alt annet likt. Dette kan tyde på at politikere i kommuner med høy innflytting bruker stønadsnormen til å forsøke å demme opp for innflyttingen ved bruke lavere satser. Når vi til slutt eliminerer betydningen av variasjon mellom kommuner fra beregningene, finner vi at det er lavere sannsynlighet for å flytte når normsatsene innen en kommune øker. Det betyr at signaler fra politikerne om lavere satser partielt sett bidrar til økt sannsynlighet for utflytting.

Analysene av bruk av vilkår viser at vilkår om registrering hos Aetat og vilkår knyttet til dokumentasjon, er med på å øke sannsynligheten for å flytte. Vi mistenker at disse variablene sier mer om den generelle bruken av vilkår, enn at disse vilkårene i seg selv bidrar til å presse mottakere over til en annen kommune. Vilkår om arbeid for sosialhjelp og kvalifiserings- og kompetansehevede tiltak finner vi ingen klare effekter av.

Analysen av sammenhengen mellom størrelsen på sosialhjelpsutbetalingene og omfanget av kriminalitet i kommunene, er preget av at vi har et svakt datagrunnlag. Selv om vi finner en del resultater som tilsynelatende er signifikante, er de svært avhengige av modellspesifikasjonen, og begge modellene som rapporteres inneholder resultater som ikke stemmer verken med resultatene av tidligere forskning eller med intuisjonen. Vi vil derfor ikke legge mye vekt på disse analysene, og kun konkludere at vi ikke finner bevis for noen sammenheng mellom sosialhjelpsnivået og omfanget av kriminalitet.

9 KONKLUSJON OG OPPSUMMERING

Hovedformålet med undersøkelsen har vært å styrke kunnskapsnivået vedrørende skjønnsutøvelse og ved tildeling og utmåling av økonomisk stønad på bakgrunn av bestemmelser i Lov om sosiale tjenester (Sosialtjenesteloven), samt bruk av vilkår ved tildeling av slik stønad.

Økonomisk stønad etter Sosialtjenesteloven skal ytes ut fra en skjønnsmessig vurdering av stønadsbehovet, og det er følgelig ingen bestemmelser om stønadsnivå i loven. Intensjonen er på den ene siden at ulike behov for hjelp skal føre til forskjeller i utmålt stønadsbeløp, og på den andre siden at stønads-mottakere med tilnærmet like behov får de samme ytelsene. Imidlertid har erfaringer vist at det er til dels betydelige forskjeller i utmålt stønadsbeløp selv om hjelpebehovet er tilnærmet det samme. For å bidra til en mer ensartet praksis i kommunene er det gitt statlige veiledende retningslinjer (normer) for utmåling av stønad til livsopphold med virkning fra februar 2001 (Rundskriv I-13/2001).

Vilkårsetting innebærer at det stilles krav i forbindelse med tildeling av økonomisk stønad, jfr. § 5-3 i Sosialtjenesteloven. Bruk av vilkår er forbundet med forutsetninger om at de skal bidra til målsettingen om å bli økonomisk selvhjulpne, evt. være et virkemiddel i en rehabiliteringsprosess.

På bakgrunn av dette vil vi her forsøke å trekke noen konklusjoner i forhold til hovedproblemstillingene for undersøkelsen:

- Hva slags betydning har rundskrivet hatt for fastsetting av sosialhjelpssatsene og utmåling av sosialstønad i kommunene, og hvilke faktorer har bidratt til eller motvirket en mer enhetlig praksis i kommunene?
- I hvilken grad og på hvilken måte benyttes sosialstønad og vilkår som et aktivt virkemiddel for å gjøre klientene økonomisk selvhjulpne?
- Hvilke konsekvenser har disse virkemidlene i forhold til at klientene skal komme i jobb, og hvilken grad påvirkes klientenes flyttetilbøyelighet?

9.1 Satsar og utmåling av økonomisk sosialhjelp

Et sentralt spørsmål i evalueringen er hvilken betydning rundskrivet har hatt for utviklingen av satsene (normene) for økonomisk sosialhjelp i kommunene. Intensjonen med de statlige veiledende normene har først og fremst vært å bidra til å redusere forskjellene i satsene mellom kommunene. Samtidig er det også relevant å se hvorvidt nivået på satsene er påvirket av de statlige veiledende satsene. De kommunale satsene forventes samtidig å legge føringer på utmålingen av økonomisk sosialhjelp, dvs. hva klientene faktisk får utbetalt. I undersøkelsen har vi imidlertid vist at dette ikke nødvendigvis trenger å være tilfellet.

Med andre ord kan det være vel så relevant å stille spørsmål ved nivået på og spredningen av den faktiske utmålingen av sosialstønad.

Samlet sett har det ikke vært noen vesentlig økning av satsene fra 2001 og fram til i dag. Dersom vi justerer for konsumprisindeksen, har satsene heller blitt lavere sammenlignet med den prisutviklingen i samfunnet for øvrig målt ved Konsumprisindeksen. Dette kan ha sammenheng med at en del kommuner som justerte opp satsene i 2001 når de statlige veiledende satsene kom, ikke har justert disse siden. Samtidig kan det være et resultat av at en del kommuner som opprinnelig hadde høyere satser, ikke har foretatt en ytterligere heving av satsene for over tid å tilpasse seg de statlige veiledende satsene. I casestudiene har vi sett eksempel på kommuner som har ventet med å heve de kommunale satsene inntil de blir tatt igjen av de statlige veiledende satsene.

