Rapport
3/2021

Delrapport 2: Kvantitativ evaluering av innføring av plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til sosialhjelpsmottakere under 30 år

Øystein M. Hernæs

Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning
Ragnar Frisch Centre for Economic Research

Rapport 3/2021

Delrapport 2: Kvantitativ evaluering av innføring av plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til sosialhjelpsmottakere under 30 år

Øystein M. Hernæs

Sammendrag: På oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet har Frischsenteret og Institutt for samfunnsforskning evaluert innføringen av plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til sosialhjelpsmottakere under 30 år. Formålet med dette prosjektet har vært å frambringe kunnskap om hvordan denne innføringen har virket for personer under 30 år. Prosjektet har bestått av to deler – én kvalitativ og én kvantitativ. Den kvalitative delen ble gjennomført av Hilde Lidén og Håkon Solbu Trætteberg og var basert på intervjuer med ansatte ved og brukere hos seks NAV-kontor i forskjellige deler av landet. Resultatene fra dette arbeidet ble publisert som prosjektets delrapport 1 (Lidén og Trætteberg, 2019, http://hdl.handle.net/11250/2601413).
Delrapport 2 er en kvantitativ evaluering av om innføringen av aktivitetsplikten har påvirket den enkeltes muligheter for overgang til arbeid eller utdanning, eller for å bli selvhjulpen på annen måte, og om den har hatt andre, utilsiktede konsekvenser. Hovedproblemstillingene er om innføringen av aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år har hatt tilsiktede virkninger på sysselsetting, inntekt, fullført og påbegynt utdanning, samt om den har hatt konsekvenser for sosialhjelpsmottak, trygdemottak eller utenforskap (målt ved å være utenfor utdanning, arbeid og tiltak). Undersøkelsene er av virkninger for personer under 30 år.

Kontakt: www.frisch.uio.no

Denne rapporten er en del av prosjektet «Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år» (Frisch: 1423, ISF: 10278, NAV:17-4667) finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV).

Rapporten er basert på administrative data tilgjengeliggjort for forskning av Statistisk sentralbyrå. Takk til Espen S. Dahl, Ivar Lima og Nav for gjenbruk av data. Takk til Espen S. Dahl, Harald Dale-Olsen, Pål S. Hernæs, Anne V. Møller-Larsen, Knut Røed, Håkon Solbu Trætteberg, NAVs kontaktpersoner og referansegruppe og deltakere på samfunnsøkonomenes forskermøte for nyttige innspill.

ISBN: 978-82-7988-290-9
ISSN: 1501-9721

Innhold

Sammendrag ... 3
1 Innledning ... 6
1.1 Sosialhjelp ... 6
1.2 Vilkår for sosialhjelp ... 7
1.3 Innføring av plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til sosialhjelpsmottakere under 30 år ... 8
1.4 Delrapport 1 (Lidén og Trætteberg, 2019) ... 10
2 Data ... 11
3 Metode og resultater ... 13
3.1 Utvikling i hele landet ... 14
3.1.1 Sosialhjelp ... 14
3.1.2 Sosialhjelpsmottakere over og under 30 år ... 16
3.1.3 Andre viktige utfall ... 17
3.2 Sannsynlighet for å motta sosialhjelp ... 18
3.3 Kommuner med forskjellig tidspunkt for endring av praksis ... 21
3.3.1 Hvem innfører når? ... 22
3.3.2 Tidsutvikling etter innføringstidspunkt ... 24
3.4 Kombinere sannsynlighet for å motta sosialhjelp og kommuner ... 25
3.5 Månedsdata ... 29
3.6 Følge enkeltpersoner rundt 2017 ... 33
4 Diskusjon ... 33

Sammendrag

Formålet med aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år, som ble innført 1. januar 2017 gjennom en endring i sosialtjenesteloven, var å styrke den enkeltes muligheter for overgang til arbeid eller utdanning eller å bli selvforsørget på annen måte. Lovendringen medførte en plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til personer under 30 som mottar økonomisk stønad og skulle innebære økt oppfølging av disse personene. Fordi kommunene skulle stille vilkår om deltakelse i disse aktivitetene, medførte lovendringen også en plikt for mottakerne til å delta. Både før og etter lovendringen skulle vilkår ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte.

På oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet har Frischsenteret og Institutt for samfunnsforskning evaluert innføringen av plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til sosialhjelpsmottakere under 30 år. Formålet med dette prosjektet har vært å frambringe kunnskap om hvordan denne innføringen har virket for personer under 30 år.

Prosjektet har bestått av to deler – én kvalitativ og én kvantitativ. Den kvalitative delen ble gjennomført av Hilde Lidén og Håkon Solbu Trætteberg og var basert på intervjuer med ansatte ved og brukere hos seks NAV-kontor i forskjellige deler av landet. Resultatene fra dette arbeidet ble presentert i prosjektets delrapport 1, som ble levert i 2019. Denne første delen av prosjektet omhandlet brukere og ansatte på NAV-kontoret sine erfaringer med bruk av aktivitetsplikten. Resultatene fra dette arbeidet ble publisert som prosjektets delrapport 1 (Lidén og Trætteberg, 2019). Her framgår det at det er et stort sprik i hvordan NAV-kontorene arbeider med aktivitetsplikt, og at de fleste ansatte er positive til aktivitetsplikten, mens bildet er mer delt blant brukerne. Et viktig funn er at få av NAV-kontorene i utvalget får gitt meningsfull og velegnet aktivitet til hele bredden av en meget sammensatt brukergruppe. Vi gir et sammendrag av delrapport 1 i seksjon 1.4.

Delrapport 2 er en kvantitativ evaluering av om innføringen av aktivitetsplikten har påvirket den enkeltes muligheter for overgang til arbeid eller utdanning, eller for å bli selvhjulpen på annen måte, og om den har hatt andre, utilsiktede konsekvenser. Hovedproblemstillingene er om innføringen av aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år har hatt tilsiktede virkninger på sysselsetting, inntekt, fullført og påbegynt utdanning, samt om den har hatt konsekvenser for sosialhjelpsmottak, trygdemottak eller utenforskap (målt ved å være utenfor utdanning, arbeid og tiltak). Undersøkelsene er av virkninger for personer under 30 år.

Rapporten tar ikke for seg virkningen av vilkår om aktivitet på individuelt nivå, men derimot innføringen av plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet. Vi har ikke hatt informasjon på individnivå om hvem som har søkt om sosialhjelp, blitt stilt vilkår eller fått unntak. Rapporten tar heller ikke for seg virkningen av å delta på aktivitet. Det finnes informasjon om hvem som har fått vilkår om aktivitet, men ikke om faktisk deltakelse eller hva slags aktivitet det dreide seg om. .Vi har evaluert gjennomsnittsvirkninger på gruppenivå av at kommunene fikk plikt til å stille vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakere under 30 år.

Evalueringen er strukturert som en serie sammenlikninger av grupper som i større eller mindre grad skulle få endret situasjon som følge av lovendringen. Disse sammenlikningene gjøres over tid for å se om noe endrer seg med innføringen av plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til sosialhjelpsmottakere under 30 år. Dette gjøres både grafisk og ved hjelp av formelle regresjonsmodeller. Ettersom det er mange resultater, er også resultatene fra regresjonsmodellene presentert grafisk i stedet for i tabeller.

Aller først ser vi på utviklingen i de viktigste utfallsmålene for ulike aldersgrupper. Den er noe ulik for ulike aldersgrupper, men hovedsakelig svært stabil. Fordi sosialhjelppraksis kun påvirker en liten andel av befolkningen, predikerer vi deretter mottak av sosialhjelp ved hjelp av bakgrunnskjennetegn. Formålet med denne prediksjonen er å spisse analysen mot grupper med større tilbøyelighet til å motta sosialhjelp, siden vi ikke vet nøyaktig hvem som faktisk blir stilt vilkår om aktivitet eller på annen måte får kjennskap til at NAV-kontoret nå konsekvent skal stille vilkår om aktivitet. Høy sannsynlighet for å motta sosialhjelp er korrelert med å ha foreldre med lav utdanning og inntekt og høyt mottak av sosialhjelp tidligere. Gruppa med høyest sannsynlighet for å motta sosialhjelp, som derfor skulle påvirkes relativt mer av aktivitetsplikten, har svært lik utvikling over tid som andre grupper, både når det gjelder mottak av sosialhjelp og andre utfall. Dette tyder på liten virkning av lovendringen.

Videre undersøker vi kontorer som innførte aktivitetsplikt i forbindelse med lovendringen sett opp mot kontorer som i en spørreundersøkelse oppga å ha innført aktivitetsplikt før lovendringen trådte i kraft fra og med 2017. Dette viser en tendens til at andelen med sosialhjelp blant personer under 30 år økte noe etter 2017 i de enkeltkommunene som rapporterte å ha endret praksis med lovendringen i forhold til kommunene som rapporterte å ha endret praksis tidligere. For å undersøke dette nærmere, gjør vi samme kommunesammenlikning med gruppene definert av sannsynlighet for sosialhjelp. Da ser vi at

mønsteret med en liten økning trer tydeligere fram. Denne økningen er imidlertid liten, ser ut til å være begrenset til 2017 og gjelder for en liten gruppe personer i et begrenset utvalg kommuner.

Resultatene som helhet tyder ikke på noen systematiske virkninger av lovendringen for personer under 30 år. Mottak av sosialhjelp er presentert som et hovedutfall, men vi undersøker et omfattende sett av variabler knyttet til selvhjulpenhet og utilsiktede virkninger. Vi finner ikke tegn til økt deltakelse i utdanning eller arbeid. Det er viktig å merke seg at vi heller ikke finner det motsatte. Videre er det ingen tegn til redusert inntekt eller økt utenforskap, definert som å være utenfor både arbeidsliv, utdanning og statlige tiltak, eller mottak av helserelaterte trygdeytelser. Vi gjør også analyser av månedlige data for å benytte informasjonen på et enda finere nivå.

I tolkningen av resultatene er det viktig å tenke på hvem i gruppen under 30 år som opplever en faktisk endring som følge av lovendringen. Ettersom NAV-kontorene lenge har hatt anledning til å benytte vilkår om aktivitet, og i stor grad har gjort det, burde mange personer som kan antas å ha utbytte av aktivitet for å bli mer selvhjulpne, allerede ha fått dette som vilkår. En følge av dette er at antallet personer som deltar på en nyttig aktivitet som følge av lovendringen, men ikke ville gjort det uten, antakelig ikke er så høyt. Fravær av store, positive virkninger er derfor ikke overraskende. Hvis det er slik at lovendringen først og fremst gjorde en forskjell for personer som det lokale NAV-kontor ikke ville vurdert at vilkår om aktivitet var formålstjenlig for, er fravær av utilsiktede virkninger desto viktigere.

Ett av de sentrale funnene fra delrapport 1 var at de ulike NAV-kontorene hadde utfordringer med å etablere egnede aktiviteter til hele bredden av brukerne. Særlig var dette vanskelig når det gjaldt brukerne som sto lengst unna ordinært arbeidsliv. Ifølge forskerne var en del av forklaringen på dette at NAV over tid har vært best rigget for å møte utfordringene til dem som står nære arbeidslivet, slik at mye av potensialet ved aktivering allerede var hentet ut for denne gruppen. For dem som er lenger unna arbeidslivet fremsto aktivitetene som mindre egnet. Hvis denne gruppen trenger vedvarende oppfølging over tid før de kan forventes å bli selvhjulpne, vil en eventuell effekt i beste fall være synlig på lang sikt. Forskerne fant i, likhet med Nicolaisen og Kann (2019), at langsiktige planer og tett oppfølging var mangelvare. Lovens klare bestemmelse om at vilkår ikke skal være uforholdsmessig byrdefulle, muligheter for unntak og et begrenset rom for sanksjoner vil også trekke i retning av at lovendringen utgjør mindre faktisk forskjell og dermed også kan ventes å ha små virkninger.

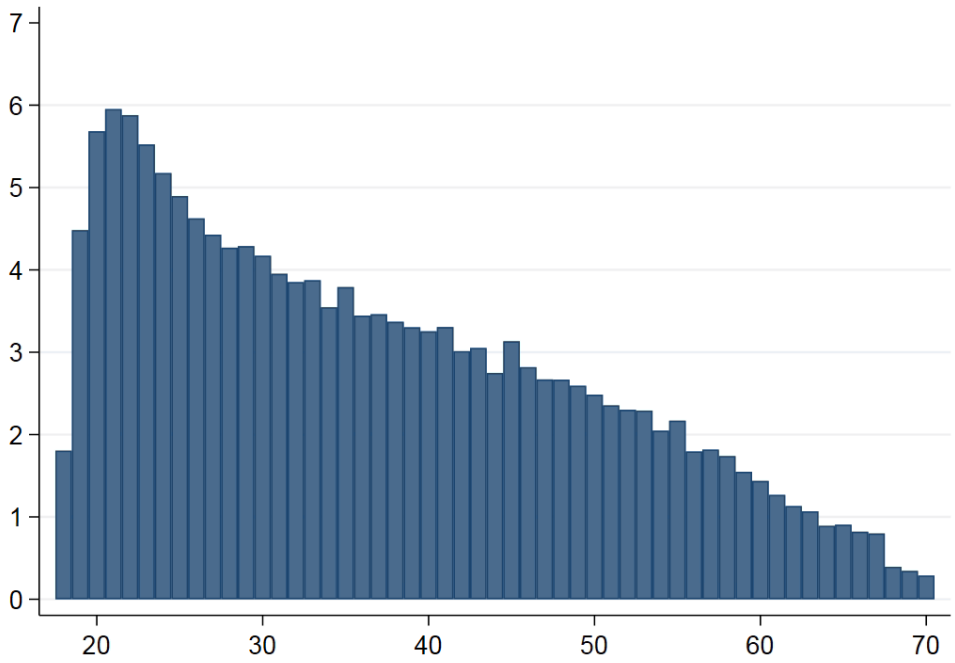
Resultatene gir ikke grunnlag for å konkludere om innføringen av aktivitetsplikt var vellykket eller ikke. Plikten, både for kommunen og for mottakeren, kan likevel være et nyttig hjelpemiddel i det sosialfaglige arbeidet.

1 Innledning

1.1 Sosialhjelp

Sosialhjelp er en grunnleggende ytelse i det norske velferdssamfunnet, på den måten at den som verken har inntekt eller opparbeidete trygderettigheter, i siste instans kan få sosialhjelp for å sikres et forsvarlig livsopphold. Stønaden er ment å være midlertidig og har som mål å gjøre mottakeren selvhjulpen.

