

Sosialhjelpsutgiftene - drivkrefter og tiltak

Rapport 2017 - 08



PROBA
samfunnsanalyse

Proba-rapport nr. 2017-08, Prosjekt nr. 16066

ISSN: 1891-8093

AG/SEA, TT, 1.10.2017

--

Offentlig

--

Sosialhjelpsutgiftene - drivkrefter og tiltak

Utarbeidet for KS

Forord

KS har vært oppdragsgiver for prosjektet. Kontaktperson har vært Nina Hjertø Ingebrigtsen fra avdelingen INT Helse og velferd. Også Magne Hustad fra samme avdeling og Sigmund Engdal fra avdeling INT Kommuneøkonomi har deltatt i arbeidet. Videre har prosjektgruppen bestående av Liza Øverdal (NAV Sandnes), Katharina Hovland (Sandnes kommune), Geir Jakobsen (NAV Tromsø), Kent-Jonny Madell (Bergen Kommune) gitt nyttige innspill til arbeidet. Oppdragsansvarlig i KS Forskning og utvikling har vært Ellen Dehli. Vi takker alle for godt samarbeid.

Vi vil også takke kommunene som har stilt opp som case for at de stilte opp og åpnet seg om sitt arbeid.

Prosjektet har vært gjennomført av Audun Gleinsvik (prosjektleder), Saliha El-Amrani og Trude Thorbjørnsrud (kvalitetssikrer).

Oslo, oktober 2017

Proba samfunnsanalyse

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
SUMMARY	6
1 INNLEDNING	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Problemstilling	7
2 METODE	8
3 OM SOSIALHJELP	11
3.1 Om økonomisk sosialhjelp som virkemiddel	11
3.2 Hovedtall – mottakere og utgifter	15
3.3 Litteratur om sosialhjelp	20
4 STATISTISK ANALYSE AV UTGIFTENE I KOMMUNENE	25
5 RESULTAT AV SPØRREUNDERSØKELSEN	27
5.1 Svarprosent	27
5.2 Utvikling i ulike mottakergrupper	27
5.3 Faktorer som har påvirket utgiftene	28
5.4 Bruk av aktivitetsplikt	34
5.5 Organisering av NAV-kontoret	35
5.6 Stønadssatser	37
5.7 Endringsbehov og gode grep	38
5.8 Sammenheng mellom utgiftsnivå og forvaltning	40
6 FUNN I CASE-STUDIENE	43
6.1 Sosialhjelpsutgiftene i case-kommunene	44
6.2 Moss	44
6.3 Fredrikstad	49
6.4 Skedsmo	53
6.5 Bydel Bjerke	56
6.6 Kongsvinger	60
6.7 Tønsberg	62
6.8 Molde	65
6.9 Bodø	67
6.10 Tromsø	72
6.11 Vågan	77
7 DRØFTING OG HOVEDKONKLUSJONER	83
7.1 Forklaring på utgiftsveksten	83
7.2 Kommunenes påvirkning	85
7.3 Gode grep	86
7.4 Behov for mer kunnskap	87
REFERANSER	90
VEDLEGG 1 REGRESJONSTABELL	92
VEDLEGG 2: SOSIALHJELPSUTGIFTER – BEHOV OG FAKTISKE	94

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Sosialhjelpsutgiftene økte sterkt i perioden 2012-16. Økt innvandring er en viktig årsak til veksten i antall mottakere. Blant personer uten innvandringsbakgrunn har andelen mottakere falt.

Også stønad per måned per mottaker har økt. Økte boutgifter og innstramning i bostøtten har bidratt til dette.

Trolig har endringer i forvaltningen av sosialhjelp bidratt til å redusere utbetalingene siden 2012, særlig gjennom økt bruk av arbeidsrettede vilkår og tettere oppfølging. Disse grepene framstår som viktige for å redusere sosialhjelpsutgiftene. I tillegg er det viktig med tett integrering av statlig og kommunal del av NAV-kontoret og godt samarbeid med den øvrige velferdsforvaltningen i kommunen.

Bakgrunn

Sosialhjelpsutgiftene har økt sterkt de senere årene. Utgiftsveksten er i seg selv et problem. I tillegg tyder veksten på at det er stadig flere som ikke klarer å forsørge seg selv. Det er behov for å forstå hva som kan forklare veksten og hva som kan gjøres for å redusere eller reversere den.

Det er KS som har bestilt denne analysen.

Problemstilling

Prosjektet omhandler tre hovedspørsmål:

1. Hva er årsakene til den sterke veksten i sosialhjelpsutgiftene siden 2012?
2. Hvilke faktorer kan kommunene påvirke selv og hvilke kan de ikke påvirke?
3. Hva kan kommunene gjøre for å begrense eller reversere veksten?

Metode

Prosjektet er basert på:

- Gjennomgang av eksisterende statistikk og litteratur
- En spørreundersøkelse til alle NAV-kontor
- En case-studie i 10 kommuner/bydeler

Vi har også beregnet en behovsindikator for sosialhjelpsutgiftene i hver kommune (utenom Oslo) og beregnet faktiske utgifter relativt til behovet hvert av årene 2012-16. Vår beregning har mye til felles med metoden som brukes for å tildele rammetilskudd til kommuner i inntektssystemet.

Hva er årsakene til veksten i utgiftene?

Utviklingen i sosialhjelpsutgiftene kan dekomponeres i følgende faktorer

- Antall mottakere/-tilfeller. Antallet har økt, men antall mottakere uten innvandringsbakgrunn har falt
- Varigheten av hvert tilfelle. Gjennomsnittlig varighet er ikke endret i perioden vi ser
- Stønad per måned per tilfelle. Nivået har økt ganske sterkt

Vi finner at det er økt innvandring som ligger bak veksten i antall mottakere. Tall fra SSB viser at antall sosialhjelpsmottakere som er innvandrere har økt med over 30 prosent siden 2012. Også regnet som andel av denne befolkningsgruppen har det vært en viss vekst.

Blant norskfødte med innvandringsbakgrunn ligger andel mottakere stabilt lavt og lavere enn blant personer uten innvandringsbakgrunn.

Blant innbyggere uten innvandringsbakgrunn har andelen sosialhjelpsmottakere falt med om lag 5 prosent siden 2012. Vekst i antall innvandrere framstår dermed som den viktigste faktoren bak veksten i antall sosialhjelpsmottakere.

Tabell: Mottakere av sosialhjelp fordelt på innvandringsbakgrunn – andeler og utvikling. 2013-16

	Andel av mottakerne, 2016	Vekst i antall mottakere 2013-16	Andel mottakere i gruppen	
			2013	2016
Innvandrere	42,9 %	30,4%	7,2%	8,0%
Norskfødte med innvandrerforeldre	1,3 %	28,8%	1,2%	1,2%
Befolkningen ellers	55,0 %	-5,2%	1,7%	1,6%

Kilde: SSB, Sosialhjelp årlig

Økt "NAV-ing" blant ungdom er ikke en forklaring på veksten. Antall mottakere under 20 år har falt, og veksten i aldergruppen 20-24 år har vært svakere enn i andre aldersgrupper. Enkelte av case-kommunene har en gang i perioden opplevd økt inngang av søknader fra unge. Dette har de møtt med tett oppfølging og arbeidsrettede vilkår, noe som har redusert antall unge mottakere.

Det har vært sterk vekst i gjennomsnittlig stønadsbeløp per måned per mottaker. Stønadsbeløpene har økt betydelig sterkere enn den generelle lønnsveksten. Vi har analysert om dette kan forklares av endret sammensetning av mottakerne, for eksempel endringer i familiesituasjon (f.eks. økt andel barnefamilier blant mottakerne), men finner ingen slik sammenheng. Spørreundersøkelsen viser at økte boutgifter er en viktig faktor. Noe av veksten fra 2015 til -16 kan også forklares av innstramning i bostøtten. Selv om vi har identifisert enkelte faktorer som har bidratt til veksten i stønadsnivået, framstår denne som delvis uforklart.

I hvilken grad kan kommunene påvirke utgiftene?

Sammensetningen av befolkningen samt arbeidsledigheten og andre sosioøkonomiske forhold som i liten grad kan endres av kommunene på kort sikt, kan forklare omlag 30-40 prosent av variasjonene i sosialhjelpsutgiftene

mellom kommunene. Med unntak av kommunens tilbud om bosetting av flyktninger, er dette forhold som kommunene på kort sikt ikke kan endre. Men det er stor variasjon i utgiftene som ikke kan forklares av befolkningssammensetningen og andre underliggende forhold i kommunene, men som kan påvirkes av forvaltningen av sosialhjelp og andre velferdsytelser.

Blant personer uten innvandringsbakgrunn har antall brukere falt med om lag 5 prosent siden 2012. Andelen mottakere økte fra 1,7 prosent i 2013 til 1,8 prosent i 2014, men har siden falt til 1,6 prosent. Vi mener at "eksterne" faktorer (arbeidsmarkedsutvikling, økt bruk av andre stønader, el.) ikke kan forklare denne utviklingen. Trolig har endringer i forvaltningen bidratt til denne reduksjonen i bruk av sosialhjelp.

Økt andel brukere blant innvandrere kan skyldes endret sammensetning av mottakerne (f.eks. i landbakgrunn, utdanningsnivå, botid, mv.) eller svakere gjennomføring av introduksjonsprogrammet. Det er usikkert hvilken betydning endring i forvaltning av sosialhjelp har for veksten i denne gruppen. Vår analyse omfatter ikke evaluering av forvaltningen av introduksjonsordningen.

Hva kan gjøres for å begrense utgiftene?

Både spørreundersøkelsen og case-studiene peker på en rekke ulike elementer som forbedringsområder og "gode grep" i forvaltningen av sosialhjelp.

1. Bruk av arbeidsrettede og andre vilkår

Veldig mange ansatte i NAV, både i spørreundersøkelsen og intervjuene i case-kommunene, mener at bruk av vilkår generelt og arbeidsrettede vilkår spesielt er viktig for å begrense sosialhjelpsutgiftene.

2. Tett oppfølging og nok ressurser til oppfølging

Mottakere som har vilkår bør følges opp tett. Dette understrekes av mange, både i spørreundersøkelsen og case-studiene.

Vi har inntrykk av at det er ulike oppfatninger av hva som ligger i "tett oppfølging". Tett oppfølging må, etter vår mening, innebære hyppig kontakt mellom veileder og bruker, og kanskje også hyppige revurderinger av vilkår og tiltak. Vi mener det er grunn til å stille spørsmål ved om alle kontorene som mener de driver med tett oppfølging, faktisk kan sies å gjøre det. Enkelte kontorer har mange brukere per veileder, også for brukere som er i et arbeidsrettet løp. Hyppigheten av kontakt varierer sterkt mellom kontorene.

Tett oppfølging er ressurskrevende, og det gir neppe mening å bestemme seg for tett oppfølging uten å sette av tilstrekkelige ressurser til gjennomføringen.

Bruk av kortvarige vedtak kan framtvinge tett oppfølging ved at bruker og veileder ganske ofte må revurdere brukerens situasjon og stønadsbehov samt hensiktsmessige vilkår og tiltak.

En del kontorer bruker "jobbsenter" eller lignende for mange av mottakerne i et arbeidsrettet løp. Da vil de ha daglig kontakt med NAVs ansatte eller eksterne som driver tiltaket, noe som kan fungere som tett oppfølging. Men et slikt senter er ikke egnet for alle mottakere.

3. Satsing på KVP, Jobbsjansen, "supported employment", individuell jobbstøtte og arbeidspraksis i privat sektor

Mange NAV-kontorer har gode erfaringer med KVP og Jobbsjansen, bl.a. for sosialhjelpsmottakere. Dette er tiltak hvor det er lagt opp til tett oppfølging i arbeidsrettede aktiviteter, og de positive erfaringene understøtter anbefalingene nevnt i pkt. 1 og 2 over. KVP er rettighetsfestet, men veilederne i NAV har betydelig innflytelse på hvem som søker seg inn på programmet.

Enkelte kontorer har svært gode erfaringer med å bruke av de statlige tiltakene "Supported employment"¹ (for personer med nedsatt arbeidsevne) og "Individuell jobbstøtte"² (særlig for personer med psykiske helseproblemer). Også disse tiltakene er varianter av arbeidspraksis med tett oppfølging.

For mange vil en form for arbeidspraksis i en ordinær virksomhet være et egnet tiltak. Enkelte kontorer har erfaring for at kravene til ansettelsesprosedyrer i offentlig sektor reduserer sjansene for at arbeidspraksis skal lede til jobb på samme arbeidsplass. De som fungerer godt i arbeidspraksis i privat sektor har høy sannsynlighet for å få jobb på samme arbeidsplass.

4. Rask avklaring og ny vurdering av langtidsmottakere

Sosialhjelp skal normalt være en midlertidig støtte. For å bidra til at de som har behov for medisinsk behandling eller et arbeidsrettet løp raskt kommer over på riktig spor, er det en fordel med raskest mulig avklaring. Ofte vil ikke avklaringssamtaler være tilstrekkelige. Deltagelse i lavterskeltilbud som f.eks. et jobbsenter bidrar ofte til avklaring.

Enkelte kommuner har hatt en del langtidsmottakere som ikke har hatt verken medisinsk behandling eller arbeidsrettede tilbud. Revurdering av disse sakene kan bidra til at mottakerne kommer over i løp som kan bedre deres livssituasjon og til at sosialhjelpsutgiftene reduseres.

Samarbeid mellom statlig og kommunalt ansatte

Mange som får statlige ytelser, trenger supplerende sosialhjelp og mange som får sosialhjelp, kan ha nytte av statsfinansierte tiltak. For å utnytte de kommunale og statlige virkemidlene optimalt, er det viktig med nært samarbeid mellom alle ansatte i NAV-kontoret, uavhengig av hvem som er arbeidsgiver.

5. Samarbeid om helhetlig oppfølging

NAV-ledere og andre vi har intervjuet peker på betydningen av godt samarbeid både mellom de ulike delene av NAV-kontorene, og mellom NAV og andre forvaltere av velferdsgoder.

¹ Supported Employment er et arbeidsmarkedstiltak tilpasset personer med omfattende og sammensatte støttebehov for å kunne få og beholde jobb.

² Det engelske begrepet "Individual placement and support" (IPS) er en variant av Supported employment spesielt for personer med psykiske lidelser og med helsefaglig oppfølging.

Mottakere av sosialhjelp kan ha rett til og behov for støtte og tiltak fra andre deler av velferdsapparatet, herunder språkopplæring, boligsosiale tiltak, rusomsorg, helsetjenester eller barnevernstjenester. Ungdom som ikke bruker sin rett til videregående utdanning kan ha behov for et tilpasset opplæringstilbud hvor NAV kan være en medspiller. Godt samarbeid mellom de enhetene som forvalter tilbud på disse områdene er derfor viktig.

I enkelte kommuner har styrking av samarbeidet skjedd i forbindelse med at forvaltningen av sosialhjelp og andre velferdsordninger har fått økt oppmerksomhet på høyt administrativt eller politisk nivå i kommunen. Dette har resultert i etablering av samarbeidsorganer både om strategi og om enkeltsaker.

6. Etablering av spesialiserte team

Noen kontorer har egne ansatte eller team med ansatte som har ansvar for utvalgte virkemidler eller målgrupper. Det vanligste er å etablere egne team for unge søkere. Videre er det også vanlig å ha en ansatt som gjeldsrådgiver. De fleste som har spesialiserte ansatte eller team framhever dette som vellykket.

7. Kvalitetssikring av vedtak

Enkelte kontorer har etablert egne team som skriver utkast til vedtak om sosialhjelp. Disse kontorene mener dette bidrar til bedre kvalitet på vedtakene og til lik behandling av like saker. Andre kontorer har etablert rutiner for kvalitetssikring av vedtak og mener dette har gitt kvalitetsheving. Kvalitetssikringen er hos de fleste ikke spesielt rettet inn mot å redusere sosialhjelpsutgiftene, men mot å sikre likebehandling, korrekt regelanvendelse og god språklig utforming.

8. Etablering av alternativ til ordinær videregående utdanning

Frafall fra videregående er omfattende. Mange av de som ikke fullfører, får ikke arbeid, noe som øker sannsynligheten for at de vil søke sosialhjelp.

I en del kommuner er det etablert praksistunge alternativer til ordinær videregående utdanning. NAV-kontorene mener disse alternativene er viktige for at disse ungdommene ikke skal trekke seg tilbake og fordi de virker både kvalifiserende og motiverende.

Summary

Social assistance expenses in Norway increased sharply in the period 2012-16. The assistance is paid by the local governments and managed by the local NAV-office. NAV is a joint central/local government institution, managing both national and local welfare and labor market policy measures.

The project is an analysis on the forces driving the increase in social assistance, on the local governments' influence on the expenses, and on appropriate actions by the local governments.

The main conclusions are:

- *Increased immigration is the main cause for the increasing number of recipients, but also the share of recipients among immigrants has increased.*
- *The share of recipients among Norwegian born with immigrant parents has remained stable and lower than the share of recipients among people without first- or second- generation immigrant background*
- *The share of recipients among Norwegians people without first- or second- generation immigrant background has declined in the 2013-16 period. Because we see no other explanations for this decline, we conclude that improvements in the management of social assistance has caused this decline.*
- *The level of monthly payments per recipient has increased quite strongly in the period. This increase remains partly unexplained, but increased rents and other housing expenditures and changes to the national housing support has contributed to higher social assistance expenditures.*
- *Although causes outside the control of local governments have contributed to the increase in social assistance expenditures, the local governments have substantial influence on the level of expenditure.*
- *NAV may impose conditions on recipients of social assistance. Increased use of work-related conditions (active job-seeking, participation in labor market measures, etc.) appears to be the most important measure to reduce social assistance dependency and expenditures, but so is tight follow-up of the recipients, reassessment of assistance to long-time recipients, the use of advisors on personal economic management, and several other measures.*
- *Close cooperation with other agencies related to integration of immigrant, education and other welfare policy areas is also important for successful social assistance management.*

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Sosialhjelpsutgiftene har de siste årene økt mer enn lønns- og prisutviklingen skulle tilsi. Dette prosjektet er en analyse av hva som kan forklare denne veksten og hva som kan gjøres for å snu utviklingen.

Kommunenes utgifter til økonomisk sosialhjelp har økt sterkt de siste årene. I perioden 2012-16 økte utbetalingene med 1,7 mrd.kr. eller nær 38 prosent. Det er et mål at flest mulig skal skaffe seg egen inntekt fra arbeid, og dermed også et mål å reversere økning i bruk av sosialhjelp. Det er meget store forskjeller mellom kommuner når det gjelder både nivået på bruk av sosialhjelp – relativt til folketallet – og utviklingen i disse utgiftene de senere årene. Dette kan skyldes forskjeller utenfor kommunenes kontroll, men forskjellene kan også skyldes ulik forvaltning og bruk av kommunale virkemidler. Det siste innebærer at kommunene kan påvirke sosialhjelpsutgiftene, og kan lære av hverandre på dette området.

1.2 Problemstilling

Prosjektet er en analyse av

- hva som er årsakene til at sosialhjelpsutgiftene har økt de senere årene
- hvilke faktorer kommunene kan påvirke og hvilke de ikke kan påvirke
- hva som kan gjøres for å redusere utgiftene

I den grad vi har hatt mulighet for det, har vi skilt mellom sosialhjelp som hovedinntekt og supplerende sosialhjelp. Dette er begrunnet med at det er ulike kjennetegn ved mottakerne, og at det kan være ulike drivkrefter bak utviklingen i disse to kategoriene sosialhjelp.

I analysen av årsakene ser vi bl.a. på:

- Fordelingen av veksten på grupper av mottakere
- Hvordan har den generelle økonomiske og sosiale utviklingen og endringer i statlige velferdsordninger påvirket sosialhjelpsutgiftene?
- Har innvandring vært en viktig drivkraft?
- Hvordan har kommunens forvaltning av sosialhjelp og andre velferdsordninger påvirket utviklingen?

I analysen av hva som kan gjøres ser vi på sammenhengen mellom kommunenes forvaltning av sosialhjelp og andre velferdsordninger og utvikling i bruken av sosialhjelp. Blant annet ser vi på

- Veiledernes arbeidsmetodikk
- Bruk av aktivitetsplikt og andre vilkår
- Endring i satser
- Kommunens arbeid med integrering av innvandrere, frafall fra videregående skole, kommunens arbeid med rusomsorg og mental helse

2 Metode

Vi vil her bare skissere hovedtrekkene i metoden. Vi gjør nærmere rede for metodiske detaljer i forbindelse med at vi redegjør for resultatene. Prosjektet omfatter følgende datainnsamling:

- En litteraturstudie
- En analyse av eksisterende statistikk
- En spørreundersøkelse blant ledere i NAV-kontorer
- En case-studie i 10 kommuner

Litteraturstudien

Vi har sammenstilt hovedfunn i norsk forskning og utredning som kan belyse spørsmålene i prosjektet (jf. kapittel 3).

Statistisk analyse

Vi har brukt eksisterende statistikk for å belyse utviklingen i sosialhjelpsutgiftene de senere årene. Vi har sett på hvordan utgiftene er fordelt på ulike mottakergrupper, og sett på sammenheng mellom ulike kjennetegn ved kommunene og nivået og utviklingen i utgiftene.

Videre har vi, så langt våre data har gitt mulighet for, beregnet kostnadsnøkler for sosialhjelp tilsvarende den som brukes i inntektssystemet for kommunene. Vi har også laget en modifisert nøkkel.

Videre har vi analysert sammenhengen mellom data fra spørreundersøkelsen til ledere av NAV-kontor (se neste punkt) og nivået på sosialhjelpsutgiftene i kommunene.

Spørreundersøkelsen

Undersøkelsen ble sendt alle NAV-kontorer. Vi sendte undersøkelsen til kontorenes epostadresser og ba om at undersøkelsen skulle videresendes til leder for kontoret eller til leder for kommunal del i kontorer med delt ledelse.

Iberegnet bydelskontorene i Oslo, Bergen og Trondheim, ble undersøkelsen sendt til 453 kontorer. Vi fikk 243 svar, noe som ga en svarprosent på 54 prosent. En del kommuner har interkommunalt samarbeid om drift av NAV-kontor. Ledere for disse kontorene har fått spørreskjemaet for hver av kommunene i samarbeidet. Disse lederne kan ha svart på vegne av flere enn én kommune.

Case-studien

Det er kommuner og bydeler som utgjør våre case.

Case-studier er en metode som er egnet for å kartlegge kompliserte sammenhenger og for å belyse ulike perspektiv på samme saksforhold. Vi ser sosialhjelp og arbeidet med denne ytelsen som en del av et helhetlig arbeid på velferdsfeltet. Gjennom case-studiene har vi kartlagt hvordan kommunene arbeider med personer i yrkesaktiv alder som ikke forsørger seg selv gjennom

arbeidsinntekt eller annen selvstendig inntekt. I case-kommunene har vi intervjuet ledere og andre ansatte i offentlig forvaltning som arbeider med sosialhjelp eller med målgrupper som vi vet bruker relativt mye sosialhjelp. Vi har intervjuet

- ledere på velferdsområdet i kommuneadministrasjonen
- leder med ansvar for oppfølging sosialhjelpsmottakere samt andre ansatte på dette arbeidsområdet
- ledere på integreringsfeltet og for kvalifiseringsprogrammet
- oppfølgingstjenesten (for videregående opplæring)

Vi har gjennomført studier i 10 kommuner. Kommunene er ikke tilfeldig valgt. Ved valg av kommuner, har vi lagt vekt på tre kriterier:

1. Kommunens sosialhjelpsutgifter
2. Størrelse
3. Lokalisering

Først beregnet vi en modell for å forklare (i statistisk forstand) sosialhjelpsutgiftene i alle kommunene for årene 2012-16. Modellen har mye til felles med kostnadsnøkkelen for sosialhjelp i inntektssystemet for kommunene. Vi beregnet så forholdstallet mellom kommunenes faktiske og predikerte utgifter. Dette forholdstallet kan ses som et uttrykk for om sosialhjelpsutgiftene i det enkelte år var høyere eller lavere enn situasjonen i kommunen skulle tilsi. Deretter identifiserte vi kommuner som skilte seg ut på én av fire måter:

- lave sosialhjelpsutgifter alle årene
- høye sosialhjelpsutgifter alle årene
- sterk reduksjon i sosialhjelpsutgiftene
- sterk økning i sosialhjelpsutgiftene

Nivået på sosialhjelpsutgiftene ble målt ved faktiske utgifter relativt til det nivået vår modell predikerte. Begrunnelsen for å velge kommuner som skilte seg ut var at vi mente at dette kunne gjøre det lettere å identifisere faktorer som påvirker utgiftene.

Etter at vi valgte ut case-kommuner, fikk vi oppdaterte Kostra-data for 2016. I tillegg endret vi beregningsmåten noe. Dette endret resultatene, slik at enkelte av case-kommunene ikke kan sies å skille seg så sterkt ved avvikende nivå eller utvikling i utgiftene som vi antok.

De kommunene som hadde høyest/lavest nivå og sterkest vekst/fall i sosialhjelpsutgiftene, var alle små. Dette kan ganske sikkert forklares med at enkeltstående begivenheter og tilfeldige utslag kan ha stor betydning for utviklingen i slike nøkkeltall for små kommuner, men ikke for store. Både dette og det forhold at drivkrefter og arbeidsmåter kan være annerledes i store enn i små kommuner gjorde at vi la vekt på å få med en del store kommuner (folketall på minst 50 000).

Kommunene som inngår i case-studien er:

- Fredrikstad
- Moss
- Kongsvinger

- Skedsmo
- Bjerke bydel i Oslo
- Tønsberg
- Bodø
- Vågan
- Molde
- Tromsø

3 Om sosialhjelp

3.1 Om økonomisk sosialhjelp som virkemiddel

Sosialtjenestelovens § 18 "Stønad til livsopphold" sier at

De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.

Stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpne.

Oppfølgingen på NAV-kontorene er inndelt etter innsatsområder der den enkeltes behov skal avgjøre omfanget og innretningen på tiltak og oppfølging. Alle brukere av NAV har rett til å få et vedtak om innsatsbehov (oppfølgingsvedtak). Det er fire innsatsbehov:

- standard innsats
- situasjonsbestemt innsats
- spesielt tilpasset innsats
- varig tilpasset innsats

Varig tilpasset innsats er som regel aktuelt for personer som har rett til uføretrygd. Sosialhjelp for disse vil eventuelt bare være aktuelt som en supplerende ytelse, bortsett fra for uføre som ikke har opptjent rett til uføretrygd eller som får avslag på søknad om uføretrygd.

Hovedtanken er at de som ikke er selvhjulpne, men som "kan sørge for sitt livsopphold", skal bli selvhjulpne. I hovedsak er det på sikt bare arbeid, overgang til helserelaterte ytelser eller å bli forsørget av familie eller formue som er alternativet til arbeid for personer i yrkesaktiv alder. Sosialhjelp skal (i prinsippet) være en midlertidig ytelse for personer som på sikt enten skal bli selvhjulpne eller få en helserelatert ytelse. Vanligvis skal man kunne leve av en arbeidsinntekt eller en varig velferdsytelse. Mange får likevel supplerende sosialhjelp, dvs. at de får sosialhjelp som et supplement til en annen hovedinntekt. Ofte vil behovet for supplerende hjelp utløses av helt andre faktorer enn de som gir behov for sosialhjelp som hovedinntekt. Supplerende hjelp kan bl.a. utløses av brå og uventede endringer i inntektsbehovet (samlivsbrudd, økte boutgifter, stor uventet nødvendig utgift, mv.).

Innvilgelse av sosialhjelp bygger på en selvstendig vurdering av den aktuelle saken. Selv om det finnes sjablonger for utmåling av nivå og varighet, både på nasjonalt nivå og i mange kommuner, bygger også utmålingen på en individuell vurdering. Det positive ved individuell vurdering er at vedtaket kan tilpasses den aktuelle søkers behov. Det negative er at denne vurderingsformen er ressurskrevende.

Figur 3-1 viser et forenklet bilde av mulige veier ut av sosialhjelp. En del av sosialhjelpsmottakerne har bare midlertidige problemer med sin økonomiske situasjon og trenger ikke tiltak utover selve stønaden. Andre trenger arbeid, men kan ikke finne dette på egenhånd. Mange har behov for å løse

helseproblemer eller behov for bistand til å søke jobb eller kvalifiserende tiltak for å styrke sine sjanser på arbeidsmarkedet.

En del mottakere har allerede en avtalt aktivitet som de venter på at skal starte opp. Introduksjonsprogrammet er eksempel på en slik aktivitet.

For enkelte kan det ta tid å identifisere hva slags behov de har på sikt, og det kan være aktuelt at de deltar i et avklaringstiltak før de går til et helserelatert eller arbeidsrettet tiltak.

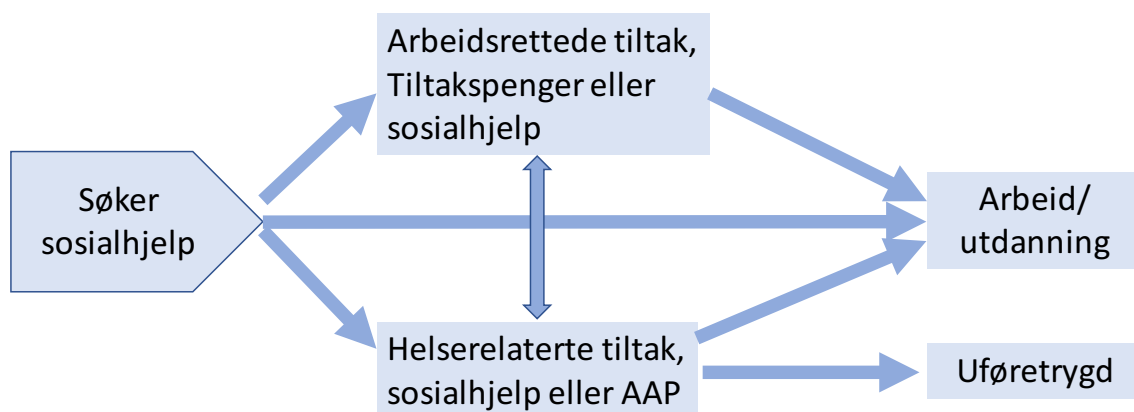
Etter et helserelatert tiltak vil enkelte kunne gå over til arbeid, mens andre kan ha behov for et arbeidsrettet tiltak etter eller parallelt med et helsetilbud, før de kan gå over i jobb. For andre klarer man ikke å løse helseproblemene, og de går over til uføretrygd.

Det er også vanlig at en del har helseproblemer som ikke er avdekket, gjerne i form av psykiatriske problemer og/eller rusmisbruk. Dette oppdages gjerne først etter at de har startet på et arbeidsrettet tiltak. Det er derfor ikke uvanlig å gå fra arbeidsrettet tiltak til behandling.

Hele bildet kompliseres ytterligere av at det er mange som avbryter tiltak underveis eller som ikke mestrer sitt arbeidsforhold og som igjen søker sosialhjelp. I en analyse³ Kristiansand kommune laget om bruken av sosialhjelp i kommunen, fant de at blant søkere i aldersgruppen 21-24 år i 2014 hadde mellom 70 og 80 prosent fått sosialhjelp i tidligere år.

I tillegg kommer at mange har supplerende sosialhjelp over lengre tid. Behovet for supplerende hjelp kan variere en del over tid, bl.a. for personer som ikke har fast arbeid og som har variabel arbeidsinntekt.

Figur 3-1: Illustrasjon av veier ut av sosialhjelp



Behandlingen av søknader om sosialhjelp

NAV-lovens § 14a sier at alle som henvender seg til NAV har rett til å få en vurdering av sitt behov for bistand. Sosialtjenestelovens § 18 sier at

³ https://www.kristiansand.kommune.no/globalassets/aktuelt/2015/sosialhjelpsanalyse-2012-2014_hovedrapport.pdf.pdf

De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.

Stønadens bør sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.

Vedtaket fra NAV kan omhandle både utmåling av stønad, varighet av stønaden, vilkår som mottaker skal oppfylle, annen bistand, mv.

Vedtaket knyttet til søknader om sosialhjelp kan ankes til fylkesmannen. Fylkesmennene er dermed viktige for å sette standarder for NAVs forvaltning.

Fylkesmennene har prosesser både med hverandre og overfor NAV for å drøfte ulike aspekter ved forvaltningen, og for å bidra til mest mulig enhetlig praktisering av regelverket over hele landet.

