



Harald Dale-Olsen og Pål Schøne

# Omfang og effekter av vilkår i velferden

En kunnskapsstatus om velferdskontrakter

451 240 240 240 240 240

C + 48, 26

© ISF 2006  
Rapport 2006:7

Institutt for samfunnsforskning  
Munthes gate 31  
Postboks 3233 Elisenberg  
0208 Oslo  
[www.samfunnsforskning.no](http://www.samfunnsforskning.no)

ISBN: 82-7763-227-4  
ISSN: 0333-3671

Materialet i denne rapporten er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Det er lagt ut på internett for lesing på skjerm og utskrifter til eget bruk. Uten særskilt avtale med ISF er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring utover dette bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar, og kan straffes med bøter eller fengsel.

---

# Innhold

Forord .....	5
1. Innledning.....	7
1.1 Hva er en velferdskontrakt? .....	7
1.2 Avgrensninger.....	9
1.3 Hvordan måle effekter av tiltak og ordninger som velferdskontrakter.....	10
1.4 Kunnskapsstatusens struktur .....	12
2. Kontrakter og vilkår.....	13
3. Relevant økonomisk teori.....	19
3.1 Kompetanseheving, innlåsning og fortrenning .....	19
3.2 Skjult handling .....	20
3.3 Sanksjoner .....	20
3.4 Et økonomisk perspektiv på «workfare».....	21
4. Velferdsperspektiver på velferdskontrakter.....	23
5. «Workfare».....	27
5.1 «Workfare» og lignende ordninger i USA .....	28
5.2 «Amerikanisering» i Europa? .....	32
5.3 Hvordan fungerer «workfare»? .....	38
5.4 Problemer med «workfare»? .....	40
6. Arbeidsløshetsstrygd og arbeidsmarkedstiltak for mer ordinære jobbsøkere.....	43
6.1 Betydningen av informasjon og motivasjon.....	43
6.2 Tidsavhengig støttenivå, avgrensning av støtteperiode og sanksjoner.....	44
6.3 Lønnstilskudd.....	45
6.4 Generelle vurderinger av støtte-ordninger og -systemer .....	47

7. Velferdskontrakter for sosialhjelpmottakere.....	49
7.1 Norske studier.....	49
7.2 Internasjonale studier.....	58
8. Velferdskontrakter for personer med redusert arbeidsevne, funksjonshemmede og uføre.....	61
8.1 Norske studier.....	61
8.2 Internasjonale studier.....	66
9. Velferdskontrakter for innvandrere .....	71
9.1 Introduksjonsprogrammer for innvandrere i Norge.....	71
9.2 Introduksjonsprogrammer for innvandrere i Danmark.....	76
10. Velferdskontrakter for unge.....	77
10.1 Norske studier.....	77
10.2 Internasjonale studier.....	80
11. Velferdskontrakter for enslige forsørgere og småbarnsforeldre .....	85
11.1 Norske studier.....	85
11.2 Internasjonale studier.....	86
12. Oppsummering og avsluttende betraktninger .....	93
Litteratur .....	99

---

## Forord

Denne rapporten presenterer resultater fra prosjektet «Kunnskapsoversikt over Velferdskontrakter» finansiert av Arbeids- og Inkluderingsdepartementet. Takk til Erling Barth for kommentarer til et tidligere utkast.

Oslo, mai 2006

Harald Dale-Olsen og Pål Schøne



## Innledning

### 1.1 Hva er en velferdskontrakt?

Regjeringen har i Soria Moria-erklæringen varslet at den vil innføre en rett til såkalte velferdskontrakter. Personer som inngår kontrakt med målsetting om opplæring, arbeid, behandlingstilbud eller lignende skal ha ytelser opp mot SIFOs satser. Det har derfor vært ønskelig å få laget en kunnskapsoversikt over ulike former for og erfaringer med ordninger og tiltak hvor den enkelte samtidig med retten til en yttelse har rett og/eller plikt til å delta i aktiviteter og tiltak rettet inn mot arbeidslivet, dvs. ulike virkemidler som kan betegnes som former for velferdskontrakt.

En velferdskontrakt er følgelig ikke et entydig definert begrep. La oss prøve å presisere hva vi oppfatter ligger i begrepet velferdskontrakt ved å knytte an til et mer kjent begrep – «workfare» – som er hyppig brukt i velferds litteraturen og politiske diskusjoner. «Workfare» har heller ingen entydig definisjon, i hvert fall ikke foreløpig. Lødemel påpeker at det ikke finnes noen enighet om noen definisjon (Lødemel 2005:3-4). I hans komparative samarbeidsprosjekter fulgte man følgende enkle definisjon: program eller tiltak som krever at mottakere av sosialhjelp som gjenytelse skal arbeide (Lødemel og Trickey 2001; Lødemel 2002, 2005).<sup>1</sup> «Workfare» vil dermed være å oppfatte som noe obligatorisk, knyttet til å delta i arbeidslivet og berører dem nederst i samfunnet. Vi oppfatter «workfare» nettopp som en av mange mulige velferdskontrakter. I «workfare»-tilfellet går kontrakten nettopp ut på å ta en jobb for å motta velferd. En annen velferdskontrakt kan følgelig være å delta på kurs eller ta en utdanning som motytelse for sosialhjelp. En velferdskontrakt er på mange måter det motsatte av en ordning med garantert minsteinntekt. I dette tilfellet sikres alle en minimumsinntekt – en borgerlønn – uansett hva

---

1. Oversettelsen er vår. Lødemel og Trickeys engelske definisjon er som følger: Programmes or schemes that require people to work in return for social assistance benefits.

disse personene gjør. Velferdskontrakten legger krav om atferd til grunn for den økonomiske hjelpen.

Omfattes velferdskontraktsbegrepet kun av frivillige ordninger – frivillig avtaler som er inngått mellom partene? Her er vi mer usikre. Ideelt virker det som om en velferdskontrakt må være frivillig, mellom likeverdige parter. Men i virkeligheten så kan man knapt omtale partene som likeverdige. En part vil åpenbart ha en klientstatus, mens den andre parten vil være representanter for systemet. Det vil tilsvarende fort virke som det er et element av tvang eller pålegg i kontraktsinngåelsen. Vi vil derfor også behandle ordninger som innebærer obligatoriske elementer i denne kunnskapsstatusen om velferdskontrakter.

Det kan også diskutere i hvilken grad velferdskontrakter vil være en ny ordning. Vilkår om arbeid for sosialhjelp som ble innført som en del av sosiallovgivningen fra 1993, og inneholdt et krav om arbeid for å motta sosialhjelp. Arbeidsvilkåret fremgår av en avtale som sosialkontret inngår med sosialhjelpsmottakeren. Avtalen inneholder en beskrivelse av arbeidsoppgaver, arbeidstid etc. Tiltaksordningen ble administrert av den enkelte kommune. Bruken av vilkår ble omtalt i § 5-3. Herunder beskriver §5-3.2: «Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, se også §5-4, tredje ledd og §5-8. Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket, og ikke urimelig begrense stønadsmottakerens handle- eller valgfrihet. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i denne loven eller i andre lover. Det kan stilles vilkår om at mottakeren skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunene så lenge stønaden oppbevares.» I praktiseringen av denne ordningen var det heller ikke uvanlig å yte kompensasjon for arbeidet, dvs. deltakeren fikk en kompensasjon i tillegg til satsene for sosialtrygd. Ordningen faller lett inn under arbeidsdefinisjonen av «workfare». Denne ordningen var åpenbart ikke frivillig.

Konseptet «velferdskontrakter» er også beslektet med «Arbeidslinjen», som ble introdusert som en ny strategi i norsk velferdspolitikken ved begynnelsen av 1990-tallet. For å få flest mulig i arbeid, skulle aktiviserende ordninger avløse passive stønader. Arbeidslinjen innebar at brukerne pålegges arbeids- og utdanningsplikter som vilkår for å motta velferdsytelser. Velferdsrettigheter blir således eksplisitt knyttet til plikter. Den enkelte har ikke bare rett til kontantytelser, men også en rett og plikt til å arbeide (Kildal 1998).

Kunnskapsoversikten vil i hovedsak være rettet inn mot ordninger for de som står lengst fra arbeidsmarkedet, sosialhjelpsmottakere og andre personer uten rettigheter til arbeidsmarkedsrelaterte ytelser og andre mer universelle ytelser. Men kunnskapsoversikten vil, i tillegg til ordninger som innebærer deltakelse i arbeid og tiltak rettet inn mot arbeidslivet, også ta for seg ordninger som innebærer rett til deltakelse i aktiviteter og tiltak som kan bidra til sosial inkludering. Vi vil også trekke veksler på internasjonal litteratur, slik at kunnskapsoversikten vil klart ha et komparativt perspektiv.



## 1.2 Avgrensninger

Det er åpenbart at vi må foreta klare avgrensninger for kunnskapsoversikten, særlig tatt i betraktning prosjektets begrensede omfang.<sup>2</sup> Man kan med rette hevde at en kunnskapsoversikt over analyser av de typer velferdsordninger som er nevnt over, også bør omfatte fremveksten av ulike velferdssystemer og mer generelle velferdsteoretiske betraktninger. Dette er et ekstremt omfattende felt, med et vell av studier innen mange disipliner. Her finnes det alt fra medisinske og pedagogisk-psykologiske studier, via filosofiske studier til studier innen mer klassiske samfunnsvitenskaper. Vår kunnskapsstatus vil i liten grad omfatte dette, dvs. vi vil for eksempel kun betrakte et utvalg av studier om «workfare». Vi vil i tillegg legge vekt på nyere studier. Forskning er adaptiv, dvs. man lærer av fortiden. Velferdsordninger er i tillegg i kontinuerlig endring. Nyere litteratur bør derfor gi bedre innsikt og gi en bedre oversikt over dagens ordninger.

Det finnes også en rik litteratur av mer medisinsk og terapeutisk karakter. I disse studiene studeres blant annet rehabilitering av ulike grupper personer hvor legemidler anvendes. Ofte vil behandlingen av disse kunne forstås ut i fra et kontraktsperspektiv. Betrakt for eksempel legemiddelassistert rehabilitering (LAR). Her mottar tunge stoffmisbrukere legemidler (for eksempel metadon) mot en motytelse i form av kontroller og forpliktelse om avstand fra annet stoffbruk. Ordningen har vært gjenstand for en nasjonal evaluering som har generert en mengde studier (rapportene er tilgjengelige på Sosial- og helsedirektoratets [www.shdir.no/rusmidler/lar/evalueringsrapporter\\_10737](http://www.shdir.no/rusmidler/lar/evalueringsrapporter_10737)). «Medikamentassistert rehabilitering i yrkeslivet» var tilsvarende et 5-årig prosjekt i regi av Aetat og Rusmiddelstaten i Oslo, som nå er blitt evaluert av Arbeidsforskningsinstituttet. Heller ikke denne typen studier vil bli omtalt i noen særlig grad i kunnskapsstatusen. Andre typer studier ser på behandlingsprinsipper av for eksempel utviklingshemmede og funksjonshemmede. Vi vil ikke gå nærmere inn på disse, selv om den rike diskusjonen omkring for eksempel «empowerment» (se Askheim 2003) for velferdskontrakter.

Velferdssystemer er nært tilknyttet spørsmålet om hvordan samfunnet betrakter fattigdom. Fattigdom vil være nært knyttet til velferdskontrakter, siden personer som er aktuelle for velferdskontrakter ofte lever i fattigdom. Fattigdom er i de fleste land sterkt koplet til det å ikke ha en jobb, å være ung og å være enslige forsørgere, mens det er liten forskjell mellom by og land i Norge (Fløtten 2006). I USA er fattigdom for eksempel mer utbredt i småbyer og på landsbygda (Ellwood 1988). Fattigdom i Norge er et sammensatt problem (Fløtten 2003). Utvikling i fattigdom kan være nært tilknyttet politikk. Dick-

---

2. Prosjektets omfang er 1,5 månedsverk.

ens og Ellwood (2003) viser for eksempel at fattigdom blant barn økte sterkt i USA og i Storbritannia i perioden forut for Clinton- og Blair-perioden. I perioden under Clinton og Blair har fattigdom blant barn blitt redusert. Begge land innførte ordninger som ga økte incentiver til arbeid. Dickens og Ellwood viser at mens nedgangen i Storbritannia skyldes endringer i arbeid og i støtteordninger, så skyldes nedgangen i USA arbeidsendringer og demografiske endringer. Vi vil i mindre grad ta for oss fattigdomslitteraturen. Andersen et al. (2003) og Fløtten (2006) gir en innføring i fattigdom og sosial ekskludering i Norge, Hagen og Lødemel (2003) drøfter fattigdom i et europeisk perspektiv, mens Levitan et al. (2003) gir en generell oversikt over tiltak mot fattigdom i USA.

Når vi utelukker en mengde studier så skyldes dette ikke at disse analysene er uviktige for vår problemstilling. Det avspeiler heller ikke noen betraktninger om kvalitet. Hovedårsaken er ganske enkelt vårt prosjekts begrensede omfang. I tillegg kan man argumentere for at vi som samfunnsvitere vil være mindre kompetente til å vurdere for eksempel medisinsk faglitteratur.

### 1.3 Hvordan måle effekter av tiltak og ordninger som velferdskontrakter

Problemene som er knyttet til å evaluere velferdskontrakter er ganske like dem man finner i den klassiske evalueringslitteraturen om arbeidsmarkedstiltak og ordninger for ledige som er nærmere redegjort for i Raaum et al. (2002). Utgangspunktet for evalueringen er at man har en hovedproblemstilling: Har velferdskontrakter en positiv effekt på sysselsettings sannsynligheten for deltakere? I en ideell situasjon vil man nå definere eller spesifisere en nullhypotese – velferdskontrakter har ingen positiv effekt på sysselsettings sannsynligheten for deltakere – som man deretter tester statistisk. Kun to utfall er mulig. Forkast eller ikke forkast nullhypotesen. Selv når nullhypotesen ikke forkastes, behøver imidlertid ikke den alternative hypotesen å være feil.

Det neste spørsmålet knyttet til en evaluering er hvordan data er generert, og hvem som har rapportert dem. Det klassiske statistiske metodeverktøyet ble langt på vei utviklet i en eksperimentalverden, dvs. man kunne gjenta kontrollerte eksperimenter et tilstrekkelig antall ganger til man ble statistisk sett trygg på resultatet. En gruppe fikk tiltaket, mens en annen gruppe – kontrollgruppen – ikke fikk tiltaket. Legg merke til at det er kun gjennom denne sammenligningen med en kontrollgruppe man overhode kan snakke om å måle effekten av et tiltak. Uten en kontrollgruppe kan man ikke snakke om en evaluering eller test av et tiltak. Evaluering av samfunnsmessige ordninger vil i de fleste tilfeller ikke kunne baseres på eksperimentaldata. I USA gjennomføres det i større grad rene eksperimenter (tilfeldige forsøk) knyttet til etable-

ring av ulike tiltak, mens dette i de fleste land oppfattes som problematisk og til dels uetisk. I tillegg kan det anføres at en del av effekten ved et individualisert tiltak nettopp kommer ved at utvelgelsen ikke er tilfeldig, men derimot et resultat av en nær oppfølging mellom behandler og tiltaksmottaker.

Problemet er at når man ikke kan gjenskape en eksperimentsituasjon, så vil resultatene være preget av at tiltaksgruppen er selektert. De som går på tiltak er ikke en tilfeldig gruppe personer. De som får tilbud om å tegne velferdskontrakter vil være en spesiell gruppe mennesker, som har blitt plukket ut av sosial- og trygdevesenet og annet omsorgspersonell. De skal være spesielt trengende og spesielt motiverte. Siden vi ikke kan observere denne gruppen mennesker på velferdskontrakter i en situasjon hvor velferdskontrakter ikke finnes, så må vi sammenligne dem med andre personer som ikke går på velferdskontrakter. Og da helst med personer som er mest mulig like. Dette vil nettopp være noe av utfordringen ved evaluering av velferdskontrakter. For det første skal velferdskontrakter i seg selv være individualiserte, dvs. de ulike kontraktene kan være vidt forskjellige. For det andre er gruppen som får tilbud om disse kontraktene gjerne liten, men veldig heterogen, dvs. menneskene er veldig ulike, med ulike typer lidelser, avhengighet og andre problemer. I evalueringslitteraturen har man utviklet flere metoder for å kontrollere for seleksjonseffekter. Gjennom disse metodene etterstreber man seg på å identifisere de «rene» effektene av et tiltak, mens man kontrollerer bort effekter knyttet til observerbare trekk og faktisk også for uobserverbare egenskaper. Dette er faktisk lettere for store grupper.

Mange studier av velferdskontrakter har man i mindre grad fulgt den klassiske evalueringslitteraturen. Dette skyldes delvis at data ikke er gode nok, delvis at det har vært umulig å finne gode kontrollgrupper for en evaluering, men det er også grunn til å tro at man heller ikke har forsøkt metodene i evalueringslitteraturen.

Vi avslutter dette avsnittet med å påpeke beslektet problem i mange empiriske studier av velferdsordninger. Studiene evaluerer eller måler effektene av en ordning eller tiltak på bakgrunn av data for en snever tidsavgrenset periode for et spesifikt land. Spørsmålet man må stille seg er i hvilken grad funnene kan generaliseres til å gjelde andre tidsperioder og andre land, dvs. er funnene land- og tidsspesifikke? Komparative studier løser til dels problemet med landspesifikke funn. Tiltak og ordninger kan ha ulike effekter i ulike deler av konjunktursyklusen, både på kort sikt, men også på lang sikt. Det kan godt tenkes at personer som entrer velferdssystemet for første gang i en lavkonjunktur blir annerledes påvirket av dette enn en person som ankommer velferdssystemet for første gang under en høykonjunktur. Konjunkturfaseproblemet er derfor både langt alvorligere, og langt vanskeligere å korrigere. Dette er heller ikke kun et teoretisk mulig problem. Raaum og Røed (2005) viser nemlig at arbeidsmarkedsforholdene som råder når personer entrer arbeidsmarkedet for første gang har substansiell og vedvarende effekter på voksnes

arbeidsmarkedskarrierer. Er det dårlige kår når en person avslutter sin utdanning så medfører dette at personen vil oppleve å ha langt større tilbøyelighet til å få perioder uten jobb gjennom hele yrkeslivet som voksen. Denne konjunkturfølsomheten er spesielt stor for de som tilhører spesielt svakerestilte grupper.

## 1.4 Kunnskapsstatusens struktur

Kunnskapsoversikten vil være bygget opp som følger. Etter denne korte introduksjonen vil vi i kapittel 2 ta for oss rettighetsproblematikk, bruk av vilkår i velferdsordninger og diskutere hva som ligger i kontraktsbegrepet. Kapittel 3 gir en kort gjennomgang av økonomisk teori med relevans for velferdskontrakter. I kapittel 4 presenterer vi ulike velferdsperspektiver på velferdskontrakter. Kapittel 5 gir en mer komparativ og historisk oversikt over velferdsordninger, deriblant «workfare» og offentlig jobbprogrammer. Kapittel 6 belyser velferdskontrakter for mer ordinære jobbsøkere, og drøfter teori og empiri for denne gruppen personer. Dette vil også være relevant for dem som står lengst fra arbeidsmarkedet. Kapittel 7 belyser velferdskontrakter for sosialhjelpmottakere. Kapittel 8 ser nærmere på velferdskontrakter for funksjonshemmede og uføre. Kapittel 9 ser nærmere på velferdskontrakter for innvandrere, og da spesielt introduksjonsordningen i Norge. Kapittel 10 fokuserer på velferdskontrakter for unge. Kapittel 11 tar for seg velferdskontrakter for enslige forsørgere. Kapittel 12 oppsummerer kort, samt peker på områder hvor vi fortsatt har mangelfull kunnskap.

---

## Kontrakter og vilkår

Dette kapittelet tar for seg bruk av vilkår i velferdsordninger og kontrakten som avtaleform. Dette er sentrale temaer, hvor både jurister og samfunnsvitere har ytt viktige bidrag.

Kjellevold (1995) gir en sentral gjennomgang av bruk av vilkår i velferdsordninger. For det første gjennomgås sosialtjenesteloven og klienters rettigheter. For det andre drøftes ulike juridiske sider av bruk av vilkår grundig. Når det gjelder bruk av vilkår oppsummerer Kjellevold: «Sosialtjenesteloven må forstås slik at det er adgang til å knytte vilkår til tildelinger av økonomisk stønad og sosiale tjenester, uavhengig av om klienten har et rettskrav på en slik ytelse eller tildelingen skjer ut fra fritt skjønn» (Kjellevold 1995:90). Men dette betyr ikke at hvilket som helst vilkår kan innføres.

For det tredje ser hun nærmere på avtaleformen, og stiller spørsmålet om det er et tjenlig verktøy. Utgangspunktet er at bruk av avtaleformen er et offentligrettslig spørsmål, selv om enkelte vil oppfatte dette som at partene er avtalerettslig bundet. Avtaleformen kan gi en forventning om reelle forhandlinger, selv om dette ikke garanteres. Det er langt fra opplagt at det vil foregå reelle forhandlinger. Partene vil være åpenbart være lite jevnbyrdige, og personen som trenger hjelp vil kunne ha vanskelig for å definere sine behov for hjelp. I følge Kjellevold må avtaler regnes som vedtak, og formelt vil de samme kravene til kontradiksjon gjelde for avtaler som vedtak. Avtalen kan derfor gi mer brukerstyrt støtte hvis det forhandles, men medvirkning kan også settes til side ved feilaktig tolkning av forholdet mellom avtaleformen og forvaltningslov/sosialtjenestelov. Avtaleformen kan også gi et «skinn av enighet hvor «formen» skjuler både for parten og sosialtjenestens representanter at det i realiteten er fattet et enkeltvedtak som parten skal ha samtidig begrunnelse for (Kjellevold 1995:314) og «dermed kan faktisk avtaleformen bidra til tilsidesettelse av viktige formelle rettssikkerhetsgarantier» (Kjellevold 1995:315).

Man skulle umiddelbart tro at avtaleformen i større grad enn vedtak ville sikre at brukeren får de avtalte tjenestene. Dette er langt fra sikkert i følge Kjellevold (1995), som påpeker at det at «avtaleform er benyttet er ingen absolutt garanti for at kommunen er bundet i en situasjon hvor tungtveiende

grunner taler for at en må kunne endre vedtaket om framtidig tjenesteyting» (Kjellebold 1995:315). Hun mener videre at «hvorfør avtaleformen da likevel antas å gi en større grad av trygghet, klarhet og forutberegnelighet, er vanskelig å svare på» (Kjellebold 1995:316). Det er også lite kunnskap om avtaleformen vil være en mer effektiv beslutningsprosess.

Tradisjonelt har man fra juridisk hold hevdet at det er få rettigheter til velferdstjenester i Norge (Kjønstad et al. 2000). Økende bruk av velferdskontrakter vil imidlertid endre dette. I tillegg hevder Fimreite og Tranvik (2005) at rettighetsfesting ikke kun må oppfattes som håndhevet av domstolen, men at dette like gjerne kan håndheves av andre organer som er uavhengige av det politiske system. Dermed vil «rettigheter flytte beslutningsmyndighet fra (lokale) politiske organ med ansvar overfor velgerne til organ uten denne typen ansvar» (Fimreite og Tranvik 2005:203). Denne økte rettsliggjøringen av samfunnet er også en av hovedproblemstillingene i den siste Maktutredningen (Østerud et al. 2003). I forlengelsen av dette reiser det seg også en serie spørsmål om rettigheter av en mer juridisk karakter, sett i forhold til overnasjonalitet og internasjonal rett. Vi har ikke funnet noen studier av dette.

Spørsmålet om frivillighet i kontraktsinngåelsen må også forstås i forhold til konsekvensene ved ikke å undertegne kontrakten. Dette gjelder eksplisitte konsekvenser og de implisitte og uuttalte konsekvensene. Andersen (2003) analyserer det han kaller individuelle eksterne kontrakter, og da særlig sosiale kontrakter. Dette er en form for kontrakter som også vil omfatte velferdskontrakter.

Et av hans eksempler gjelder bruk av såkalte «psykologiske kontrakter» i Vojens i Danmark (Andersen 2003:100-112). Mens psykologiske kontrakter ofte forstås som implisitte kontrakter mellom for eksempel arbeidsgiver og ansatte (Rousseau 1995), så er disse kontraktene eksplisitte. Et skjema inneholder faktapunkter knyttet til kommunale samarbeidspartnere, privat økonomi, bolig, sivilstatus, misbruk, men også avtaler om mål for den enkelte, for eksempel «være aktivt arbeidssøkende», «følge anvist beskjeftigelse», «sørge for god hygiene i boligen», «kontroll av urinprøver», «vise barna oppmerksomhet», og mål for Vojens kommune, for eksempel «støtte til samarbeid til nettverk», «praktisk/økonomisk støtte til bolig», «avlastning til barn», «psykolog til barn», og «praktisk/økonomisk støtte til barns fritidsaktivitet». Det påpekes også at brudd på en eller flere av avtalene fra foreldrenes side medfører at Vojens vil umiddelbart se om det er støttegrunnlag alene i forhold til barna. Dette betyr ifølge Andersen at man vil finne en løsning som ikke nødvendigvis innebærer foreldrenes samtykke, for eksempel tvangsfjerning (Andersen 2003:110).

Kontrakten er i utgangspunktet frivillig. Men Andersen siterer psykolog og forvaltningssjef Leif Petersen: «...Hvis klienter ikke er villig til at indgå kontrakter med socialforvaltningen, skuer socialforvaltningen bissen på» (Andersen 2003:111). Og hva slags kontrakt er det egentlig snakk om? Vojens vice-

borgermester siteres: «Det dreier seg om frivillige kontrakter, og når noget er frivillig, så kan det oppsiges omgående og uten konsekvenser» (Andersen 2003:111). Andersen drøfter videre motivasjons- og kontrollproblematikken som han mener ligger i sosialkontrakten.

Det er også interessant å legge merke til at Brodtkin (1997) finner at lokalt inngåtte velferdskontrakter i større grad brytes av det offentlige når trange budsjetter og høye «måltall» presser dem til å oppnå resultater så billig som mulig. Dette mener hun blir forsterket når klientene er ufrivillige, som i utgangspunktet er svake og fattige, og verken kan ansvarliggjøre de lokale myndigheter eller tvinge gjennom sine rettigheter gjennom rettsvesenet.

Det vil også være et spørsmål om velferdskontrakten like gjerne eksplisitt kan inngås med tvang, i og med avtaleformen er langt fra klar. I Storbritannia er mange av velferdskontraktene som er implementert under «New Deal»-paraplyen inneholdende tvangselementer (Deacon 2002; Dwyer 1998; Dwyer og Heron 1999, Dwyer, 2004). Det samme ser man i mange andre land, se for eksempel USA (Peck 1998) og gjennomgangen av «workfare» i ulike land (Lødemel og Trickey 2001; Lødemel 2002). Dette har resultert i en stor, til dels filosofisk og statsvitenskaplig, debatt om i hvilken grad velferd skal være betingelsessløs, eller om det kan være riktig og rettferdig å knytte betingelser til velferdsytelser.

En av hovedbidragsyterne er Stuart White, som gjennom en serie arbeider har hevdet at å tilby velferdsytelser til personer som verken jobber, eller er villige til å jobbe, vil være å bryte prinsippet om rettferdig resiprositet (White 2000, 2003, 2005). Dette rettferdiggjør innføring av arbeidskrav for å motta velferd. Whites arbeider er til dels sterkt inspirert av Lawrence Mead, som hevdet at arbeid er en offentlig forpliktelse («public obligation, akin to paying taxes or obeying the law» (Mead 1986:82)). Men betingelser som arbeidskrav for velferd kan ikke innføres betingelsesløst. White knytter fire forutsetninger til at arbeidskrav: 1) alle må sikres nok av ytelsene (social product) til å unnsnippe fattigdom som kan oppstå ved ren uflaks; 2) alle må ha tilfredsstillende arbeidsmuligheter, 3) økonomiske institusjoner må formes slik at forskjellige former for produktivt bidrag til samfunnet vurderes rettferdig eller rimelig, og 4) de bidragsmessige forpliktelsene må gjelde likt for personer som krever en andel av de sosiale ytelsene (social product) som er tilgjengelige under ellers rettferdige ordninger. Deacon (2005) mener at de paternalistiske begrunnelsene, eller kanskje heller berettigelser, for å knytte betingelser til velferden er sterk, men at man i tillegg kan finne støtte for dette ut fra et kommunitarisk perspektiv.

Andre hevder, som Anderson (2004) og Segall (2005), at man kan forkaste ideen om at man har en sivilsamfunnmessig plikt til å arbeide, samtidig som resiprositetsprinsippet slett ikke gir noen føringer for å innføre en arbeidsplikt for velferdsmottakere. Arbeidskrav kan medføre urimelige kostnader for velferdsmottakere. Andre fokuserer på at arbeidskrav kan være et utillatelig krav,

i den forstand at kravet kun vil være hensiktsmessig for noen andre hensikter (Goodin 2004). «Hvorfor skal det gjennomføres intervjuer for å avklare arbeidsdyktighet for enker forut for utbetaling av etterlatterstønad?» spør Goodin (Goodin 2004:305).

De demokratiske konsekvenser av bruken av ulike typer av workfare programmer er også tema i en fersk artikkelsamling, Mead og Beam (2005), hvor bidragsyterne er en rekke veletablerte forskere (i hovedsak fra USA og Storbritannia). Utgangspunktet for debatten er det økte fokus og den økt bruken av workfare programmer for marginaliserte og vanskeligstilte personer i og utenfor arbeidsmarkedet. I boken blir spesielt to programmer trukket frem: «The Personal Responsibility and Work Opportunity Act» (PRWORA) i USA og «New Deal» i Storbritannia. Mange bøker og artikler har analysert effekter av slike programmer på lønnsutvikling og sysselsettingsutvikling, men denne boken er opptatt av å diskutere hva slike programmer - ved blant annet å fokusere på arbeidsplikt - gjør med vårt syn på demokrati og medborgerskap. Har myndighetene rett til å kreve arbeid i retur for økonomisk støtte? Betyr de nye programmene at for å være en samfunnsborger så kreves det av deg du må funksjonere på en spesiell måte? Dette er noen av spørsmålene som drøftes i denne boka.

Det er nok unødvendig å si at det blant de inviterte forfatterne er stor uenighet om hvor langt et samfunn bør gå når det gjelder å tvinge sine innbyggere til å delta i slike programmer. King (2005) argumenterer for at workfare-type programmer reduserer den demokratiske kvalitet til et samfunn. Et hovedpoeng for King er at workfare reduserer statusen til de personer som er tvunget til å delta på slike programmer. Workfare har rokket ved den felles forståelsen av hva som er en samfunnsborger, Ødeleggelsen skjer fordi workfare i sin natur er individfokusert og at den gir myndigheten uinnskrenket makt. Bruk av Workfare programmer fører til at programdeltakere blir behandlet forskjellei fra andre innbyggere. Dette er uheldig i følge King. Programmet som setter betingelser ødelegger det som ligger i begrepet politisk likhet. King anbefaler at man går tilbake til ordninger med rettigheter som det bærende element.

King får langt på vei støtte av Pateman (2005) i den samme boken, som mener at fokus på workfare har kompromittert grunnsetning ved demokratiet ved å knytte borgerrettigheter til deltakelse i et marked. Som King, mener også Pateman at man bør returnere til ordningene med rettigheter. Beam (2005) er på samme side og argumenterer for at den gamle rettighetstankegangen hadde en viktig sosial funksjon, ved å anerkjenne verdien av omsorg. Denne verdien har blitt tapt i overgangen til betingede støtteordninger. På den andre siden står blant annet Mead. Mead (2005) argumenterer for at man først kan begynne å diskutere og være bekymret for om dette er rettferdig eller ikke etter at klientene er kommet i jobb. Da først kan vi diskutere spørsmål knyttet til rettferdighet. Mead (2005) erkjenner klart at det er argumenter for og i mot



bruk av betingede støtteordninger, men at argumentene for er flere og tyngre. I et samfunn som det amerikanske, hvor fattigdom – sammenlignet med mange andre Europeiske land – er et relativt stort problem, er gevinsten ved å få fattige til å fylle sine samfunnsmessige forpliktelser dominerende. En viktig grunn til dette er at sysselsetting i USA nettopp har å gjøre med borgerrettigheter (citizenship). Gjennom sysselsetting øker ikke bare lønnen, men også selvspekt og respekt fra andre.



## Relevant økonomisk teori

Vårt fokus er velferdskontrakter, men de teoriene og mekanismene som er blitt skildret i relasjon til arbeidsmarkedstiltak vil være aktuelle også for oss. Vi starter derfor dette kapittelet med en kort oppsummering av økonomisk teoris bidrag til å forstå mulige virkninger av arbeidsmarkedstiltak. Det er skrevet flere kunnskapsstatuser om effekten av arbeidsmarkedstiltak. Dette avsnittet er sterkt inspirert av Raaum et al. (2002) og Fredriksson og Holmlund (2003).

### 3.1 Kompetanseheving, innlåsning og fortregning

Grunnen til arbeidsmarkedstiltak skal ha en effekt på arbeidssøkeres muligheter til å få ny sysselsetting er at de skal øke arbeidssøkernes kompetanse og de skal påvirke deres jobbsøkeatferd, dvs. arbeidssøkerne skal bli mer motiverte. Når man begynner på enkelte tiltak så vil ofte søkeaktiviteten avta og arbeidssøkeren vil ikke være like fokusert på det å skaffe seg en jobb. Dette kalles innlåsningseffekter av tiltak, og berører i større grad kompetansegivende kurs enn sysselsettingstiltak. Deltakerne ønsker naturlig nok å fullføre kurset, og de har heller ikke like my tid til søkingen.

Raaum et al. (2002) og Fredriksson og Holmlund (2003) tar også opp problemer knyttet til fortregning, dvs. at tiltaksdeltakerne tar jobber på bekostning av andre. Det finnes mange typer fortregning. Direkte fortregning finner sted når jobber opprettes og besettes av personer på sysselsettingstiltak når de ellers ville ha blitt besatt av vanlig arbeidssøkere. En annen type fortregningsproblem, et dødvekttap, oppstår når personen på sysselsettingstiltaket egentlig ville ha skaffet seg en vanlig jobb.

### 3.2 Skjult handling

Et annet problem er det såkalte «skjult handling»-problemet. Her er det arbeidsløse arbeidssøkere som er fornøyd med å være dagpengemottakere, dvs. de verdsetter den fritiden de har som ledig så høyt at de ikke ønsker å komme raskt i arbeid så sant ikke velferdsøkningen av å ta denne jobben er tilstrekkelig stor. Når tiltaksdeltakelse blir en betingelse for å motta økonomisk støtte, så får denne gruppen arbeidssøkere mindre fritid, og ledighet blir dermed mindre tilfredsstillende. Tiltak kan dermed fungere som en selvseleksjonsmekanisme. Samme typen problem kan man tenke seg gjelde for sosialhjelpmottakere.