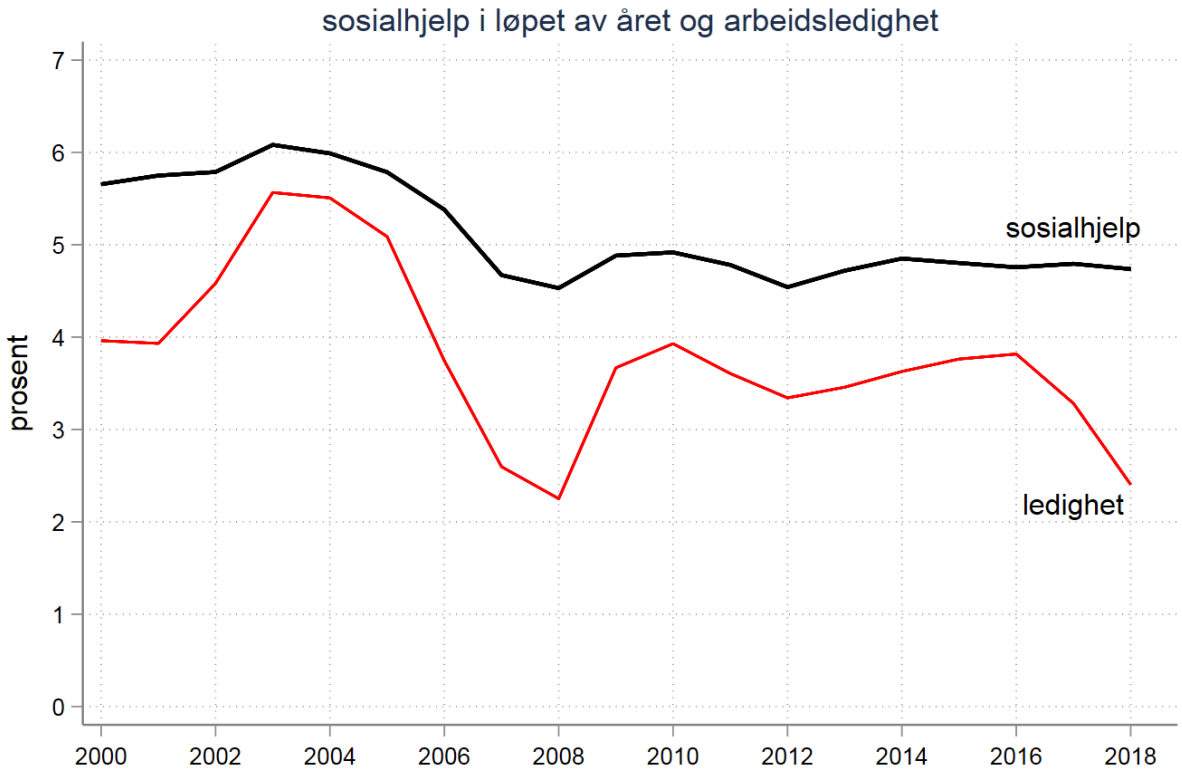
Figur 1 viser at andelen som mottok sosialhjelp i løpet av 2017 var høyest for personer i begynnelsen av 20-årene, og avtok med alder. Dette mønsteret, som har svært stabilt i mange år, viser at det er god grunn til å konsentrere seg spesielt om mottakere i 20-årene.



Figur 1. Prosentandel som mottok sosialhjelp i løpet av året per aldersgruppe, 2017.

Det er alltid en del personer som mottar sosialhjelp, men hvor mange henger også sterkt sammen med mulighetene på arbeidsmarkedet, som illustrert i Figur 2. I nedgangstider med høy ledighet er det flere mottakere, i oppgangstider færre. I figuren kan det se ut til at det

skjer et brudd i samvariasjonen mellom sosialhjelp og ledighet etter 2016, samtidig kan vi se fra tidligere år at ledigheten svinger kraftigere enn sosialhjelpen.



Figur 2. Mottak av sosialhjelp og arbeidsledighet 2000-2018, prosent.

Note: Personer i alder 18-40 år. Sosialhjelp er mottak per år. Arbeidsledighet er gjennomsnitt av andel registrert ledige per måned.

1.2 Vilkår for sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp er et kommunalt ansvar. Kommunene har et ansvar for å forvalte ordningen innenfor de rammene som sosialtjenesteloven gir. Dette har gitt rom for lokal variasjon i praksis. Blant annet har kommunene lenge hatt mulighet til å sette krav, eller vilkår, til den som mottar sosialhjelp og i stor grad også faktisk gjort det. En spørreundersøkelse som ble gjennomført av Telemarksforskning-Bø i 2005 viste at alle kommunene som besvarte undersøkelsen benyttet muligheten til å stille vilkår (Brandtzæg m. fl., 2006). Dette har vist seg også i senere undersøkelser, og bruken av vilkår og vilkår om aktivitet spesielt har vært stadig økende (Proba, 2013; Dahl og Lima, 2016, 2018).

Slike vilkår kan ta mange ulike former – de kan dreie seg om så forskjellige ting som å møte til veiledningstimer og å være aktiv jobbsøker, personlig økonomistyring, og deltakelse i tiltak eller andre former for aktivitet. Selv om sosialhjelpen er lokalt styrt, setter loven klare

føringer på vilkårene som kan stilles: Vilkåret skal bidra til selvhjulpenhet på sikt og ikke være uforholdsmessig byrdefullt.

Tallene fra Brandtzæg m.fl. (2006) viste at det hadde skjedd en tydelig økning i bruken av alle typer vilkår på slutten av 1990- og begynnelsen av 2000-tallet. Senere analyser viste at i kommuner som økte sin bruk av vilkår, ble det etterpå færre mottakere av sosialhjelp, flere som fullførte videregående skole innen 21 års alder, flere sysselsatte og lavere kriminalitet (Hernæs, Markussen og Røed, 2017; Hernæs, 2018 og Bratsberg m.fl., 2019). Disse artiklene, skrevet før lovendringen, analyserte endringer i bruk av vilkår generelt i perioden 1994 til 2004, og det er vanskelig å si hvor representative de er for i dag. Det kan være forskjeller i hvilke personlige utfordringer personer som mottar sosialhjelp har i dag kontra for over 20 år siden, i tillegg til at arbeidsmarkedet har endret seg betydelig i denne perioden, spesielt har konkurransen for ufaglært arbeidskraft blitt hardere.

Espen S. Dahl og Ivar Lima i NAV gjennomførte i 2016 en ny spørreundersøkelse, som viste at bruk av vilkår om aktivitet hadde økt ytterligere i perioden 2005-2015 (Dahl og Lima, 2016). Dette var vilkår om aktivitet knyttet til arbeidspraksis eller kursdeltakelse, og dermed altså en snevrere form for vilkår enn dem som er omtalt i de tidligere artiklene. En analyse av deler av dette datamaterialet viste at disse økningene i vilkår om aktivitet i perioden 2010-2015 ikke ser ut til å ha ført til store endringer i sosialhjelpsmottak eller annet, i motsetning til endringene på 1990- og 2000-tallet (Dahl, 2018). Som nevnt var det forskjeller i typen vilkår som ble analysert, i tillegg er det mulig at det er viktige forskjeller mellom kommunene som oppga å ha gjort endringer tidlig og kommunene som oppga senere. Mer generelt kan det være slik at de mest gunstige praksisendringene og virkemidlene allerede er tatt i bruk, og at det med tiden er blitt vanskeligere å gjøre ytterligere forbedringer.

1.3 Innføring av plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til sosialhjelpsmottakere under 30 år

Stortinget vedtok i 2015 en plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av stønad til livsopphold (Prop. 39 L (2014–2015)). I statsbudsjettet for 2017 ble det bevilget midler til innføring av aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år, som så ble iverksatt fra 1. januar 2017 (Prop. 1 S (2016–2017)). Budsjettproposisjonen presenterte endringen slik:

> *Formålet med en lovfestet aktivitetsplikt er å styrke den enkeltes muligheter for å komme i arbeid og bli selvforsørget. Det er spesielt viktig å hjelpe unge ut av en passiv tilværelse. (Prop. 1 S (2016–2017))*

Dette henger tett sammen med målet om at sosialhjelpen «bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen,» som det heter i sosialtjenesteloven § 18.

Bruk av vilkår er behandlet i sosialtjenestelovens § 20. I loven besto innføringen hovedsakelig av et tillegg om at kommunene «skal» stille vilkår om aktivitet for mottakere under 30 år:

Før 2017 var ordlyden følgende:

> *§ 20. Bruk av vilkår*
>
> *Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen, se også § 21 tredje ledd og § 25.*
>
> *Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller andre lover.*

Her ble det fra og med 1. januar 2017 lagt til et tredje ledd:

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

For stønadsmottakere under 30 år ble det innført en ny § 20 a:

> *§ 20 a. Bruk av vilkår for personer under 30 år*
>
> *Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år, med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Det kan også stilles andre vilkår for tildeling av økonomisk stønad, inkludert vilkår etter § 25.*
>
> *Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottakeren eller begrense hans eller hennes handle- og valgfrihet på en urimelig måte. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller i andre lover.*

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

Kilde: https://lovdata.no/lov/2009-12-18-131/§20

Den nye § 20 a gjelder altså personer under 30 år som mottar sosialhjelp. For denne gruppa innebærer lovendringen en endring fra *«Det kan stilles vilkår for tildeling av økonomisk stønad»* til *«Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad»*.

Hvem har plikt? Det er viktig å være klar over at lovendringen medførte en plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til sosialhjelpsmottakere under 30 år, med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Med andre ord innebærer lovendringen ikke først og fremst en plikt for den enkelte mottaker – endringen fra «kan» til «skal» innfører en plikt for kommunen. Imidlertid kan det å bli stilt et vilkår også sies å innebære en plikt til å oppfylle vilkåret, i denne sammenheng å delta på aktivitet. Denne tosidige plikten er eksplisitt behandlet i Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV:

> *Vilkår innebærer at det knyttes en plikt, et pålegg eller en begrensning til vedtaket om tildeling av økonomisk stønad. Vilkår innebærer også plikter for NAV-kontoret ved at vilkåret som stilles må være hensiktsmessig, det må foreligge et system for å kunne fange opp om vilkår oppfylles eller ikke, og konsekvensene av at vilkår ikke oppfylles må håndteres.*

1.4 Delrapport 1 (Lidén og Trætteberg, 2019)

Mens delrapport 2 studerer eventuelle effekter av aktivitetsplikten, handler delrapport 1 om hvordan loven blir praktisert i NAV-kontorene. Delrapporten studerer dette basert på erfaringene til ansatte på NAV-kontorer, brukere hos NAV og tiltaksleverandører. Dette arbeidet ble utført av Håkon Solbu Trætteberg og Hilde Lidén. Under følger et sammendrag av resultatene herfra.

Den første delstudien benytter kvalitative metoder og er basert på casestudier ved seks NAV-kontorer i forskjellige deler av landet. Ved hvert kontor ble det gjennomført intervjuer med både ansatte og brukere. Studien er dermed ikke egnet til å trekke generelle slutninger om aktivitetsplikten og hvordan den praktiseres i Norge som helhet, men gir likevel verdifull informasjon om noe av bredden i praksis og reiser en del generelle problemstillinger.

Rapporten viser et betydelig spenn mellom kommunene i forståelse av hva aktivitetsplikt er og skal være. Variasjonen i hvilket innhold ulike NAV-kontor gir aktivitetsplikten er på den ene siden ønsket, da lokale innretninger skal tilpasses den lokale konteksten. På den annen side gjør spriket i praktisering det mer utfordrende å tolke eventuelle gjennomsnittseffekter av lovendringen.

Alle kontorene benytter imidlertid én eller flere av tre hovedstrategier: (1) en opptrappet satsing på å snu brukerne i døra ved å gi dem tett oppfølging og få dem inn i arbeidslivet så snart som mulig, enten i ordinært arbeid, med eller uten lønnstilskudd, eller i praksisplasser, (2) jobbsentraler der brukerne har pliktig oppmøte og får opplæring og oppfølging i jobbsøking med videre og (3) kommunale jobbteam der brukerne utfører praktiske oppgaver sammen med arbeidsledere.

Overordnet er ansatte positive til aktivitetsplikten da de finner at det gir dem nye verktøy i arbeidet med brukergruppen, og det er stor tiltro til at det å stille vilkår om aktivitet hjelper mange på veien mot selvforsørgelse. Blant brukerne er bildet mer delt. Aktivitet sees jevnt over som et gode, men en del er frustrerte over at aktiviteten er lite konstruktiv eller bærer preg av oppbevaring. Innholdet i aktiviteten varierer mye mellom NAV-kontorene, fra oppmøte et par timer tre dager i uka til fysisk arbeid åtte timer fire dager i uka. Likeledes er det stor variasjon i bruk av sanksjoner; to NAV-kontorer opplever at fylkesmannen gjør det umulig for dem å gjøre trekk i utbetaling, mens andre kontorer gjør dette automatisk ved manglende oppmøte.

Generelt ser det ut til at aktivitetsplikten bidrar til bedre oppfølging av brukergruppen, men det er en generell og betydelig mangel at få NAV-kontorer evner å gi meningsfull og velegnet aktivitet til hele bredden av en meget sammensatt brukergruppe.

2 Data

Med basis i administrative registre har vi etablert et datasett som består av alle bosatte voksne personer fra 2000 fram til 1. januar 2019. Ved hjelp av unike personkoder har vi koblet på informasjon fra Arbeidsgiver/Arbeidstakerregisteret (AA-registeret) og A-ordningen om lønn, arbeidstid, yrke og bransjetilhørighet, høyeste fullførte og pågående utdanning fra Norsk utdanningsdatabase (NUDB), ledighetstrygd, arbeidsavklaringspenger (AAP) og andre trygdeytelser fra SSBs FD-trygd database, pensjonsgivende årsinntekt fra SSBs inntekts- og formuesstatistikk og mottak av sosialhjelp. Til dette paneldatasettet kobler vi så på

demografisk bakgrunnsinformasjon fra Befolkningsregisteret om bl.a. kjønn, fødselsår, fødeland, barn, innvandrerkategori og ankomstår. Bostedsbydel er brukt for å koble individer bosatt i de største byene med riktig NAV-kontor.

De viktigste utfallsvariablene i analysene er mottak av sosialhjelp, utdanning, inntekt, sysselsetting og bruk av velferdsytelser. Vi måler sysselsetting både ved hjelp av yrkesinntekt og ved hjelp av informasjon fra AA-registeret. For å få med selvstendig næringsdrivende bruker vi årsinntekt.

I analysene av data på årsnivå benytter vi mottak av sosialhjelp i løpet av året som utfall. Dette målet er grovt, men fanger opp flest mulig. I analysene av data på månedsnivå, gjør vi derimot bruk av den detaljerte informasjonen om mottak per måned og mottakslengde som vi har tilgjengelig. Der undersøker vi mottak i en gitt måned, overgang fra sosialhjelp til ikke-sosialhjelp og nye mottakere. Da vi ikke har funnet noen virkninger på sosialhjelp i seg selv, har vi heller ikke sett på mottak av sosialhjelp i kombinasjon med arbeid eller annet.

Som spesifisert i oppdraget undersøker vi utilsiktede konsekvenser. Dette gjør vi i form av utfallsmålene fravær av inntekt, mottak av uføreytelser eller det å være utenfor både utdanning, arbeidsliv og tiltak. Dette dekker mye, men selvfølgelig ikke alt. Vi har ikke data til å fange opp problemer knyttet til utilsiktede konsekvenser knyttet til stress, rus, psykisk uhelse utover det som gir seg utslag i mottak av helserelaterte trygdeytelser, sosial isolerthet eller familieproblemer. Imidlertid står det klart i sosialtjenesteloven at vilkår faktisk skal bidra til selvhjulpenhet og ikke være uforholdsmessig byrdefulle eller begrensende, og adgangen til å sanksjonere brudd på vilkår er begrenset. Alt dette bidrar til vern mot slike utilsiktede virkninger.

Det rapporteres ikke informasjon om hvem som faktisk har søkt om sosialhjelp, så vi kan ikke analysere virkninger på søknader direkte. Dersom færre søker om sosialhjelp etter at aktivitetsplikten ble innført, vil vi imidlertid fange opp dette i gjennomsnittsvirkningene på mottak, i den grad disse personene faktisk ville fått innvilget sosialhjelp.

Tabell 1 under gir en oversikt over hvilke data som inngår i analysene.

Utfall	Tilgjengelig tom.	Tidsoppløsning
Sosialhjelp	2018	mnd.
Arbeidstaker, lønn (A-ordningen)	2019	mnd.
Utdanning, fullført	2018 (oktober)	År
Utdanning, underveis	2018 (oktober)	mnd.
Inntekt	2018	År
Arbeidsledighet	2018	mnd.