Vilkår og aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere

Det kan stilles vilkår for tildeling av sosialhjelp (jf. Sosialtjenesteloven § 20). Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket. Dette tilsier at vilkårene må være tilpasset søkerens situasjon og årsakene til at søkeren ikke er selvforsørget. Vilkårene må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottaker.

Med virkning fra 1. januar 2017 ble det innført aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år. Det heter at

Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad med mindre tungtveiende grunner taler mot det.

Ved brudd på vilkår kan stønaden reduseres.

Undersøkelser tyder på at det er store forskjeller mellom NAV-kontorer når det gjelder bruk av vilkår generelt⁴ og vilkår om aktivitetsrettede vilkår spesielt⁵. I 2012 var det om lag 20 prosent av kontorene som oppga at de stilte vilkår i mer enn 80 prosent av sakene, men om lag en like stor andel av kontorene stilte vilkår i mindre enn 20 prosent av sakene. I 2014 svarte 70 prosent av NAV-lederne at deres kontor brukte aktivitetsrettede vilkår. Det var meget stort sprik i andelen av mottakerne som fikk aktivitetsrettede vilkår. 12 prosent av kontorene mente at innføring av aktivitetsplikt for alle aldersgrupper ikke ville gi noen endring i kontorets arbeid med sosialhjelp. Dette indikerer at disse kontorene hadde aktivitetsplikt for alle som var i posisjon til å arbeide.

I Kostra er det data som viser om sosialhjelpsmottakere har arbeidsinntekt og om de uten arbeidsinntekt er registrert som arbeidssøker. Krav om at mottakere skal registrere seg som arbeidsledige er et mye brukt vilkår for å få sosialhjelp (jf. tidligere nevnte Proba-rapporter). Vi finner at av de som mottok sosialhjelp i 2012 og som ikke hadde arbeidsinntekt, var 34 prosent ikke registrert som arbeidssøkere. I 2016 hadde denne andelen sunket til 31 prosent, noe som tyder på at det er blitt mer vanlig å kreve at mottakerne registrerer seg som ledige. Andelen som ikke registrer seg som arbeidssøker varierer sterkt (mellom

⁴ Jf. Proba-rapport 2013 - 09

⁵ Jf. Proba-rapport 2015-12

9 og 65 prosent) mellom ulike kommuner. Også mellom våre case-kommuner er det store forskjeller (mellom 21 prosent i Tromsø og 44 prosent i Vågan).

Faktorer som påvirker søking etter sosialhjelp

Sosialhjelp er en inntektssikringsordning. Det er derfor selvsagt at mangel på annen inntekt er den dominerende driveren bak utviklingen i sosialhjelp.

Det finnes andre velferdsordninger som på midlertidig eller varig basis skal sikre livsopphold for personer som ikke har arbeid eller annen kilde til livsopphold. Blant de største ordningene er

- sykepenger til syke
- arbeidsavklaringspenger (AAP) for personer som har helseproblemer som kan være tidsbegrenset, men som ikke (lenger) har rett til sykepenger
- uføretrygd for uføre,
- dagpenger til arbeidsledige
- tiltakspenger for deltakere på arbeidsmarkedstiltak
- kvalifiseringsstønad for personer som deltar på kvalifiseringsprogrammet
- alderspensjon for pensjonister
- studiestøtte til studenter.

I tillegg gis det bostøtte til hushold med lave inntekter relativt til deres bostgifter. Når det likevel er behov for sosialhjelp, skyldes dette dels at

- andre kilder til livsopphold ikke gir tilstrekkelig inntekt
- noen av ordningene krever opptjening av rettigheter som ikke alle oppfyller
- noen av ordningene er midlertidige
- det er ventetid for annen inntektssikring (introduksjonsstønad, kvalifiseringsstønad, uføretrygd), delvis fordi de kan være knyttet til igangsetting av tiltak og programmer
- noen av mottakerne har en uavklart status (f.eks. mellom arbeids- eller helserettet løp) og de får sosialhjelp som inntektssikring inntil situasjonen avklares

Endring i reglene for andre inntektsstøtteordninger enn sosialhjelp kan påvirke søkingen om sosialhjelp. I løpet av de senere årene har det vært følgende endringer:

- Fra 1. januar 2011 ble særlige ordninger for dagpenger til eldre arbeidstakere fjernet⁶. Endringen gjaldt ikke de som hadde fylt 63 år før 2011.
- I mars 2014 utløp maksimal varighet av AAP for de første som kom inn i ordningen⁷. Antall nye mottakere av AAP falt i 2015 og -16.
- Med virkning fra 2015 ble uførepensjon fra folketrygden erstattet av uføretrygd. Beregningsreglene ble endret. Det samme ble beskatningen

⁶ Det var ingen begrensning på maksimal varighet av dagpenger

⁷ Svært få av de som mistet AAP gikk over på sosialhjelp. Jf. Sørbø og Ytteborg (2015)

og reglene for avkortning mot arbeidsinntekt. Endringen ga lavere ytelse til personer med lav opptjening før de ble uføre.

- Barnetillegget i uføretrygden er endret i to omganger. Endringen fra begynnelsen av 2016 innebar en reduksjon i tillegget til personer med lav trygd
- Startlånsordningen ble strammet betydelig inn fra april 2014 ved at behovsprøvingen ble styrket
- Den statlige bostøtten ble strammet inn fra juli 2016⁸
- supplerende stønad til familieegjenforente over 67 år ble fjernet fra begynnelsen av 2016

Ut fra sosialhjelpens funksjoner er det naturlig å tenke seg at søkingen til sosialhjelp øker med:

1. Arbeidsledigheten, særlig blant ungdom (mangler opptjening av rett til dagpenger)
2. Innvandring, utenom arbeidsinnvandring; innvandrere mangler opptjening av rettigheter i Folketrygden og nybosatte flyktninger har ikke arbeid
3. Økning i boutgifter
4. Endringer i regler for andre velferdsytelser (nivå og/eller tildelingskriterier)
5. Endringer i livssituasjon (sykdom, separasjon/skilsmiss, mv.)

Pkt. 3 påvirker i hovedsak bare supplerende sosialhjelp; hvis boutgiftene øker, vil ikke dette påvirke innbyggernes hovedinntekt, men det vil kunne påvirke hvor mange som klarer å leve av den inntekten de har. Tilsvarende gjelder hvis nivået på andre velferdsytelser endres.

3.2 Hovedtall – mottakere og utgifter

Omfang

I 2016 var det vel 136 600 tilfeller med utbetaling av sosialhjelp i løpet av året (jf. SSB, Økonomisk sosialhjelp). Antall mottakere har vokst noe de senere årene. Siden 2012, har antall mottakere økt med 12,4 prosent. Veksten fra 2015 til – 2016 var 2 prosent.

Gjennomsnittlig varighet av stønadstilfellene har endret seg lite i perioden (vekst fra 4,8 til 4,9 måneder).

Alder og familiefase

De senere årene har det vært mye oppmerksomhet rundt at mange unge faller utenfor arbeid og utdanning. Arbeidskraftsundersøkelsen⁹ viser at blant

⁸ I Oslo Kommune (2017) Økonomiske sosialhjelp i Oslo 2016 refereres det til at Velferdsetaten har anslått at med uendret bostøtte fra 2012 ville sosialhjelpsutgiftene i Oslo i 2016 vært omlag 100 mill.kr. eller 8 prosent lavere enn de faktisk var. Husbanken oppgir i sin årsrapport for 2016 at antall mottakere av bostøtte har falt med 9 prosent fra 2012 til -16 og utbetalt beløp har falt med 3 prosent i en periode hvor prisindeksen for husleie har vokst med 10 prosent.

personer i alderen 20-24 år har andelen som verken er yrkesaktive eller i utdanning økt fra 10 prosent i 2007 til 15 prosent i 2016. Sosialhjelp kan være en inntektskilde for personer i denne gruppen. Personer under 25 år utgjorde i 2016 17 prosent av alle mottakere av sosialhjelp, men antall mottakere i denne aldersgruppen har siden 2012 økt mindre enn i andre aldersgrupper. I gruppen under 20 år har antall mottakere falt.

Ser man på vekst i antall mottakere, er det blant de eldste man har sett den sterkeste veksten. Blant de over 67 år, økte antall mottakere med 47 prosent fra 2012-16, men antall mottakere i denne gruppen ligger lavt, og veksten i denne gruppen utgjorde bare 4 prosent av den samlede veksten i antall mottakere.

Den gruppen som skiller seg ut ved sterk vekst i 2012-16 er par, både med og uten hjemmeboende barn (jf. Tabell 3-1). I begge disse gruppene økte antall mottakere med 22 prosent. Til sammen utgjorde økt stønad til par nær 38 prosent av samlet vekt i antall mottakere i perioden.

Enslige menn uten barn utgjør 39,4 prosent av mottakerne. Selv om veksten i antall mottakere i denne gruppen har vært relativt moderat (12 prosent), står gruppen for over en tredel av samlet vekst i antall mottakere. Antall mottakere blant enslige kvinner uten barn var noe svakere, og denne gruppen sto for "bare" 18 prosent av den samlede veksten.

Enslige med barn utgjorde vel 13 prosent av mottakerne i 2016. Veksten i denne gruppen var moderat. Gruppen sto for 8,5 prosent av veksten i antall mottakere.

Tabell 3-1 Sosialhjelpsmottakere fordelt på familiesituasjon og kjønn. Bidrag til vekst i antall sosialhjelpsmottakere 2012-16. Prosent

	Andel av mottakerne 2016	Vekst 2012-16	Bidrag til samlet vekst
Enslige menn uten barn	39,4	12,0	35,2
Enslige kvinner uten barn	22,4	10,9	18,4
Enslige med barn	13,3	8,3	8,5
Par uten barn	13,1	22,5	20,1
Par med barn	11,8	21,8	17,7
Totalt	100,0	13,6	100,0

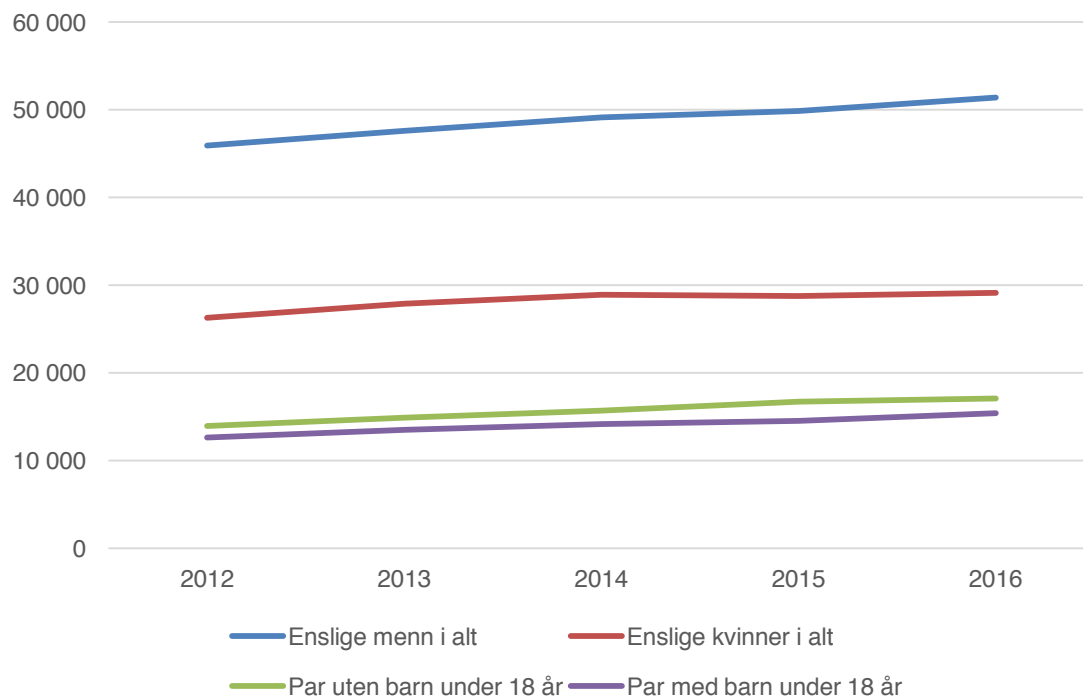
Kilde: SSB Økonomisk sosialhjelp, bearbeidet av Proba

Det har de senere årene vært mye presseomtale av sosialhjelpsbruk blant unge ("NAV-ing"). Enslige menn under 24 år utgjør omlag 11 prosent av sosialhjelpsmottakerne, mens enslige kvinner i samme alder utgjør 6 prosent. Veksten i antall mottakere har vært svakere i denne aldersgruppen enn i andre grupper.

⁹ <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectout/pivot.asp?checked=true>

Det er blant de eldste (67 år og eldre) sosialhjelpsbruken har økt mest relativt til gruppens størrelse, men gruppen utgjør bare 2 prosent av mottakerne.

Figur 3-2: Antall sosialhjelpsmottakere fordelt på kjønn og familiesituasjon og 2012-16



Kilde: SSB Økonomisk sosialhjelp

SSBs sosialhjelpsstatistikk tyder på at i 2016 mottok 33 prosent av alle mottakerne sosialhjelp i minst 6 måneder. Ettersom SSBs statistikk ikke fanger opp tilfeller som krysser et årsskifte er den faktiske andelen av alle sosialhjelpstilfeller som varer minst 6 måneder høyere enn statistikken indikerer.

Sosialhjelp og annen inntekt

I 2016 hadde 41 prosent av sosialhjelpsmottakerne sosialhjelp som hovedinntekt. Andelen har ligget nærmest uendret siden 2012. 28 prosent hadde trygd eller pensjon som hovedinntekt. Denne andelen har halt fra 32 prosent i 2012. Vi kjenner ikke til hvorfor antall med supplerende sosialhjelp ved siden av pensjon eller trygd har falt. Man kunne tenkt seg at dette har sammenheng med at nye alderspensjonister har bedre pensjonsopptjening enn tidligere årganger, men det har vært ganske sterk vekst i antall sosialhjelpsmottakere over 67 år.

Andelen med introduksjonsstønad som hovedinntekt har økt fra 5 til 8 prosent. Dette kan forklares med at antall mottakere av introduksjonsstønad har økt.

Det er bare mindre endringer i andelen som har arbeidsinntekt (20 prosent) som hovedinntektskilde.

Varighet av sosialhjelpstilfellene

I gjennomsnitt varer et sosialhjelpstilfelle, dvs. tiden fra en mottaker får sosialhjelp til stønaden avsluttes, 5,1 måneder. I realiteten er gjennomsnittlig varighet lenger. Grunnen er at målingen av varighetene kun er den uavbrutte perioden innenfor ett kalenderår. Tilfeller som går over et årsskifte blir dermed registrert som to tilfeller.

Gjennomsnittlig varighet har endret seg lite de senere årene. Det er heller ikke store forskjeller mellom ulike typer husholdninger, men det er en tendens til noe lengre varighet i husholdninger med barn.

Stønad per måned

I 2016 ble det i gjennomsnitt utbetalt kr. 9 314 per måned til hver sosialhjelpsmottaker. Til enslige uten barn ble det utbetalt vel 8 000 kroner, mens enslige med barn fikk nær 11 000 kroner og par med barn 13 000 kroner.

Gjennomsnittlig stønad per måned økte med 19,2 prosent i perioden 2012-16. Grunnbeløpet i folketrygden (G) økte med 13 prosent i samme periode.

I nesten alle grupper - definert ved kjønn, alder og familiesituasjon - økte gjennomsnittlig støtte sterkere enn G. Blant de store gruppene var de eneste unntakene enslige menn under 20 år (vekst 12,5 prosent) og kvinner 20-24 år (vekst 9,9 prosent).

Blant enslige med barn økte støtten per måned med 24,4, prosent.

Vi har også beregnet hva gjennomsnittlig stønadsnivå ville blitt hvis fordeling av sosialhjelpsmottakerne på grupper (definert ved alder, kjønn og familiesituasjon) hadde vært uendret fra 2012-16. Dette ville ikke gitt nevneverdig utslag i gjennomsnittlig stønadsnivå, og sammensetningen av grupper langs disse dimensjonene kan dermed ikke forklare den sterke utgiftsveksten.

Innvandringsbakgrunn

I 2016, var 42,9 prosent av sosialhjelpsmottakerne innvandrere (jf. Tabell 3-2). 1,3 prosent var norskfødt med innvandringsbakgrunn.

I perioden 2013-16 økte antall innvandrere som mottok sosialhjelp med vel 30 prosent, mens antall mottakere uten innvandringsbakgrunn falt med 5 prosent.

Tabell 3-2: Utviklingen i antall sosialhjelpsmottakere 2013-16 fordelt på innvandringskategori

	Antall mottakere, Indeks 2013=100				Andel av mottakerne, 2016
	2013	2014	2015	2016	
Innvandrere	100,0	108,6	118,2	130,4	42,9 %
Norskfødte med innvandrerforeldre	100,0	108,1	120,5	128,8	1,3 %
Befolkningen ellers	100,0	101,1	97,9	94,8	55,0 %

Kilde: SSB, Sosialhjelps- og Befolkningsstatistikk. Beregninger Proba

Det var også ganske sterk vekst i antall mottakere som er norskfødte med innvandringsbakgrunn. Veksten har sammenheng med vekst i antall personer i denne gruppen (se kommentarer til Figur 3-3).

Innvandrere inkluderer her flyktninger, arbeidsinnvandrere fra EØS-området og andre innvandrere. Vi har ikke data som bryter tallene ned på innvandringsgrunn eller landbakgrunn. SSB har imidlertid eldre tall som deler innvandrere inn etter hvilket område de kommer fra. I perioden 2010-13 var omlag 10 prosent av innvandrere som mottok sosialhjelp fra EU28/EØS, Sveits, USA, Canada, Australia og New Zealand. De aller fleste sosialhjelpsmottakere med innvandringsbakgrunn kom fra det som tidligere ble kategorisert som "ikke-vestlige land". Man kan tenke seg at økt arbeidsledighet i perioden 2013-16 kan gi særlige utslag i antall arbeidsinnvandrere som har søkt sosialhjelp, slik at andelen mottakere fra EØS-området har økt, men dette har vi ikke tall for. I spørreundersøkelsen blant NAV-ledere (jf omtale i kapittel 5) var det en del som oppga at det hadde vært vekst i antall mottakere blant arbeidsinnvandrere, men langt flere hadde opplevd vekst i antall mottakere med flyktningebakgrunn.

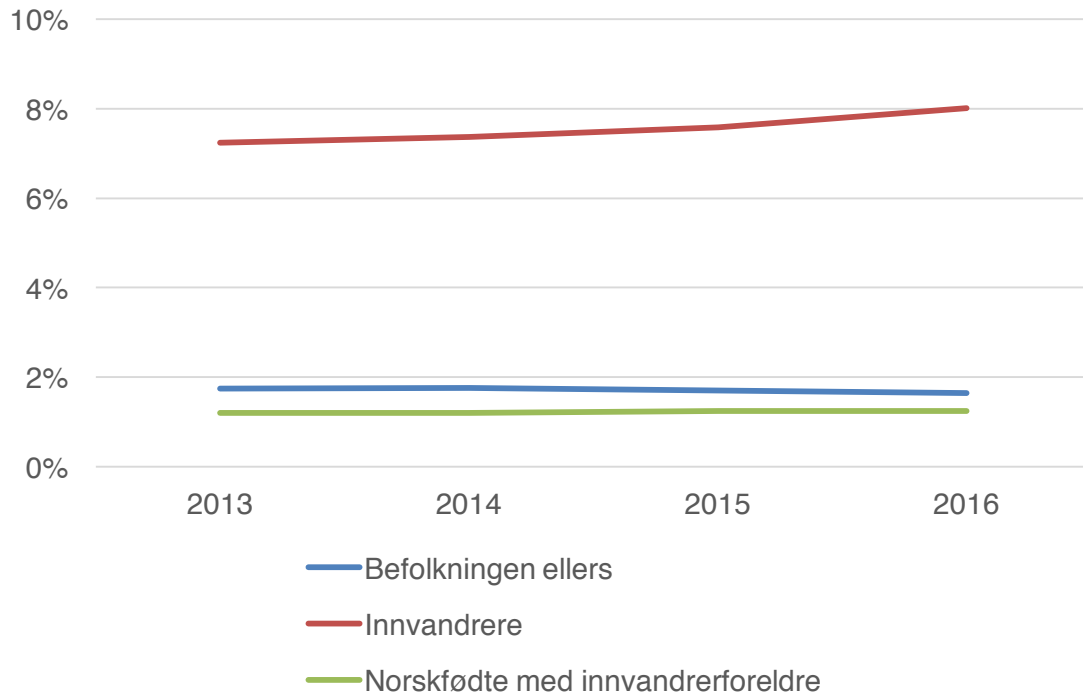
Figur 3-3 viser utviklingen i andelen sosialhjelpsmottakere i befolkningen inndelt etter innvandringsbakgrunn. Blant personer uten innvandringsbakgrunn falt andel mottakere fra 1,8 til 1,6 prosent i perioden 2013-16.

Blant innvandrere har andel mottakere i 2013-16 økt fra 7,2 til 8 prosent. Man vet fra forskning¹⁰ at andelen sosialhjelpsmottakere blant innvandrere avhenger av botid; de første årene stiger sysselsettingsandelen med botid, men at andelen faller etter omlag 10 års botid. Videre er andelen som har arbeidsinntekt avhengig av landbakgrunn, familiesituasjon, utdanningsnivå, mv. Man kan derfor ikke uten videre ta økningen i andelen sosialhjelpsmottakere som kvaliteten på arbeidet med arbeidsrettet integrering er svekket. Blant annet kan redusert innvandring fra EØS-området ha gjort at innvandringsbefolkningen i gjennomsnitt har hatt lavere yrkesdeltagelse de siste årene enn årene før. Man kan også tenke seg at fallet i innstrømningen av flyktninger fra 2015 kan gi en nedgang i sosialhjelpsutgiftene i årene som kommer som følge av færre innvandrere med kort botid.

Blant norskfødte med innvandringsbakgrunn har andelen mottakere holdt seg konstant. Andelen er lavere blant norskfødte med innvandringsbakgrunn enn i befolkningen uten innvandringsbakgrunn (andelene er henholdsvis 1,2 og 1,6 prosent i 2016). I våre data kan vi ikke skille ut barn fra antall i de ulike befolkningsgruppene. Man kan dermed tenke seg at lav andel mottakere blant norskfødte med innvandringsbakgrunn skyldes at det er mange barn og unge i denne gruppen. Men også Halvorsen (2015), som har kontrollert for alder, finner lavere andel mottakere blant norskfødte med innvandringsbakgrunn enn i befolkningen uten innvandringsbakgrunn (jf. omtale i avsnitt 3.3).

¹⁰ Jf. Bratsberg, Bernt, Knut Røed, and Oddbjørn Raaum. "Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandrergupper i Norge." Rapport 1 (2011): 2011.

Figur 3-3: Andel sosialhjelpsmottakere i ulike kategorier for innvandringsbakgrunn. 2012-16. Prosent



Kilde: SSB, Proba's beregninger

3.3 Litteratur om sosialhjelp

Vi vil her trekke fram litteratur som kan bidra til å belyse bruken av sosialhjelp fordelt på grupper eller kjennetegn og tiltak og andre faktorer som påvirker bruken av sosialhjelp.

Litteraturen viser bl.a. at

- bruken av sosialhjelp er særlig høy i visse grupper, herunder nyankomne flyktninger
- henger sammen med fattigdom, arbeidsledighet, lav utdanning, skilsmisser, mv.
- kan påvirkes av bruk av vilkår og hvordan sosialhjelpen forøvrig forvaltes

Bruken av sosialhjelp

En undersøkelse fra Fafo (se Bråthen (2016)) er en studie av hva som kan forklare forskjeller mellom storbyene i bruk av sosialhjelp blant unge. De finner at sannsynligheten for å motta sosialhjelp avhenger av en rekke ulike kjennetegn ved personene samt ledighetsnivået i byen. Analysen er gjort ved bruk av regresjonsanalyse slik at det partielle bidraget (kontrollert for de andre faktorene) fra hver faktor vises. Tabell 3-3 viser samvariasjonen i Fafos undersøkelse.

Tabell 3-3: Samvariasjon mellom ulike faktorer og sannsynligheten for å motta sosialhjelp. Personer i alderen 18-24 år.

Kjennetegn	Endring i sannsynlighet for å motta sosialhjelp
Kvinne	-
Innvandrør	+
Ikke aleneboende	+
Barn under 12	+
Gift eller partnerskap	-
Ikke fullført vgs	+
Fattig	+
AAP	+
Under utdanning	-
Uten arbeidsinntekt	+
Mottar uføretrygd	-
Ledighetsrater	+

Kilde: Fafo-rapport 2016:13

Bråthen (2016) så videre på om forskjeller i sammensetningen av befolkningen i byene kunne forklare forskjeller i bruk av sosialhjelp. Hovedkonklusjonen er at kontroll for befolkningssammensetning og ledighet i liten grad endret bildet av forskjeller i sannsynlighet for å motta sosialhjelp i ulike byer. Men Fafo gjorde så en tilsvarende analyse av ulike bydeler i de fire største byene. De fant da at særlig i Oslo, men også i Bergen, Trondheim og Stavanger kunne sammensetningen av befolkningen i de ulike bydelene forklare mye av forskjellene i bruk av sosialhjelp.

Lorentzen, T. et.al. (2012) viser sammenhengen mellom en rekke kjennetegn blant unge voksne og sannsynligheten for å motta sosialhjelp. I hovedsak fokuserer studien på de samme forhold som Bråthen (2016). En forskjell er at Lorentzen også viser at skilsmisse, lav inntekt og lav utdanning hos den unges foreldre alle gir et selvstendig positivt bidrag til sannsynligheten for å motta sosialhjelp.

Innvandring og sosialhjelp

Det er store forskjeller mellom ulike grupper av innvandrere, bl.a. når det gjelder yrkesdeltagelse og bruk av velferdsytelser. På den ene siden har man arbeidsinnvandrere fra EØS-området. Disse har høyere yrkesdeltagelse enn innbyggere uten innvandringsbakgrunn og har dermed oftest opptjent rett til dagpenger og andre velferdsytelser. På den andre siden har man nyankomne flyktninger. De har lav yrkesdeltagelse og dermed i begrenset grad opptjent rettigheter til dagpenger og en del andre velferdsytelser. Yrkesdeltagelsen i denne gruppen stiger gradvis i løpet av de første 8-10 årene de bor i Norge, men avtar etter det. Bruken av sosialhjelp er høy blant flyktninger med relativt

kort botid. Også flyktninger med lang botid har høyere bruk av sosialhjelp enn personer uten innvandringsbakgrunn.

Hirsch (2010) viser at andelen sosialhjelpsmottakere er svært høy de første årene etter at flyktninger er kommet til landet. I 2008 lå andelen sosialhjelpsmottakere over 40 prosent for flyktninger som hadde vært i Norge 0-4 år. Enes (2016) understøtter dette. De finner at i 2012 bodde 72 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet i en husholdning som mottok sosialhjelp. I 2013 var andelen 74 prosent.

Opphopingseffekt

Flere forskere har vist at ulike faktorer som samvarierer med utviklingen i sosialhjelpsutgiftene ser ut til å forsterke hverandre. Dette omtales som en opphopingseffekt. Begrepet opphoping brukes om to ulike fenomener:

- Forsterkning av effekter innenfor et geografisk område
- Forsterkning av effekter på individnivå

I kostnadsnøkkelen i inntektssystemet for kommuner beregnes det en opphopingsfaktor ved å multiplisere data for andel skilte, arbeidsledighetsprosenten og andelen med lav inntekt. Når tallene multipliseres med hverandre (istedenfor å summeres) forsterker de hverandre. Faktoren er et resultat av statistiske analyser for å forklare forskjeller i kommunenes sosialhjelpsutgifter per innbygger. Dette er eksempel på forsterkning innenfor et geografisk område.

Personer som ikke er i arbeid eller utdanning

I studier av yrkesdeltagelse og utenforskap, deler man befolkningen i yrkesaktiv alder inn i sysselsatte, studenter, registrert ledige, registrert på tiltak og uføre. Det er imidlertid ganske mange som faller utenfor alle disse kategoriene. En del er gifte som forsørgeres av ektefelle, men det er også mange som ikke har ektefelle, samboer, el.

Ofte brukes det engelsk-språklige betegnelsen NEET¹¹ om de som ikke arbeider eller er i utdanning. SSB-rapport 2014/37 er en kartlegging av unge i denne gruppen. I 2012 viste registerdata at 10,6 prosent (om lag 105 000) av unge i alderen 15-29 år kunne klassifiseres i NEET-kategorien. Nær 45 prosent av disse var i aldersgruppen 25-29 år, 40 prosent i alderen 20-24 år og 15 prosent under 20 år.

Blant dem som faller innenfor NEET, var 13,5 prosent registrert hos NAV som helt ledige, mens 12,5 prosent mottok arbeidsavklaringspenger. Ytterligere 5,6 prosent var mottakere av uføretrygd, mens omtrent like mange mottok sosialhjelp.

For over halvparten av tilfellene er det imidlertid ikke informasjon via registerdata om hvilken status de har. Det er rimelig å anta at en del av disse forsørgeres av nær familie eller ektefelle, men dette finnes det ikke tilgjengelige

¹¹ NEET= Not in Employment, Education or Training

data for. I tillegg vil en del kunne leve av svart arbeid eller kriminalitet. Hvis man antar at kontakt med NAV øker muligheten for å komme inn på et løp mot å bli selvforsørget, representerer risikoen for å støte mottakere fra seg et dilemma for NAV; hvis stønaden settes for lavt eller vilkårene for stønad blir for restriktive, kan flere velge å kutte kontakten med NAV.

Betydning av forvaltning

Det er en del forskning som tyder på at NAV-kontorenes kompetanse og arbeidsform har vesentlig betydning for bruken av sosialhjelp. Det er en rekke dimensjoner i "arbeidsform". Dette kan bl.a. dekke ulike former for samtaleteknikker og samhandlingsformer (mellom veileder og bruker), hvilke sider ved brukerens situasjon man setter søkelys på og treffer tiltak for (f.eks. "bolig først", "gjeldsproblemer først" eller andre former for "arena-rydding"), hvordan arbeidsfordelingen og arbeidsprosessene i kontoret er innrettet, hvordan de som forvalter sosialhjelp samarbeider med andre enheter, mv.

Malmberg-Heimonen (2014) er en evaluering av fagutviklingsprogrammet Helhetlig, Prinsippstyrt, Metodisk Tilnærming (HPMT). I forsøket som ble evaluert ble HPMT brukt i kvalifiseringsprogrammet. Spørreundersøkelser både blant de NAV-ansatte og KVP-deltakerne tyder på at HPMT forbedret kontorenes resultater. Blant annet rapporterte KVP-deltakerne i kontorer med HPMT betydelig høyere arbeidsinntekt og mindre bruk av velferdsordninger på oppfølgingstidspunktet. Registerdata bekrefter at overgang til arbeid økte. Evalueringen er likevel ikke entydig positiv. Forskerne mener modellen framstår som krevende å implementere og gir et omfattende opplæringsbehov. Forskerne anbefaler at modellen brukes, men da i en enklere versjon med konsentrasjon om de verktøyene som har sterkest effekt.

Fløtten, m.fl. (2014) er en oppsummering av kunnskap om helhetlige tiltak mot barnefattigdom i Norge og enkelte andre land. Studien finner at det mangler effektevalueringer av slike tiltak. De evalueringene som finnes tyder på at det er viktig med tett oppfølging, gjerne med én kontaktperson, og et helhetlig koordinert opplegg. Egnethet hos kontaktpersonene er viktig, men det er ikke klart om det er formell kompetanse, erfaring eller personlig egnethet (gjerne i form av "ildsjeler") som er viktigst. Videre understreker forfatterne at tiltakene bør fokusere på individene, ikke strukturer, enkeltstående tiltak eller ytelser.

Van den Berg (2012) er den eneste analysen vi har sett som studerer betydningen av hyppighet av kontakt mellom personer som mottar velferdsytelser og forvalterne av ytelsene. Studien er en analyse av om møter mellom arbeidssøkere og saksbehandler har noen effekt på sannsynligheten for at den ledige kommer i arbeid. De finner en sterk effekt av slike møter. Dette understøtter ett element i HPMT, dvs. verdien av tett oppfølging.