Hvordan kan man redusere «skjult handling»-problemet? En mulig løsning er faktisk det systemet med ledighetstrygd og sosialhjelp som man har i dag. Hos Fredriksson og Holmlund (2001) mottar en arbeidssøkende ledighetstrygd en viss periode. Deretter får vedkommende kun sosialhjelp, og da tilsatser som er klart lavere enn ledighetstrygden. Det er nettopp dette at den økonomiske støtten varierer over tid og ikke er konstant som sikrer en bedre velferdsmessig løsning. Grunnen til at ordningen vil kunne redusere «skjult handling»-problemet som er knyttet til søkeatferden, er at personer som går på sosialhjelp vil få sterkere incentiver til å skaffe seg en jobb (som er nødvendig for å oppnå ledighetstrygd en gang i fremtiden), og dermed vil de i teorien søke mer intensivt. Albrect og Vroman (2005) viser at en to-trinns ordning som dette, ikke nødvendigvis er så lurt. Det kan lede til at for mange avslår jobbtilbud hvor lønnen er lav. Dette betyr at man kun har byttet ut et «skjult handling»-problem ved søkeatferden med et «skjult handling»-problem knyttet til det å akseptere en jobb.

### 3.3 Sanksjoner

I velferdskontrakter ligger det innbakt en avtale som inkluderer sanksjoner. Litteraturen knyttet til sanksjoner er derimot mer begrenset. Fra et policy-synspunkt så har det imidlertid vært stor interesse om sanksjoner. I Storbritannia har for eksempel Field skrevet «Sanctions need to be part of the New Deal. The threat of penalisation begins to affect the culture in which people consider how they should respond and, indeed, what their responsibilities are» (Field 1997b:62). Den teoretiske arbeidet til Fredriksson og Holmlund (2005) viser at sanksjoner kombinert med overvåking kan ha gunstige velferdsmessige konsekvenser. Eksperimenter har vist at rådgivning under ledighetsperioden har en gunstig effekt på overgangsraten fra ledighet til jobb. Dette kan imidlertid kategoriseres som overvåking. Nyere empiriske studier viser at sanksjoner er effektive for å øke overgang fra velferd til jobb (se kapittel 6).

### 3.4 Et økonomisk perspektiv på «workfare»

Kan «workfare» motiveres fra et økonomisk perspektiv? «Workfare» har i lengre tid vært et viktig tema inn offentlig finansøkonomi. Fredriksson og Holmlund (2003) oppsummerer denne litteraturen. Bidragene anvender optimal skatteteori og analyserer under hvilke forhold «workfare» vil kunne være del av en optimal politikk som et komplement til andre skatter og avgifter. I disse modellene opererer man gjerne med to typer sosiale mål. Det ene er hva Fredriksson og Holmlund kaller et mer konvensjonelt velferdsorientert mål, hvor myndighetene kun er interessert i den individuelle velferden slik den er gitt av individene preferanser. Her vil typisk myndighetene være interessert i individenes konsum av varer og tjenester og av deres etterspørsel etter fritid. Typiske eksempler er Beaudry og Blackorby (1998) og Cuff (2000). I den andre retningen fokuserer myndighetene kun på individenes inntekt. Fredriksson og Holmlund trekker her frem modellene til Besley og Coates (1992, 1995), hvor målsettingen er at hvert individ skal sikres en minimumsinntekt for minimum budsjettmessige kostnader.

Hos Beaudry og Blackorby (1998) og Cuff (2000) varierer individene langs to dimensjoner: deres inntektspotensial og etter hvordan de verdsetter fritid. Noen har ganske enkelt muligheter for å oppnå større inntekt enn andre. De kan være flinkere eller mer produktive, men det kan også skyldes at man finner mindre av problemer som sykdom, uførhet, eller for eksempel rusproblemer. Noen vil tilsvarende sette mer pris på fritid enn andre. Myndighetene antas videre å kunne observere individenes totale inntekt, men ikke hvilken timelønn de får. I tillegg kjenner myndighetene ikke individenes preferanse for fritid. utfordringen er nå å introdusere en ordning som medfører at noen av dem med større inntektspotensial later som de har mindre inntektspotensial og krever en økonomisk støtte som er innført med hensikt å hjelpe nettopp dem som har mindre inntektspotensial. Cuff viser at «workfare» i en slik setting kan være en del av en optimal støtteordning. Individene med mindre inntektspotensial antas å verdsette fritid mindre, og det gir derfor en gunstig velferdsvirkning å pålegge «workfare». «Workfare» er derimot omtrent aldri optimalt hvis personene ikke varierer når det gjelder inntektspotensial.

Heller ikke hos Besley and Coate observerer myndighetene timelønnen, men kun inntekten. Individene varierer langs en dimensjon: deres inntektspotensial. Preferanser for fritid er like. Myndighetenes mål er som sagt å sikre hvert individ en minimumsinntekt på en billigst mulig måte. «Workfare» introduseres som en ikke-produktiv tidskrevende aktivitet. Innføring av «workfare» reduserer produksjonen i privat sektor, siden individene vil tilbringe noe tid på «workfare». På tross av dette tapet kan ordningen totalt sett gi økt velferd. Hos Besley and Coate (1992) får personer med høyt inntektspotensial ingen støtte, mens personer med lavt inntektspotensial får økonomisk støtte mot et arbeidskrav, dvs. de også deltar på «workfare». Arbeidskravet er for-

met slik at personer med et høyt inntekspotensial aldri vil velge å late som de har et lavt inntekspotensial. Optimaliteten til «Workfare» i denne modellen vil avhenge av hvor stor lønnsforskjellen er personer med lavt inntekspotensial og personer med høyt inntekspotensial, og vil avhenge av andelen personer med lavt inntekspotensial i totalpopulasjonen. Er lønnsforskjellene store og/eller andelen personer med lavt inntekspotensial liten, så er «workfare» gunstig.

Kreiner og Tranæs (2004) introduserer «workfare» i et system med ledighetstrygd. Økonomien består av sysselsatte og ledige arbeidstakere og av personer som ikke søker sysselsetting. Hensikten med ledighetstrygden er å gi ledige arbeidstakere som ønsker seg en jobb, økonomisk sikkerhet i søkeperioden. Søkeatferden er imidlertid uobserverbar, noe som innebærer at ikke-sysselsatte personer som ikke ønsker sysselsetting kan kreve ledighetstrygd. Som følge av dette, vil de økonomiske støtteordningene underforsikre arbeidstakerne mot ledighet. Kreiner og Tranæs viser at ved å kreve ikke-produktive aktiviteter, dvs. «workfare», i bytte mot ledighetstrygd, så kan dette skape en Paretoforbedring ved å sikre arbeidstakerne en bedre forsikring mot ledighet. Her fungerer «workfare» som en selv-seleksjonsmekanisme, som sørger for at de som ønsker å jobbe får ledighetstrygd mens personer som ikke ønsker å jobbe, avstår fra å kreve ledighetstrygd. En nødvendig forutsetning er imidlertid at forskjellene i preferanser for fritid mellom dem som ønsker seg jobb og dem som ikke søker sysselsetting er stor nok.

Et mer nyansert bilde av «workfare» finner man hos Fredriksson og Holmlund (2005). Også her introduseres i et system med ledighetstrygd en ordning, en tilfeldig test, som avgjør om personen blir satt til å utføre en uproduktiv aktivitet som tar tid. Personen får som erstatning for denne aktiviteten beholde sin ledighetstrygd. Det alternative utfallet av testen er at personen blir overført til en annen velferdsordning. Heller ikke her vil «workfare»-ordningen nødvendigvis være bedre enn en uniform støtteordning. I tillegg viser Fredriksson og Holmlund at «workfare» faktisk gir en dårligere løsning enn hvis man innfører tidsavgrenset støtte eller et system med overvåking for å sikre aktiv søkeatferd og ditto sanksjoner hvis man ikke følger reglene. Overvåking og sanksjoner gir incentiver til en mer effektiv søkeatferd.

I gjennomgangen over har vi sett at krav om arbeid og andre tilpasninger som gjør støtteordningene mindre gunstige, kan fungere som en sorteringsmekanisme, dvs. de kan motvirke at mindre trengende starter på velferd. Vi har også sett at «workfare» kan ha gunstige optimalitetssegenskaper, men at den ikke behøver å ha det. Felles for alle disse modellene er at de er veldig stiliserte og formale. Dette gir stringens og klarhet, og det er bra. Ulempen er at de ikke nødvendigvis fanger opp kompleksiteten i velferdssystemet og ikke tilfredsstillende måte beskriver individenes handlinger. Det er en kjensgjerning at ordninger som motvirker at mindre trengende starter på velferd, dessverre også kan støte vekk nettopp de menneskene som man ønsker å hjelpe.

---

## Velferdsperspektiver på velferdskontrakter

En måte å forstå velferdskontrakter på er gjennom ulike perspektiver som behandler forholdet mellom velferd, menneskelig atferd og motivasjon. Deacon (2002) skiller mellom fem retninger: 1) Velferd er et uttrykk for altruisme. Velferdens oppgave er å omfordele ressurser og muligheter, og gjennom dette å uttrykke altruisme. 2) Velferd er en kanal for handlinger motivert av egeninteresse. De som søker velferd gjør dette rasjonelt for å bedre forholdene for seg og sine. Velferdens oppgave er dermed å gi incentiver til handlinger som bra for samfunnet. 3) Velferd er utøvelse av autoritet. De som krever velferd vet ikke hva som er bra for dem, og responderer dermed ikke rasjonelt på endringer i incentivsystemer. Velferdens oppgave blir å overtale disse personene til å handle i tråd med sine langsiktige interesser, og dermed samfunnets beste. 4) Velferd er en mekanisme for moralsk regenerering. Her antar man at folk er motiverte ut fra man har et ansvar for sitt samfunn. Velferdens oppgave er å skape og styrke denne ansvarsfølelsen gjennom overtalelse og moralske argumenter. 5) Velferd som en overgang til arbeid. Utgangspunktet er at pengestøtte løser ikke fattigdomsproblemet. Desto mer støtte, desto større incentivproblemer. Velferdens oppgave er å være en overgangsordning til lønnet arbeid.

Det første perspektivet kan forstås ut fra Richard Titmus' argumenter om at velferd kan oppnå to mål på en gang (Deacon 2002:17). Omfordeling minsker ulikhet, og gjennom å skape de prosessene og institusjonene som er nødvendige for omfordelingen bidrar dette i seg selv til sosial integrasjon. Best vil dette systemet lykkes hvis velferden var universell og ikke-moralistisk. Tankegangen bak velferdskontrakter er derfor åpenbart mindre beslektet med det første perspektivet. De ytelsene som velferdskontraktene sikrer, vil nettopp ikke være universelle. Slektskapet med de andre fire perspektivene er mer åpenbare.

Deacon (2002) trekker frem Charles Murray og Frank Fields som representanter til det andre perspektivet. Særlig Murray fikk stor betydning for debatten rundt velferdsgoder, gjennom å hevde at individer tilpasser sin atferd til regler og bestemmelser som regulerer velferdsordninger (Murray 1984) og at velferden skaper «perverse» incentiver (Murray 1986). Hans arbeider ble sam-

tidig meget omdiskutert grunnet generalisering og konkludering på bakgrunn av begrensede data, data omfattet kun få velferdsordninger og få befolkningsgrupper. Men vi ser at tanken om «perverse» incentiver også avspeiler seg i «skjult handling»-problemet som vi redegjorde for i kapittel 3. Field (1995, 1997a) tar tak i incentiv-effekten som ligger i de behovsprøvde velferdsordningene. Slik disse ordningene var konstruert, så reduserte man den økonomiske støtten ettersom inntekten steg. Dette betydde i realiteten at man straffet arbeid og innsats. I tillegg oppnår man at de som får økt inntekt, får incentiver til å holde denne økningen skjult. Velferdskontrakter kan lett forstås som å påvirke motivasjonen til dem som deltar på ordningen.

Det tredje perspektivet knytter Deacon (2002) til Lawrence Mead. Mead (1986) argumenterer for at myndighetene har en forpliktelse til å sikre de sosiale og økonomiske betingelsene som skal til for å sikre at individene kan få et tilfredsstillende liv. Men for å oppnå dette, må individene samhandle og tjene hverandre, noe som igjen hviler på forutsetninger om å være kompetent og selvdisiplinert. Hos Mead vil de som ikke tilfredsstiller de felles forpliktelsene, som ikke er eldre eller uføre, være ansvarlig for dette selv. Hvis de er sosialt ekskludert, så er de skyld i det selv. Det finnes heller ikke et alternativ til tvang for denne gruppen. Vanlig antagelser om disse individene reagerer på incentiver, og handler for å fremme sine egne økonomiske interesser er ugyldige (Mead 1992, 1997). Begrunnelsen for hva som kan kalles paternalisme er følgelig en reintegrering av denne gruppen. Men reintegrering i dette tilfellet betyr bare at man tar en jobb. Mead tar fordelingen av ressurser for gitt, og de fattige bør ta de jobbene som finnes (Deacon 2002:58). Dette prinsippet finner vi igjen i flere amerikanske velferdsordninger, for eksempel Riverside-programmet (Bardach 1997; Peck 1998). «Riverside»-modellen er en av de mange amerikanske velferd-til-arbeid programmer. Mens Bardach (1997) nettopp belyser de paternalistiske sidene ved Riverside-programmet, så argumenterer Peck for at fattige «innrulleres» i lavtlønnsjobber gjennom pålegg fra de lokale myndighetene. «We literally put'em to work» (Peck 1998:535 abstract). Målet til Riverside-modellen blir å få velferdsmottakerne til å ta den første (og ikke nødvendigvis den beste) jobben som overhode er mulig å få, uansett lønn og arbeidsmiljø (Peck 1998:560).<sup>3</sup> Velferdskontrakter som knytter økonomiske ytelser opp mot arbeid er klart i tråd med Meads visjoner.

Utgangspunktet for det fjerde perspektivet er at mennesker ikke alltid handler ut fra egen nytte eller altruisme, men heller ut fra en følelse av plikt og forpliktelse. Velferden bør i dette tilfellet følge prinsipper som assosieres med kommunitarisme, dvs. overtalelse i stedet for tvang, oppmuntring og gode

---

3. Ifølge en lokal leder i programmet: «It's something any 10-year-old kid could tell you, but a doctorate in sociology can't: If you want people to get off welfare, you stay on their backs until they get a job (quoted in Los Angeles Times, 26.4.1993:A1)» (Peck, 1998:562).



moralske argumenter i stedet for finansiell motivasjon og straff. Amitai Etzioni er en av foregangstenkerne innen kommunitarismen. Etzioni mente å observere at individer hadde begynt å kreve mer fra myndighetene, men var villig til å betale mindre i skatt, og de krevde flere rettigheter, men erkjente færre forpliktelser til samfunnet (Deacon 2002). Gjennom Etzioni (1995, 1997) forsøker Etzioni å beskrive hvordan og hvorfor det er nødvendig å gjenreise de sivile dyder. Kommunitarismen søker å finne og opprettholde en balanse mellom universelle individuelle rettigheter og fellesgoder og mellom selvet og samfunnet. Kommunitarismens ideal er en normativ moralsk orden, hvor orden er sikret ved moralske argumenter og henstilling til felles verdier, i stedet for økonomiske incentiver og autoritetsutøvelse. Velferdskontrakter virker å bryte mot dette perspektivet. Men senere i kunnskapsstatusen vil man se at det rapporteres om et klarere forhold mellom ytelse og innsats gjennom velferdskontrakter, og at dette gir økt forpliktelse til å bidra i samfunnet. Tanken om at arbeid er en plikt i samfunnet finner vi også igjen hos Jackson (2005).

Det siste perspektivet er at fattigdom aldri vil bli avskaffet gjennom kun økonomisk støtte. Veien ut av fattigdom går gjennom arbeid, og velferd bør derfor omdefineres som en midlertidig overgangsstøtte (Ellwood 1988). Økonomisk støtte bør kun bli gitt i en begrenset tidsperiode, hvor mottakerne deltar på utdanning og opplæringstiltak. Dette innebærer en kontrakt mellom det offentlige og individer. De må erverve seg kunnskap mot å få økonomisk støtte. Hvis de ikke har funnet en jobb etter avslutning av tiltaket, så er alternativet en jobb i offentlig sektor. Lønn og ekstragoder i denne jobben skulle sikre at deres totale inntekt var høyere enn den tidligere velferdsstøtten. Bane og Ellwood (1986, 1994) observerte at de fleste velferds-mottakere var kun innom velferdssystemet en kort tid, mens det meste av utgiftene gikk til langtidsmottakere. Ellwood (1988) argumenterte for at det amerikanske velferdssystemet gjennom å gi økonomisk støtte og ikke utdanning og opplæring, sørget for å kun behandle symptomene og ikke årsakene. Velferdssystemet måtte sørge for nødvendige opplæringer, samtidig som det måtte lønne seg å ta en jobb, vel å merke en jobb som kan sikre en tilfredsstillende inntekt.



---

## «Workfare»

Det er en hel serie studier som forsøker å definere «workfare», drøfte utviklingen av «workfare» i mange land, og vurdere om «workfare» som system fungerer. Noen har et vidt komparativt perspektiv (Sayed 1995; Heikkilä 1999; Ditch og Oldfield 1999; Trickey og Lødemel 2001; Lødemel 2002, 2005; Handler 2004)<sup>4</sup>, andre beskriver og sammenligner kun et par land, for eksempel USA og Storbritannia (King 1999; Deacon 2002), Storbritannia og Canada (Lister 2004), Danmark og Norge (Halvorsen og Jensen 2004), Skandinavia (Kildal 2001), mens andre igjen ser på «workfare» og velferd i en mer landspesifikk kontekst (Lødemel 1997; Walker og Howard 2000; Botten et al. 2003; Blank og Card 2000a, 2000b; Blank 2002; Mead 2004). Studiene over er kun et snevert utvalg innen dette temaet. Mange av disse studiene er til dels omfattende bøker, flere er antologier. Vi kan knapt innenfor rammene av vår kunnskapsstatus yte dem den rettferdigheten (og plassen) som de fortjener.

I litteraturen finnes det en stor diskusjon om velferdssystemene i Europa har blitt «amerikanisert», dvs. om vi har opplevet en dreining mot velferd-tilarbeid tiltak. Man må nesten si at det finnes en konsensus om at «amerikanske» ideer har blitt spredd i Europa, selv om det påpekes at i det amerikanske systemet skjedde en dramatisk endring på 90-tallet. Uenigheten er større når det gjelder hvilket utslag dette har fått på velferdsordningene. I dette kapittelet skal vi nå først beskrive endringene i USA, deretter ta for oss spørsmålet om «amerikanisering». Vi vil beskrive «workfare»-ordninger i Europa, systematisere disse i form av regimer, for til slutt å oppsummere hva studiene konkluderer med når det gjelder i hvilken grad «workfare» fungerer.

---

4. Se også Gough et al. (1997) for en komparativ studie av sosialhjelp i 24 OECD land. Studien gjennomgår ulike ordningene i hvert land. Fokus er i mindre grad på «workfare».

## 5.1 «Workfare» og lignende ordninger i USA

Vi starter med å se nærmere på USA. Her skjedde en klar dreining i hjelpeprogrammene fra å dekke behov ved nød til å forsterke forpliktelsen til arbeid og å styrke innsatsen for å få jobb – en etablering av «workfare». Flere studier oppsummerer velferdsreformene i USA, for eksempel Blank (2002) og Handler (2004)<sup>5</sup>. Blank har et mer snevert perspektiv i det hun kun fokuserer på USA, men Handler har et klart komparativt perspektiv. Begge studiene ser på tiltak som er rettet mot svakere grupper, men Blank i større grad fokuserer på ordninger for enslige forsørgere og har et mer familieperspektiv.<sup>6</sup> Begge studiene tar for seg de store endringene som skjedde i velferdspolitikken i 1996 ved fremleggelsen av «The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act» (PRWORA). PRWORA ble lagt frem av president Clinton under mottoet «Ending welfare as we know it.»

PRWORA endret flere deler av velferdssystemet i USA. Blank (2002) og Handler (2004) trekker frem flere viktige endringer. For det første delegerte man mye av de tidligere føderale forpliktelsene til delstatene. Dette ga delstatene langt større frihet til å utforme støtteordningene selv, men fjernet for eksempel rettighetene individene hadde hatt til å kreve føderal støtte. Selve finansieringsordningen ble også endret. PRWORA medførte et stort fokus på krav om økonomisk støtte. Blank (2002:1106) skriver at «innen 2002 ble det krevd at minst 50 prosent av alle mottakerfamilier og 90 prosent av alle familier med to foreldre skal arbeide eller delta i jobbforberedende ordninger, eller eventuelt skal delstaten ha klart å redusere klientmengden med 50 prosent». PRWORA introduserte tidsbegrensninger i hvor lenge en sosialklient kunne motta støtte. Støtte til trengende familier ble begrenset til 60 måneder. PRWORAs målsetting innebar at man også skulle introdusere ordninger som ga incentiver til å redusere utenomekteskapelig fødsler. I tillegg strammet man blant annet inn hvem som hadde rett til matkuponger.

Nå ble PRWORA slik den ble etablert, vesentlig annerledes enn hva det opprinnelige utkastet tilsa. Årsaken til dette var republikanernes valgskred i 1994 (Deacon 2002). Opprinnelige ønsket Clinton-administrasjonen at de enkelte statene skulle finansiere opplæring og jobbtrening for velferdsmottakere som nærmet seg slutten på den tidsbegrensede perioden. Dette kravet forsvant, noe som resulterte i at Clinton ble kraftig kritisert av sine tidligere støttespillere, deriblant Ellwood og Solow (Deacon 2002:96). King oppfatter PRWORA som at den definerer velferdsavhengigheten som et hovedproblem (en moralsk skavank) for de berørte individene, selv om denne delvis er skapt

5. Se Moffit (1992) for en gjennomgang av det amerikanske velferdssystemet som det var frem til 1990-tallet.

6. I Blank (2005) skriver hun «Welfare» in the United States has primarily meant cash payments to single mothers» (Blank, 2005:3).

av velferdssystemet, og at PRWORA ser bort fra fattigdom som en årsak til at man mottar økonomisk støtte (King 1999:279).

Velferdspolitikken i USA varierer ganske mye på statsnivå, selv om du også finner overgripende føderale ordninger (matkuponger, supplerende inntekt sikring (SSI) og ordningen med negativ inntektsskatt). Men som bakgrunn for å forstå hva man legger i «amerikanisering» så vil det være naturlig å betrakte en stat – Wisconsin. Wisconsin er for flere blitt stående som et typisk om enn ekstremt eksempel på omleggingen i den amerikanske velferdspolitikken i retning av større arbeidskrav, spesielt formalisert og nasjonalt organisert i PRWORA fra 1996. Dette betyr at resultatene fra Wisconsin ikke blir tolket som et mer eller mindre tilfeldig resultat fra en (av mange) amerikanske stater, men som selve premieeksempelet på hvordan «workfare» virkelig fungerer.

Wisconsin begynte å legge om sin velferdspolitik allereide på siste halvdel av 1980-tallet. Den tidligere velferdspolitikken ble i praksis satt til side, og ble erstattet med en politikk som i mye større grad fokuserte på arbeid som en kanal ut av fattigdom. Mead (2004) analyserer i detalj den nye velferdspolitikken i Wisconsin i USA. I tråd med beskrivelsen av Lawrence Mead over, så er det kanskje ikke så overraskende at han finner positive resultater av «workfare». I boken blir det presentert tall som viser at antall sosialklienter er blitt markert redusert, og at majoriteten av sosialklientene gikk over i jobb. De som ble værende på sosialhjelp ble avkrevd arbeid i en eller annen form som motytelse for økonomisk støtte. Til personer som kom i arbeid ble det gitt ulike former for støtte (skattelette, støtte til barnepass, mm). I følge forfatteren var det et kjennetegn ved politikken i Wisconsin sammenlignet med andre stater at de hadde et sterkere og tidligere fokus på krav om arbeid som gjenytelse for støtte.

Mead stiller to hovedspørsmål i boken: For det første: *Hva* gjorde Wisconsin?, og for det andre: *Hvordan* fikk de det til? Når det gjelder det første spørsmålet, så går han tilbake til 1986, hvor de første eksperimentene med ny velferdspolitik startet. Fellesnevneren for forsøkene var å stille strengere krav om arbeid til sosialhjelpsmottakere som får økonomisk støtte. Endringene kulminerte i et nytt og omfattende velferdssystem implementert i 1997. Resultatene er i følge Mead svært positive. Sosialhjelpsavhengigheten er lavere, andelen i arbeid har økt og andelen fattige ble redusert. Mange av de tidligere sosialhjelpsmottakere er fortsatt fattige, men inntektene har steget. Mead mener at erfaringene fra Wisconsin kan brukes som et eksempel på en ny type velferdspolitik, som fokuserer på hvordan personer med lav inntekt skal gjenvinne arbeidsevnen. Dette gjøres best i følge Mead med en kombinasjon av gulrot og pisk. Gulrot i form av støtte til lavinntektsfamilier i arbeidsmarkedet, men samtidig strenge krav og forventninger om arbeid i retur for støtte. Mead skriver også at Wisconsin er et godt eksempel på en innovativ form for det offentliges involvering, noe han kaller *paternalisme*. Staten stiller ikke

bare høyere krav til personene som skal motta støtte, de tilbyr også veiledning og tett oppfølging for å sørge for at de fastsatte målene nås. Mead mener at dette er en form for paternalisme som kombinerer rettigheter og plikter, det vil si hjelp kombineres med krav. Mead mener en viktig grunn til suksess i Wisconsin var at prosessene ofte involverte en stor grad av individuell oppmerksomhet. På denne måten ble det viktigere for både saksbehandlere og klienter å følge opp hverandre i prosessen.

Angående det andre spørsmålet: Hvordan fikk Wisconsin det til? Det korte svaret til Mead på dette spørsmålet er: God offentlig ledelse («Good government»). Suksessen i Wisconsin er et resultat av godt arbeid fra godt kvalifiserte. Mead mener at en suksessfaktor var et veldig godt samarbeid mellom politikere og administrativt ansatte. Politikerne var løsningsorienterte og la partipolitiske kjepphester tilside. De politiske vedtakene ble fulgt opp av en godt kvalifisert administrasjon på lavere nivåer. Viktigheten av å ha en god administrasjon på saksbehandlernivå blir fremhevet som svært viktig.

Nå er det selvsagt ikke slik at det bare var staten Wisconsin som omorganiserte velferdssystemet sitt, i forlengelsen av PRWORA gjorde alle statene i USA det, men Mead mener at Wisconsin er spesiell i så måte. For det første var omleggingen spesielt omfattende i Wisconsin. For det andre ved at de positive effektene er spesielt sterke i denne staten. Når det gjelder de positive effektene er disse i hovedsak knyttet til andelen tidligere sosialhjelpsmottakere som kommer i arbeid. Mead presenterer tall som viser at ca 4 av 5 sosialhjelpsmottakere går over i arbeid, mot ca 2 av 3 i gjennomsnitt i andre stater. Det gjennomføres likevel ingen effektanalyse for å teste hvor mye av dette som er en kausal effekt.

Er det så ingen negative virkninger av den endrede velferdspolitikken i Wisconsin. Jo, selv om det fremkommer at forfatteren nok er grunnleggende positiv til endringen som er skjedd, så nevnes noen negative virkninger. Mange er kommet i arbeid, men det er også en ikke-ubetydelig andel som har droppet ut (forsvunnet fra sosialhjelpsstatistikken men ikke med overgang til jobb). En del av disse baserer seg på økonomisk støtte fra venner og familie. Forfatteren skriver at dette kan være indikasjoner på at de harde kravene til jobb kan være for tøffe å møte for noen. Videre er det også en del som selv med jobb rapporteres å slite både økonomisk og sosialt. Rapporter om barne mishandling og økning i andelen hjemløse er to indikasjoner på dette. Mead mener likevel at omfanget av de negative sidene ved reformen er relativt små, og at de overskygges av de positive effektene.

Men det er viktig å være klar over at Wisconsin som et eksempel på hvordan det går når man innfører strenge jobbkrav til velferden, verken er mer eller mindre representativ enn noen annen stat. Mens Wisconsin fikk redusert antallet på velferdsordninger med 84 prosent med strenge krav, oppnådde Oregon en reduksjon på 45 prosent uten å innføre straffeordninger overfor velferdsmottakere (Waddan 2003).

Poenget her er jo at de amerikanske velferd-til-arbeid-ordningene ikke er bestemt på føderalt nivå, men varierer fra delstat til delstat. Det er dermed også opp til hver enkelt delstat hvordan de vil implementere disse ordningene. Blank (2002) oppsummerer nettopp velferdsreformene i USA, og viser noe av variasjonen mellom delstatene. Blank (2002) påpeker samtidig flere problemer når man skal evaluere de amerikanske velferdsreformene. Flere av ordningene er blitt innført samtidig, både i tid og i flere delstater samtidig. Sammenfall i tid skaper helt sikkert resultert i samspillseffekter, mens geografisk sammenfall gir mindre variasjon enn ønsket fra et evalueringsperspektiv. Det er heller ikke tilfeldig hvilke delstater som innfører ulike ordninger, noe som innebærer at man ikke kan studere reformene som naturlig eksperiment. I tillegg kommer konjunkturreffekter.

Det er viktig å poengtere at de positive tendensene som rapporteres fra velferd-til-arbeid-ordningene er blitt godt hjulpet av gunstige økonomiske konjunkturer (Blank og Card 2000b). Konjunkturerne i USA har vært generelt gode helt siden begynnelsen av 1990-tallet. Økt etterspørsel etter arbeidskraft har gjort det lettere for personer under PRWORA ordningen å komme i jobb. Blank og Card (2000b) viser figurer som antyder at den høye økonomiske veksten har vært spesielt gunstig for lavt kvalifisert arbeidskraft. Forfatterne påpeker at selv om erfaringene så langt har vært gode når det gjelder å få personer fra sosialhjelp til arbeid har vært gode, er det for tidlig å trekke noen sikre konklusjoner. Spesielt vil det være viktig å se hvor stabile disse jobbene er i perioder med lavkonjunktur. Hoynes (2000) analyserer effekten av konjunktursvingninger på sysselsetting, lønn og inntekt for ulike grupper av personer i USA. Resultatene viser at lavt utdannede og fargede er mye mer sårbar overfor konjunktursvingninger enn høyt utdannede og hvite. Disse resultatene bidrar til å forklare noe av grunnen til at sysselsetningsutviklingen til lavt utdannede har vært svært god i USA på 1990-tallet – i en periode med god økonomisk vekst. Men hovedkonklusjonen i både Blank (2002) og Grogger og Karoly (2005) er likevel at de amerikanske politikkendringene på 1990-tallet må være en viktig årsak til at man i USA opplevde økt deltakelse på arbeidsmarkedet, redusert fattigdom og færre sosialklienter.

Er det andre typer ordninger som typisk assosieres med USA? En annen type ordning som er beslektet med «workfare», er «Public Service Employment» (PSE) i USA. PSE er offentlig opprettede jobber til personer som ikke har jobb. Denne type jobber har en lang historie i USA, og går tilbake til lavkonjunkturperioden på 1930-tallet. Men ulike varianter av PSE-type jobber har også et relativt stort omfang i dag. PSE jobber har klare likhetstrekk med «workfare», ved at det i noen av programmene er innslag av tvang og at jobbene er spesielt rettet inn mot svake grupper.

Ellwood og Welty (2000) presenterer en oversikt over omfang og utfall av PSE i USA. Forfatterne deler PSE inn tre typer av programmer: 1) motkonjunkturprogrammer som settes inn i perioder med lavkonjunktur, 2) Målrette-

de programmer, spesielt rettet mot grupper som selv i perioder med høykonjunktur er vanskelige å sysselsette, og 3) obligatoriske arbeidsprogrammer med sanksjoner. Til den siste typen av programmer hører «Community Work Experience Programs» I disse programmene kreves det arbeid som gjenytelse for økonomisk støtte. Det er relativt mange stater som har programmer av denne typen. De fleste er relativt små, med kort varighet. Det klart største programmet av denne typen er «The New York City's Work Experience Program». Her er kravet om arbeid sterkt. Klientene er i gjennomsnitt påkrevd å arbeide 20 timer i uken. Klientene blir reevaluert hver 6 måned og kan bli tilbudt opplæring, eller en annen jobb.

Artikkelen inneholder ellers en omfattende oversikt over ulike PSE programmer. Disse varierer markert når det gjelder hvilke grupper som prioriteres: ungdom, småbarnsfamilier, alenemødre, langtidsledige, personer med lav utdanning. En detaljert oversikt over programmene finnes i Ellwood og Welty (2000). Fra gjennomgangen av programmene trekker forfatterne noen konklusjoner: i) PSE som ikke er godt organisert og målrettet kan være direkte bortkastet, både for den enkelte deltaker og for økonomien, ii) PSE som organiseres godt og som har en klar målsetting kan fungere godt ved å øke sysselsettingssansynligheten og føre til høyere inntekt for de som deltar. Godt organiserte PSE programmer har også lav fortrenning av ordinære jobber, men selv godt organiserte programmer har en fortrenningsandel på nesten 25 prosent. Generelt finner forfatterne at det ofte ikke finnes noen systematisk kunnskap om de enkelte programmenes fortrenningseffekter, iii) det er noen klare avveininger når det gjelder PSE: jobber som gir god lønnsvekst for deltakerne er også de som er dyrest og vanskeligst å organisere, og iv) PSE jobber som er mer like «vanlige» jobber og som derfor gir høyest output, er også de som har størst fortrenning heftet ved seg.

## 5.2 «Amerikanisering» i Europa?

Det er flere arbeider som trekker frem at man observerer en tendens til «amerikanisering». Bakgrunnen for denne beskrivelsen er at man (muligens) observerer en økende grad av krav til arbeidstilknytning for sosialhjelpmottakere. La oss kort beskrive disse endringene i noen europeiske land.

### Norge og Norden

«Arbeidslinjen ble introdusert som en ny strategi i norsk velferdspolitikken ved begynnelsen av 1990-tallet. Aktiviserende ordninger skulle avløse passive stønader, og brukerne ble pålagt arbeids- og utdanningsplikter som vilkår for å motta velferdsytelser (Kildal 1998). Hovedfokus var på å styrke incentivene



til å ta arbeid, primært gjennom «pisk»-lignende tiltak (for eksempel strengere krav til hvem som kan få og bistand i kortere støtteperioder) heller enn ved belønninger (Kildal 2001). Vilkår om arbeid for sosialhjelp som ble innført som en del av sosiallovgivningen fra 1. januar 1993. Dette innebærer at kommunene kunne komme med krav om arbeid for at personer skulle få motta sosialhjelp. To kjennetegn ved «workfare» i Norge er at det er kjennetegnet ved en høy grad av lokal autonomi og at det er en ekstremt selektiv ordning. Det er de lokale sosialkontorene og kommunene som bestemmer deltakelse på «workfare» og som organiserer ordningene (type jobb osv.). Disse selekterer ut personene som skal delta på ordningen, og kun en minoritet blir utvalgt (Lødemel 2002).