Arbeidsmarkedstiltak for ledige (arena)	2018	mnd.
Kvalifiseringsprogrammet	2018	År
Arbeidsavklaringspenger (AAP)	2018	mnd.
Uføretrygd	2018	mnd.
NEET (Not in Education, Employment or Training)	2018	År
Bosted	2018	År
Fødselsår, bosted, innvandringsbakgrunn	2018	År
Familie	2018	År

Tabell 1. Variable benyttet i prosjektet

3 Metode og resultater

De kvantitative analysene kombinerer registerdata fra SSB og informasjon om kommunenes bruk av vilkår om aktivitet. Et sentralt poeng er å undersøke utvikling over tid, siden lovendringen gjaldt fra og med 1. januar 2017. Vi undersøker utvikling innen grupper som i ulik grad får en endret situasjon som følge av lovendringen. Gruppene defineres nærmere i hvert enkelt underkapittel. Fordi det kan være systematiske forskjeller mellom disse gruppene, er en sammenlikning av utvikling over tid essensiell. For eksempel har unge systematisk høyere mottak av sosialhjelp enn eldre, og på kommunenivå kan graden av tidligere vilkårsbruk henge sammen med befolkningssammensetning eller institusjonelle faktorer i arbeidsmarkedet eller på sosialområdet. Styrken med å sammenlikne grupper over tid er at dersom gruppene påvirkes på samme måte av andre faktorer, kan vi ved å undersøke utviklingen fra før til etter lovendringen isolere virkningen av lovendringen. Hvorvidt de faktisk påvirkes på samme måte av andre faktorer er et empirisk spørsmål som vi også undersøker.

En begrensning er at vi ikke ser på virkningen av å bli stilt vilkår til eller delta på aktivitet på individuelt nivå. Dette finnes det ikke registerdata på bakover i tid, og ville uansett vært krevende å gjøre en troverdig effektanalyse av, siden det er store, systematiske forskjeller på personer som deltar på aktivitet og andre personer. Å sammenlikne deltakere på aktivitet med ikke-deltakere ville derfor kunne blitt svært misvisende. Dette hadde det i noen grad vært mulig å overkomme ved å sammenlikne utvikling i tid, som vi gjør i denne rapporten, men en annen begrensning ville dreid seg om hvorvidt målgruppen for vilkår om aktivitet og aktivitetene selv hadde endret seg med lovendringen. En mulig, slik forskjell ville vært en del av konteksten lovendringen ble gjennomført i og dermed vært med og bestemt størrelsen og

retningen på resultatene. Det blir uansett kun et hypotetisk spørsmål, ettersom informasjon om faktisk deltakelse ikke eksisterer.

Utvikling over tid er gjennomgående i alle analysene. Vi starter med å se på utvikling i de viktigste utfallsmålene i hele landet for ulike aldersgrupper. Deretter går vi videre og ser på personer som i større eller mindre grad kan antas å ha kontakt med de sosiale tjenestene, basert på bakgrunnskjennetegn ved personene. Videre sammenlikner vi kommuner som øker sin bruk av vilkår om aktivitet ved lovendringen med kommuner som oppga å ha innført aktivitetsplikt tidligere. Til slutt kombineres målgruppetilnærmingen med kommunedimensjonen.

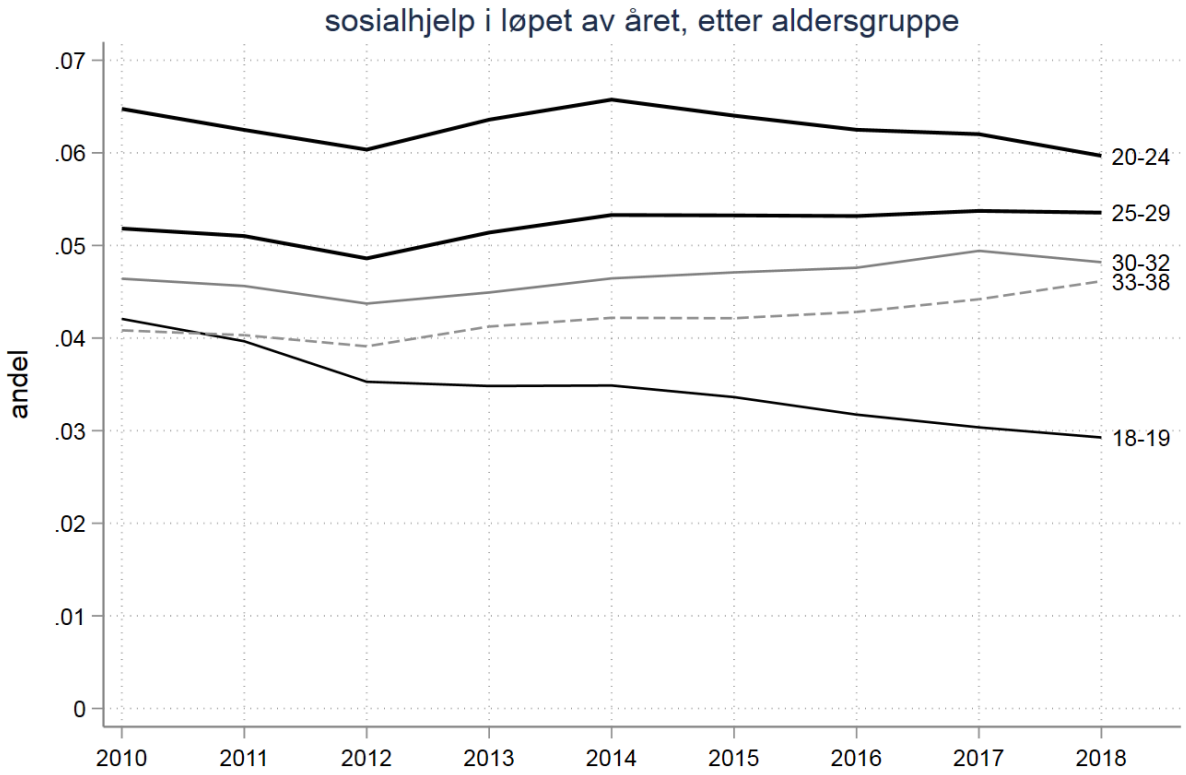
Det er ikke gitt hvor raskt eventuelle virkninger skulle dukke opp. Antakelig vil det ta noe tid å endre praksis og så noe tid for en endring i praksis eventuelt å slå ut i endringer i observerbare utfall. For alle utfallsmålene vi er interessert i har vi data til og med 2018, som betyr at vi kan følge personer i opptil to år etter loven trådte i kraft 1. januar 2017.

3.1 Utvikling i hele landet

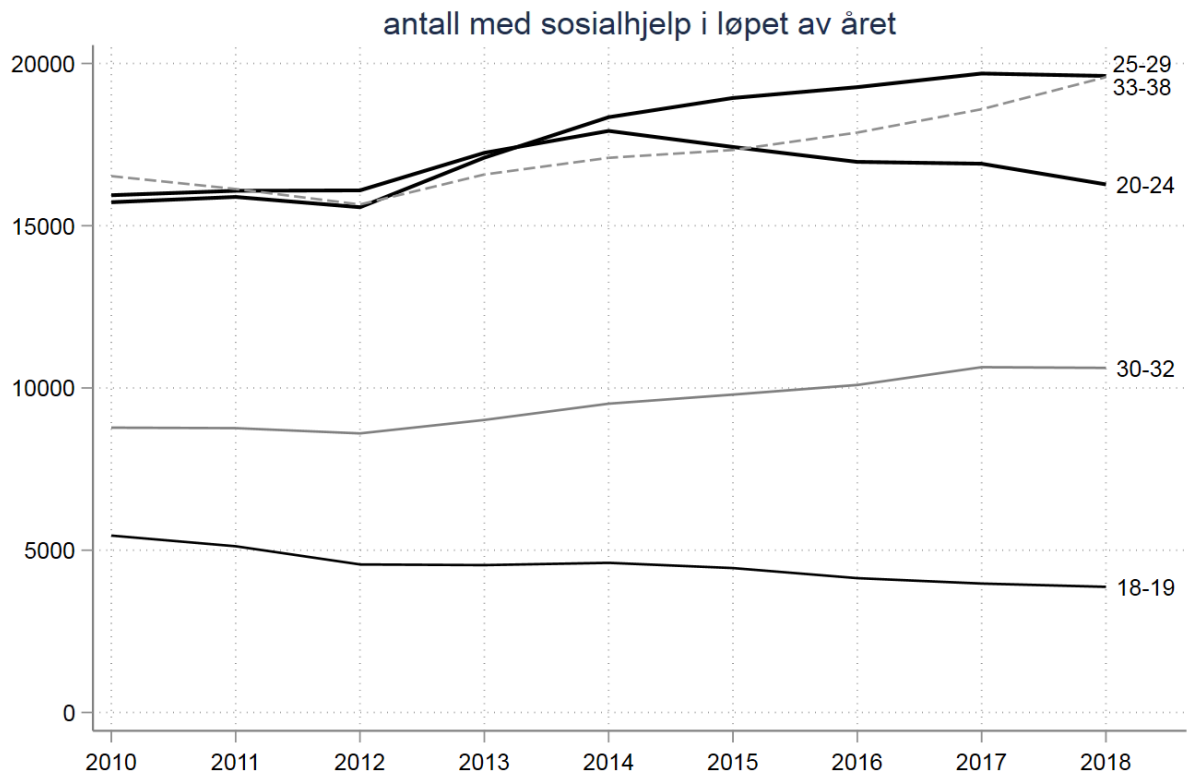
3.1.1 Sosialhjelp

Aktivitetsplikt for mottakere av sosialhjelp under 30 år ble innført 1. januar 2017. Dersom dette hadde store virkninger i forhold til andre ting som skjedde på samme tid, burde det vært mulig å se et brudd i tidsutviklingen for utfallsmålene fra og med 2017. Den variabelen det i utgangspunktet er mest naturlig å se på er mottak av sosialhjelp. Andel personer som har mottatt sosialhjelp i løpet av året i årene 2010-2018 er vist for fem ulike aldersgrupper i Figur 3 under.

I det store og hele er utviklingen i tid svært stabil, både for hver aldersgruppe isolert sett og samlet. Det at det er tydelige tidstrender i andelen som mottok sosialhjelp i løpet av årer i tiden før og etter lovendringen gjør at en enkel sammenlikning av nivået før og etter 2017 blir misvisende som indikasjon for virkningen av lovendringen. For eksempel var andelen som mottok sosialhjelp i løpet av året for personer i aldersgruppene 20-24 år og 18-19 år stabilt fallende helt fra 2014, lenge før lovendringen. Det samme gjelder hvis vi ser på antall personer i stedet, som i Figur 4.



Figur 3 Andel personer som har mottatt sosialhjelp i løpet av året etter aldersgruppe.



Figur 4 Antall personer som har mottatt sosialhjelp i løpet av året etter aldersgruppe.

3.1.2 Sosialhjelpsmottakere over og under 30 år

Utviklingen for ulike aldersgrupper er interessant i seg selv, men er her også vist fordi den kan si noe om virkningen av lovendringen. Loven satte et skarpt skille mellom hva som pålegges sosialhjelpsmottakere over og under 30 år. Dette gir grunnlag for en analyse der man sammenligner utviklingen hos en gruppe som påvirkes av lovendringen (mottakere rett under 30 år) med utviklingen hos en gruppe som ikke påvirkes (mottakere rett over 30 år). Et usikkerhetsmoment i denne analysen er hvorvidt kommunene har substansielt forskjellig praksis rundt grensen på 30 år. Funnene fra delrapport 1 tyder på at dette ikke alltid er tilfellet. I ekstremtilfellet der begge grupper behandles fullstendig likt, vil en sammenlikning av dem konkludere med at det ikke er noen effekt selv om det skulle finnes en.

Formålet med inndelingen av aldersgruppene i Figur 3 og Figur 4 over var å ha aldersgrupper som er sammenliknbare over tid. Ettersom de som var rett under 30 år i 2017 ikke ble omfattet av aktivitetsplikten i årene etterpå, er det nyttig å dele inn gruppene slik at de inneholder personer som ikke i det hele tatt, delvis og fullt ble omfattet av aktivitetsplikten.

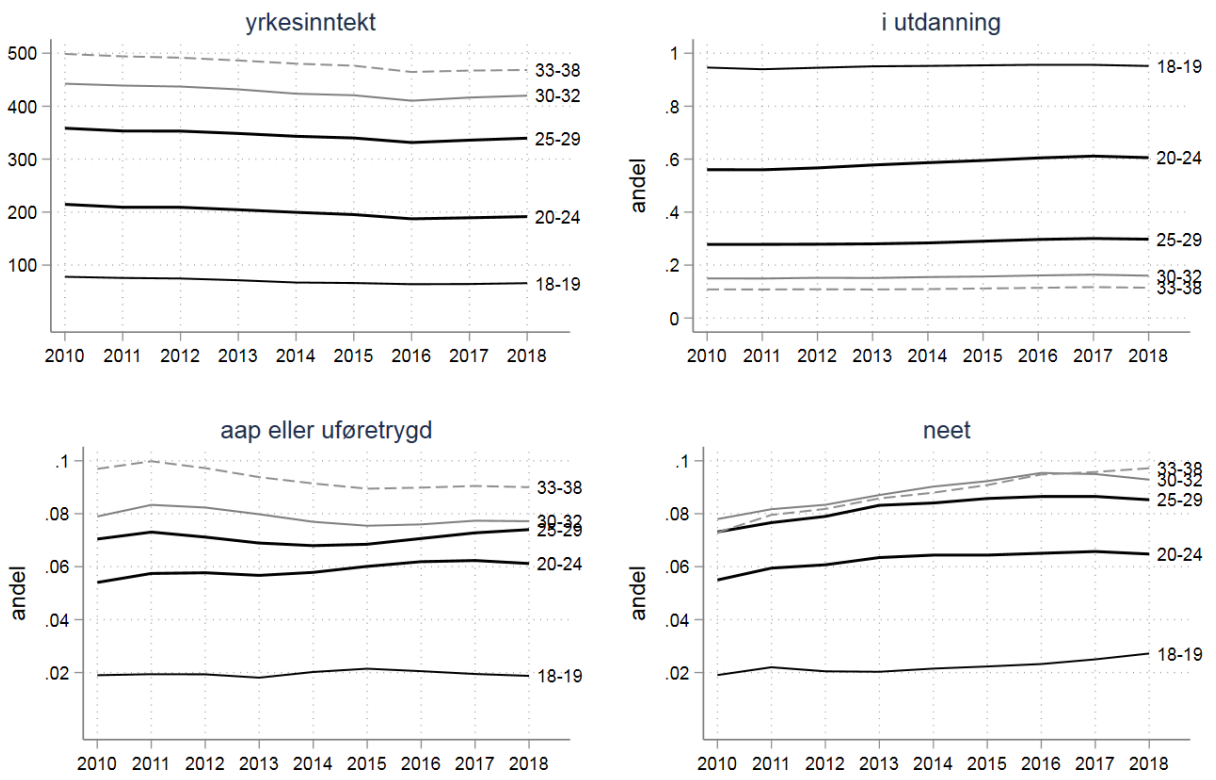
Det skal nevnes at det ikke er åpenbart hvem som burde påvirkes mest av lovendringen. Intuitivt er det lett å tenke at personer i begynnelsen av 20-åra burde påvirkes mest, siden aktive tiltak ofte rettes mot denne gruppa. På den annen side er det kanskje nettopp en grunn til at endringen for disse skulle være relativt liten, hvis de stort sett hadde vilkår om aktivitet allerede før lovendringen. Fordi aktivitetsplikten fra 2017 omfattet personer helt opp til 30 år, kan den reelle betydningen ha vært størst for personer i slutten av 20-åra.

Aldersgruppen 33 år og over inneholder ikke noen som var under 30 år fra etter aktivitetsplikten ble innført 1. januar 2017 til vi måler de siste utfallene i 2019. Personer i aldersgruppen 30-31 vil ha blitt omfattet av aktivitetsplikten i ett eller flere av år mens de var yngre. Denne gruppen kan derfor passe som kontrollgruppe. Stortinget vedtok lovendringen våren 2015 og aktivitetsplikt jevnlig ble diskutert også gjennom 2016. Siden mange NAV-kontor har oppgitt å ha endret praksis før lovendringen trådte i kraft (Dahl og Lima, 2018), er grensen satt på 33 år i stedet for 32 år for ikke å ha med noen som har vært under 30 år etter praksisendringen i slike kommuner. Personer under 30 år går derimot aldri fra å være omfattet av aktivitetsplikten til ikke å være det. Den reneste sammenlikningen blir derfor av personer som er under 30 år med personer som er 33 år eller eldre. Spørsmålet er da om disse gruppene har hatt ulik utvikling etter at reformen ble innført i 2017?