Når det gjelder spørsmålet om de statlige veiledende retningslinjene har bidratt til å skape mindre forskjeller i satsene mellom kommunene, er svaret ja. Dette er en konklusjon som støttes både av registerdataundersøkelsen, spørreundersøkelsen og casestudiene. Dette er en prosess som har pågått fra 2001, og som sannsynligvis vil pågå noen år til. Hovedsakelig synes prosessen å ha foregått slik at kommuner som har ligget under statens veiledende satser, har hevet nivået opp mot disse, mens noen av kommunene som ligger over de statlige veiledende satsene har latt være å oppjustere sine satser som følge av de statlige retningslinjene.

Selv om satsene ikke har økt siden innføring av de statlige veiledende satsene i 2001 – snarere avtatt når vi måler dem i faste priser – viser den registerbaserte undersøkelsen at de faktiske utbetalingene har økt – målt i faste priser. Hva er så årsakene til dette? Årsaken synes å ligge i en økning i bruk av tilleggsytelser ut over det som inngår i de kommunale satsene. Gjennom caseundersøkelsen går det også fram at kommuner som har hatt uendrede satser over lenger tid, får en økning i antallet tilleggsøknader. Det synes også å være lettere å få innvilget tilleggsøknader i kommuner med lave satser enn i kommuner med høye satser. Med andre ord blir tilleggsbevilgninger et virkemiddel for å tilpasse sosialstønaden til et høyere prisnivå. En slik tilpasning kan også foregå i form av at enkelte utgiftskomponenter trekkes ut av de kommunale satsene og innvilges etter særskilte søknader. I praksis vil dette kunne bety at gapet mellom satsene og den faktiske utmålingen av sosialstønad øker.

De aller fleste kommunene holder utgifter til husleie, strøm og oppvarming utenom satsene. Disse utgiftene er samtidig en forholdsvis stor utgiftspost som også har økt mer enn andre utgiftskomponenter. Veksten i den faktiske utmålte sosialstønaden kan således forklare veksten i disse utgiftene og ikke veksten i øvrige livsoppholdsutgifter. Analysene viser imidlertid at selv når vi

kontrollerer for veksten i utgifter til bolig, strøm og oppvarming, så forklarer ikke det den klare trendmessige veksten i utmålt sosialhjelp.

Selv om variasjonene i nivået på de kommunale satsene har blitt klart mindre etter at de statlige veiledende normene kom i 2001, gjelder ikke det variasjonen i de faktiske utbetalingene. Med andre ord ser vi ikke en tilsvarende standardisering mellom kommunene i utmålt sosialhjelp som vi finner for de kommunale satsene. En forklaring på dette kan være at det brukes mer skjønn som følge av en økning i bruken av tilleggsbevilgninger samtidig som utgiftsbehovet vil variere alt etter hvor man bor i landet og hvilke klientgrupper man snakker om. Casestudiene viser også at det er ulike praksiser mellom kommunene i forhold til hva det gis tilleggsbevilgninger til.

Tidligere undersøkelser har vist at det også kan være betydelige forskjeller i utmålt stønadsbeløp mellom saksbehandlere innen en og samme kommune. Vi har ikke grunnlag for å si noe om i hvilken grad det har skjedd endringer de senere årene, men vårt inntrykk – både med utgangspunkt i spørreundersøkelsen og casestudiene – er at saksbehandlerne innen det enkelte kontor er relativt samkjørte. Innen de ulike sosialkontorene er det etablert samarbeidsfora og samarbeidsrutiner som synes å virke standardiserende. Det er som oftest ukentlige møter hvor saksbehandlerne kan ta opp saker til diskusjon. For øvrig finner vi også at fagleder eller sosialleder har en kontrollfunksjon som bidrar til mer ensartet saksbehandling mellom saksbehandlerne. For eksempel har enkelte kommuner en praksis med at vedtak som går ut over den kommunale normen, må godkjennes av sosialleder/teamleder. I forbindelse med caseundersøkelsen fikk saksbehandlerne også presentert konstruerte saker som de skulle ta stilling til. I disse sakene fant vi at det først og fremst var forskjeller i vurderingene mellom kommunene, mens saksbehandlerne internt ved hvert av kontorene var forholdsvis samstemte i sine vurderinger.

9.2 *Bruk av aktive virkemidler*

Sosialtjenesten har anledning til å benytte seg av en del aktive virkemidler som har til hensikt å gjøre det lettere for klientene å bli økonomisk selvhjulpne. Disse kan deles i følgende grupper:

- Vilkår
- Differensierte satser
- Motivasjonstillegg

Det varierer i hvilken grad kommunene benytter seg av vilkår, men bruken av vilkår har hatt en markant økning fra 2001 og fram til i dag. Det er svært få som

rapporterer om redusert bruk av vilkår. Vilkår knyttet til saksbehandling blir i størst grad blir benyttet. Halvparten av kommunene oppgir at slike vilkår benyttes ofte. Vilkår knyttet til oppfølging/rehabilitering og arbeid for sosialhjelp benyttes i mindre grad.