I Danmark har man i over 10 år hatt en aktiveringslov, idet «Lov om kommunal aktivering» ble etablert 1994 (Brogaard og Weise 1997). Kildal (2001) beskriver arbeidsmarkedsreformer i 1993, 1995 og 1998, mens 1998-reformen også ble supplert med en reform av sosialpolitikken. I 1998-versjonen av aktiveringsloven gjøres aktivering obligatorisk for alle som mottar sosialhjelp, for alle hvis problemer kun er at de mangler arbeid, og for personer som har sosiale problemer i tillegg til ledighet (Olsen et al. 2002). Unntak gjøres for personer som er syke, som har en høy sannsynlighet for å bli syk hvis de blir aktivert, gravide og mødre med barn yngre enn seks måneder, og foreldre med små barn hvor det er umulig å skaffe barnepass (offentlig barnehage er generelt tilgjengelig fra ett-års alderen og over). Danmarks offensive «workfare»-strategi innebærer at man fokuserer heller på aktivisering enn å kutte støtteordninger, dvs. man arbeider mer for å øke klientenes kvalifikasjonene og kunnskap enn å øke jobbsøkingseffektiviteten og tvinge personer til å jobbe (Torfing 1999).

Både Hvinden (1999) og Kildal (2001) diskuterer begrepet «aktivisering» i en nordisk kontekst, og begge finner en tendens mot sterkere arbeidskrav i sosialhjelpen. Hos Hvinden defineres aktivering generelt som politikk som er rettet mot personer som mottar offentlig inntektsstøtte eller er i posisjon hvor de står i fare for å bli varig marginalisert fra arbeidsmarkedet. Hvinden mener også at det grunn til å hevde at det i Norge skjedde et skifte i første halvdel av 1990-tallet, mot en mer aktiveringsorientert politikk. Han finner også støtte for påstanden at Norge og de andre nordiske landene hadde et større fokus på aktiv arbeidsmarkedspolitikk sammenlignet med andre europeiske land. Når det gjelder effekten av den aktive arbeidsmarkedspolitikk på 1990-tallet på positive utfall for arbeidsmarkedet er konklusjonene mindre klare, dette gjelder både Norge og andre land i Europa. Denne konklusjonen trekkes etter en gjennomgang av norske og europeiske mikro- og makrostudier.

Hvinden fokuserer også på at aktivisering med fordel kan omfatte andre verdifulle aktiviteter enn sysselsetting. Aktivisering bør også inkludere utfall som generell kunnskap og kompetanseheving, økt selvtillit, og økt selvinnsikt. Personer som er vanskelig sysselsettbare kan på den måten bli reintegrert ved

hjelp av aktivering til andre deler av tilværelsen enn arbeid, selv om inntekten deres er basert på støtte fra det offentlige.

Clasen et al. (2001) studerer sammenhengen mellom arbeidskrav og økonomiske støtteordninger ved mer ordinær ledighet, og fremhever at hvis man betrakter ordningene i de nordiske landene hver for seg, så vil man i mindre grad se en nordisk stil. Samlet sett så fremstår den nordiske linjen med en mer egalitær tilnærming, hvor man i mindre grad knytter støtten til tidligere arbeidserfaring. I alle de europeiske landene går tendensen går mot at jobbsøkere møter sterkere arbeidsrelaterte krav blant de forpliktelsene som de blir pålagt.

Men det er også de som hevder at det ikke har skjedd noen dramatisk endring. Halvorsen og Jensen (2004) studerer velferdsordningene i Norge og i Danmark, og er enig i at forholdet mellom rettigheter og plikter i de norske og danske velferdsordningene har blitt endret på 90-tallet, men påpeker at reduksjonen i sosiale rettigheter ikke nødvendigvis har hatt stor praktisk betydning. Både Danmark og Norge tilhører hva som kalles universalistisk aktiveringsregimer, hvor velferdsordningene er sjenerøse og sanksjonene få. Aktivering er ikke tvungen, og den baseres på en individuell utviklet handlingsplan. Målet med aktiveringen er å gi like muligheter for alle i arbeidsmarkedet og generelt i samfunnet. Halvorsen og Jensen (2004:478) konkluderer med at siden slutten av 50-tallet så har det vært et overordnet mål å inkludere hele den voksne populasjonen i arbeidsmarkedet, velferdspolitikken har kontinuerlig prøvd å oppnå dette. Derfor bør aktiveringstiltakene på 90-tallet heller oppfattes som et resultat av kontinuitet enn av endring.

### Frankrike og Storbritannia

Hva så med de andre europeiske landene? Også det franske velferdssystemet har gjennomgått store endringer i løpet av de siste 20 år, men hovedendringen inntraff allerede i 1988 med innføringen av «Revenu Minimum d'Insertion» (RMI). Som det vil fremgå, så er RMI spesielt interessant i et velferdskontraktsperspektiv. Vår beskrivelse og betraktninger av det franske velferdssystemet er basert på Noël (1995), Enjolras et al. (2001) og Fraisse (2002). Det franske velferdssystemet har tradisjonelt betraktet ledighet, fattigdom og sosial ekskludering vel så mye som et resultat av kollektivt ansvar og hvordan arbeidsmarkedet fungerer, som av individuelle beslutninger og handlinger (Noël 1995; Fraisse 2002). Innføringen av RMI medførte at en ren passiv pengestøtte til velferdsmottakere ikke lenger ble betraktet som tilstrekkelig. RMI medførte «doble rettigheter», i den forstand at man fikk en rett til en minimumsinntekt og en rett til innføring/integrering i samfunnet (insertion)(Enjolras et al 2001:50). Men Noël (1995:48) fremhever at den franske «integreringskontrakten» (som angir hvordan en velferdsmottaker søker å endre sin situasjon gjennom kurs, midlertidig arbeid, medisinsk behandling og

annen profesjonell hjelp) knapt kan forstås i lys av incentiver. Det viktigste for det franske systemet har vært å gjenetablere meningsfulle sosiale forbindelser.

RMI sikrer en inntekt rundt 50 prosent av den lovbestemte minimumslønnen. Innføring/integrering skal sikres gjennom en kontrakt mellom individet og de såkalte kommisjonene for «insertion». Disse kommisjonene eller rådene består av representanter for de ulike etatene som kan være i stand til å hjelpe individet. Kontrakten er individuell og skal omhandle mål, strategier for å nå disse målene, og kriterier for å evaluere om målet(ene) er nådd. Den skal følgelig spesifisere hjelpen de ulike offentlige institusjonene skal bidra med, plan for handlinger som mottakeren skal utføre og plan for de ulike institusjonene. Enjolras et al. mener RMI er uklar når det gjelder den individuelle forpliktelsesgraden som følger med retten til innføring/reintegrering. Dette kommer også til syne gjennom hva politikerne ønsket å oppnå med ordningen. For den franske høyresiden, så ble ordningen ansett som en måte å unngå passiv økonomisk støtte. For venstresiden skulle loven sikre en betingelsesløs rett til innføring/reintegrering for de ekskluderte.

Walker og Howard (2000), Trickey og Walker (2001) og Deacon (2002) gir alle en detaljert beskrivelse av det britiske velferdssystemet før New Labour og Blair og de endringene som har inntruffet siden valget av Labour-regjeringen mai 1997. Endringene startet imidlertid før New Labour kom til makten.

Det britiske velferdssystemet er basert på tre typer økonomisk støtte. En type støtte er bidragsavhengig, dvs. den avhenger av hvor mye personer har bidratt med til samfunnet gjennom tidligere arbeid (skatt). Disse ordningene er arvtakerne til de tradisjonelle sosiale forsikringsordningene. I et komparativt perspektiv så er denne formen for støtte små (Walker og Howard 2000:6). Den andre formen for støtte er de behovsprøvde ordningene, som er mer utbredt. Den tredje formen for støtte er uavhengig av inntekt, og blir ytt til personer og familier som har bestemte karakteristikk.

Endringene av velferdssystemet startet som sagt lenge før valget av New Labour i 1997. Allerede på 80-tallet innførte man tiltaksordninger som innebar opplæring og kurs for 16-17-åringer. I 1988 fjernet man den generelle retten til inntektsstøtte for denne aldersgruppen (med enkelte unntak, for eksempel enslige foreldre, uføre). En av de mest dramatiske endringene var kanskje introduksjonen av «Job Seekers Allowance» (JSA) i oktober 1996. JSA erstattet den tidligere bidragsavhengige ledighetstrygden og uavhengige inntektsstøtten. JSA har fortsatt et element tilknyttet tidligere bidrag, men dette er kun aktivt i seks måneder. For å få JSA må mottakeren undertegne en kontrakt, og de forpliktet seg til å ta ulike grep som skulle øke deres sannsynlighet for å få en ny jobb.

I Storbritannia fant Deacon (2000) at Blairs argumentasjon og retorikk og hans begrunnelser for velferdsreformer er sterkt inspirert av amerikanske poli-

tikere og samfunnstenkere. Denne «amerikaniseringen» av debatten har opprettholdt og forsterket en moralisme som faktisk er felles mellom Blairs New Labour og Thatcherismen, men som blir mistrodd av «Old Labour» og «One-nation» konservative. New Labours fokus har blitt endret fra ulikhetsproblemet til et spørsmål om avhengighet, noe som igjen har medført at verdier og sosial moral er blitt sentrale temaer.

Kings (1999) utgangspunkt er at eksisterende oversikter over amerikansk og britisk politisk historie ser bort i fra hvordan og hvorfor liberale og ikke-liberale elementer er sammenblandet i fremveksten av moderne liberal-demokratiske institusjoner. Hvordan skal en forstå sosialpolitikk som bryter med de liberal-demokratiske prinsipper ved å behandle individer forskjellig? «Workfare» og «workfare»-lignende ordninger i USA og Storbritannia studeres i detalj, fra fattigdomslovene på 1800-tallet (New Poor Law 1834) til Labours New Deal og innføringen av «The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996» (PRWORA). Han argumenterer for at de nyere utgavene av «workfare» skiller seg klart fra de tidligere, ved at man nå etablerer bestemmelser og utøver sanksjoner overfor individer hvis deres atferd bryter med politikken regelverk. Hans hovedkonklusjon er imidlertid at de ikke-liberale egenskapene knyttet til en bestemt sosialpolitikk har alvorlige implikasjoner for samfunnsborgerbegrepet, nærmere bestemt hvordan det blir definert, hvem som får definere det og hvilket ansvar og forpliktelser som følger med. White (2004) hevder at «workfare» ut fra mange perspektiver ikke strider med en egalitær liberal forståelse av sosial rettferdighet, men det kan være et problem at «workfare» skaper tvilsom forskjellbehandling når det gjelder pålegg om sosial plikter og forsterker sårbarheten til personer som allerede er urettmessig forfordelt. Velferdsreformene i Storbritannia etter at Blair kom til makten og generelt Blairs «tredje vei» er ikke egalitær i streng forstand (Rawls), men heller en form for «tilstrekkelighetsorientert» (sufficentarian) filosofi (White 2002:42-43).

Reformene under Blair – New Deal-programmene – har utvidet tvungne «workfare»-lignende tiltak for ledige personer i langt større grad enn noen tidligere tiltak (Trickey og Walker 2001:192). De har også vært rettet i mye større grad mot grupper i befolkningen som tidligere ble ansett for å være utenfor arbeidsstyrken. Typiske grupper er for eksempel enslige mødre og personer med redusert funksjonsevne. New Deal har også blitt introdusert med hva Trickey og Walker kaller større finansiell og politisk tyngde enn man har sett for tidligere ordninger. Vi vil kommentere de enkelte New Deal-programmene senere i rapporten.

Et av de andre viktige trekkene ved endringene av velferdsordningene i Storbritannia under Blair er det økende fokuset på at velferd er å forstå som sosiale investeringer (Lister 2004). I den grad det er mulig bør velferden hjelpe personer til å erverve kunnskapskapital og ikke kun passivt gi økonomisk støtte. Det er også en god sosial investering å få folk i arbeid. Dette reflekteres

også i fokuset «New Deal» har på jobb og erverving av kunnskap. Trickey og Walker fremhever også at New Labour følger en tilbudsorientert tilnærming, hvor man promoterer opplæring og fleksibilitet som løsningen på ledighet, og forkaster tradisjonelle keynsianske makroøkonomiske prinsipper (Trickey og Walker 2001:190).

### Velferdsregimer i Europa

Flere studier ser velferdsordningene i et mer europeisk perspektiv. Heikkilä (1999) skriver for eksempel i sitt introduksjonskapittel i rapporten «Linking welfare and work» om noen generelle problemstillinger knyttet til begrepene velferd og arbeid. Heikkilä mener at det er en relativt bred konsensus om at det har skjedd et skifte når det gjelder politikk mot fattige og marginaliserte grupper i Europa. Nå gjelder aktiveringspolitikken. Politikk skal bidra til å heve både incentiver til å arbeide og til å heve kompetansen til de marginaliserte. Heikkilä skiller mellom tre hovedtyper av politikk for å inkludere marginaliserte grupper: i) politikk som fokuserer på incentiver til å arbeide, ii) politikk som fokuserer på aktive arbeidsmarkedstiltak som skal heve kompetanse og gjøre tiltaksdeltakerne mer attraktive på arbeidsmarkedet, og iii) politikk som er variasjoner av minsteinntekter for marginaliserte grupper. Han diskuterer generelt hvilke effekter man kan tenke seg i forhold til arbeidsmarkedet for de tre ulike tiltakene. Mens man for de to første tiltakene har et klart fokus på at suksess er inkludering gjennom arbeidsmarkedsdeltakelse, er incentivene i det siste tiltaket mindre orientert mot at suksess går gjennom inkludering i arbeidsmarkedet.

Handler (2004) mener å finne at også i de fleste vestlige landene som er med i sammenligningen (Storbritannia, Irland, Sverige, Norge, Danmark, Nederland, Frankrike og Tyskland) så har det skjedd et skifte fra passive til aktive tiltak. Inkludering skal gå gjennom deltakelse i det ordinære arbeidsmarkedet. Men han finner også stor variasjon mellom land i ideologi og praksis.

Det er imidlertid for enkelt å si at de europeiske velferdsordningene er blitt amerikanske. Bildet er mye mer nyansert. Ditch og Oldfield (1999) fremhever at endringene er små. Selv om også Lødemel og Trickey (2001), Enjolras og Lødemel (1999) og Lødemel (2002, 2005) viser at enkelte amerikanske prinsipper har fått gjennomslag i Europa, så viser de at implementeringen har variert stort mellom land og at det ikke har inntruffet noen fullstendig konvergens i de europeiske velferdssystemene. Selv i Storbritannia hvor innflytelsen fra USA kanskje har vært størst, så har man i langt større grad satset på en mye mer integrerende kunnskapskapitalorientert strategi i stedet for å fokusere på å forhindre krav om økonomisk hjelp (Lødemel 2005:5). Man kan derfor forstå disse forfatterne som at den hyppigst brukte forståelsen av velferdsregimer i Europa er for enkel.

Veldig mange studier baserer sin forståelse av velferdsregimer i Europa på å ta utgangspunkt i Esping-Andersens inndeling fra 1990 (Esping-Andersen 1990). Her skiller det mellom tre regimer; i) det liberale; ii) det korporative; og iii) det sosialdemokratiske. Det liberale regimet baseres på få universelle rettigheter, utstrakt bruk av behovsprøving, og hvor man begrenser velferden til å avspeile den marginale tilbøyeligheten til å søke velferd i stedet for arbeid. «Spesielt gode» velferdsordninger må sikres gjennom markedet. Dette er trekk man kjenner igjen i det typiske amerikanske systemet. I det korporative regimet er sosiale rettigheter knyttet til klasse og status, hvor staten har erstattet markedet som tilbyder av velferd. Ordningene er imidlertid strukturert rundt å opprettholde forskjeller, og omfordelingen mellom klasser er ubetydelig. Typiske land som kjennetegnes av trekk ved dette regimet er Tyskland, Frankrike og Italia. Det tredje regimet, det sosial-demokratiske regimet, kjennetegnes ved høy grad av universelle rettigheter og ytelser, fjernt fra markeds-tankegangen og hvor ytelsesnivået er tilpasset ulike forventninger. Men et slikt regime koster, og for å sikre inntektene må flest mulig arbeide. De skandinaviske landene er typiske eksempler på land som preges av denne typen regime.

Esping-Andersen påpeker at ingen land tilhører kun ett av disse regimene. Fremveksten av disse regimene mener Esping-Andersen ikke følger av en enkelt faktor, men heller som følge av samspillet mellom mange forhold. Klassemobilisering, klassepolitiske samarbeidsstrukturer og den historiske institusjonaliseringsgraden vil være spesielt viktige faktorer. Velferdskontrakter vil måtte betraktes som å ha mer til felles med det liberale regimet, enn for eksempel det sosialdemokratiske regimet.

Lødemel og Trickey deler velferdsregimene langs to ulike dimensjoner: i) fra arbeidsmarkedsorientering til kunnskapskapitalorientering, og ii) fra desentraliserte med høy grad av lokal autonomi til sentraliserte ordninger (Lødemel og Trickey 2001; Lødemel 2002, 2005). Norge befinner seg som det mest desentraliserte landet men med en klar arbeidsmarkedsorientering. Kun USA har en sterkere arbeidsmarkedsorientering enn Norge. Tyskland er også desentralisert, men som Frankrike har de en middels arbeidsmarkedsorientering. Frankrike er middels arbeidsmarkedsorientering. Danmark er sterkest orientert mot kunnskapskapital og integrerende aktiviteter, med en svak helning mot sentraliserte ordninger. Storbritannia er sterkest sentralisert, men en svak orientering mot kunnskapskapital og integrerende aktiviteter.

### 5.3 Hvordan fungerer «workfare»?

Flere studier fremhever de positive sidene ved «workfare». Mead (2004) finner totalt sett gunstige effekter i Wisconsin, USA, men trekker samtidig frem

en del negative sider. På 90-tallet ble det introdusert en serie obligatoriske velferd-til-jobb-ordninger i USA. Blank oppsummerte disse som entydig positive når det gjaldt sysselsetting og antall på velferd.<sup>7</sup> Nesten alle ga en signifikant økning i sysselsettingen og reduksjon og innsparing i bruken av velferd (Blank 2002:1146). Hun fokuserer imidlertid spesielt på hvordan ordninger som fokuserte kun på jobb eller jobbsøk (arbeidsstyrketilknytning-AST) ga forskjellig effekt sammenlignet med ordninger som fokuserte på utvikling i klientenes kvalifikasjoner (UKK). AST-ordningene økte klientenes inntekt kjapt og reduserte bruken av velferd. UKK-ordningene kostet mer, særlig det første året. Selv etter tre år hadde UKK-deltakerne ikke bedre resultat (høyere inntekt) enn AST-deltakerne. Men Blank henviser til en studie som brukte data fra Californias GAIN-ordning, hvor man 7-9 år etter at deltakere mottok opplæring og deltok i kvalifiserende tiltak, opplevde at UKK-deltakerne gjorde det minst like godt eller bedre enn AST-deltakerne. Dette betyr at UKK-ordninger kan derfor være bedre på sikt.

Blank påpeker at det er et skuffende resultat fra de obligatoriske velferd-til-arbeid-ordninger i USA at man finner få spor av økt inntekt for deltakerne. Eller som hun sier, «In fact, increases in earnings appear to be entirely offset by losses in public assistance income» (Blank 2002:1147). Kombineres derimot velferd-til-jobb-ordninger med incentivordninger så blir bildet et helt annet. Flere stater og i Canada har man eksperimentert med å gi inntektstilskudd for å bedre incentivene til arbeid. Blank oppsummerer disse ordningene, og finner en svak tendens til at incentivordningen gir positive resultater. Men hun er helt entydig i sin konklusjon når det gjelder kombinasjonen av incentivordninger og obligatoriske arbeidsordninger. Disse gir klar vekst i klientenes sysselsetting og økt inntekt.<sup>8</sup>

Handler (2004) mener å finne at i USA og i de fleste vestlige landene som er med i hans sammenligning (Storbritannia, Irland, Sverige, Norge, Danmark, Nederland, Frankrike og Tyskland) så er «workfare», det vil si et visst bruk av tvang og sanksjoner i gjenytelse mot økonomisk støtte, den beste metoden for å sosialt marginaliserte personer tilbake til samfunnet. Kjernen i for eksempel den amerikanske PRWORA-reformen var en «work-first» strategi. Har dette virket? Handler (2004) rapporterer tall som viser at antall personer

---

7. Since the mid-1980s, states have experimented with a wide variety of welfare-to-work programs» (Blank, 2002:1146). «Virtually all of these programs produced some significant increases in employment and reductions in welfare usage and payments» (Blank, 2002:1146).

8. «The evidence that financial incentive programs can reduce poverty, increase earnings, and may even improve child outcomes at the same time, particularly when combined with other job-related services, suggest that these financial incentive programs are the most promising avenue of policy change to come out of the U.S. (and Canadian) welfare reforms of the mid-1990s» (Blank, 2002: 1152).

på sosialhjelp er redusert markert etter 1996, og antall sosialhjelpsmottakere i arbeid er også økt. Men han finner også klare problemer med ordningen (se under).

Lødemel (2005) fremhever at mange europeiske studier antyder at «workfare»-ordninger har positive sysselsettingseffekter, men det er for tidlig å si at dette er etablert. Det virker som tiltak med utplassering hos privat sektor bedrifter og aktivering som sysselsettingstiltak fungerer best med tanke på å øke sysselsettingen. Offentlige jobber fungerer ikke like godt. Unge personer har mest å vinne på «workfare». Det virker også som det foregår en utvelgelse av de beste til tiltakene, dvs. man plukker ut de personene som mest sannsynlig vil kunne skaffe seg en jobb etter endt tiltak. Dette betyr at mange av dem som deltar, trolig ville kunne ha skaffet seg en jobb uansett. Lødemel påpeker at selv om disse tiltakene var obligatoriske, uttrykte deltakerne tilfredshet med ordningene (Lødemel 2005:6). Gjennom selve tiltaket og gjennom samhandling med andre deltakere oppnås økt selvsikkerhet, økt tilfredshet og velvære og bedre utdannings- og jobbmuligheter.

## 5.4 Problemer med «workfare»?

Selv om mange identifiserer positive trekk ved «workfare»-lignende ordninger, ser flere også problemer. Handler (2004) diskuterer for eksempel hvilke type jobber personer med lave inntekter har gått inn. Han mener at mange av jobbene er såkalte «bad jobs» med svært lav lønn, få goder og de er sjelden faste. Handler viser også til resultater som viser at den karrieremessige mobiliteten er svært lav fra denne type jobber (Mishel et al. 2000). Handler mener derfor at riktignok så har PRWORA ført til at flere personer har kommet i jobb, men mange av jobbene er av svært dårlig kvalitet og fører ikke til at de kommer ut av fattigdom: «Thus, although more Americans are working harder, inequality and poverty remain severe among the working poor.» (Handler 2004:34).

En av Handlers (2004) viktige temaer er kontradiksjonen som ligger i målsettingen om å inkludere marginaliserte grupper. Handler peker på at tiltak for inkludering også innebærer ekskludering av dem som ikke kan forhandle om kravene. Noen av kravene eller hindrene er individuelle, i form av for eksempel fysisk og psykisk helse, misbruk av alkohol, medikamenter eller narkotika, kompetanse og utdanning, barn og andre familiære forpliktelser. Poenget, som Handler mener er svært viktig når man er stillet over slike hindre, er at den administrative kapasiteten til gjennomføringen av tiltakene må være god. «Workfare» lignende tiltak krever stor at det administrative apparatet rundt tiltakene er godt tilpasset, både kvantitativt og kvalitativt. Handler mener at dette ofte er en neglisjert suksessfaktor. En erfaring fra USA er i følge Hand-



ler at en del marginaliserte grupper etter en periode på «workfare» kvalifiserer seg til jobber som befinner seg i den aller nederste delen av arbeidsmarkedet, hvor de økonomisk har det verre enn de hadde på tiltak. Fokus på ekspedering av klienter ut av det offentlige systemet og fokus på kostnader lokalt kan føre til slik uheldige situasjoner.

Mead (2004) påpeker jo også at en ikke-ubetydelig andel tidligere velferdsmottakere har droppet ut (forsvunnet fra sosialhjelpsstatistikken, men ikke med overgang til jobb). En del av disse baserer seg på økonomisk støtte fra venner og familie. Forfatteren skriver at dette kan være indikasjoner på at de harde kravene til jobb kan være for tøffe å møte for noen. Videre er det også en del som selv med jobb rapporteres å slite både økonomisk og sosialt.

Handler (2004) mener at noen av disse USA-problemene også er å finne i flere vesteuropeiske land. Generelt, saksbehandlere er presset for tid og til å skape «positive» resultater. Det virker å være lite diskusjon av behovene til klientene. Det er også tegn som tyder på at på mange tiltak velger man ut «de beste» som er lettest å sysselsette.



## Arbeidsløshetstrygd og arbeidsmarkedstiltak for mer ordinære jobbsøkere

De fleste land har innført ulike økonomiske støtteordninger ved ordinær ledighet. Det er tilsvarende etablert en mengde programmer som skal hjelpe ledige til en jobb. Mange av disse programmene gjelder ordinære jobbsøkere. Det er imidlertid en flytende overgang mellom hva som er en ordinær jobbsøker og personer som tilhører grupper som er lengst fra arbeidslivet. Dette kapittelet fokuserer på tiltak og ordninger for mer ordinære jobbsøkere, men legg merke til at disse «ordinære» jobbsøkerne er en meget heterogen gruppe. Her finnes blant annet yrkeshemmede, langtidsledige og personer med redusert arbeidsevne.

### 6.1 Betydningen av informasjon og motivasjon

Vi ønsker imidlertid først å henlede oppmerksomheten på en amerikansk studie som spesielt fokuserer på informasjonsflyten til tiltaksdeltakere. Heckman og Smith (2004) analyserer hva som bestemmer sannsynligheten for å delta på tiltaket «Job Training Partnership Act – JTPA», som er et frivillig arbeidsmarkedstiltak i USA. Resultatene viser at deltakerne på tiltaket er positivt selektert. Blant søkerne til å være med på tiltak har fargede, personer med lite utdanning, personer fra lavinntektsfamilier, og personer med lite yrkeserfaring lavere sannsynlighet for å bli tatt opp på tiltak. Analysen viser videre at mange av de potensielle deltakerne manglet informasjon om tilgjengeligheten av tiltak. Generelt viser analysen at en stor andel av de svakeste gruppene som hadde rett til å delta på JTPA ikke gjorde det. Forfatterne konkluderer med at det ikke er nok å gjøre tiltakene tilgjengelige for visse grupper. Dette er et funn som viser at det mot visse grupper er viktig å jobbe systematisk med både informasjon og motivasjon.

## 6.2 Tidsavhengig støttenivå, avgrensning av støtteperiode og sanksjoner

Mange land har økonomiske støtteordninger for ledige som er periodemessig avgrenset. Når denne perioden nærmer seg slutten, opplever man at overgangssannsynligheten fra ledighet til jobb øker (Moffit 1985; Meyer 1990; Røed og Zhang 2003).

Krav om tiltaksdeltakelse har faktisk en tilsvarende effekt, dvs. når tiden for tiltaksdeltakelse nærmer seg, øker overgangssannsynligheten til jobb. Dette observeres både i amerikanske og skandinaviske studier (Martin og Grubb 2001; Røed et al. 2002; Black et al. 2003). Raaum et al. (2002) forklarer dette delvis med at arbeidssøkere forut for tiltaksdeltakelse får mer omfattende og intensiv assistanse fra arbeidskontoret. I tillegg hevder de at «aktive tiltak brukt som arbeidstest motvirker strategisk atferd blant arbeidsløse dagpengeomottakere» (Raaum et al. 2002:173). Tankegangen her er ganske lik den du finner hos Black et al. (2003).

Felles i mange av disse tiltaksprogrammene er et ønske om å gi incentiver til at støttemottakerne skal få seg en jobb. Noen program innfører derfor en «gulrot» – en bonus – som utbetales ved erverving av jobb. Meyer (1995) refererer nettopp til en slik «gulrot»-ordning, og fant at bonusordningen reduserte lengden på perioden som ledige. Problemet var at mange som mottok bonus aldri hadde trengt en slik ordning for å få seg en ny jobb kjapt. Fra et nytte-kostnads perspektiv ble denne ordningen veldig dyr. I tillegg så Meyer for seg at enkelte personer ville tilpasse seg slik at de hyppig entret ledighetskøen for hyppig å høste bonusen. Andre program har innført mer «pisk»-lignende ordninger. I disse ordningene innførte man ulike tiltak for å tilfredsstille økt krav om aktiv jobbsøking. Meyer fant tilsvarende at disse ordningene var mer lønnsomme, og at de kunne forkorte perioden som ledig.

Black et al. (2003) evaluerte et program i Kentucky, «Worker Profiling and Reemployment Services» (WPRS) som ble etablert i 1993. Programmet tvinger personer som søker om ledighetstrygd hvor profileringen angir høy sannsynlighet for lang ledighetsperiode til å delta opplæring, jobbsøkerassistanse og jobbrådgivning for å fortsatt få ledighetstrygd. Dette betyr at målgruppen for programmet er spesielt de som er lengst fra arbeidslivet. Dette programmet kombinerer både «gulrot»- og «pisk»-aspektene. For noen vil opplæring, jobbsøkerassistanse og jobbrådgivning være «pisk»-lignende tiltak. For andre oppleves dette som en ønsket heving av personkapitalen, dvs. mer i tråd med «gulrot»-tankegangen. Black et al. (2003) finner at WPRS klart reduserer tiden som ledig (og dermed støtten), men hever også inntekten senere. Det er imidlertid spesielt interessant at overgangen til jobb er spesielt stor på det tidspunktet hvor personene som krever trygd blir gjort klar over det obligatoriske programmet, og ikke når de starter på programmet. Poenget er at trusselen om tiltak er nok.

Dette støttes til dels av Røed et al. (2002) som på svenske registerdata finner en kraftig positiv effekt av en periodemessige avgrenset støtteperiode, på tross av at det eksisterte gunstige ordninger for fornyelse gjennom deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. De konkluderer, som Black et al. (2003), med at tvungen tiltaksdeltakelse virker som en «pisk» og ikke som en belønning, noe som innebærer at ordningen kan være et tiltak for å bekjempe problemet med skjult handling i velferdssystemet.

Van den Berg et al. (2004) finner at sanksjoner pålagt velferdsmottakere i Nederland har en stor positiv effekt på disse personenes sannsynlighet for å finne seg en jobb. Dette bekreftes også av Abbring et al. (2005), som selv etter kontroll for seleksjonen til det å bli pålagt sanksjoner, identifiserer en substansiell økning i individenes overgang fra ledighet til jobb ved å innføre sanksjoner.

Men, som vi redegjorde for i avsnitt 3.1 om innlåsnings effekter, tiltaksdeltakelse kan medføre at deltakeren ønsker å fullføre tiltaket (eller kurset) og dermed demper sin søkeaktivitet. Røed og Raaum (2006) er bare en av flere studier som finner at tiltak øker sysselsettingssansynligheten etter tiltaksperioden, men at selve overgangssansynligheten til jobb under tiltaket faller (i tråd med innlåsningsstankegangen). For personer med gunstige sysselsettingsmuligheter så kan man derfor oppleve at søkeperioden faktisk øker med tiltaksordninger. For svakerestilte grupper finner Røed og Raaum (2006) at de positive effektene ved tiltaket mer enn oppveier de negative innlåsnings effektene.

### 6.3 Lønnstilskudd

Det er gjort flere effektevalueringer av lønnstilskudd i Norge (for eksempel Hardoy 1994; Bråthen og Pedersen 2000). De fleste finner en positiv effekt av tiltaket når man sammenligner med en kontrollgruppe som ikke har deltatt på tiltak. Dog, dette varierer noe mellom ulike målgrupper. Econ (2001) evaluerte ordningen med å gi lønnstilskudd til arbeidsgivere som ansetter arbeidsledige eller yrkeshemmede, som eller ville ha hatt problemer med å få jobb. Tilskuddet varierer for ulike grupper i form av maksimumsgrenser for prosentandel av lønnen per måned og antall måneder. I dette avsnittet ser vi nærmere på Econs funn når det gjelder lønnstilskudd for langtidsledige. Disse utgjorde rundt 30 prosent av alle som deltok på dette tiltaket. Arbeidsgiverne for disse kan motta maksimum 50 prosent av lønnen i maksimum 6 måneder. 1,5 år etter tiltaket var 61,9 prosent av deltakerne fortsatt i jobb. Kun 7,4 prosent var arbeidsledig eller permittert.

Forslund et al. (2004b) evaluerer den svenske ordningen med ansettelsesstøtte for langtidsarbeidsledige som har vært benyttet siden januar 1998. Støt-

ten gis som en subsidie til arbeidsgivere dekker 50 prosent av lønnskostnaden. Utbetalingsperioden gjelder maksimalt seks måneder. Langtidsarbeidsledige er de som har vært arbeidsledige i minst 12 måneder. Data som benyttes er registerinformasjon om alle som har registrert seg som arbeidssøkere fram til og med 2002. Resultatene viser at ansettelsesstøtten har bidratt til å redusere varigheten som ledig for deltakerne, og til å øke sannsynligheten for å få jobb. Dette gjelder både de som har registrert seg som arbeidssøkere i ett år og de som har vært registrert som arbeidssøkere i tre år eller mer. Forfatterne gjør imidlertid oppmerksom på at det kan være mulige dødvektstap (det vil si at personene hadde fått jobben selv uten tiltaket) forbundet med tilskuddslignende tiltak av denne typen.

Katz (1998) tar for seg ulike former for lønns subsidier til arbeidsgivere i det amerikanske arbeidsmarkedet. Lønns subsidiene gis til arbeidsgivere som ansetter marginaliserte grupper på arbeidsmarkedet. Hensikten med lønns subsidiene er å øke etterspørselen etter arbeidskraft som er lite attraktive å ansette uten subsidien. Det har fra siden begynnelsen av 1970-tallet vært en rekke ulike programmer som har gitt lønns subsidier til arbeidsgivere i USA. Mange av disse har hatt en relativt kortvarig karakter. Katz konkluderer med at de generelle effektene av lønns subsidier til arbeidsgivere er svært usikre, men at deler av denne type støtte virker lovende og fortjener ytterligere analyser. I artikkelen tar han spesielt for seg og evaluerer ett prosjekt («The targeted jobs tax credit - TJTC»). Dett er et program som rettet mot ulike marginaliserte grupper: økonomisk vanskeligstilte ungdom, ex-kriminelle, Vietnamveteraner, med mer. Program gir et lønns subsidium på opptil 50 prosent til arbeidsgivere det første året ansettelsen varer. Støtten reduseres over tid. Analysen til Katz viser at TJTC bare har hatt en moderat effekt på sannsynligheten for varig sysselsetting.