Figur 3 viser at forskjellen i sosialhjelpsmottak mellom disse gruppene var noe mindre i 2017 og 2018 enn i 2016. Tilnærmingen beskrevet over var å la aldersgruppen som ikke påvirkes, dvs. 33-38 år, fungere som kontrollgruppe for aldersgruppene som påvirkes, dvs. 20-24 og 25-29. Siden forskjellen er blitt mindre for gruppen som påvirkes, kan det tolkes som at lovendringen hadde en virkning. Imidlertid viser figuren også at de aldersgruppene hadde ulik utvikling i tid i årene før lovendringen – 20-24-åringene var på vei ned, 25-29-åringene utflatende, mens 33-38-åringene var på tydelig vei opp. Det betyr at kontrollgruppen ikke er en god kontrollgruppe, og en enkel sammenlikning av nivået før og etter blir da misvisende.

3.1.3 Andre viktige utfall

Figurene under viser tidsserier for de fleste sentrale utfallsmålene fra 2010 til 2018. Også her er utviklingen i tid svært stabil, både for hver aldersgruppe isolert sett og samlet. Imidlertid er det en god grunn til at utviklingen burde være svært stabil, og det er at det er relativt få som er aktuelle mottakere av sosialhjelp og som lovendringen kan antas å ha noen praktisk betydning for. Figurene viser gjennomsnitt for hele befolkningen (per aldersgruppe). Siden dem som kan antas å påvirkes av lovendringen bare vil bestå av de rundt 5-6 % som mottar sosialhjelp i løpet av året, hvor noen vil få unntak fra vilkår om aktivitet av tungtveiende grunner mot, i tillegg til antakelig noen prosent av dem som ikke mottar sosialhjelp, skal det mye til at virkningen på disse gir seg tydelige utslag i gjennomsnittet for alle. Med andre ord vil alle som ikke er i målgruppen trolig «vanne ut» evt. virkninger.



Figur 5. Utfall per aldersgruppe og år 2010-2018.

Note: Neet her definert som uten yrkesinntekt, ikke i utdanning, arbeidsmarkedstiltak eller kvalifiseringsprogrammet i løpet av året.

3.2 Sannsynlighet for å motta sosialhjelp

En grunnleggende utfordring i prosjektet er at det ikke eksisterer individinformasjon bakover i tid om hvem som blir stilt vilkår om aktivitet eller hvem som søker eller er på grensen til å søke om sosialhjelp. Gjennomsnittsvirkninger for hele befolkningen er lite representative, siden sosialhjelppraksis kun påvirker en liten andel av befolkningen. Derfor spisser vi analysen mot grupper med større tilbøyelighet til å motta sosialhjelp. Måten vi gjør dette på er å estimere tilbøyeligheten til å motta sosialhjelp ved hjelp av kombinasjoner av bakgrunnskjennetegn ved den enkelte, som familiestatus, tidligere tilknytning til arbeidslivet, familiebakgrunn og innvandringsbakgrunn, etter en metode også benyttet i Hernæs, Markussen og Røed (2017). Dette gjør at vi kan komme nærmere å si noe om effekten hos den gruppen som aktivitetsplikten har praktisk betydning for.

For å fokusere analysen på en gruppe vi forventer at er de mest aktuelle mottakerne, estimerer vi sannsynlighet for å motta sosialhjelp basert på bakgrunnskjennetegn. For hver enkelt

person setter vi sammen informasjon om foreldres inntekt, utdanning, mottak av sosialhjelp og uførepensjon og sivilstatus da personen var 15 år. For hver aldersgruppe estimerer vi sammenhengen mellom mottak av sosialhjelp og disse variablene, samt personens innvandringsbakgrunn, i årene 2010-2015. For årene 2016-2019 bruker vi de estimerte sammenhengene til å anslå en sannsynlighet for at hver enkelt person mottar sosialhjelp i løpet av året. Dette gir hver person en sannsynlighet for hvert år. Dernest deler vi hver aldersgruppe i hvert år i fire kvartiler (quartiles): den fjerdedelen med lavest sannsynlighet, fjerdedelen med nest lavest, fjerdedelen med nest høyest og til slutt fjerdedelen med høyest sannsynlighet. Vi kaller disse gruppene hhv. Q1, Q2, Q3, Q4. Noen kjennetegn ved disse gruppene kan ses i Tabell 2.

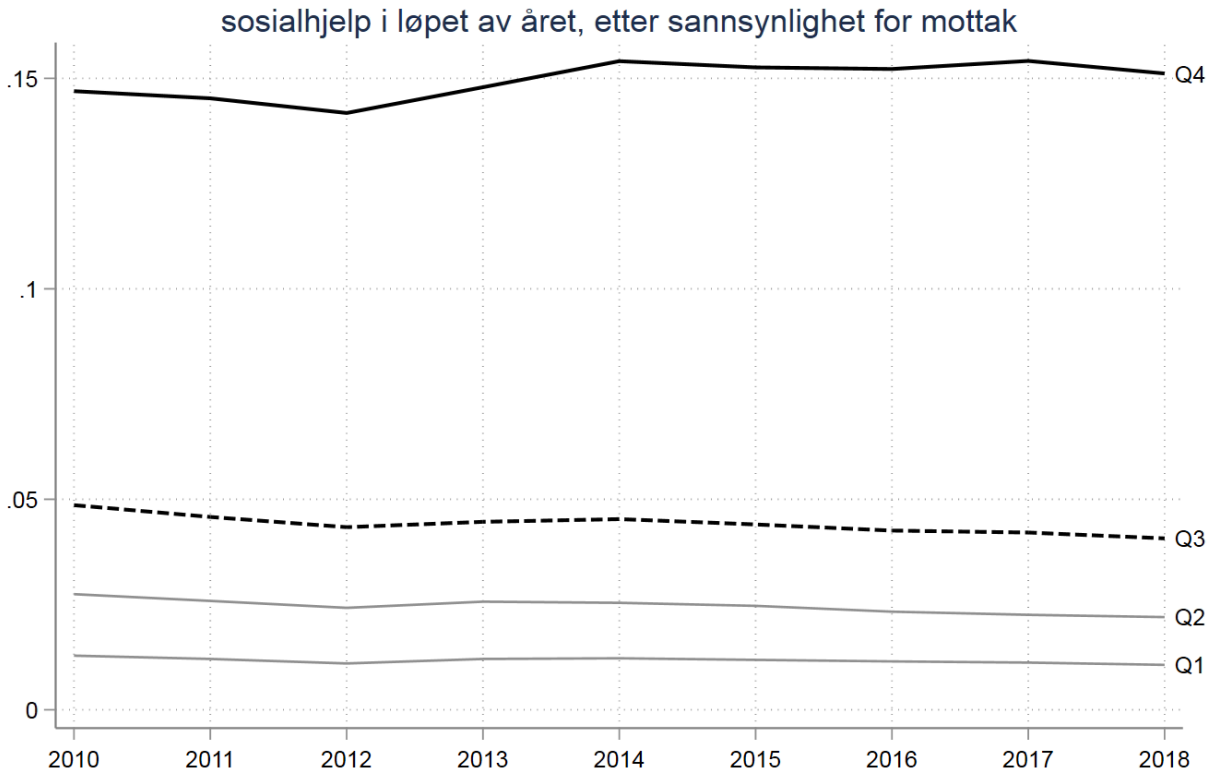
Vi fokuserer på personer under 30 år, dvs. dem som omfattes av aktivitetsplikten. I tillegg utelater vi 18- og 19-åringer da det er færre av disse som mottar sosialhjelp og mange går på videregående skole.

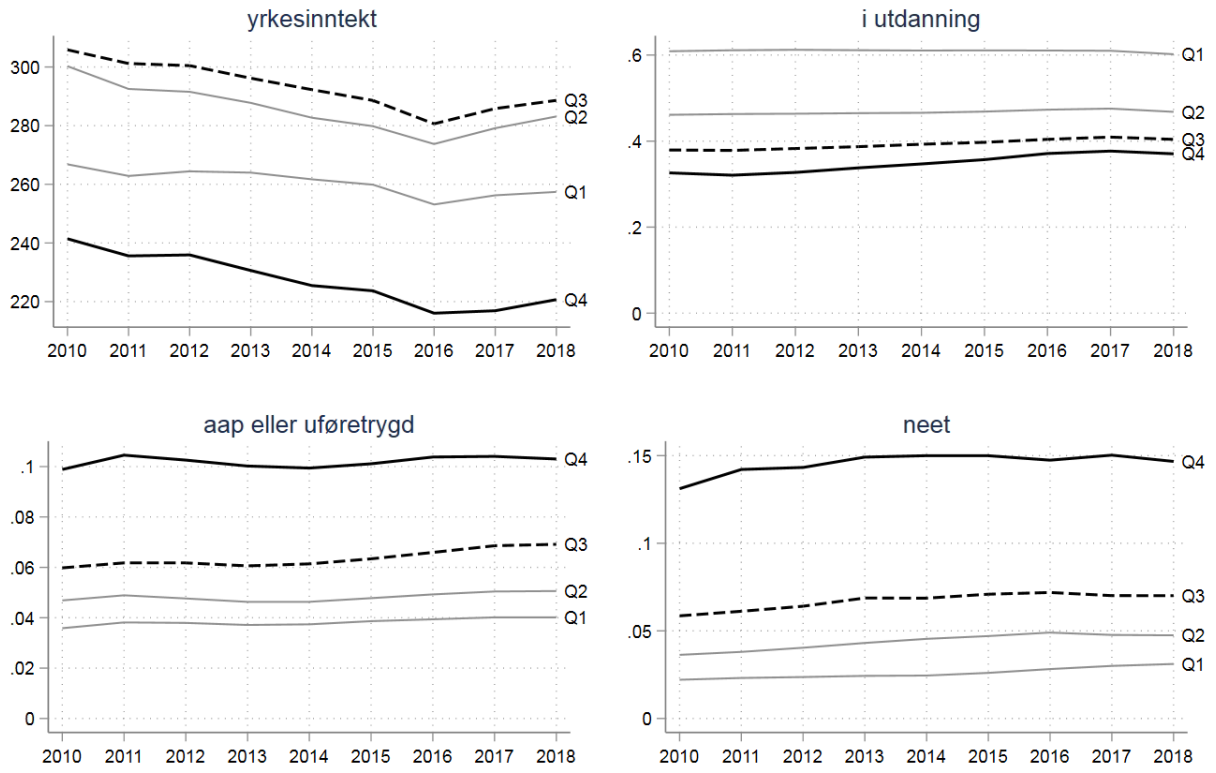
	Q1	**Q2**	**Q3**	**Q4**
sannsynlighet for sosialhjelp	0.01	0.02	0.04	0.13
Sosialhjelp	0.01	0.02	0.04	0.14
Kvinne	0.56	0.52	0.42	0.45
Alder	25.1	25.1	25.1	25.1
Utenlandsfødt	0.05	0.18	0.21	0.38
fullført videregående	0.84	0.75	0.67	0.48
i utdanning	0.57	0.47	0.42	0.39
yrkesinntekt = 0	0.09	0.10	0.12	0.24
Yrkesinntekt	283	282	292	221
samlet inntekt	324	317	328	281
skattefrie overføringer	15	14	13	23
aap eller uføretrygd	0.04	0.04	0.06	0.10
Neet	0.03	0.05	0.07	0.14
gjennomsnittsinntekt, mor	437	287	249	142
gjennomsnittsinntekt, far	877	566	481	268
mor sosialhjelp, ved alder 10	0.00	0.00	0.01	0.15
far sosialhjelp, ved alder 10	0.01	0.01	0.02	0.13

Tabell 2. Observerbare kjennetegn etter gruppert tilbøyelighet til å motta sosialhjelp.

Figur 6 under viser mottak av sosialhjelp for de fire gruppene for personer i alderen 20-29 år. «Q4» er den gruppen med høyest sannsynlighet for å motta sosialhjelp. Figuren med sosialhjelp viser at det tydelig er informasjon i prediksjonen – mottaksnivået for Q4 er rundt 15-16 %, mens nivået for Q1 er rundt 1 % – og Q4 inneholder rundt 70 % av alle faktiske sosialhjelpsmottakere. Vi antar derfor at Q4 er kraftigst påvirket av lovendringen. Dette kan diskuteres, for eksempel kan det også være mange i denne gruppen som vil få unntak fra vilkår om aktivitet. Det kan derfor i noen grad være interessant å se på gruppe Q3 også, imidlertid er forskjellen i antall faktiske sosialhjelpsmottakere så stor – det er tre ganger så mange i Q4 som i Q3 – at vi i hovedsak vil konsentrere oss om Q4.

Som i Figur 3 over er det ikke noen tydelig tendens til endring av andelen som mottar sosialhjelp eller inntekt rundt 2017. Om noe, ser det ut til at Q4 har en liten økning i mottak av sosialhjelp i 2017 i forhold til Q3. Mottak av aap eller uføretrygd gikk svakt ned fra 2017 til 2018, men dette kan ha å gjøre med endringene i regelverket for aap som ble innført fra 1. januar 2018 (Kann og Dokken, 2019). Slike faktorer, som påvirker alle, er en viktig grunn til å sammenlikne grupper over tid. Andelen neet (uten yrkesinntekt og ikke i utdanning, arbeidsmarkedstiltak eller kvalifiseringsprogrammet i løpet av året) er også stabil, med unntak av en svak økning i 2017. Det overordnete bildet er av stabil utvikling.





Figur 6. Utfall per sosialhjelpssannsynlighet og år 2010-2018.

3.3 Kommuner med forskjellig tidspunkt for endring av praksis

Som vist over, var det få eller ingen tegn til endring i utfallene ved innføringen av aktivitetsplikten fra og med 2017. Imidlertid vet vi ikke om den stabile utviklingen fra 2014 og framover ville ha fortsatt uavhengig av lovendringen. Vi vet heller ikke om de aggregerte tallene kan skjule ulik utvikling i ulike kommuner. Dette er viktig ettersom NAV-kontorene, og tidligere sosialkontorene, i alle år har hatt anledning til å stille vilkår for sosialhjelp, herunder vilkår om aktivitet. I og med at dette har vært styrt lokalt, kan det ha vært lokale variasjoner og ulik praksis rundt om i landet, særlig før lovendringen. For å skille kontorer med ulik praksis fra hverandre, benytter vi informasjon fra en spørreundersøkelse til NAV-kontorer som ble gjennomført sommeren 2018. Resultatene fra denne er tidligere presentert i Arbeid og velferd (Dahl og Lima, 2018).

Hensikten var å få kunnskap om bruk av og erfaringer med aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere under 30 år. I svarene kom det fram at mange praktiserte stor grad av vilkår aktivitet også før lovendringen i 2017. Det betyr at det i praksis var stor variasjon i endringene fra før til etter lovendringen i ulike kommuner. Da er det igjen svært viktig å undersøke utvikling over tid, med andre ord å bruke paneldimensjonen av dataene.

Her analyserer vi hva som skjer innad i en kommune når NAV-kontoret øker sin bruk av vilkår om aktivitet. I praksis dreier dette seg om kommuner som i liten grad stilte vilkår før lovendringen, men som fikk en plikt til å gjøre det fra og med 2017, og kommuner som rapporterte å ha innført aktivitetsplikt tidligere. Utviklingen i disse kommunene sammenlignes med utviklingen i kommunene som i spørreundersøkelsen oppga at de praktiserte aktivitetsplikt også før 2016. Disse fungerer dermed som kontrollgruppe. Samlet blir dette en såkalt «difference-in-differences» (DiD)-analyse, der utviklingen i en kommune ses i sammenheng med både situasjonen i kommunen før økt bruk av vilkår, og utviklingen i andre kommuner.