De enkeltvilkårene som skiller seg ut som de hyppigst benyttede, er:

- Registrering hos Aetat
- Innhenting av dokumentasjon
- Kvalifisering eller kompetansehevende tiltak
- Veiledningssamtaler

Følgende vilkår benyttes i mindre grad:

- Utredning i helsevesenet
- Disponering av stønaden på bestemte måter
- Vurdering av yrkesveileder
- Arbeid for sosialhjelp
- Flytting til rimeligere bolig

Bruken av alle disse vilkårene har økt de siste årene. De vilkårene som har hatt den største økningen, er:

- Vilkår knyttet til kvalifisering eller kompetansehevende tiltak
- Vilkår knyttet til dokumentasjon
- Pålegg om å møte til veiledningssamtale
- Pålegg om registrering hos Aetat

Videre ser vi at bruken av vilkår varierer mellom ulike målgrupper. Det er i forhold til ungdom at vilkår i størst grad blir benyttet. Vilkår blir i noen mindre grad benyttet overfor enslige forsørgere og rusmisbrukere. Det er naturlige forklaringer til denne variasjonen i bruk av vilkår. Caseundersøkelsen viser at det gjerne foreligger målsetninger knyttet til rask aktivisering av unge klienter, og disse får gjerne vilkår om å delta på ulike sysselsettings- eller arbeidstreningstiltak. Det legges også vekt på at vilkår skal være tilpasset klienten, og at klienten skal ha realistiske muligheter til å følge disse opp. I caseundersøkelsen fremgår det imidlertid at bruken av vilkår ikke fungerer like godt for alle grupper. I den forbindelse trekkes spesielt frem rusmisbrukere. I flere av casekommunene blir det også rapportert om en praksis med mer bevisst og tilpasset bruk av vilkår de senere årene. Det vil si at klientene i større grad også medvirker i utformingen

av tiltak. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser imidlertid at brukermedvirkningen kan bli enda bedre.

I forhold til hvorvidt fordelingen i bruken av vilkår burde vært annerledes, er det nesten ingen som sier at noen vilkår benyttes for ofte. Det er enkelte som rapporterer om noe overdreven bruk av vilkår om registrering hos Aetat og vilkår om dokumentasjon. Det er imidlertid en relativt stor andel som mener at en del vilkår burde vært brukt oftere. De vilkårene som i første rekkes trekkes fram i den forbindelse, er vilkår om arbeid for sosialhjelp, vilkår om å la seg vurdere av yrkesveileder, vilkår om å la seg utrede av helsevesen og vilkår knyttet til kvalifiserings- eller kompetansehevede tiltak. Det er verdt å merke seg at dette er tiltak som gjerne forutsetter at det er ressurser tilgjengelig for en tettere oppfølging. I en stor andel av kommunene blir det imidlertid rapportert om at det er mangel på tilbud knyttet til sysselsetting, arbeidstrening, yrkesveiledning og kvalifiserings- eller kompetansegivende tiltak. Det blir vanskelig å bruke vilkår i forhold til dette så lenge man ikke har et tilbud til klientene.

De viktigste sanksjonene som benyttes i forhold til brudd på vilkår, er reduksjon av økonomisk stønad og bortfall av økonomisk stønad. Inntrykket fra caseundersøkelsene er at slike sanksjoner ikke brukes ved ethvert brudd på vilkår, og at klienten kanskje får flere muligheter før sanksjonene effektueres.

Godt over halvparten av saksbehandlerne og sosiallederne som deltok i spørreundersøkelsen, mener at vilkårene fungerer tilfredsstillende. Det som blir sett på som de største utfordringene, er å bruke mer vilkår som innebærer mer aktiv sosialfaglig oppfølging av klientene, men dette forutsetter også at kommunene har ressurser og tilbud tilgjengelig for dette.

En av casekommunene, som kan sies å ha lyktes i forhold til dette, har etablert et velfungerende arbeidstrening- og oppfølgingstilbud i samarbeid med nabokommunene. Disse kommunene bruker vilkår aktivt i forhold til deltakelse og aktivisering, spesielt i forhold til unge klienter. De har sosialhjelpsatser som ligger over statens veiledende normer for å unngå tidkrevende behandling av mange tilleggsøknader. På den måten har de fått frigitt mer tid til aktivt sosialfaglig arbeid og oppfølging av den enkelte klient. Det blir også pekt på at klientene har behov for en viss økonomisk trygghet for å skulle klare å konsentrere seg om andre ting og tenke framover. Her rapporteres det om gode erfaringer, og at den gjennomsnittlige stønadslengden per klient har gått ned de senere årene. Blant de ansatte blir det i den forbindelse pekt på at det vil være uheldig dersom de statlige veiledende normene blir å betrakte som et stivbeint minimumsnivå. Foreløpig synes det imidlertid å være få kommuner som jobber like systematisk og helhetlig i forhold til vilkår og oppfølging.