Katz' gjennomgang av studier viser ellers at enkeltstående lønns subsidier gitt til helt spesielle sosioøkonomiske grupper (som for eksempel sosialklienter eller tidligere kriminelle) er mindre effektive enn programmer som retter seg mot bredere grupper. Et problem med å peke ut spesielle grupper er at dette kan være heftet med stigma. Men, gjennomgangen viser også at programmer som benytter et mellomledd (for eksempel en offentlig etat eller en privat opplæringsinstitusjon) til å bidra med jobb-utvikling, jobbsøkningsassistanse og opplæring virker å være vellykkede når det er behov for å gi spesielle grupper lønns subsidium. Et problem med mange av programmene er likevel at slike programmer på egen hånd klarer å generere lønnsvekst som er høy nok til å få familier ut av fattigdom. Et annet gjennomgående trekk er ellers at det er vanskelig å finne positive effekter for vanskeligstilt ungdom.

## 6.4 Generelle vurderinger av støtte-ordninger og -systemer

Raaum et al. (2002) oppsummerer nyere forskning om effekter av arbeidsmarkedstiltak. De konkluderer med at norske tiltak syntes å ha en positiv effekt på yrkeskarrierene til deltakerne, men at det er en tendens til at de har størst effekt i gode tider. Dette betyr at det totale tiltaksnivået bør tilpasses slik at det varierer mindre enn arbeidsmarkedet generelt. Det er imidlertid få studier som evaluert det generelle støttenivået i en økonomi. Blundell (2004) studerer begrunnelser for en aktiv arbeidsmarkedspolitik. Calmfors et al. (2002a) hevder at det ikke finnes noe særlig empirisk belegg for å hevde at arbeidsmarkedstiltak har noen positiv effekt på hvordan ledige arbeidstakere finner ledige stillinger (dvs. det Raaum et al. (2002) omtaler som matcheprosessen). Ifølge Calmfors et al. foreligger kun to studier, og disse omfatter ikke 1990-årene. På den andre siden, så virker det som om tiltak kan styrke deltakelsen i arbeidsstyrken (Calmfors et al. 2002b). Studier og oppsummeringslitteratur etter 2002 styrker konklusjonene i Calmfors et al. (2002a) og Raaum et al. (2002).

I en OECD-studie fra 2003 av omfang og effekter av ulike aktive velferds- og arbeidsmarkedstiltak i en rekke OECD land (OECD, 2003) trekkes det blant annet den konklusjonen at aktivisering i form av ulike former for «workfare» programmer kan være svært viktig for å øke sannsynligheten for å komme i jobb. For eksempel sies det at programmer som inneholder obligatorisk deltagelse kan være viktige både for å øke kompetansen og for å redusere risikoen for uheldige effekter av lange perioder i passive tiltander.

I OECD (2003) fremheves det også viktigheten av å ikke alltid fjerne støtten selv om klienten går over fra en passiv mottakertilstand til en jobb. Dette viser blant annet viktigheten av å heve produktiviteten, og til å holde støtten høy nok i perioder med aktivisering for å forhindre tilbaketrekning fra arbeidsmarkedet. Her blir de Nordiske landene med fokus på aktivisering og relativt sjenerøse ytelser trukket frem som gode eksempler. Dette blir også fremhevet i Anderson et al. (2002).

I Storbritannia vil de ulike «New Deal»-programmene være rettet mot spesielle grupper (for eksempel uføre og yngre), og blir omtalt senere. Tiltaket «New Deal for Partners of the Unemployed» (NDPU) berører i større grad også ordinære jobbsøkere, og blir omtalt her. NDPU ble innført i mars 2001, og innebærer at for par hvor den ene søker ledighetstrygd, så vil begge bli pålagt å aktivt å søke arbeid. Effektevalueringen til Dorsett (2005) viser at NDPU gir etter noen måneder positiv effekt på utstrømningen fra trygd, mens effekten på innstrømningsraten til jobb i liten grad var målbar. I den grad man kunne finne noen effekt, så virket denne gjennom den kvinnelige parten.

Vi avslutter dette kapitlet med å se nærmere på en nylig offentliggjort studie. Kluge (2006) foretar en evaluering av hvor god den aktive arbeids-

markedspolitikken i ulike europeiske land er i forhold til å få personer fra arbeidsledighet til jobb. Hovedspørsmålet han forsøker å besvare er «Hvilke typer av tiltak virker for hvilke målgrupper under hvilke (økonomiske og institusjonelle) betingelser? Analysen er todelt: en omfattende gjennomgang av foreliggende studier fra ulike europeiske land, og en meta-analyse hvor han benytter over 100 studier i en systematisk analyse av hvilke type tiltak som er mest effektive i forhold til å øke sannsynligheten for å komme i arbeid. Han deler den aktive arbeidsmarkedspolitikken i fire kategorier: 1) opplæringsprogrammer, som inkluderer i praksis alle programmer som har et kompetansehevende innslag (klasseromsundervisning, opplæring på arbeidsplassen, mm), 2) insentivprogrammer i privat sektor, som for eksempel lønns subsidier til private bedrifter, 3) sysselsettingsprogrammer i offentlig sektor (ofte jobber som «lages» for tiltaksdeltakerne), og 4) assistanse og sanksjoner («service and sanctions»), som er en samlebetegnelse på alle programmer som har til hensikt å forbedre jobbsøkingseffektiviteten, for eksempel rådgivning og overvåking, jobb-søkingssassistanse, med tilhørende sanksjonsmuligheter.

Resultatene fra denne meta-analysen er overraskende klare: Det er målbare forskjeller mellom de ulike typene av tiltak når det gjelder hvor effektive de er i forhold til å øke sannsynligheten for jobb. Sysselsettingsprogrammer i offentlig sektor fremstår som ødeleggende i forhold til å øke jobbsannsynligheten. Tradisjonelle arbeidsmarkedstiltak ser ut til å en blandet og generelt moderat effekt. Det som ser ut til å virke i forhold til å øke sysselsettingssannsynligheten, er lønns subsidier til arbeidsgivere og tiltak som inneholder en kombinasjon av pisk og gulrot («services and sanctions»). Kluve finner at sistnevnte type tiltak har 40-50 prosent større sannsynlighet for å ha en positiv effekt på jobbsannsynligheten sammenlignet med tradisjonelle arbeidsmarkedstiltak. Hans policyanbefaling er derfor en fornuftig kombinasjon av kompetansehevende tiltak og assistanse, sammen med sanksjonsmuligheter. Det vil øke mulighetene for å komme i jobb for personer som er utenfor arbeidsmarkedet.



---

## Velferdskontrakter for sosialhjelpmottakere

Arbeidslinjen har vært den viktigste politiske strategien for å dempe veksten i trygdeutgifter i 1990-årene. Målet er at flere skal forsørge seg gjennom eget arbeid og færre gjennom trygd. Et av virkemidlene rettet mot sosialhjelpsmottakere har vært et økt krav om at sosialhjelpsmottakere skal arbeide for den ytelsen de mottar (Hatland 2001). I dette avsnittet ser vi nærmere på velferdskontrakter for sosialhjelpmottakere. Nå er sosialhjelpmottakere en heterogen eller sammensatt gruppe, bestående for eksempel av personer med rusproblemer, de kan være unge eller gamle, de kan være enslige foreldre osv. Dette betyr at det forekommer overlapp med senere kapitler, og at en del studier som er omtalt senere også ville være relevante i dette kapitlet. Dette gjelder særlig de internasjonale studiene, siden internasjonale ordninger oftere er mer grupperettet. Det er også viktig å være klar over at de fleste klientforløp når det gjelder midlertidig trygde- og sosialhjelpsytelser i Norge i perioden 1993-2000 er korte, og 62 prosent av dem varer mindre enn ett år (Fevang et al. 2004). De resterende 32 prosent av forløpene står for over 80 prosent av det totale antall «klientmåneder». Disse langtidsklientene vil ofte ha vært innom trygdekontoret, Aetat og sosialkontoret.

### 7.1 Norske studier

De første studiene vi vil henlede oppmerksomheten på er Pedersen (1993) og Nervik (1997). Pedersen (1993) presenterer resultater fra et forsøk med arbeidsmarkedstiltak for unge sosialklienter og rusmiddelbrukere. Nervik (1997) studerer ungdom og sammenhengen mellom offentlige hjelpetiltak og klientløpebaner innenfor og ut av offentlig inntektssikring. Disse studiene bli omtalt i detalj i kapittel 10. Her nøyer vi oss med å påpeke at studiene avdekker heller begrensede resultater av ordningene.

Lødemel (1997) er en av de viktigste og første studiene av Vilkår om arbeid for sosialhjelp som ble innført som en del av sosiallovgivningen fra 1. januar 1993, og inneholdt et krav om arbeid for å motta sosialhjelp. Arbeids-

vilkåret fremgår av en avtale som sosialkontret inngår med sosialhjelpsmottakeren. Avtalen inneholder en beskrivelse av arbeidsoppgaver, arbeidstid etc. Tiltaksordningen ble administrert av den enkelte kommune.

Studien er viktig for oss av flere grunner. Et forhold gjelder nettopp det at den er en av de første studiene, et annet er at den er omfattende og trekker perspektiver langt utover en snever vurdering av dette velferdstiltaket. En tredje grunn er ganske enkelt at denne ordningen er særdeles relevant i et velferdskontraktsperspektiv. Lødemel gjennomførte både en detaljstudie av Trondheim kommune, som han anså som en av pionerkommunene innen dette området, og gjennomførte en spørreundersøkelse august/september 1995 av lederne på alle sosialkontorene i Norge hvor de ble bedt om å gjøre rede for bruken av vilkår om arbeid, dvs. om, når og hvordan de bruker vilkåret. 83 prosent besvarte undersøkelsen. I sin studie presenterer Lødemel også teoretiske perspektiver på arbeidsvilkår, gir en historisk oversikt over bakgrunn og implementering av arbeidsvilkår, samt utfører en kort komparativ analyse.

Rundt en tredjedel av landets sosialkontorer hadde iverksatt arbeid for sosialhjelp. Her var det liten forskjell mellom store og små kommuner. Det var også relativt liten forskjell mellom landsdelene, selv om Sørlandet og Trøndelag skilte seg ut med henholdsvis 50 og 44 prosent. Av kommunene som ikke hadde etablert ordningen var det kun 16 prosent som skulle diskutere ordningen kommende år, mens ordningen var uaktuell for over 70 prosent av kontorene. Noe over halvparten av lederne mente at unge personer var den primære målgruppen for ordningen. Under 20 prosent fremhever også flyktninger som en klar målgruppe.

Arbeidsvilkåret innebærer at sosialhjelpsmottakeren blir satt til arbeid. Dette er oftest vedlikeholdsarbeid, men også omsorgsarbeid og oppryddingsarbeid er ikke uvanlig. Større kommuner kan også sette mottakeren til kontorarbeid. Sosialkontorenes iverksetting skal være som en del av et organisert opplegg. Det mener Lødemel at det er lite som tyder på (Lødemel 1997:91). Arbeidet medfører som regel (80 prosent) ikke opplæring, utdanning eller annet kvalifiserende element. Sanksjoner blir praktisert. Nærmere 50 prosent gir advarsel og/eller reduserer stønaden hvis vedkommende nekter å etterfølge et vedtak. Møter klienten ikke til arbeid (uten legeattest) så blir ytelsene i over halvparten av tilfellene redusert fra første dag. Rundt halvparten av kommunene gir imidlertid kompensasjon utover de vanlige satsene for økonomisk sosialhjelp.

Hvordan virket ordningen? Denne studien er jo ingen effektevaluering, men spørreundersøkelsen av lederne viser at de har den oppfatning at ordningen virker til viss grad (noe under 70 prosent svarer dette). Nære 20 prosent hevder at den ikke virker. Det er imidlertid vanskelig å trekke veldig sterke konklusjoner fra disse tallene.

I 1999 analyserer Vik-Mo og Nervik (1999) kommunenes iverksetting av ordningen arbeidsvilkår for økonomisk sosialhjelp. Rapporten fokuserer spe-

sielt på spørsmålet om deltakelsen i tiltakene er frivillig eller om det benyttes elementer av tvang. Konkret dreier rapporten seg om den kommunale iverksettingen av arbeid for sosialhjelp, med et fokus på om og hvordan de lokale gjennomføringsenhetene fortolket og anvendte tillegget til den nye vilkårsparagrafen i sosialtjenesteloven. I denne åpnet men for at det kan kreves at det kan kreves at mottakere av sosialhjelp skal utføre passende arbeidsoppgaver i kommunen.

Datamaterialet består av til sammen 48 dybdeintervjuer med sosialledere, sosialkuratorer og brukere. Intervjuene ble foretatt i perioden januar-mai 1998 ved sosialkontorene i Skogsdalen og Harestad distrikt i Nordby, Oldevik distrikt i Østby, samt kommunene Tyrihaug og Furutoppen. I tillegg ble det gjennomført telefonintervjuer med representanter fra arbeidsmarkedsetaten som hadde kontakt med alle de fem sosialkontorene. Til slutt ble det også sendt ut et spørreskjema om kommunale arbeidsmarkedstiltak til alle landets kommuner.

Resultatene viser at arbeid for sosialhjelp er et relativt vanlig virkemiddel innenfor den lokale tiltaksvirkosomheten, ettersom omtrent 55 prosent av kommunene med egne arbeidsmarkedsrelaterte ordninger oppgir at noen eller alle tiltaksplassene er et ledd i praktiseringen av vilkåret. Når det gjelder bruk av sanksjoner viser analysen at ca to tredjedeler av sosialkontorene har brukt sanksjonsmuligheten. Gjennom de fem casestudiene på sosialkontorene tydeliggjøres en stor variasjon i den kommunale iverksettingen og sanksjonsbruk i graden av tvang. Alt i alt sier forfatterne at det avspeiles en klar insentivstruktur i sosialkontorenes implementering av arbeidsplikten i arbeidsplikten i arbeidslinjen, men der de negative virkemidlene dominerer og benyttes i større grad enn «gulrøttene». Forfatterne finner også at hensiktene bak incentivene – å gjøre aktivitet til førstevalg – oppnås. Tilbakemeldingene fra intervjuene med saksbehandlere gir et bilde av at de fleste klientene vil gjøre noe, men at deres tilleggsproblemer i enkelte tilfeller nødvendiggjør vilkår for å få de i gang. Resultatene viser at arbeidsplikten ofte brukes som et første «dytt». Forfatterne mener at resultatene gir liten grunn til å hevde at arbeid for sosialhjelp fungerer som en «gapestokk» eller som «tvangsarbeid». Men, de mener det er tydelig at vilkåret brukes som en avgrensningsinstitusjon for å avskrekke og disiplinere brukere man anser som «uverdige» trengende. Det kommer også frem at de ansatte ved sosialkontorene deler målsettingen om å fremme selvhjelpenhet gjennom aktivitet, er det skepsis i forhold til hvorvidt arbeid for sosialhjelp er et egnet redskap for dette.

Flere år senere evaluerer også Dahl (2003a) ordningen med arbeidsvilkår for økonomisk sosialhjelp (se Lødemel et al. (2002) for en oppsummering). Artikkelen har to hovedproblemstillinger: for det første å analysere hva som kjennetegner de som deltar på tiltak sammenlignet med dem som ikke deltar, og for det andre å analysere om tiltaket fører til økonomisk selvberging. Succes (økonomisk selvberging) - måles både ved hjelp av inntekt og sysselset-

ting. Inntekt måles ved årlig arbeidsinntekt (den vil også inneholde sykepeng-er). Sysselsetting måles ved hjelp av antall dager i arbeid i løpet av et år, basert på opplysninger fra Arbeidsgiver/arbeidstakeregisteret. Data inneholder opplysninger om hele populasjonen av sosialhjelpsmottakere i løpet av 1995. Tiltaksperioden gjelder også året 1995. Utfallsperioden er årene 1996 og 1997. Både tiltaksgruppen og sammenlikningsgruppen mottok økonomisk sosialhjelp i 1995. Den ene gruppen ble med hjemmel i paragraf 5.3, i Lov om sosiale tjenester, avkrevd arbeidsinnsats som motytelse for utbetalt sosialhjelp. Den andre gruppen (sammenlikningsgruppen) fikk økonomisk hjelp uten vilkår om arbeidsinnsats. Tiltaksgruppen består av 300 personer og sammenlikningsgruppen består av et 10 prosent utvalg av 1559 ikke-deltakere trukket fra 40 lokale sosialkontor.

Analysene antyder at de som deltar på tiltak er de som trenger det mest, det vil de som i utgangspunktet stiller negativt med hensyn til kjennetegn som henger positivt sammen med sysselsetting. Det er med andre ord ingenting som tyder på at det er «de beste» blant sosialhjelpsmottakerne som blir plukket ut til tiltak. I analysen tar de hensyn dette ved å benytte metoder som spesielt tar hensyn at personer som deltar på tiltak kan ha noen uobserverte kjennetegn som systematisk er forskjellig sammenlignet med de som deltar på tiltak. Resultatene fra effektevalueringen gir ingen støtte til at dette tiltaket øker sannsynligheten for økonomisk selvberging, i form av økt inntekt eller økt sjanse for sysselsetting. Forfatteren diskuterer ulike grunner til det negative resultatet i forhold til inntekt og sysselsetting. For det første kan utfallsperioden komme for kort tid etter tiltaksperioden til at positive effekter kan forventes å bli funnet. For det andre, stigma effekter ved å delta på tiltak kan spille en rolle. I tillegg, i et intervju på Norges forskningsråd hjemmesider (<http://program.forskningsradet.no/vfo/nyhet/nyhet197.php3>) utfyller Dahl i forhold til mulige årsaker til manglende positive effekter, og fokuserer spesielt på viktigheten av en variert tiltaksmeny. Dahl mener at arbeidsoppgavene som ble tilbudt tiltaksgruppen i liten grad var tilpasset forskjeller i sosialhjelpsmottakernes ulike forutsetninger for å delta på tiltak (vi knytter noen flere kommentarer til denne studien i gjennomgangen av neste studie).

To andre norske studier av mobilitet blant sosialhjelpsmottakere som bør nevnes er Dahl og Lorentzen (2003) og Dahl (2003b). Dahl og Lorentzen (2003) analyserer hvorfor noen norske sosialhjelpsmottakere har overgang til arbeid, mens andre ikke har det. Målsettingen med artikkelen er å kaste lys over hva som forklarer exit fra sosialhjelp: heterogenitet mellom personer eller tidsavhengighet. Analysen tar hensyn til både observerte forskjeller og uobservert heterogenitet. Analyseutvalget består av alle førstegangsmottakere av sosialhjelp i aldersgruppen 30-60 år i 1995 (til sammen 15837 personer). Denne kohorten er fulgt over fem år, det vil si til og med 1999. Omtrent 10 prosent av sosialhjelpsmottakerne opplever at den første overgangen er en overgang til jobb. Individuelle kjennetegn som utdanning og etnisitet, og

strukturelle faktorer som arbeidsledighetsrater er viktige prediktorer av exit til jobb. Sannsynligheten for exit til jobb som funksjon av tiden øker først med tiden, for deretter å falle. Derfor, hypotesen om at tidsavhengigheten er jevnt fallende, får ingen støtte. Forfatterne tolker dette funnet med at tid og krefter brukt til jobb-søking endres over tid, og at sammensetningen av sosialklienter endres over tid (sammensetningseffekt).

Dahl (2003b) stiller spørsmålet om hvor lenge sosialhjelpsmottakere går på sosialhjelp. Analyseperioden er åtte år. Dataene benyttet inkluderer nesten hele kohorten av alle sosialhjelpsmottakere i 1995, dvs. 155000 personer, og inneholder individinformasjon for disse personene i en åtteårsperiode (1992-1999). Analysen viser at det ikke er noe enkelt svar på spørsmålet: Svaret avhenger av hvilket utvalg man benytter, designet av analysen og antall episoder man teller med. Resultatene viser at median av varighet varierer fra to måneder til 40 måneder. Konklusjonen er tverrsnittsutvalgene har den lengste varigheten. Siden det ikke er noen enkle adekvate svar på spørsmålet om varigheten av et sosialhjelpsløp, anbefaler forfatteren at det i fremtiden settes av mer forskningstid til å svare på dette spørsmålet.

Også Lorentzen og Dahl (2005) undersøker om aktive arbeidsmarkedstiltak for sosialhjelpsmottakere øker sannsynligheten for å bevege dem vekk fra sosialhjelp til økonomisk selvberging (målt ved jobb og inntekt). Studien fokuserer på programpakker som integrerer flere komponenter og som er spesielt rettet mot marginaliserte arbeidsledige. Ni ulike programpakker evalueres. Disse er: Praksisplasser; Praksisplasser etterfulgt av lønns subsidium; Praksisplass etterfulgt av kvalifiseringstiltak; Lønns subsidium; Kvalifiseringsprogrammer; Kvalifiseringsprogram etterfulgt av praksisplass; Kvalifiseringsprogram etterfulgt av lønns subsidium; Kvalifiseringsprogram etterfulgt av midlertidig sysselsetting; Midlertidig ansettelse. For hver programpakke lages det en sammenligningsgruppe, det vil si en gruppe som skal simulere hvordan det ville gått med tiltaksdeltakerne dersom de ikke hadde deltatt på tiltak. Både tiltaksgruppene og sammenlikningsgruppene er trukket fra populasjonen av samtlige sosialhjelpsmottakere i 1995. Studien benytter et såkalt kvasi-eksperimentelt design. For å ta hensyn eventuelle feil som skyldes at seleksjon inn til henholdsvis tiltak og sammenlikningsgruppen kan variere systematisk mellom de to gruppene benytter de en såkalt «matching» prosedyre. Denne prosedyren kontrollerer for observerte forskjeller mellom tiltaksgruppen og sammenlikningsgruppen som er korrelert med utfallsvariabelen.

Resultatene viser at de fleste av programmene har en positiv effekt på senere sysselsetting og inntekt, både på kort og lang sikt, det vil si opp til fem år senere. Det eneste unntaket er midlertidig ansettelse, og midlertidig ansettelse i kombinasjon med kvalifiseringsprogram. Disse gir små eller ingen effekter. Resultatene viser ellers at de fleste tiltaksdeltakerne er positivt selekterte fra populasjonen av sosialhjelpsmottakere. Dette tyder at en viss for «creaming» foregår. Et annet poeng er at en relativt lav andel av alle sosialhjelpsmottakere

deltar på tiltak. Forfatterne antyder at det kan være et potensial for å utvide til flere tiltaksdeltakere.

Resultatene i denne studien står i motsetning til resultatene i Dahl (2003a) som antyder at tiltak for sosialhjelpsmottakere er lite effektivt. Tre viktige grunner til denne forskjellen legges frem: For det første, målgruppene er forskjellige. Tiltaksgruppen i de statlige organiserte programmene ser ut til å være mer kvalifiserte sammenlignet med tiltaksdeltakerne i Dahl (2003a) som er organisert på kommunenivå. For det andre, tiltakene ser ut til å være av høyere kvalitet enn tiltakene i regi av kommunene. Til slutt, betingelsen for deltakelse er forskjellige. De statlige organiserte tiltakene bruker i mindre grad tvungen deltakelse på programmene sammenlignet med de kommunale programmene. Dette kan bety at tiltaksdeltakerne i de statlige programmene er mer motiverte, noe som vil kunne påvirke utfallet.

Hansen (2004) har foretatt en vurdering av dagpengeordningen innenfor SATS-prosjektet Arbeid og velferd i Verdal. Dette er en ordning som er særdeles interessant i et velferdskontraktsperspektiv. Studien er dessverre ingen effektevaluering, men gir likevel verdifull informasjon. Ordningen omfattet 62 personer. SATS-prosjektet Arbeid og velferd har vært et fullskala samorganiseringsforsøk hvor hele Aetat Verdal, hele trygdeetaten i Verdal og sosialkontoret i Verdal inngår. Dagpengeordningen innebar at man fra 1. juli 2003 innførte dagpenger som den normale ytelsesmodellen, dvs. etter en avtale med hver enkelt ble det gitt dagpenger uavhengig av tidligere arbeidsforhold. For de fleste betyr dette at de fikk dagpenger og ikke lenger økonomisk sosialhjelp eller individstønad. Dagpengeordningen var statlig finansiert, men kommunen refunderte utgifter til arbeidsmarkedstiltak.

I følge Hansen var hovedmålsettingen i prosjektet tredelt: 1) få flere i arbeid, og færre på trygd; 2) vinne erfaringer med en brukerrettet velferdsforvaltning; og 3) oppnå en mer effektiv velferdsforvaltning. Den nye ytelsesmodellen skulle «stimulere brukerne til å ta større ansvar for egen økonomi». Den skulle heller fokusere «...på arbeid enn på å skaffe penger fra instansene til livsopphold», og man skulle få en «bedre ressursutnyttelse av saksbehandlere/personell» (Hansen 2004:11). Nå skriver Hansen at det trolig var ulike intensjoner bak innsatsen for å få ordningen, og et ønske om å redusere utgiftene til sosialhjelp ligger også under.

Personene som skulle delta på prosjektet måtte tilfredsstille visse kriterier. De måtte i løpet av rimelig tid kunne bli stand til å bli selvforsørgende. De måtte trenge tett og/eller tverretattlig oppfølging for å oppnå dette. De måtte være motiverte, og de måtte fysisk, psykisk og sosialt være i stand til å delta. Alle deltakerne måtte skrive en kontrakt med prosjektet, og inngikk i et helhetlig opplegg med omfattende oppfølging av hver enkelt. «Hver deltaker skal i samarbeid med en ansatt utarbeide en individuell handlingsplan for hvordan de skal komme fram til målet om arbeid. I kontrakten forplikter deltakerne seg til å følge de tiltak de har satt opp i handlingsplanen, samt til å ta imot tilvist

arbeid, kurs, arbeidspraksis eller andre relevant tiltak» (Hansen 2004:14). Kontrakten inneholder også varsel om sanksjoner, i det den klart spesifiserer at dagpenger vil falle bort ved manglende oppfølging av arbeid, kurs, arbeidspraksis eller andre relevant tiltak. Dette gjør dagpengeordningen til et typisk eksempel på en velferdskontrakt.

Deltakerne viste seg i all hovedsak å komme fra sosialetaten (70 prosent). De fleste er under 30 år, med lav utdanning, brutt skolegang, rusproblemer samt sosiale og psykiske problemer. Hansens foreløpige evaluering er overveiende entydig positiv (Hansen 2004:7). For det første skal registerdataene vise stor overgang til arbeid og aktivitet. Ordningen har gitt økt fokus på arbeid. Ytelsen oppleves som lønn for innsats, og dagpengeordningen er mer forpliktende enn det å være arbeidssøker. Ordningen har virket selvstendigjørende, normaliserende og avklientifiserende. Men ordningen krever aktiv oppfølging, og en av grunnene til at den har blitt så vellykket er gode personalressurser og gode muligheter til å følge opp deltakerne. Sanksjonsmulighetene er blitt brukt aktivt. Innføringen av ordningen er også anslått til å innebære en effektivitetsgevinst.

Vi avslutter dette avsnittet om norske studier av velferdskontrakter for sosialhjelpsmottakere med å se nærmere på Schafft m.fl. (2005) og Lødemel og Johannessen (2005). Schafft m.fl. (2005) er en underveisrapportering av en evaluering av arbeidsmarkedstiltak for langtidssosialhjelpsmottakere. Dette er et av tiltakene i regjeringens *Tiltaksplan mot fattigdom* (St.meld. nr. 6 – 2002-2003). Sluttrapporten fra prosjektet leveres i løpet av høsten 2006. Et hovedmål med denne stasingen er å få langtidsmottakere av sosialhjelp i arbeid og hindre nyrekruttering av sosialhjelpsmottakere. Målgruppen er langtids sosialhjelpsmottakere, unge i alderen 20-24 år, enslig forsørger, innvandrere og flyktninger. Satsingen omfattet 31 kommuner i 2003 og ble utvidet til 45 kommuner fra 2004. Det ble opprettet i alt 1731 tiltaksplasser. Om lag halvparten av dem som var med i tiltakssatsingen ved utgangen av september 2004 (1713 personer), deltok på arbeidsmarkedstiltak, enten som ordinære tiltaksdeltakere (907) eller yrkeshemmede (806).

Et av hovedtemaene for denne rapporten er å studere samarbeid og samordning mellom Aetat og sosialtjenesten. I begge etatene er de nye samarbeidsrelasjonene til den andre etaten som blir fremhevet som gevinsten ved tiltaket. Når det gjelder rekruttering og frafall viser analysen at sosialtjenesten henviser omtrent 30 prosent av det totale antallet personer i målgruppen til prosjektet. Flere personer faller fra i løpet av rekrutteringsfasen og tiltaksfasen. Noen slutter fordi de har fått jobb, men i de fleste tilfellene slutter personer fordi de er for syke til å delta, de har store personlige problemer, psykiske problemer, umotiverte, eller lattare å møte opp. Saksbehandlerne oppgir at de prøver å legge til rette for brukermedvirkning gjennom kartlegging av brukernes behov og ønsker. Når det gjelder tiltaksbruk viser studien at det er vanlig å bruke tiltak som er spesielt opprettet i forbindelse med stasingen samt

egne kommunale tiltak (arbeidstreningssgrupper). Hyppigst forekommer ulike motivasjons-, og avklarings-, kvalifiserings og AMO-kurs. Når det gjelder måloppnåelsen – jobb – viser analysen at så langt er det ikke mange som har kommet i fast jobb i det i ordinære arbeidslivet. Men det er mye aktivitet ved at mange deltar på tiltak, og på sikt kan dette gi bevegelse i retning av arbeid. Evalueringen kan ikke gi noen klare svar på hvor mange som kommer i jobb, men et klart flertall av saksbehandlerne opplyser at av deres deltakere har ca 20 prosent eller færre kommet i jobb. I følge saksbehandlerne er det særlig tiltakene praksisplass, lønnstilskudd og AMO-kurs som har vært benyttet av de tiltaksdeltakerne som har kommet i jobb. Det er i følge forfatterne et generelt inntrykk at Aetat nå aksepterer grupper som tidligere er blitt avvist som «ikke reelle arbeidssøkere». Dermed har flere fått tilbud om Aetats tilbud. Det rapporteres om en klar erkjennelse i begge etatene at arbeidslinja er et realistisk mål for dem som er i stand til å arbeide, men at det også finnes en del sosialhjelpsmottakere som ikke kan jobbe.

Lødemel og Johannessen (2005) presenterer sluttrapport fra evalueringen av *Forsøket med arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp*.<sup>9</sup> Tiltaksforsøket er en fireårig nasjonal satsing der i alt 16 kommuner har mottatt støtte til å prøve ut nye arbeidsmåter for å hjelpe flere over fra sosialhjelp til å være selvhjulpne gjennom lønnsarbeid. De viktigste virkemidlene er bedre utnyttelse av Aetats tiltaksapparat, samarbeid med næringslivet og utvikling av nye kommunale tiltak. Den viktigst målgruppen var langtidsmottakere av sosialhjelp. En betydelig andel av tiltaksdeltakerne (38 prosent) var likevel korttidsmottakere av sosialhjelp. De tre viktigste typene av tiltak var *Rehabiliteringstiltak*, som retter seg mot livsstilsendring som er hensiktsmessig i forhold til arbeidslivet; *Kvalifiseringstiltak*, hvor hovedmålet er å bygge opp personenes teoretiske kompetanse, men også å styrke muligheten til ordinært arbeid gjennom praktisk læring, og *Syssettingstiltak*, som er rettet mot å gi *personene arbeidstrening*. Når det gjelder bruk av vilkår var det i rammene for det nasjonale forsøket forutsatt at kommunene «aktivt tar i bruk sosialtjenestelovens paragraf 5.3 som gir hjemmel til å stille vilkår for tildeling av sosialhjelp». Utover dette var det ikke spesifisert hvordan vilkårsettingen skal foregå. Når det gjelder sanksjoner, var det et mindretall (22 prosent) som svarte at noen av deltakerne noen gang var blitt sanksjonert med reduksjon/bortfall av sosialhjelp på grunn av fravær eller avbrudd på tiltak.

Hovedresultatene som presenteres i Lødemel og Johannessen (2005) fra forsøket er blant annet som følger: Av om lag 1000 deltakere på tiltak gikk 23 prosent over i ordinært arbeid (heltid eller deltid). Inkluderer vi de seks prosentene som var i utdanning eller i en lærlingplass, hadde 29 prosent lyktes i henhold til prosjektets mål. Det er viktig å merke seg at dette er *ingen effekt-*

9. Underveisrapporter er presentert i Lødemel og Lian (2002) og Lødemel m.fl. (2004).



*evalueringsstudie*, undersøkelsen gir derfor ikke noe svar på om tiltaksinnsatsen har ført til en økning av overgangen til arbeid for deltakergruppen sammenlignet med sosialhjelpsmottakere som ikke har vært på disse tiltakene. For å svare på det spørsmålet vil man måtte ha laget en sammenligningsgruppe som skulle ha simulert hva som ville ha skjedd med tiltaksgruppen dersom den ikke hadde gått på tiltak. Dette ville ha krevd et annet analyseopplegg. Andelen i ordinært arbeid økte noe (til 27 prosent) på evalueringstidspunktet våren 2004. Like etter at prosjektet var avsluttet var 22 prosent på en Aetat-sordning og 6 prosent var på rehabilitering. 17 prosent var fortsatt på sosialhjelp.

Det er som forfatterne nevner vanskelig å gi et entydig svar på om dette er et godt eller dårlig resultat. I den samme perioden er det gjennomført andre arbeidsrettede analyser. I et forsøk i Verdal kom 24 prosent i arbeid (Hansen 2004). I den første evalueringsanalysen fra den omfattende arbeidssatsingen i Tiltaksplan mot fattigdom viser de foreløpige tall at rundt 20 prosent av de som avsluttet tiltak kom i jobb (Schafft m.fl. 2005). En forløpsstudie av deltakere i attføringsopplegg viste at mens nær halvparten av de sykmeldte, og 23 prosent av de ledige med trygderettigheter, kom i arbeid, var det tilsvarende tallet for sosialhjelpsmottakere 15 prosent (Fevang m.fl. 2004). Disse tallene viser i følge forfatterne at tiltaksarbeid rettet mot denne gruppen er veldig krevende. Forfatterne konkluderer med: «Selv om vi ikke kan gi en sikker vurdering, er det sannsynlig at denne nasjonale stasingen samlet sett ikke har lykkes i målet om å få *flere* langtidsmottakere i arbeid.» og «Det er sannsynlig at den økte satsingen på arbeidsrettede tiltak i samarbeid mellom sosialtjenesten og den lokale Aetat ikke førte til at flere langtidsmottakere av sosialhjelp kom i arbeid. Bare ved å inkludere en presumptivt «lettere» gruppe deltakere, var det mulig å oppnå mer enn en fjerdedel av deltagerne kom i arbeid.»

Analysene tyder på at økt tverretattlig samarbeid medvirket til at flere fikk et positivt brudd i en langvarig periode med passiv utbetaling av sosialhjelp. Flere av tiltakene fikk flere enn 23 prosent i arbeid. Disse gode resultatene kan, kan i tillegg til godt og systematisk arbeid knyttes til to forhold. For det første var en stor andel av deltakerne (38 prosent) ikke langtidsmottakere av sosialhjelp. For det andre har de kommunene som har lykkes best i å få langtidsmottakere i arbeid kun hatt et lite antall personer på tiltak. I de fleste kommuner har tiltaket bidratt til å styrke samarbeidet mellom Aetat og sosialtjenesten, noe som også har gitt seg utslag i økt tilgang til Aetats tiltaksapparat. Samarbeidet med det private næringslivet er ikke utviklet i tråd med forsøkets intensjon.