En ulempe med denne tilnærmingen er at den er begrenset til kommuner med svar på spørreundersøkelsen. I tillegg kan det være systematiske forskjeller på innrettingen og virkningen av aktivitetsplikten i kommuner som rapporterte å ha innført tidlig kontra i kommuner som svarte at de først innførte med lovendringen.

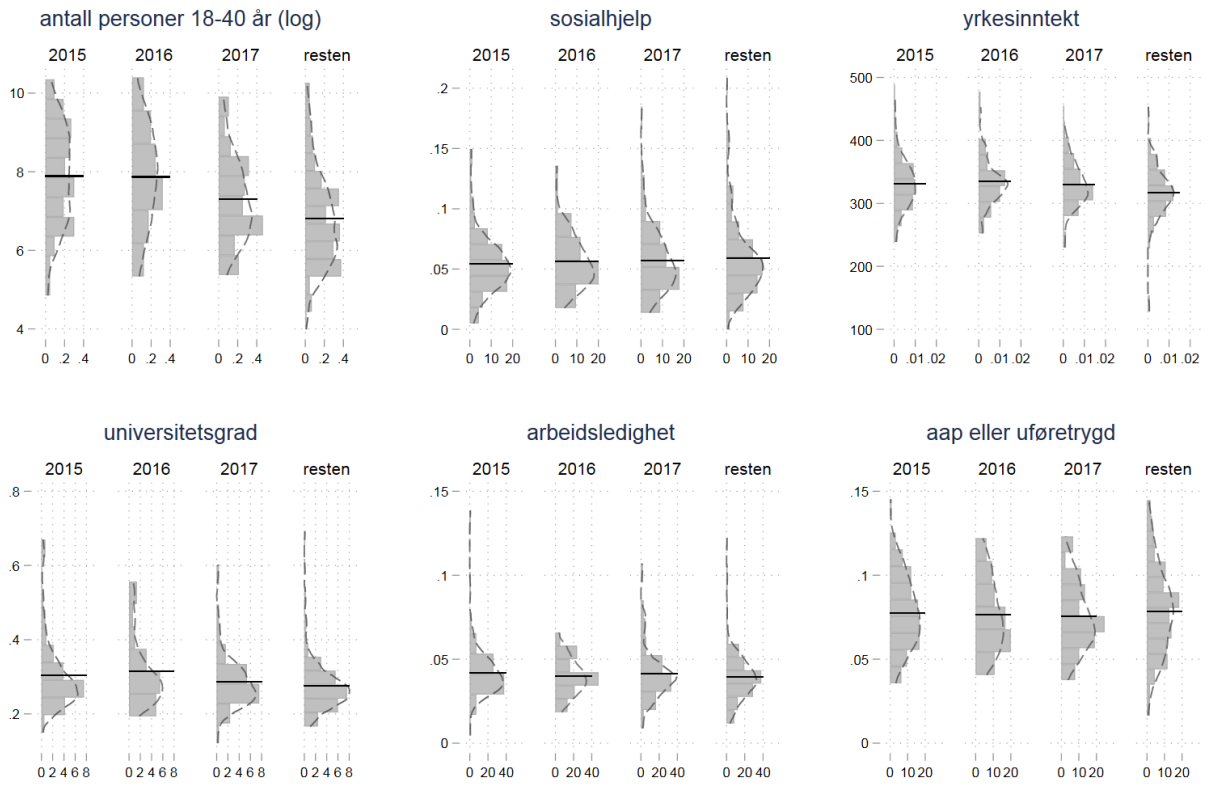
3.3.1 Hvem innfører når?

Utgangspunktet for denne delen analysen er altså spørreundersøkelsen om aktivitetsplikten som ble sendt til alle NAV-kontor våren 2018 (Dahl og Lima, 2018). Vi benytter svarene på spørsmålet «Når ble aktivitetsplikt innført ved ditt kontor? Vi tenker her på når kontoret begynte å stille vilkår om aktivitet til alle unge i alderen 18-29 år» for å gruppere NAV-kontor etter innføringstidspunkt. I første omgang har vi gruppert kontorene grovt etter innføringsår i tre grupper – 2015 eller tidligere, 2016 og 2017.

Ideen er å bruke kontorer som allerede hadde innført aktivitetsplikt som kontrollgruppe for kontorer som innførte aktivitetsplikt senere. Når vi skal bruke noen kommuner som kontrollgruppe for andre, er det viktig å forstå forskjellene mellom dem. Tabell 3 gir en oversikt over noen kjennetegn ved disse kontorene. Tallene er beregnet på grunnlag av bydeler i de største byene og kommuner i resten av landet. Bortsett fra at kontorene som i undersøkelsen svarte at de hadde innført aktivitetsplikt før lovendringen i 2017 er ganske mye større enn de andre, er det relativt små forskjeller mellom gruppene. Noen av variablene er også illustrert i Figur 7.

	2015	2016	2017	uten svar
antall personer 18-40 år	12 247	14 456	8 203	9 073
fullført videregående skole	0,73	0,74	0,72	0,72
fullført universitet	0,38	0,40	0,36	0,35
samlet inntekt, 1000 kr	403	406	394	388
yrkesinntekt, 1000 kr	349	354	343	334
yrkesinntekt = 0	0,13	0,13	0,12	0,13
yrkesinntekt > 1G	0,71	0,71	0,72	0,70
yrkesinntekt > 2G	0,61	0,61	0,62	0,60
arbeidsledighet	0,04	0,04	0,04	0,04
aap eller uføretrygd	0,07	0,07	0,07	0,08
sosialhjelp	0,05	0,05	0,05	0,05
neet	0,08	0,08	0,07	0,08
antall kontorer	126	48	94	196

Tabell 3. Gjennomsnittskjennetegn etter rapportert år for endring av praksis.



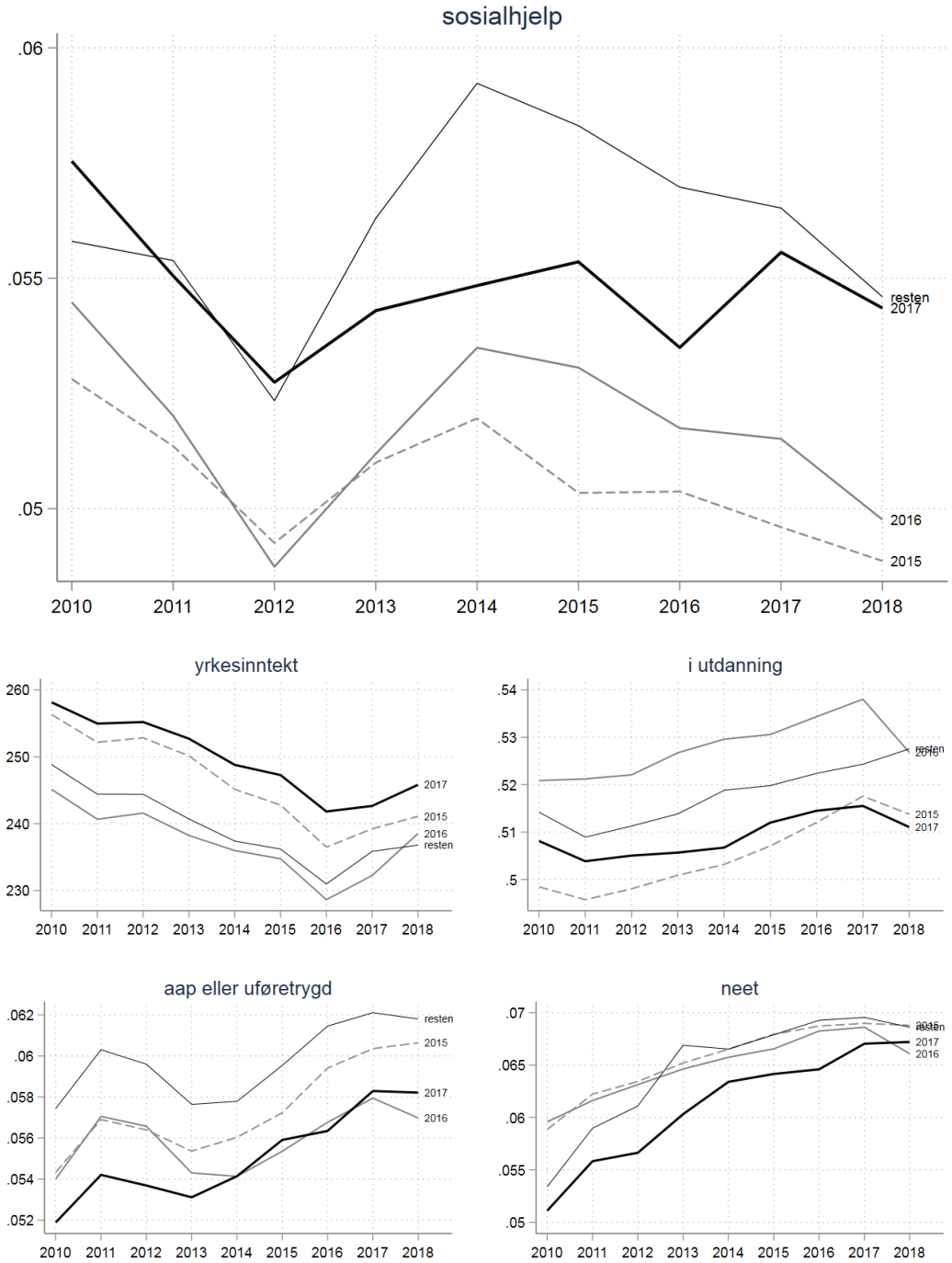
Figur 7. Fordeling av kjennetegn på kontornivå etter rapportert år for endring av praksis.

3.3.2 Tidsutvikling etter innføringstidspunkt

Figur 8 under viser noen av utfallene for disse fire gruppene for personer under 30 år. En fordel i forhold til sammenlikningene i figurene i avsnitt 3.1 er at kontorene som svarte at de hadde innført aktivitetsplikt før 2016 (merket med «2015» i figuren) kan fungere som kontrollgruppe, i hvert fall fra og med 2016. Ettersom nivået mellom kommuner er ganske likt, er de vertikale aksene kuttet noe i forhold til i de tilsvarende, tidligere figurene. Dette for at linjene ikke skal ligge helt oppå hverandre.

Det første som er verdt å merke seg er at de tre gruppene med et veldefinert innføringstidspunkt stort sett beveger seg likt i begynnelsen av perioden, men delvis begynner å skille lag rundt 2014. Mellom 2014 og 2016 ligger nivået i gruppa som svarte at de hadde innført aktivitetsplikt i 2015 eller tidligere lavere enn i de to andre gruppene i forhold til i begynnelsen av perioden. I 2017 skjer det nytt skifte, der nivået hos gruppa som svarte at de innførte aktivitetsplikten i 2017 stiger i forhold til de andre. Det kan tolkes som at innføringen av aktivitetsplikt ved disse kontorene økte andelen personer med sosialhjelp i løpet av året. Imidlertid er det vanskelig å vite om det er riktig å tilskrive innføringen aktivitetsplikten denne endringen. Det er mulig å spekulere i om aktiviteten det ble stilt vilkår om var attraktiv eller om at det ble stilt vilkår kan ha gjort det mer sosialt akseptabelt å motta sosialhjelp, men det kan være tilfeldig statistisk variasjon, og 2016-gruppa følger ikke samme mønster.

I tillegg er problemet med at alle som er langt fra de sosiale tjenestene «vanner ut» eventuelle virkninger fortsatt det samme som i avsnitt 3.1, spesielt når det gjelder de variablene som ikke har direkte med sosialhjelp å gjøre. I neste avsnitt kombinerer vi derfor informasjon om innføringstidspunkt med strategien med de mest sannsynlige mottakerne fra avsnitt 3.2.



Figur 8. Utfall etter rapportert år for endring av praksis.

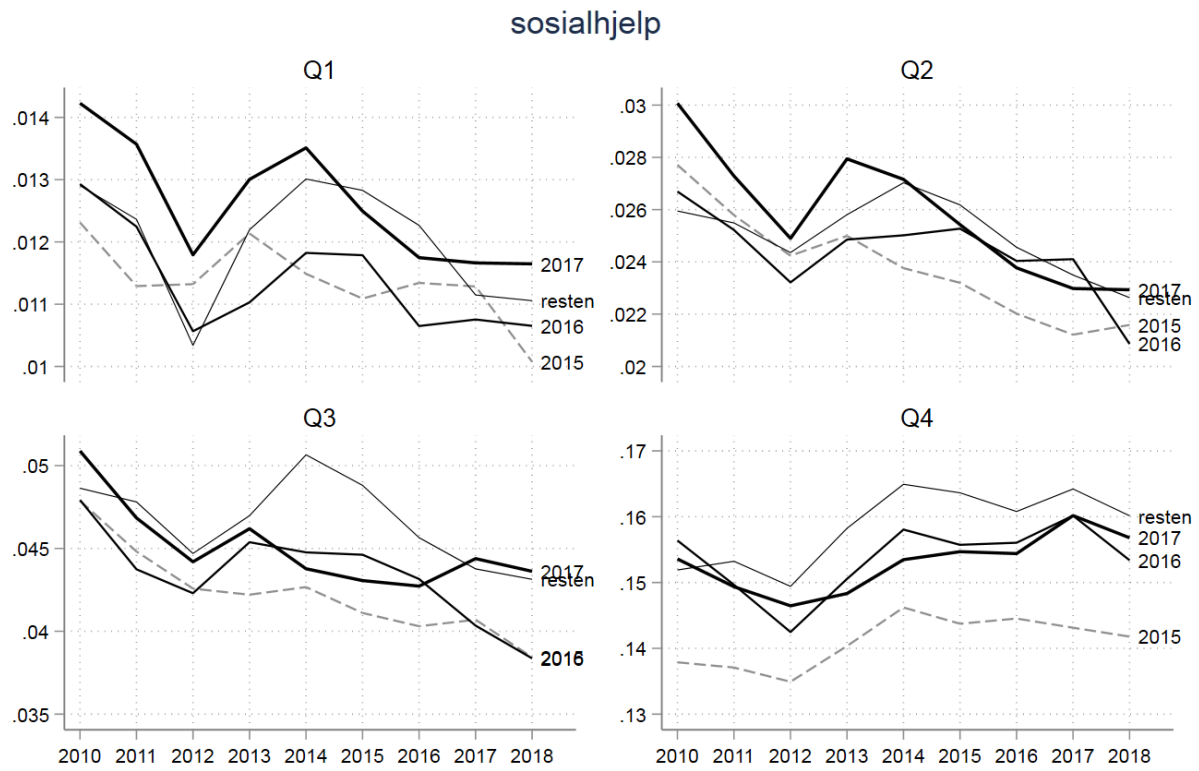
Note: Gjennomsnitt for alle personer 20-29 år. «resten» er kontorer uten svar på spørreundersøkelsen.

3.4 Kombinere sannsynlighet for å motta sosialhjelp og kommuner

Nå kan vi kombinere informasjon om hvem som er de mest sannsynlige mottakerne av sosialhjelp med informasjon om hvilke kommuner som begynte å praktisere aktivitetsplikten på hvilket tidspunkt. Med andre ord fokuserer vi da på situasjoner der vi mest forventer å

finne en virkning: Personer som med relativ høy sannsynlighet har kontakt med de sosiale tjenestene, sett sammen med når kontoret de tilhører rapporterer å ha innført aktivitetsplikt.