Ca 65 % av kommunene svarer at de opererer med tilleggsytelser eller motivasjonstillegg for stønadsmottakere som deltar i tiltak eller i en eller annen

form for aktivitet. Inntrykket fra casestudiene er at motivasjonstillegget fungerer etter hensikten, at det gir en stimulans til aktivisering, og at det er viktig at de som er aktive, føler at de får mer igjen enn de som ikke gjør noe. Motivasjonstilskuddet utformes på forskjellig måter, f.eks. med bestemte satser på bestemte tiltak. En del har satser som tilsvarer Aetats kursstøtte som ligger en del høyere enn de kommunale sosialhjelpssatsene. Gjennom casestudiene har vi også sett eksempler på at motivasjonstillegget øker underveis i tiltaket slik at motivasjonstillegget blir høyere i siste fase. Dette kan da fungere som en ekstra stimulans til å fullføre. Samtidig ser vi også at det er knyttet vilkår til motivasjonstilleggene. Ved ugyldig fravær blir f.eks. motivasjonstillegget avkortet.

Sosialtjenesteloven gir anledning til å operere med differensierte satser, bl.a. i form av korttids- og langtidssatser. I henhold til spørreundersøkelsen er det omtrent halvparten av kommunene som skiller mellom korttidssats og langtidssats. Som det ligger i navnet, benyttes korttidssats i første rekke for personer som er inntatt sosialtjenesten for en kortvarig periode. Videre blir korttidssats spesielt benyttet overfor unge klienter. Ellers kan man si at det legges individuelle vurderinger til grunn for bruk av korttidssats. Har en søker levd på et minimum over lang tid gis det ofte ikke korttidssats. Slike klienter har gjerne behov for større økonomisk stønad enn klienter som har hatt større inntekt, og hvor de materielle behovene gjerne er mindre. Bruken av korttidssats er som oftest tidsbegrenset – fra noen uker og opp til tre måneder. Korttidssatsen kan også benyttes som nødhjelpssats og som sanksjonsmiddel dersom vilkår ikke oppfylles. Til dels fungerer nok også korttidssatsen som et pressmiddel – i første rekke overfor unge klienter – i forhold til å komme over på tiltak, skole eller i jobb. En interessant utvikling som ble avdekket gjennom casestudiene, er at det er en del kommuner som oppgir at de hadde hyppigere bruk av korttidssats tidligere. Årsakene til denne satsen benyttes mindre nå, er at langtidssatsene ikke har vært justert på lang tid. Langtidssatsene oppleves således som så lave at det blir urimelig å sette klienter på korttidssats. Dette er et eksempel på at langtidssatsene kan bli så lave at de er til hinder for individuell tilpasning av den enkelte klients stønadsbehov. Mulighetene for å bruke differensierte satser som et aktivt virkemiddel overfor klientene, blir dermed også redusert.

9.3 Effekter av satser, utmålt beløp og bruk av vilkår på jobbsannsynlighet og flyttetilbøyelighet

Avslutningsvis har vi sett på hvordan satser, utbetalt beløp og bruk av vilkår påvirker sannsynligheten for at sosialhjelpsmottakeren slutter å motta sosialhjelp i en kommune, enten ved å skaffe seg arbeid, eller å flytte til en annen kommune for å fortsette å motta sosialhjelp der.

Når det gjelder kommunalt sosialhjelpsnivå og sannsynligheten for overgang til jobb, viser de registerbaserte analysene, begrenset til langtidsmottakere av sosialhjelp (6 mnd), at jo lavere utbetalt sosialhjelp i kommunen, desto større er jobbsannsynligheten. Effekten er imidlertid ikke stor, og virkningen av at kommunene reduserer utbetalingene, ville ha en forholdsvis liten betydning for de samlede utgiftene til sosialhjelp. Samtidig må man også her ta i betraktning at det er relativt få som kommer i jobb og nytten av dette bør også veies opp mot den ulempen lavere sosialhjelp vil medføre for majoriteten av sosialhjelpsmottakerne som har liten sannsynlighet for å komme i jobb. I tilsvarende analyser hvor vilkårsvariablene inngår i beregningene, finner vi ingen klare jobbeffekter. Det er imidlertid viktig å huske på at disse analysene kun omfatter langtidsmottakere som har mottatt sosialstønning i mer enn seks måneder og at effektene kan være annerledes dersom vi også hadde inkludert korttidsmottakere av sosialhjelp.¹⁸

I analysene basert på kvalitative data finner vi i en av casekommunene at høye satser bidro til at kommunen kunne sette inn økte ressurser på sosialfaglig oppfølging i kombinasjon med bruk av vilkår, noe som i følge informantene i den aktuelle kommunen hadde gitt gode resultater. Selv om de statistiske analysene ikke kan vise til positive jobbeffekter av vilkårsbruk, kan vi derfor ikke utelukke at vi kan finne eksempler der dette gir positive effekter. I den aktuelle casekommunen ble det også vist til at det var kombinasjonen av oppfølging og bruk av vilkår som ga positive effekter, noe vi ikke har hatt mulighet til å teste ut i våre statistiske analyser. Det kan også være at bruken av vilkår har større positiv effekt på korttids- enn på langtidssosialhjelpsmottakere, som jo har vært grunnlaget for de statistiske analysene.