I et oppsummeringskapittel presenterer forfatterne det de mener er den største gevinsten og den største svakheten med tiltakene. Den største gevinsten er et større fokus på viktigheten av kartlegging. I underveisrapporten til Lødemel og Lian (2002) fant de at kommunene hadde begrensede kunnskaper om klientenes ressurser og problemer. Dette vanskeliggjorde individuelt til-

passede tiltak. Erfaringen fra senere er at kommunene nå har satt i gang utviklingsarbeid som har bidratt til et mer systematisk tiltaksarbeid. På spørsmål om hva som var den største gevinsten etter fire års arbeid, svarte de fleste prosjektlederne at en hadde oppnådd mer effektivt arbeid gjennom mer systematisk avklarings- og kartleggingsarbeid. Erfaringen fra prosjektet er at de kommuner hvor man har vært mest aktive med kartlegging også arbeider mest systematisk både med utvelgelse av deltakere og i å tilpasse tiltakene individuelt. Forfatterne skriver også at erfaringen fra kartleggingen også viser grense for hva det mulig å oppnå for denne målgruppen innen for rammen av arbeidslinjen. Dokumentasjon av sammensatte problemer har synliggjort et behov for å inkludere nye mål for tiltaksarbeidet. Prioriteringen av å få deltakerne i arbeid, kan bidra til at det første og fremst er deltakernes arbeidsevne som kartlegges. Forfatterne mener at det også vil være naturlig å fokusere på deltakernes funksjonsevne, som også kartlegger andre sider ved deltakerens situasjon.

Den største svakheten med tiltakene mener forfatterne er det omfattende avviket fra målgruppen. Fire av ti deltakere tilhørte ikke målgruppen (langtidsmottakere av sosialhjelp), blant annet med et stort innslag av nye sosialhjelpsmottakere. Hovedgrunnen til avviket, slik forfatterne tolker det, er å finne i valget av *arbeidsrettede* tiltak som virkemiddel. En stor andel av langtidsmottakerne av sosialhjelp er en gruppe som det er vanskelig å hjelpe i arbeid, og forfatterne skriver: «Sannsynligvis er det rett å si at ved forsøkets oppstart hadde vi i Norge ikke den nødvendige erfaring og kunnskap for å kunne påvise hvor vanskelig det var å hjelpe denne gruppen med arbeidsrettede tiltak.»

## 7.2 Internasjonale studier

For at personer som har vært uten arbeid i lang tid skal hjelpes tilbake til arbeid, innførte man i Sverige en aktivitetsgaranti i august 2000. Frøberg og Lindqvist (2002) analyserer deltagerne som er innenfor den svenske ordningen med aktivitetsgaranti. Deltakerne i dette programmet skal få forsterket støtte fra den offentlige arbeidsformidlingen. De skal lage en individuell handlingsplan sammen med saksbehandleren. Samtidig innebærer aktivitetsgarantien en sterkere kontroll av hva de arbeidssøkende gjør med tiden sin ettersom de deltar på heltid. Deltakerne er personer som har vært arbeidssøkere to år eller mer. I analysen skal de svare på følgende fire spørsmål: 1) hvem er deltagerne?, 2) hva gjør de mens de er i aktivisering, 3) hva mener de om aktivitetene de har tatt del i?, og 4) hvordan er strømmen ut av programmet?

Når man sammenligner deltagerne på aktiviseringsprogrammet med andre arbeidssøkere finner de at deltakerne på aktiviseringsprogrammet har lavere

utdanning, de er eldre og de har i større grad en eller annen form for yrkeshemming. Den individuelle handlingsplanen er veldig viktig del av programmet, men til tross for dette er det en stor andel (39 prosent) som ikke vet at de har en individuell handlingsplan. Det er også en stor andel (ca 50 prosent) som treffer sin saksbehandler sjeldnere enn en gang i måneden. To av tre deltakere på programmet tror ikke at deres sjanser for å få jobb påvirkes av programmet. Av de 35000 personer som hadde blitt anvist til programmet tom april 2001, hadde 31 prosent (9000 personer) forlatt programmet ett år senere. Av disse hadde 3000 fått jobb av ett eller annet slag, mens 1000 hadde overgang til utdanning. Det gjennomføres ingen effektevaluering av programmet, så det er vanskelig å vurdere om disse utstrømningsratene er høye eller lave.

Forslund et al. (2004a) følger opp denne evalueringen av den svenske aktivitetsgarantien. De viser at de fleste av klientene (som stort sett er eldre, ofte yrkeshemmet, og med lave kvalifikasjoner) er fornøyd med ordningen, men nesten 50 prosent er skeptiske til aktivitetene som tilbudt og over 50 prosent antyder at inntekten som ordningen gir er helt nødvendig for deltakelse. To tredjedeler rapporterte at de ble aktivisert fulltid. Det var ingen tegn til at jobbsøkeaktiviteten økte blant deltakerne.

I Danmark har man i over 10 år hatt en aktiviseringslov («Lov om kommunal aktivisering» etablert 1994). Denne er blant annet evaluert i Brogaard og Weise (1997). Kontanthjelpmottakere over 25 år som har mottatt kontanthjelp i 12 måneder har hatt rett til aktivisering med individuelle planer. Kommunene har tilsvarende hatt en plikt til aktivisering. Kommunene kan tilby veiledning og introduksjonsprogrammer, jobbtrening, spesielt tilrettelagte utdanningsaktiviteter, jobbotasjone, frivillige og ulønnede aktiviteter, og annen voksen- og etterutdanning. Avslår en kontanthjelpmottaker å delta i et tilbud om aktivisering, så har kommunen i henhold til «Lov om kommunal aktivisering» rett til å fastsette sanksjoner. Disse kan variere fra full til delvis inndragning av kontanthjelpen til inndragning av annen støtte og mindre attraktive tilbud (dette brukes hyppigere av større kommuner). 80 prosent av kommunene stanser kontantstøtten hvis en mottaker med kun ledighet som problem, avslår aktiviseringstilbudet. Har mottakeren problemer utover ledighet er det kun 34 prosent som velger å stanse støtten. Rundt 80 prosent av kommunene anvender sanksjoner når en person unnlater å møte på et påbegynt aktiviserings tiltak. Brogaard og Weise (1997) konkluderer med at etter lovens ikrafttredelse har lykket kommunene i langt større grad å aktivisere kontanthjelpmottakerne, men at det for mottakere som har problemer utover ledighet så gjenstår det fortsatt mye. Det må også tas et forhold om effekten av aktiviseringsinnsatsen er basert på opplysninger om kommunenes egen vurdering.

Olsen et al. (2002) refererer til seks forskjellige evalueringer av danske ordninger som inneholder «workfare»-lignende elementer. Vi får imidlertid ikke nærmere kjennskap til hvilke studier dette er. Konklusjonene til Olsen et al. er imidlertid at disse studiene viser at «workfare» fungerer best for unge

personer, personer som kun er ledige og som ikke har sosiale problemer tillegg. Lønnssubsidier i private bedrifter gir høyest sysselsettingseffekt. Nesten alle deltakere støtter ideen om aktivering, og nesten alle sier at de opplevde positive sider ved aktiveringen. 50 prosent svarte at tiltakene økte kompetansen til deltakerne, men kun en fjerdedel mente at tiltaket oppretthold kompetansenivået.

---

## Velferdskontrakter for personer med redusert arbeidsevne, funksjonshemmede og uføre

Det har etter hvert bygget seg opp en stor norsk og internasjonal empirisk forskningslitteratur om yrkesrettet attføring. Vi har ikke mulighet til å dekke hele denne litteraturen i denne rapporten. Vi presenterer kun noen relevante arbeider som spesielt har sett på effekter av tiltaksdeltakelse, og viser til Børing (2002) for en omfattende litteraturoversikt over dette området.

### 8.1 Norske studier

De tidligste norske studiene finner liten eller negativ effekt på sannsynligheten for tilbakevending til sysselsetting (for eksempel Aakvik og Risa (1994)). Senere studier finner at tiltaksdeltakere har høyere jobbsannsynlighet enn andre (Kjerstad og Aakvik 1997; Kjerstad et al. 1997; Aakvik 2001; Berg 2001), men denne tilsynelatende effekten kan være tidsavgrenset (Berg 2001). Effekter av tiltak varierer med helsetilstand og type tiltak. I tillegg er det skjellig grunn til å spørre seg om denne høyere sannsynligheten er en effekt av tiltaket. Aakvik (2003) finner nemlig også høyere sannsynlighet for tiltaksdeltakerne, men dette skyldes ikke tiltaket. Flere andre ordninger blir også vurdert, men resultatene er varierende. Særlig langtidseffektene er usikre (Spjelkavik et al. 2003; Econ 2004). Vi går igjennom de ulike studiene i mer detalj i resten av dette avsnittet.

Aakvik og Risa (1994) analyserer effekten av yrkesrettede attføringstiltak i Norge på sannsynligheten for tilbakevending til sysselsetting. Dataene inkluderer et utvalg på 1995 personer med rett til yrkesrettet attføring i januar 1989. Observasjonsperioden er 1989 og 1990. Når det gjelder effekt av tiltaksdeltakelse på jobbsannsynlighet viser resultatene at den er negativ, spesielt er den negativ for personer med lang varighet på tiltak.

Kjerstad og Aakvik (1997) analyserer i hvor stor grad attføringsapparatet får klienter i arbeid etter endt attføring. Resultatene viser at både klientenes bakgrunnskarakteristika (for eksempel kjønn, alder, utdanning og yrkeserfaring) og tiltakets type (ordinær undervisning eller spesifikke tiltak) har betydning for om personen kommer i jobb. Personer med relativt høy utdanning kommer lettere i jobb. Kvinner har større jobbsannsynlighet enn menn. Yngre personer har lettere for å komme i arbeid enn eldre. Dessuten finner man at spesifikke tiltak gir større jobbsannsynlighet sammenlignet med generelle tiltak.

Kjerstad et. al. (1997) analyserer ulike sider ved forskjellige former for tiltak som utdanning, arbeidspraksis og annen oppfølging fra arbeidsmarkeds-etaten sin side. Hovedanalysen knytter seg til om det er visse kjeder av tiltak som gir større sannsynlighet som gir større sannsynlighet for at individer kommer i arbeid enn andre. Kjerstad finner at sysselsettingstiltak for yrkeshemmede i offentlige sektor, bedriftsintern attføring og arbeidstrening i bedrifter, utgjør en gruppe tiltak som gir større sannsynlighet for jobb sammenliknet med andre tiltaksgrupper. Et viktig resultat er at mer spesifikt tilrettede tiltakstyper innenfor ordinært arbeidsliv gjør det bedre enn andre typer tiltak.

Aakvik (2001) evaluerer yrkesrettede attføringstiltak ved å sammenlikne sysselsettingstall for deltakere og ikke-deltakere. Observasjonsperioden er 1989-1993. Analysen viser at tiltakseffekten er rundt 6 prosentpoeng når observerte forskjeller mellom tiltaksdeltakere og ikke-tiltaksdeltakere tas hensyn til. Aakvik kontrollerer for uobservert seleksjon påvirker resultatene. Det gjør de, men resultatet om at tiltakseffekten er positiv for individer som har lav sannsynlighet for å delta på tiltak, er ikke sensitivt overfor kontroll for seleksjon.

Berg (2001) analyserer om sats og varighet av lønnstilskudd gitt til arbeidsgivere har betydning for senere jobbsannsynlighet for deltakerne. Analysen tar for seg ulike arbeidssøkergrupper, blant annet yrkeshemmede. Resultatene viser at en forlengelse av lønnstilskuddet øker effekten av tiltaket på jobbsannsynligheten opp til en viss varighet. Hva som er optimal varighet, varierer markert mellom ulike grupper av deltakere. Resultatene viser at yrkeshemmede, pluss personer som er ferdig attførte, har godt av ganske lange perioder på lønnstilskudd. Den positive effekten av tilskuddet øker imidlertid ikke mer når det har nådd en viss varighet (ca ett år).

Econ (2001) evaluerte ordningen med å gi lønnstilskudd til arbeidsgivere som ansetter arbeidsledige eller yrkeshemmede, som eller ville ha hatt problemer med å få jobb. Tilskuddet varierer for ulike grupper i form av maksimumsgrenser for prosentandel av lønnen per måned og antall måneder. I dette avsnittet ser vi nærmere på Econs funn når det gjelder lønnstilskudd for yrkeshemmede og ferdig attførte. Disse utgjorde rundt 30 prosent av alle som deltok på dette tiltaket. Arbeidsgiverne for disse kan motta maksimum 75 pro-

sent av lønnen i 6 måneder for deretter i ytterligere 18 måneder motta 40 prosent av lønnen. 1,5 år etter tiltaket var 54 prosent av de yrkeshemmede og 58 prosent av de ferdige attførte i jobb. 7,2 prosent av de yrkeshemmede var arbeidsledige, mens 11,6 var trygdet/pensjonert/langtidssykemeldt. 4,5 prosent av de ferdig attførte var arbeidsledige, mens 12,7 var trygdet/pensjonert/langtidssykemeldt.

Aakvik (2003) analyserer effekten av kompetansehevende rehabiliteringsprogrammer for yrkeshemmede i Norge. Analysen baserer seg på å sammenligne sysselsettingskarrierene til et utvalg tiltaksdeltakere og ikke-tiltaksdeltakere over en periode på tre år etter fullført rehabiliteringsprogram. Aakvik kontrollerer både for både uobserverte heterogenitet og seleksjon. Resultatene viser at selv om deltakerne har en jobbsannsynlighet som er ca. 8 prosentpoeng høyere sammenlignet med ikke-tiltaksdeltaker, så er effekten av tiltaksdeltakelse (etter kontroll for heterogenitet og seleksjon) omtrent lik null.

Spjelkavik et al. (2003) studerte i hvilken grad bistand med sikte på inkludering av yrkeshemmede i ordinært arbeidsliv. Arbeid med bistand (AB) er som sådan et arbeidsmarkedstiltak. Det er imidlertid sentrale trekk ved denne ordningen som bærer preg av en velferdskontrakt. Spjelkavik et al. skriver bla. «...et gjennomgående trekk i vårt materiale at tilrettelegger er sentral i utarbeidelsen av handlingsplaner, og at den enkelte arbeidssøker bidrar gjennom diskusjoner og ved å si seg enig eller uenig. Noen arbeidssøkere sier de leser gjennom planen og skriver under, og at planen inneholder mål de setter sammen sentrert rundt hva arbeidssøker skal gjøre, tilrettelegger skal gjøre, og hva de skal gjøre sammen» (Spjelkavik et al. 2003:113). Spjelkavik et al. gjennomførte i 2002 en rekke case-studier samt en nasjonal spørreundersøkelse. Målet med undersøkelsen var ny kunnskap om AB gjennom å kartlegge erfaringer arbeidssøkere, arbeidsgivere og tilretteleggere hadde med tiltaket.

I 1996 var det plasser til 750 AB-deltakere. I 2003 omfatter tiltaket 129 AB-enheter, 410 tilretteleggere og 2460 tiltaksplasser. De er arbeidssøkende deltakerne er relativt unge og lavt utdannet, men har erfaring fra både arbeidsliv og tiltaksdeltakelse tidligere. Psykiske lidelser er den største diagnosegruppen, men mange er også utviklingshemmet. De arbeidssøkende oppgir at grunnen til at de har vansker med å få ordinær jobb er primært psykiske problemer og fysiske handikap, men også lite utdanning og konsentrasjonsvansker er også viktige årsaker. Disse grunnene oppgis også av tilrettelegger som de viktigste, selv om disse i større grad også trekker frem motivasjon og rusproblemer. Bistanden arbeidssøkerne trenger for få og å beholde en jobb er sammensatt og dekker et vidt spekter. Bistanden de mottar oppleves imidlertid å samsvare med hva de selv mener de trenger. Nesten samtlige AB-deltakere har som mål å få jobb i det ordinære arbeidslivet, og 80 prosent oppnår dette. 72 prosent av disse har tilknytning til privat sektor, og de har langt større sannsynlighet å få fast ansettelse enn i offentlig sektor.

Arbeidsgivere som hadde erfaring med AB-ansatte hadde derimot få problemer med disse. Kun 8 prosent fremhevet at de opplevde betydelige problemer, mens 92 prosent svarte at de opplevde ingen eller ubetydelige problemer med AB-ansatte. 96 prosent av arbeidsgiverne mente faktisk at AB-deltakerne gjør en veldig god eller tilfredsstillende jobb.

Spjelkavik et al. (2003) påpeker at man vet lite om langtidseffekten av AB. Butler et al. (1995) (se under) viser jo nettopp at yrkesdeltakingen etter et program faller over tid. Spjelkavik et al. anbefaler derfor også at bistanden dreies til å større grad fokusere på det å beholde en jobb. De mener det er fortsatt behov for videre utbygging av tiltaket i byene og det bør bli bedre tilgang for yrkeshemmede i distriktene.

Econ (2004) følger opp de manglende kunnskapene om langtidseffekten av AB med nettopp å fokusere på dette problemet. Rapporten belyser to problemstillinger: a) Hva gjør AB-deltakerne i tiden etter tiltaket, i opptil fire år, og hvordan utvikler andel i jobb og på trygd seg over tid?; b) Hva er betingelsen for at en person fortsetter å være i arbeid? Analysen bygger utelukkende på registerdata. Alle som deltok i AB og avsluttet tiltaket i årene 1998-2001 er inkludert i analysen. Analysen vurderer ikke eventuelle positive sider ved tiltaket som følelse av mestring, trivsel, læring og endret livskvalitet hos den enkelte.

Mens Spjelkavik et al. (2003) generelt er positive til AB-ordningen, er Econ mer negativ. Kun en relativ beskjeden andel av deltakerne kommer i stabilt ordinært arbeidet etter tiltakets slutt. Forfatterne påpeker her at de er ganske streng med sin definisjon av hva ordinært arbeid er. Ordinært arbeid er en jobb som ikke er støttet av tiltaksmidler eller hvor arbeidstakeren ikke samtidig har 100 prosent uførepensjon. Kun 15 prosent av deltakerne er i ordinært arbeid den første måneden etter tiltaket, og to år etter tiltaket finner man 13 prosent i ordinært arbeid. Mange som ikke har jobb eller trygd til å begynne med, går over på uføretrygd. Disse vender stort sett ikke tilbake til arbeidslivet.

Econ (2004) viser at jobbsannsynligheten etter AB varierer med deltakerens helseplager. De som har fått tilbud om attføring på sosial grunnlag har høyest sannsynlighet for å få heltidsjobb. De med muskel og skjelettlidelser har høyest sannsynlighet for å få deltidsjobb. Det er disse to gruppene som hyppigst får jobb. Econ skriver videre at «dårligst er resultatene for personer med nevrologiske lidelser eller skader og psykisk utviklingshemmede» (Econ 2004:4). Econ anbefaler at man trenger flere studier for å avdekke hvorfor resultatene ved AB er såpass svake på sikt.

I Spjelkavik (2004) presenteres det en underveisanalyse av det femårige prosjektet «Fleksibel jobb» som ble satt i gang i juli 2000 av Aetat. Dette er et nytt formidlingstiltak rettet mot arbeidssøkere med redusert arbeidsevne. Arbeidsgiverne kan motta et tilpasset lønnstilskudd i inntil fem år, og Aetat skal gi nødvendig oppfølging til tiltaksdeltaker. Personer som deltar på tiltak har



fortrinnsvis gjennomført attføring og som ikke har mottatt uføretrygd. Te av fire tiltaksplasser er forbeholdt personer med muskel-/skjelettsykdommer samt psykiske lidelser. Det er opprettet ca 200 tiltaksplasser på landsbasis, og med utvidelse av tiltaket i 2003, hadde 427 personer vært inne i tiltaket per juli 2003. Prosjektet, som pågår i seks fylker, avsluttes ved utgangen av juli 2005. Konkret går tiltaket utpå å gi bedrifter lønnstilskudd i inntil fem år for å ta inn en arbeidssøker med nedsatt yteevne. Det er krav om fast ansettelse, men ved behov kan deltakernes funksjonsevne prøves ut ved midlertidig ansettelse.

Underveisevalueringen viser at tiltaket i hovedsak treffer målgruppen slik den er definert. Analysen viser videre at deltakerne er fornøyde med tiltaket. De oppfater at det langvarige lønnstilskuddet er et incentiv for arbeidsgivere til å gi dem lette innpass til en jobb i det ordinære arbeidsmarkedet. Når det gjelder arbeidsgiverne, sier vel halvparten av de 22 arbeidsgiverne som deltok i analysen at de er godt fornøyde med arbeidstakerne de har fått gjennom «Fleksibel jobb». Kun to arbeidsgivere var direkte misfornøyde. Undersøkelsen viser likevel at kun en av fire arbeidsgivere mener at tiltaksdeltakernes jobb er fast. Intervju med saksbehandlere forsterker inntrykket av usikkerhet rundt arbeidskontraktene. Resultater fra de foreløpige prosjektrapporteringene viser at nesten halvparten av deltakerne har gått over i fast ansettelsesforhold. Forfatteren bemerker likevel at man ikke basert på disse resultatene kan si at bruk av langvarige lønnstilskudd fører til fast jobb. For å svare på det spørsmålet må man gjennomføre en effektanalyse som vil kreve et annet analyseopplegg.

Econ (2006) evaluerer prøveordningen med uførepensjon som lønnstilskudd som ble iverksatt i fem fylker fra 2005. Ordningens målgruppe var uførepensjonister som har fått innvilget uførepensjon før 1.1.2004. Deltakernes uførepensjon blir gitt til arbeidsgiver som lønnstilskudd, for opptil 3 år. Ved utgangen av oktober 2005 var det kun 54 personer på ordningen, mot forventet 600 deltakere. Econ (2006) påpeker flere grunner til den lave oppslutningen. Mange kontorer har veldig få deltakere på ordningen, og de har ikke fått fulgt opp deltakerne. Ordningen har hatt varierende prioritering. Arbeidsgiverne kan tjene på ordningen, men for uførepensjonistene er ordningen mindre økonomisk gunstig. Ordningen innebærer risiko. De mister private pensjonsrettigheter, barnetillegg, bostøtte osv. Dermed opplever man en lav tilgang på uførepensjonister. Reaktivisering i seg selv tar tid, og uførepensjonister er i tillegg heller ikke formidlingsklare.

## 8.2 Internasjonale studier

De internasjonale studiene kan oppsummeres med at effektene knyttet til rehabilitering er meget usikre. Få studier finner sterke og robuste langvarige effekter.

Bergendorff et al. (1997) studerer hvilke faktorer som betyr mye for om rehabilitering av sykmeldte fører til friskmelding i Sverige. Resultatene viser at diagnose og alder har betydning for sannsynligheten for friskmelding. Videre, yrkesrettet attføring har positive effekter på sjansene for varig friskmelding. Langvarige sykmeldte som har fått yrkesmessig attføring har klart mindre sjanse for igjen å bli sykmeldt

Frölich et al. (2000) analyserer effektene av forskjellige rehabiliteringstiltak på ulike arbeidsmarkedsutfall i det svenske arbeidsmarkedet. Analysen benytter et utvalg på 6000 langtidssykmeldte personer. Observasjonsperioden er 1991-1994. Forfatterne finner ingen støtte for en hypotese om positive effekter av rehabilitering på sysselsettingssannsynligheten, sammenlignet med ikke-deltakelse. Blant rehabiliteringstiltakene finner forfatterne at yrkestrening på arbeidsplassen (sysselsettingstiltak) har størst positiv effekt, mens utdanningstiltak ser ut til å redusere sannsynligheten for sysselsetting.

Velferdssystemet for uføre i Storbritannia har gjennomgått vesentlige endringer siste 20 år. Dette skyldes i hvert fall delvis en vekst i antallet uføre som man har sett i hele den vestlige verden. I følge Stanley og Regan (2003) ønsket over 1 million uføre i Storbritannia jobb i 2002, mens 3 millioner personer med langsiktige helseproblemer eller uførhet krevde offentlig støtte. Sysselsettingsraten blant uføre personer er under 50 prosent.

For å øke denne raten innførte britiske myndigheter (Department of Work and Pensions)(DWP) i 2002 flere reformer, deriblant tvungne eller obligatoriske intervjuer av potensielle uføre personer om deres arbeidsdyktighet. Her bør det påpekes at støttetilsagn allerede for mange er gitt på basis av at den uføre ikke er arbeidsdyktig. Dermed oppstår det åpenbart en konflikt i det at hvis en ufør søker jobb, vil han eller hun signalisere at vedkommende er arbeidsdyktig. Lykkes ikke jobbsøkingen, så vil man i tillegg kunne risikere også å miste den økonomiske støtten. Denne mulige virkningen kjenner vi igjen som en av forklaringene for hvorfor få uføre i Norge velger å ta en jobb med lønnstilskudd (Econ 2006). Den britiske forskeren Kate Stanley med kollegaer hevder derfor at denne ordningen derfor virker mot sin hensikt (Stanley og Regan 2003; Stanley og Maxwell 2004). Det er derfor samtidig all grunn til å forvente at flere uføre som mottar støtte som arbeidsudyktig faktisk kunne og ville gjerne hatt en jobb, samtidig som en finner arbeidsudyktige personer på ordinær ledighetstrygd («Jobseeker's Allowance» (JSA)). Her bør vi samtidig påpeke at ren svindel med uførhetstrygd (Incapacity benefits (IB)) forekommer sjelden (Stanley og Maxwell (2004) rapporterer om 0, 5 prosent ifølge DWP).

Stanley og Regan (2003) påpeker også at man har få holdepunkter som tilsier at de obligatoriske jobbintervjuene bidrar positivt til å få uføre i jobb. I en evaluering av et av forsøkene var nettopp økonomisk støtte betinget av intervjudeltakelse. Dette ga ingen effekt på deltakelsen på arbeidsmarkedet (Green et al. 2001). I tillegg er det en fare for at nettopp de mest trengende av de uføre, er nettopp dem som ikke møter til gjentatte intervjuer, og som dermed mister økonomisk støtte. Saunders et al. (2001) fant at når man blant vanlige unge ledige (på JSA) innførte en ordning om at økonomisk støtte ble holdt tilbake i 26 uker når man uteble fra intervjuer, så ble disse sanksjonene i liten grad forstått av de jobbsøkende, som forsvant fra hjelpeapparatet. Dette gjaldt spesielt dem som var vanskeligst å hjelpe til jobb.

Stanley og Regan fremhever at den største endringen eller reformen av velferdssystemet kan sies å være fremveksten av jobb-relaterte støtteordninger som blir ytt via skattesystemet. Både «skatterabatter» og fritak for skatt for lave inntekter faller inn under disse ordningene. I 1999 innførte man «Disabled Person's Tax Credit» (DPTC), en skatterabattordning. Denne ble innført i Child Tax Credit and the Working Tax Credit i 2003. Grunnen til dette var at så få krevde DPTC (kun 34000 personer) og man antok at selve navnet på ordningen virket avskrekkende.

«The New Deal For Disabled People» (NDDP) skulle være den primære arbeidsrettede ordningen for personer på arbeidsuførhetstrygd. Pilotprosjekter ble utført fra 1998 til 2001. Under denne ordningen blir mottakeren oppmuntret til å kontakte personlige rådgivere (PA) hos arbeidsformidlingsbyråer. Deltakingen på NDDP er helt frivillig. PAene mottar finansiell godtgjøring (100£) for hver vellykket formidling som resulterer i en jobb med varighet utover 13 uker. Kun 6 prosent av målgruppen valgte å delta på NDDP under pilotundersøkelsene. Av 28000 deltakere lykkes man i å formidle jobber til 6000 (Loumides et al. 2001). Hovedgrunnen til den lave deltakelsesrate antas å være dårlig helse. I en evaluering av fra-velferd-til-jobb-programmer oppga 42 prosent av respondentene at de var arbeidsføre, og under halvparten var interessert i arbeidsopplæring, søkeassistanse eller annen støtte som kunne hjelpe dem til å være i arbeidslivet. Ordningen ble også kritisert for at PAene selekterte ut de beste (såkalt «creaming»), og dermed drev formidling av personer som ville ha klart seg uten hjelp. Evalueringen av forsøksprosjektene konkluderte selv etter dette med at det ikke var mulig å avdekke noen effekt av NDDP når det gjaldt å hjelpe uføre inn på arbeidsmarkedet (Loumides et al. 2001). I en nylig publisert oppfølgingsstudie av personer som kan delta i NDDP (Pires et al. 2006) ser man også at over 90 prosent av langtidsmottakerne hadde klare helseproblemer (fysisk og psykisk). Nesten halvparten av disse hadde aldri vært i jobb eller hatt en jobb siste 9 år. Kun 10 prosent av mottakerne kjente til NDDP. Av langtidsmottakere som ikke kjente til NDDP viste det seg at rundt 50 prosent var interessert i hjelp for å finne en tilfredsstillende jobb.

Flere studier har også vært kritiske til om nivået på den britiske uførhets-trygden (IB) sikrer en tilstrekkelig levestandard (Stanley og Maxwell 2004). I 2002/2003 sikret den en årlig inntekt på 4287 pund. Gjennomsnittlig inntekt for IB-mottaker var 14 prosent under hva som ble regnet som fattigsgrensen (i Storbritannia beregnes denne ved 60 prosent av medianinntekten, dvs. 96 pund i uken).

Andre peker på at utviklingen har ført til dårligere arbeidsmiljø for uføre, større jobbusikkerhet og lavere lønn i jobb, større inntektsbortfall, økt stigmatisering og økt kontroll (Hyde 1996, 1998, 2000). I tillegg hevdes det at NDDP faktisk ikke tar tak i årsakene til at uføre opplever at det finnes barrierer som holder dem ute fra arbeidslivet, og at NDDP heller bekrefter disse personenes avhengighet av sosial og økonomisk støtte (Roulstone 2000; Stanley og Regan 2003; Stanley et al. 2004; Stanley og Maxwell 2004, Stanley 2005). Nå har Storbritannia et lovverk som skal sikre mot diskriminering av uføre i arbeidslivet (Disability Discrimination Act (DDA)), men denne gjelder kun for ansettelsesforhold i virksomheter med mer enn 15 ansatte. Det finnes i tillegg også flere unntak for når diskriminering er regnet som akseptabelt.

Dette er bakteppet for at Stanley et al. (2004) argumenterer for at ytterligere krav om arbeid knyttet til uførhetsstøtte ikke skal innføres. De fremhever spesifikt tre forhold. For det første er støtteordningen allerede slik den er i dag ikke i stand til å tilfredsstillende hjelpe personer med nedsatt arbeidsdyktighet fra uførhet til jobb og støtte dem som hvor arbeide ikke er et alternativ. For det andre er det store vanskeligheter med å skille mellom dem som hvor arbeide på et gitt tidspunkt ikke er et alternativ og dem som hvor arbeid av et eller annet slag er mulig. For det tredje hevder de at man mangler kunnskap om hva som hjelper hvilke personer.

Også i USA har velferdsordningene for personer med redusert arbeidsevne og uføre endret seg de siste 20 årene. I 1990 ble loven «American with Disability Act» (ADA) innført, som skulle sikre eller etterstrebe like muligheter for uføre og arbeidsføre, forbød diskriminering og sikre adgangsrettigheter for uføre (Weaver, 1991).

Effekten av ADA er usikker. Jolls (2004) analyserer effekten av «The Americans with Disabilities Act of 1990 (ADA)» på sannsynligheten for overgang til utdanning i USA. ADA forbyr diskriminering av personer med yrkeshemming i arbeidsmarkedet, og pålegger arbeidsgivere som ansetter yrkeshemmede å legge til rette for deres spesielle behov. Noen studier viser at sysselsettingen blant personer i denne gruppen har falt etter at loven ble vedtatt. En mulig grunn som er blitt diskutert er om arbeidsgivere, fordi de blir pålagt ekstra kostnader ved å ansette yrkeshemmede, har reduserte rekrutteringen av personer fra denne gruppen. Joll analyserer om yrkeshemmede atter innføringen av loven har funnet andre veier i og utenfor arbeidsmarkedet. Hennes viktigste funn er at etter innføringen av loven har sannsynligheten for å ta utdanning økt for denne gruppen. En tolkning av dette funnet er at perso-

ner med yrkeshemming – når de møter hindre i ansettelsesprosessen – alternativt velger å ta mer utdanning.

Når det gjelder effektiviteten av tiltaksordninger for amerikanske uføre, og da særlig med tanke på arbeid, så er også denne usikker. Relativt få personer har overgang til jobb. Berkowitz og Dean (1998) analyserer effekten av attføringstiltak i forhold til å få personer med yrkeshemninger over i ordinært arbeid. Analysen gjelder det amerikanske arbeidsmarkedet. Resultatene viser nettopp at kun en liten andel av deltakerne har overgang til jobb.

Dette kan skyldes feil prioriteringer. Chatterjee and Mitra (1998) argumenterer fore eksempel for at offentlig politikk og utgiftsstruktur har ført til at man har prioritert kortsiktig assistanse og økonomisk hjelp fremfor rehabilitering og yrkesmessig opplæring. Dette skaper incentiver for arbeidsuføre til å unngå arbeid, noe som på sikt underminerer deres langsiktige velferd.

Men selv der hvor man finner en positiv effekt på overgangen til jobb, så er det vanskelig å vurdere om dette er mer kostnadseffektivt enn andre ordninger. Prero (1996) gjennomførte for eksempel en analyse av et sysselsettingstreningstiltak for psykisk utviklingshemmede i USA. Analysen var gjennomført som et eksperiment, med tilfeldig trekning av tiltaksdeltakere og ikke-tiltaksdeltakere. En av utfallsvariablene var overgang til jobb. Analysevinduet gikk over 6 år. Analysen gir ingen entydige resultater knyttet til hvor effektivt det var i forhold til å få personer over i jobb. Resultatene viste deltakerne fikk høyere sannsynlighet for jobb, men forfatteren mener at man ikke kan fastslå hvor effektivt tiltaket var i så måte.

Et tredje problem er at man heller ikke vet hvor langsiktig en effekt er. Et typisk eksempel på dette er Butler et al. (1995), som baserte seg på et rikt datasett fra Ontario over funksjonshemmede arbeidere hvor funksjonshemmingen var et resultat av skader som inntraff mellom 1974 og 1987. De viser at selv om 85 prosent arbeiderne lykkes i å returnere til arbeidslivet, så vil denne suksessraten falle til 50 prosent hvis man evaluerer den over lengre tid. Dette betyr at mange forsøker seg i arbeidslivet, men oppdager at det er vanskelig og belastende å bli værende.



---

## Velferdskontrakter for innvandrere

I dette avsnittet om velferdskontrakter for innvandrere vil vi se nærmere på introduksjonsprogram for innvandrere i Norge og i Danmark. Disse ordningene har begge det til felles at de krever en deltakelse av innvandrere for at de skal få økonomisk støtte.