Virkning av vilkår og tiltak

Det finnes en del studier av virkninger av vilkår og tiltak for sosialhjelpsmottakere. Funnene spriker noe. Dette kan skyldes at studiene omfatter ulike typer tiltak, at rekrutteringen til tiltakene varierer og at rammebetingelsene forøvrig (f.eks. arbeidsmarkedssituasjonen) varierer. Det er

metodisk vanskelig å isolere effekten av vilkår og tiltak, og metodiske svakheter har ganske sikkert påvirket en del av studiene.

Lorentzen (2007) oppsummerer en del studier fra tidlig på 2000-tallet. Konklusjonen er at virkningene av tiltak varierer, bl.a. med type tiltak og hvem som rekrutteres inn i tiltakene. Flertallet av tiltakene hadde positive virkninger for sysselsetting og inntekt. Forfatteren kritiserer det ensidige fokus på arbeid og inntekt, og mener at arbeid er urealistisk for mange sosialhjelpsmottakere og at det bør etableres tiltak og evalueringer som rettes inn mot andre forhold (rusfrihet, sosiale nettverk, livskvalitet, utdanning, mv.).

Markussen og Røed (2015) er en effektanalyse av kvalifiseringsprogrammet. Programmet er rettet mot sosialhjelpsmottakere. De finner at deltagelse i programmet har en ganske sterk effekt på sannsynligheten for å komme i arbeid (18 prosentpoeng fire år etter starten på deltagelsen), men de fleste som blir sysselsatt får lave stillingsbrøker og lav lønn, og virkningene for de tidligere deltakernes inntektsnivå og bruk av velferdsordninger er derfor ganske moderat.

Hernæs (2016) er en analyse av effekter av å stille vilkår for sosialhjelpsmottakere. Studien omfatter effekter på unge mottakere. Data om vilkår gjelder endring i bruk av vilkår mellom 1994 og 2004 og er hentet fra kartlegginger gjennomført av Telemarksforskning. Analysen konkluderer med at bruk av vilkår reduserer andelen av unge som mottar sosialhjelp og dessuten at andelen som fullfører videregående opplæring og som kommer i jobb øker merkbart. Virkningene på sysselsetting holder seg gjennom hele måleperioden.

Bratsberg (2017)¹² finner også at aktivisering reduserer kriminalitet blant ungdom. Data om aktivitetsvilkår er hentet fra den tidligere nevnte studien fra Telemarksforskning.

¹²

https://www.frisch.uio.no/publikasjoner/pdf/170601_Bratsberg_Hernes_Markussen_raadum_Roed_Activation_youth_crime.pdf

4 Statistisk analyse av utgiftene i kommunene

Når man sammenligner bruken av sosialhjelp i ulike kommuner og endringer i bruk av sosialhjelp over tid, bør man ta hensyn til at bruken av sosialhjelp varierer mellom ulike befolkningsgrupper og avhenger av situasjonen i lokalsamfunnet (herunder nivået på arbeidsledigheten). Hvis man f.eks. ønsker å vurdere om en kommune lykkes med å holde sosialhjelpsutgiftene nede, bør man ta hensyn til befolkningssammensetningen, arbeidsledigheten og andre forhold som kommunen ikke kan påvirke direkte og som påvirker bruken av sosialhjelp.

Vi har brukt data om befolkningssammensetning, nivået på ledigheten og enkelte andre forhold for å predikere sosialhjelpsutgiftene i den enkelte kommune i hvert av årene 2012-16. Man kan si at vi har beregnet et "normalnivå" eller forventet nivå for sosialhjelpsutgiftene for hver kommune, hvert år.

Vår beregning av normalnivå for sosialhjelp har mye til felles med beregningen av kostnadsnøkkelen for sosialhjelp i inntektssystemet for kommunene. Vi vil her beskrive hvordan kostnadsnøkkelen beregnes og brukes til å fordele rammetilskudd til kommunene.

Rammetilskudd fra staten utgjør om lag en tredel av kommunenes inntekter. Mesteparten av dette tilskuddet fordeles ut fra et beregnet utgiftsbehov i kommunene. Utgiftsbehovet beregnes ved hjelp av en statistisk analyse av ulike kjennetegn ved kommunene og kommunenes utgifter på ulike områder. I beregningen "forklares" forskjeller i utgifter per innbygger på ulike områder ved hjelp av kjennetegn ved kommunene. Viktige kjennetegn er folketallet i ulike aldersgrupper. F.eks. er antall barn i alderen 2-5 år en viktig variabel i forklaring av forskjeller i utgifter til barnehager.

Tanken bak kostnadsnøkkelen er at fordelingen av rammetilskuddene skal kompensere for forskjeller i utgiftsbehov som kommunene i liten grad kan påvirke.

Følgende kjennetegn inngår i delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp:

- Antall innbyggere 16-66 år
- Antall uføre 18-49 år
- Antall flyktninger uten integreringstilskudd
- "Opphopningsindeks"
- Antall aleneboende

Opphopningsindeksen er konstruert ved hjelp av antall skilte/separerte, antall arbeidsledige og antall personer med lav inntekt. Indikatorer for disse forholdene er multiplisert med hverandre. Dette reflekterer at forskning tyder på at ulike sosiale problemer forsterker hverandre; hvis en kommune har mange med lav inntekt, behøver ikke dette å gi særlig sterk vekst i sosialhjelpsutgiftene hvis det ikke samtidig er mange arbeidsledige og/eller mange skilte/separerte i kommunen.

Flyktninger mottar mye sosialhjelp. Kommunene får integreringstilskudd for flyktninger i inntil fem år etter bosetting. I prinsippet skal integreringstilskuddet dekke merutgifter som følge av at flyktninger bruker mer sosialhjelp enn andre. Når antall flyktninger med mindre enn seks års botid holdes utenfor kostnadsnøkkelen i inntektssystemet, har dette sammenheng med at kommunene ikke skal få dobbelt kompensasjon (både gjennom integreringstilskudd og rammetilskudd) for sosialhjelpsutgiftene til denne gruppen. Når vi beregner normalt nivå for kommunenes sosialhjelpsutgifter, har vi et annet mål med beregningene, og vi tar derfor med alle flyktninger, uavhengig av botid, som forklaringsfaktor.

I kostnadsnøkkelen gjøres det en ny beregning for hvert år. Beregningene tar altså ikke hensyn til informasjonen som ligger i den statistiske sammenheng mellom forklaringsfaktorene og sosialhjelpsutgiftene i tidligere år. Vi har i stedet valgt å slå sammen data for alle årene. Hvis betydningen av faktorene (f.eks. antall uføre) forandrer seg fra år til år, er det metoden i inntektssystemet som gir mest riktig bilde. Hvis betydningen av faktorene er stabil over tid, gir vår metode bedre anslag på faktorenes betydning. Vi mener at betydningen av de fleste faktorene bør være stabile over tid. Ett unntak kan være at sammensetning av innstrømningen av flyktninger (fordelt på landbakgrunn, utdanningsnivå, mv.) kan gjøre at bruk av sosialhjelp blant nye flyktninger kan variere en del.

Vi har valgt den sammensetningen av forklaringsvariabler (kjennetegn) som ligner mest på delkostnadsnøkkelen og som gir høyest (statistisk) forklaringskraft, men med faste effekter over tid. Metoden er vanlig minste kvadraters metode. Tabellen i vedlegg 1 viser samvariasjonen mellom forklaringsvariablene og sosialhjelpsutgifter. I beregningen har vi brukt 2012 som referanseår. 2013, 2014, 2015 og 2016 er såkalte årsummier som sier noe om hvordan nivået på sosialhjelpsutgiftene i de enkelte årene ligger i forhold til 2012, når man kontrollerer for de utvalgte kjennetegnene. En oversikt over regresjonskoeffisientene og signifikansnivå ligger i vedlegg 1.

5 Resultat av spørreundersøkelsen

5.1 Svarprosent

Undersøkelsen ble sendt til alle NAV-kontorer fordelt på 453 adresser. Noen av adressene var til NAV-kontorer som drives interkommunalt, dvs. at enkelte NAV-ledere fikk undersøkelsen for flere kommuner. Det er mulig at enkelte av disse har svart på vegne av flere kommuner.

Vi fikk 243 svar, noe som tilsvarer en svarprosent på 54. En liten andel av svarene var ikke komplette. Svarprosent var spesielt høy i Oslo. For øvrig var svarprosenten omtrent den samme blant store bykommuner og andre kommuner.

5.2 Utvikling i ulike mottakergrupper

Vi stilte spørsmål om hvordan utbetaling til ulike grupper hadde bidratt til veksten i sosialhjelpsutgifter, hvordan ulike eksterne faktorer hadde bidratt og om hvordan endringer i NAVs forvaltning hadde bidratt. Spørsmålene ble stilt separat for henholdsvis sosialhjelp som hovedinntekt og supplerende sosialhjelp.

Figur 5-1 viser svar på spørsmål om utviklingen i sosialhjelpsutgiftene i ulike grupper. For alle gruppene er det flere NAV-ledere som oppgir at utgiftene har økt enn at de har sunket. Mer sosialhjelp til flyktninger er det flest NAV-kontor begrunner økningen i utgifter med. Dette kan ganske sikkert forklares med at antall nye flyktninger i kommunene var mye høyere i 2016 enn årene før.

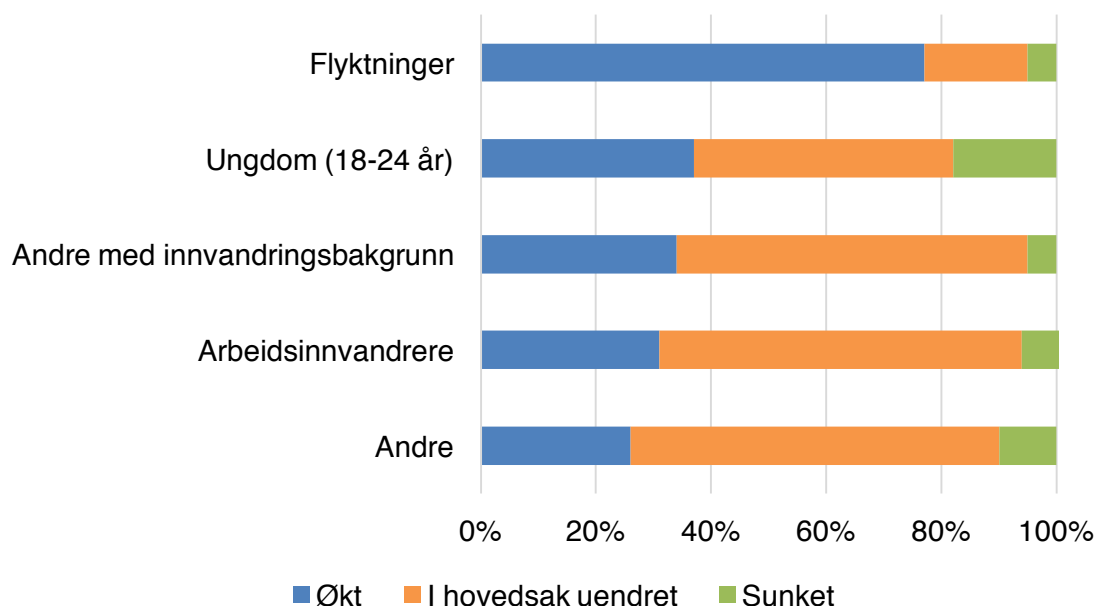
”Andre” er den kategorien hvor det er minst forskjell mellom de som svarer ”økt” og de som svarer ”sunket”. Dette er imidlertid den største gruppen, og det er godt mulig at utgiftsveksten i denne gruppen står for en stor del av samlet vekst i sosialhjelpsutgiftene (jf. omtale av statistikk i kapittel 3).

I tilknytning til dette spørsmålet åpnet vi også for utdyping. Ganske mange har kommentert at det har vært en vekst i utgiftene som skyldes økt sosialhjelp til mottakergruppen ”andre”, dvs. blant personer over 30 år uten innvandringsbakgrunn. Ganske mange kommenterer også enten at de ser reduksjon i utgiftene i alle grupper eller at de ser en tilsvarende økning i alle grupper. Dette tyder på at det ofte enten er drivkrefter i lokalsamfunnet som påvirker hele befolkningen eller endringer i kontorets forvaltning som kan forklare utviklingen. En del har også kommentert at reduksjonen i utgiftene skyldes bruk av aktivitetsplikt og/eller raskere avklaring til helseytelser eller statlige tiltak. F.eks. er det en som kommenterer følgende:

I perioden 2012-2014, hadde vi flere vakante stillinger, og kapasiteten til å arbeide med arbeidsrettet oppfølging overfor mottakere av økonomisk sosialhjelp var ikke til stede. Gjennom 2015 fikk vi personell på plass, og intensiverte oppfølgingsarbeidet. Oppfølging av unge (18-24) år var spesielt

prioritert. Fra 2015 til 2016 ble utgifter til økonomisk sosialhjelp betydelig redusert.

Figur 5-1: Utvikling i sosialhjelp som hovedinntekt i ulike grupper i 2012-16



Vi stilte også et tilsvarende spørsmål om supplerende sosialhjelp. Svarene var sterkt sammenfallende med svar på sosialhjelp som hovedinntekt.

5.3 Faktorer som har påvirket utgiftene

Vi stilte spørsmål om ulike faktorer har bidratt til endring i bruk av sosialhjelp. Vi spurte om bidrag fra endringer i

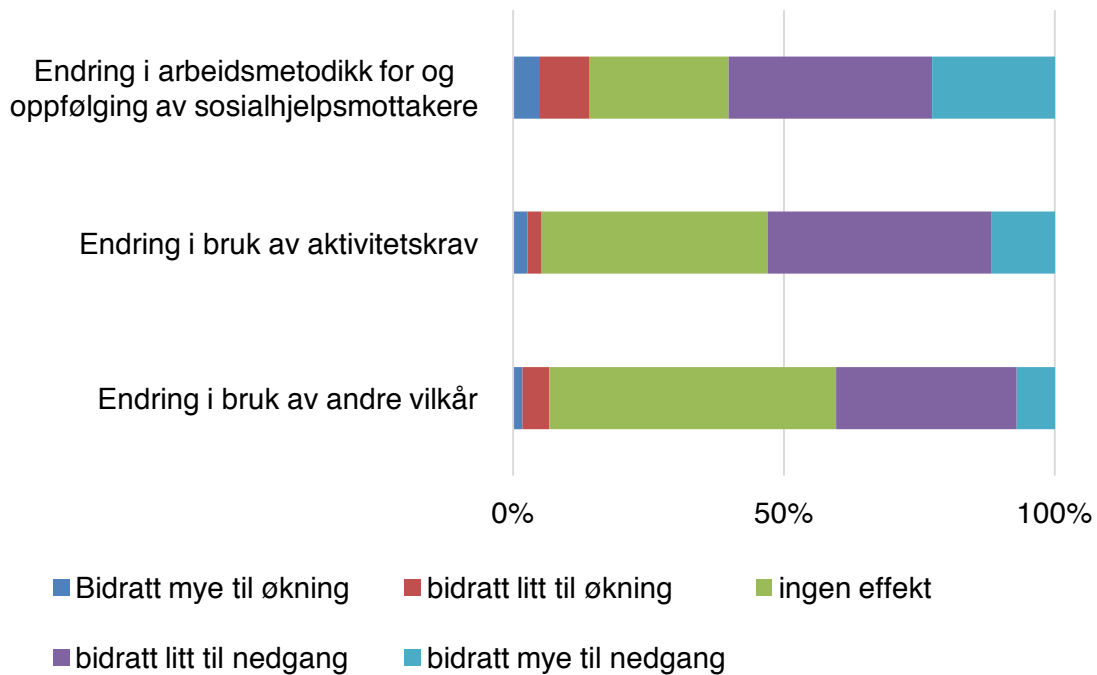
- NAVs forvaltning av sosialhjelp
- Endringer knyttet til statlige velferdsordninger
- Endringer i samfunnet forøvrig (helseproblemer, arbeidsmarkedet, holdninger, mv.)

I tillegg hadde vi åpne spørsmål om faktorer som har bidratt.

Forvaltning av sosialstønad

Figur 5-2 viser at det er langt flere av kontorene som mener at endringer i forvaltningen har bidratt til nedgang i bruk av sosialhjelp enn som mener at det har ført til økt bruk. Det er endringer i arbeidsmetodikk og oppfølging som tillegges størst betydning. Også bruk av aktivitetsvilkår og andre vilkår har ifølge mange av respondentene bidratt til redusert bruk, og få mener endringer på disse områdene har økt bruken av sosialhjelp.

Figur 5-2: Bidrag fra endring i forvaltningen til endring i bruk av sosialhjelp som hovedinntekt de siste fire årene.



I tilknytning til dette spørsmål hadde vi også et mer åpent spørsmål for utdyping:

Du har svart at endring i arbeidsmetodikk for og oppfølging av sosialhjelpsmottakere har bidratt til endring i antall brukere av sosialhjelp som hovedinntekt. Vennligst beskriv hvilke endringer i oppfølgingen/arbeidsmetodikken som har hatt betydning:

Vi fikk 152 svar på dette spørsmålet. Svarene er ganske ulike i form og det er vanskelig å peke ut klare tendenser, men de aspektene ved forvaltningen flest nevner at har bidratt til å begrense utgiftene er:

- Arbeidsretting/-fokus
- Tettere oppfølging
- Raskere og/eller grundigere avklaring

En del nevner også betydningen av

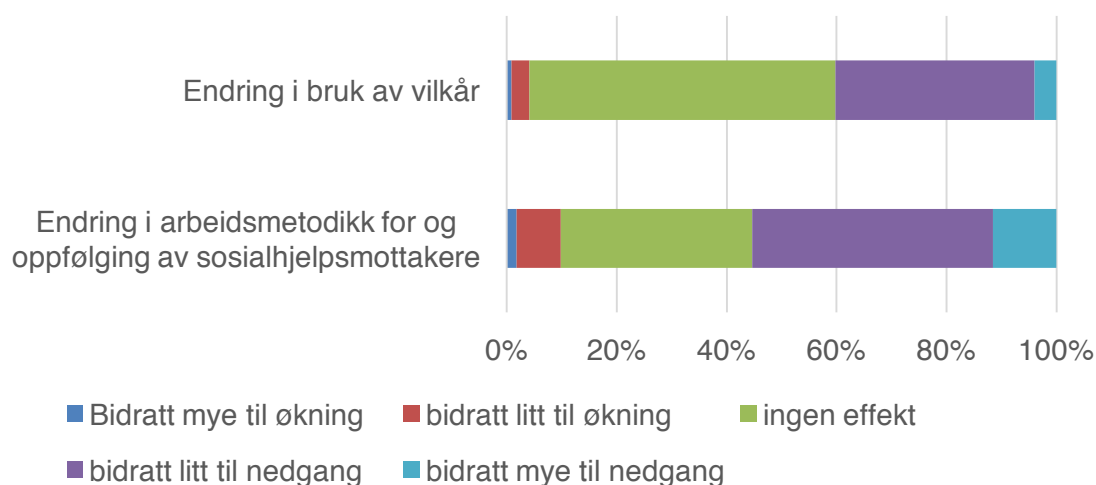
- Rådgivning (herunder nevnes gjeldsrådgivning spesielt)
- tettere integrering av de ulike delene av NAV-kontoret
- tettere samarbeid med instanser utenfor NAV
- satsing på ungdom
- organisering i team for helhetlig oppfølging
- økt kompetanse blant ansatte
- utvikling av verktøy for bedre kvalitet i arbeidet

De fleste av kommentarene kommer fra NAV-ledere som peker på tiltak de mener har bidratt til å redusere utgiftene, men det er også eksempler på

kommentarer om endringer som har gitt økte utgifter. Eksempler på slike svar er at økt underliggende behov har gitt økt saksmengde, men uten at kapasiteten i kontoret er økt tilsvarende. Dette har gitt mindre tett oppfølging, noe som har bidratt til ytterligere økning i sosialhjelpsutgiftene.

Vi hadde også spørsmål om bruk av vilkår og endringer i arbeidsmetodikk og oppfølging hadde bidratt til endringer i bruk av supplerende sosialhjelp. Over halvparten svarte at endringer i arbeidsmetodikk og oppfølging hadde bidratt til reduksjon, mens om lag 40 prosent mente at bruk av vilkår hadde bidratt. Ganske få mente at endret forvaltning hadde bidratt til økning.

Figur 5-3: Bidrag fra endring i forvaltningen til endring i bruk av supplerende sosialhjelp de siste fire årene.



Også i tilknytning til dette spørsmålet hadde vi et åpent spørsmål for utdyping. Mange henviser til svar på tilsvarende spørsmål knyttet til sosialhjelp som hovedinntekt. Det er også mange som gjentar de samme momentene. I hovedtrekk er det derfor de samme endringene i forvaltningen som har bidratt til endringer i begge typene sosialhjelp: tett oppfølging og arbeidsretting. Hovedintrykket er at det ikke er store forskjeller i hvordan man følger opp brukere av sosialhjelp som hovedinntekt og de med supplerende sosialhjelp som kan øke sin arbeidsinntekt¹³.

Økonomisk rådgivning og frivillig forvaltning nevnes noe hyppigere i tilknytning til supplerende sosialhjelp.

Det er også noen få som svarer at økt bruk av statlige tiltak (med tiltakspenger) og arbeidsretting også har bidratt til økt bruk av supplerende sosialhjelp. Grunnen er at tiltakspengene ikke gir tilstrekkelig inntekt og at mange av dem som kommer i jobb får lav arbeidsinntekt. Dette gir en overgang fra sosialhjelp som hovedinntekt til supplerende sosialhjelp.

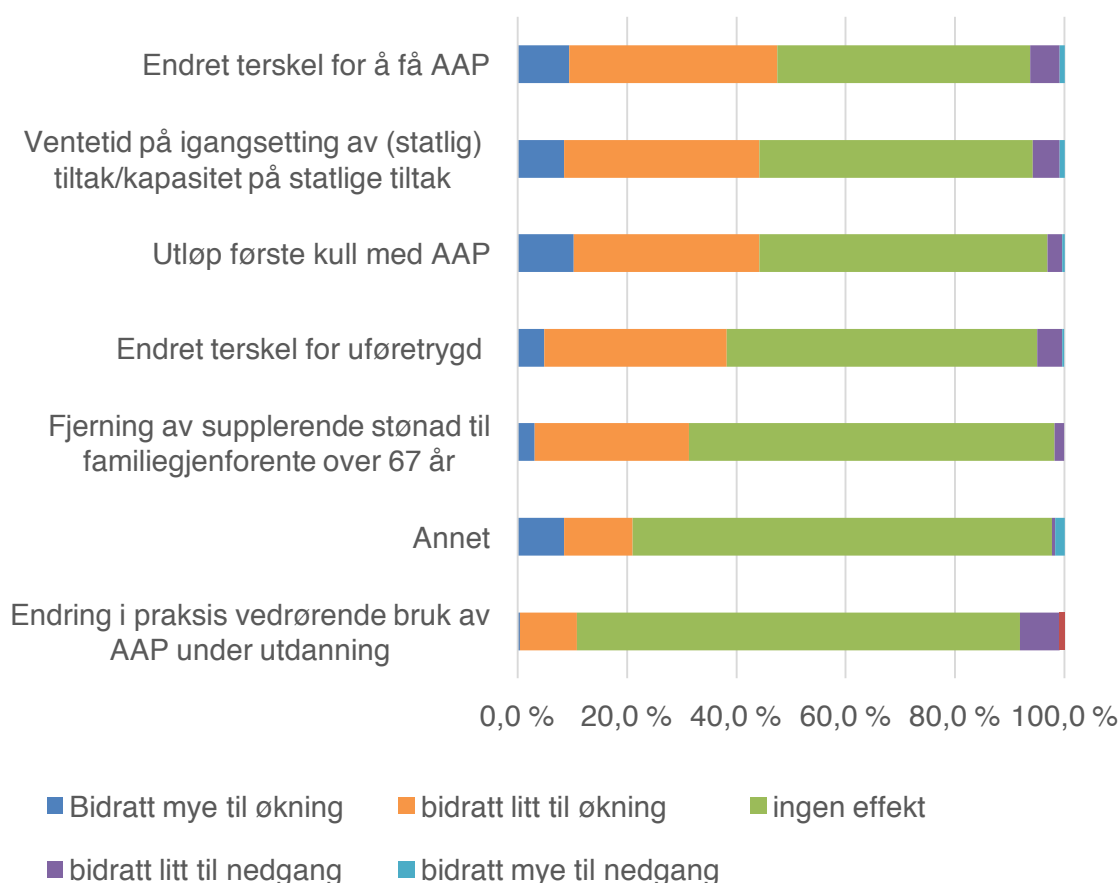
¹³ Gjelder ikke uføre, pensjonister og en del med lav inntekt i heltidsstilling

Endring i statlige ordninger

Figur 5-4 viser at de det er om lag 50 prosent av NAV-ledere som mener at endringer i statlige tiltak og ordninger har bidratt litt til å øke bruken av sosialhjelp de senere årene. For nesten alle våre svaralternativ, er det flere som mener endring i statlige tiltak har gitt økt bruk av sosialhjelp enn som mener at endring i statlige tiltak har redusert bruken av sosialhjelp. Det eneste alternativet hvor det er en balanse er praksis vedrørende bruk av arbeidsavklaringspenger under utdanning. Det er om lag like mange som mener at endringer på dette feltet har redusert bruken av sosialhjelp som mener at effekten er motsatt.

Det er ganske få (under 10 prosent) som mener at de ulike statlige ordningene har bidratt sterkt til økt bruk av sosialhjelp.

Figur 5-4: Bidrag fra endringer i statlige tiltak og ordninger for bruk av sosialhjelp som hovedinntekt. Fordeling av svar. Prosent

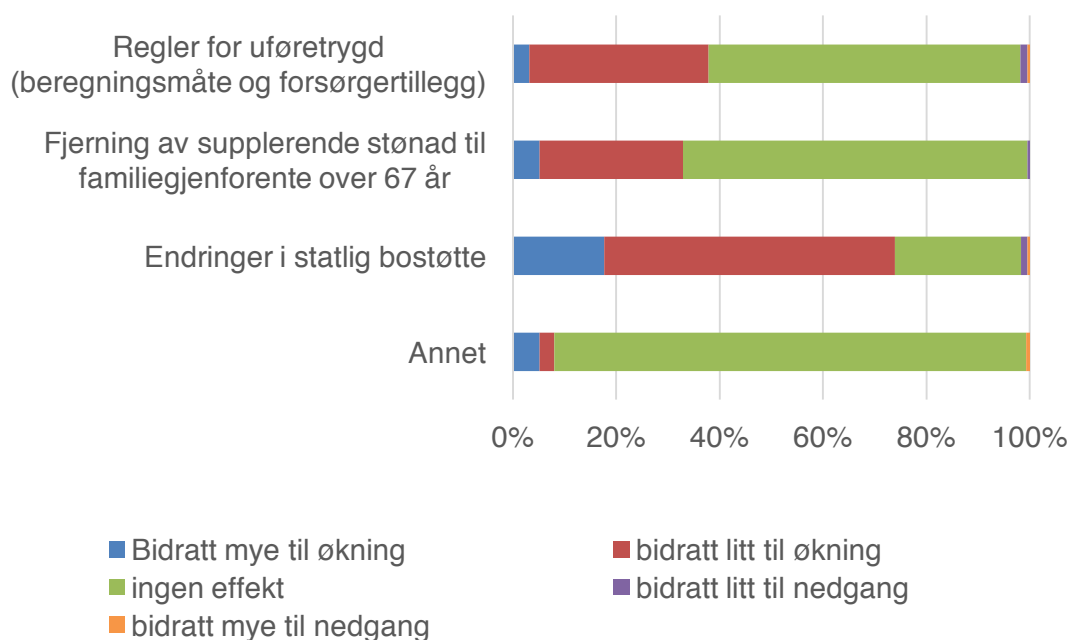


Vi stilte tilsvarende spørsmål om supplerende sosialhjelp. Svaralternativene var ikke helt de samme ettersom vi antar at tersklene for å få statlige ytelser er viktigst for bruk av sosialhjelp som hovedinntekt, mens nivået på ytelsene er viktigst for bruk av supplerende sosialhjelp.

Endringer i den statlige bostøtten har bidratt til økt bruk av supplerende sosialhjelp i mange kommuner og bydeler. Mer enn $\frac{3}{4}$ av respondentene mener at endring i bostøtten har ført til litt eller mye økning i supplerende sosialhjelp.

Men også endringer i uføretrygden (herunder forsørgertillegget) og fjerning av supplerende stønad til familiegjensforente pensjonister¹⁴ har bidratt til økning i mange kommuner.

Figur 5-5: Bidrag fra endringer i statlige tiltak og ordninger for bruk av supplerende sosialhjelp. Fordeling av svar. Prosent

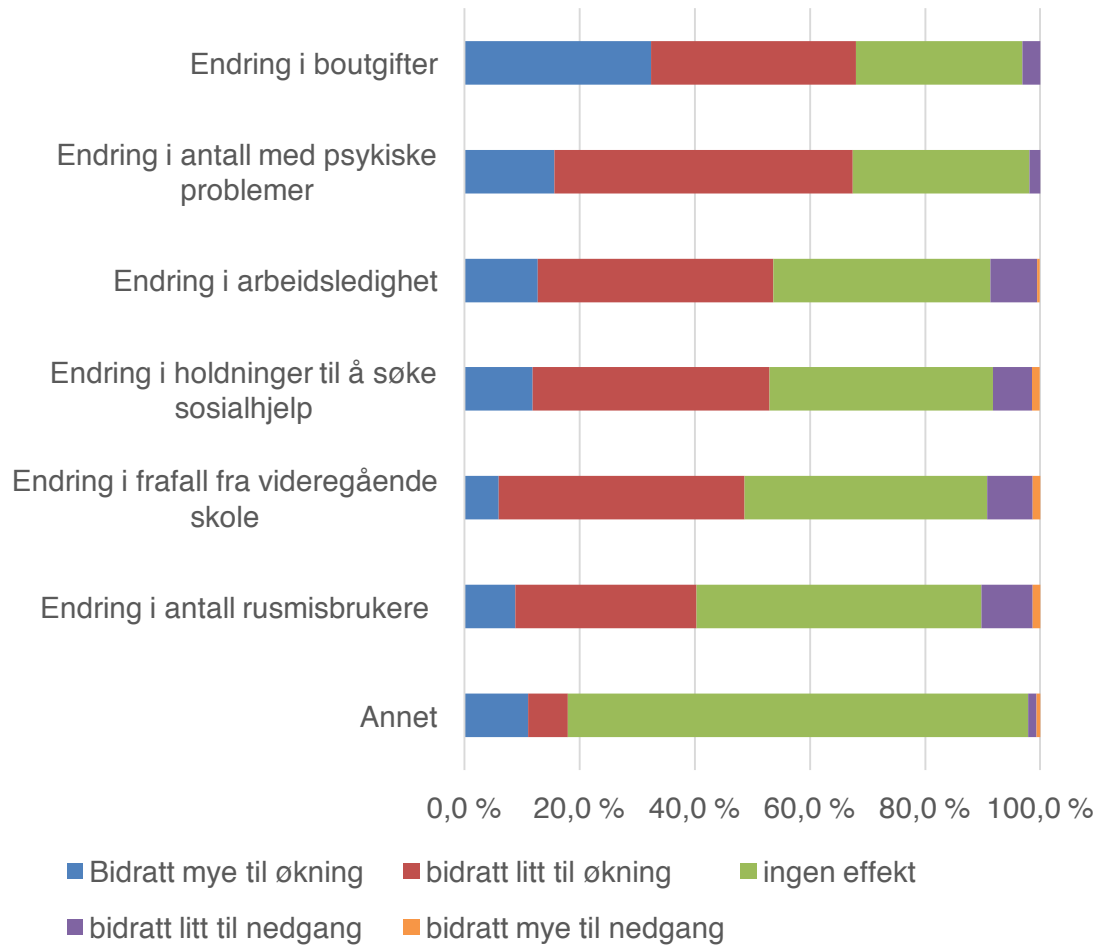


Samfunnsutvikling

Også den generelle samfunnsutviklingen påvirker bruken av sosialhjelp. Figur 5-6 viser hvordan NAV-lederne vurderer bidraget fra en del faktorer. Det er flere som mener at disse faktorene har økt bruken av sosialhjelp enn som mener at de har bidratt til reduksjon. Det er boutgiftene og antall personer med psykiske problemer som peker seg ut som de viktigste faktorene blant de vi har spesifisert, men det er også mange som mener at endringer i ledighet, holdninger til å søke sosialhjelp, antall rusmisbrukere og frafall fra videregående skole har bidratt til økt bruk av sosialhjelp.