Det generelle inntrykket fra casestudiene er også at kommuner som har en målrettet bruk av vilkår knyttet til deltakelse på kvalifiserings-, arbeidstrening- og sysselsettingstiltak, og som har gode tilbud med god oppfølging i forhold til dette, oppnår gode resultater. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at slike vilkår og tiltak benyttes i liten grad, spesielt i forhold til arbeid for sosialhjelp. Dette er også et vilkår som en relativt stor andel av kommunene mener burde bli brukt oftere. I og med at slike tiltak er lite utbredt og brukt på en systematisk måte kommunene, vil det også være vanskelig å fange opp effekter av slike tiltak i de registerbaserte statistikkanalysene.

Flytteanalysene viser innledningsvis at migrasjonen blant sosialhjelpsmottakere er høyere enn blant befolkningen ellers. Dette er i tråd med kjente empiriske resultater, og har utløst et visst omfang av forskningslitteratur rundt

¹⁸ Årsaken til at vi har avgrenset utvalget til langtidsmottakere har vært å unngå at analysen påvirkes av kommunenes bruk av korttidsatsetser overfor klienter som kun har korte perioder med sosialhjelp.

temaet velferdsmigrasjon (welfare migration), jf. bl.a. Fiva (2006). Våre individbaserte analyser av tilbøyeligheten til å flytte, viser klart at et høyt utmålt sosialhjelpsnivå reduserer tilbøyeligheten til utflytting, eller motsatt, at lav utmålt sosialhjelp øker flyttetilbøyeligheten fra kommunen. Samtidig, og noe overraskende, finner vi at desto høyere de kommunale satsene er, desto større er flyttetilbøyelighet ut av kommunen. Forklaringen på dette er sannsynligvis at vi har å gjøre med en omvendt kausalitet. Det er med andre ord ikke nødvendigvis slik at satsene påvirker flyttetilbøyeligheten, men flyttetilbøyeligheten kan også påvirke satsene. Det har sammenheng med at de kommunene som er utsatt for høy netto innflytting – og dermed lav netto utflytting – vil ha en tilbøyelighet til å holde satsene på et relativt lavt nivå for å begrense den høye tilflyttingen til kommunen (dvs. bli et trekkplaster). Satsene kan således betraktes mer som et politisk signal til omverdenen for å motvirke tilflytting. Derfor finner vi også at lav netto utflytting (egentlig høy innflytting) sammenfaller med tilbøyeligheten til å holde satsene lave. Tilsvarende vil vi derfor også finne at høy netto utflytting sammenfaller med høye satser. Dersom vi tar for oss endringer i satsene innenfor hver enkelt kommuner, er imidlertid resultatene mer i tråd med forventningene. Da viser det seg nemlig at utflyttingstilbøyeligheten øker jo lavere satsene er. For å oppsummere kan vi si at endring i de politisk fastsatte kommunale satsene i kommunen har betydning for flyttetilbøyeligheten, men at det som har størst betydning for flyttetilbøyeligheten er forskjellene i faktiske utmålte sosialhjelpsbeløp. Dette tyder på at sosialhjelpsmottakere faktisk ikke bare vurderer sosialhjelpssatsene i forbindelse med flyttebeslutninger, men også praksisen med faktisk utmåling av sosialhjelp. Intervjuene av klientene i casekommunene viser også at enkelte klienter var godt orientert om satser og utbetalinger i nabo-kommunene.

I følge de registerbaserte analysene ser det også ut til at bruk av motivasjonstillegg bidrar til å redusere sannsynligheten for flytting. Samtidig ser vi også at vilkår om dokumentasjon og krav om registrering hos Aetat bidrar til økt flyttetilbøyelighet. Bruk av vilkår ser således ut til både å ha positive og negative effekter på flytting blant sosialhjelpsmottakere.

9.4 Sammenfattende analyse

I denne undersøkelsen har vi spesielt tatt for oss to forhold ved sosialtjenesten. Det ene er nivået på de politisk fastsatte kommunale satsene og den faktiske utmålingen av sosialhjelp, og det andre er variasjonen eller forskjellene i satser og utmåling mellom kommuner. Både spørsmålet om nivået på og variasjonen i satser og utmåling kan knyttes til mer grunnleggende og historiske diskusjoner i utviklingen av sosialtjenesten.

I forhold til spørsmålet om nivået på satsene og utmålt sosialhjelp, har vi sett at nivået på satsene i faste priser har avtatt etter introduksjonen av de statlige veiledende retningslinjene i 2001, mens de faktiske utbetalinger per mottaker har økt. Gapet mellom satser og faktiske utbetalinger kan samtidig knyttes til forholdet mellom politikk og administrasjon i kommunene. Rent praktisk er det normalt det politiske nivået som fastsetter satsene, mens det er administrasjonen som utmåler stønaden. Gapet mellom satser og utmålt stønad kan dermed forstås som et spenningsforhold eller interessekonflikt mellom disse to nivåene.

I følge Terum (2003) har denne interessekonflikten også historiske røtter tilbake til sosionomens inntog i sosialtjenesten på 1960-tallet og utbyggingen av en profesjonell sosialtjeneste på 1970-tallet. Frem til da var det de folkevalgte medlemmene i forsorgsstyrene, og senere folkevalgte sosialstyrer/sosialutvalg, som i praksis fattet beslutninger om utmålingen av hjelp og støtte. Den primære hjelpeformen var da å yte pengehjelp. Etter hvert som sosialkontorene ble bygd ut og bemannet med profesjonelle sosionomer, endret dette seg og tanken om sosialhjelpen som en økonomisk støtte, ble erstattet av sosialhjelp i form av råd, veiledning og sosial behandling. Med andre ord ble tanken om økonomiske incentiver og avskrekking som virkemiddel erstattet av tanken om forebygging, attføring og hjelp til selvhjelp.