### 9.1 Introduksjonsprogrammer for innvandrere i Norge

1. september 2004 ble lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere innført i alle landets kommuner. Forarbeidet til loven kommer i hovedsak fra Stortingsmelding nr. 17 (1996-1997): Om innvandring og det flerkulturelle Norge, NOU (2001): Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere- 2001:20, og til slutt Ot.prp. nr. 28 (2002-2003): Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.

Utgangspunktet for introduksjonsordningen var en erkjennelse om at et kjennetegn ved nyankomne flyktningers situasjon var en relativ lang dødtid etter bosetning i kommunene. Få kom raskt i arbeid, og ofte manglet det en kontinuerlig, planmessig, målrettet og samordnet innsats med henblikk på å gi nyankomne innvandrere en grunnleggende innføring i norsk språk og samfunnsliv. Denne situasjonen forsterkes ved at sosialhjelp fremstår som den eneste hovedinntektskilden for nyankomne innvandrere. Strukturen i dette systemet fører til et uønsket løp for mange nyankomne innvandrere. Nyankomnes sosialisering konsentrerer seg i for stor grad om håndtering av sosialapparatet. Over lang tid vil dette kunne bety vedvarende avhengighet av det offentlige hjelpeapparatet og følgelig en passiv tilværelse for den enkelte (NOU 2001:48).

Loven om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere inneholder både en *rett og plikt* for nyankomne innvandrere til deltakelse introduksjonsprogrammer. Loven gjelder for nyankomne utlendinger mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifikasjoner og som har fått: a) asyl, b) oppholds- eller arbeidstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflykt-

ning, fornybar oppholds- eller arbeidstillatelse etter utlendingsloven, og d) oppholds- eller arbeidstillatelse som familiemedlemmer til personer som nevnt i bokstav a), b) eller c). Loven regulerer *rett og plikt* til deltakelse i introduksjonsprogram for den enkelte. Et av hovedvirkemidlene i loven er å koble deltakelse i et kvalifiseringsprogram med krav på stønad. Stønad skal være en motytelse for deltakelse i programmet. Det kreves med andre ord aktivitet av den nyankomne innvandreren (NOU 2001).

Nedenfor presenterer vi noen analyser som er gjennomført for evaluere introduksjonsordningen for innvandrere. Djuve m.fl. (2001) presenterer resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger. Resultatene er hentet fra et forsøk hvor 16 kommuner (i hovedsak byer og større tettsteder) fikk midler til å prøve effekten at helhetlig introduksjonsprogram med visse faste virkemidler, herunder lønnet kvalifisering istedenfor sosialhjelp. Utbetaling av økonomisk støtte skulle i prosjektene gjøres avhengig av deltakelse i kvalifiseringstilbud. Kvalifiseringstilbudet skulle dessuten tilpasses den enkelte deltaker, med utgangspunkt i den enkeltes kompetanse. Kvalifiseringstiltakene skulle inneholde både språkopplæring og arbeidspraksis. Prosjektets hovedproblemstilling var å svare på spørsmålet om omleggingen av kvalifiseringsarbeidet har vært vellykket med hensyn til å kvalifisere flyktninger og innvandrere for det ordinære arbeidslivet og utdanningssystemet, samt integrering for øvrig. Evalueringen baserer seg på data fra tre nivåer: deltaker, prosjekt (prosjektledere, Aetat, pluss relevante samarbeidspartnere) og kommune.

De virkemidlene som ser ut til å styrke deltakernes sannsynlighet for å komme seg i lønnet arbeid, er tett oppfølging i form av varsling før trekk, å la deltakerne beholde ansvaret for egen økonomi og at samarbeidet med Aetat fungerer godt. Når det gjelder språklig progresjon er det tett oppfølging som har størst effekt. Sannsynligheten for å få et styrket sosialt nettverk ser det også ut til å øke gjennom tett oppfølging.

Deltakelse i introduksjonsprogrammer er obligatorisk for de aktuelle gruppene. Rapporten inneholder en diskusjon av etiske aspekter ved dette. Forfatterne mener at obligatorisk deltakelse i introduksjonsprogrammer av svært ujevn kvalitet er etisk problematisk. Dårlig kvalitet på tilbudet i praksis er umulig å trekke seg fra, oppleves nedverdiggende for deltakerne, og er en lite ansvarlig kvalifiseringstiltak. De etiske problemene knyttet til hvert enkelt tiltak må veies opp mot de etiske problemene ved å *ikke* bruke tiltakene.

Drøpping og Kavli (2002) tar utgangspunkt i den lave yrkesdeltakelsen blant ikke-vestlige innvandrere og flyktninger bosatt i Norge. Hovedspørsmålet i rapporten er i hvilken grad manglende norskerferdigheter kan bidra til å forklare flyktninger og innvandreres problemer på arbeidsmarkedet. Analyse-ene er basert på nærmere 400 intervjuer av flyktninger og innvandrere. Personene er over 18 år, bosatt i Oslo eller Bergen, har kommet til Norge i perioden 1978-1998 og har chilensk, marokkansk, somalisk, pakistansk og vietname-



siske opprinnelse. Analysen viser at gode norskferdigheter er den enkeltfaktoren som i størst grad øker sannsynligheten for å være i jobb. I tillegg til norskferdigheter, på spørsmål om hva som skal til for å skaffe seg jobb i Norge, svarer de fleste at blant annet utdanning, søkeaktivitet og motivasjon er svært viktige faktorer.

Djuve og Fangen (2002) presenterer resultater fra en evaluering av Bærum kommunes prosjekt med alternativ inntektssikring for flyktninger. Programmet hadde to hovedelementer: heldags-kvalifisering og alternativ inntektssikring. Alternativ inntektssikring vil si at den økonomiske støtten til flyktningene kobles til deltakelse på norskopplæring, aktivitetskurs og arbeidspraksis. Målet med tiltakene er at flyktningen skal få større muligheter til å bli aktive og økonomisk selvhjulpne. Evalueringen bygger på informasjon hentet inn fra både prosjektdeltakere, de ansatte ved kommunen, og Aetat. Det ble foretatt 10 intervjuer med deltakerne i Bærum. Det er vanskelig å trekke noen generelle konklusjoner fra en så liten gruppe, men resultatene viser deltakerne i denne gruppen generelt er fornøyde med programmet. Når det gjelder resultater i forhold til norskferdigheter, yrkesdeltakelse og sosialt nettverk. Både når det gjelder norskferdigheter og yrkesdeltakelse kommer Bærum godt i forhold til de andre kommunene som var med i programmet (se Djuve m.fl. 2001). Når det gjelder sosialt nettverk finner forfatterne ingen grunn til å hevde at deltakerne i Bærum har et sterkere sosialt nettverk enn deltakere i de øvrige kommunene.

Lund (2003) presenterer resultater fra en evaluering av prosjektene med heldags introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger. 16 prosjekter fikk økonomisk støtte fra 1998 til 2000 (se Djuve m.fl. 2001) og ti nye prosjekter ble startet opp i 2000. Dett er en evaluering av de ti siste prøveprosjektene. Problemstillingene er å kartlegge og forklare variasjoner i prosjektenes suksess ut fra fire kriterier: formidling av deltakerne til videre arbeid, formidling til videre arbeid, etablering av sosialt nettverk og forbedring av deltakernes norskkunnskaper. Generelt kommer det frem at de ti nye forsøksprosjektene har lyktes i å gjennomføre de virkemidlene som skulle prøves ut på en langt mer systematisk måte enn hva som er tilfellet var for de første 16 prosjektene. Resultatene viser ingen målbare effekter av bruk av positive (motivasjonstilskudd) og negative (trekk ved ugyldig fravær) sanksjoner. Det ugyldige fravær rapporteres generelt å være lavt.

Et sentralt mål for introduksjonsprogrammene er at programmene i størst mulig grad skal være individuelt tilpasset. Forfatteren understreker betydningen av at virkemidlene tilpasses den enkeltes behov og ønsker. Både prosjektledere og prosjektdeltakere melder at imidlertid at programmene i liten grad har vært individuelt tilpasset, men langt mer grupperettet. Hovedproblemet har vært manglende relevant tilbud, et slakt arbeidsmarked og en snever næringsstruktur i kommunene. I analysen har de fulgt 176 deltakere fra oppstart til avslutning. Resultatene viser at 16,5 prosent av deltakerne har fått

jobb, 5.7 prosent har begynt i ordinær utdanning, 44 prosent har fått større sosialt nettverk og 61 prosent har etter egen vurdering hatt en veldig god norsk progresjon. Analysene viser at innholdet i kvalifiseringen spiller en betydelig rolle for den videre integreringen. Det å ha en praksisplass enten alene eller i en kombinasjon med norsk, eller et arbeidsmarkedstiltak, styrker sannsynligheten for å få jobb. Når det gjelder samarbeid på tvers av etater viser resultatene at flere av prosjektene har hatt problemer knyttet til å etablere gode samarbeidsrelasjoner mellom de involverte etatene. For eksempel antydes det at et problem har vært knappe ressurser i Aetat og store kapasitetsproblemer.

Kavli (2004) er et notat som bygger på erfaringene fra totalt 26 prøveprosjekter som har testet virkemidler og arbeidsmetoder i introduksjonsprogram (se Djuve m. fl. 2001 og Lund 2003), men notatet inneholder også en ny analyse, basert på oppfølging av 60 flyktninger som deltok i forsøksprosjektene, intervjuet over telefon. I tillegg er 250 flyktninger som ble bosatt i samme periode, men utenfor prosjektkommunene, intervjuet. Til slutt er 317 tidligere deltakere identifisert i offentlige register og blir i notatet sammenlignet med andre flyktninger bosatt samtidig. De tre hovedproblemstillingen i notatet er: 1) Hvilken tilknytning har de tidligere deltakerne til arbeidslivet tre-fire år etter oppstart i prosjektet? 2) Hva er de viktigste inntektskildene til deltakerne tre-fire år etter oppstart i prosjektet?, og 3) Hvordan vurderer flyktningene i dag den kvalifiseringen de ble tilbudt?

Resultatene viser at de 317 tidligere deltakerne i forsøk med introduksjonsprogram som er gjenfunnet i offentlige registre kom raskere i arbeid og i større grad i arbeid enn andre flyktninger bosatt i samme periode. De gode resultatene er spesielt positive for kvinner. Det er likevel viktig å understreke at dette ikke er noen effektevaluering. Dette kan også skyldes seleksjon og uobserverte forskjeller mellom tiltaksdeltakere og ikke-tiltaksdeltakere. Når det gjelder personlig økonomi viser resultatene at litt over halvparten av de spurte oppga at lønnsarbeid var viktigste kilde til inntekt i 2002. Andelen var noe høyere blant tidligere deltakere enn andre flyktninger, men forskjellen var ikke statistisk signifikant. Ikke-deltakere oppga oftere sosialhjelp som viktigste inntektskilde i 2002 enn tidligere deltakere. Resultatene viser generelt at økonomien blant flyktninger med 3-5 års botid i Norge er anstrengt, både blant deltakere og andre. Når det gjelder flyktningenes egen vurdering svarer seks av ti at kommunenes opplæringstilbud har hatt en stor betydning for deres videre muligheter på arbeids- og utdanningsmarkedet. Halvparten av alle spurte seier at de kunne trengt mer eller annen type opplæring. Forhold som enkelte deltakere trekker frem som negative var dårlig individuell tilpasning av opplæringen.

Djuve og Kavli (2005) studerer samarbeidet mellom flyktningtjenesten og Aetat lokal om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere ble gjort obligatorisk

1.9.2004. Kvalifiseringsarbeidet skal gjennomføres av kommunene og Aetat lokal i samarbeid. Denne rapporten evaluerer samarbeidet mellom etatene. Kartleggingen omfatter etatenes vurderinger av det generelle samarbeidsklimaet og hverandres arbeidsmetoder, kompetanse og kapasitet. Et stort flertall av både kommunale flyktningtjenester og Aetat lokal sier seg fornøyd med det generelle samarbeidet om ordningen. Når det gjelder de konkrete arbeidsoppgavene henholdsvis flyktningtjenestene og Aetat lokal skal utføre, er det betydelig misnøye med både i hvilken grad oppgavene utføres og på hvilken måte oppgavene utføres. Men forfatterne konkluderer med at regulering av samarbeidet mellom de kommunale flyktningtjenestene og Aetat lokal gjennom lov, rundskriv og samarbeidsavtaler har påvirket arbeidet i den ønskede retning.

Lund (2006) presenterer resultater fra introduksjonsprogrammer i forskjellige kommuner i perioden 2003-2006. Utgangspunktet for studien er at i perioden 2003 til 2005 har flere kommuner fått tildelt prosjektmidler for å rette søkelys mot ulike sider ved introduksjonsprogrammet. Hensikten med notatet er å trekke ut noen erfaringer fra disse prosjektene. Notatet bygger på en gjennomgang av et utvalg prosjektsøknader og rapporter fra prosjekter som har fått økonomisk støtte for å arbeide systematisk i forhold til å gjøre overgangen fra introduksjonsprogram til ordinært arbeid. Det er i alt 34 prosjekter som evalueres.

Disse prosjektene består av tre hovedkategorier: a) prosjekter som har hatt entreprenørskap som hovedmål, b) prosjekter som har jobbet for å strukturere arbeidet med å skaffe flere og mer relevante praksisplasser og c) prosjekter som har iverksatt bransjespesifikke kurs og opplæringstiltak. Noen generelle suksesskriterier trekkes frem: Jevnlig og systematisk kontakt med næringslivet, gode samarbeidsrelasjoner med andre kommunale og statlige etater, for eksempel Aetat trekkes også frem av flere som en viktig forutsetning for å kunne fremskaffe relevant praksis. Videre trekkes det frem at motivasjon hos deltakerne er svært viktig. Dette forutsetter at de får realistisk, utfyllende og forståelig informasjon om hva de skal delta på. En annen helt vesentlig suksessfaktor som ofte trekkes frem er hyppig og tett oppfølging av deltakerne. Videre, individuell tilpasning av kvalifiseringsopplegg, på den måten at den enkelte deltakeres evner, ønsker og muligheter blir tatt hensyn til i utarbeidelsen av et kvalifiseringsopplegg. Til slutt fremheves at det er fruktbart å kombinere teori og praksis i undervisningen. Det å ha norskopplæring og arbeidspraksis i kombinasjon ser for eksempel ut til å styrke sannsynligheten for å komme i arbeid.

## 9.2 Introduksjonsprogrammer for innvandrere i Danmark

I Danmark ble Introduksjonsloven herunder introduksjonsprogrammet ble introdusert i 1999. Hensikten med loven og programmet var å få nyankomne innvandrere raskere i permanent jobb og selvforsørgelse. For å nå dette målet er det satt i gang et treårig introduksjonsprogram som består av danskurs og en rekke arbeidsmarkedsrettede programmer. I Clausen m. fl. (2006) gjøres det opp status for introduksjonsprogrammernes virkning fram til 2003.

Sett under ett påvirker ikke de arbeidsmarkedsrettede programmene innvandrernes sjanser for å bli selvforsørget. Det er likevel stor forskjell mellom ulike programmer; noen fremskynder overgangen til arbeid, andre forsinker den. Jobbtrening i private virksomheter er utvilsomt den mest effektive foranstaltning med tanke på å få innvandrerne bort fra offentlig støtteordninger. Jobbtrening i offentlig sektor er ikke så effektive som jobbtrening i privat sektor. En grunn som trekkes fram for å forklare de beskjedne effektene av aktivisering, er at alle evalueringene ble gjort relativt kort tid etter innføringen av loven. Med tiden, når man har lært av initiale feil, kan det tenkes at effektene blir sterkere.

Når det gjelder effekten av språkopplæring viser resultatene at den forbedring av danskunnskapene som undervisningen resulterer i, øker sjansen for å bli selvforsørget. I to-personhusholdninger har språkopplæringen en negativ effekt på sannsynligheten for at kursdeltakeren går hjemme og blir forsørget av ektefellen. Bergningene når det gjelder effekten av danskutdannelse, varierer avhengig av hvilket tidsperspektiv man benytter. Bergningene viser at effektene er moderate på kort sikt, men økende over tid. Hvis beregningsperioden utvides til 10 år, får danskutdannelse en stor positiv effekt på sjansen for å få jobb.

På spørsmålet om integrasjonsloven av 1999 generelt har virket, så kan det ikke påvises at innvandrere kommer raskere i jobb etter at denne loven trådte i kraft. Integrasjonsloven innebar mer danskopplæring og arbeidsmarkedsrettet innsats enn tidligere, og kunne derfor forventes å ha en positiv effekt. At effektanalysen er gjennomført kort tid etter innføringen av loven, at implementeringen kom sent i gang flere steder trekkes frem som to mulige forklaringer til de moderate effektene, og at samtidig med intensiveringen av danskutdannelsen og den arbeidsmarkedsrettede innsatsen er det gjennomført en spredningspolitikk, som innebærer at flere innvandrere er blitt plassert i kommuner, som har relativt liten erfaring med.

---

## Velferdskontrakter for unge

Det store flertallet av studier som har fokusert på ordninger som kan forstås i lys av velferdskontraktsbegrepet er knyttet til å få unge i arbeid eller inn i utdanningssystemet. Vi vil nå først gjennomgå en del norske studier. De to første studiene studerer unge sosialklienter. Noen av disse var rusmiddelbrukere. Disse studiene gir også innsikt i velferdskontraktlignende ordninger for sosialhjelpsmottakere. De andre studiene tar for seg arbeidsmarkedstiltak for unge mer generelt og den såkalte ungdomsgarantien. I disse studiene er velferdskontraktelementet noe nedtonet. Deretter ser vi nærmere enkelte internasjonale studier hvor kontraktselementet er sterkere. Dette gjelder særlig i Storbritannias «New Deal for young people». Vi nevner kort avslutningsvis noen danske ordninger som ikke er relatert til arbeidsmarkedet.

### 10.1 Norske studier

Pedersen (1993) presenterer resultater fra et forsøk med arbeidsmarkedstiltak for unge sosialklienter og rusmiddelbrukere. Forsøkene ble gjennomført i 13 kommuner. Analyseutvalget besto av personer over 18 år som ble utplassert på tiltak finansiert over forsøket i løpet av perioden 1989-1991 som er med i undersøkelsen. I alt 1712 personer. Personene fordelte seg med 477 på rustiltak og 1235 på sosialtiltak. Bakgrunnen for forsøkene var den sterke veksten i offentlige stønader til personer i arbeidsdyktig alder på 1980-tallet. Hovedspørsmålet i evalueringen av tiltakene var å svare på hvordan det gikk med klientene etter at de avsluttet tiltakene, sammenlignet med tilsvarende gruppe ungdommer som ikke fikk noe ekstraordinært tilbud. Et viktig spørsmål var om de kom ut av klientrollen og over i skole eller arbeid i større omfang eller på en mer stabil måte sammenlignet enn kontrollgruppen.

Informasjonsinnhenting ble foretatt gjennom klientskjemaer for hver person i tiltaks- og kontrollgruppen, samt registrerdata som skulle kartlegge virkningene av tiltakene. Analysen har noen svakheter. I tre av kommunene (Bergen, Trondheim og Stavanger) ble det ikke opprettet kontrollgrupper. Det

ble benyttet ulike tiltakstyper, praksisplasser, enkeltarbeidsplass, arbeidstreningssgrupper eller arbeidsmarkedsbedrift, og lønnstilskudd. For begge typer tiltak ble mesteparten (ca 80 prosent) brukt til arbeid. Resten til opplæring og utdanning.

For klientene samlet sett var resultatene av forsøket målt ut fra andelen som var i arbeid eller utdanning første halvår etter tiltaket, relativt begrenset. Ser vi på sosialtiltaket var det 32 prosent som kom i arbeid eller utdanning rett etter sosialtiltaket. Flere falt imidlertid ut etter kort tid. Av denne prosenten kan en relativt stor andel forklares med andre årsaker enn tiltakene. Effekten av rustiltakene var noe mer positive. Fra rustiltakene var det 31 prosent som kom i arbeid eller utdanning etter tiltaket. En stor del av denne prosenten kan forklares som en effekt av rustiltakene.

Tiltakene virket forskjellig for klienter med ulik bakgrunn. Tiltakene ser ut til å ha minst effekt for de minst belastede og bedre effekt for personer med mer belastninger. Ut fra bakgrunnsvariablene virket sosialtiltaket positivt for grupper kjennetegnet av ungdom som var gjengangere ved sosialkontorene, langtidsarbeidsledige og lav utdanning. For kortidsosialklienter hadde de en positiv effekt når personen både var langtidsarbeidsløs og uten utdanning. For klienter som ikke var motivert for tiltaksplassering, ble det ikke funnet noen positiv effekt av sosialtiltakene i forhold til målsettingen om å få flere i arbeid eller utdanning.

Nervik (1997) studerer sammenhengen mellom offentlige hjelpetiltak og klientløpebaner innenfor og ut av offentlig inntektssikring. Det er tiltak som arbeidsmarkedsstaten og sosialkontorene disponerer som analyseres. Dataene består av et utvalg av ca 1600 arbeidsledige ungdom mellom 18 og 29 år, som har vært i kontakt med arbeidsmarkedskontor og sosialkontor. Dataene er samlet inn fra fem sosialkontorer i Bergen i perioden 1987-1989. Disse klientene følges over tid, fra sin første registrering og videre forløp inn og ut av registrene. Over en periode på 18 måneder, så forlater ca halvparten av klientene ut av sosialhjelp. Men, en relativt stor andel av de som forlater sosialhjelp, finnes igjen i blant arbeidsledige personer eller blant personer på andre offentlige stønadsordninger. Studien antyder at det skjer en viss «runddans» i stønadssystemet og at en viss «klientifisering» finner sted. Det er uklart hvor mye av dette som skyldes kontakten med velferdssystemet og hvor mye som skyldes tidligere erfaringer.

En andel av klientene blir likevel økonomisk selvstendige i løpet av observasjonsperioden. Ca 25 prosent av klientene får en eller annen jobb i løpet av de 18 måneder, og i løpet av hele treårsperioden oppnår mellom 16 og 25 prosent av klientene det som kan kalles permanent sysselsetting. Forfatteren mener at disse andelene ikke er imponerende tatt i betraktning av at intensjonen med sosialhjelp til denne gruppen skal være hjelp til selvhjelp.

Likevel, et positivt og viktig funn i analysen er at å delta på et arbeidsmarkedsstatens arbeidsmarkedstiltak bidrar til å øke sannsynligheten for overgang

til arbeid. Resultater fra en multivariat regresjonsanalyse viser at unge arbeidsledige som har gått på sysselsettingstiltak i regi av Arbeidsmarkedsetaten – eller gjennom et samarbeid mellom sosialkontor og arbeidskontor – har gjennomsnittlig 36 prosent kortere tid som sosialklient før overgang til arbeid, enn de som kun har mottatt hjelp fra sosialkontoret. Kvalifiseringstiltak har ingen målbar effekt på tiden som går fram til overgang til arbeid. Forfatteren hevder at forskjellen mellom de to typene av tiltak kan skyldes at sysselsettingstiltakene vanligvis er mer omfattende hjelpetiltak enn kvalifiseringstiltakene.

Aktive arbeidsmarkedstiltak er en del av arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikken for ungdom. Effekter av ungdomstiltak har blant blitt analysert i Hardoy (2000, 2003a, 2003b, 2005). Hardoy (2003b) oppsummerer norske erfaringer med effektene av slike tiltak fra begynnelsen av 1990-tallet. Dette var en periode med lavkonjunktur i Norge. I lavkonjunkturer er ungdom spesielt rammet. Erfaringer fra slike perioder vil være nyttig når man skal dimensjonere og tilrettelegge ungdomstiltak også i fremtiden. Det kan også være spesielt viktig å studere effekter for ungdom: Ungdomsledighet hemmer oppbyggingen av kompetanse i startfasen av yrkeskarrieren og kan i verste fall føre til utstøting.

Aktive arbeidsmarkedstiltak kan gi økt kompetanse gjennom opplæring og jobbtrening. Det er tre typer tiltak som evalueres: praksisplasser, sysselsettingstiltak (lønnstilskudd og ekstraordinære arbeidsplasser i det offentlige), og arbeidsmarkedsopplæring. Dataene omfatter alle ungdommer mellom 16 og 25 år som registrerte seg på det lokale arbeidskontoret i løpet av 1991 som helt ledige eller tiltaksdeltakere. Resultatene viser at effektene varierer med tiltakstype, over tid etter aldersgruppe og kjønn. To år etter start på tiltak viser analysene at sysselsettingstiltak har en positiv effekt på sannsynligheten for å være i jobb eller utdanning. Dette gjelder for både kvinner og menn i aldersgruppen 21-25 år, men ikke for kvinner under 21 år. Arbeidsmarkedsopplæring og praksisplasser derimot ser ikke ut til å ha positive effekter, verken ett eller to år etter påbegynt tiltak. Det siste negative funnet for arbeidsmarkedsopplæring og praksisplasser blir også bekreftet i Hardoy (2005), i en studie av arbeidsmarkedstiltak hvor hun benytter en modell som er spesielt designet for å ta hensyn til at personer som deltar på tiltak kan være systematisk forskjellig sammenlignet med personer som ikke deltar på tiltak.

Hardoy argumenterer likevel for at arbeidsmarkedopplæring og praksisplasser kan ha andre positive effekter. Deltakelse på tiltak kan blant annet bidra til at den unge arbeidssøkeren opprettholder kontakten med arbeidsmarkedet, og det kan forhindre sosial mistilpasning. Hardoy poengterer at resultatene for ungdomstiltak i Norge tross alt er mer positive enn analyser fra andre europeiske land og USA (Martin og Grubb 2001, Heckman et al. 1999). Sverige er kanskje det mest nærliggende landet å sammenligne med. Erfaringene fra ungdomstiltak i Sverige er ganske nedslående. Larssons (2000) studie av

de to mest omfattende ungdomstiltak i Sverige viser ingen eller negative effekter.

Hardoy et al. (2006) analyserer effekten av en forsterket tiltaksinnsats rettet mot arbeidsledig ungdom i aldersgruppen 20-24 år som hadde vært ledige i minst seks måneder. Denne ordningen ble omtalt som en utvidelse av ungdomsgarantien. Ungdomsgarantien har siden 1979 vært en garanti om arbeidsmarkedstiltak dersom det ikke er mulig å finne en passende skoleplass eller jobb. Resultatene fra analysene viser at den forsterkede innsatsen bidro til økt deltagelse på arbeidsmarkedstiltak og til raskere overgang fra ledighet til jobb. Effekten er sterkest for ungdom med ledighetsforløp på over seks måneder, men gjorde seg også i noen gra gjeldende for kortere forløp. På den annen side er det ingen indikasjoner på at den forsterkede tiltaksinnsatsen påvirket tilbøyeligheten til å gjenoppta ordinær utdanning.

I kapittel 7 kommenterte vi Hansen (2004), som har foretatt en evaluering av dagpengeordningen innenfor SATS-prosjektet Arbeid og velferd i Verdal. Dagpengeordningen innebærer at man tegner en kontrakt, som også inneholder varsel om sanksjoner, i det den klart spesifiserer at dagpenger vil falle bort ved manglende oppfølging av arbeid, kurs, arbeidspraksis eller andre relevant tiltak. Dette gjør dagpengeordningen til et typisk eksempel på en velferdskontrakt. Deltakerne viste seg i all hovedsak å komme fra sosialetaten (70 prosent). De fleste er under 30 år, med lav utdanning, brutt skolegang, rusproblemer samt sosiale og psykiske problemer. Vi henviser til kapittel 7 for flere resultater.

## 10.2 Internasjonale studier

Andersen (2003) presenterer innledningsvis to velferdskontrakter som er særlig aktuelle for unge: ungdomskontrakter og alkoholkontrakter. Den første fungerer som en erstatning for straff. 15-17 åringer inngår en kontrakt om at delta i bestemte aktiviteter. Hvis den unge lovovertrederen overholder kontrakten blir forbrytelsen ikke registrert i kriminalregisteret. Den andre omfatter alkoholkontrakter med 16-17 åringer, som ble introdusert av Blå Kors i Danmark 2002 (Blå Kors Danmark 2002a, 2002b; Blå Kors-bladet 2002:8). Ideen i disse kontraktene var at den unge skulle forplikte seg ved underskrift å begrense sitt alkoholkonsum til 0-1 enhet i døgnet. Dette skulle kontrolleres av leger og «natteravner». Motytelsen var å få innsatt et beløp på en «livskvalitet»-konto som den unge fikk utbetalt ved 18 år. Beløpet kunne brukes til førerkort, utdanning og ervervs- og utdanningsrelevant utenlandsreise. Prosjektet strandet på grunn av manglende økonomiske ressurser.

Sørensen (2003) evaluerer et 3-års forsøksprosjekt, Spydspidsen, i Københavns kommune, hvor 100 særlige utsatte unge personer mellom 15 og 18 år



har blitt plassert ut i arbeid på det ordinære arbeidsmarkedet. De unge har jobbet mellom 16 og 28 timer i uken, og blitt avlønnert i tråd med tariffavtalt minstelønn. Lønnen er senere blitt refundert av kommunen. Disse ungdommene blir betegnet som «meget marginaliserte», med stor risiko for utstøtning fra utdanning og arbeidsmarked. Ungdommene får ikke lenger tilbud fra det vanlige skolesystem, de har dårlig skoleerfaringer, de er eller i det minste har vært kriminelle, betydelig forbruk av rusmidler og de har hatt en oppvekst kjennetegnet av omsorgssvikt og omplassering.

Spydspidsen har utarbeidet en tiltaksplan, som er mer omfattende enn som Lov om aktiv Sosialpolitikk krever. Hos Spydspidsen fungerer den som en kontrakt som underskrives av den unge, foreldre, saksbehandler og eventuelt Spydspidsmedarbeider. I utarbeidelsen av tiltaksplanen (den omfatter også formelle data), som utføres i samarbeid med den unge, tar man opp temaer og besvarer spørsmål som: hvilke fordeler ser du ved å komme i arbeid? Hva vil du gjøre om 5 år? Hva må du gjøre for å nå ditt 5-års mål? Hva vil du lære? Hva slags arbeid vil ha nå? Er det et bestemt sted/arbeidsgiver som du gjerne vil arbeide? Når kan du begynne? Hvor lenge skal du være i arbeid? Hvis du er en natteravn, hva skal til for å få deg opp om morgenen? Er det anmerkninger på ditt rulleblad? Hvor lenge vil du arbeide før du begynner skole/utdanning?

Resultatene er i følge Sørensen (2003) positive. Det er god effekt av innsatsen. De unge er kommet i gang med utdanning og jobb. Over halvparten er etter forløpet i jobb eller under utdanning. Over halvparten har fått redusert eller sluttet med kriminalitet og rusmisbruk. De unge er også tilfredse med tiltaket. Private og offentlige virksomheter er meget positive over de unge. Det kan være tidkrevende å finne den rette jobben, men det har lyktes å finne arbeidsplasser til alle som var interessert i jobb. Kontaktpersonen er imidlertid meget viktig. Denne personen behøver ikke å være en Spydspidsen-ansatt. Det viktige er at han eller hun er kvalifisert, at rammene gjør at funksjonen kan utføres tilfredsstillende, og at det foregår en løpende koordinering av innsatsen i arbeidsmarkeds- og kontaktpersondelen. Fokus må bevares også på arbeidsmarkedsdelen, og ikke kun på det sosialpedagogiske relasjonsarbeidet.

I Frankrike oppsummerte man evalueringer av tiltaksordninger rettet mot unge i forbindelse med etableringen av «Emploi Jeunes» (en omfattende lønnstilskuddsordning etablert oktober 1997). Enjolras et al. (2001:65) skriver at tilskuddsordningene rettet mot unge ga ikke flere jobber for unge. Arbeidsgiverne brukte ordningene til å få subsidiert jobber som de ellers likevel vil ha skapt, og de fikk testet ut unge arbeidstakere på en billigere måte enn ellers. Ordningene bidro heller til å øke usikkerheten til unge arbeidstakere, siden stillingene de nå fikk var av tidsbegrenset varighet og ofte kun deltidsstillinger. Best sysselsettingseffekt hadde ordningene for dem med mest kvalifikasjoner.

«New Deal for Young People» (NDYP) var Labours store satsning for å få unge personer fra velferd over i arbeid. Siden april 1998 har alle personer mellom 18 og 24 år som har krevd ledighetstrygd («Job Seekers Allowance (JSA)») blitt ført inn i NDYP. Det er to faser. I fase 1 er det en såkalt «Gateway»-periode, hvor den arbeidssøkende blitt gitt intensiv hjelp til å søke jobber. De som ikke oppnår å skaffe seg en usubsidiert jobb i dette trinnet, går deretter over til fase 2. I fase 2 vil man anvende ulike tiltak, bla. subsidiert fulltidsoplæring/utdanning, lønnstilskudd, frivillig arbeidet eller jobb i The Environmental Task Force (offentlig opprettede arbeidsplasser). NDYP er ikke frivillig men obligatorisk.

NDYP er blitt evaluert i flere studier, for eksempel Bell et al. (1999), Wilkinson (2003), Van Reenen (2003), Blundell et al. (2003), White (2004) og Dorsett (2006). Disse studiene anvender vidt forskjellige kvantitative metoder og tilnæringsmetoder.

Bell et al. (1999) studerte NDYP og spesielt ulike former for lønnstilskudd. Studien ble foretatt kort tid etter innføringen, med tilsvarende økt usikkerhet. De fremhever at suksessen til denne typen tiltak vil være strengt avhengig av de dynamiske aspektene ved arbeidsmarkedet for unge, og da særlig hvordan avkastningen av erfaring og opplæring endrer seg over tid. De senere studiene identifiserer alle en positiv effekt av NDYP.

Van Reenen (2003) ser spesielt på om programmet har lyktes i å få unge i arbeid, samt utfører en nytte-kostnadsanalyse av programmet. For det første finner han at programmet lyktes i å øke sysselsettingen i målgruppen. Unge ledige menn har 20 prosent høyere sannsynlighet for å oppnå sysselsetting som følge av NDYP. Dette kan vesentlig forklares gjennom lønnstilskudd, men også til viss grad gjennom jobbsøkerassistanse. For det andre er hovedkonklusjonen av nytte-kostnadsanalysen at den sosiale gevinsten ved NDYP overskrider de sosiale kostnadene. Wilkinson (2003) finner at flesteparten av de som forlater ledigheten begynner en offentlig støttet opplæring.

Blundell et al. (2003) anvender en serie metoder til å spesielt ta hensyn til at et program som NDYP skaper substitusjonseffekter og likevektseffekter gjennom å påvirke lønnsfordelingen i økonomien. NDYP består jo av hjelp til jobbsøking og lønnstilskudd, så disse effektene av programmet er ventet. Blundell et al. finner at effekten av programmet er til å begynne med ganske sterk, i det programmet økte overgangen fra ledighet til usubsidiert sysselsetting med 5 prosentpoeng. De ser imidlertid at denne effekten trolig avtar over tid.