¹⁴ Inntil 2016 fikk familiegjensforente uten rett til alderspensjon fra folketrygden i stedet en "supplerende stønad". På landsbasis var det ca. 500 som mottok stønaden.

Figur 5-6: Bidrag fra ulike eksterne faktorer til bruken av sosialhjelp som hovedinntekt de senere årene

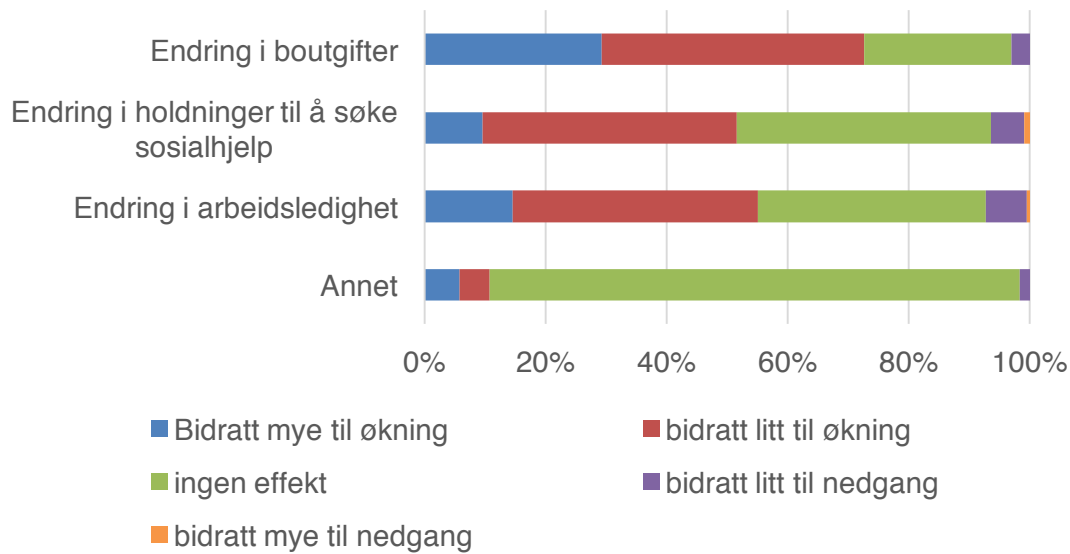


Omlag $\frac{3}{4}$ av respondentene mente at utviklingen i boutgifter har bidratt til økning i bruk av supplerende sosialhjelp de senere årene (jf. Figur 5-6). 30 prosent mener at boutgiftene har bidratt mye til økning. Om lag halvparten mente at holdning til å søke sosialhjelp og endring i arbeidsledighet har bidratt til økning.

Vi åpnet for utdypinger av svarene. Noen pekte på at utviklingen i det lokale arbeids- og/eller boligmarkedet avvek fra utviklingen på nasjonalt nivå, og at dette og bidro til en utypisk utvikling i sosialhjelpsutgiftene.

Vi spurte også om det var andre trekk ved arbeidsmarkedet enn nivået på ledigheten som hadde påvirket bruken av sosialhjelp. Spørsmålet var åpent, dvs. uten svaralternativer definert av oss. Mange framholdt at etterspørselen etter lavt kvalifisert arbeidskraft var synkende, noe som skapte problemer med å få sysselsatt unge som ikke har fullført videregående samt flyktninger med svake norskkunnskaper og lavt utdanningsnivå. Enkelte satte denne tendensen i sammenheng med høy arbeidsinnvandring fra EØS-området.

Figur 5-7: Bidrag fra ulike eksterne faktorer til bruken av supplerende sosialhjelp de senere årene



Vi hadde et åpent spørsmål også i tilknytning til dette spørsmålet. Det er en del som har understreket betydningen av økt antall flyktninger og økte boligpriser.

5.4 Bruk av aktivitetsplikt

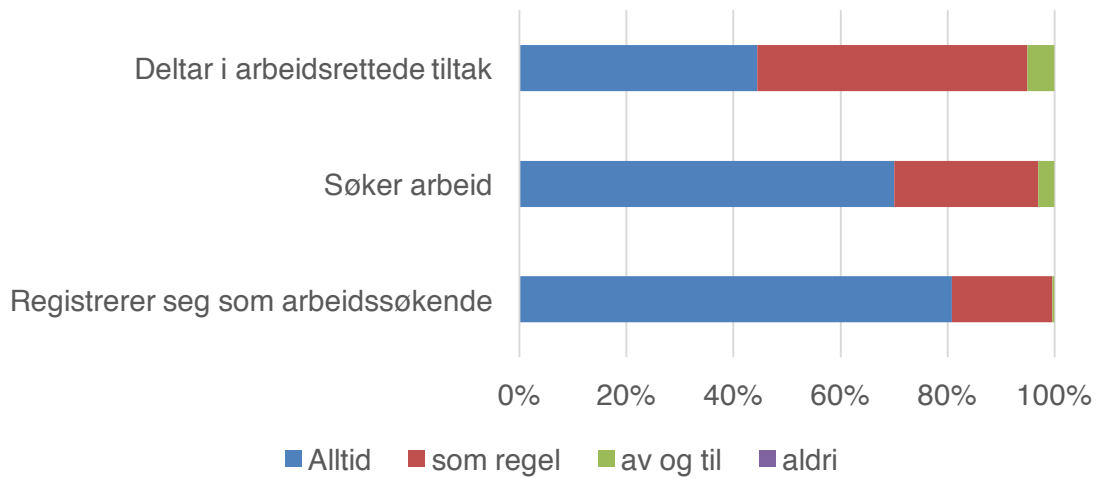
Om lag 80 prosent av kontorene brukte vilkår om deltagelse i arbeidsrettede aktiviteter før lovendringen i 2017 som gjorde dette lovpålagt for mottakere under 30 år. Nesten 1/5 av kontorene hadde allerede før lovreguleringen en praksis i samsvar med lovens forpliktelse. For 62 prosent av kontorene innebar lovfestingen at de måtte utvide bruken av aktivitetsvilkår.

Tabell 5-1: Fra 1. januar 2017 ble det innført aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år. I hvilken grad innebar regelendringen en endring i kontorets praktisering? Prosent

Svar:	Andel
Kontoret brukte ikke aktivitetsplikt før 2017	20,5
Kontoret brukte aktivitetsplikt også før 2017, men bruken måtte utvides etter regelendring	62,0
Ingen endring	17,5

Ved 8 av 10 NAV-kontorer krever de alltid at sosialhjelpsmottakere som kan arbeide må registrere seg som arbeidssøkere. I tillegg kommer at nesten alle de øvrige kontorene som regel stiller slike krav overfor disse brukerne. 7 av 10 kontorer krever alltid at de søker arbeid, mens 44 prosent krever alltid at deltar i arbeidsrettede tiltak. Det er under 5 prosent av kontorene som aldri eller bare av og til stiller disse tre vilkårene overfor sosialhjelpsmottakere som er i en situasjon der de kan arbeide.

Figur 5-8: Bruk av ulike typer vilkår. "For mottakere av sosialhjelp som er i en situasjon hvor de kan delta i arbeidslivet, kreves det at de...? Prosent



5.5 Organisering av NAV-kontoret

Det finnes en rekke ulike muligheter for å dele inn oppgavene i et NAV-kontor. F.eks. kan man se vedtak og oppfølging som en prosess som kan deles på ulike enheter (mottak, vedtak, oppfølging, e.l.), man kan organisere ut fra brukergrupper (ungdom, familier, mv.), ut fra ytelse (sosialhjelp, sykepenger, dagpenger, mv.) eller ut fra innsatsbehov (ordinært, situasjonsbestemt, spesielt tilpasset mv.). Alle disse dimensjonene brukes for å organisere virksomheten i NAV-kontorer. Noen av kontorene bruker flere dimensjoner (f.eks. prosess som hovedkriterium, men med egne grupper for ungdom og familier). NAV-kontorene fikk med NAV-reformen ansvar for å forvalte både statlige og kommunale ytelser. Kommunene kan velge å legge andre funksjoner enn dem som følger av sosialtjenesteloven til NAV. F.eks. kan NAV-kontoret ha ansvar for introduksjonsordningen, boligsosiale virkemidler, Jobbsjansen, kommunens tilbud innenfor rus og psykiatri, mv. Mange kommuner har også opprettet kommunale tiltak, gjerne med kombinasjon av opplæring og arbeidspraksis. I noen kommuner driver NAV slike tiltak selv, mens andre kommuner har satt det ut til eksterne.

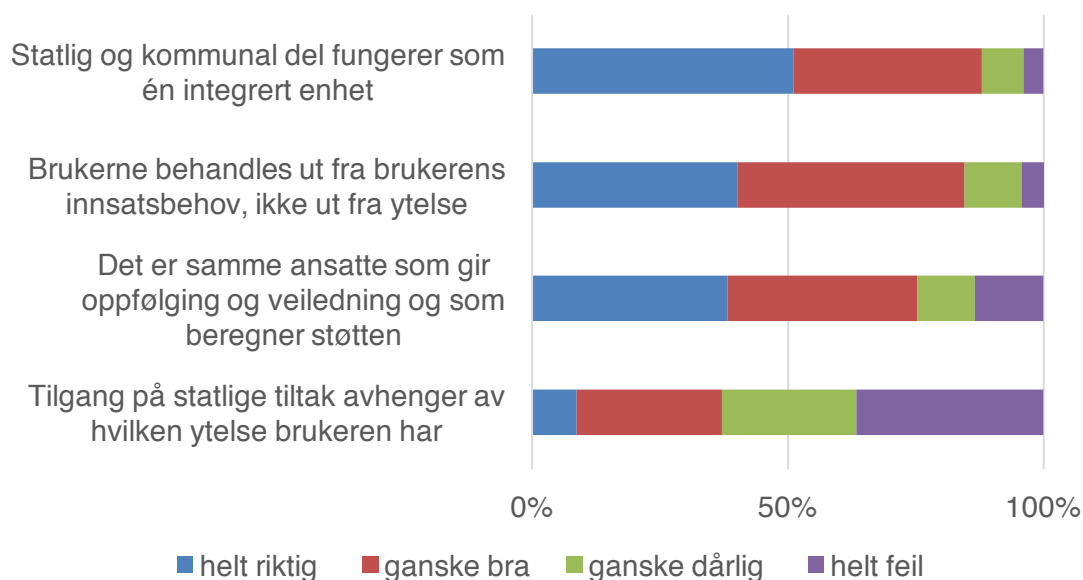
Vi stilte spørsmål knyttet til enkelte hovedtrekk i organiseringen (jf. Figur 5-9). Halvparten svarte at det var helt riktig at statlig og kommunal del fungerer som én integrert enhet. I tillegg mente nær 40 prosent at påstanden passet ganske bra.

Nær 40 prosent svarte at det er samme ansatte som beregner støtten og har ansvar for oppfølging. På dette punktet er det ganske mange kontorer som har valgt andre løsninger.

Vel 35 prosent svarte at hos dem er ikke tilbudet om statlige tiltak uavhengig av hvilken ytelse brukeren har. I tillegg svarte over ¼ at påstanden om lik tilgang til tiltak passer ganske dårlig. Bare i litt over 1/3 av kontorene passer påstanden helt eller ganske bra.

På de fleste kontorene er oppfølgingen av brukerne organisert etter hvilket innsatsbehov brukerne har, og ikke etter ytelse. Denne beskrivelsen passer helt eller delvis for 85 prosent (6 av 7) kontorer.

Figur 5-9: Hovedtrekk ved organiseringen: Hvor godt passer disse karakteristikkene for arbeidet med forvaltning av sosialhjelp?



Det er en del NAV-kontorer som har ansvar for introduksjonsprogrammet og/eller rusomsorgen, men nesten ingen har ansvar for psykisk helse (jf. Tabell 5-2).

Tabell 5-2: Har NAV-kontoret ansvar for? Prosent

	Introduksjonsprogrammet	Rusomsorg	Psykisk helse
Ja	42	29	1
Nei	58	71	99
Totalt	100	100	100

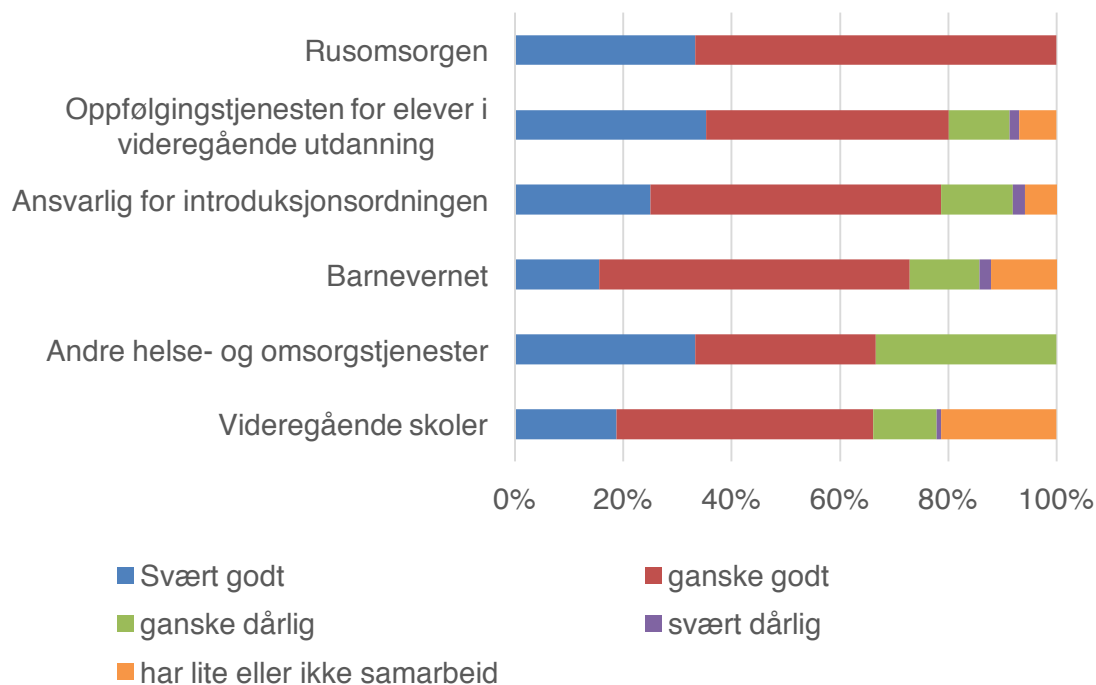
Samarbeid med andre instanser

Mange av de som søker sosialhjelp har problemer knyttet til helse eller rus eller de har ikke fullført videregående utdanning. Lav inntekt og problemer med rus kan føre til at de som har barn, ikke dekker barnas materielle behov. Ofte vil det være behov for å samordne innsatsen fra ulike instanser. Et godt samarbeid mellom instansene er viktig.

Figur 5-10 viser hvordan NAV-lederne vurderer samarbeidet mellom NAV og ulike andre instanser. Hovedinntrykket er at NAV-lederne mener samarbeidet fungerer svært eller ganske godt med alle instansene. Alle mener samarbeidet med rusomsorgen er ganske eller svært godt. Det samme mener 4 av 5 om samarbeidet med oppfølgingstjenesten for elever i (eller med ubenyttet rett til) videregående utdanning. 1 av 10 mener samarbeidet med de to nevnte og

barnevernet fungerer ganske dårlig. Like mange har lite samarbeid med barnevernet.

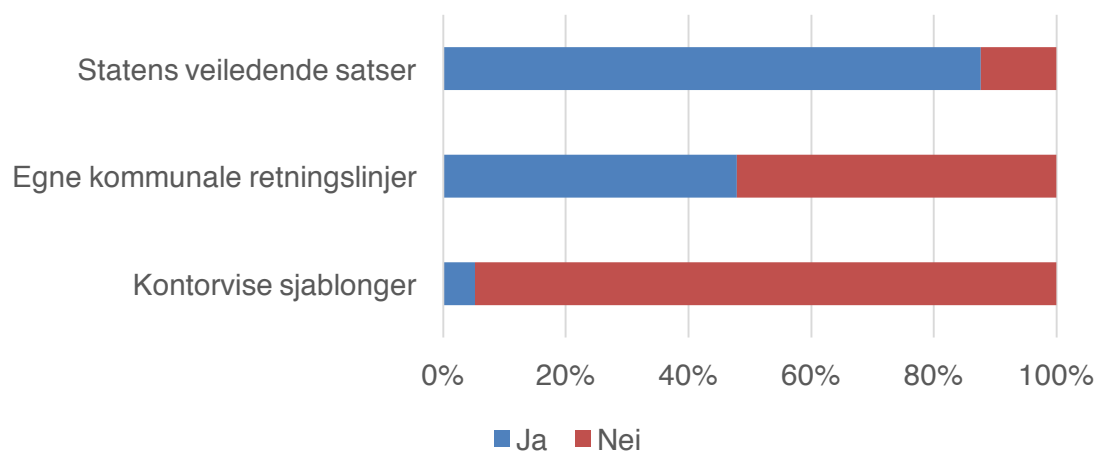
Figur 5-10: Hvor godt fungerer samarbeidet med...?



”Andre helse- og omsorgstjenester” skiller seg ut ved at så mye som 1/3 av NAV-lederne mener samarbeidet fungerer ganske dårlig, men like mange svarer svært godt, noe som også er høyt sammenlignet med svarene knyttet til samarbeidet med andre instanser.

5.6 Stønadssetser

Figur 5-11: Bruk av sjablonger – ved vedtak om sosialhjelp, bruker dere..?



Nær 90 prosent av kontorene bruker statens veiledende satser ved vedtak om sosialhjelp, men nesten halvparten har kommunale retningslinjer enten til erstatning for, eller i tillegg til, statens. Bare 5 prosent av kontorene har utviklet egne sjablonger.

Endring i satsene ser ikke ut til å ha vært noen viktig faktor bak økningen i sosialhjelpsutgiftene (jf. Tabell 5-3). 30 prosent av respondentene mener imidlertid at økning i satsene, utover inflasjonsjustering, har bidratt litt til økning i utgiftene.

Tabell 5-3: Har endring i satser (relativt til utvikling i standardsatser) bidratt til endring i bruk av sosialhjelp i perioden 2012-16?

	Andeler (%)
Har bidratt mye til økning	1,8 %
Har bidratt litt til økning	30,2 %
Ingen effekt	63,5 %
Har bidratt litt til nedgang	4,5 %
Har bidratt mye til nedgang	0,0 %

5.7 Endringsbehov og gode grep

På spørsmål om endringsbehov og gode grep fikk vi sprikende svar, men i liten grad svar som trekker i motsatte retninger. Det er mange svar som understøtter at tett oppfølging og arbeidsrettede vilkår er veien å gå.

Endringsbehov

Vi spurte NAV-lederne om de så behov for endringer i kontorets forvaltning av sosialhjelpen. 41 prosent svarte ja, mens 59 prosent ikke så behov for endringer.

Til de som så endringsbehov, spurte vi hva slags endringer de så behov for. Det kom ikke så mange nye momenter i disse svarene. Vi vil her referere hovedtrekkene i svarene.

De fleste pekte på behovet for å arbeide mer konsekvent arbeidsrettet. Enkelte så et behov for å stille vilkår mer konsekvent og å kontrollere bedre at brukerne fulgte opp tiltakene. Andre så behov for å styrke kontakten mot arbeidslivet og å utvide tiltakspaletten. En mente at økt brukermedvirkning ved utforming av vilkår var viktig. En annen mente at økt bruk av KVP kunne redusere sosialhjelpsutbetalingene.

Videre var det flere kommentarer knyttet til behovet for mer ressurser til kontoret, særlig for å sikre tett og individuell oppfølging av brukerne. Andre la vekt på at økt satsing på økonomisk rådgivning.

Andre var mer opptatt av kompetansen blant de ansatte. De mente det var behov for mer opplæring for å heve kvaliteten på arbeidet. Følgende svar omhandler blant annet dette temaet:

Vi må ta tilbake den sosialfaglige jobbingen med brukere og ikke bare tenke ytelser. Vi må få tak i kjernen av den enkeltes problematikk og hjelpe dem til å hjelpe seg selv videre i livet til aktivitet i form av arbeid/utdanning, eventuelt en varig statlig ytelse.

En annen så behov for evidensbasert kunnskap om hva som virker overfor ulike typer brukere.

Andre så muligheter for forenkling av saksflyten, gjerne ved hjelp av standardisering av deler av prosessene. Videre tok enkelte til orde for at samhandlingen mellom kommunal og statlig del må styrkes. Andre pekte på behov for økt satsing på digitalisering og felles datasystem for alle arbeidsoppgaver i NAV-kontorene. En mente det var behov for klarere språk i vedtak for å unngå misforståelser. Enkelte nevnte at de var inne i en prosess med å spesialisere henholdsvis vedtaksskriving og oppfølging, mens andre mente at tilsvarende tiltak hadde gitt forbedringer.

Én mente at de hadde prøvd alle virkemidlene overfor en del innvandrere med dårlige norskkunnskaper, dårlige holdninger og lite motivasjon. De trengte hjelp for å få til noe overfor disse.

Enkelte mente at de kunne bli raskere til å avklare psykisk syke og rusavhengige til helsetiltak og –ytelser

Det var noen få som tok til orde for at sosialhjelpen bør bli en statlig ytelse.

Gode grep

Vi stilte følgende spørsmål:

Er det noen sider ved kontorets arbeid med sosialhjelp som du vil framheve som særlig vellykkede? Beskriv:

Mange av svarene i fritekst omhandler de samme forholdene som i det åpne spørsmålet knyttet til hvordan endringer i forvaltningen hadde påvirket sosialhjelpsutgiftene (jf. omtale i avsnitt 5.3). De fleste kommentarene gjaldt organiseringen.

Et par framhevet innstillingen til sosialhjelpen eller brukerne. Én la vekt på at man må ha klart for seg at sosialhjelp skal være en midlertidig ytelse. En annen trakk fram betydningen av at man fokuserer på brukernes ressurser og muligheter istedenfor på problemer og begrensninger.

Flere kommenterte at det var viktig å ha tilstrekkelig kapasitet til å følge opp brukerne.

En del mente at det fungerte godt med et skille mellom saksbehandlingen (vedtak om stønad og vilkår) og oppfølging. Én kommenterte at dette fremmet både likebehandling, individuell behandling og kvalitet forøvrig. En annen framhevet at dette gjorde at de som hadde ansvar for oppfølgingen slapp diskusjoner om vedtakene.

Det er sprikende oppfatninger av om organiseringen bør baseres på ytelse eller på andre dimensjoner. Én framholdt at det har vært vellykket med eget team for forvaltning av sosialhjelp. En annen mener de har hatt suksess med en egen

stilling for arbeidsrettet oppfølging av sosialhjelpsmottakere. En tredje hadde gode erfaringer med en tilsvarende stilling for langtidsmottakere av sosialhjelp. Men enda flere mener at de har lyktes ved at arbeidet ikke organiseres ut fra ytelse, men innsatsbehov, slik at de ansatte kan både statlige og kommunale ytelser og at alt arbeidsrettet oppfølging skjer i samme seksjon. Én mener at integrering av statlig og kommunal del gir flere valgmuligheter og økt handlingsrom.

Flere framhevet nytten av ungdomsteam eller andre team for målgrupper (familier, flyktninger). Én framhevet spesielt at det pågående forsøket ” Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier” (HOLF) allerede viser resultater.

To av NAV-lederne mente at digitalisering og elektronisk arkiv bidra til effektivisering.

Flere trakk fram betydningen av kompetanseheving blant ansatte, bl.a. i motiverende intervju og veiledning. En nevnte betydningen av å rekruttere og holde på dyktige medarbeidere. En annen mente at tverrfaglige team var viktig. Det var også en som mente at økt fokus på det forvaltningsrettslige var et godt grep.

Tett oppfølging ble nevnt av flere. To mente at vedtak som gjelder for en kort periode var egnet til å fremme tett kontakt særlig for brukere med dårlig økonomistyring.

Flere pekte på frivillig forvaltning¹⁵ som et godt grep. En del andre pekte å økt satsing på økonomisk rådgivning som et godt tiltak.

Mange nevnte økt arbeidsretting som et godt grep. På dette feltet var det enkelte som framhevet betydningen av hurtig innsats, bl.a. i form av vilkår om frammøte på jobbsenter fra første dag med sosialhjelp. En annen pekte spesielt på tiltakene ”Supported employment” og Individuell jobbstøtte. En tredje nevnte at tett samarbeid med kommunen og idrettslaget hadde gitt flere praksisplasser.

Flere pekte også på at samarbeid med aktører utenfor NAV gir grunnlag for mer helhetlig løsninger. Enkelte nevnte enheter med ansvar for boligsosialt arbeid samt rus og/eller psykiatri. Et par nevnte det også som en fordel å ha slike enheter innenfor NAV-kontoret.

5.8 Sammenheng mellom utgiftsnivå og forvaltning

Vi har sammenstilt resultater av spørreundersøkelsen med data for nivået på sosialhjelpsutgiftene i kommunene. Er det slik at organisering eller trekk ved forvaltningen samvarierer med nivået på sosialhjelpsutgiftene? I sammenstillingen har vi brukt faktiske utgifter relativt til beregnet utgiftsbehov som indikator for kommunenes utgiftsnivå. Tanken er at sammenstillingen kan bidra til å forklare hvorfor noen kommuner har høyere sosialhjelpsutgifter enn

¹⁵ Innebærer at NAV får fullmakt til delvis å styre brukerens økonomi. Innebærer normalt at NAV betaler en del faste utgifter og at disse utgiftene kommer til fratrukk før sosialhjelp utbetales.

andre, også når man tar hensyn til befolkningssammensetningen og andre forhold som er innarbeidet i våre beregninger av "normalt" nivå på sosialhjelpsutgiftene i kommunene.

Vi finner at følgende trekk er mer vanlige blant kommuner med lave sosialhjelpsutgifter:

- Statlig og kommunal del av NAV-kontoret fungerer som en integrert enhet
- NAV-kontoret har ansvar for introduksjonsprogrammet
- NAV-kontoret har ansvar for rusomsorg
- For mottakere av sosialhjelp som er i en situasjon hvor de kan delta i arbeidslivet, kreves det at de
 - søker arbeid
 - deltar i tiltak

Den eneste faktoren som viser vesentlig statistisk sammenheng med om kommunen har høye sosialhjelpsutgifter om kommunen bruker kontorvise sjablonger for sosialhjelp.

Sammenhengene nevnt her er alle ganske svake, men det er en tendens til at lave utgifter henger sammen med integrering av tiltak for ulike grupper (ved at NAV-kontoret har bredt ansvar eller gjennom godt samarbeid) og at det stilles krav overfor brukerne.

Kommunene har forskjellig nivå på standardsatsene for sosialhjelp. Satsene kan påvirke både nivået på støtten i den enkelte sak og antall søkere til sosialhjelp. Vi har sett på nivået på støtten til enslige for de 212 kommunene som i 2015 hadde den mest brukte utmålingsmetoden¹⁶ Satsen varierte mellom 4 600 og 6 295 kroner per måned, men det store flertallet (186 av de 212 kommunene) hadde samme sats (5 700 kroner). Det er også forskjeller mellom kommunene når det gjelder hva standardsatsen skal dekke og hva som dekkes i tillegg. Av de 383 kommunene som hadde registrert informasjon om dette i Kostra for 2015, brukte 358 statens veiledende retningslinjer som beregningsgrunnlag.

Uthevet fortegn betyr at samvariasjonen er statistisk signifikant. R^2 sier at variasjonene i disse kjennetegnene forklarer 33 prosent av variasjonen i sosialhjelpsutgiftene. Alle fortegnene er som forventet.

¹⁶ Med "metode" mener vi her hva som er inkludert i satsen og hva som dekkes separat

Tabell 5-4: Samvariasjon mellom ulike kjennetegn og sosialhjelpsutgifter per innbygger

Kjennetegn	Sosialhjelpsutgifter per innbygger
Uføre 18-49 år	+
Urbanitetskriteriet ¹⁷	+
Opphopningsindeks	+
Innbyggere 16-66 år	+
Ikke-vestlige innvandrere	+
Bosatte flyktninger (i løpet av året)	+
Gjennomføring i videregående skole	-
2013	-
2014	+
2015	+
2016	+
R ² -justert	0,33

Kilde: Probas egne beregninger

Når modellen forklarer "bare" 33 prosent av variasjonen i sosialhjelpsutgiftene i ulike kommuner over tid, kan dette i hovedsak skyldes to forhold:

1. Det er faktorer utenfor kommunenes kontroll som har virkning på sosialhjelpsutgiftene og som ikke er med i våre beregninger av behovet for sosialhjelp
2. Kommunene kan selv påvirke sosialhjelpsutgiftene gjennom forvaltningen av denne ytelsen og andre tiltak som påvirker bruken av sosialhjelp

Vi kan ikke si hvor viktige hver av disse forholdene er for avvik mellom beregnet behov for sosialhjelp og faktiske utgifter.

I vedlegg 1 har vi gjengitt beregningene for alle kommuner (utenom Oslo) for alle årene. I tabellen er det gjengitt faktiske utgifter i prosent av beregnet behov. Hvis det står verdi 105, betyr dette at kommunens sosialhjelpsutgifter dette året var 5 prosent høyere enn modellen skulle tilsi, mens 95 betyr at utgiftene tilsvarte 95 prosent av det beregnede behovet.

¹⁷ Folketallet opphøyd i 1,2

6 Funn i case-studiene

Case-studiene er gjennomført primært for å få forståelse for helheten i kommunens arbeid med sosialhjelp, herunder organiseringen av arbeidet og samspillet mellom ulike deler av velferdsforvaltningen. Videre gir case-metodikk god mulighet for å få fram samspillet mellom situasjonen, innretningen av velferdsforvaltningen og resultatene.

Vi presenterer først en oversikt over case-kommunenes bruk av sosialhjelp. Videre beskriver vi hovedtrekk i hvordan de forvalter sosialhjelpen, hvordan de forklarer utviklingen i sosialhjelpsutgiftene de senere årene og hva de anser som gode grep. I enkelte kommuner har ledelsesproblemer og/eller uro og motsetninger i organisasjonen spilt en rolle for hvor godt forvaltningen har fungert. I noen tilfeller så vi også tegn til at dette til slike problemer fortsatte også da vi besøkte kommunene. Vi har unnlatt å omtale slike forhold.

Hovedinntrykket fra case-studiene er at følgende grep kan gi gode resultater:

- Rask avklaring
- Revurdering av langtidsmottakere (ikke alle kommuner har behov for dette)
- Bruk av vilkår for sosialhjelpsmottakere
- Bruk av arbeidsrettede tiltak
- Bruk av arbeidspraksis i privat sektor
- Satsing på KVP, Jobbsjansen, Individuell jobbstøtte (IPS) og ”Supported employment”
- Tett oppfølging av mottakere med vilkår
- Sikre nok ressurser til å gjennomføre tett oppfølging
- Mobilisering av ledelsen i den eller de relevante avdelingene i kommunen for å satse helhetlig
- Etablering av praksistunge alternativer til eller for opplegg for gjennomføring av videregående utdanning (i samarbeid med fylkeskommunen)

Vi har ikke grunnlag for å konkludere om NAV-kontorer bør organiseres ut fra f.eks. ytelse eller innsatsbehov, og heller ikke om NAV-kontorene bør ha et bredt ansvar (f.eks. knyttet til introduksjonsordningen, boligsosialt arbeid, rusomsorg) eller bare de lovpålagte oppgavene. Flere har imidlertid pekt på nytten følgende organisatoriske grep:

- Tett integrering mellom kommunal og statlig del av NAV
- Koordinering med andre deler av velferdsforvaltningen, gjerne i form av helhetlig forvaltning
- Etablering av team for ulike målgrupper (ungdom, lavinntektsfamilier, bostedsløse)
- Bruk av gjeldsrådgiver
- Etablering av egne team for skriving av vedtak
- Satsing på kvalitetssikring av vedtak

6.1 Sosialhjelpsutgiftene i case-kommunene

Case-kommunene ble valgt ut fra flere kriterier. Intensjonene var bl.a. at de skulle skille seg ut ved å ha et høyt eller lavt nivå på sosialhjelpsutgiftene – relativt til beregnet behov – eller en markant økning eller nedgang i utgiftene. Utvalget ble gjort på grunnlag av foreløpige beregning bl.a. uten 2016-tall. Etter at case-studiene var gjennomført og beregningene ble revidert fant vi at to av kommunene - Moss og Fredrikstad – har hatt utgifter om lag på forventet nivå i mesteparten av perioden.