Parallelt med denne historiske utviklingen finner vi i vår undersøkelse to ulike metodiske begrunnelser for å operere med henholdsvis høye og lave satser. Det ene utgangspunktet kan vi si har røtter tilbake til den profesjonelle sosialhjelpsarbeideren på 1960-tallet. Utgangspunktet her er at man opererer med høye satser med tanke på å frigi tid til oppfølging av klientene. Samtidig innebærer dette at man er mer restriktiv i forhold til å innvilge søknader utenom de ordinære satsene. Det andre utgangspunktet kan vi si har røtter tilbake til det politiske nivået og tankene om at nivået på satsene har betydning. Utgangspunktet her er at man opererer med lave satser og heller yter tilleggsbevilgninger etter særskilte søknader. Her synes imidlertid den metodiske begrunnelsen å være mer sammensatt. For det første er tankegangen at sosialhjelpen skal tilpasses den enkeltes individuelle behov, dvs. i form av å vurdere tilleggsytelser i hvert enkelt tilfelle. For det andre er tankegangen at lave satser og bruken av tilleggsytelser ut fra individuelle behov, bidrar til å opprettholde en viss terskel for å oppsøke sosialtjenesten. I den forbindelse har vi også pekt på at fastsettingen av satsene (lave satser) kan ha en viss betydning for å unngå tilflytting av sosialhjelpsmottakere fra andre kommuner. For det tredje oppleves denne strategien overfor visse grupper klienter som en nødvendighet fordi klientene ikke er i stand til å ivareta sin egen økonomi. Grovt sett kan vi si at det er det politis-

ke nivået som vektlegger de to førstnevnte elementene, mens sosialtjenesten selv trekker frem det siste.

En måte å betrakte spenningen mellom det politiske og administrative nivået, og gapet mellom satser og faktisk utmåling av stønad, er at det eksisterer en maktkamp mellom dem. Mens det politiske nivået ønsker å holde de kommunale normsatsene nede, ser vi at holdningene til det administrative nivået går mer i retning av å heve disse satsene med tanke på å få tid til mer oppfølging av klientene (ingen av saksbehandlerne eller sosiallederne opplever at satsene er for høye). I undersøkelsen finner vi bl.a. en sammenheng mellom det politiske presset på sosialtjenesten og nivået på satsene. Spenningsnivået mellom det politiske og administrative nivået opptrer dermed i form av at det politiske nivået forsøker å holde satsene nede, mens det administrative nivået holder de faktiske utbetalingene oppe ved å utnytte de frihetsgrader man har administrativt (for eksempel i form av å yte tilleggsytelser, trekke komponenter ut av satsene etc).

Gapet mellom de politiske fastsatte satsene og den administrative utmålingen av sosialhjelp, trenger imidlertid ikke nødvendigvis å være resultatet av en intern maktkamp. Et alternativt perspektiv er at det hersker en slags form for omforent enighet om at det eksisterer et slikt gap. Bakgrunnen for dette er at man politisk gjerne er mer opptatt av sosialbudsjettet som helhet og ikke satsene som sådan. Siden budsjettet også påvirkes av antall klienter, er det derfor nærliggende å tro at man er vel så mye, om ikke mer, opptatt av å ikke tiltrekke seg nye klienter som å holde utmålingen av stønaden på et lavt nivå. Politikernes ønske om å holde satsene lave kan derfor forstås som symbolpolitikk for å unngå innflytting av nye sosialklienter, og ikke nødvendigvis som et forsøk på å holde den utmålte sosialhjelpen nede.

Et sentralt spørsmål er likevel hvilket av de metodiske perspektivene skissert over som i størst grad leder til målet om å gjøre klientene økonomisk selvstendige. Et klart funn i vår analyse er at nivået på utbetalt sosialstønad har betydning for overgangen til jobb. Jo lavere utmålt stønad, desto større er jobb-sannsynligheten. Med andre ord gir resultatene støtte til den metodetradisjonen som baserer seg på økonomiske incentiver som virkemiddel. Samtidig finner vi ingen påviselige eller sterke effekter av de øvrige virkemidlene som motivasjonsstønad, bruk av differensierte satser eller bruk av vilkår. Her må vi imidlertid ta visse forbehold i forhold til svakheter ved datagrunnlaget. Disse resultatene strider likevel med tankegodset som er rådende på det administrative nivået i sosialtjenesten og som bygger på tanken om å operere med høye satser for å frigjøre tid til oppfølging, råd og veiledning.

Kontrasten mellom funnene i våre analyser og sosialtjenestens vektlegging av den sosialfaglige metodiske tradisjonen, kan ha minst to forklaringer.