Dorsett (2006) viser først og fremst at subsidiert sysselsetting er den mest effektive måten for å få disse unge i usubsidiert sysselsetting, men også at sannsynligheten er større for å få seg en jobb er større hvis personen får en utvidet «Gateway»-periode enn om han eller hun blir overført til en av de andre tiltakene i fase 2. Dette er imidlertid ikke så rart, siden søkeaktiviteten mens

---

vedkommende deltar på disse andre tiltakene (feks. utdanning) naturlig nok vil kunne bli redusert.



---

## Velferdskontrakter for enslige forsørgere og småbarnsforeldre

Enslige foreldre og småbarnsforeldre og fattigdomsproblemer har i langt større grad vært fokus i internasjonal (engelsk/amerikansk) velferdspolitikken enn i norsk velferdspolitikken. Dette avspeiles også i antallet studier.

### 11.1 Norske studier

Kjeldstad og Rønsen (2002, 2003) analyserer sysselsetting blant enslige forsørgere fra begynnelsen av 1980-tallet til slutten av 1990-tallet. Utgangspunktet for analysen er sysselsettingsutviklingen for enslige forsørgere som har vært svært forskjellig fra utviklingen for gifte og samboende mødre og fedre gjennom denne perioden. Mens andel sysselsatte mødre i 1980 var omtrent lik med andelen sysselsatte blant gifte/samboende mødre i 1980, har økningen vært mye sterkere for gifte mødre i perioden etterpå. Forfatterne leter etter mulige årsaker til de ulike utviklingstrekkene. De diskuterer særlig betydningen av endringer i stønadsreglene for enslige forsørgere i folketrygden og konjunktursvinger i arbeidsmarkedet.

Enslige forsørgere var en av målgruppene for 1990-åras «arbeidslinje» i trygdepolitikken. I 1990 ble det for eksempel innført nye avkortingsregler i trygden mot arbeidsinntekt for å oppmuntre til økt yrkesdeltaking gjennom deltidsarbeid. I 1998 fikk man en innstramning i stønadsrettighetene overfor eneforsørgere med barn over tre år, blant annet med vilkår om et aktivt forhold til arbeidsmarkedet for å få stønad. Forfatterne skriver at endringene i velferdspolitikken overfor enslige forsørgere har i disse årene for en stor del vært begrunnet med at enslige forsørgere (særlig enslige mødre) i liten grad deltar i arbeidslivet, og at de ofte er sosialt isolerte fordi de ikke deltar i samfunnslivet på linje med andre mødre og fedre. Forfatterne påpeker at deres analyser ved hjelp av arbeidsmarkedsstatistikken er for grove til å gi sikre svar på betydningen av stønadsordningene for yrkestilpasningen blant enslige forsørgere og eventuelle virkninger av endringer i regelverket. Forfatterne mener

likevel at analysen peker i retning av at endringer i trygdereglene har hatt en mer begrenset betydning enn endringer i etterspørselen etter arbeidskraft. Analysen viser for eksempel at aleneforeldre (både mødre og fedre) er mer sårbare overfor konjunktursvinger i økonomien sammenlignet med både gifte mødre og fedre.

## 11.2 Internasjonale studier

I engelsk og amerikansk litteratur finnes det en mengde studier av velferdsordninger for enslige forsørgere (som stort sett er mødre) (for eksempel McKay 1998; Ellwood 2000a; Anderson og Levines 2000; Blundell og Hoynes 2001; Blundell og Meghir 2002, Blank 2002, 2005, Dickens og Ellwood 2001, 2003; Blundell 2003; Moffitt 2003; OECD 2003; Handler 2004).

Analysene fra Storbritannia tar utgangspunkt i velferdsreformer gjennomført under Blair. Blundell og Hoynes (2001) analyserer arbeidstilbudseffekter i Storbritannia av programmet «Working Families Tax Credit» WFTC for alenemødre og par med små barn. Denne studien analyserer blant annet effekten av en økning i skatteletten som ble innført i 1999. Studien viser at insentiver «virker» godt mot alenemødre. Deres arbeidstilbud øker som følge av programmet. På den annen side, for mødre i parforhold hvor mannen er yrkesaktiv er effekten svakt negativ (mer om dette nedenfor).

Blundell og Meghir (2002) oppsummerer og analyserer to alternative tiltakstyper for å øke arbeidsinntekten for lavt kvalifiserte personer i Storbritannia: i) Aktive arbeidsmarkedstiltak som involverer lønns subsidier og jobbsøkningsprogrammer, og ii) Skattelette for arbeidsinntekt til familier med lav arbeidsinntekt. Begge tiltakstypene har det samme målet; å øke tilknytningen til arbeidsmarkedet blant lavt kvalifiserte personer. Målgruppene for de to typene av tiltak var: 1) lav inntekt/lavt utdannings-familier med små barn, 2) lavt kvalifiserte arbeidere med mange perioder ute av arbeidsmarkedet. For den første gruppen er det disincensivene til å arbeide forårsaket av sjenerøse velferdsytelser relativt til potensiell arbeidsinntekt som er utgangspunktet. For den andre gruppen er det ønsket om få til en bedre arbeidsgiver-arbeidstaker «match» samt lav timelønn som er utgangspunktet. I Storbritannia er «New Deal» et sentralt eksempel på den sistnevnte tiltaksformen, mens «Work Family Tax Credit - WFTC» er et sentralt eksempel på det siste.

Forfatterne argumenterer for at en god design vil avhenge av kjennetegn ved målgruppen og en detaljert kjennskap til deres arbeidsmarkedstilknytning. Det vil kreve en grundig forståelse av arbeidstilbud-adferden av hver enkelt gruppe samt hvordan etterspørselen etter denne type arbeidskraft endres over tid. En viktig diskusjon i analysen er hvorvidt man bør tidsbegrense tiltakene. De fleste aktive arbeidsmarkedstiltakene er tidsbegrensede men den store ma-

ajoriteten av programmene som inneholder en skattelette (EITC) ikke er det. Dette kjennetegnet ved programmene påvirker både incentivene til økonomisk selvberging samt incentivene til lønnsprogresjon. For eksempel, et tidsbegrenset tiltak kan svekke disincentivene til å akkumulere kunnskap og kompetanse. Motsatt, en ubegrenset EITC vil kunne føre til at incentivene til å akkumulere kompetanse svekkes (fordi subsidien bortfaller når lønnen stiger over et visst nivå) og skape en avhengighet til programmet. En mulig løsning vil være å intensivere opplæringsomfanget, slik det for eksempel gjøres i «New Deal» programmet. Forfatterne trekker frem eksempler fra studier av opplæring på arbeidsplassen i privat sektor som ofte viser positive effekter, men understreker at man ikke kan forvente å finne de samme positive effektene når opplæringen skal gis til personer som i mye større grad er marginalisert på arbeidsmarkedet.

Fra USA er det svært mange eksempler på ulike former for programmer som på ulike vis skal øke sannsynligheten for overgang fra passive tilstander utenfor arbeidsmarkedet til aktive tilstander i arbeidsmarkedet for personer som i utgangspunktet har en marginalisert posisjon på utsiden av arbeidsmarkedet. Fellestrekket for majoriteten av disse programmene er at de skal øke incentivene til å arbeide blant grupper med lav inntekt, spesielt blant familier med små barn. Det er utenfor rammen av denne gjennomgangen å ta for seg alle programmene. Vi vil begrense oss til å knytte noen kommentarer til det største programmet eller viktigste prinsippet, samt ett mindre program som kanskje har mer direkte relevans for diskusjon om «velferdskontrakts»-lignende typer av programmer

Et av programmene er «Earned Income Tax Credit» – EITC, som ved å gi en skattelette til personer med lav inntekt, skal bedre incentivene til arbeid. EITC ble først foreslått av Friedman (1962). I sin rene form har programmet eller prinsippet aldri blitt godkjent av kongressen, men skatteratene i de eksisterende programmene har blitt tilpasset prinsippet (Moffitt 2003). Hovedideen er at offentlig myndigheter gir en viss økonomisk ytelse eller støtte, også ved fravær av inntekt, men ettersom inntekten øker, reduseres den økonomiske støtten. For hver dollar i ekstra inntekt, reduseres imidlertid støtten med mindre enn en dollar. Dette skal kunne men ikke nødvendigvis gi bedre incentiver til arbeid.

En gjennomgang av EITC i OECD (2003) viser at effekten av tiltak varierer markert mellom ulike grupper. Positive sysselsettingseffekter er funnet for alenemødre, mens negative sysselsettingseffekter er funnet for gifte mødre (Eissa og Liebman 1996; Eissa og Hoynes 1998). Blank (2002:1140) uttrykker det som følger «There is an unanimous agreement that the growing EITC increased labor-force participation among single parents». Denne positive effekten skyldes trolig EITC. Det vil imidlertid være vanskelig å identifisere en «ren» EITC-effekt siden endringer i flere velferdsordninger har funnet sted samtidig. Inntektsavhengige skattelettelser kan ha den effekten at det gir liten

økonomisk gevinst for det andre husholdningsmedlemmet å tjene ekstra, spesielt hvis det fører til at husholdningen kommer inn i et inntektsintervall hvor skatteletten opphører. Dette kan i følge anbefalingene i OECD (2003) være argumenter for at ordningene bør være individuelt baserte heller enn husholdningsbaserte.

Moffitt (2003) gir en detaljert beskrivelse av utviklingen av EITC, og drøfter to sentrale problemer for EITC. Det første problemet er ikke overraskende tatt i betraktning funnene i OECD (2003), Eissa og Liebman (1996) og Eissa og Hoynes (1998). Heller ikke fra et teoretisk ståsted er det nemlig klart hvordan EITC påvirker arbeidstilbudet. Anta man har en situasjon hvor man for hver dollar i inntekt, fikk redusert støtten med 1 dollar. Dette kalles en 100 prosent negativ inntektskatterate. Noen personer vil her velge å ikke arbeide, men kun motta støtte. Reduseres skatteraten (dvs. for hver dollar i inntekt reduseres støtten med mindre enn 1 dollar) så vil noen personer som tidligere tilpasset seg med null arbeidstimer, nå arbeide et positivt antall timer. Men du vil også kunne observere at personer som tidligere arbeidet så mye at de aldri mottok støtte, nå vil redusere sitt arbeidstilbud og dermed motta støtte. Total-effekten av EITC er derfor ikke klar, og det er derfor ikke nødvendigvis riktig at EITC gir en riktig trade-off mellom incentiver til arbeid og kostnader.

Det andre problemet Moffitt nevner er betingelsen eller krav om arbeid. I Friedman's EITC er det helt irrelevant hvorfor en person ikke jobber. Mottakerne av EITC vurderes kun etter deres inntekt, ikke etter kriterier knyttet til «sysselsettingsbarhet». Kriterier knyttet til om man kan ta en jobb eller ei skaper flere problemer. Det er ikke opplagt at man kan skille (godt) mellom personer etter i hvilken grad de kan utføre et arbeide. Det åpner for tilfeldig og uønsket variasjon i tildeling av økonomisk støtte, og det gir personene incentiver til å prøve å bli erklært tilhørende i en bestemt kategori. Det finnes på den andre siden flust med økonomiske modeller hvor krav til arbeid er gunstig. Allerede i 1978 påpekte Akerlof (1978) at hvis man kunne identifisere de virkelig trengende, så ville man kunne øke støtten til disse utenat de totale utgiftene økte. I tillegg vil krav om arbeid og andre tilpasninger som gjør støtteordningene mindre gunstige, kunne fungere som en sorteringsmekanisme, dvs. de kan motvirke at mindre trengende starter på velferd (Besley og Coates 1992, 1995). Problemet er selvfølgelig som Moffitt (2003) påpeker, at man gjør støtteordningene så ugunstige at man samtidig ender opp med å straffe de som virkelig trenger disse støtteordningene og som er årsaken til at ordningene finnes.

Blank (2000) nevner to andre (mindre) programmer som er litt annerledes lagt opp, som inneholder både økte incentiver til å arbeide (gulrøtter) og større forpliktelser til å arbeide (pisk). Hun nevner først programmet «*Self-Sufficiency Project (SSP)*» fra Canada. SSP gir store lønns subsidier til tidligere sosialhjelpsmottakere som kommer i lønnet arbeid, under betingelse av at de arbeider minst 30 timer per uke. Tilsvarende nevner hun et program fra Min-



nesota USA: *Minnesota Family Investment programme (MFIP)*. MFIP gir lønns subsidier til stønadsmottakere, under betingelse av at personene deltar i arbeidsprogrammer.<sup>10</sup> Blank (2000) sier at for begge disse programmene er resultatene klare: Blant dem som er tilfeldig trukket ut til å delta på programmet, så er det en statistisk signifikant økning i sannsynligheten for arbeid, økning i inntekt, og reduksjon i fattigdom. I sum, disse programmene ser ut til å møte ønsket om økt sysselsetting og økt økonomisk selvberging. Baksiden av medaljen er at detter er svært kostbare programmer, men Blank argumenterer likevel for at dette er programmer som er å foretrekke fremfor programmer som kun øker incentivene til arbeid (gulrot) uten å stille krav til inkludering (pisk).

«The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act» (PRWORA) ble introdusert i USA i 1996. Med introduksjonen av PRWORA ble programmet «Aid to Families with Dependent Children» (AFDC) fjernet og erstattet med «Temporary Assistance for needy Families» (TANF). Et kjennetegn ved PRWORA er et stort fokus på krav om arbeid som gjenytelse for økonomisk støtte. Noe annet som kjennetegner PRWORA er at økonomisk støtte nå i mye større grad er tidsbegrenset. Familier kan under PRWORA motta støtte i maksimalt fem år (Handler 2004). PRWORA inneholder ellers en bonus til stater som flytter personer fra sosialhjelpstater til jobber i det ordinære arbeidsmarkedet, offentlig støtte til barneomsorg, og generell støtte til familier som beveger seg fra sosialhjelp til arbeid. Konkret er det slik at etter to år på sosialhjelp stilles det krav om arbeid. Aleneforeldre må arbeide minst 20 timer per uke det første året. Krav til antall arbeidstimer øker etter hvert. To-foreldre husholdninger må arbeide minst 35 timer i uken det første året.

Ellwood (2000a) tar for seg fallet i antallet husholdninger som mottok velferd i USA, som inntraff fra 1993 til 1998. Fra 1993 til 1998 ble antallet redusert med nærmere 50 prosent. Ellwood påpeker at denne endringen ikke burde være uventet. Gevinsten ved å arbeide – spesielt for alenemødre – har økt markert i USA i denne perioden. Dette har skjedd gjennom en kombinert bruk av pisk (det har blitt relativt sett verre å stå utenfor arbeidsmarkedet) og gulrot (ulike skattelettelser ved inntreden til arbeidsmarkedet har gjort det gunstigere å arbeide). I Ellwood (2000a, 2000c) viser han at forskjellen i «disponibel» inntekt for enslig foreldre i 1986 som arbeidet til minimumslønnen og en som ikke jobbet var 2005 dollar. Total «disponibel» inntekt var beregnet ved å ta hensyn til ren inntekt ved jobb, føderale skatter utover EITC, behovstestede støtter som TANF og matkuponger, støtte til barnepass, EITC og støtte til barn. I tillegg mistet personen ved å ta en jobb offentlig betalt helsevesen

10. For mer informasjon om disse to programmene, se Lin m.fl. (1998) for SSP og Miller m.fl. (1997) for MFIP.

(Medicaid). I 1997 var differansen i favør av å ta en jobb økt til 7129 dollar. I tillegg beholder vedkommende som tar en jobb offentlig betalt helseforsikring for barn under 15 år. Dette betyr at incentivene til å skaffe seg arbeid har blitt vesentlig sterkere.

Og Ellwood (2000a) hevder at fattigdommen har blitt redusert de siste fem årene, fra 51 prosent av familiene med enslige forsørgere til 44 prosent. På tross av denne reduksjonen, har ordningene ikke klart å endre den største fattigdomskilden i disse familiene: at husholdningsinntekten hviler på en arbeidsinntekt til typisk en lavutdannet kvinne. I tillegg reiser systemet andre utfordringer. Økonomien har for eksempel vært god i disse årene. Ellwood påpeker at dette systemet som er basert på arbeid, medfører at lavinntektsfamilier må bære en større risiko ved konjunktursvingninger. Danziger et al. (2000) og mange andre har vist at mange familier på velferd opplever multiple barrierer som hindrer dem i etablere seg på arbeidsmarkedet. Disse barrierene varierer fra rusproblemer (narkotika, alkohol) til voldshistorikk og tidligere kriminalitet. For disse kan det være vanskelig å holde på en jobb selv når økonomien er god.

Når Blank (2002) oppsummerer effektene av tidsbegrenset støtte på sysselsettingen til enslige forsørgere påpeker hun at for kort tid har gått siden ordningen ble vedtatt. Kun 60 000 familier hadde nådd de første tidsgrensene innen medio 2000, og det er først i begynnelsen av 2002 at den første gruppen av kvinner som har vært kontinuerlig på TANF siden starten vil nå 60-månedergrensen. I de seks statene som innførte tidsavgrensninger før de andre statene gir angir studier ingen vesentlig effekt på sysselsettingen. Det kan imidlertid virke som om flere kvinner forlater støtteordningen for å spare gjenværende støtteberettiget tid.

Dickens og Ellwood (2001, 2003) fortsetter Ellwoods tidligere analyser, og sammenligner utvikling og forklaringer til ulik utvikling i fattigdom i Storbritannia og USA fra slutten av 1970-årene til millenniumsskiftet. Utgangspunktet for sammenligningen er observasjonen at andelen fattige har økt markert i Storbritannia i denne perioden, mens den har falt i USA. I denne perioden har Storbritannia hatt en stor økning i andel husholdninger som står utenfor arbeidsmarkedet, mens USA har hatt en reduksjon. Denne demografiske utviklingen bidrar sterkt til å forklare forskjellen. En annen viktig forskjell er at gevinsten ved å arbeide ikke har økt like mye i Storbritannia som i USA. Studien viser at gevinsten ved å arbeide for denne gruppen ikke er så stor i Storbritannia, blant annet fordi støttenivået for alenemødre som står utenfor arbeidsmarkedet virker å være høyere i Storbritannia enn i USA. Forfatterne poengterer likevel at de ikke vil anbefale Storbritannia til ensidig å kutte stønadsnivået til alenemødre i Storbritannia for å bedre incentivene til å arbeide for denne gruppen. Dette vil kunne skape mer fattigdom. Isteden anbefaler de at Storbritannia satser enda sterkere på tiltak som positivt bidrar til å øke in-

centivene til å arbeide, ved blant annet å ved å gi støtte til alenemødre og toforeldre husholdninger som arbeider.

Forfatterne maner likevel til en viss edruelighet når det gjelder effekten av «work-first» lignende type tiltak for å redusere fattigdom. Dette kan kun oppnås ved både å øke incentivene til å arbeide, og sørge for at lønningene i de jobbene som tilbys er høye nok til å leve av. De viser til flere studier (se for eksempel Gottschalk 2000) som viser at jobbene som i USA i den nederste delen av lønnsstigen er «bad jobs» med lav lønn og lønnsvekst.

Anderson og Levines (2000) artikkel handler om forholdet mellom kostnader til barnepass og yrkesdeltakelse for enslige mødre. Kostnader til barnepass er en typisk fast kostnad ved å arbeide, og denne kostnaden vil relativt sett (i forhold til lønnen) kunne være spesielt høy for enslige mødre. Anderson og Levine benytter amerikanske data og finner blant annet at dersom alenemødre må betale den fulle markedspris for barnepass vil lønnen i gjennomsnitt nesten være lik null. De estimerer også sammenhengen mellom barnepasskostnader og sannsynligheten for å jobbe, og finner at elasticiteten ligger i området -0,055 til -0,355. Det betyr at når kostnadene ved barnepass øker med en prosent, så reduseres sannsynligheten for å arbeide med 0,5 til 0,35 prosent. Forfatterne konkluderer med at subsidierte barnepass kan være like viktig som andre insentivverktøy (som skattelette for lavinntektsgrupper) for å bedre denne gruppens insentiver til å arbeide.



---

## Oppsummering og avsluttende betraktninger

I dette avsluttende kapitlet vil vi oppsummere hovedfunnene i kunnskapsstatusen. Vi vil også peke på utfordringer og kunnskapshull.

De senere studiene fra Norge påpeker at en av hovedforskjellene mellom de europeiske velferdsordningene og de amerikanske ordningene er mangelen på effektevaluering i den europeiske litteraturen. Vi mener at dette langt på vei stemmer, selv om det nå finnes en serie effektevalueringstudier av ordninger i Storbritannia. I Norge har man ennå ikke gjennomført mange gode effektevalueringer. Stort sett vil disse fort være avgrenset til å forsøke på en statistisk måte å kontrollere for mulige seleksjonseffekter inn til ordningene. Det er først gjennom gode effektevalueringer at det er mulig å vite om målsettingene nås og at offentlige midler brukes mest mulig effektivt. Samtidig er det åpenbart at dette er alt annet enn lett, særlig fordi målgruppene er såpass sammensatte. Det vil heller ikke være lett å etablere gode kontrollgrupper.

I Norge har man heller ikke tradisjon for å eksperimentere med personer når det gjelder velferdsordninger. I USA utfører man for eksempel såkalte randomiserte eksperimenter ved etablering av velferdsordninger. Selv om dette muligens gir bedre evalueringer, mener vi dette reiser flere etiske spørsmål som må avklares før man kan anbefale dette. I tillegg vil randomiserte eksperimenter reise en del andre problemer. For det første er det ikke opplagt at man ønsker å eliminere den positive effekten som skyldes at arbeidskontorer og sosialhjelpansatte plukker ut de best egnete til disse ordningene. Denne seleksjonen er jo faktisk del av ordningen. For det andre må disse eksperimentene utføres slik at evalueringer ikke sammenfaller med endringer i andre deler av velferdsapparatet. For det tredje må ordningene som evalueres ikke påvirke atferden til kontrollgruppene (verken direkte eller gjennom rykter). For det fjerde så vil eksperimenter være mindre egnet til å måle innstrømmingseffekter, fordi effekten av hva man vet vil være en permanent endring er mye sterkere enn endringen utført under eksperimentet.

Hva viser de fleste studiene om velferdskontrakter gitt disse begrensningene? Hovedinntrykket er at velferdskontrakter virker, i hvert fall på kort sikt. Strammer man inn velferdsordningene, innfører vilkår og lager incentivstrukturer som blant annet skal øke jobbsøkeaktiviteten, så virker tilsynelatende dette på kort sikt, i hvert fall hvis målet er å få folk i jobb. De fleste oppsummeringsartikler peker nettopp på at incentiver fungerer.

Dette reiser imidlertid flere spørsmål. Hva sier dette egentlig, og hva skjer med dem som ikke finner/får en jobb? I mange tilfeller virker det som om «pisk»-ordningene tvinger folk inn i den første tilgjengelige jobben, som ofte er en typisk lavtlønnsjobb med dårlige fremtidsutsikter. Det er heller ikke klart hvor permanent effekten er for den enkelte og for ordningen generelt. Det første henspeler på at evaluering av de langsiktige effektene av velferdsordninger er ekstremt få. Det siste henspeler på at ordninger har ofte en sterkere effekt når de er nye. For personer som det er helt urealistisk at skal finne/få jobb, må man ha et velfungerende hjelpeapparat. Det er liten hensikt å stramme inn levekårene for denne gruppen. Det eneste man oppnår da, er å øke den sosiale nøden. Dette betyr at for de mest marginaliserte gruppene kan man tilby kontrakter som sikrer et anstendig liv, med en relativ høy støttesats som er uavhengig av gjenytelser. For de mindre marginaliserte gruppene kan man heller vurdere å redusere den ytelsesuavhengige støtten og til gjengjeld belønne ytelse og oppnåelsen av mål spesifisert i velferdskontrakten sterkere.

Problemet er selvfølgelig at man står ovenfor store informasjonsskjevheter, dvs. vi har ikke klare kriterier for hvem som tilhører den gruppen som velferdskontrakter ikke har noen hensikt for. Dette betyr at man faktisk ikke vet hvilke kriterier som bør anvendes i konstruksjonen av velferdskontraktene. I velferdskontrakten etableres det også sanksjoner. For det første vil det generelt være belastende for myndighetene når sanksjonene utløses, selv når de er berettiget. Sanksjoner skal jo nettopp straffe klienten, dvs. han eller hun vil få forverret sine levekår når sanksjonene utløses. Dobbelt belastende vil det være når man opplever at sanksjoner rammer mer marginaliserte personer eller personer som samfunnet på ett eller annet vis ikke oppfatter som ansvarlig for sin uheldige situasjon. Det er samtidig frustrerende at man vet at desto lengre den enkelte har vært marginalisert, desto vanskeligere er det å hjelpe personen. Dette betyr at man av flere grunner trenger verktøy som gjør det mulig å spore opp problembarn tidlig.

Videre må man vurdere hva som skal være suksesskriteriet i velferdskontrakten. For mange vil det å få jobb være naturlig som suksesskriteriet. For de mest marginaliserte er imidlertid en jobb et helt urealistisk utfall. Dette betyr at suksess må utvides til å inkludere involvering på andre måter. Eksempler på dette kan være redusert rusmisbruk, økt sosialt nettverk, egen bolig eller beståtte kurs. Integrasjonsordningen i Norge ser ut til å være et eksempel til etterfølgelse. På sikt kan man naturligvis i større grad knytte suksesskriteriet til

arbeid, da også de mest marginaliserte etter hvert kan bli integrert i samfunnet.

Felles for nesten alle studiene er at de i en eller annen form fremhever betydningen av frontlinjen. Det er åpenbart at det her er veldig viktig med høy kvalitet og kvantitet. Nøklene til suksess vil være god administrasjon, god infrastruktur og vel kvalifiserte saksbehandlere. Utfallet av NAV-reformen vil åpenbart være viktig for å oppnå dette. Det er et gjennomgående trekk i litteraturen at den fremhever at godt samarbeid mellom etater er kritisk for utfallet.

I forundersøkelsene og statusrapportene (Møller et al. 2004; Møller og Flermoen 2004; Møller 2005a, 2005b) knyttet til evalueringen av samordningsforsøkene mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten viser til dels positive effekter av forsøkene. Delvis skyldes dette at samordningen medfører «at man ikke har noen andre å henvise klientene til, og at man derfor *må* finne en løsning» (Møller og Flermoen 2004:142).<sup>11</sup> Møller (2005:54) fremhever også at «de har blitt bedre i forhold til brukermedvirkning generelt og atføringsklienter spesielt» (Møller 2005a) Delvis har forsøkene gitt «gevinster i form av bedre og mer helhetlig tilbud til brukerne» (Møller 2005b:116). Men det er også en fare for at de nye organisasjonsløsningene fremstår som ineffektive, og det har også vært tilfeller hvor forsøkene har vist planene om tverrfaglig samarbeid har vært vanskelig å få gjennomført (Møller 2005:10). Vi ser at NAV-reformen vil derfor også ha stor betydning en annen felles bekymring i litteraturen, nemlig at man må unngå at klientene blir kasteballer mellom ulike etater og ulike sektorer.

Det finnes også flere arbeider som påpeker at individuelt tilpassede løsninger vil være nødvendig for mange. Dette skyldes at målgruppen for velferdskontrakter er en ekstremt heterogen gruppe, med forskjellige problemer og forskjellige behov. Det er derfor grunn til å advare mot uniforme løsninger, som kan være lite treffsikre og dermed ineffektive. Problemet er at skreddersydde løsninger vil være veldig kostnadskrevende. Dette vil være en kinkig avveining, hvor litteraturen til nå ikke kan bidra med noen løsning. Det kan godt tenkes at man ikke vil på en enkel måte kunne avdekke en universell handlingsregel, men at man til syvende og sist ender ned med et moralsk spørsmål: hvor mye bør man yte? Dette er i hvert fall et område hvor man trenger mer forskning.

Mange vil trenge mer støtte og hjelp enn hva som vil bli tilbudt i velferdskontrakten. Inntekten som en jobb medfører alene, behøver ikke være nok til at det blir økonomisk lønnsomt å jobb. Alenemødre vil for eksempel stå over-

---

11. Møller og Flermoen relaterer dette til hva Lipsky (1980:132-3) observerte for over 20 år siden, nemlig at for å mestre mange oppgaver og store krav, så prøver man å bli kvitt de vanskelige klientene for dermed å sitte igjen med de enkle tilfellene.

for store faste kostnader ved å arbeide utenfor hjemmet. Ekstra barnehagestøtte og støtte til transport til og fra arbeid kan være nødvendig for å gi denne gruppen incentiver til å ta jobb. Den manglende tilstrømmingen av uførepensjonister til jobb (som lønnstilskudd) viser nettopp at usikkerhet og økonomiske vilkår betyr mye for utfallet.

Vi savner norske studier som fokuserer på juridiske rettigheter og hvordan velferdskontrakter skal forstås. Dette gjelder spesielt i forhold til frivillighetsspørsmålet. Det er ikke klart for oss om velferdskontraktene skal være frivillige eller ei. Som vi har sett fra Danmark vil frivillighetsspørsmålet kunne være avgjørende for hvor forpliktende kontrakten vil bli oppfattet fra de lokale myndigheter. I hvilken grad sikres klienten i en kontrakt hvor det offentlige ikke leverer «varene». Eller endrer «varene». Har denne klienten ressurser til å forfølge sine rettigheter? Noen kanskje, men åpenbart ikke alle. Hvordan vil kontraktsbruken og denne juridiske rettighetstankegangen bli utnyttet når det gjelder ressurskampen mellom statlig og kommunal sektor? Poenget er at knyttet til velferdskontraktsprinsippet følger det med en hel serie spørsmål som definitivt ennå ikke er avklart.

Et nærliggende spørsmål er for eksempel i hvilken grad man med velferdskontrakter aksepterer at velferdsordningene blir regionalt differensierte. Gjennomgangen av introduksjonsprogrammet for flyktninger har vist at det finnes klare regionale variasjoner, mellom store og små kommuner og mellom fattige og rike kommuner. Innføres velferdskontrakter som en nasjonal ordning, så må man avklare om nivået på ytelsene skal bli bestemt nasjonalt. Velferdskontraktene skal samtidig tilpasses individuelt, men muligheten til å tilfredsstille individuelle behov er åpenbart forskjellig mellom kommuner.

Vi vil også rent avslutningsvis påpeke at hvis man innfører velferdskontrakter hvor arbeidsplikt er en del av kontrakten, bør kontrakten også inneholde kompetansehevende elementer og økonomiske incentivordninger. Selv om bare det å utføre en «jobb» kan gi tilstrekkelig gevinst i form av inkludering og aktivisering for de mer marginaliserte (som enkelte studier indikerer), så bør opplæring og kompetanseheving sikres for de fleste. Selv om vi ikke har nasjonalt fastsatte minstelønninger i Norge, er «norske minstelønninger» de facto høye. Dette betyr blant annet at det er høye krav til produktivitet. For å øke sannsynligheten for at jobbene blir varige og mer permanente, er det gunstig at produktiviteten økes gjennom opplæring og kompetanseheving. Tilfeldige «strøjobber» med lavt kompetanseinnhold kan fort bli kortvarige. Å satse på inkludering og integrering gjennom opplæring og kompetanseheving kan dermed betraktes som om man utfører nødvendig sosiale investeringer. Det finnes også studier fra USA som indikerer at kompetanseheving gir bedre resultater på lang sikt. Vi mener også at det ville være interessant å prøve ut velferdskontrakter hvor man innfører både arbeidsplikt og økonomiske incentivordninger, for eksempel en form for negativ inntektsskatt. Velferdskontrakter som innebærer en kombinasjonen av arbeidsplikt og økonomiske incentiv-



---

ordninger har vist seg veldig vellykkete i USA og Canada, men har i liten grad blitt utprøvd i det norske velferdssystemet.



---

## Litteratur

- Aakvik, A., og A. E. Risa (1994). Success or selection in vocational rehabilitation programs. Working papers in economics, no. 03/1994. Department of Economics, University of Bergen, Norway.
- Aakvik, A. (2001). «Bounding a matching estimator: the case of a Norwegian training program.» *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 63, 115-143.
- Aakvik, A. (2003). «Estimating the employment effects of education for disabled workers in Norway.» *Empirical Economics*, 28, 515 - 533
- Abbring, J. H., G. J. van den Berg og J. C. van Ours (2005). «The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment.» *The Economic Journal*, 115, 602-630.
- Akerlof, G. (1978). «The Economics of Tagging as Applied to the Optimal Income Tax, Welfare Programs, and Manpower Planning.» *American Economic Review*, 68: 8-19.
- Albrecht, J. og S. Vroman (2005). «Equilibrium Search with Time-Varying Unemployment Benefits.» *The Economic Journal*, 115, 631-648.
- Andersen, N. Å. (2003). *Borgerens kontraktliggørelse*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, A. S.; J. Epland; T. Wennemo og R. Aaberge (2003). «Økonomiske konjunkturer og fattigdom: En studie basert på norske inntektsdata, 1979-2000.» *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 6, 89-106.
- Anderson, P. M., og P. B. Levine (2000). «Child care and mothers' employment decisions.» I: Card, D., og R. Blank (red.), *Finding Jobs*. Russell Sage Foundation, 420-463.
- Anderson, J., J. Clasen, W. Van Oorschot, og K. Halvorsen (red.) (2002), *Europe's new state of welfare: Unemployment, employment and citizenship*. The Policy Press.
- Anderson, E. (2004). «Welfare, Work Requirements, and Dependant-Care.» *Journal of Applied Philosophy*, 21, 243-256.
- Askheim, O. P. (2003). *Fra normalisering til empowerment. Ideologier og praksis i arbeid med funksjonshemmede*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bane, M. J. og D. T. Ellwood (1986). «Slipping into and out of poverty: The dynamics of spells.» *The Journal of Human Resources*, 21,1-23.
- Bane, M. J. og D. T. Ellwood (1994). *Welfare Realities*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bardach, E. (1997). «Implementing a Paternalist Welfare-to Work Program.» I: Mead, L.M. (red.), *The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty*. Washington: Brookings Institution Press.
- Beaudry, P. og C. Blackorby (1998). Taxes and Employment Subsidies in Optimal Redistribution Programs. NBER-Working Paper 6355. Cambridge, MA: NBER.