Forøvrig ser vi at det blant våre case er kommuner med både høyt og lavt utgiftsnivå i 2016 og kommuner med både vekst og reduksjon i utgiftene, alt relativt til beregnet utgiftsbehov.

Tabell 6-1: Case-kommunene - sosialhjelpsutgiftene relativt til beregnet behov. Indeks. Beregnet behov=100

	2012	2013	2014	2015	2016	Nivå 2016	Endring 2012-16
Moss	102	107	110	108	103	Middels	
Fredrikstad	101	107	95	90	102	Middels	
Skedsmo	86	80	76	76	70	Lavt	Nedgang
Kongsvinger	129	140	153	154	156	Høyt	Økning
Tønsberg	125	136	131	136	135	Høyt	Økning
Molde	208	237	188	115	117	Høyt	Nedgang
Bodø	143	152	138	129	121	Høyt	Nedgang
Vågan	149	182	162	98	106	Middels	Nedgang
Tromsø	77	88	90	98	82	Lavt	Økning

Kilde: Proba's beregninger

Alle kommunene er blant de 121 kommunene i landet med flest innbyggere. Man kan dermed si at små kommuner ikke er representert. Dette valget ble gjort i samråd med deltakerne i referansegruppen. De mente at det var mest læring å hente i store og mellomstore kommuner.

Bydel Bjerke er ikke representert i tabellen. Dette har sammenheng med at vi ikke har data for å beregne utgiftsbehov etter samme metode for Bjerke som de for kommunene. Vi valgte ut Bydel Bjerke fordi bydelen så ut til ha svakere vekst i sosialhjelpsutgiftene enn andre bydeler i Oslo.

6.2 Moss

Bruk av sosialhjelp

Moss har sammenlignet sine sosialhjelpsutgifter med sin kommunegruppe i Kostra. En slik sammenligning viser at utgiftene i Moss er høye. Våre beregninger basert på behovsindikatorer tyder på at bruken av sosialhjelp per

innbygger samsvarer med behovet, slik dette er anslått ved hjelp av nøkkelen for sosialhjelp i inntektssystemet.

I perioden 2012-16 under ett, viser tallene et klart fall i bruk av supplerende sosialhjelp, mens bruk av sosialhjelp som hovedinntekt har økt. NAV Moss mener dette trolig har sammenheng med rapporteringsrutiner og at dette ikke reflekterer en reell nedgang i bruk av sosialhjelp blant personer med annen inntekt.

Organisering

NAV-kontoret er organisert innenfor kommunalavdeling for helse og omsorg. I tillegg er det en teknisk avdeling og en avdeling for kultur og oppvekst. Enheten med ansvar for integrering – Voks – er delt mellom ”helse og omsorg” og ”kultur og oppvekst”. Barnevern er i sistnevnte avdeling. Andre kommunale enheter som ofte samarbeider med NAV er i avdeling for helse og omsorg.

NAV-kontoret har et ansvarsområde som er i tråd med minimumsløsningen¹⁸. NAV har ikke ansvar verken for boligsosiale virkemidler eller Introduksjonsprogrammet.

I 2016 ble NAVs forvaltning av sosialhjelp omorganisert. Bl.a. ble det tidligere ungdomsteamet oppløst. I tillegg ble antall seksjoner i NAV-kontoret økt. Ansvaret for oppfølging av brukerne ble endret slik at alle nå skal ha én veileder. Hvis en bruker går fra sosialhjelp til en annen ytelse vil brukeren vanligvis beholde samme veileder. Tidligere var det større grad av spesialisering basert på ytelse. Mange brukere hadde to veiledere, gjerne fordelt på like mange ytelser. Ett av målene med omorganiseringen var å øke arbeidsretting av forvaltningen og å skille ut de brukerne som ikke skulle ha arbeidsrettet oppfølging, men ren inntektssikring (supplering av uføretrygd eller «pensjonert» på sosialhjelp). Videre var det behov for å redusere kontrollspennet (antall ansatte) per leder.

NAV-kontoret har 80 ansatte organisert i fem avdelinger:

- En avdeling for brukere uten arbeidsrettede tiltak
- ”Marked og utvikling”: Arbeider med prosjekter og har i utgangspunktet ikke ansvar for brukere. Men har også ansvar for å lede et prosjekt med helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier, noe som innebærer oppfølgingsansvar
- En avdeling for standard og situasjonsbestemt innsats
- To avdelinger for brukere med nedsatt arbeidsevne som skal ha arbeidsrettet bistand eller avklaring

De senere årene har den politiske og administrative ledelsen i Moss kommune tatt initiativ for å styrke arbeidsretting i NAVs arbeid og å styrke samhandlingen mellom ulike enheter bl.a. på NAVs ansvarsområde. Ett tiltak har vært temamøter i regi av rådmannen med bred deltagelse både fra

¹⁸ Loven sier at vedtak om sosialhjelp samt tilbud om akuttboliger skal forvaltes av NAV-kontoret. En rekke andre kommunale virkemidler kan legges til Nav-kontoret, men kan også organiseres utenfor.

kommuneadministrasjonen, NAV og andre private og offentlige aktører. Blant temaene har vært barnefattigdom, integrering og folkehelse. Videre er det etablert faste møter mellom Moss Voks¹⁹, enhet for boligsosiale tiltak og eiendomsselskapet i kommunen om boligsosiale saker. Det er et generelt inntrykk at samarbeidet mellom NAV-kontoret og de fleste andre offentlige aktører med tilgrensende ansvarsområde er i ferd med å bli bedre, men at det fortsatt er rom for forbedring.

Forvaltning av sosialhjelp

Nye søkere til sosialhjelp møter en NAV-ansatt til samtale. Vedkommende lager innstilling til vedtak. Vedtaket sendes en beslutter som fatter vedtaket. Denne prosessen skal sikre kvalitet og læring i form av tilbakeføring av begrunnelse for endringer til den som har forberedt saken. To av dem som har beslutningsansvar har også oppfølgingsansvar, men ikke for brukere de har vært beslutter for. Den ansatte som tar imot søkeren til samtale har oppfølgingsansvaret.

Moss er i ferd med å etablere nye retningslinjer for vedtak om sosialhjelp. De nye retningslinjene skal sikre at vedtak er lesbare for brukerne og skal dessuten bidra til økt vekt på arbeidsretting og arbeidsevnevurdering. Tidligere har de vektlagt mer kommunikasjon og kunnskap om regelverk. De har dessuten etablert veiledningsgrupper som innebærer at de ansatte utveksler erfaring og kunnskap med hverandre. Videre har de bestemt at det skal gjennomføres arbeidsevnevurdering av alle som har fått sosialhjelp i seks måneder.

Moss har økt oppmerksomheten om helhetlig oppfølging (samspill mellom flere tjenesteytere), men bortsett fra i forbindelse med oppfølging av enkelte lavinntektsfamilier, er dette ikke rutinisert i tilknytning til enkeltsaker. Det arrangeres imidlertid også hyppige tematisk innrettede møter på tvers av ulike avdelinger og enheter i kommunen. Helhetlig oppfølging tar form av at ulike individuelle saksbehandlere henvender seg til andre instanser om enkeltsaker. I tillegg er det etablert ansvarsgrupper for enkelte brukere, men det er ikke klare normer for NAVs deltagelse i slike grupper.

Det er ikke faste normer for hyppigheten av saksbehandlers kontakt med brukerne, og valg av kommunikasjonsform for kontakt (elektronisk, telefon eller møter) er ikke vektlagt. Erfaringen er at enkelte brukere tar initiativ til hyppige møter, mens andre aldri tar kontakt.

Moss har igangsatt en gjennomgang av 100 saker som gjelder langvarig bruk av sosialhjelp. Satsingen kalles "Rett ytelse". Bl.a. har de engasjert en nevropsykolog i en sentral rolle. Gjennomgangen er ikke ferdig, men Moss mener allerede nå å se klare positive resultater av gjennomgangen, særlig i form av bedre avklaring av brukerne. Brukerne avklares særlig til uførhet, AAP eller ulike medisinske og/eller arbeidsrettede tiltak med fortsatt bruk av

¹⁹ Moss Voksenopplærings- og kvalifiseringssenter. Moss Voks har ansvar bl.a. for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og kommunens flykningetjeneste og tolketjeneste.

sosialhjelp. Tiltaket er såpass nytt at virkningene foreløpig ikke vises i Kostradata for Moss.

Bruk av vilkår

Moss har i flere år krevd at sosialhjelpsmottakere skal, hvis ikke særlige grunner tilsier noe annet, registrere seg som arbeidssøkere.

De senere årene har Moss økt bruken av andre arbeidsrettede vilkår for sosialhjelpsmottakere, og da særlig i form av aktivitetsplikt. Mange deltar i et kommunalt tiltak som kalles "Arbeidsgjengen". Tiltaket kombinerer arbeidspraksis, opplæring og motivasjonstiltak. Mange får også krav om deltagelse i "JAG" (Jobb-arbeid-gruppen) som er et to-ukers opplegg med vektlegging av jobbsøking og karriereplanlegging. I tillegg brukes også statlige tiltak for sosialhjelpsmottakere. Knapphet på tiltakspenger er tidvis et problem.

Hvis et par har sosialhjelp som sin hovedinntekt, stilles det vilkår overfor begge, selv om bare én mottar stønaden. Ofte får ikke begge samme veileder og heller ikke veileder i samme seksjon. Dette gjør det tungvint å koordinere tildelingene og vilkårene som stilles.

Introduksjonsprogrammet

Resultatene i introduksjonsprogrammet har vært noe svakere enn landsgjennomsnittet. Andel med overgang til arbeid eller utdanning lå under landsgjennomsnittet i 2015 og særlig i 2016.

Kommunen fant at en del av deltakerne i introduksjonsprogrammet som deltok i videregående opplæring for voksne hadde lang pendlervei og at det har bidro til høyt frafall. Der er nå etablert et tilbud for voksne på videregående i Moss.

De aller fleste flyktninger som bosettes får en ventetid før de starter på introduksjonsprogrammet. Det er vanlig med en eller to måneders ventetid.

For alle som ikke går fra introduksjonsprogrammet direkte til arbeid eller utdanning, skal det lages en plan. Hvis det er aktuelt med tiltak fra NAV, kontaktes NAV-kontoret ca. en måned før deltakerne slutter i programmet.

Moss Voks venter lenge med å kutte introduksjonsstønaden for deltakere som ikke deltar i planlagte aktiviteter. De har en avtale med NAV-kontoret om at NAV ikke skal gi supplerende sosialhjelp til de som får redusert introduksjonsstønad som følge av manglende deltagelse.

Moss Voks ville gjerne hatt bedre tilgang til å bruke NAVs arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet, herunder Arbeidsgjengen. De ville gjerne også hatt bedre tilgang til opplæring som gir formalkompetanse, herunder kurs i videregående utdanning.

Helse og rus

NAV-kontoret, og da særlig Syfo-gruppen (følger opp sykmeldte og AAP-mottakere som kommer fra sykmelding) har tett samarbeid med fastleger. Det er mindre samarbeid med spesialisthelsetjenesten. Også de som arbeider med oppfølging av brukere som ikke er sykmeldt eller kommer fra sykmelding mener

at det fungerer greit å kontakte fastleger når de ser behov for medisinske tjenester for brukerne.

Det er en egen enhet i kommunen som har ansvar for oppfølgingen av personer med mildere psykiske lidelser og rusproblemer. De fleste av disse personene som har sosialhjelp, har bare supplerende sosialhjelp, og har ikke omfattende oppfølging fra NAV.

NAV's tiltak, herunder Arbeidsgjengen, er åpne for rusmisbrukere, men bare så lenge de er rusfrie. Kirkens Bymisjon har et lignende tiltak rettet spesielt mot rusmisbrukere.

Kvalifiseringsprogrammet

Moss har ikke utpekt noen spesiell målgruppe for KVP utover det som følger av det nasjonale regelverket. Innretningen av programmet er nylig endret ved at de har ansatt to jobbspesialister for å satse på "Supported Employment" innenfor KVP. I tillegg har de etablert samarbeid med seksjonen for helsetjenester om sosialhjelpsmottakere med helseproblemer.

Oppfølgingstjenesten

Oppfølgingstjenesten kontakter alle ungdommer med rett til videregående utdanning og som ikke har fullført eller deltar i slik utdanning.

For ungdom som ikke har fullført videregående og som søker sosialhjelp, stilles det vilkår at de skal delta i undervisning for å fullføre. Alternativt må de delta i Arbeidsgjengen. Det skjer nesten aldri at ungdom slutter på videregående for å kunne få ytelse fra NAV.

Det er etablert en klasse for flerfaglig VG3. Dette er et tilbud til elever som har fullført Vg1 og eventuelt Vg2 og som mangler lærlingeplass.

Ved Kirkeparken videregående skole pågår det et forsøksprosjekt som innebærer et alternativt opplæringstilbud med mye bruk av praksis på arbeidsplasser. To NAV-rådgivere er tilknyttet forsøket og har arbeidsplass ved skolen fire dager per uke. NAV hjelper blant annet med å løse problemer knyttet til bolig og økonomi. Noen av elevene får også AAP eller sosialhjelp, men de fleste forsørges av foreldrene eller tar opp studielån.

Én forskjell mellom flerfaglig VG3 og forsøksprosjektet, er at sistnevnte også retter seg mot ungdom som ikke har søkt eller møtt opp til videregående utdanning, mens førstnevnte retter seg mot de som har fullført Vg1 eller Vg2.

Supplerende sosialhjelp

Som nevnt over, tyder Kostra-tallene på at bruken av supplerende sosialhjelp har falt betydelig, men NAV-kontoret mener at dette trolig skyldes rapporteringspraksis og ikke en reell nedgang.

Veilederne ser et dilemma i at de ofte ber om å få utbetale sosialhjelp direkte til utleier, eller til kommunen (for bl.a. barnehage). De fleste brukerne aksepterer slik direkte utbetaling, men veilederne ser at dette ikke er optimalt for å utvikle brukernes økonomistyring.

Gode grep

Møtene i regi av rådmannen mellom ulike tjenesteenheter og faste møter mellom enheter med tilgrensende arbeidsområder har bidratt til å styrke samarbeidet mellom enhetene.

Ny gjennomgang av saker med langvarig bruk av sosialhjelp har bidratt til bedre avklaring, bl.a. mot helseytelser. En nevropsykolog er trukket inn i arbeidet.

6.3 Fredrikstad

Bruk av sosialhjelp

Fredrikstad har sosialhjelpsutgifter om lag på nivå med beregnet behov.

En høy andel innvandrere i befolkningen kan forklare at sosialhjelpsutgiftene er relativt høye. I Fredrikstad har det dessuten vært et uvanlig stort omfang av familiegjenforeninger blant bosatte flyktninger²⁰. For noen år tilbake hadde Fredrikstad lav overgang til arbeid eller utdanning fra Introduksjonsprogrammet. Også dette bidrar trolig til dagens situasjon, fordi man det er omfattende bruk av sosialhjelp blant flyktninger som ikke kom over i arbeid fra introduksjonsprogrammet.

I likhet med Østfold forøvrig, har Fredrikstad hatt lavere fullføringsgrad i videregående utdanning enn landet som helhet. For de som startet videregående i 2011, hadde imidlertid Fredrikstad en fullføringsgrad (innen 2016) på linje med landsgjennomsnittet. Også Østfold forøvrig hadde nærmet seg dette nivået. Svak fullføring tidligere år er fortsatt et problem for arbeidsrettede tiltak i dag.

Noen år tilbake opplevde NAV-kontoret en økning i søknader om sosialhjelp fra unge. Kontoret svarte med å etablere et aktivitetstilbud og med stille aktivitetskrav. Antall unge som søker sosialhjelp er nå lavt. Kontoret mener at de har lyktes godt med arbeidet overfor unge.

Organisering – overordnet

Kommuneforvaltningen er inndelt i seksjoner. Kommunale tjenester i NAV Fredrikstad inngår i Seksjon helse og velferd. Seksjonen har også ansvar for bl.a. bosetting av flyktninger, boligsosialt arbeid og helsetjenester.

NAV Fredrikstad har ansvar for introduksjonsprogrammet, men det er ansatte i andre deler av kommuneforvaltning (seksjon utdanning og oppvekst) som utfører opplæring i norsk og samfunnskunnskap innenfor programmet.

I NAV Fredrikstad jobber helhetlig med statlige og kommunale tjenester slik at tiltak tilbys ut fra brukerens innsatsbehov, ikke ut fra ytelse. Alle ansatte har samme opplæring, datasystemer og informasjonstilgang.

²⁰ Tilsvarende 50 prosent av bosatte flyktninger. På landsbasis er andelen 30 prosent

I NAV Fredrikstad har de innført kvalitetssikring av alle vedtak om sosialhjelp, inkludert vedtak om kvalifiseringsprogram. Før veileder innstiller til vedtak, kvalitetssjekkes saken av "beslutterteamet". De ansatte i teamet har ikke andre oppgaver. Teamet utgjør 3,2 stilling. NAV-kontoret mener at dette har hevet kvaliteten på vedtakene og bidratt til kompetanseutvikling.

NAV-kontoret har ca. 40 - 60 sosialhjelpsmottakere per veileder. Totalt antall bruker per veileder for andre ytelser varierer fra 70 til 120.

Arbeidet med sosialhjelpsmottakere

NAV Fredrikstad er organisert ut fra brukernes innsatsbehov, ikke ut fra ytelse. Selv om brukerne skifter ytelse, følges de av samme veileder, gitt at ikke innsatsbehovet også er endret.

Nye søkere av sosialhjelp som hovedinntekt skal møte ansatte i aktivitetspliktsteamet for en kartleggingssamtale. To ansatte deltar i samtalen. Målet er å vurdere søkers økonomisk og praktisk hjelpebehov. Søkerne fordeles til oppfølging av "Aktivitetspliktsteamet" eller til én av de andre oppfølgingsavdelingene, avhengig av hva slags tiltak og oppfølging søkeren har behov for. Brukere som får vilkår om arbeidsrettet aktivitet følges opp av aktivitetspliktteamet.

Brukere som har behov for spesielt tilpasset innsats og har restarbeidsevne får vanligvis arbeidsrettede tiltak, ofte i kombinasjon med behandling. De har tilgang på alle typer tiltak, også statlige arbeidsrettede tiltak, men det har periodevis vært knapphet på statlige tiltakspenger.

Kontorets aktivitetsplikttilbud er et lavterskel kommunalt tiltak. Deltakerne er fordelt på fire eller fem grupper med ulike tilbud.

Enkelte brukere som har behov for tiltak, men som ikke er klare for å delta, får hjemmebesøk slik at NAV får bedre innsikt i hva slags problemer de har og hva slags opplegg de har behov for.

De som følges opp av Aktivitetspliktsteamet har ukentlige møter med veileder. De skal også søke jobber. Utbetalingene av sosialhjelp er også ukentlige for denne gruppen. Dette opplegget brukes som vilkår for en del av dem som mottar sosialhjelp.

NAV Fredrikstad har også etablert tiltaket «Jobbtrappa». Bakgrunnen for etableringen var at Fredrikstad har en stor innvandrerguppe hvor en stor andel har mottatt sosialhjelp over lang tid. Man så en del fellesnevne ved brukergruppen – lite utdanning, begrensede språkferdigheter, liten eller ingen tilknytning til arbeid og mangel på egnede statlige tiltak. Tiltaket satser på kvalifisering, jobbsøking, arbeidspraksis og ukentlige møter med veileder.

Hvis det er par hvor hovedinntekten er den enes sosialhjelp, stilles det aktivitetsvilkår for begge. Vanligvis vil dessuten hjelpen deles på begge slik at de kan følges opp på samme måte og slik at det kan stilles vilkår og brukes sanksjoner overfor de to uavhengig av hverandre.

Kontoret opplever at de har hyppig og god dialog med relevante samarbeidspartnere – herunder barnevern, rus- og psykiatritjenesten og

boligformidling. Det er utstrakt samarbeid mellom NAV-kontoret, den kommunale helsetjenesten og utdanningssektoren-

Nye mottakere av sosialhjelp under 30 år følges som hovedregel opp av aktivitetspliktsteamet. Øvrige mottakere av sosialhjelp følges opp i kontorets oppfølgingsavdelinger. Det gis tilbud om aktivitet ut i fra den enkeltes situasjon, og de får ofte månedlige utbetalinger av støtte. Vanligvis har de også månedlige samtaler med disse brukerne, ofte per telefon.

NAV Fredrikstad bruker motiverende intervju og NAVs veiledningsplattform som veiledningsmetodikk.

Supplerende sosialhjelp

NAV-kontoret gir økonomisk veiledning og stiller vilkår for mottakere av supplerende sosialhjelp.

NAV mener selv at arbeidet med denne brukergruppen kan forbedres, og da primært gjennom økt satsing på veiledning og samarbeid med andre enheter i kommunen, bl.a. for å gjøre at brukerne prioriterer nødvendige utgifter, f.eks. til barnehage, husleie, mv.

Introduksjonsprogrammet

NAV Fredrikstad har ansvar for programmet. For noen få år siden hadde Fredrikstad lav overgang til arbeid fra introduksjonsprogrammet. For å bedre resultatene, etablerte man egne klasser for deltakere i programmet (de var tidligere i ordinære klasser) og man styrket samarbeidet mellom utdanningsaktivitetene og NAV. I tillegg har man i større grad vektlagt bruk av arbeidspraksis i programmet. Resultatene er forbedret.

Når det kommer nye innflyttere med rett til introduksjonsprogram, går de rett inn i programmet, uten ventetid. Underveis i programmet arrangeres det trekantsamtaler med programveileder i NAV, norsklærer og deltaker om veien videre. Noen avklares til uførhet eller helsetiltak. Få går over til sosialhjelp som hovedinntekt etter Introduksjonsprogrammet. Det er et større problem at mange går til svært lave stillingsbrøker og midlertidige stillinger slik at de ofte har behov for supplerende sosialhjelp.

Helse og rus

NAV Fredrikstad har et nært samarbeid med helsetjenestene i kommunen og DPS. De har med regelmessige møter om samarbeidet og de har løpende kontakt om enkeltsaker.

Flere brukere med helse- og rusproblemer deltar i NAVs aktivitetstilbud. Men for enkelte brukere er medisinsk behandling eneste aktivitet i perioder mens de mottar sosialhjelp.

Fredrikstad har etablert tiltaket IPS (Individuell jobbstøtte) for personer med psykiske lidelser eller rusproblematikk. Det er 60 plasser pr. d.d. (antar 80 ved utgangen av året). Hittil er det flest mottakere helserelaterede ytelser som mottar IPS, men det er også noen mottakere av sosialhjelp som er kommet i tiltaket.

NAV-kontoret har vært aktive for å sikre at personer med helseproblemer får prøvd sine rettigheter til ytelser fra Folketrygden. I tillegg har de også kombinert arbeidsrettede tiltak med parallell helserettet oppfølging. NAV mener at for å lykkes på dette området, er det viktig at kontoret er organisert etter oppfølgingsbehov, og ikke etter ytelse.

Selv om det er godt samarbeid om rus og helse, er det en del tilfeller hvor personer får sosialhjelp mens de venter på rus- eller helsetilbud.

Kvalifiseringsprogrammet

Fredrikstad har hatt gode resultater i KVP, men med relativt få deltakere. Deltakere i KVP rekrutteres blant sosialhjelpsmottakere, og for de som kommer i arbeid eller utdanning fra KVP, ville alternativet ofte vært sosialhjelp.

Ungdomsteam

Fredrikstad har ikke definert et eget ungdomsteam, men har tett oppfølging av alle med aktivitetsplikt.

I 2013 mottok NAV mange (50-60) søknader om sosialhjelp fra unge som ikke hadde fullført videregående. Som svar på dette, etablerte NAV og fylkeskommunen spesielt tilpassede klasser som erstatning for manglende. Det ble stilt aktivitetsvilkår for de fleste andre unge søkerne. Senere har de ikke hatt noe omfang av søknader om sosialhjelp fra denne gruppen, men de ser enkelte som trekker seg tilbake (ikke oppsøker NAV eller deltar i arbeid eller utdanning) fordi de ikke får sosialhjelp. Oppfølgingstjenesten følger imidlertid opp stort sett alle som ikke har fullført videregående og som er i den aktuelle aldersgruppen, også de som aldri har startet på videregående.

Oppfølgingstjenesten

OT driver oppsøkende virksomhet blant unge som har rett til, men som ikke deltar i videregående utdanning. Mange av disse ungdommene har behov for kontakt med NAV-kontoret. OT har faste møter hvor slike saker drøftes med NAV.

Det er sosialfaglige rådgivere fra NAV på kommunens to videregående skoler. Som nevnt over, er bruken av sosialhjelp blant unge ganske lav, for 2016 tilsvarende gjennomsnittet for de ti største kommunene i landet. En aktiv oppfølgingstjeneste i nært samarbeid med NAV Fredrikstad har trolig bidratt til dette, men også etablering av en såkalt OT-klasse eller flerfaglig VG3 som et tilbud til elever som ikke fikk lærlingeplass. Dette ble etablert i 2013 som et svar på vekst i sosialhjelpssøknader blant unge i Fredrikstad. NAV og fylkeskommunen samarbeidet om etableringen.

OT opplever et hull i ansvarsfordelingen: Fylkeskommunen tilbyr videregående utdanning, men ikke andre aktiviteter, herunder ulike typer praksis, for unge med rett til utdanning. NAV-kontoret tilbyr aktiviteter, men bare til personer med en ytelse fra NAV.

Det er nå et nytt tiltak under etablering i Fredrikstad; et prosjekt kalt "Helt innafor". Unge med rett til utdanning får tilbud om et nulte år (bruker ikke av sin

utdanningsrett). Deltakerne vil kunne delta i ulike typer praksis eller i annen opplæring. Det er ikke avklart hvem som vil få tilbud om å delta. Det er Fylkeskommunen som finansierer tiltaket. Det er ikke avklart hvilken rolle NAV vil spille i prosjektet. Målgruppen er de med ungdomsrett (til videregående opplæring), men som ikke bruker den. Målet er å hindre tilbaketrekning og til å motivere for læring.

Gode grep

Grepene som ble gjort da de fikk økning i søknader fra unge hadde en rask og god effekt, fullføringen av videregående økte, mens andre deltok i NAV-tiltak og kom over i arbeid eller utdanning senere.

Ordningen med kvalitetssikring av vedtak fungerer godt, både for å sikre kvaliteten i det enkelte vedtak og for å bygge opp kompetanse hos saksbehandlerne.

Det nye tilbudet til ungdom som ikke bruker sin rett til videregående opplæring er nyskapende, men det er for nytt til at man kan vurdere effektene.

6.4 Skedsmo

I Skedsmo har sosialhjelpsutgiftene i hele perioden 2012-16 ligget lavere enn behovsindikatorerne tilsier, og gapet har økt over tid. Samtidig har bruken av AAP ligget høyt. Kanskje vil bruken av AAP reduseres noe framover. Dette kan gi økning i sosialhjelpsutgiftene, men neppe slik at utgiftene til sosialhjelp vil "normaliseres".

Organisering

NAV-leder rapporterer til kommunaldirektør for helse og sosial.

Inntil 2017 hadde NAV ansvar for flyktingetjenesten (med introduksjonsprogrammet). Dette er nå skilt ut som en sideordnet enhet. NAV har ansatt to som arbeider spesielt med arbeidsrettede tiltak for flyktinger.

NAV-kontoret hadde også ansvar for startlån og bostøtte (men ikke kommunale boliger). Også dette er skilt ut i 2017. NAV har fortsatt ansvar for nødboliger samt rådgivning knyttet til bolig.

NAV-kontoret har ikke ansvar for kommunens arbeid med rusomsorg. Ansvar for rusomsorg og psykisk helse er underlagt samme kommunaldirektør som har ansvar for NAV.

Det er fire avdelinger som er direkte involvert i forvaltning av sosialhjelp og tilbud til sosialhjelpsmottakere:

- Mottak: Mottar søknader og har ansvar for gjeldsrådgivning til både sosialhjelpsmottakere og andre
- Arbeid og sosial: fatter vedtak om sosialhjelp samt AAP og følger opp sosialhjelpsmottakere over 30 år, samt tidligere sosialhjelpsmottakere som går over på tiltakspenger eller AAP

- Arbeid og kvalifisering: Driver Jobbsenteret samt Jobbsjansen og KVP. Har også ansvar for kommunens deltagelse i prosjektet ”Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier”
- Arbeid og ungdom: Følger opp arbeidsledige på dagpenger samt sosialhjelpsmottakere under 30 år. Unge som står langt fra arbeidsmarkedet (f.eks. som følge av rusproblemer) følges opp av ”Arbeid og sosial”

I tillegg er det en markedsavdeling som har kontakt med arbeidsgivere. Denne avdelingen er bl.a. involvert i å etablere praksisplasser for personer som mottar sosialhjelp eller tiltakspenger. Avdelingen dekker behovet i alle de øvrige avdelingene.

Det er en egen avdeling for oppfølging av sykmeldte og AAP-mottakere som kommer fra sykmelding.

De har tilgang til en rådgivende overlege som trekkes inn i vurdering av enkelte saker. Tilsvarende gjelder for kommuneoverlegen.

Forvaltning av sosialhjelp

Nye søkere om sosialhjelp registreres i mottaksavdelingen og det settes opp en avtale om avklaringssamtale med Avdeling arbeid og sosial. I avdelingen er det flere team som kan fatte vedtak om sosialhjelp: saksbehandlingsteamet vurderer søknader hvor oppfølgingen skjer i annen avdeling (Arbeid og kvalifisering) mens oppfølgingsteamet behandler søknader for brukere som kan få arbeidsrettede oppfølging i ”Arbeid og sosial”. Prosessen er to-leddet. Veileder lager et forslag som teamleder tar stilling til.

Skedsmo legger vekt på å bruke vedtak med kort varighet – gjerne 1 eller to måneder. Dette signaliserer at sosialhjelp skal være midlertidig, og sikrer dessuten tett oppfølging knyttet til dialog og vurdering før det fattes nytt vedtak.

Brukerne har én veileder som følger dem opp, også om de starter på kommunalt eller statlig tiltak, men en del av de som er på tiltak får en form for oppfølging av de som driver tiltaket. I slike tilfeller er veilederen normalt mindre aktiv.

Hvis en bruker går fra sosialhjelp til AAP, bytter vedkommende normalt veileder.

Før 2012 var oppfølgingen av sosialhjelp organisert på en annen måte. Da var det en enhet for korttidsmottakere og en for langtidsmottakere. Sistnevnte fulgte også opp AAP-mottakere som kom fra sosialhjelp.

NAV-kontoret legger stor vekt på kvalitetssikring av utkast til vedtak. Etableringen av vedtaksteam har hevet kvaliteten. I tillegg har lederne en klart definert rolle i å kvalitetssikre forslag til vedtak. NAV-leder sier de også legger mye vekt på detaljer, som hver for seg gjelder små beløp, for å redusere utgiftene.

Bruk av vilkår

Skedsmo har lenge brukt arbeidsrettede vilkår i ganske stort omfang. Innføring av aktivitetsplikt for mottakere under 30 år har ikke hatt betydning for bruken av vilkår.

Kommunen etablerte i 2015 Jobbsenteret som er en møteplass, men hvor det også gis hjelp og opplæring i jobbsøking og arbeidsliv. Senteret brukes bare for sosialhjelpsmottakere. I realiteten har senteret også en avklarende funksjon for en del brukere. Vanligvis er brukerne knyttet til Jobbsenteret i 3-4 uker. Deretter kommer de på er arbeidsrettet tiltak. Noen få går over på helse relaterte ytelser.

Kommunen har en del praksisplasser både i kommunens egne virksomheter og i næringslivet for sosialhjelpsmottakere og for de som har praksis gjennom et statlig tiltak. Det er opprettet en stilling med NAV-rådgiver i kommunens avdeling for park og idrett for å etablere praksisplasser der og følge opp brukere. Det er ikke mangel på praksisplasser. Periodevis er det knapphet på tiltakspenger. NAV foretrekker praksisplasser i privat sektor. Dette har sammenheng med at de erfarer at brukerne langt oftere får ordinær tilsetning etter å ha vært i praksis i en privat virksomhet enn etter praksis i en kommunal virksomhet.