Figur 9 under viser mottak av sosialhjelp for de fire gruppene, igjen for personer under 30 år. Her er det altså gruppen «Q4», som er den gruppen med høyest sannsynlighet for å motta sosialhjelp, som burde vært kraftigst påvirket av reformen. Som tidligere er mottaksnivået for Q4 rundt 16 %, mens nivået for Q1 er rundt 1 %. Som over, bør vi her fokusere på eventuell ulik tidsutvikling i 2016 og 2017 mellom de tre gruppene med et kjent innføringstidspunkt. Tendensen der nivået for 2017-gruppa i 2017 stiger i forhold til 2015-gruppa går igjen også her. Dette er særlig tydelig for gruppene Q3 og Q4, som er dem med høyest sannsynlighet for å motta sosialhjelp og dermed påvirkes av endringen. Det styrker troen på at innføringen av aktivitetsplikten kan være en faktor. Imidlertid følger ikke 2016-gruppa samme mønster og det er en del variasjon i tallene.



Figur 9. Sosialhjelp etter sosialhjelpssannsynlighet og rapportert år for endring av praksis.
Note: Personer 20-29 år. «resten» er kontorer uten svar på spørreundersøkelsen.

For å gå mer formelt til verks, undersøker vi i det følgende utviklingen ved hjelp av regresjonsanalyser. Hovedmodellen inkluderer indikatorer (faste effekter) for hvert eneste kontor og hvert eneste år. Det vil si at vi tar utviklingen fra før til etter (selvrapportert)

innføring av aktivitetsplikt for hvert enkelt kontor og sammenlikner denne med utviklingen i kontorer som ikke endrer praksis i samme tidsrom. Det vil si at kontorene som oppgir å ha endret praksis i 2016 eller 2017 ses i forhold til 2015-gruppa. Dette er potensielt problematisk, i og med at aktivitetsplikt som ble innført i 2015 eller tidligere også kan ha hatt virkninger over tid. Vi antar at mange av disse endringene ligger langt nok bakover i tid til at eventuelle langtidsvirkninger av disse endringene har stabilisert seg for de årene som inngår her. Hvis denne antakelsen holder, kan 2015-gruppa fungere som kontrollgruppe.

For sikkerhets skyld har vi også estimert en modell der vi kun bruker de 37 kontorene som i tillegg svarte «i liten grad» eller «ikke i det hele tatt» på spørsmålet «Medførte lovendringen flere unge i alderen 18-29 år med vilkår om aktivitet?» Dette gjør veldig liten forskjell for resultatene. Vi har også undersøkt en tilnærming der vi vekter gruppene ved hjelp av den såkalte «entropy balance»-metoden slik at de blir mer sammenliknbare på observerbare kommunekjennetegn. Dette endrer heller ikke bildet.

Virkningen av aktivitetsplikten modellerer vi med egne indikatorvariable for hvert år før og etter innføring. Til sammen blir dette en såkalt event-studie-analyse, der utviklingen analyseres periode for periode. Her er perioden år, i neste underkapittel er perioden måned. Vi spesifiserer også modellen med separate indikatorer for innføring i 2016 og 2017. Dette gjør at vi ikke estimerer én gjennomsnittseffekt for disse to innføringstidspunktene, men holder dem separat. I tillegg lar vi variasjon i virkningen over tid være så fleksibel som mulig, det vil si at vi lar virkningen være potensielt ulik i hver periode.

Vi estimerer fire forskjellige modeller med noe forskjellige sett av forklaringsvariabler:

Modell 1: innført 2016 + innført 2017 + kontor fast effekt + år fast effekt + alder fast effekt

Modell 2: Modell 1 + kommunevariable (utdanningsnivå, arbeidsledighet, antall innbyggere)

Modell 3: Modell 1 + individvariable (kjønn, innvandringsbakgrunn, landbakgrunn)

Modell 4: Modell 1 + kommunevariable + individvariable

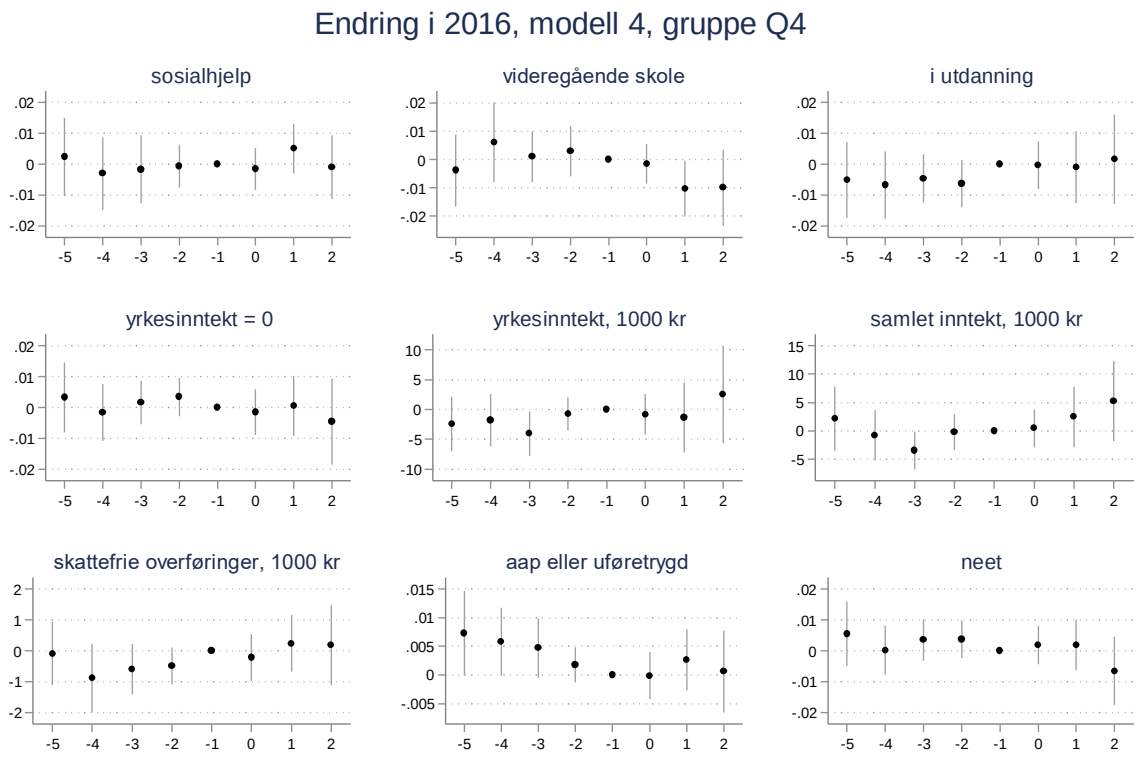
Modellene estimeres separat for hver av de fire gruppene med sannsynlighet for sosialhjelp. I det følgende konsentrer vi oss om modellen med flest forklaringsvariabler og gruppa med høyest sannsynlighet for å motta sosialhjelp, altså modell 4 og gruppe Q4.

Figurene under viser resultater fra såkalte event-study-analyser av de viktigste utfallsmålene våre. X-aksen viser år siden innføring for kontorene som endret i 2016 eller 2017 sett i

forhold til 2015-gruppa. 0 angir endringsåret, 1 året etter, 2 andre året etter, mens -1 angir året før endringen, osv. til -5.

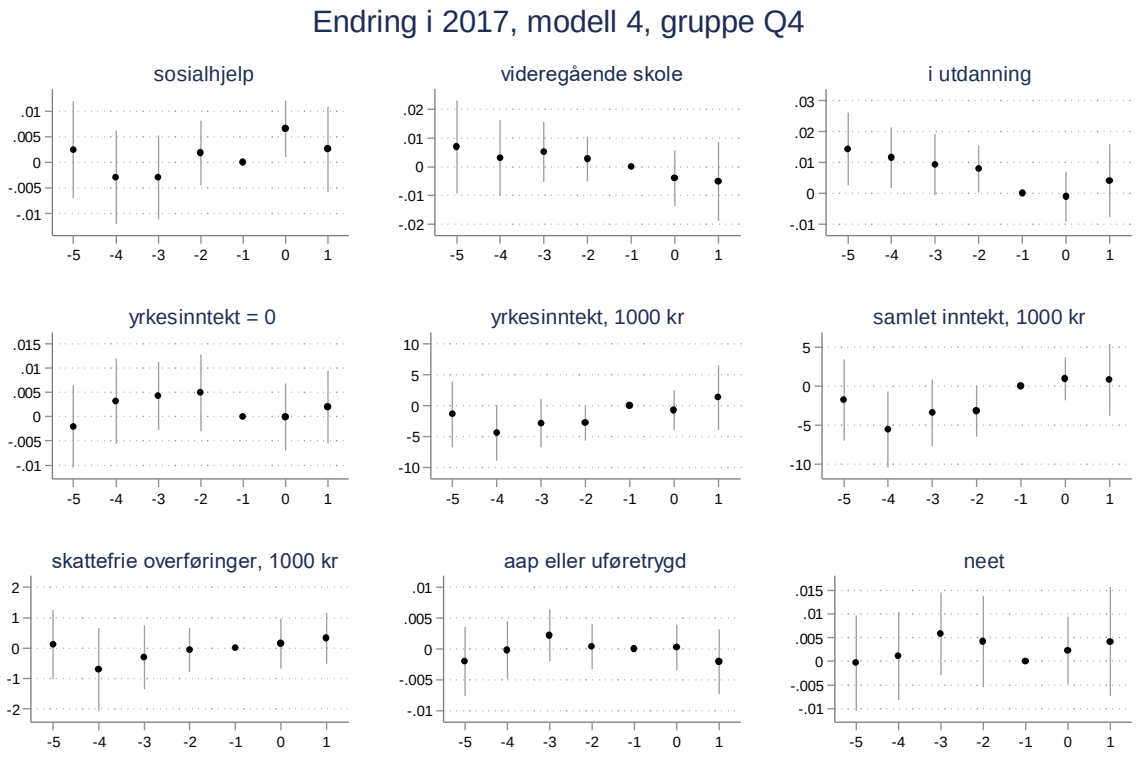
Estimatene i Figur 10 tyder ikke på noen effekt hos kontorene som oppga å ha innført aktivitetsplikt i 2016. Hos kontorene som oppga å ha innført i løpet av 2017, økte andelen unge som mottok sosialhjelp noe i 2017 og 2018 (år 0 og 1 i Figur 11). Imidlertid er det viktig å være klar over at dette er en liten, ca. ½ prosentpoeng, kortvarig økning blant personer med relativt «kort vei» til sosialtjenesten, bosatt i de små kommunene som svarte at de innførte aktivitetsplikt først i 2017. I tillegg er ikke økt eller redusert mottak av sosialhjelp et mål i seg selv, men noe som skal være en konsekvens av selvhjulpenhet, jamfør lovendringens formål å styrke den enkeltes muligheter for overgang til arbeid eller utdanning eller å bli selvforsørget på annen måte.

Vi finner ikke systematiske virkninger på noen av de andre utfallene. Enkelte punktestimater er statistisk signifikante, men det er som forventet ved estimering av mange koeffisienter og mange utfall. Vi finner ingen tydelige forskjeller basert på innvandringsbakgrunn eller kjønn.



Figur 10. Estimater for virkningen av innføring av aktivitetsplikt i 2016.

Note: Estimater per år relativt til innføringsår. 95 % konfidensintervall.



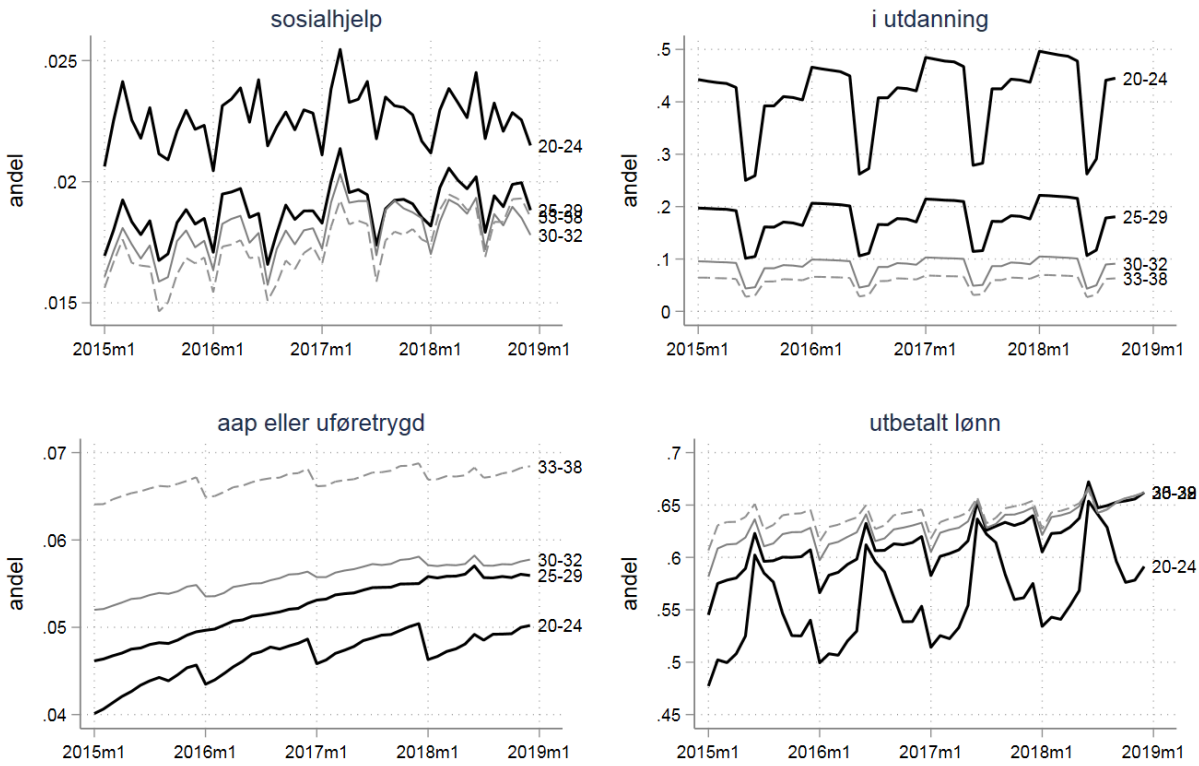
Figur 11. Estimater for virkningen av innføring av aktivitetsplikt i 2017.

3.5 Månedsdata

Svarene på spørreundersøkelsen inneholder også i noen grad finere tidsoppløsning enn år. I denne delen benytter vi oss av denne dimensjonen sammen med de variablene der informasjon per måned er tilgjengelig. Da er imidlertid sesongvariasjoner viktigere enn for året som helhet, se Figur 12. For å justere for dette, benytter vi her derfor en liknende type regresjonsmodell som for årsdataene.