- Beem, C. (2005). «Restoring the Civic value of care in post-welfare reform society.» I: Mead, L. M. og C. Beem (red.), *Welfare reform and political theory*. Russell Sage Foundation, 151-171.
- Bell, B., R. Blundell og John Van Reenen (1999). «Getting the Unemployed Back to Work: The Role of Targeted Wage Subsidies.» *International Tax and Public Finance*, 6,39-360.
- Berg, H. (2001). «Mer eller mindre lønnstilskudd - har det noen betydning», *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 18,173-180.
- Bergendorff, S., T. Edlund, U. Lidwall, D. Ljungberg og S. Olsson (1997). «Resultat av arbetslivsinriktad rehabilitering och köp av tjänst.» I: S. Marklund (red.) (1997), *Risk-frisk-faktorer - sjukskrivning och rehabilitering i Sverige*. RFV Redovisar 1997:6, Riksförsäkringsverket, 121-145.
- Berkowitz, M., og D. Dean (1998). «Facilitating Employment through Vocational Rehabilitation.» I: T. Thomason, J. F. Burton Jr. og D. E. Hyatt (red.), *New Approaches to Disability in the Workplace*, Industrial Relations Research Association Series. Ithaca: Cornell University Press.
- Besley, T. og S. Coate (1992). «Workfare Versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty-Alleviation Programs.» *American Economic Review*, 82, 249-261.
- Besley, T. og S. Coate (1995). «The Design of Income Maintenance Programmes.» *Review of Economic Studies*, 62, 187-221.
- Black, D. A., J. Smith, M. C. Berger og Brett J. Noel (2003). «Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves? Experimental Evidence From the UI System.» *American Economic Review*, 93, 1313-1327.
- Blank, R. M. (2000). «What can other countries learn about fighting poverty from US welfare reform?» The J. Douglas Gibson Lecture. School of Political Studies. Queen's University.
- Blank, R. M. og D. Card (2000a). «The labour market and Welfare Reform. « I: Blank, R. M. og D. Card (red.), *Finding Jobs. Work and Welfare Reforms*. New York: Russel Sage Foundation, 1-20.
- Blank, R. M. og D. Card (red.)(2000b). *Finding Jobs. Work and Welfare Reforms*. New York: Russel Sage Foundation.
- Blank, R. M. (2002). «Evaluating Welfare Reform in the United States.» *Journal of Economic Literature*, 40, 1105-1166.
- Blank, R. M. (2005). «Welfare to Work.» *CESifo DICE report*, 2/2005, 3-7.
- Blundell, R., og H. Hoynes (2001), «Has 'in-work' benefit reform helped the labour market?» NBER Working paper, No. 8546.
- Blundell, R. og C. Meghir (2002), «Active labour market policy vs employment tax credits: lessons from recent UK reforms.» IFAU working Paper 2002:1. Institute for Labour Market Policy Evaluation.
- Blundell, R., M. Costa-Dias, C. Meghir og J. Van Reenen (2003). Evaluating the employment effects of a mandatory job search program. Discussion Paper 03-05. London: Department of Economics, University College London.
- Blundell, R. (2004). «Labour Market Policy and Welfare Reform: Meeting Distribution and Efficiency Objectives.» *De Economist*, 152, 233-250.
- Blå Kors Danmark (2002a). Prosjekt gult kort - prosjektbeskrivelse. København: Blå Kors.
- Blå Kors Danmark (2002b). 16-17 åringer sier ja til ungdomskontrakt. København: Blå Kors.
- Blå Kors bladet (2002). Nr. 1.
- Botten, G.; K. T. Elvbakken og Nanna Kildal (2003). «The Norwegian welfare state on the threshold of a new century.» *Scandinavian Journal of Public Health*, 31:81-84.
- Brodkin, E. Z. (1997). «Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration. « *Social Service Review*,71, 1-33.
- Brogaard, S. og H. Weise (1997). *Evaluering af Lov om kommunal aktivering. Kommuneundersøgelsen*. Socialforskningsinstituttet 97:7. København: Socialforskningsinstituttet.

- Bråthen, M. og T. Pedersen (2000). *Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak – Deltakere i 1999*. Rapport 2000/22. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Butler, R. J.; W. G. Johnsen og M. L. Baldwin (1996). «Managing Work Disability: Why First Return to Work is Not a Measure of Success» *Industrial and Labor Relations Review*, 48, 452-469.
- Børing, P. (2002). *Norsk og internasjonal forskning om yrkesrettet atføring*. ISF-rapport nr. 2002:10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Calmfors, L., A. Forslund og M. Hemström (2002a). Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. Seminar paper no. 700. Stockholm: Institute for International Economic Studies, Stockholm University.
- Calmfors, L., A. Forslund og M. Hemström (2002b). *Vad vet vi om den svenske arbeidsmarknadspolitikkens sysselsättningseffekter*. Rapport 2002:8. Uppsala: IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Chatterjee, L. og M. Mitra (1998). «Evolution of federal and state policies for persons with disability in the United States: Efficiency and welfare impacts» *The Annals of Regional Science*, 32, 347-365.
- Clasen, J., J. Kvist og W. van Oorschot (2001). «On condition of work: increasing work requirements in unemployment compensation schemes» I: Kautto, M., J. Fritzell, B. Hvininden, J. Kvist, og H. Uusitalo (red.), *Nordic Welfare States in the European Context*. London: Routledge, 198-231.
- Clausen, J., H. Hummelgaard, L. Husted, K. B. Jensen, og M. Rosholm (2006). *Effekten av introduktionsprogrammets arbeidsmarkedsrettede indsats*. Rapport januar 2006. København: AKF-forlaget.
- Cuff, K. (2000). «Optimality of Workfare with heterogenous Preferences» *Canadian Journal of Economics*, 33, 149-174.
- Dahl, E. (2003a). «Does 'workfare' work? The Norwegian experience. *International Journal of Social Welfare*, 12, 274-288.
- Dahl, E. (2003b). «Dynamics of social assistance: the Norwegian experience in comparative perspective» *International Journal of Social Welfare*, 12, 289-301.
- Dahl, E., og T. Lorentzen (2003). «Explaining exit to work among social assistance recipients in Norway: Heterogeneity or dependency?» *European Sociological Review*, 19, 519-536.
- Danziger, S.; M. Corcoran; M. S. Danziger; C. Heflin; A. Kalil; J. Levine; D. Rosen; K. Seefeldt; K. Siefert og R. Tolman (2000). «Barriers to Employment of Welfare Recipients» I: Cherry, R. og W. M. Rodgers (red.), *Prosperity for All? The Economic Boom and African Americans*. New York: Russel Sage Foundation, 245-278.
- Deacon, A. (red.) (1997). *From Welfare to Work: Lessons from America*. London: IEA Health and Welfare Unit.
- Deacon, A. (2000). «Learning from the US? The influence of American Ideas upon 'new labour' thinking on welfare reform» *Policy & Politics*, 28, 5-18.
- Deacon, A. (2002). *Perspectives on welfare*. Buckingham: Open University Press.
- Deacon, A. (2005). «An Ethic of Mutual Responsibility? Towards a Fuller Justification for Conditionality in Welfare» I: L.M. Mead og C. Beem (red.), *Welfare Reform and Political Theory*. New York: Russel Sage Foundation, 127-150.
- Dickens, R., og D. T. Ellwood (2001). «Whither poverty in Great Britain and The United States? The determinants of changing poverty and whether work will work» NBER Working Paper 8253. Cambridge: NBER.
- Dickens, R. og D. T. Ellwood (2003). «Child Poverty in Britain and the United States» *The Economic Journal*, 113, F219-F239.
- Ditch, J. og N. Oldfield (1999). «Social assistance: recent trends and themes» *Journal of European Social Policy*, 9, 65-76.
- Djuve, A. B. og K. Fangen (2002). *Evaluering av Bærums kommunes introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-notat 2002:11. Oslo: Fafo.

- Djuve, A. B., H. C. Kavli, M. Lund, og T. Østberg (2001). *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 364. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B. og H. C. Kavli (2005). «De vil nok det samme». *Samarbeid mellom flyktningtjenesten og Aetat lokal om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*. Fafo-rapport 491. Oslo: Fafo.
- Dorsett, R. (2005). «Unemployed Couples: The Labour Market Effects of Making Both Partners Search for Work» *Journal of the Royal Statistical Society Series A*, 168, 365-385.
- Dorsett, R. (2006). «The New Deal for Young People: effect of the options on the labour market status of young men» *Labour Economics* (kommer).
- Drøpping, J. A. og H. C. Kavli (2002). *Kurs for arbeid? Norskopplæring og yrkesdeltakelse blant ikke-vestlige flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 387. Oslo: Fafo.
- Dwyer, P. (1998). «Conditional citizens? Welfare rights and responsibilities in the late 1990s» *Critical Social Policy*, 18,493-517.
- Dwyer, P. (2004). «Creeping Conditionality in the UK: From Welfare Rights to Conditional Entitlements?» *Canadian Journal of Sociology*, 29: 265-287.
- Dwyer, P. og E. Heron (1999). «Doing the right thing. Labour and welfare reform: a new moral order?» *Social Policy and Administration*, 33,91-104.
- Econ analyse (2001). *Gir lønnstilskudd jobb?* Rapport 2001-029. Oslo: Econ analyse.
- Econ analyse (2004). *Arbeid med bistand – hva skjer når bistanden opphører?* Rapport 2004-102. Oslo: Econ analyse.
- Econ analyse (2006). *Uførepensjon som lønnstilskudd. Årsaker til lavt omfang*. Rapport 2006-010. Oslo: Econ analyse.
- Eissa, N., og H. Hoynes (1998), «The earned income tax credit and the labor supply of married couples» NBER Working Paper, No. 6856.
- Eissa, N., og J. Liebman (1996), «Labour supply responses to the Earned Income Tax Credit» *Quarterly Journal of Economics*, 112, 605-637.
- Ellwood, D. T. (1988). *Poor Support. Poverty in the American Family*. New York: Basic Books, Inc., Publishers.
- Ellwood, D. T. (1998). «Dynamic policy making: an insider's account of reforming US welfare» I: Leisering, L. og R. Walker (red.), *The Dynamics of Modern Society. Pverty, policy and welfare*. Bristol: The Policy Press, 49-59.
- Ellwood, D. T. (2000a). «Anti-Poverty Policy for Families in the Next Century: From Welfare to Work – and Worries» *Journal of Economic Perspectives*, 14, 187-198.
- Ellwood, D. T. (2000b). «Winners and Losers in America: Taking the Measure of the New Economic Realities» I: Ellwood, D. T., R. M. Blank, J. Blasi, D. Kruse, W. A. Niskanen, og K. L. Lynn-Dyson, *A Working Nation. Workers, Work, and Government in the New Economy*. New York: Russel Sage Foundation, 1-41.
- Ellwood, D. T. (2000c). «The Impact of the Earned Income Tax Credit and Social Policy Reforms on Work, Marriage, and Living Arrangements» *National Tax Journal*, 53:1063-1106.
- Ellwood, D. T. (2001). *The Sputtering Labor Force of the 21st Century. Can Social Policy Help?* NBER Working Paper 8321. Cambridge, MA: NBER.
- Ellwood, D. T. og E. D. Welty (2000). «Public service employment and mandatory work: A policy whose time has come and gone and come again» I: Blank, R. M. og D. Card (red.), *Finding Jobs. Work and Welfare Reforms*. New York: Russel Sage Foundation, 1-20.
- Enjolras, B.; J. L. Laville; L. Fraisse og H. Trickey (2001). «Between subsidiarity and social assistance – the French republican route to activation. « I: Lødemel, I. og H. Trickey (red.), *'An offer you can't refuse'. Workfare in international perspective*. Bristol: Policy Press, 41-70.
- Enjolras, B. og I. Lødemel (1999). «Activation of Social Protection in France and Norway: New Divergence in a Time of Convergence» I Bouget, D. og M. Palier (red.), *Comparing Social Welfare Systems in Nordic Europe and France*. Paris: MIRE.

- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Etzioni, A. (1995). *The Spirit of Community*. London: Fontana Books.
- Etzioni, A. (1997). *The New Golden Rule*. London: Profile Books.
- Fevang, E., K. Røed, L. Westlie og T. Zhang (2004), *Veier inni, rundt i, og ut av det norske trygde- og sosialhjelpssystemet*. Rapport 6/2004. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.
- Field, F. (1995). *Making Welfare Work*. London: Institute of Community Studies.
- Field, F. (1997a). *Reforming Welfare*. London: Social Market Foundation.
- Field, F. (1997b). «Re-inventing Welfare: A Response to Lawrence Mead» I: Mead, L., *From Welfare To Work: Lessons from America*. London: IEA Health and Welfare Unit, 59-64.
- Fimreite, A. L. og T. Tranvik (2005). «Konsekvenser av velferdsrettigheter» *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 8, 202-214.
- Fløtten, T. (2003). «Fattigdom i en velferdsstat» *Tidsskrift for velferdsforskning*, 6, 71-88.
- Fløtten, T. (2006). *Poverty and Social Exclusion – Two Sides of the Same Coin*. Oslo: Department of Sociology and Human Geography, Faculty of Social Sciences, University of Oslo.
- Forslund, A., D. Frøberg og L. Lindqvist (2004a). *The Swedish activity guarantee*. Rapport 2004:4. Uppsala: IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Forslund, A., P. Johansson og L. Lindqvist (2004b). *Anställningsstöd – en väg från arbetslöshet till arbete? Ekonomisk debatt*, 33, 6-16.
- Fraisse, L. (2002). «Executive Summary: France» I: Lødemel, I. (red.). *Workfare in Six European Nations. Findings from evaluations and recommendations for future development*. Fafo-paper 2002:24. Oslo: Fafo, 13-20.
- Fredriksson, P. og B. Holmlund (2001). «Optimal Unemployment Insurance in Search Equilibrium» *Journal of Labor Economics*, 19, 370-399.
- Fredriksson, P. og B. Holmlund (2003). «Improving incentives in unemployment insurance: A review of the recent research» *Journal of Economic Surveys*, (kommer).
- Fredriksson, P. og B. Holmlund (2005). «Optimal unemployment insurance design: time limits, monitoring, or workfare» *International Tax and Public Finance*, (kommer).
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Frøberg, D. og L. Lindqvist (2002). *Deltagerna i aktivitetsgarantin*. Rapport 2002:11. Uppsala: IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Frölich, M., A. Heshmati og M. Lechner (2000). «Mikroökonometrische Evaluierung berufsbezogener Rehabilitation in Schweden» *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 3/2000.
- Goodin, R. E. (2004). «Suupport with Strings: Workfare as an Impermissible Condition» *Journal of applied philosophy*, 21, 297-308.
- Gough, I.; J. Bradshaw; J. Ditch; T. Eardley; P. Whiteford (1997). «Social Assistance in OECD Countries» *Journal of European Social Policy*, 7: 17-43.
- Gottshalk, P. (2000). «Early labor market experience: Dead-end jobs or stepping stones for less-skilled workers» Boston: Boston College. Mimeo.
- Green, H.; A. Marsh, H. Connolly (2001). *The Short-Term Effects of Compulsory Participation in ONE*. Research Report 156. London: Department of Work and Pensions.
- Grogger, J. T. og L. A. Karoly (2005). *Welfare Reform: Effects of a Decade of Change*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hagen, K. og I. Lødemel (2003). «Fattigdom i Europa. Noen refleksjoner om nasjonale forskjeller og overnasjonal fattigdomsbekjempelse» *Tidsskrift for velferdsforskning*, 6: 107-124.
- Halvorsen, R. og P. H. Jensen (2004). «Activation in scandinavian welfare policy» *European Societies*, 6, 461-483.
- Hardoy, I. (1994). *Lønnstilskuddsordninger i Norge*. ISF-rapport 94:5. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

- Hardoy, I.(2000). *Young and unemployed, then what? Effects of Norwegian labour market programmes in the early 90s*. ISF rapport 9:2000. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Hardoy, I.(2003a). *Effect evaluation: Methods and Applications*. Dr. avhandling, Økonomisk institutt, Universitet i Oslo.
- Hardoy, I. (2003b). «Effekter av ungdomstiltak: Er de noe å skryte av?» *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 20, 45-52.
- Hardoy, I.(2005). «Impact of multiple labour market programmes on multiple outcomes: The case of Norwegian youth programmes» *Labour*, 19, 425-467.
- Hardoy, I., K. Røed, H. Torp og T. Zhang (2006). *Ungdomsgarantien for 20-24-åringer. Har den satt spor?* ISF-Rapport 2006:4. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Heckman, J.J. og Jeffrey A. Smith (2004). «The Determinants of Participation in a Social program: Evidence from a Prototypical Job Training Program» *Journal of Labor Economics*, 22, 243-298.
- Handler, J. F. (2004). *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: The Paradox of Inclusion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hansen, I. L. S. (2004). Evaluering av dagpengeordningen innenfor SATS-prosjektet Arbeid og velferd i Verdal. Fafo-notat 2004:24. Oslo: Fafo.
- Hatland, A. (2001). «Trygd og arbeid» I: Hatland, A., S. Kuhle og T. I. Romøren (2001), *Den norske velferdsstaten*. Gyldendal Akademisk.
- Heckman, J., R. LaLonde og J. Smith (1999). «The economics and econometrics of active labour market programmes» I: O. Ashenfelter og D. Card (red.), *Handbook of Labour Economics*, Vol III. Amsterdam: North Holland, 1865-2097.
- Heikkila, M. (red.)(1999). *Linking Welfare and Work*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Hoynes, H. W. (2000). «The employment, earnings, and income of less skilled workers over the business cycle» I: Card, D., og R. Blank (red.), *Finding Jobs*. Russell Sage Foundation, 23-71.
- Hyde, M. (1996). « Fifty years of failure: employment services for disabled people in the UK» *Work Employment & Society*, 10, 683-700.
- Hyde, M. (1998). «Sheltered and Supported Employment in the 1990s: the experiences of disabled workers in the UK» *Disability & Society*, 13,199-215.
- Hyde, M. (2000). «From Welfare to Work? Social Policy for Disabled People of Working Age in the United Kingdom in the 1990s» *Disability & Society*, 15,327-341.
- Hvinden, B. (1999). «Activation, a Nordic Perspective» I, Heikkila, M. (red.), *Linking Welfare and Work*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Jackson, B. (2005). «From Each According to His Ability. « *New Economy*, 12, 140-147.
- Jolls, C. M. (2004). «Identifying The Effects Of The Americans With Disabilities Act Using State-Law Variation:Preliminary Evidence On Education Participation Effects» *American Economic Review*, 94, 447-453.
- Katz, M. B. (1989). *The Undeserving Poor. From the War on Poverty to the War on Welfare*. New York: Pantheon Books.
- Katz, L. (1998). «Wage Subsidies for Disadvantaged» I: Freeman, R. B. og P. Gottschalk (red.), *Generating Jobs. How to increase demand for less-skilled workers*. New York: Russell Sage Foundation, 21-53.
- Kavli, H. C. (2004). Hvordan gikk det etterpå? En oppfølging av tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram gjennom telefonintervjuer og registerdata. Fafo-notat 2004: 24. Oslo: Fafo.
- Kildal, N. (1998). «Velferd og arbeidspolitikk. Utfordringer og etiske dilemmaer for sosialarbeiderrollen ved iverksetting av arbeidslinjen» *Tidsskrift for velferdsforskning*, 1,18-34.
- Kildal, N. (2001). *Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies*. Geneva: International Labour Office.



- King, D. (1999). *In the Name of Liberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- King, D. (2005). «Making people work: Democratic consequences of workfare» I: Mead, L. M. og C. Beem (red.), *Welfare reform and political theory*. Russell Sage Foundation, 65-81.
- Kjellelvold, A. (1995). Sosialhjelp på vilkår. Om bruk av vilkår og avtaler ved tildeling av sosiale ytelser. Oslo: Juridisk Forlag.
- Kjeldstad og Rønsen (2002). *Enslige foreldre på arbeidsmarkedet 1980-1999. En sammenligning med gifte mødre og fedre*. Statistiske analyser. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Kjeldstad og Rønsen (2003). «Lav sysselsetting blant enslige forsørgere: Arbeidsvegring eller utestenging?» *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 20, 37-43.
- Kjerstad, E., og A. Aakvik (1997). *Effekter av spesifikke og generelle attføringstiltak – en analyse av ressursfordelingen i attføringssektoren*. SNF rapport 56/1997. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.
- Kjerstad, E., A. Aakvik og S. Å Dahl (1997). *Effekter av tiltakskjeder – en analyse av ressursfordelingen i attføringssektoren*. SNF rapport 18/1997. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.
- Kjønstad, A., J. F. Bernt, A. Kjellelvold og H. Hove (2000). *Sosial trygghet og rettsikkerhet – under sosialtjenesteloven og barneverntjenesten*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kluve, J. (2006). The effectiveness of European Active Labor market policy. IZA Discussion Paper, No. 2018.
- Kreiner, C. T. og T. Tranæs (2004). «Optimal Workfare with Voluntary and Involuntary Unemployment» *Scandinavian Journal of Economics*, 107, 459-474
- Larsson, L. (2000). Evaluation of Swedish Youth Labour Market Programmes. Working Paper 2000:1. Uppsala: IFAU.
- Levitan, S. A., G. L. Mangum, S. L. Mangum og A. M. Sum (2003). *Programs in the Aid of the Poor*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Lin, W., P. K. Robins, D Card, K. Harknett og S. Lui-Gerr (1998). «When financial incentives encourage work: Complete 18-months findings from the self-sufficiency project» Ottawa. Social Research and Demonstration Corporation.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lister, R. (2004). «The Third Way's Social Investments State» I: Lewis, J. og R. Surrender (red.), *Welfare Change. Towards a Third Way?* Oxford:Oxford University Press, 157-181..
- Lorentzen, T. og E. Dahl (2005), «Active labour market programmes in Norway: Are they helpful for social assistance recipients?» *Journal of European Social Policy*, 15: 27-45.
- Loumides, J.; B. Stafford; R. Youngs; A. Green; S. Arthur; R. Legard; C. Lessof; J. Lewis; R. Walker M A. Corden; P. Thornton og R. Sainsbury (2001). Evaluation for the New Deal for Disabled People Personal Advisor Pilot. Department of Social Security Research Report 144. Leeds: Corporate Document Services.
- Lund, M. (2003). *Kvalifisering for alle. Ufordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger*. Fafo-rapport 414. Oslo: Fafo.
- Lund, M. (2006). Gode grep i introduksjonsprogram for å gjøre overgangen til ordinært arbeid lettere. En gjennomgang av prosjekterfaringer 2003-2005. Fafo-notat 2006: 2. Oslo: Fafo.
- Lødemel, I. (1997). *Pisken i arbeidslinja. Om iverksettjninga av arbeid for sosialhjelp*. Fafo-rapport 226. Oslo: Fafo.
- Lødemel, I. (2002)(red.). *Workfare in Six European Nations. Findings from evaluations and recommendations for future development*. Fafo-paper 2002:24. Oslo: Fafo.
- Lødemel, I.; E. Dahl og H. Vannevjen (2002). «Executive Summary: Norway» I: Lødemel, I. (red.). *Workfare in Six European Nations. Findings from evaluations and recommendations for future development*. Fafo-paper 2002:24. Oslo: Fafo, 37-43.
- Lødemel, I. (2005). «Workfare». *CESifo DICE Report*, 2, 3-7.
- Lødemel, I. og H. Trickey (2001). 'An offer you can't refuse'. *Workfare in international perspective*. Bristol: Policy Press.

- Lødemel, I., og J. A. Lian (2002). *Forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsrette tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp*. Delrapport 1. Rapport. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Lødemel, I., A. Johannesen, E. Buschmann, K. L. Nielsen og G. Velvin (2004). *Nytter det? Erfaringer fra Tiltaksforsøket 2000-2004*. Delrapport 3 fra evaluering av Forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsrette tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp. Oslo:Høgskolen i Oslo.
- Lødemel, I., og A. Johannesen (red.)(2005). *Tiltaksforsøket: mot en inkluderende arbeidslinje? Sluttrapport fra evaluering av Forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsrette tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp 2000-2004*. Rapport. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Martin, J. P. og D. Grubb (2001). «What works and for whom: a review of OECD countries' experience with active labour market policies» *Swedish economic policy review*, 8, 9-56.
- McKay, S. (1998). «Exploring the dynamics of family change: lone parenthood in Great Britain» I: Leisering, L. og R. Walker (red.), *The Dynamics of Modern Society. Pverty, policy and welfare*. Bristol: The Policy Press, 108-124.
- Mead, L. M. og C. Beem (red.)(2005). *Welfare reform and political theory*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mead, L. M. (1986). *Beyond Entitlement*. New York: Free Press.
- Mead, L. M. (1992). *The New Politics of Poverty*. New York: Basics Books.
- Mead, L. M. (1997). «From Welfare to Work: Lessons from America» I: Deacon, A.(red.), *From Welfare to Work: Lessons from America*, London: IEA Health and Welfare Unit, 1-58.
- Mead, L. M. (2004). *Government Matters. Welfare Reform in Wisconsin*. Princeton: Princeton University Press.
- Mead, L. M. (2005). «Welfare reform and citizenship» I: Mead, L. M. og C. Beem (red.), *Welfare reform and political theory*. Russell Sage Foundation, 172-199.
- Meyer, B. D. (1990). «Unemployment Insurance and Unemployment Spells» *Econometrica*, 58, 757-782.
- Meyer, B. D. (1995). «Lessons from the US Unemployment Insurance Experiments» *Journal of Economic Literature*, 33: 91-131.
- Miller, C., V. Knox, P. Auspos, J. A. Hunter-Manns, og A. Orenstein (1997). *Making welfare work and work pay: Implementation and 18-months impacts of the Minnesota Family Investment Program*. New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Mishel, L., J. Bernstein, og J. Schmitt (2000). *The state of working America*. Itacha, NY, 134-135.
- Moffit, R. (1985). «Unemployment Insurance and Job Search Disions» *Journal of Econometrics*, 30, 505-517.
- Moffit, R. (1992). «Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review» *Journal of Economic Literature*, 30, 1-61.
- Moffit, R. (2003). «The Negative Income Tax and Evolution of U.S. Welfare Policy» *Journal of Economic Perspectives*, 17, 119-140.
- Murray, C. (1984). *Losing Ground*. New York: Basics Books.
- Murray, C. (1986). «No, welfare isn't really the problem» *Public Interest*, 84,3-11.
- Møller, G. (2005a). *Evaluering av samordningsforsøkene. Første delrapport om brukernes erfaringer med økt samarbeid mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten*. Arbeidsrapport nr. 1. Bø i Telemark: Telemarksforskning-Bø.
- Møller, G. (2005b). *Evaluering av samordningsforsøkene. Fjerde delrapport*. Arbeidsrapport nr. 21. Bø i Telemark: Telemarksforskning-Bø.
- Møller, G.; S. Flermoen og N. A. Bergsgard (2004). *Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten. Status og foreløpige betraktninger*. Arbeidsrapport nr. 9. Bø i Telemark: Telemarksforskning-Bø.

- Møller, G. og S. Flermoen (2004). *Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, sosialtjenesten og trykdeetaten. Andre underveisevaluering*. Arbeidsrapport nr. 26. Bø i Telemark: Telemarksforskning-Bø.
- Nervik, J. A. (1997). *Offentlig politikk og klientløpebaner. Sosialhjelp og arbeidsmarkedstiltak – bidrag til selvforsørging eller ringdans i velferdsbyråkratiet?* Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Noël, A. (1995). «The Politics of Workfare» I: Sayed, A. (red.), *Workfare: Does it Work? Is it Fair?* Ottawa: The Institute for research on Public Policy, 39-73.
- NOU (2001). *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*. Norges offentlige utredninger 2001:20.
- OECD (2003). *Employment Outlook*. OECD Paris.
- Olsen, L.; A. Rosdahl; H. Weise og I. Lødemel (2002). «Executive Summary: Denmark» I: Lødemel, I. (red.). *Workfare in Six European Nations. Findings from evaluations and recommendations for future development*. Fafo-paper 2002:24. Oslo: Fafo, 45-50.
- Ot.prp (2002-2003). *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*. Ot.prp. nr. 28 (2002-2003).
- Pateman, C. (2005). «Another way forward: Welfare, Social reproduction and basic income» I: Mead, L. M. og C. Beem (red.), *Welfare reform and political theory*. New York: Russell Sage Foundation, 34-64.
- Peck, J. (1998). «Workfare in the sun: politics, representation, and method in U.S. welfare-to-work strategies» *Political Geography*, 17, 535-566.
- Pedersen, J. T. (1993). *Arbeid eller tvangsarbeid? Resultater av arbeidsmarkedstiltak for unge sosialklienter og rusmiddelbrukere*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pires, C.; A. Kazimirski; A. Shaw; R. Sainsbury og A. Meah (2006). *New Deal for Disabled People Evaluation: Eligible Population Survey, Wave Three*. Department for Work and Pensions. Research Report 324. Leeds: Corporate Document Services.
- Prero, A. (1996). «Quantitative Outcomes of the Transitional Employment Training Demonstration: Summary of Net Impacts» I: J. L. Mashaw, V. Reno, R. Burkhauser og M. Berkowitz (red.), *Disability, Work and Cash Benefits*. Kalamazoo, Michigan: W. E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Raaum, O. og K. Røed (2005). «Do Business Cycle Conditions at the Time of Labour Market Entry Affect Future Employment Prospects» *The Review of Economics and Statistics*, (kommer).
- Raaum, O., K. Røed og H. Torp (2002). «Riktig satsing i arbeidsmarkedspolitikken?» *Norsk Økonomisk Tidsskrift*, 116, 167-184.
- Roulstone, A. (2000). «Disability, Dependency and the New Deal for Disabled People» *Disability & Society*, 15,427-443.
- Rousseau, D. M. (1995). *Psychological Contracts in Organizations*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Røed, K., P. Jensen og A. Thoursie (2002). *Unemployment Duration, Incentives and Institutions – A Micro-Econometric Analysis Based on Scandinavian Data*. Memorandum 9/2002. Oslo: University of Oslo, Department of Economics.
- Røed, K. og T. Zhang (2003). «Does Unemployment Compensation Affect Unemployment Duration» *Economic Journal*, 113,190-206.
- Røed, K. og O. Raaum (2006). «Do Labour Market Programmes Speed up the Return to Work» *Oxford Bullitin of Economics & Statistics*, (kommer).
- Saunders, T.; V. Stone and S. Candy (2001). *The Impact of the 26 Week Sanctioning Regime*. Employment Service.
- Sayed, A. (red.) (1995). *Workfare: Does it Work? Is it Fair?* Ottawa: The Institute for research on Public Policy.
- Schafft, A., K. Frøyland og Ø. Spjelkavik (2005). *Evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere. Derapport 2..* Arbeidsforskningsinstituttet. AFI-notat 1/2005.

- Segall, S. (2005). «Unconditional welfare benefits and the principle of reciprocity» *Politics, philosophy and economics*, 4, 331-354.
- Spjelaksvik, Ø., K. Frøyland og T. Skarðhamar (2003). *Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet – inkludering gjennom Arbeid med bistand*. Rapport 3/2003. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Spjelaksvik, Ø. (2004). *Inkludering i arbeidslivet ved bruk av lønnstilskudd og oppfølging. Underveisanalyse av Fleksibel Jobb*. Rapport 1/2004. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Stanley, K. og S. Regan (2003). *The Missing Million: Supporting Disabled People into Work*. London: IPPR.
- Stanley, K. og D. Maxwell (2004). *Fit for purpose. The reform of incapacity benefit*. London: IPPR.
- Stanley, K., L. A. Lohde og S. White (2004). *Sanctions and sweeteners. Rights and responsibilities in the benefits system*. London: IPPR.
- Stanley, K. (2005). «Sanctions and sweeteners: Rights, responsibilities and the welfare state» *Public Policy Research*, 12, 37-43.
- Stortingsmelding (1996-1997). *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Stortingsmelding 1996-1997:17.
- Stortingsmelding (2002-2003). *Tiltaksplan mot fattigdom*. Stortingsmelding 2002-2003:6.
- Sørensen, T. (2003). *Når de utsatte bli'r ansatte. En evaluering av SPYDSPIDSENS indslusning af særlig utsatte unge på arbejdsmarkedet*. Rapport 2003:2. København: Center for forskning i socialt arbejde.
- Torring, J. (1999). «Workfare with welfare: Recent reforms of the Danish welfare state» *Journal of European Social Policy*, 9, 5-28.
- Trickey, H. og R. Walker (2001). «Steps to compulsion within British labour market policies» I: Lødemel, I. og H. Trickey (red.), *'An offer you can't refuse'. Workfare in international perspective*. Bristol: Policy Press, 181-213.
- Van den Berg, G. J.; B. van der Klaauw, og J. C. van Ours (2004). «Punitive Sanctions and the transition rate from welfare to work» *Journal of Labor Economics*, 22, 211-41.
- Van Reenen, J. (2003). *Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context*. NBER Working Paper 9576. Cambridge, MA: NBER.
- Vik-Moe, B. og J. A. Nervik (1999). *Arbeidsplikten i Arbeidslinjen. Kommunenes iverksetting av vilkåret om arbeid for sosialhjelp*. Rapport nr 52. Institutt for sosiologi og statsvitenskap. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Waddan, A. (2003). «Redesigning the Welfare Contract in Theory and Practice: Just What is Going on in the USA» *Journal of Social Policy*, 32, 19-35.
- Walker, R. og M. Howard (2000). *The making of a welfare class? Benefit receipt in Britain*. Bristol: The policy press.
- Weaver, C. L. (red.) (1991). *Disability and Work. Incentives, Rights, and Opportunities*. Washington DC: The AEI Press.
- White, S. (2000). «Social Rights and the Social Contract – Political Theory and the New Welfare Politics» *British Journal of Political Science*, 30, 507-532.
- White, S. (2003). *The civic minimum*. Oxford University Press.
- White, S. (2004). «Welfare Policy and the Third Way» I: Lewis, J. og R. Surender (red.), *Welfare State Change. Towards a Third Way*. Oxford: Oxford University Press, 25-46.
- White, S. (2005). «Is Conditionality Illiberal» I: L.M. Mead og C. Beem (red.), *Welfare Reform and Political Theory*. New York: Russell Sage Foundation, 82-109.
- White, M. (2004). *Effective Job Search practice in the UK's Mandatory Welfare-to-Work Programme for Youth*. PSI Research Discussion Paper 17. London: Policy Studies Institute.
- Wilkinson, D. (2003). *New Deal for Young People: Evaluation of Unemployment Flows*. PSI Research Discussion Paper 15. London: Policy Studies Institute.

---

Østerud, Ø., F. Engelstad og P. Selle (2003). *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademiske.



# Institutt for samfunnsforskning

## Rapport 2006:7

<i>Forfatter/Author</i> Harald Dale-Olsen og Pål Schøne
<i>Tittel/Title</i> Omfang og effekter av vilkår i velferden En kunnskapsstatus om velferdskontrakter
<i>Sammendrag</i> Denne rapporten presenterer en kunnskapsoversikt over ulike former for og erfaringer med ordninger og tiltak hvor den enkelte samtidig med retten til en ytelse har rett og/eller plikt til å delta i aktiviteter og tiltak rettet inn mot arbeidslivet, det vil si ulike virkemidler som kan betegnes som former for velferdskontrakt.  Kunnskapsoversikten er i hovedsak rettet inn mot ordninger for de som står lengst fra arbeidsmarkedet, sosialhjelpsmottakere og andre personer uten rettigheter til arbeidsmarkedsrelaterte ytelser og andre mer universelle ytelser. Oversikten dekker nasjonale og internasjonale studier.
<i>Emneord</i> Kunnskapsoversikt, velferdskontrakter
<i>Summary</i> This report presents an overview of different types of workfare programmes in Norway and abroad. The report discusses the size and impact of such programmes. By workfare we mean entitlements or programmes where recipients have to meet certain participation requirements to continue to receive their welfare benefits
<i>Index terms</i> Workfare programmes, knowledge status