Samarbeid med andre

Samarbeid med enheter utenfor NAV skjer i hovedsak fra sak til sak. NAV-kontoret er i ferd med å inngå avtale med flyktingetjenesten og boligenheten om samarbeidsformer. Flyktingetjenesten skriver en rapport om hver deltaker i introduksjonsprogrammet før de avslutter programmet. Hvis deltakeren trenger ytelser fra NAV, får NAV rapporten som grunnlag for sin vurdering av brukeren. Det skal være en overføringssamtale for deltakere som trenger å fortsette i arbeidsrettede tiltak etter programmet, men dette gjennomføres ikke alltid slik det skal.

NAV-kontoret deltar lite i ansvarsgrupper, ol. Dette forklares med at de fleste av disse sakene gjelder personer som står langt fra arbeidsmarkedet.

Kvalifiseringsprogrammet og Jobbsjansen

Skedsmo har hatt Jobbsjansen-program over flere år. I Skedsmo er nå programmet rettet kun mot hjemmeværende kvinner forsørget av ektefelle. Tiltak som er utviklet for Jobbsjansen brukes også overfor sosialhjelpsmottakere.

KVP kan bruke nesten alle tiltak som NAV-kontoret tilbyr. I tillegg kjøper de tiltak fra eksterne. Deltakerne i KVP går normalt ut i arbeidspraksis fra første dag. KVP har svært gode resultater i form av overgang til arbeid eller utdanning.

Gode grep

NAV-leder peker på fire grep som har bidratt til at sosialhjelpsutgiftene er lave og har falt (relativt til behovsindikatorene) de senere årene:

1. Høy bemanning for å sikre tett oppfølging. Vektlegging av faste stillinger.

2. Korte vedtak – gjerne 1-2 måneder - med tydelige krav til aktivitet og oppfølging.
3. Bevisst bruk av tiltakspenger for å erstatte sosialhjelp
4. Internkontroll og økonomisk styring: Nøyaktighet i vedtak med kvalitetskontroll også på detaljer.

Videre ble det framholdt at det er en stor fordel å ha noen tiltak (Jobbsenteret og KVP) i NAV og ikke kun ha tiltak hos eksterne leverandører. Dette gir kontinuitet i oppfølging og motvirker dobbeltarbeid fordi kommunikasjonen forenkles.

6.5 Bydel Bjerke

Bruk av sosialhjelp

Bjerke er en bydel i Oslo med vel 30 000 innbyggere.

Oslo har en egen kostnadsnøkkel for fordeling av budsjettammer til bydelene. Utgiftene til sosialhjelp i Bjerke ligger om lag på linje med det kostnadsnøkkelen skulle tilsi. Flertallet av bydelene har utgifter som ligger noe over anslått ramme.

I perioden 2012-16 steg sosialhjelpsutgiftene med om lag 26 prosent i Bjerke bydel. Dette var den laveste veksten blant Oslos bydeler. I Bjerke bydel falt både antall mottakere med sosialhjelp som hovedinntekt og mottakere med supplerende sosialhjelp. Fallet var særlig sterkt blant unge mottakere (16 prosent nedgang).

Organisering i kommunen

Det er NAV-kontorer i alle bydeler i Oslo, og kontorene har ansvar for forvaltning av sosialhjelp innenfor sine respektive områder. Kontorene har en leder for den statlige delen av NAV, og en for den kommunale delen. Bydelene har også ansvar for de fleste tjenester som NAV ofte samarbeider med i tilknytning til forvaltning av sosialhjelp (boligsosialt arbeid, førstelinje på rus og psykiatri, introduksjonsprogrammet, og barnevern). Institusjonene innfor rusomsorg, psykiatri er ikke underlagt bydelene, men er organisert direkte under bydelsavdelingene. NAV-kontoret samarbeider også med disse institusjonene.

I hovedsak kan bydelene selv velge hvilke tjenester som organiseres innenfor NAV-kontoret. Et unntak er at introduksjonsprogrammet som hovedregel skal organiseres innenfor NAV. Men de fire bydelerne i Groruddalen har fått unntak fra denne regelen. De har etablert et samarbeid om et felles drift av introduksjonsprogrammet utenfor NAV-kontorene.

Noen bydeler har valgt å legge forvaltningen av en del boligsosiale virkemidler (utover nødbolig) i NAV-kontoret, andre utenfor. Tilsvarende gjelder også for funksjoner knyttet til rus og psykiatri, men alle kontorene har en ruskonsulent.

Bydelene får tildelt ikke øremerkede midler basert på beregnet behov. Det er en egen kostnadsnøkkel for sosialhjelp. De fleste bydelene har de siste årene brukt mer på sosialhjelp enn tildelt budsjett skulle tilsi²¹.

Gjennom tildelingsbrev til bydelene legger kommunen føringer på satsingsområder for den enkelte bydel, også knyttet til forvaltning av sosialhjelp. Bydelene er likevel om lag like autonome som det kommuner er når det gjelder forvaltning av sosialhjelp.

Det pågår en prosess med å innføre enhetlig ledelse i NAV-kontorene i Oslo.

Organisering i Bydel Bjerke

Det er om lag 30 statlige og 60 kommunalt ansatte i NAV-kontoret i Bjerke bydel. I tillegg kommer kommunalt ansatte i ulike prosjekter. Medregnet disse er det om lag 100 kommunalt ansatte.

Bydelens arbeid med rus er lagt til NAV-kontoret. Arbeidet med psykisk helse ledes av leder for kommunal del av NAV, men er ikke en del av eller samlokalisert med NAV-kontoret. Introduksjonsprogrammet er, som tidligere nevnt, ikke en del av NAV. Boligsosialt arbeid er ikke i NAV. NAV-kontoret har ansvar for mottak og bosetting av flyktninger og Jobbsjansen.

NAVs arbeid med sosialhjelp ledes av avdelingssjef for arbeid, bolig og psykisk helse i bydelen. Avdelingssjefen har også ansvar for seksjon for psykisk helse.

Det er tre seksjoner i den kommunale delen av NAV-kontoret. Disse er svært ulike i størrelse. De største har flere team/grupper. Alle team som har oppfølgingsansvar for brukere er organisert ut fra brukergrupper (ungdom, familier, bostedsløse (hovedsakelig rusavhengige) og andre langtidsmottakere. De største seksjonene er:

- Mottak: Omfatter egne grupper for ungdom samt mottak og bosetting av flyktninger og et prosjekt ("Ungdom til voksen") for barn med tiltak fra barnevernet". I tillegg består seksjonen av en gruppe med mottakskonsulenter, en økonomisk rådgiver og en konsulent for psykiatri.
- Oppfølgingsseksjonen: Omfatter en sosial- og ruskonsulent, Familieteam, Boligteam (for bostedsløse og beboere på hospits), et ordinært oppfølgingsteam for andre og et prosjekt for helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier.
- Kvalifisering og sysselsetting: Driver KVP og Jobbsjansen og det kommunale tiltaket "Mulighetsverkstedet" samt to prosjekter for norskopplæring

De mindre seksjonene, som arbeider på tvers av statlige og kommunale ytelser, omfatter bl.a. spesialkonsulenter for helseavklaring (team under Oppfølgingsseksjonen) hvor det bl.a. er ansatt en psykolog.

²¹ Jf. Oslo kommune (2017)

Forvaltning av sosialhjelp

Nye søkere om sosialhjelp og tidligere søkere som ikke har mottatt sosialhjelp de siste seks månedene tas inn til en mottaks- og avklaringssamtale. Unge søkere (under 30 år) har samtale med Ungdomsteamet, de andre med mottakskonsulenter. Mottaksseksjonen har ansvar for å avklare søkerne, gjerne til arbeidsrettede tiltak, til bolig- eller familieteamet eller til videre avklaring for helseproblemer. Mottaksseksjonen kan bruke arbeidsrettede tiltak overfor brukerne de følger opp. Det er vanlig at søkerne følges opp av mottaksseksjonen over en periode på tre måneder før ansvaret overføres til avklaringsteamet, som er en del av Oppfølgingsseksjonen.

Brukere som går over på statlige ytelser får ofte ny veileder, men ikke hvis ytelsen er kortvarig eller hvis de fortsatt får supplerende sosialhjelp.

Ungdomsteamet følger opp alle unge sosialhjelpsmottakere, uavhengig av innsatsbehov og varighet av stønaden

Alle søknader om sosialhjelp behandles i to ledd. Saken forberedes av en veileder, men vedtas av ledere. Det arrangeres vedtaksmøter i teamene. Disse omhandler både generelle faglige spørsmål og enkeltsaker.

Bruk av aktivitetsplikt

NAV Bjerke har brukt aktivitetsplikt i mange år. Mange får vilkår om aktivitet mens de fremdeles følges opp av mottaksseksjonen. Allerede før det ble lovpålagt, oppfylte kontoret dagens krav til aktivitetsvilkår for brukere under 30 år.

NAV Bjerke driver det kommunale tiltaket "Mulighetsverkstedet". Dette gir mulighet for arbeidstrening og opplæring i bl.a. jobbsøking. Videre er har kontoret to lærere som gir norskopplæring til innvandrere som har fullført eller ikke har rett til introduksjonsprogrammet. Brukere av "Mulighetsverkstedet" som har behov for det, kan få tilbud om norskopplæring.

Samarbeid med andre

NAV Bjerke arrangerer "flyt-møter" hver 14. dag for brukere som følges opp av psykiatri- og boligteam samt for en del andre brukere som følges opp av f.eks. familie- eller ungdomsteamene. Også bestillerkontoret for kommunale velferdstjenester deltar i disse møtene. Målet med "flyt-møtene" er å samordne innsatsen ved at det bestemmes hvem som skal gjøre hva.

Barnevernet og NAV har ikke felles "flyt-møter", men det er løpende koordinering med barnevernet ved at saksbehandlere i etatene har kontakt med hverandre om enkelte saker.

Oslo kommune har etablert normer for hvor hyppig ulike brukergrupper skal følges opp. For eksempel skal sosialhjelpsmottakere som bor på hospits møte veileder minst 1 gang i måneden. For en del andre brukergrupper brukes det telefonkontakt.

I KVP er det 20 brukere per veileder. i ungdomsteamet 30 brukere, i familieteamet 70-80 saker, mens det i avklaringsteamet er rundt 80 brukere per ansatt.

NAV-kontoret samarbeider med utdanningsetaten og oppfølgingstjenesten for å nå fram til ungdom som ikke deltar i videregående utdanning. NAV gir tilbud til ungdommer over 18 år som "står i fare for å motta sosialhjelp". Blant annet er det vanlig å tilby deltidsjobb ved siden av skolen (har de jobber de kan tilby?). En del av disse ungdommene kommer til NAV etter oppfordring fra OT. NAV samarbeider med voksenopplæringen om å gi et utdanningstilbud til denne gruppen.

Det er NAV-konsulenter på to av de videregående skolene i Oslo. Disse deltar også i ungdomsteam i NAV deler av tiden.

NAV deltar også i SaLTo, et omfattende samarbeid mellom politiet og kommunen for å bekjempe kriminalitet og rusmisbruk blant unge. En rekke etater, herunder NAV, trekkes inn etter behov. Det enkelte NAV-kontor trekkes også inn i arbeidet med enkelte saker eller tiltak.

Arbeid med supplerende sosialhjelp

Det gjøres individuelle vurderinger av behovet for sosialfaglig oppfølging av personer som har supplerende sosialhjelp. Det er ikke avgjørende om sosialhjelp er hovedinntekt eller ikke.

Kvalifiseringsprogrammet

En høy andel av deltakerne i KVP har svake norskkunnskaper, og yrkesrettet norskopplæring er mye brukt innenfor programmet. Svake norskkunnskaper gjør at mange verken får arbeid eller formelle kvalifikasjoner.

I KVP brukes det mye arbeidstrening i ordinære virksomheter. Kontoret har en markedsadministrator som arrangerer praksisplasser og holder kontakt med arbeidsgiverne. Mange av plassene er hos bedrifter de har langsiktige avtaler med.

De prøver nå ut "supported employment" som tiltak for innvandrere i KVP.

En del av deltakerne i KVP har diffuse helseproblemer, men ikke helseproblematikk som gir rett til AAP. I KVP har veilederne en del kontakt med fastleger om tilrettelegging av arbeidspraksis for deltakere med helseproblemer.

Arbeidsmetodikk

Motiverende intervju skal brukes overfor alle brukere. NAV-kontoret har også laget kartleggingsverktøy for å identifisere riktig innsats. Innenfor KVP satser de på "supported employment".

Gode grep

Etableringen av spesialteam (ungdom, familie, bolig, mv.) for fem år siden ga klar forbedring ved at man fikk etablert team med blandet kompetanse på ulike ytelser og arbeidsmetoder og som fikk utviklet kompetanse på de ulike brukergruppene.

Også helseavklaringsteamet har bidratt til at mange kommer raskere inn på rett spor.

For en del år siden samarbeidet NAV med BI om å bruke studenter for å etablere avtaler om praksisplasser i næringslivet. Disse avtalene lever fortsatt videre, og NAV-kontoret får henvendelser fra næringslivsaktører som ønsker tilsvarende avtaler.

6.6 Kongsvinger

Bruk av sosialhjelp

Sosialhjelpsutgiftene er ganske høye i Kongsvinger, de er høyere enn kostnadsnøkkelen i inntektssystemet skulle tilsi. Dette har ført til økt oppmerksomhet på politisk nivå og endringer i arbeidet med velferdsfeltet (se omtale nedenfor). I 2015 bevilget kommunestyret "Midler til arbeid med sosialhjelp" for å styrke forvaltningen av dette området. Samtidig ble det vedtatt å styrke koordineringen mellom ulike instanser som arbeider på velferdsfeltet.

Kommunen følger med på månedlige utbetalinger av sosialhjelp, og har sett en tendens til at utgiftene toppet seg våren 2016.

Organisering

Arbeidet med sosialhjelp er en del av ansvarsområdet til kommunalsjef for samfunn. Samme kommunalsjef har ansvar for integrering og flyktninger. Oppvekst og helse og omsorg ligger under andre kommunalsjefer. Boligsosiale tiltak forvaltes av NAV.

Arbeidet med sosialhjelp som hovedinntekt foregår i to team; ett for ungdom og ett for andre mottakere. Teamene har ansvar både for å fatte vedtak og å følge opp brukerne. Hvis mottakerne går over på statlige arbeidsrettede ytelser, beholdes samme veileder.

Personer som får supplerende ytelser ved siden av arbeid, følges opp av de samme teamene som dekker situasjonsbestemt innsats (arbeidsrettede tiltak). De som får supplerende stønad ved siden av statlig ytelse, følges opp av de som har ansvar for å følge opp som har statlige ytelser.

Det har vært flere endringer i organiseringen de senere årene. Beskrivelsen over er den organiseringen som gjelder våren 2017.

Blant endringene som har vært gjennomført de senere årene, er en nedleggelse og deretter gjenopprettelse av ungdomsteam samt at ansvaret for bosetting av flyktninger og introduksjonsprogrammet er flyttet ut av NAV-kontoret.

Grunnen til at ansvaret for introduksjonsprogrammet ble tatt ut av NAV var blant annet at overskridelser i utgiftene til sosialhjelp tidligere gikk ut over introduksjonsarbeidet gjennom at budsjettkutt i introduksjonsprogrammet ble brukt til å kompensere for overskridelser i sosialhjelpen. Introduksjonsprogrammet har en tiltakskonsulent som er plassert i NAV-kontoret. Det skal bidra til god samordning mellom NAV og programmet.

I tillegg er det etablert flere fora hvor ledere fra ulike etater og avdelinger møtes for å samordne sin virksomhet. Etablering av disse foraene har bakgrunn i en vurdering av at samarbeidet mellom ulike aktører i kommunen fungerte for dårlig. Økt forståelse av felles utfordringer har bidratt til bedre samhandling.

Kongsvinger har også etablert rutiner for å sørge for helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Det er etablert samarbeidsteam mellom NAV-kontoret, oppvekst (barnehage og skole), helse (herunder rus og psykiatri) og barnevern på dette feltet. Denne omleggingen skjedde i 2016. Teamet har ikke vedtaksmyndighet, og endelige vedtak om tiltak gjøres i de respektive enheter som deltar i samarbeidet.

Aktivitetsvilkår og andre vilkår

Inntil 2015 ble det vanligvis ikke stilt krav om aktivitet for å få sosialhjelp. I 2015 ble bruk av aktivitetsvilkår utvidet, særlig gjennom bruk av arbeid for sosialhjelp. Inntil 2017 var det et eget aktivitetssenter som fulgte opp de som hadde aktivitetsvilkår. Nå er ansvaret for oppfølging overført til veilederne som har den samlede oppfølgingen av brukerne.

Aktivitetsrettede vilkår brukes overfor alle brukergupper, men det er en klar prioritering ved tildeling av plasser i tiltak: Først ungdom, deretter innvandrere og dernest andre. I hovedsak er tiltakene praksisplasser i kommunale virksomheter, men de har også noen plasser i frivillig sektor. Det er en utfordring å skaffe nok plasser, ikke minst fordi det også er behov for plasser til andre grupper, herunder innvandrere som skal ha språk- og arbeidspraksis.

Sosialhjelpsmottakere har like god tilgang på tiltak som de med andre ytelser. Tidligere var det knapphet på tiltakspenger, men dette er ikke et problem nå.

Metodikk

Kongsvinger har ikke definert en spesifikk modell for arbeid med sosialhjelpsmottakere, men legger vekt på helhetlig og tett oppfølging. Det brukes motiverende intervju samt NAVs veiledningsplattform. De ansatte får noe kompetanseoppbygging knyttet til sosialfaglig arbeid.

Sosialhjelpsmottakere over 30 år skal møte hos NAV minst hver tredje måned. I tillegg til møtene er det telefonkontakt. Ungdommer har hyppigere møter, men det er ikke etablert noen klar standard for dette. Antall mottakere er fallende, noe som gir mulighet for hyppigere kontakt.

For de med sosialhjelp som hovedinntekt legges det vekt på "arenarydding", dvs. å løse problemer knyttet særlig til bolig og økonomi i tillegg til arbeidsrettede tiltak. Løsning på slike problemer anses som viktig for at brukerne skal kunne se framover.

Det legges dessuten vekt på at vilkår, tiltak og oppfølging skal være strukturert rundt en aktivitetsplan.

Ungdomsteamet

Teamet består av fire ansatte. De følger opp 350-400 personer hvorav det for tiden er 78 sosialhjelpsmottakere. Hver av de unge får én kontaktperson.

Rus og psykiatri

NAV-kontoret har ikke enheter med spesielt ansvar for personer med problemer knyttet til rus og psykiatri. Det stilles aktivitetskrav også for en del sosialhjelpsmottakere med rusproblemer. Frelsesarmeen har et aktivitetstilbud som de kan bruke.

Kvalifiseringsprogrammet

KVP har en klar overvekt av unge deltakere. Mange unge som ikke har fullført videregående og som søker sosialhjelp går inn i programmet. Andelen som går over til arbeid eller utdanning ligger høyere enn det som er vanlig.

Introduksjonsprogrammet

Programmet drives av seksjonen "Flyktning og integrering" i samfunnsavdelingen i kommunen.

Resultatene for introduksjonsprogrammet er på linje med nasjonalt gjennomsnitt.

Integreringsarbeidet vanskeligjøres av at det ikke finnes kombinasjonsklasser i videregående for fremmedspråklige i regionen.

Kommunen har lyktes med å sikre oppstart på introduksjonsprogrammet raskt etter bosetting slik at man unngår ventetid med bruk av sosialhjelp.

Samarbeid med oppfølgingstjenesten

Kongsvinger har høyt frafall fra videregående. Men det var bedre resultater i 2016 enn i årene før.

Det er lite tilbud om alternativ gjennomføring av videregående skole i regionen. Dette svekker arbeidet med å øke fullføringen av videregående.

Økt fokus på sosialhjelpsutgiftene hos politikere og på høyt administrativt nivå har bidratt til økte ressurser til forvaltningen samt til etablering av møteplasser for utvikling av bedre samhandling mellom ulike enheter. Løpende statistikk fra fagsystemet tyder på at sosialhjelpsutgiftene er på vei ned.

Tverretatlige møter om lavinntektsfamilier styrker samarbeidet om tiltak for disse.

6.7 Tønsberg

Sosialhjelpsutgiftene i Tønsberg ligger om lag 35 prosent høyere enn vårt anslag for beregnet behov. Dette nivået har ligget rimelig stabilt siden 2013.

Organisering

Kontoret har ansvaret for Introduksjonsprogrammet, men det er vedtatt at dette skal flyttes ut av NAV. NAV har ikke ansvar for boligsosiale virkemidler (utenom midlertidige boliger) eller rustiltak eller psykiatri.

NAV-kontoret er organisert i fire avdelinger pluss en stabsavdeling. I alle avdelingene er det både statlig og kommunalt ansatte. Avdelingene er organisert dels etter brukernes innsatsbehov (Veiledningssenter for relativt lett oppfølging) og dels etter målgruppe (egen avdeling for oppfølging av ungdom samt en oppfølgingsavdeling for voksne med relativt omfattende innsats). I tillegg er det en avdeling (Økonomiavdelingen) som fatter vedtak om stønad og vilkår og som følger opp ungdom med aktivitetsplikt.

Avdelingen "Oppfølging ungdom" har oppfølgingsansvar for alle ungdommer mellom 18-25 år uavhengig av ytelse og innsatsbehov, med unntak av de som er under 25 og får aktivitetsplikt. "Oppfølging ungdom" har også ansvar for ungdom i Kvalifiseringsprogrammet og Introduksjonsprogrammet.

Forvaltning

Alle nye søkere om sosialhjelp innkalles til et avklaringsmøte i Økonomiavdelingen. Saksbehandlingen er to-leddet; en saksbehandler fremmer forslag om vedtak som må godkjennes av en teamkoordinator.

For brukere som har aktivitetsvilkår, lages det i samråd med bruker en detaljert plan med angivelse av møteplasser, tid og sted.

Det er vanlig at vedtak om sosialhjelp har tre måneders varighet. Økonomiavdelingen har også ansvar for vurdering av endringer i og fornyelse av vedtak, ofte i samråd med den veilederen som har hatt oppfølging av brukeren.

Ved trekk i stønad som følge av brudd på vilkår, gjøres det alltid en individuell vurdering samt at bruker varsles om mulig endring av stønadsbeløp.

Ved fordeling av ressurser til oppfølging, har kontoret prioritert ungdom. Det er omlag 50-70 brukere per veileder i avdeling oppfølging ungdom, men for nye unge søkere om sosialhjelp som får vilkår om aktivitet er det 10-15 brukere per veileder. I veiledningssenteret er det et team som jobber med voksne sosialhjelpsmottakere med lettere hjelpebehov. De har 50-70 brukere per veileder. Blant voksne med spesiell tilpasset innsats blir brukere fulgt opp uavhengig av livsoppholdsytelse. Der er det 150-170 brukere per veileder.

Det er øremerket en stilling for oppfølging av brukere av midlertidige boliger. Kontoret har redusert antallet brukere av midlertidige boliger fra omlag 30 til omlag 10.

Bruk av vilkår

Kontoret har i mange år stilt arbeidsrettede vilkår, men lovpålagt aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år innebar økt bruk av vilkår for denne gruppen. Som konsekvens av tilsyn fra Fylkesmannen, ble prosessene rundt aktivitetsplikt endret slik at kontoret nå bruker ganske store ressurser på hver sak med aktivitetsplikt. For å gjennomføre den lovbestemte aktivitetsplikten, ble bruk av aktivitetsvilkår for brukere over 30 år redusert.

Det stilles likevel krav om at alle som mottar sosialhjelp og som kan arbeide, registrerer seg som arbeidssøkere og søker jobber.

Tidligere brukte kontoret deltagelse i NAVs aktivitetssenter som vilkår for en del mottakere av sosialhjelp. Fylkesmannen mente tilbudet var for standardisert i forhold til lovens krav, og senteret er nå nedlagt.

Kommunen driver en workshop for unge brukere. Deltakelse der stilles som vilkår både for alle nyregistrerte på NAV.no og for brukere som man antar kan fungere i en ordinær jobbsituasjon. Her gis bl.a. opplæring i jobbsøking, utforming av cv og søknader. Deltakerne lærer også om arbeidsmarkedet og får veiledning.

Gjennomføring av arbeidspraksis brukes ofte som vilkår. De fleste plassene er i kommunesektoren, men det er også en del plasser i frivillige organisasjoner og privat sektor forøvrig.

NAV Tønsberg bruker også statlige tiltak for sosialhjelpsmottakere, men det er knapphet på plasser og tiltakspenger. Det er bedre tilgang til disse tiltakene for brukere som har en ytelse som gjør at de ikke skal ha tiltakspenger.

Kommunen har også kjøpt noen få plasser på norskopplæring som kan brukes overfor sosialhjelpsmottakere, men det er ofte et problem å finne opplegg som passer til brukernes behov.

Samarbeid med andre

Den ansatte som har ansvar for midlertidige boliger har mye samarbeid om enkeltsaker med de som forvalter kommunale boliger og andre boligsosiale virkemidler og med de ansvarlige for rusomsorg og arbeid med psykisk helse.

Introduksjonsprogrammet drives (for tiden) av NAV-kontoret. Det første halvåret består som regel av språkopplæring hos Voksenopplæringen. NAV arbeider for tiden med å etablere "ventelønn" for flyktninger som venter på oppstart av introduksjonsprogrammet. Dette vil forenkle saksbehandlingen sammenlignet med fortsatt bruk av sosialhjelp. Videre arbeider NAV og voksenopplæringen om en ny oppstartsmodul som skal styrke samordningen om deltakerne.

Normalt arrangeres det en overføringssamtale for deltakere i Introduksjonsprogrammet som ser ut til å ha behov for fortsatt støtte fra NAV etter at programmet er avsluttet. Veiledere i introduksjonsprogrammet, aktuell oppfølgingsavdeling samt økonomiavdelingen og deltakeren selv deltar i samtalen.

NAV-kontoret har faste møter med Oppfølgingstjenesten fire ganger i året. Der går de bl.a. gjennom situasjonen for ungdommer som begge instansene har kontakt med. OT har et lavterskeltilbud på dagtid for unge elever som har avsluttet skolegangen i løpet av året. OT og NAV samarbeider om ungdom som ser ut til å kunne få behov for omfattende og langvarig oppfølging. For unge som ikke deltar i videregående utdanning tilbyr OT praksisplasser, uavhengig av om ungdommene har støtte fra NAV.

Kommunen har også et ungdomsutvalg som bl.a. ser på helheten i tiltak overfor ungdom.

Samarbeid mellom NAV og barnevernet samt ansvarlige for rusomsorg og kommunale helsetjenester skjer fra sak til sak.

Gode grep

Kommunen har oppnådd sterk reduksjon i bruken av midlertidige boliger. NAV mener at de viktigste grepene har vært å bidra til at brukerne får en forutsigbar økonomi, gjerne gjennom bruk av frivillig forvaltning, og ved å tilby en kontaktperson som er tilgjengelig for brukerne.

6.8 Molde

Bruk av sosialhjelp

Bruken av sosialhjelp lå svært høyt i Molde i 2012. Relativt til behovet, slik dette måles ved kostnadsnøkkelen i inntektssystemet, har utgiftene falt sterkt, men ligger fortsatt noe høyere enn kostnadsnøkkelen tilsier. Noe av dette kan forklares med at det er et behandlingssenter for rus og psykiatri Molde. En del av dem som får behandling der, forblir i Molde etterpå.

I 2013 var kommunens økonomi sterkt presset. Behovet for en generell innstramning i kommunens økonomi førte til at sosialhjelpsutgiftene ble gjennomgått. Denne gjennomgangen innebar en avklaring av langtidsmottakere av sosialhjelp. Blant disse brukerne fant kontoret en del som hadde fått lite oppfølging. Mange ble avklart til uførhet eller helserelaterte ytelser og tiltak, mens andre ble tettere fulgt opp i et arbeidsrettet løp. Gjennomgangen førte til en vesentlig reduksjon i utgifter til sosialhjelp.

Organisering

Kontoret har 63 ansatte, hvorav 25 er kommunale.

Utover minimumsløsningen har NAV ansvar for forvaltning av Husbankens virkemidler. Mottak og bosetting av flyktninger er plassert i egen enhet – Flyktningetjenesten i Molde kommune. Verken Introduksjonsprogrammet eller kommunens arbeid med rus og helse ligger i NAV. Inntil 2015 hadde NAV også ansvar for flyktningetjenesten med Introduksjonsprogrammet.

NAV-kontoret har tre avdelinger:

- Mottak: Tar imot søknader fra nye brukere og gjør behovsavklaring av disse. Følger opp korttidsmottakere, arbeidsledige og flyktninger som er ferdige på introduksjonsprogrammet. Har også ansvar for KVP.
- Oppfølging: Følger opp personer med nedsatt arbeidsevne (inkl. mottakere av sykepenges og AAP) og langtids sosialhjelpsmottakere
- Ungdomsteam: Ungdom følges opp av eget team og har eget tiltak med navnet Jobbstart.

Denne organiseringen har vært nærmest uendret siden NAV Molde ble etablert i 2009.

I kontoret er det ingen forskjell på arbeidsoppgaver for henholdsvis kommunalt og statlig ansatte. Selv om en bruker skifter ytelse, beholder vedkommende sin tidligere veileder.

I tillegg er det definert en økonomigruppe som er fordelt på de tre avdelingene. Denne gruppen har ansvar for å skrive utkast til vedtak, men det er veilederne eller lederne som fatter vedtak. I tillegg til at Økonomigruppen gjør selve skrivingen, fungerer den som en form for kvalitetssikring opp mot regelverk.

Forvaltningen av sosialhjelp

Brukere skal som et minimum følges opp av veileder hver tredje måned. Oppfølging kan skje per telefon. Valg av kontaktform er basert på en vurdering av brukerens behov. I en del tilfeller gjennomføres møter hos brukerens fastlege. Ungdom får tettere oppfølging, gjerne gjennom deltagelse på Jobbstart (se omtale nedenfor). Det er omlag 60-80 brukere per veileder i Oppfølgingsavdelingen. Tilsvarende tall for de andre enhetene er omlag 30 i Ungdomsteamet og 130-180 i Mottaksavdelingen.

Bruk av vilkår

NAV Molde brukte aktivitetsvilkår også før det ble obligatorisk for unge mottakere, men ikke i så stor utstrekning som loven nå krever. Kontoret oppfyller lovens krav, men stiller ikke aktivitetsvilkår for alle over 30 år. Dette skyldes bl.a. knapphet på kapasitet i tiltaksapparatet. Langtidsmottakere av sosialhjelp og ungdom blir prioritert ved bruk av tiltak. De NAV ansatte merket at økt bruk av vilkår ga færre søknader om sosialhjelp.

NAV mener at de kanskje burde vært mer konsekvente med å stille aktivitetsvilkår overfor begge når det gjelder par som har sosialhjelp som hovedinntekt.

Kommunen har etablert "Jobbstart" som er et lavterskel tilbud med aktiviteter som jobbsøking, mv. I tillegg har de etablert "Ressurstjenesten" som organiserer arbeidspraksis i kommunale enheter eller næringslivet.

Tilgangen på tiltaksplasser avhenger ikke av hvilken ytelse bruker har i utgangspunktet. F.eks. kan statlige arbeidsrettede tiltak brukes for sosialhjelpsmottakere.

Samarbeid med andre

NAV-kontoret deltar i, men leder ikke, ansvarsgrupper. Det er ofte barnevernet som etablerer og leder slike grupper. NAVs veiledere kontakter andre etater eller fastlege om enkeltsaker.

NAV har faste møter med andre enheter om bestemte temaer, problemområder, mv. Disse møtene handler ikke om individuelle brukere.

NAV samarbeider med rusteamet i kommunen. Flere med rusproblemer deltar i arbeidspraksis organisert av Ressurstjenesten. I tillegg er det etablert møteplasser for denne gruppen.

NAV-kontoret har startet Individuell jobbstøtte (IPS)²² for personer med psykiatriske problemer. Dette er et samarbeid med spesialisthelsetjenesten.

NAV samarbeider med oppfølgingstjenesten. Blant annet har OT fast plass hos NAV en gang i uka. NAV tilbyr tiltak også overfor ungdom som ikke søker sosialhjelp. Det er ikke NAV-rådgiver på den videregående skolen i Molde. Fylket mangler et praksistungt opplegg for videregående utdanning. Kompetanse Norge (tidligere VOX) har etablert et opplegg for videregående opplæring rettet mot flyktninger.