En forklaring kan være at informantene (sosialarbeiderne) vil ha en tilbøyelighet til å fremheve det metodiske utgangspunktet som har røtter i den sosialfaglige tradisjonen og som vektlegger betydningen av råd og veiledning. Å fremheve betydningen av økonomiske incentiver vil i så måte kunne bidra til å undergrave fagets eksistens. Det er derfor naturlig at den sosialfaglige tradisjonen blir fremhevet som den mest effektive. En annen forklaring kan være at den sosialfaglige modellen i praksis ikke er realisert ute i kommunene. Det er ikke urimelig å anta at det å operere med høye satser kan frigjøre administrativ tid, men det er samtidig ikke nødvendigvis slik at den frigjorte tiden går med til effektiv oppfølging. Dersom den frigjorte tiden går med til økt ”slakk” i organisasjonen, er det ikke nødvendigvis slik at teorien bak den sosialfaglige modellen ikke holder, men at modellen ikke er godt nok implementert. Alternativt kan man tenke seg at oppfølgingen har en lite effektiv innretning. For eksempel kan det tenkes at oppfølgingen forutsetter et effektivt samarbeid med Aetat, noe som ikke alltid er tilstede. Eksemplet fra casekommunene (der de presenterte tall som støttet opp om en slik hypotese) trenger således ikke være representativt for alle kommuner som opererer med høye satser. I våre analysemodeller har vi også studert effekten av nivået på sosialhjelpen isolert sett, men ikke hvordan et høyt nivå på sosialhjelpen virker sammen med den ene eller andre formen for oppfølging. Våre resultater støtter med andre ord opp om at økonomiske incentiver (i form av nivået på sosialhjelpen) virker, men samtidig kan vi ikke si at den sosialfaglige metoden ikke virker eller eventuelt virker bedre. Dette tilsier at det vil være mer behov for videre studier av hva råd og veiledning innebærer, hvordan dette utføres etc.

Det andre spørsmålet dreier seg om sosialtjenestens utøvelse av skjønn. I følge Terum (2003) er utøvelsen av skjønnet preget av den enkelte saksbehandlers subjektive normer og verdier. Med innslaget av slike subjektive verdier og normer er det også sannsynlig at saksbehandlingen får preg av vilkårlighet og forskjellsbehandling. Dette har også vært et grunnlag for diskusjonen om å statliggjøre sosialhjelpen for i større grad å ivareta rettssikkerheten. Innføringen av statlige veiledende retningslinjer må også forstås i lys av ønske om å begrense vilkårligheten og forskjellsbehandlingen i satser og utbetalt sosialhjelp mellom kommunene.

Våre analyser viser riktignok at rundskrivet har bidratt til å standardisere satsene mellom kommunen, men bare i ubetydelig grad når det gjelder den faktiske utmålingen av sosialstøtten. Vi har også sett at dette sannsynligvis skyldes praksisen med bruk av skjønn i forbindelse med tilleggssøknader. En annen metode har vært å trekke ut utgiftskomponenter fra satsene og behandle denne typen utgifter utenom satsene. Samtidig ser det også ut til at denne praksisen har

bidratt til å heve den utmålte sosialhjelpen og dermed skapt et gap mellom satser og utmålt beløp. Mens satsene i faste priser er redusert siden de statlige veiledende retningslinjene ble innført, kan det se ut som at utøvelsen av skjønnnet i sosialtjenesten har bidratt til å tilpasse de faktiske utbetalingene til pris- og inntektsutviklingen i samfunnet for øvrig. Med andre ord kan det se ut som at skjønnnet i sosialtjenesten på den ene siden har bidratt til å holde nivået på sosialhjelpen oppe, samtidig som at det samme skjønnnet også bidrar til å opprettholde forskjellene i utmålt beløp.

Introduksjonen av de statlige veiledende retningslinjene har altså ikke bidratt til en mer enhetlig praksis (standardisering) i forbindelse med utmåling av sosialstønad i kommunene. Våre analyser har også vist at utmålt sosialstønad øker med kommunal inntekt og at størrelsen på stønaden påvirker tilbøyeligheten til å flytte blant sosialhjelpsmottakere. Dette innebærer at ulikheter i nivået på stønader mellom kommuner fortsatt vil være ulikt i ellers like saker, og det innebærer at de statlige veiledende normene ikke bidrar til å redusere de relativt høye flyttefrekvensene blant sosialhjelpsmottakere.

Tidlig i den økonomiske velferdslitteraturen blir det advart mot at fordelingspolitikken desentraliseres, jf. for eksempel Musgrave (1959). Grunnen er at det kan gi opphav til forskjeller mellom personer i forskjellige regioner som er vanskelig å legitimere ut fra rettferdighetshensyn. Dette vil i sin tur bl.a. kunne gi opphav til migrasjon av bl.a. sosialklienter som i liten grad kan begrunnes ut fra samfunnsøkonomiske hensyn. Man kan således stille spørsmål ved om ikke en statlig overtakelse av ansvaret for sosialetaten kan bidra til en mer enhetlig praksis i forbindelse med utmåling av stønader. Dette kan imidlertid ikke våre analyseresultater si noe om, men på generelt grunnlag vil man kunne hevde at en statlig overtakelse vil innebære at enkelte viktige kilder til ulikheter forsvinner, som for eksempel ulikhetene i kommunale inntekter.