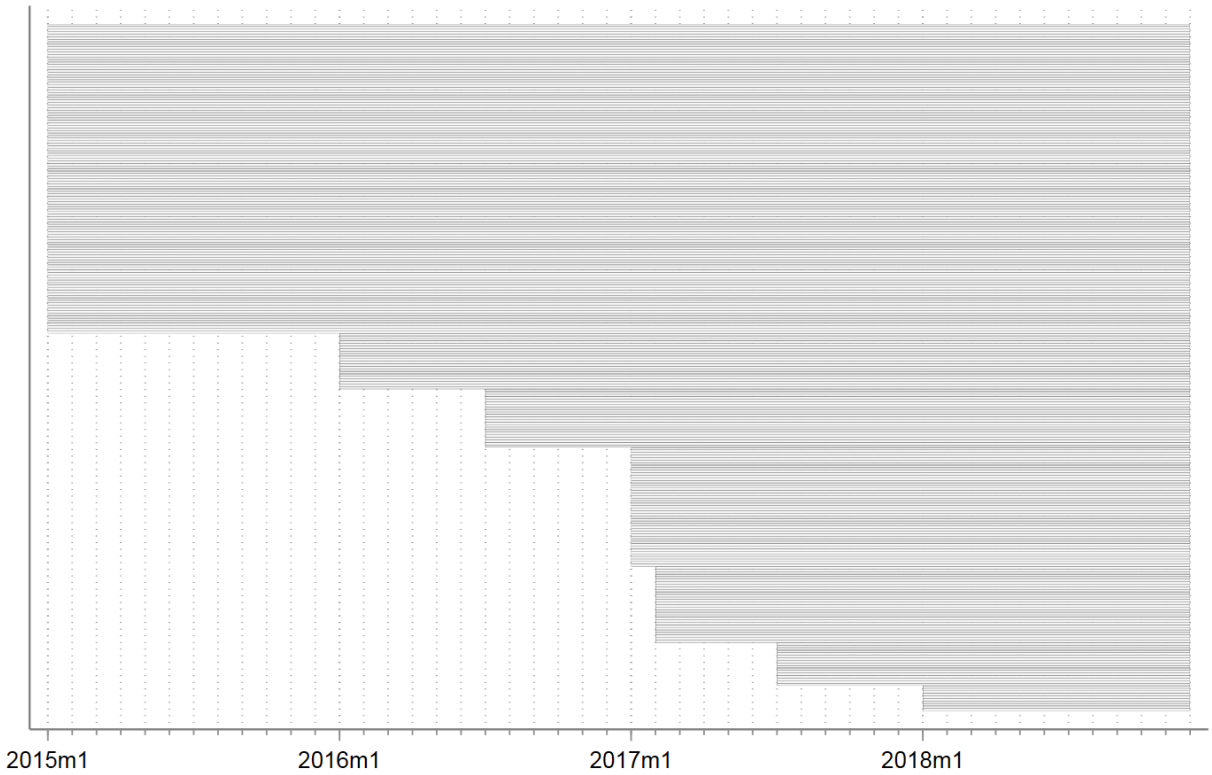
Enhver som mottar sosialhjelp i minst én måned mottar også sosialhjelp i løpet av året, men de fleste mottar ikke sosialhjelp hver måned. Gjennomsnittlig mottaksnivå per måned er derfor nødvendigvis lavere enn nivået per år. Vi så tidligere at 5-6 % av 20-29-åringer mottar sosialhjelp i løpet av et år, mens kun rundt 2 % mottar i en gitt måned.

Fordeler med å bruke data på månedsnivå er å kunne zoome mye tettere inn på innføringstidspunktet, og å slippe å gjøre sammenlikninger langt bakover i tid hvor vi vet lite om hva som egentlig skjedde med kontorenes praksis. I tillegg fanger månedsdataene opp at mange kun mottar stønad i kortere perioder i løpet av året.



Figur 12. Noen viktige utfallsvariable etter aldersgruppe og måned 2015-2018.

Figur 13 viser antall kontorer etter innføring per måned med tilnærmingen basert på månedsinformasjon, med én horisontal søyle per kontor som starter ved kontorets innføringstidspunkt. Det er altså flest kontorer i 2015-gruppa, mens de andre gruppene kommer til etter hvert.



Figur 13. Antall kontorer etter innføring per måned.

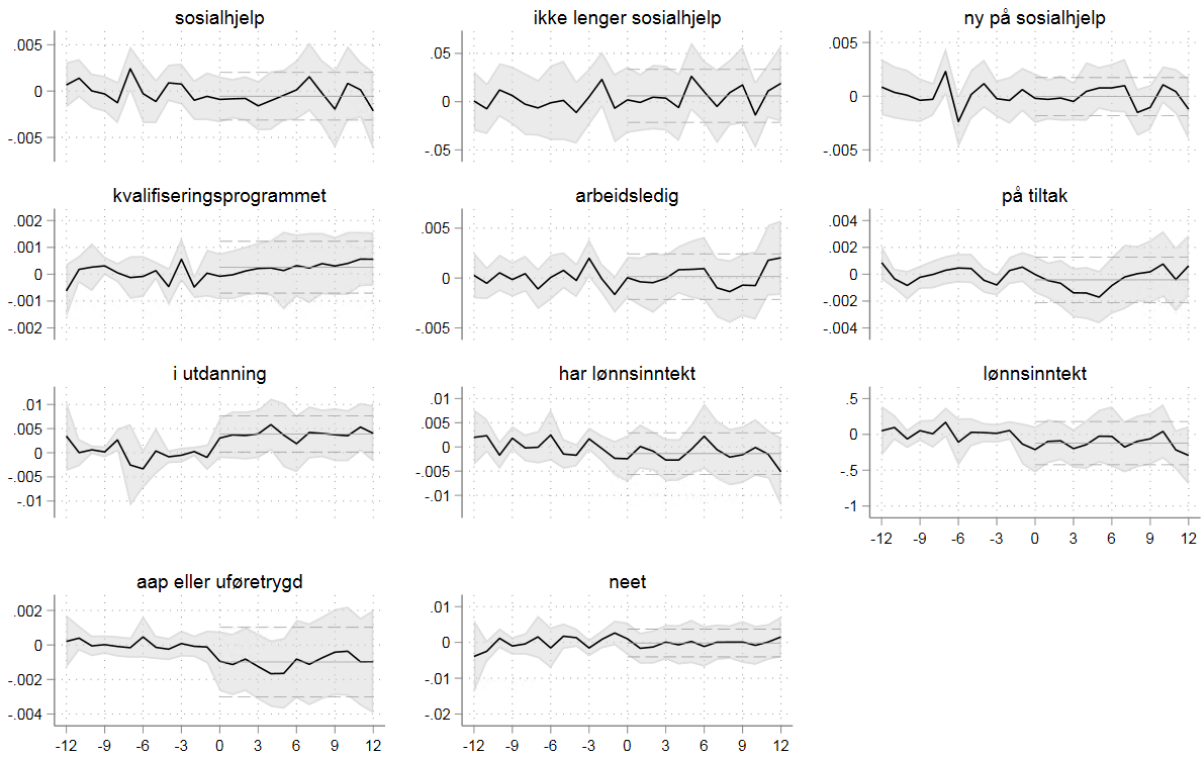
Vi bruker en svært lik modell for estimering på månedsdataene som vi brukte på årsdataene. Siden det er snakk om mange ulike innføringstidspunkt, gjør vi analysene med metoden til De Chaisemartin og d'Haultfoeuille (2020), som sikrer en fornuftig aggregering av potensielt ulike virkninger. Vi lar fortsatt eventuell dynamikk i virkningen være så fleksibel som mulig, med separate indikatorer for hver eneste måned etter innføringstidspunktet. Fokuset er også fortsatt på gruppa med høyest sannsynlighet til å motta sosialhjelp, altså Q4.

Resultatene for sosialhjelp er presentert i øverste panel i Figur 14. De horisontale linjene i figurene er estimatet og 95% konfidensintervall for gjennomsnittseffekten. Estimatet for mottak av sosialhjelp er omtrent eksakt på 0 med konfidensintervall på +/- 0.0025, dvs. ¼ prosentpoeng. Det er heller ikke tegn til endring i mottak av sosialhjelp over tid, avgang fra sosialhjelp (andre kolonne) eller nye personer med sosialhjelp (tredje kolonne).

Alle konfidensintervallene for gjennomsnittseffekt på alle utfallene inkluderer 0. Man kan ane en liten økning i den estimerte koeffisienten på variabelen «i utdanning», men det er vanskelig å si om dette er tilfeldig variasjon, del av en tidligere trend eller noe som faktisk skulle skyldes lovendringen. Det er betryggende at koeffisienten for neet også er sentrert på 0 med

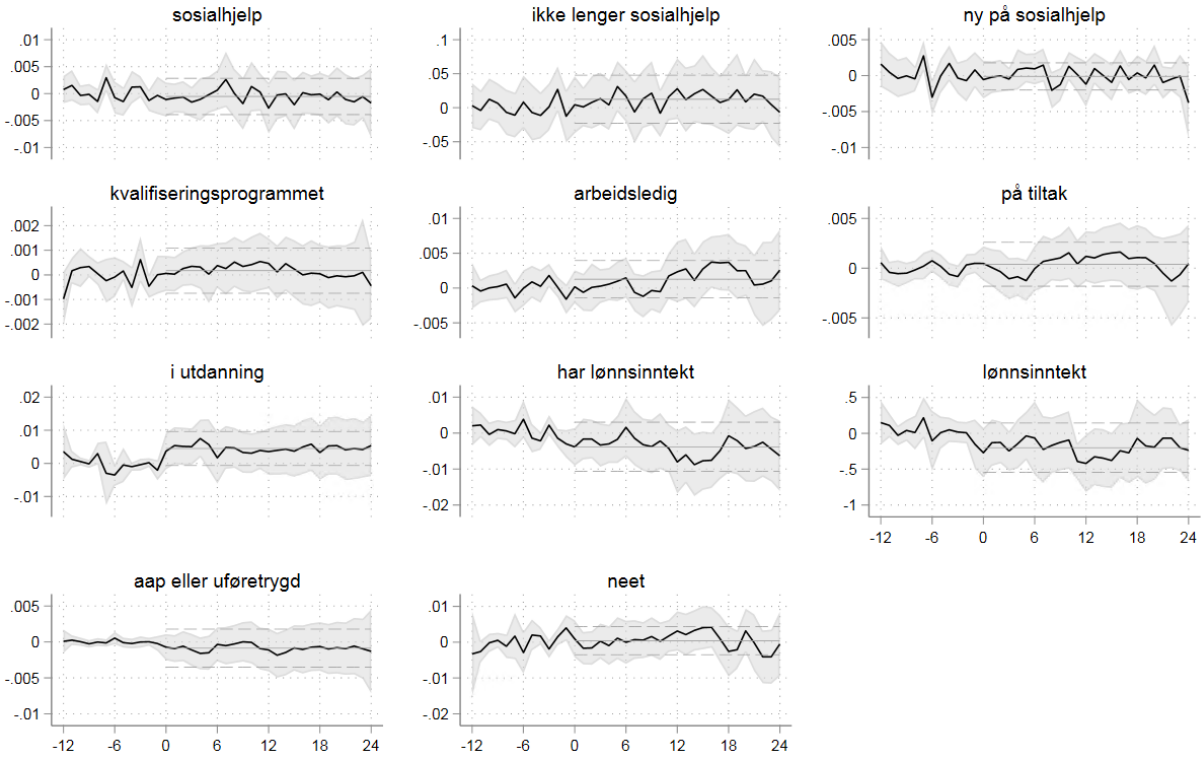
relativt smale konfidensintervall. Vi finner med andre ord ikke tegn på økt utenforskap med dette målet.

I sum bekrefter analysene av data på månedsnivå at lovendringen ikke ser ut til å ha hatt systematiske virkninger. Resultatene er konsistente med at virkningen er 0. Estimatene er også ganske presise, hvilket vil si at dersom det skulle være noen virkninger, kan vi være ganske sikre på at den ikke er stor.



Figur 14. Estimater for virkningen av innføring av aktivitetsplikt i 12 måneder, per måned etter avstand til innføringsmåned
Note: Skravert område indikerer 95 % konfidensintervall. Horisontale linjer er estimat og 95% konfidensintervall for gjennomsnittseffekten.

I Figur 15 under er kommuner som innførte vilkår om aktivitet etter januar 2017 utelatt for å ha et sett kommuner der alle kan observeres i opptil to år etter innføring. Dette reduserer utvalget og øker standardfeilene noe, men punktestimatene er så godt som identiske. Det ser med andre ord ikke ut som det er noen tydelige effekter heller på opptil to års sikt.



Figur 15. Estimater for virkningen av innføring av aktivitetsplikt i 24 måneder, per måned etter avstand til innføringsmåned.

Note: Skravert område indikerer 95 % konfidensintervall. Horisontale linjer er estimat og 95% konfidensintervall for gjennomsnittseffekten.

3.6 Følge enkeltpersoner rundt 2017

Vi har også gjort en undersøkelse av utfall hos personer som allerede mottok sosialhjelp like før 2017, og som dermed med høy grad av sikkerhet ble stilt vilkår. For disse personene har vi gjort samme type undersøkelser som over, det vil si sett på trender over tid og sammenliknet personer fra ulike kommuner. Resultatene herfra tyder heller ikke på endret avgang fra sosialhjelp eller overgang til arbeid eller utdanning.

4 Diskusjon

Resultatene fra den kvantitative evalueringen tyder ikke på at lovendringen har ført til økt overgang til arbeid eller utdanning. Vi finner heller ikke tegn til utilsiktede konsekvenser, målt ved fravær av inntekt, mottak av uføreytelser eller det å være utenfor både utdanning, arbeidsliv og tiltak (neet). I tolkningen av disse resultatene er det viktig å tenke på hvem som

den nye aktivitetsplikten gjorde en forskjell for. Ettersom NAV-kontorene lenge har hatt anledning til å benytte vilkår om aktivitet, og i stor grad har gjort det, er det grunn til å tro at mange personer som kan antas å ha utbytte av aktivitet for å bli mer selvhjulpen, allerede har fått dette som vilkår. Med andre ord er «nye» personer med vilkår om aktivitet, det vil si personer som ble stilt vilkår om aktivitet på grunn av lovendringen, men ikke ville blitt det i fravær av lovendringen, antakelig en uensartet gruppe med til dels store utfordringer. Dette ble også funnet i delrapport 1 (Lidén og Trætteberg, 2019). Hvis det er slik at lovendringen først og fremst gjorde en forskjell for personer som det lokale NAV-kontor ikke ville vurdert at vilkår om aktivitet var formålstjenlig for, er fravær av utilsiktede virkninger viktige.

Lovens klare bestemmelse om at vilkår ikke skal være uforholdsmessig byrdefulle, muligheter for unntak og et begrenset rom for sanksjoner vil også trekke i retning av at lovendringen utgjør mindre faktisk forskjell.

Det at dem som ble stilt vilkår om aktivitet som følge av lovendringen antakelig sto relativt langt unna arbeidsmarkedet kan også være en viktig grunn til at resultatene er så forskjellige fra erfaringer fra slutten av 1990- og begynnelsen av 2000-tallet. Da økte bruken av vilkår fra et lavere nivå og de som ble omfattet av endringer i den perioden kan ha hatt et større potensiale for å lykkes i arbeid eller utdanning. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om tiltakene var bedre eller mer treffsikre før enn nå, men har ikke noen grunn til å anta det. Andre ting som kan ha betydning er at arbeidsmarkedet for ufaglærte sannsynligvis er vanskeligere i dag og at dagens unge generelt kan ha andre problemer enn tidligere, for eksempel er det nå kanskje mer psykiske plager.

Et annet spørsmål er hvor stor den faktiske endringen var i praksis. Som nevnt praktiserte mange kommuner i stor grad vilkår om aktivitet før 2017. I tillegg var det etter lovendringen fortsatt utstrakte muligheter for unntak ved tungtveiende grunner, retningslinjer om at vilkår ikke skal være uforholdsmessig byrdefulle og relativt svake muligheter sanksjoner. Alt dette er eksplisitte og tilsiktede trekk ved regelverket, men det trekker også i retning av mindre endring i faktisk praksis.

Et slående funn både i delrapport 1 og spørreundersøkelser til ansatte ved NAV kontor (Terum, Torsvik & Øverbye, 2017; Dahl og Lima, 2018) er hvor positive ansatte er til aktivering og aktivitetsplikt. Dette kan synes paradoksalt fordi aktivitetsplikten kan sees som en innskrenking av deres handlingsrom, siden en «kan»-formulering har blitt til et påbud med en «skal»-formulering. En hypotese er at endringen kan være positiv for de ansatte ettersom de kan vise til at det skal stilles vilkår om aktivitet, og at dette ikke er noe de selv pålegger

bruker. Begrunnelsen for den positive holdningen fra intervjuene med NAV-ansatte er imidlertid mer generelt at den bidrar til å strukturere deres arbeid og at aktivering er et nyttig verktøy i sosialt arbeid. Dermed kunne vi forvente at økt bruk av dette verktøyet, som vurderes så vidt positivt av ansatte i feltet, skulle gi påvisbare effekter.