Som tidligere nevnt, er ansvaret for introduksjonsprogrammet flyttet ut av NAV-kontoret. Det er regelmessige og ganske hyppige møter mellom Kompetanse Norge, som har ansvar for programmet, og NAV om felles utfordringer. Introduksjonsprogrammet bruker ikke NAVs praksisplasser, men har etablert egne praksisplasser.

Kvalifiseringsprogrammet

KVP brukes mye for unge, men ikke mens de fremdeles har rett til videregående skole. Kontoret ønsker at flere av de som har avsluttet introduksjonsprogrammet skal gå over på KVP.

Gode grep

Revurdering av alle langtidsmottakere bidro til avklaring av mottakerne og førte til en reduksjon i sosialhjelpsutgiftene.

Etablering av eget vedtaksteam har bedret kvaliteten på vedtakene og har trolig bidratt til likebehandling.

NAV mener at Jobbsjansen fungerer meget godt. Dette er rettet inn mot deler av innvandrerbefolkningen.

6.9 Bodø

Bruk av sosialhjelp

Bodø har hatt høye sosialhjelpsutgifter relativt til det det våre beregninger av behov for sosialhjelp skulle tilsi. I perioden 2012-2016 økte imidlertid sosialhjelpsutgiftene vesentlig svakere enn anslaget for behov skulle tilsi.

Det var omtrent like mange sosialhjelpsmottakere i 2016 som i 2012, men nivået nådde en topp i 2013 og 2014.

Det høye utgiftsnivået og økningen i antall sosialhjelpsmottakere henger i stor grad sammen med sterk økning i bruk av midlertidige boliger i årene 2013 og 2014. Bosetting av flyktninger med store familier har også bidratt til å holde sosialhjelpsutgiftene oppe. Mangel på boliger og høye boutgifter har også ført til

²² IPS er "Individual Placement and Support" og innebærer tett oppfølging av helsepersonell og jobbspesialister i tilknytning arbeidspraksis i ordinær virksomhet

at flere har blitt avhengig av supplerende sosialhjelp. NAV-kontoret opplever at det har vært en vekst i antall unge sosialhjelpsmottakere. Omlag en fjerdedel av sosialhjelpsmottakerne er ungdom.

Etter initiativ fra Rådmannen ble prosjektet "framtidens vårres" etablert i 2013. Formålet med prosjektet var å redusere det samlede utgiftsnivået i kommunen, herunder sosialutgiftene. Prosjektet besto av en rekke sparetiltak. NAV har sett en tendens til at utgiftsnivået og antall mottakere har vært på vei ned siden høsten 2016. Det gjelder særlig for sosialhjelp som hovedinntekt.

Organisering

De sosiale tjenestene i NAV-kontoret er en del av ansvarsområdet til kommunaldirektør i helse- og omsorgsavdelingen i kommunen. Avdelingen har også ansvar for rus, psykiatri og boligkontoret. Flyktningskontoret, som har ansvar for bosetting av flyktninger og introduksjonsprogrammet, er en del av oppvekst- og kulturavdelingen, sammen med barne- og familieetaten.

NAV har delt ledelse. Alle ansatte har samme tilgang til datasystemer. Ansatte på kontoret jobber både på statlige og kommunale områder uavhengig av ansettelsesforhold. Kontoret er organisert etter innsatsbehov, ikke ut fra ytelse.

Kontoret har hatt en relativ stabil organisering siden det ble etablert i 2009.

Bodø deltar i en rekke nasjonale prosjekter, noe de opplever som svært positivt. Kontoret har siden høsten 2016 vært en del av forsøksgruppen i det nasjonale forsøket med helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF). I tillegg har kontoret nylig etablert et jobbspesialistteam som skal drive med utvidet oppfølging i egen regi.

NAV-kontoret opplever at de samarbeider godt med andre enheter i kommunen. Samarbeidet om enkeltsaker er primært knyttet til brukeres overganger mellom ordninger eller tiltak. HOLF-prosjektet har gitt kontoret et insentiv til å styrke samarbeidet ytterligere. NAV har hatt et mangeårig og godt samarbeid med Flyktningskontoret.

Arbeidet med sosialhjelpsmottakere

Arbeidet med sosialhjelp er fordelt på flere avdelinger. Det foregår i mottak og jobbsenter og i to oppfølgingsavdelinger. Oppfølgingsavdelingene har ansvar for brukere med behov for langtidsoppfølging (i form av situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats), mens mottaks- og jobbsenteravdelingen ivaretar brukere med behov for standard innsats. Sosialhjelpsmottakerne fordeles etter fødselsdato mellom oppfølgingsavdelingene. Kontoret etablerte et ungdomsteam i 2014. Ungdomsteamet er organisert under avdelingen mottak og jobbsenter.

Avdelingene er organisert slik at veiledere med ulike ansvarsområder (sosialhjelp, AAP, etc) jobber sammen. Det er fokus på faglig spesialisering hos veilederne. Det skal i utgangspunktet være samme veileder som utmåler sosial stønad og følger opp mottakerne.

Det er høy oppmerksomhet på barnefattigdom i Bodø. Det er ansatt to familiekoordinatorer på NAV-kontoret i forbindelse med HOLF-prosjektet. Det er

også etablert flere samarbeidsnettverk med ulike aktuelle aktører. Familiekoordinatorene følger opp til sammen 21 familier. Det er omtrent like mange "etnisk" norske familier og familier med innvandrerbakgrunn.

Veiledere som følger opp voksne sosialhjelpsmottakere har oppfølgingsansvar for 70-80 sosialhjelpsmottakere hver. Ungdomsteamet har 20-30 mottakere per veileder.

Det nye jobbspesialistteamet består av 6 jobbspesialister. De skal bistå brukere med å finne jobb i ordinært arbeidsliv og følge dem opp på arbeidsplassen. Jobbspesialistrollen innebærer tett kontakt med potensielle arbeidsgivere og jobbutvikling. Tiltaket skal også brukes for sosialhjelpsmottakere som har behov for tettere oppfølging i forbindelse med overgang til arbeid.

Aktivitetsvilkår og andre vilkår

Kontoret har i lang tid stilt vilkår om aktivitet overfor sosialhjelpsmottakere, men bruken av aktivitetsplikt ble utvidet etter lovendringen. Vilkårene som stilles i dag er mer rettet mot arbeid enn de var tidligere. Kontoret opplever også at lovendringen har ført til at kommunen har tatt mer ansvar og skapt flere muligheter for brukerne.

Kommunen har blant annet etablert Bratten aktivitetspark hvor unge sosialhjelpsmottakere kan få et aktivitetstilbud. Aktivitetsplikten kan også gjennomføres ved Byteknikk i Parkvesenet i Bodø. Andre tiltak som benyttes er AMO-kurs og avklaring hos en ekstern tiltaksleverandør. Det kommer etterhvert også et aktivitetstilbud hos Kirkens Bymisjon.

Det er også flere som får tilbud om praksis i ordinære virksomheter. Det er tenkt at det nye jobbspesialistteamet skal bistå når det gjelder oppfølging ute i ordinære virksomheter.

I tillegg har NAV etablert et 4-ukers kursopplegg i regi av mottak- og jobbsenteravdelingen. Opplegget består blant annet av jobbsøkerkurs, kurs i hvordan man skriver CV, intervju trening osv.

Metodikk

Veiledere på sosialhjelp tar utgangspunkt i NAVs standard for arbeidsrettet oppfølging. Kontoret bruker også NAVs veiledningsplattform, og veilederne har gjennomgått kurs i motiverende intervju (men ikke sertifisering).

Det lages vedtak for relativt korte perioder (1-2 måneder) på sosialhjelp. Sosialhjelpsmottakere skal i utgangspunktet ha månedlig kontakt med veileder, ofte i forbindelse med dokumentasjon av oppfylte vilkår. I ungdomsteamet kan kontakten være så hyppig som ukentlig, særlig i starten når bistandsbehovet skal kartlegges. Retningslinjene fastslår at brukere skal ha oppfølging hver 3. måned, noe som også overholdes for brukere uten aktivitet eller vilkår.

Ungdomsteamet

Nordland fylke ligger på Norgestoppen når det gjelder frafall i videregående skole. Også i Bodø ligger nivået relativt høyt. Ungdomsteamet i NAV Bodø jobber aktivt med denne brukergruppen. Et av tiltakene som gjennomføres er at

to NAV-veiledere har kontortid på de videregående skolene i byen en gang i uken. Kontoret har hatt tett samarbeid med de ansvarlige for videregående utdanning i fylkeskommunen og med karrieresenteret i Bodø.

NAV samarbeider også tett med oppfølgingstjenesten. Oppfølgingstjenesten tar ofte kontakt med ungdomsteamet når de er i kontakt med ungdom som er i ferd med å droppe ut av skolen og som har takket nei til et tilbud fra oppfølgingstjenesten. NAV og oppfølgingstjenesten prøver ofte å etablere en praksisplass eller annen aktivitet/ytelse for disse ungdommene.

Rus og psykiatri

Kommunen har en relativt høy andel unge på AAP. De fleste unge mottakerne har ytelsen på grunn av en psykisk diagnose. NAV-kontoret har vært samarbeidspart i IPS-prosjektet "Kom i jobb" siden 2013. Prosjektet gjennomføres i samarbeid med Nordlandssykehuset og Bodø kommune. Dette prosjektet er ett av syv nasjonale IPS-piloter. NAV har tre IPS-konsulenter som sitter på Nordlandssykehuset og jobber med arbeidsformidling.

NAV har tidligere opplevd mye uro knyttet til personer med rusproblemer. Etter at kommunen etablerte et heldagstilbud for rusavhengige har det imidlertid roet seg ned. Tilbudet driftes av Kirkens Bymisjon, men finansieres av kommunen.

Kvalifiseringsprogrammet

Målgruppen er langtidsmottakere av sosialhjelp eller personer med nedsatt arbeidsevne som står i fare for å komme i den situasjonen. I Bodø er ungdom og personer med innvandrerbakgrunn prioriterte grupper.

Kvalifiseringsprogrammet brukes aktivt for å få langtidsmottakere ut i arbeid, utdanning eller eventuelt avklart mot en annen ytelse. Det er i dag mellom 90 og 100 KVP-deltakere, men kontoret har kapasitet til 120. Det er løpende vurdering og inntak til tiltaket.

Innholdet i KVP varierer. NAV bruker både statlige tiltak, enten i skjermet sektor eller i ordinære virksomheter, og kommunale tiltak. Språkkurs for innvandrere brukes i stor grad. Det kan også gis helserelaterte tiltak i tilknytning til deltakelsen, som for eksempel timer hos psykolog.

Det er til sammen seks veiledere som jobber med oppfølging av KVP-deltakere. Hver har en portefølje på 15-17 deltakere. NAV har gode resultater målt i andel som går over til arbeid eller utdanning fra KVP.

Introduksjonsprogrammet

Kommunen har hatt en nedgang i andelen som går over til arbeid eller utdanning etter deltakelse i programmet. Tidligere har resultatene vært på linje med det nasjonale målet om 70 prosent overgang til arbeid eller utdanning. I dag opplever flyktningskontoret at en betydelig andel av de som avslutter introduksjonsprogrammet blir avhengig av en ytelse fra NAV.

Også ventetiden før oppstart i programmet har økt de siste par årene, men kommunen lykkes fremdeles med å sikre oppstart innen en periode på tre måneder. Økt ventetid kombinert med høyt antall nybosatte har bidratt til økt

bruk av sosialhjelp. Kommunen jobber for tiden med å etablere en ventestønad som skal gis i inntil 3 måneder etter bosetting. Dette vil redusere sosialhjelpsutgiftene som rapporteres på post 242.

Mange av deltakerne i introduksjonsprogrammet mottar supplerende sosialhjelp i tillegg til introduksjonsstønad. Det er gjerne store familier med høye boutgifter.

Flyktningkontoret og NAV møtes rutinemessig 3 måneder før introduksjonsprogrammet avsluttes for å drøfte mulige opplegg for deltakere som ikke har en jobb å gå til, eller som er i en praksisplass som ikke kan videreføres.

Det oppleves som en utfordring for integreringsarbeidet i kommunen at antall ufaglærte jobber er redusert, samtidig som det er høy konkurranse om de som finnes. Mange av de ufaglærte jobbene har dessuten relativt lav lønn slik at noen blir mottakere av supplerende sosialhjelp i tillegg.

En del av de som er bosatt i kommunen faller utenfor målgruppen for programmet. Mange av disse har i tillegg også en rekke helseutfordringer som gjør at de ikke kommer ut i jobb. Når de ikke har opptjente rettigheter etter folketrygdloven ender flere opp som langtidsmottakere av sosialhjelp.

Bodø er en av fem kommuner som har etablert et integreringsmottak for asylsøkere. Det innebærer at asylsøkerne mottar kvalifiseringstiltak mens de bor i mottak. Det er et mål at personer som bosettes fra integreringsmottak skal lykkes bedre i Introduksjonsprogrammet og i arbeidslivet senere. Det kan bidra til å redusere sosialhjelpsutgiftene.

Oppfølgingstjenesten

Bodø har relativt høyt frafall i videregående skole sammenlignet med andre kommuner i Nordland. Oppfølgingstjenesten mener frafallsprosenten er på vei ned, det gjelder spesielt for det første året at færre har sluttet. Oppfølgingstjenesten tror dette kan ha sammenheng med de nye fraværsglene og et tettere samarbeid med elevtjenesten²³ på skolene.

Det er to store videregående skoler i Bodø kommune, hvor den ene har betydelig høyere frafall enn den andre. Frafallet i skolen henger sammen med en høy andel minoritetsspråklige elever og at skolen har en overvekt av yrkesfag. Svake elever som i utgangspunktet er skolelei velger gjerne yrkesfag.

Oppfølgingstjenesten er pålagt å ha individuell samtale med alle ungdommer som ikke har brukt opp ungdomsretten sin. Oppfølgingstjenesten inngår også i samarbeidsteam med de andre elevtjenestene. Teamene jobber forebyggende blant annet gjennom å sørge for at elever som har utfordringer får det tilbudet de trenger på skolen, for eksempel psykolog.

Oppfølgingstjenesten arrangerer utdanningsverksted i matte og naturfag, som er de skolefagene elevene sliter mest med. Utdanningsverksted er et ekstra undervisningstilbud som gis i skolen en gang i uken. Oppfølgingstjenesten har også etablert nettskole for elever som har psykiske utfordringer. Dersom

²³ PPT, skolehelsetjenesten, skolerådgiver, sosiallærer, og andre som arbeider med oppfølging av elever

elevene ønsker en praksisplass kan oppfølgingstjenesten bistå med dette i samarbeid med NAV-kontoret.

Antallet ungdommer som hverken går på skole eller er i jobb er veldig lavt i følge oppfølgingstjenesten. Både NAV og skolene er flinke til å varsle oppfølgingstjenesten når en ungdom er i ferd med å droppe ut. Oppfølgingstjenesten bruker også sosiale medier aktivt i kommunikasjon med ungdommene.

Gode grep

NAV-leder mener det er en fordel at veilederne spesialiserer seg på hvert sitt felt og jobber tverrfaglig i team.

Tett oppfølging av ungdom og gode arbeidsrettet tiltak som kan brukes av sosialhjelpsmottakere har bidratt positivt. Det blir også framholdt at jobbspesialistteamet som følger opp i arbeidsforhold har bidratt til at de som har kommet ut i jobb har lyktes med å bli i jobb.

NAV-veilederne mener at samtidig innsats er avgjørende. Det innebærer at man iverksetter flere tiltak på ulike livsområder som alle skal bidra i retning at man får personer ut i arbeid.

6.10 Tromsø

Bruk av sosialhjelp

Sosialhjelpsutgiftene i Tromsø økte i perioden 2012-2015, men avtok noe i 2016. Også antall sosialhjelpsmottakere økte kraftig i samme periode. Utgiftsnivået i perioden 2012-2016 ligger imidlertid lavere enn våre anslag for beregnet behov skulle tilsi. Det er flere forhold som bidrar til lavere sosialhjelpsutgifter. Byen har en relativt ung befolkning og høy andel med høyere utdanning. Dette bidrar til lavere sosialhjelpsutgifter. Det samme gjør et godt arbeidsmarked og lav arbeidsledighet.

Blant faktorene som trekker i retning høyere sosialhjelpsutgifter er høy bosetting av flyktninger og stort omfang av familiegjenforente innvandrere.

Frafallet i videregående skole er om lag på linje med nasjonalt nivå, men kommunen har lavest frafall sammenlignet med de andre kommunene i fylket.

NAV-kontoret mener at reduksjonen i sosialhjelpsutgiftene i 2016 skyldes en omorganisering som ble gjennomført i 2015.

Organisering

Arbeidet med sosialhjelp er en del av ansvarsområdet til kommunalsjef for Helse og omsorg. Samme kommunalsjef har også ansvar for introduksjonsordningen for innvandrere og flyktninger. Det er egne enheter i kommunen som ivaretar tjenester innenfor rus og psykiatri.

NAV Tromsø har minimumsløsningen, det vil si at kontoret i tillegg til de statlige tjenestene bare tilbyr de kommunale tjenestene som følger av lov om sosiale tjenester i NAV.

NAV-kontoret ble omorganisert sommeren 2015, men utover dette har det ikke vært gjennomført store organisatoriske endringer de senere årene. Organiseringen som er beskrevet her gjelder våren 2017.

Et mål med omorganiseringen var å sikre tett oppfølging og på sikt gjøre brukerne selvhjulpne. Kontoret har gått vekk fra en organisering som tok utgangspunkt i ytelse, for eksempel var arbeidet med sosialhjelp organisert i en egen avdeling. I dag er det i hovedsak én veileder som skal ivareta hele individets behov uavhengig av ytelse. Samtidig er antall ansatte som arbeider med sosialhjelpssøkere økt siden 2015.

Arbeidet med sosialhjelpsmottakere

Kontoret skiller ikke mellom sosialhjelp som hovedinntekt og supplerende sosialhjelp, men har organisert oppfølgingen ut fra mottakers innsatsbehov, og ikke ut ifra hvilken inntektssikring brukerne mottar. Arbeidet med sosialhjelp foregår i to avdelinger organisert etter innsatsbehov. Kontoret har også et ungdomsteam som ivaretar alle sosialhjelpsmottakere under 30 år. I ungdomsteamet fattes vedtak om stønad og vilkår, og mottakerne følges opp.

I avdelingen som ivaretar personer over 30 år med standard eller situasjonsbestemt innsats er det den samme veilederen som fatter vedtak og følger opp. Når det gjelder de med mer omfattende innsatsbehov er søknadsbehandling og utmåling skilt ut i en egen "Back Office"-funksjon, mens andre veiledere står for oppfølgingen.

Sosialhjelpsmottakere har like god tilgang på tiltak som de med andre ytelser. Kontoret bruker kun statlige tiltak.

Kontoret har relativt mange sosialhjelpsmottakere som har hatt sosialhjelp som hovedinntekt over veldig lang tid. Kontoret har nylig opprettet et helseavklaringsteam som skal gjennomgå sakene og avklare om personene har rettigheter til AAP eller uføretrygd.

Ett av oppdragene til NAV Tromsø er å prioritere personer med innvandrerbakgrunn (utenfor EU-området). For å gjøre dette skal NAV-kontoret i Tromsø opprette en internasjonal avdeling som skal jobbe tett med denne gruppen.

Fra 2018 er det ventet at kommunen skal få et elektronisk system, DIGISOS, som vil digitalisere behandlingen av sosialhjelpssøknader.

NAV-kontoret og Flyktningtjenesten undertegnet en samarbeidsavtale våren 2015 som legger noen strukturer for hvordan samarbeidet på leder- og veiledernivå skal foregå.

Aktivitetsvilkår og andre vilkår

NAV Tromsø har i lengre tid stilt krav om aktivitet for å få sosialhjelp, men bruken ble utvidet i forbindelse med lovendringen i 2017. Det er et eget team som følger opp de som har aktivitetsvilkår. Veilederne i dette teamet har en betydelig mindre portefølje enn det som er vanlig, og det er lagt opp til at de skal yte tett oppfølging av mottakerne. I 2016 fikk teamet omtrent 150 ungdommer ut i jobb. Tiltaket arrangeres i lokalene til NAV.

Kontoret gjennomfører månedlige stikkprøver på vedtak om sosialhjelp for de under 30 år for å sjekke at det er stilt vilkår om aktivitet der det er aktuelt.

NAV stiller også andre vilkår for sosialhjelp, herunder dokumentasjon på fravær. Det stilles også krav at arbeidsføre sosialhjelpsmottakere skal registrere seg som arbeidssøkere.

Veilederne driver også med såkalt "jobbmatch", det vil si at de gir konkrete stillingsforslag med utgangspunkt i arbeidssøkers kompetanse og bakgrunn. Vedkommende må dokumentere at han har søkt på de foreslåtte stillinger.

Metodikk

Tromsø har ikke definert en spesifikk modell for arbeid med sosialhjelpsmottakere, men legger vekt på helhetlig oppfølging med fokus på arbeid. Alle veiledere som har oppfølgingsoppgaver får tilbud om et kurs i motiverende intervju.

Sosialhjelpsmottakere over 30 år skal møte hos NAV minst hver tredje måned. Ungdommer har hyppigere møter, men hyppigheten tilpasses individuelt og det er ikke etablert noen bestemt standard for dette. Antall mottakere per veileder i ungdomsteamet er betydelig lavere enn for andre, noe som gir mulighet for hyppigere kontakt.

Ungdomsteamet

Teamet består av totalt 18 veiledere som følger opp 1100 ungdommer hvorav 200 er sosialhjelpsmottakere. Hver av de unge har en bestemt kontaktperson. Veilederne er også tilgjengelig på mobiltelefon.

Rus og psykiatri

NAV-kontoret har ikke enheter med spesielt ansvar for personer med problemer knyttet til rus og psykiatri. NAV kan stille vilkår overfor denne gruppen etter individuelle vurderinger. Samarbeid mellom NAV og kommunens rus- og psykiatritjenester forekommer i enkeltsaker og oppleves å fungere godt.

Kvalifiseringsprogrammet

I Tromsø er størrelsen på KVP relativt begrenset. Bruken samsvarer ikke med de midlene som er gjort disponible for KVP i kommunen. Det er ulike grunner til dette, men de viktigste er begrenset kapasitet og at KVP-midlene ikke er tilstrekkelig synliggjort.

Målgruppen er langtidsmottakere av sosialhjelp, og kontoret prioriterer personer med innvandrerbakgrunn som ikke har klart å posisjonere seg i arbeidsmarkedet. Det er planlagt at nyopprettede "internasjonal avdeling" skal brukes aktivt som en rekrutteringskanal til KVP. Det er i dag 36 deltakerplasser i programmet, men kontoret ønsker å øke til 54 deltakere.

Kontoret har hatt gode resultater med hensyn til overgang til arbeid fra KVP. I 2016 ble 45 deltakere avsluttet i KVP. Om lag 60 prosent ble avsluttet til arbeidsrettet aktivitet eller utdanning, hvorav 29 prosent gikk til ordinært arbeid og 22 prosent til andre statlige arbeidsmarkedstiltak. Av de resterende 40

prosent gikk 16 prosent over til AAP, 7 prosent til sosialhjelp i påvente av AAP og 4 prosent gikk over til sosialhjelp som hovedinntekt.

Introduksjonsprogrammet

Introduksjonsprogrammet drives i "Avdeling for introduksjonsordning" i Flyktningtjenesten i kommunen.

De fleste starter opp i introduksjonsprogrammet innen tre måneder etter bosetting. Tidligere kunne ventetiden være lenger fordi voksenopplæringen ønsket å begrense opptakene til 3 ganger i løpet av året. Det var en utfordring. I dag har de 4 opptak i året slik at flyktningetjenesten overholder fristen på 3 måneder etter bosetting.

Resultatene for introduksjonsprogrammet har historisk sett vært på nivå med den nasjonale målsettingen. Et underslag i 2015 og innføring av ny tiltaksportefølje i 2016 skapte forsinkelser i programmet som medførte at resultatene i 2016 ble betydelig svakere enn tidligere.

En høy andel av de som er bosatt i kommunen er selvbosatte. Denne gruppen forventes å lykkes relativt bra. Dette kan bidra til å forklare de gode resultatene i introduksjonsprogrammet.

Flyktningetjenesten har opprettet et avklaringsteam hvor mange aktuelle aktører (deriblant NAV) er inne på et tidlig tidspunkt og gir innspill til videre kartlegging og hva som kan være aktuelle tiltak i introduksjonsprogrammet.

Tidligere var det gitt en delegasjon fra NAV-kontoret til Flyktningetjenesten på å fatte vedtak om sosialhjelp. Denne retten ble trukket tilbake i forbindelse med innføring av lov om sosiale tjenester i 2012.

En utfordring knyttet til overgang til arbeid og jobbfastholdelse er kommunens krav om norskkunnskaper tilsvarende B2-nivå. Mange potensielle arbeidsplasser er i kommunesektoren, men det er krevende for mange innvandrere å nå B2-nivå.

Oppfølgingstjenesten

Oppfølgingstjenesten i Troms fylke er fordelt på 4 regionskontor. I Tromsø er OT og PPT samlokalisert på skolene. OT har ikke egne tiltak for ungdommer som faller ut av videregående skole, men benytter de tiltakene som er tilgjengelige i den enkelte kommune ungdommen bor i. Tromsø har større bredde i tiltak som kan tilbys, sammenlignet med mindre kommuner.

Det er relativt få som slutter på skolen i løpet av skoleåret. Oppfølgingstjenesten opplever at de nye fraværsreglene har bidratt til å redusere dette ytterligere. Blant de som dropper ut er det en høy andel som OT lykkes med å søke inn igjen i skolen. Frafallet oppstår hovedsakelig når elever skal gå fra vg2 og ut i lære, da er det en del som ikke får læreplass.

Når en elev står i fare for å slutte, skal elevtjenesten i skolen innkalle til et avklaringsmøte med OT. Oppfølgingstjenesten opplever at de ofte kobles inn når det er for sent. Dersom resultatet likevel blir at eleven slutter, får OT ansvar for å følge opp ungdommen. OT-rådgiveren prøver sammen med ungdommen

å finne passende tiltak, enten det er karriereveiledning og kurs, arbeidsrettede tiltak i regi av NAV (for de over 18 år), eller innsøking tilbake til skolen. For ungdommer under 18 år er tilbudet noe begrenset. Tromsø har en arbeidsgruppe som jobber med teaterproduksjon som en del av prosjektet "ung og inkludert", hvor ungdom fra 16 til 25 år kan delta.

Tromsø deltar i forsøket med NAV-veiledere i videregående skole. Det er etablert et samarbeid mellom NAV og oppfølgingstjenesten i forbindelse med forsøket. NAV-kontoret har opplevd prosjektet som positivt, men kan ikke si konkret om det har hatt en innvirkning på frafallsprosenten. Evalueringen av forsøket (AFI 2016:04) fant ingen signifikante virkninger på frafall i videregående skole.

Troms er en av fire fylkeskommuner som er med i et nasjonalt prosjekt som skal prøve ut to tiltak for å fremme det psykososiale læringsmiljøet i norske videregående skoler og forebygge frafall. I alt 6 videregående skoler i Troms er med i prosjektet. Tiltakene som skal prøves ut er "Drømmeskolen" og "nærværsteam". Drømmeskolen er et etablert helsefremmende program som har til hensikt å sikre gode overganger for elever fra ungdomskolen til videregående skole. Nærværsteam består av en forsterket elevtjeneste som skal jobbe med å forebygge frafall, og er særlig rettet mot psykososial oppfølging av elever i videregående skole.

Fylkeskommunen, OT og NAV har en samarbeidsavtale som definerer ansvarfordeling og samarbeidsstruktur. Avtalen sier blant annet at NAV og OT skal ha møter 5 ganger i året. Både OT og NAV opplever at samarbeidet kunne vært bedre. NAV-kontoret har inntrykk av at ressursituasjonen hos oppfølgingstjenesten gjør det vanskelig for dem å ha faste samarbeidsmøter. OT savner et fast kontaktpunkt hos NAV.

Gode grep

Den nye ressursituasjonen etter omorganiseringen av NAV-kontoret i 2015 ga bedre muligheter for å gi tett oppfølging til søkere/mottakere av sosialhjelp. NAV-leder peker på dette som en av faktorene som har bidratt til nedgang i sosialhjelpsutgiftene i 2016. På grunn av budsjettinnstramminger i kommunen er det en risiko for et tilbakeslag.

Kontoret trekker også frem at det er en fordel at de har egne team som jobber særskilt med bestemte grupper (ungdomsteam, helseavklaringsteam, internasjonal avdeling). Kontoret er særlig fornøyd med ungdomsteamet.

Avdelingsleder med ansvar for sosialhjelp mener det er viktig å organisere ressursene ut fra et langsiktig perspektiv. Det betyr at kontoret styrker veiledningsressursene i dag for å skape endring hos mottakerne på sikt, og dermed redusere sosialhjelpsutgiftene. Hun mener også at markedsarbeid (kjennskap til arbeidsmarkedet etc.) er en viktig faktor.

6.11 Vågan

Bruk av sosialhjelp

Vågan kommune har hatt høyere sosialhjelpsutgifter per innbygger enn det kostnadsnøkkelen i inntektssystemet skulle tilsi. Utgiftene toppet seg i 2013 og 2014, men har siden blitt redusert betydelig. I perioden 2012 til 2016 sett under ett, har sosialhjelpsutgiftene blitt redusert med åtte prosent ifølge Kostra. Våre beregninger indikerer at behovet for sosialhjelp har vokst med 29 prosent i samme periode. Dette tyder på at forvaltningen av sosialhjelp har bidratt til å redusere utgiftene.

Det er bruk av supplerende sosialhjelp som har blitt redusert, mens bruk av sosialhjelp som hovedinntekt har økt. Ifølge Kostra har antall sosialhjelpsmottakere gått ned fra 2012 til 2016.

Det er flere mulige årsaker til at utgiftene toppet seg i 2013 og 2014. Kommunen bosatte et høyt antall flyktninger i perioden, og mange familiegjenforeninger blant de nybosatte. Kommunen har også i perioder hatt høye utgifter til midlertidige boløsninger. En annen kostnadsdriver har vært utgifter til tannbehandling, særlig blant flyktninger og personer med rusproblematikk. Variasjonen i sosialhjelpsutgiftene kan også skyldes at satsene ble økt i 2014.

Utgiftstoppen i 2013 og 2014 skapte en del oppmerksomhet på politisk nivå. Ledelsen i kommunen lager blant annet egne statistikker og følger nøye med på utviklingen. I statistikken skiller kommunen mellom sosialhjelpsmottakere som er flykninger innenfor introduksjonsperioden og "andre". Det er økt bruk blant flyktningene som har ført til økte utgifter.

Organisering

NAV-kontoret er organisert under programområde (avdeling) for Helse og omsorg. Samme kommunalsjef har også ansvar for arbeidet med psykisk helse og rus.

NAV-kontorets ansvar tilsvare minimumsløsningen. Introduksjonsprogrammet ligger ikke under ansvarsområdet til NAV. Det er Vågan innvandrings- og opplæringscenter (VIO) som har ansvar for introduksjonsprogrammet. VIO er en del av ansvarsområdet til kommunalsjef for Oppvekst.

Kommunens økonomi er presset, særlig på programområdet Helse og omsorg. Det er planlagt å opprette en ny avdeling, "samfunn", med egen kommunalsjef. En del velferdstiltak er planlagt flyttet hit, blant annet ansvaret for frivillighetssentralen. Ansvaret for NAV-kontoret er også foreslått å flytte til denne nye avdelingen.

NAV-kontoret er organisert ut fra brukernes innsatsbehov, ikke ut fra ytelse. Kontoret har til sammen 9,5 statlige ansatte og 5 kommunale. Det har vært en gradvis nedtrapping av antall statlige ansatte. De ansatte har ikke full tilgang til hverandres systemer, men de ansatte opplever at de har tilstrekkelig informasjonstilgang til å kunne utføre sine respektive oppgaver. En av de statlig

ansatte deltar i forvaltningen av sosialhjelp. Dette bidrar til å knytte kontoret tettere sammen.

NAV-kontoret er lite og er sårbart for endringer i arbeidsstokken. Hver gang noen har sluttet har kontoret måttet gjennomføre interne omorganiseringer og fordelt oppgaver på nytt.

Forvaltning av sosialhjelp

Mangel på boliger i kommunen, økning i antall bostedsløse, relativt høy bosetting av flyktninger med store familier og et sesongbetont arbeidsmarked er de faktorene som trekkes frem som forklaring på vekst i utgifter til sosialhjelp. NAV mener også innstramninger på statlige ytelser har utløst behov for supplerende sosialhjelp for mange. Endringene i reglene for bostøtte forventes også å bidra til økte utgifter til supplerende sosialhjelp.