Statliggjøring av sosialhjelpen kan også ha en del ulemper. Et moment her er utøvelsen av skjønn åpner for å tilpasse ytelsene til lokale behov. Det mest nærliggende å trekke frem i den forbindelse er utgifter til husleie som kan variere betydelig mellom kommunene. Samtidig har vi også sett eksempler på at bruken av tilleggsytelser knyttes nært opp til lokale forhold og utgiftsbehov hos klientene. Spesielt gjelder dette i forhold til fritidsutstyr der normene eller praksisen i lokalsamfunnet kan variere.

Et annet moment er at sosialtjenesten, slik den fremstår i dag, har minst to økonomiske virkemiddel å spille på med tanke på å stimulere til økonomisk selvstendighet. Dette dreier seg om bruk av differensierte satser og motivasjonsstønad. Selv om vi i denne studien ikke har kunnet påvise effekter i bruken av disse virkemidlene, kan vi likevel ikke se bort i fra at disse virkemidlene kan gi

effekter sammen med andre virkemidler som for eksempel vilkårssetting, veiledning, økonomisk rådgivning eller aktive tiltak.

Et tredje moment er at sosialtjenesten i dag har fleksible muligheter til å bistå klientene med å disponere midlene. Erfaring har bl.a. vist at klientenes evne til å disponere sosialhjelpen kan variere. Med andre ord skal vi her heller ikke underslå sosialtjenestens rolle som husholdsøkonom for mange klienter. Et fjerde moment er at skjønnets utøvelse i sosialtjenesten åpenbart har bidratt til å tilpasse sosialhjelpen til klientenes faktiske utgiftsbehov. Dette kan med andre ord tolkes i retning av at sosialarbeidernes lokalkunnskap og skjønn fungerer som en form for buffer i forhold til politisk fastsatte normer som ikke har holdt tritt med utviklingen av de faktiske kostnadsnivået. Innenfor et lokaldemokratisk system er det imidlertid ikke uproblematisk at forvaltningen opptrer mer eller mindre autonomt i forhold til det politiske styringssystemet.

I tillegg kan det også trekkes frem et argument som har vært oppe i forbindelse med forarbeidene til NAV-reformen. Hovedargumentet mot å statliggjøre sosialhjelpen har her vært at mange sosialhjelpsmottakere har hatt behov for bistand som ikke er relatert til målet om arbeid, og mange vil ha behov for tiltak og tjenester som kommunene har et ansvar for. Her legges det med andre ord vekt på at sosialhjelpen er nært knyttet til kommunens øvrige tjenestetilbud.

REFERANSER

Dahl, Grete, Anette Walstad Enes, Tor Jørgensen og Cassie Trewin (2006): *Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp*. Rapport 2006/13, Statistisk Sentralbyrå.

Dahlberg, Matz og Karin Edmark (2004): "Is there a "Race-to-the-Bottom" in the Setting of Welfare Benefit Levels? Evidence from a Policy Intervention". Working Paper Series 2004:19, Uppsala Universitet.

Edmark, Karin (2003): *The Effects of Unemployment on Property Crime: Evidence from a Period of Unusually Large Swings in the Business Cycle*. Working Paper Series 2003:14, Uppsala Universitet.

Fevang, Elisabeth, Knut Røed, Lars Westlie og Tao Zhang (2004): *Veier inn i, rundt i, og ut av det norske trygde- og sosialhjelpssystemet*. Rapport 6/2004, Frischsenteret.

Fiva, Jon H. (2006): Does Welfare Policy Affect Residential Choices? Evidence from a Natural Experiment. Unpublished paper, Norwegian University of Science and Technology, Trondheim.

Fiva, Jon H. og Jørn Rattsø (2006): Welfare competition in Norway: Norms and expenditures. *European Journal of Political Economy*, vol. 22 (2006), s. 202-222.

Langørgeren, Audun og Dag Rønningen (2004): *Local government preferences, individual needs, and the allocation of social assistance*. Discussion Papers No. 380, 2004, Statistisk Sentralbyrå.

Langørgeren, Audun og Rolf Aaberge (2006): Inntektselastisiteter for kommunale tjenester. Rapport 2006/10, Statistisk sentralbyrå.

Lov om sosiale tjenester (Sosialtjenesteloven) (1991). Helse- og omsorgsdepartementet., Oslo.

McFadden, Daniel (1978): Modelling the choice of residential location. Kap. 3 i A. Karlqvist m.fl. (red), *Spatial Interaction Theory and Residential Location*. Amsterdam: North-Holland, s. 74-96.

McFadden, Daniel (1981). Econometric models of probabilistic choice. Kap. 5 i Manski og D.McFadden (red.), *Structural Analysis of Discrete Data*. Cambridge, Mass.: MIT Press, s. 198-272.

Musgrave, Richard (1959): *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill, New York.

Møller, Geir og Solveig Flermoen (2004): "Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten. Status og foreløpige betraktninger." Arbeidsrapport nr 9. Telemarksforskning-Bø.

Møller, Geir, Solveig Flermoen og Nils A. Bergsgard (2004): "Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten. Andre underveisevaluering". Arbeidsrapport nr 26. Telemarksforskning-Bø.

Sosial- og helsedepartementet, Rundskriv I-13/2001.

Terum, Lars Inge (2003): "Portvakt i Velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger I sosialtjenesten". Kommuneforlaget, Oslo.