Samtidig er det slik at de positive holdningene til aktivitetsplikt kan tilsløre store forskjeller i hvordan aktivitetsplikten operasjonaliseres. Delrapport 1 viser hvordan dette spenner fra nærmest automatisk innslusing av brukere til praktisk arbeid fire fulle dager i uken, til opprettelse av et team som kun arbeider med dem nærmest ordinært arbeid, til kommuner der innføringen av aktivitetsplikten medførte «en mindre justering av praksis, selv i kommuner som formelt sett ikke har stilt vilkår om aktivitet tidligere» (Lidén og Trætteberg, 2019: 100). Gitt dette spennet i innhold, er det ikke åpenbart at de ansattes positive holdning reelt sett refererer til samme fenomen.

På samme vis varierer sanksjonsbruken fra kommuner der det ikke benyttes overhodet, til andre kommuner som har automatiske trekk ved manglende oppmøte. For at plikten til aktivitet skal være reell, kan man argumentere for at brudd på plikten bør ha en konsekvens, men dette varierer altså mye mellom kommunene. I tillegg gir rundskrivet veiledning for hvor mye som kan trekkes: *«Hvis konsekvensen er at stønaden skal reduseres, så er det en betingelse at stønaden ikke reduseres til et uforsvarlig lavt nivå. (Rundskriv R35, 4.20.2.8)»*

En annen sentral innsikt fra delrapport 1 er at aktivitetene ikke treffer hele brukergruppen like godt. De som befinner seg lengst unna arbeidslivet har ofte utfordringer knyttet til rus og uhelse. Dette gjør at sannsynlighet for effekter for denne gruppen reduseres. Dette er i tillegg en gruppe det vil kreve stor innsats å hjelpe å bli økonomisk selvberget, selv om man hadde veltilpassede tiltak. En slik innsats var ikke en del av lovendringen knyttet til aktivitetsplikt. For brukerne nærmere arbeidslivet er en slik effekt mer sannsynlig, men her var sannsynligvis mye av effekten hentet ut gjennom bruk av tiltak kommunen på eget initiativ gjennomførte før lovendringen.

Utstrakt bruk av unntaksbestemmelsen om tungtveiende grunner gjør at det er en del unge mottakere som ikke er underlagt aktivitetsplikt. I noe grad er dette naturlig siden en del brukere har til dels store helseproblemer. Imidlertid skriver Lidén og Trætteberg (2019: 55) også at «Det synes imidlertid også som om NAV-kontorene i noen tilfeller bruker unntaksbestemmelsene når det ikke finnes egnede aktiviteter til brukerne. Datagrunnlaget for vår undersøkelse gir oss ikke mulighet til å si noe om omfanget av dette, men en artikkel

basert på en spørreundersøkelse som er sendt til alle landets NAV-kontorer (Dahl & Lima 2018: 25–26), tyder på at dette er et utbredt fenomen».

Brukerstemmene i delrapport 1 var delt i synet på aktivitetsplikten. Mens en del brukere opplevde at de fikk ta del i konstruktiv aktivitet som hjalp dem på vei mot arbeid og var et godt alternativ til lediggang, var det andre som opplevde aktiviteten som lite konstruktiv oppbevaring. Denne motsetningen peker på muligheten for at fraværet av gjennomsnittsvirkninger i den kvantitative analysen kan skjule resultater i én retning for noen og i en annen retning for andre. Imidlertid har vi ikke klart å identifisere noen systematiske slike forskjeller langs observerbare dimensjoner i våre data.

Resultatene gir ikke grunnlag for å konkludere om innføringen av aktivitetsplikt har bidratt til å styrke den enkeltes muligheter for overgang til arbeid eller utdanning eller å bli selvforsørget på annen måte. Plikten, både for kommunen og for mottakeren, kan likevel være et nyttig hjelpemiddel i det sosialfaglige arbeidet.

Referanser

Arbeids- og sosialdepartementet (2019) Rundskriv A-2/2019 – Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad for 2020.

Arbeids- og velferdsetaten (2019) Rundskriv R35-00 til Lov om sosiale tjenester i NAV.

Brandtzæg, B., Flermoen, S., Lunder, T. E., Løyland, K., Møller, G. & Sannes, J. (2006). Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten. *Rapport nr.* 232, Telemarksforskning-Bø.

Bratsberg, Bernt, Øystein Hernæs, Simen Markussen, Oddbjørn Raaum, Knut Røed (2019) Welfare Activation and Youth Crime, *The Review of Economics and Statistics* 101(4): 561-574.

De Chaisemartin, C., & d'Haultfoeuille, X. (2020). Two-way fixed effects estimators with heterogeneous treatment effects. *American Economic Review*, *110*(9), 2964-96.American Economic Review 110 (9), 2964-96

Dahl, Espen S. (2018) Activating young welfare recipients, arbeidsnotat.

Dahl, E. S. & Lima, I. A. Å. (2016). Krav om å stå opp om morra'n: Virker det? *Arbeid og velferd*, nr. 3, 2018, 115–130.

Dahl, E. S. & Lima, I. A. Å. (2017) Vilkår om aktivitet for sosialhjelp i 2015: Gjør kommunene det som virker? *Arbeid og velferd*, nr. 2, 2017, 105–121.

Dahl, E. S. & Lima, I. A. Å. (2018). NAV-kontorenes erfaringer med aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere, *Arbeid og velferd*, nr. 4, 2018.

Hernæs, Øystein (2018) Hvordan påvirker økt bruk av vilkår for sosialhjelp sysselsetting og lønnsfordeling? *Søkelys på arbeidslivet*, Vol 35(1/2), 4-22.

Hernæs, Ø., Markussen, S. & Røed, K. (2017). Can welfare conditionality combat high school dropout? *Labour Economics*, *48*, 144–156. DOI: https://doi.org/10.1016/j.labeco.2017.08.003

Kann, Inger Cathrine og Dokken, Therese (2019). «Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018 - De fleste til uføretrygd eller jobb». *Arbeid og velferd* 3/2019, 41-61.

Leseth, Anne Birgitte, Susana Vilhena og Heidi Moen Gjersøe (2020). Aktivitetspliktens innside og utside, *Tidsskrift for velferdsforskning*, 02/2020 (Volum 23). DOI: https://doi.org/10.18261/issn.0809-2052-2020-02-04

Nicolaisen, H. & Kann, I.C. (2019). Hvem får hva og hvorfor. Utdanning, opplæring og unge NAV-brukere. *Arbeid og velferd*, 3–18.

Proba samfunnsanalyse (2013). Kommunenes praksis for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp. *Proba-rapport* 2013-09.

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

Terum, L.I., Torsvik, G. & Øverbye, E. (2017). Når vilkår og aktivitetskrav brytes. Frontlinjearbeideres tilnærming til sanksjoner. Søkelys på arbeidslivet 34: 147–166.

Tønseth, Harald (2019) Færre unge mottar sosialhjelp, SSB, https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/faerre-unge-mottar-sosialhjelp.

Publikasjoner fra Frischsenteret

Alle publikasjoner er tilgjengelig i Pdf-format på : https://www.frisch.uio.no/publikasjoner/

Rapporter

1/2011	**Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandrergrupper i Norge**	Bernt Bratsberg, Knut Røed, Oddbjørn Raaum
1/2012	**NAV-refomen: Flere i arbeid – færre på trygd?**	Ragnhild Schreiner
2/2012	**Privatization of the absenteeism scheme: Experiences from the Netherlands**	Julia van den Bemd, Wolter Hassink
1/2013	**Til, fra og mellom inntektssikringsordninger – før og etter NAV**	Elisabeth Fevang, Simen Markussen, Knut Røed
2/2013	**Sluttrapport fra strategisk instituttprogram om pensjonsforskning 2007-2012**	Erik Hernæs
1/2014	**Produktivitetsutviklingen etter NAV-reformen**	Sverre A.C. Kittelsen, Finn R. Førsund
2/2014	**Sysselsetting blant funksjonshemmede**	Ragnhild C. Schreiner, Simen Markussen, Knut Røed
3/2014	**Produktivitetsanalyse av Universitets- og Høgskolesektoren 2004 – 2013.**	Dag Fjeld Edvardsen, Finn R. Førsund, Sverre A. C. Kittelsen
1/2015	**Kan kjønnsforskjellen i sykefravær forklares av holdninger, normer og preferanser?**	Karen Hauge, Simen Markussen, Oddbjørn Raaum, Marte Ulvestad
2/2015	**Effekter av arbeidspraksis i ordinær virksomhet: Multiple og sekvensielle tiltak**	Tao Zhang
1/2016	**Kompensasjonsgrader i inntektssikringssystemet for personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet**	Øystein Hernæs, Simen Markussen, Knut Røed
2/2016	**Bevegelser inn i, mellom og ut av NAVs ytelser**	Elisabeth Fevang, Simen Markussen, Knut Røed, Trond Christian Vigtel
1/2017	**Yrkesaktivitet og pensjonsuttak etter pensjonsreformen**	Erik Hernæs
2/2017	**Pensjonsordninger og mobilitet**	Erik Hernæs
1/2018	**Virkninger av endringer i permitteringsregelverket Delrapport 1, utarbeidet av Oslo Economics og Frischsenteret på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet**	Ragnhild Haugli Bråten, Aleksander Bråthen, Nina Skrove Falch, Knut Røed

2/2018	**Virkninger av endringer i permitteringsregelverket Delrapport 2, utarbeidet av Oslo Economics og Frischsenteret på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet**	Nina Skrove Falch, Knut Røed, Tao Zhang
3/2018	**New Insights from the Canonical Fisheries Model**	Eric Nævdal and Anders Skonhoft
4/2018	**Arbeids- og velferdsetatens arbeid med langtidsledige**	Nina Skrove Falch, Ragnhild Cecilie Haugen, Magnus Våge Knutsen, Knut Røed
1/2019	**Effektivitets- og produktivitetsanalyse av norske tingretter**	Finn R. Førsund, Sverre A.C. Kittelsen
1/2020	**Gråsoner i arbeidsmarkedet og størrelsen på arbeidskraftreserven**	Elisabeth Fevang, Simen Markussen, Knut Røed
2/2020	**Framework for Optimal Production and Transmission of Electricity**	Finn R. Førsund
3/2020	**Kvantitativ beskrivelse av institusjonspopulasjonen**	Nina Drange, Øystein M. Hernæs
1/2021	**Early intervention in temporary DI: A randomized natural field experiment reducing waiting time in vocational rehabilitation**	Karen Evelyn Hauge, Simen Markussen
2/2021	**Supported Employment eller «vanlig» oppfølging? Resultater fra et stort randomisert forsøk i NAV**	Helene Berg, Karen E. Hauge, Simen Markussen, Tao Zhang
3/2021	**Delrapport 2: Kvantitativ evaluering av innføring av plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til sosialhjelpsmottakere under 30 år**	Øystein M. Hernæs

Arbeidsnotater

1/2011	**Job changes, wage changes, and pension portability**	Erik Hernæs, John Piggott, Ola L. Vestad, Tao Zhang
2/2011	**Sickness and the Labour Market**	John Treble
1/2012	**Dummy-encoding Inherently Collinear Variables**	Simen Gaure
2/2012	**A Faster Algorithm for Computing the Conditional Logit Likelihood**	Simen Gaure
3/2012	**Do medical doctors respond to economic Incentives?**	Leif Andreassen, Maria Laura Di Tommaso, Steinar Strøm
1/2013	**Pension systems and labour supply – review of the recent economic literature**	Erik Hernæs
1/2016	**Occupational crosswalk, data and language requirements**	Maria B. Hoen

Memoranda

Serien publiseres av Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo, i samarbeid med Frischsenteret. Listen under omfatter kun memoranda tilknyttet prosjekter på Frischsenteret. En komplett oversikt over memoranda finnes på https://www.sv.uio.no/econ/english/research/Memoranda/working-papers/.

1/2011	**Is corporate social responsibility associated with lower wages?**	Karine Nyborg, Tao Zhang
16/2011	**Who pays for occupational pensions?**	Ola L. Vestad
1/2012	**Earning Distribution and LabourSupply after a Retirement Earnings Test Reform**	Erik Hernæs, Zhiyang Jia
4/2012	**Second-best Climate Policy**	Michael Hoel
10/2012	**Entrepreneurial School Dropouts: A Model on Signalling, Education and Entrepreneurship**	Jens Fredrik B. Skogstrøm
16/2012	**Cooperation Is Relative: Income and Framing Effects with Public Goods**	Kjell Arne Brekke, James Konow, Karine Nyborg
19/2012	**Does Retirement Age Impact Mortality?**	Erik Hernæs, Simen Markussen, John Piggott, Ola L. Vestad
24/2012	**Resource Depletion and Capital Accumulation under Catastrophic Risk: The Role of Stochastic Tresholds and Stock Pollution**	Eric Nævdal, Jon Vislie
32/2012	**Do Medical Doctors Respond to Economic Incentives?**	Leif Andreassen, Maria Laura Di Tomasso, Steinar Strøm
2/2013	**Technology Agreements with Heerogeneous Countries**	Michael Hoel, Aart de Zeeuw
3/2013	**Supply Side Climate Policy and the Green Paradox**	Michael Hoel
8/2013	**Identifying Age-Cohort-Time Effects, Their Curvature and Interactions from Polynomials: Examples Related to Sickness Absence**	Erik Biørn
19/2013	**Age-Cohort-Time Effects in Sickness Absence: Exploring a Large Data Set by Polynomial Regression**	Erik Biørn
20/2013	**Compensated Discrete Choice with Particular Reference to Labor Supply**	John K. Dagsvik, Steinar Strøm, Marilena Locatelli
24/2013	**Resource Depletion and Capital Accumulation under Catastrophic Risk: Policy Actions against Stochastic Thresholds and Stock Pollution**	Eric Nævdal, Jon Vislie
16/2014	**Contributing to Public Goods as Individuals versus Group Representatives: Evidence of Gender Differences**	Karen Evelyn Hauge, Ole Røgeberg
21/2014	**Practical correlation bias correction in two-way fixed**	Simen Gaure

	effects linear regression	
22/2014	**Labor Supply as a Choice among Latent Jobs: Unobserved Heterogeneity and Identification**	John K. Dagsvik, Zhiyang Jia
24/2014	**Wages Anatomy Labor Supply of Nurses and a Comparison with Physicians**	Leif Andreassen, Maria Laura Di Tommaso, Steinar Strøm
8/2015	**Catastrophes and Expected Marginal Utility – How the Value of The Last Fish in a Lake is Infinity and Why We Shouldn't Care (Much)**	Eric Nævdal
13/2015	**Salience and Social Security Benefits**	Brinch, Christian N., Erik Hernæs and Zhiyang Jia
19/2015	**The effects of motherhood**	Markussen, Simen, Marte Strøm
21/2015	**OPEC's market power: An Empirical Dominant Firm Model for the Oil Market**	Golombek, Rolf, Alfonso A. Irarrazabal, Lin Ma
4/2016	**Productivity Development of Norwegian Institutions of Higher Education 2004 – 2013**	Edvardsen, Dag Fjeld, Finn R. Førsund, Sverre A.C. Kittelsen
9/2017	**Pollution Meets Efficiency: Multi-equation modelling of generation of pollution and related efficiency measures**	Førsund, Finn R.
8/2019	**The long and winding road – Labour market integration of refugees in Norway**	Hardoy, Inés, Tao Zhang
10/2019	**How Broadband Internet Affects Labor Market Matching**	Bhuller, Manudeep, Andreas R. Kostøl, Trond C. Vigtel

Frischsenteret

Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning er en uavhengig stiftelse opprettet av Universitetet i Oslo. Frischsenteret utfører samfunnsøkonomisk forskning i samarbeid med Økonomisk institutt ved Universitetet i Oslo. Forskningsprosjektene er i hovedsak finansiert av Norges forskningsråd, departementer og internasjonale organisasjoner. De fleste prosjektene utføres i samarbeid mellom Frischsenteret og forskere ved andre norske og utenlandske forskningsinstitusjoner.

Frischsenteret
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf: 22958810
frisch@frisch.uio.no
www.frisch.uio.no