Det er til sammen fire ansatte som jobber med sosialhjelp, tre kommunalt ansatte og en statlig ansatt. De andre to kommunale årsverkene er fordelt på to ansatte, en som har som helhetsoppgave å jobbe med KVP, og en annen som har full stilling som gjeldsrådgiver (siden 2014).

Sosialhjelpssøknadene kommer inn i papirform. Sakene fordeles mellom de ansatte på et "postmøte" på slutten av hver arbeidsdag. Her er det også mulighet for å ta opp vanskelig saker til diskusjon. Den som får søknaden har også videre oppfølgingsansvar for vedkommende. Den samme veilederen utmåler også støtten og skriver vedtaket.

NAV skiller mellom mottakere over og under 25 år. Kontoret har ikke et eget ungdomsteam, men fordeler ungdommene som mottar sosialhjelp mellom veilederne som jobber med sosialhjelp. Veiledere på tvers av ulike fagområder som har ungdom i sin portefølje møtes regelmessig i et felles møte for å diskutere tiltak og aktivitet for ungdomsgruppen. Grunnet sykefravær o.a. har det vært vanskelig å holde regelmessige møter det siste halvåret.

Hver veileder har i gjennomsnitt 80-90 sosialhjelpsmottakere å følge opp. Ungdom kommer i tillegg. Statistikk over beholdningen våren 2017 viste til sammen 120 mottakere i april, herav 17 ungdommer under 25 år og omtrent 20 flyktninger. Kontoret har sterkt fokus på rask avklaring og å unngå at noen blir langtidsmottakere av sosialhjelp.

Det er likevel en relativt høy andel langtidsmottakere av sosialhjelp, men dette dreier seg som regel om personer med supplerende sosialhjelp. Sosialhjelpen gis i tillegg til andre ytelser som AAP og uføretrygd. Store flyktningfamilier mottar også supplerende sosialhjelp i tillegg til introduksjonsstøtten.

Tidligere skulle veilederne på sosialhjelp også drive med økonomisk rådgivning. Denne oppgaven ble ofte nedprioritert, og rollene kom litt i konflikt med hverandre når veilederne på den ene siden skulle råde personen til å nedbetale gjeld, og på en annen side si at de ikke skal bruke sosialhjelp på gjeldsnedbetaling. Det resulterte i opprettelsen av rollen som gjeldsrådgiver i 2014. I utgangspunktet skulle personen jobbe med personer som allerede hadde gjeldsproblematikk, men har etter hvert også begynt å jobbe forebyggende. Gjeldsrådgiveren er for eksempel inne i undervisningen på

introduksjonsprogrammet og gir økonomisk rådgivning. Kommunalsjefen og NAV-veileder er veldig fornøyd med ordningen, og mener gjeldsrådgiveren har noe av æren for at sosialhjelpsutgiftene har blitt redusert siden 2014.

Før vedtak iverksettes skal de gjennomgås av en annen veileder og til slutt skal begge signere vedtaket. Dette er et kvalitetssikringstiltak, men ansatte mener også at det skaper trygghet for brukerne fordi vedtaket da oppfattes som kontorets vedtak, og ikke enkeltveileders vedtak. Tiltaket bidrar også til å sikre likebehandling.

Kontoret har en ambisjon om å møte alle nye søkere når de søker om sosialhjelp. Mottakerne skal følges opp minst hver tredje måned, og for ungdom kan det ofte være hyppigere. Utover målet om oppfølging hver tredje måned, pleier veilederne å holde møter etter behov. De erfarer også at en del brukere selv ber om et møte. Veilederne har ikke egne mobiltelefoner og må kontaktes gjennom kundetelefonen.

Vågan lager sjelden vedtak for mer enn én måned av gangen. De eneste tilfellene hvor det lages lengre vedtak er når bruker mottar en annen helserelatert ytelse og det er lite som tyder på at situasjonen vil endre seg på kort sikt. Med mange vedtak i løpet av året er det også mange potensielle kontaktpunkter. Hyppige vedtak gjør også støtten mer treffsikker, særlig for de som mottar sosialhjelp som supplerende inntekt.

Aktivitetsvilkår og andre vilkår

Vågan brukte arbeidsrettede vilkår også før lovendringen, men har måttet utvide bruken av aktivitetsplikt etter at det ble obligatorisk. Det har alltid vært et vilkår at de som kan være i arbeid registrerer seg som arbeidssøker. For å oppfylle lovens krav har Vågan etablert et nytt kommunalt tiltak, en "arbeidssentral" der sosialhjelpsmottakere under 30 år med aktivitetsplikt skal få et tilbud. Det er tenkt at arbeidssentralen både skal formidle deltakerne videre til andre praksisplasser eller jobber, og også kunne tilby praktisk arbeid i egen regi.

Vågan har relativt få offentlige arbeidsplasser, noe som har gjort det vanskelig å etablere praksisplasser. Arbeidssentralen skal bidra til å etablere praksisplasser i kommunale enheter, særlig i helse- og omsorgssektoren.

Av de 17 ungdommene som mottok sosialhjelp april 2017 var 13 uten aktivitet. Blant sosialhjelpsmottakerne under 30 år var det på undersøkelsestidspunktet 6 personer i målgruppen for aktivitetsplikt.

Arbeidssentralen er delfinansiert med kommunale utviklingsmidler fra IMDi og skal derfor også brukes av introduksjonsprogrammet for flyktninger, særlig for å gi tilbud til personer med veldig liten skolebakgrunn, eller som av andre grunner ikke får utbytte av undervisningen og har mer nytte av praktisk opplæring (i språkpraksisplasser).

NAV stiller også andre vilkår i enkeltsaker, herunder dokumentasjon på pengebruk. Det kan også være spesielle ting mottaker må gjøre etter avtale med veileder.

Det er ikke lik tilgang på tiltaksplasser for alle. Statlige tiltaksplasser i skjermede virksomheter er for eksempel forbeholdt AAP-mottakere, mens andre

praksisplasser er først og fremst for de med aktivitetsplikt. Introduksjonsprogrammet kan ikke bruke NAVs tiltak.

Metodikk

Alle veilederne som jobber med sosialhjelp har sosionomutdanning. Kontoret legger vekt på at de ansatte skal ha veiledningskompetanse. Kontoret følger ikke en standardisert arbeidsmetodikk, men det er gitt opplæring i ulike metodiske tilnærminger ved behov. Alle veilederne på sosialhjelp har vært igjennom kurs i motiverende intervju, men uten sertifisering.

Rus og psykiatri

Det gamle sosialkontoret hadde også ansvar for rusomsorg. Arbeidet bestod hovedsakelig av søking til LAR-behandling (legemiddelassistert rehabilitering). Denne oppgaven fulgte med da NAV-kontoret ble etablert, men har siden blitt overført til Avdeling psykisk helse og rus i kommuneadministrasjonen.

NAV har i dag ikke medarbeidere med spesielt ansvar for oppfølging av personer med psykiske helseutfordringer eller rusproblemer. Det er en del samarbeid mellom NAV og de aktuelle tjenesteområdene i kommunen, men kun i enkeltsaker. NAV-leder mener samarbeidet burde vært formalisert og mer forpliktende.

Kvalifiseringsprogrammet

Målgruppen for KVP er langtidsmottakere av sosialhjelp som hovedinntekt som av ulike årsaker har store problemer med å skaffe seg arbeid. Prioriterte grupper er ungdom, langtidsledige og flyktninger/innvandrere.

Kontoret fikk i utgangspunktet tiltaksmidler til å ha 18 plasser i programmet. NAV skulle ha en intern gruppe som plukket ut deltakere. I dag er det kun en ansatt som har hovedansvaret for KVP. Det er politisk besluttet at det ikke skal være flere enn 12 deltakere i programmet i kommunen. Når det blir en ledig plass får veilederne beskjed om å melde inn aktuelle kandidater. Rekruttering og avklaring av personer inn til tiltaket oppleves som en tidkrevende og tung prosess. På undersøkelsestidspunktet var 10 av 12 plasser i bruk.

Det har vært gode resultater i KVP. En god del har gått ut i arbeid, men programmet har også bidratt til å få avklart en del av langtidsmottakerne mot AAP og uføretrygd. NAV-leder mener bruk av KVP har vært med å redusere sosialhjelpsutgiftene på sikt.

Innholdet i KVP varierer og blir tilrettelagt hver enkelt deltaker. De fleste er i arbeidsrelatert aktivitet, i praksisplass på ordinære arbeidsplasser eller i skjermet sektor i regi av den lokale tiltaksleverandøren (Lofoten industrier). Andre deltakere kan også være i behandling eller trening som en del av KVP, men arbeidsrettet aktivitet skal være hovedvirksomheten.

Oppfølgingstjenesten

Det er relativt lavt frafall fra videregående opplæring blant ungdommene i Vågan kommune. Frafallsprosenten har vært høyere tidligere fordi en del

enslige mindreårige som forsvant inngikk i statistikken. I skoleåret 2016/-17 var frafallsprosenten på 2,9.

Oppfølgingstjenesten i Øst-Lofoten har ikke en sentral organisering. Det betyr at OT-rådgiver har kontor og jobber på den lokale videregående skolen. OT-rådgiveren jobber 50 prosent i oppfølgingstjenesten og 50 prosent som rådgiver i elevtjenesten på skolen.

OT-rådgiveren jobber mest forebyggende. OT-rådgiveren blir ofte koblet inn av elevtjenesten når de har en elev som har behov for ekstra oppfølging. Det forebyggende arbeidet innebærer også en del kontakt med ungdomskolen for elever som kanskje vil trenge et annet løp.

Oppfølgingstjenesten skal jobbe oppsøkende blant unge som har rett til videregående opplæring, men som ikke deltar. Dette dreier seg om å kartlegge hvem ungdommene er og hva de driver med, og å etablere kontakt for å jobbe mot å få de tilbake til skolen eller bistå de med å finne annen aktivitet eller jobb. Den oppsøkende virksomheten blir ofte nedprioritert på grunn av ressursknapphet.

Veldig mange av de ungdommene som faller utenfor skolen har utfordringer knyttet til psykiatri. Skolen ansatte en miljøterapeut for å kunne gi ungdommene et tilbud i skolen. Erfaringene har vist at miljøterapeuten tar en del samtaler som rådgiverne på skolen ikke har hatt kapasitet eller vært egnet til å ta. Dette trekker OT-rådgiveren frem som en viktig suksessfaktor for å beholde elevene i skolen.

Oppfølgingstjenesten har ikke egne tiltak, men samarbeider tett med andre aktører og henviser ungdommene dit det er aktuelt. Fylkeskommunen har for eksempel egne formidlingskoordinatorer som jobber med å skaffe læreplasser til ungdommer som ikke har fått læreplass. Når det gjelder ungdommer som ønsker å komme ut i jobb eller annen arbeidsrettet aktivitet brukes NAV-tiltak hyppig.

NAV-kontoret og oppfølgingstjenesten har møter ved behov. OT-rådgiveren har en fast kontaktperson i NAV, og samarbeidet fungerer bra. OT-rådgiveren mener samarbeidet kunne vært tettere dersom NAV og OT hadde faste møter, eller om NAV hadde en rådgiver på videregående skole.

OT-rådgiveren opplever det som veldig positivt å ha kontor på skolen og mener det er helt avgjørende for å ha oversikt over det som rører seg på skolen.

Introduksjonsprogrammet

Introduksjonsprogrammet drives av Vågan Innvandrers- og opplæringscenter, som er fagenheten for flyktnings-tjenesten. Enheten har 45 ansatte fordelt på tre avdelinger. Avdelingen for opplæring, "VIO-skole", har 16 ansatte og har ansvar for grunnskoleopplæring til voksne og norsk og samfunnskunnskap i introduksjonsprogrammet.

På grunn av rapporteringsfeil finnes det ikke pålitelig statistikk over resultatene i introduksjonsprogrammet. NAV kan ikke gi et konkret estimat på hvor stor andel av deltakerne som havner hos NAV, mens VIO estimerer at nasjonal målsetting oppnås (70 prosent for 2017).

Det har vært tilnærmet løpende oppstart i programmet. Det som har hindret løpende oppstart er begrenset mulighet for opptak hos språkopplæringen. Av hensyn til organiseringen av opplæringen ønsket skolen å ha opptak 4 ganger i året. I forbindelse med den statlige føringen om mer arbeidsretting i introduksjonsprogrammet jobbes det også nå med et nytt skoleløp. Tremåneders intervallet mellom opptakene erstattes av en kartleggingsmodul, se nedenfor. Det vil slå ut i høyere sosialhjelpsutgifter til flyktninger i påvente av oppstart i programmet.

Innholdet i introduksjonsprogrammet har vært i for liten grad tilpasset deltakerne. Det er iverksatt store endringer på dette feltet. Nå skal deltakerne kartlegges nøye i løpet av de tre første månedene i programmet, og deretter fordeles mellom et utdanningsrettet eller arbeidsrettet løp, basert på en vurdering av hva deltakeren kommer til å ha mest utbytte av.

En av utfordringene med integreringsarbeidet er sesongvariasjoner i arbeidsmarkedet. Kommunen har mye reiselivsnæring, fiskeri og noe byggenæring. De som går ut av introduksjonsprogrammet konkurrerer med arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa og Sverige som ofte reiser hjem i lavsesongene. Den nye arbeidssentralen skal lette på dette presset ved at deltakerne som har behov for det, skal få mer praktisk erfaring og språkpraksis.

VIO har en samarbeidsavtale med NAV-kontoret. Avtalen ble til først og fremst for å understreke viktigheten av et samarbeid. I tillegg til jevnlig generelle samarbeidsmøter holdes det også konkrete møter om tema, der programveilederne fra introduksjonsprogrammet har møter med ansvarlig for KVP og veiledere på sosialhjelp. Avtalen understreker også at partene må være tidlig ute, det vil si at NAV bør være med på første samtale i bosettingsperioden og mot slutten av løpet i introduksjonsprogrammet dersom deltakeren ikke har en jobb eller utdanning å gå til. Formålet med møtet er å diskutere hvordan NAV kan bistå personen til å skaffe seg arbeid eller komme i annen aktivitet. NAV er også tilstede på temamøter i bosettingsfasen og presenterer seg selv.

Gode grep

NAV-leder og veilederne på sosialhjelp er spesielt fornøyd med gjeldsrådgiverstillingen på kontoret. Det ble også framholdt at det er en fordel at vedtakene kontrolleres og signeres av to veiledere. Det er med på å sikre likebehandling og unngå at veiledere blir "presset" til å gi ekstra. Et annet grep som NAV-veilederne mener fungerer godt er det daglige postmøtet. Her er det mulighet for å utveksle erfaringer og diskutere komplekse saker.

7 Drøfting og hovedkonklusjoner

Prosjektet skal i hovedsak belyse tre spørsmål:

- Hva kan forklare veksten i sosialhjelpsutgiftene de senere årene?
- Hvilke faktorer kan kommunene påvirke selv og hvilke kan de ikke påvirke?
- Hva kan gjøres for å begrense utgiftene?

7.1 Forklaring på utgiftsveksten

Antall mottakere

Sammenstilling av data fra Kostra viser bl.a. at antall sosialhjelpsmottakere som er innvandrere har økt omlag 30 prosent i perioden 2012-16 (jf. Tabell 3-2), mens antall mottakere uten innvandringsbakgrunn har falt omlag 5 prosent. Dette indikerer at økt innvandring er en viktig forklaring på veksten i sosialhjelpsutgifter.

Når man ser på andelen mottakere innenfor gruppene innvandrere, norskfødte med innvandringsbakgrunn og personer uten innvandringsbakgrunn, ser man en moderat økning i andel mottakere i den første gruppen, stabilitet i den andre og nedgang i den siste.

SSBs nasjonale tall for overgang fra introduksjonsordningen til arbeid eller utdanning viser at resultatene er svekket siste år²⁴. Vår spørreundersøkelse viser at en overvekt av NAV-ledere mener at utviklingen i resultatene i introduksjonsordningen har bidratt til økning i bruk av sosialhjelp. Det er mulig at dårligere resultater kan forklares med deltakernes/flyktingenes bakgrunn og ikke med dårligere kvalitet på gjennomføringen. Videre kan den sterke innstrømningen av flyktinger i 2015 og -16 ha ført til at kvaliteten på integreringsarbeidet som helhet er blitt midlertidig svekket.

Norskfødte med innvandringsbakgrunn utgjør en liten andel av sosialhjelpsmottakerne. Andelen mottakere i denne gruppen er stabil og lavere enn blant personer uten innvandringsbakgrunn.

Blant personer uten innvandringsbakgrunn har andelen sosialhjelpsmottakere falt. I spørreundersøkelsen er det ulike faktorer knyttet forvaltningen av sosialhjelp, herunder bruk av aktivitetsvilkår, som trekkes fram blant faktorer som har bidratt til nedgang. Vi kan ikke se alternative forklaringer til nedgangen i denne gruppen, og mener dermed at det er sannsynlig at bedre forvaltning har bidratt til reduksjon i antall mottakere.

²⁴ Målt ved andel i arbeid eller utdanning ett år etter programslutt. Vi sammenligner de som avsluttet i henholdsvis 2014 og 2015.

Varigheten av hvert tilfelle

Antall mottakere er viser hvor mange som har mottatt sosialhjelp i løpet av året, og ikke antall mottakere på et gitt tidspunkt. Varigheten av hvert tilfelle er viktig for utgiftsnivået. Gjennomsnittlig varighet har imidlertid ligget svært stabilt i perioden.

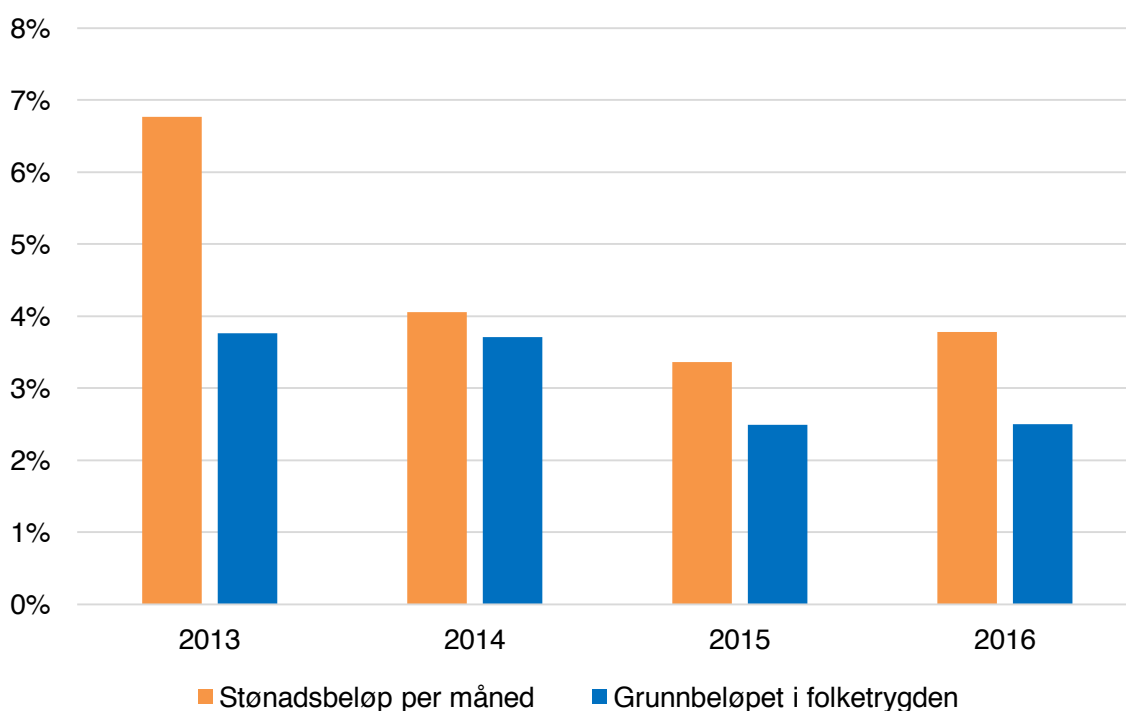
Stønad per måned

Stønad per måned per tilfelle har i gjennomsnitt økt med vel 19 prosent i perioden 2012-16. Lønnsveksten (og grunnbeløpet i folketrygden) har vært 13 prosent i samme periode.

Vi har analysert om sammensetning av mottakerne på grupper definert ved kjønn, alder og familiesituasjon kan forklare den sterke veksten i stønadsbeløpene. Sammensetningen ser ikke ut til å ha bidratt til veksten.

I spørreundersøkelsen svarte omlag 2/3 at endringer i bostøtten hadde bidratt litt eller mye til økning i sosialhjelpsutgiftene. Endringen ble innført fra 1. juli 2016, og påvirket ikke stønadsbeløpene for de tidligere årene. Figur 7-1 viser at stønadsbeløpene har vokst sterkere enn lønnsveksten²⁵ hvert år i perioden 2013-16, og forskjellen i veksttakt var særlig sterk fra 2012 til -13. Endring i bostøtten kan ikke forklare dette.

Figur 7-1: Vekst i gjennomsnittlig sosialhjelp per måned og i grunnbeløpet i folketrygden. Prosent



Mange trekker også fram at økte bostøtter har trukket nivået på sosialhjelpen opp. Fra 2012 til -13 økte delindeksen for "bolig, lys og brensel"

²⁵ Grunnbeløpet i folketrygden reguleres i takt med lønnsveksten

konsumprisindeksen med 5,4 prosent. Deretter kom to år med moderat vekst (vel 1 prosent), avløst av 4,5 prosent vekst fra 2015 til -16. Denne utvikling kan bidra til å forklare utviklingen i stønadsbeløpene, men det helt klart også andre faktorer som har trukket stønadsbeløpene opp.

I spørreundersøkelsen var det også en overvekt som svarte at endring i satser hadde bidratt til økning i utgiftene, men det var få som oppga at bidraget hadde vært stort.

Vi har ikke andre gode forklaringer på den ganske sterke veksten i stønadsbeløpene per måned, og er dermed usikre på hva som ligger bak denne utviklingen. I kapittel 4 presenterte vi beregninger av behovet for sosialhjelp. I beregningene er årene representerte ved dummy-variable. Beregningen tyder ikke på at sosialhjelpsutgiftene i 2013 avviker signifikant fra det man skulle forvente ut fra faktorene som "forklarer" variasjon i utgiftene. Derimot viser beregningene et signifikant avvik for 2016, men verken bostøtte eller bostøtte er med som forklaringsvariable i beregningene, noe som kan ha ført til at utgiftene i 2016 steg mer enn forklaringsfaktorene i beregningen skulle tilsi.

7.2 Kommunenes påvirkning

I kapittel 4 gjengis våre beregninger av behov for sosialhjelp i kommunene. Vi finner at omlag 1/3 av variasjonen i utgifter kan forklares av faktorer som hovedsakelig²⁶ ligger utenfor kommunenes kontroll og som er spesifisert i våre beregninger. Vi kan ikke si hvor stor del av den øvrige variasjonen i utgifter som kan forklares av henholdsvis:

1. Faktorer utenfor kommunenes kontroll som har virkning på sosialhjelpsutgiftene og som ikke er med i våre beregninger av behovet for sosialhjelp
2. Kommunenes forvaltning av sosialhjelp og andre tiltak og ytelser som påvirker bruken av sosialhjelp

Vi har ikke grunnlag for å si hvor stor betydning hver av disse forklaringsfaktorene har, men det er neppe tvil om at begge er gyldige.

Når det gjelder (1), vet vi f.eks. at modellen ikke tar hensyn til viktige faktorer som antall personer med rusproblemer eller mentale lidelser i kommunen, eller til om etterspørselen etter arbeidskraft med lav kompetanse er endret, mv.

Når det gjelder (2) mener vi at case-studiene klart indikerer at kommunenes forvaltning av sosialhjelpen og andre ytelser og tiltak som kan være aktuelle for personer som har søkt eller kan søke sosialhjelp, har stor betydning. Ett eksempel er Moldes gjennomgang av saker med langtidsmottakere av sosialhjelp. Vi ser også i casene eksempler på andre kommuner som i hele perioden eller bare de senere årene har hatt lave utgifter til sosialhjelp og hvor

²⁶ Kommunene kan bestemme hvor mange flyktninger de vil ta imot. Vi har behandlet dette som en faktor utenfor kommunens kontroll. I prinsippet skal økte sosialhjelpsutgifter kompenseres gjennom integreringstilskuddet, men det vil variere mellom kommuner og mellom individuelle flyktninger om tilskuddet er tilpasset faktiske merutgifter.

vi mener å kunne se en sammenheng mellom forvaltningen av sosialhjelpen og nivået på utgiftene. Dette er kommuner som ikke har hatt like høye utgifter til sosialhjelp som Molde hadde i utgangspunktet. I enkelte av case-kommunene som ligger høyt relativt til beregnet behov, mener vi også å kunne se rom for forbedringer, og noen disse har tatt grep som trolig vil slå ut i lavere utgifter framover.

7.3 Gode grep

Vi mener at både spørreundersøkelsen og case-studiene tyder på at det er mange ulike elementer som kommunene har kontroll over og som påvirker nivået på sosialhjelpsutgiftene. I noen kommuner kan trolig ganske enkle grep gi store virkninger, men studiene av case-kommunene tyder på at de fleste kommuner ikke har potensial for store reduksjoner i utgiftene gjennom enkle grep; det er komplisert å få til store forbedringer.

Det ser ut til å være godt grunnlag for å konkludere med at det viktigste for å få ned utgiftene er:

- Tett oppfølging
- Lage arbeidsrettet løp for mottakere som kan jobbe
- Stille vilkår

I tillegg er det en fordel å komme raskt i gang, ikke minst for å få avklart om søkerne bør inn på et arbeidsrettet løp eller helse relaterte ytelser og tiltak.

Vi mener at det trolig er et godt grep å gjøre korte vedtak for brukere som er i arbeidsrettede løp slik at man framtvinger en revurdering av situasjon og tiltak. Man kan heller ikke drive med tett oppfølging uten å sette av tilstrekkelige ressurser til dette arbeidet. Noen kommuner har frigjort noe ressurser gjennom standardisering og digitalisering av deler av arbeidsprosessene, men flere har ansatt flere veiledere for å ”komme over kneika”. Når man først har fått redusert antall brukere, kan man igjen tenke på å redusere kapasiteten.

Mange peker også på individuell tilpasning som et viktig grep. Dette innebærer dels at man gjør grundige vurderinger, bl.a. for å stille vilkår, men også at man sørger for å ha flere ulike tiltak å velge mellom, tilpasset den enkeltes behov.

Bedre tilgang på ulike tiltak er én grunn til tett integrasjon av statlige og kommunale tjenester i NAV. Flertallet av case-kommunene har organisert seg etter innsatsbehov og ikke ytelse. I tillegg har de fleste skilt ut egne team for visse grupper av mottakere, gjerne for ungdom.

De fleste ser ut til å være tilfreds med organisering etter innsatsbehov, men vi har også hørt synspunkter om at veilederne synes en slik organisering krever (for) mye kunnskap om regler for ulike ytelser.

De fleste som har etablert dedikerte team for ulike målgrupper ser ut til å være tilfreds med dette. Det samme gjelder kontorer som har definert et snevrere arbeidsområde for enkelte medarbeidere, som f.eks. bostedsløse.

Flere av case-kommunene har spesialisert vedtaksskriving eller de har etablert kvalitetssikringsrutiner utover en ordinær to-leddet saksbehandling (forslag og

godkjenning). Spesialiseringen ser ut til å gi bedre kvalitet på vedtakene og økt likebehandling. De som har satset på kvalitetssikring sier at dette både gir bedre kvalitet og fungerer som kompetanseoppbygging.

Flere peker også på satsing på gjeldsrådgivning og frivillig forvaltning som gode grep. Gjeldsrådgivning kan også brukes preventivt, herunder som en del av introduksjonsprogrammet.

Det pågår et forsøk med ”Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier”. I forsøkskommunene vil ulike etater danne noe som minner om ansvarsgrupper rundt familiene. I case-kommunene er en slik organisering lite vanlig i tilknytning til enkeltsaker. Flere peker på viktigheten av å ha et godt samarbeid med de andre aktørene på helse- og velferdsfeltet. I noen kommuner ser arbeidet med forvaltningen av sosialhjelp ut til å ha blitt styrket av at det er tatt initiativ på høyt administrativt eller politisk nivå bl.a. for å styrke samhandlingen mellom aktørene. Bl.a. er boligsosialt arbeid, rusomsorg, behandling av psykiske helseproblemer og hindring av frafall i videregående opplæring viktig for mange som søker sosialhjelp.

De fleste casekommunene legger vekt på å bruke arbeidspraksis som arbeidsrettet tiltak. I noen kommuner er de aller fleste praksisplassene i kommunal sektor. Enkelte har argumentert med at det er mer effektivt å etablere plasser i privat sektor. Bl.a. er det ikke de samme kravene til ansettelsesprosedyrer i privat sektor, og det er derfor mer sannsynlig at praksis leder til ansettelse hos private.

Enkelte mener at ”supported employment” og/eller individuell jobbstøtte er særlig effektive tiltak. Mange legger også stor vekt på at kvalifiseringsprogrammet og Jobbsjansen er gode tiltak.

Vårt prosjekt omfatter ikke en evaluering av Introduksjonsordningen. Vi har imidlertid sett på samspillet mellom forvaltningen av sosialhjelp og introduksjonsordningen. Mange kommuner har en del ventetid før oppstart av introduksjonsprogrammet, og de fleste som venter får sosialhjelp. Noen kommuner har imidlertid kontinuerlig inntak og ingen ventetid. Alle kommunene har intensjoner om å gjennomføre overføringssamtaler mellom NAV-kontoret og de ansvarlige for introduksjonsprogrammet for deltakere som ikke går direkte over i arbeid eller utdanning. Mange kommuner sliter med å få dette til, og det oppstår da ventetid etter at introduksjonsprogrammet er ferdig.

7.4 Behov for mer kunnskap

Hva menes med ”tett oppfølging” og hvordan gjør man det?

I case-studiene mener vi å ha observert at det kan stilles spørsmål ved om alle som mener de driver med tett oppfølging, faktisk kan sies å gjøre det. Sagt på en annen måte; det er behov for å avklare hva tett oppfølging er og hvordan slik oppfølging kan og bør gjennomføres.

Vi mener at tett oppfølging må innebære relativt hyppig kontakt mellom veileder og bruker, og at det relativt hyppig gjøres opp status og skjer en revurdering av vilkår og tiltak.

I enkelte kommuner som sier de driver med tett oppfølging, er antall brukere per veileder høyt sammenlignet med hva som er tilfelle i en del av de andre kommunene, og det kan gå tre måneder mellom hver gang det er kontakt mellom bruker og veileder. Såpass sjelden kontakt er trolig ikke noe problem for brukere som er i en stabil situasjon uten et arbeidsrettet løp, men er neppe optimalt for å hjelpe brukere over i arbeid, og man kan stille spørsmål ved om dette kan regnes som tett oppfølging.

For å komme videre er det kanskje hensiktsmessig å forsøke å forstå:

- Hvorfor virker tett oppfølging?
- Hva er det ved tett oppfølging som virker?
- Bortsett fra at tett oppfølging krever ressurser, er det andre negative virkninger av tett oppfølging?

I intervjuene i kommunene og i spørreundersøkelsen har vi stilt spørsmål om kontorene har en sosialfaglig metode de arbeider etter og om de har lagt vekt på kompetanseutvikling knyttet til dette. I spørreundersøkelsen er det mange som har pekt på kompetanseoppbygging som et godt grep eller som et forbedringsområde. Vårt inntrykk er at metoder og kompetanse på sosialfaglig arbeid er et område som er lite vektlagt, og kanskje for lite. Vi har sett ett forsøk med helhetlig oppfølging som tilsynelatende har gitt svært god effekt (jf. Malmberg-Heimonen, 2014), og det er et nytt forsøk på gang med helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (jf. Malmberg-Heimonen et.al. 2016). I flere av intervjuene var veilederne og lederne opptatt av å understreke at de fulgte retningslinjene som Arbeids- og velferdsdirektoratet har etablert for oppfølging av mottakere av ytelser, men mange hadde ikke etablert normer for oppfølging av ulike grupper av mottakere utover oppfyllelse av det de så som direktoratets minstekrav²⁷.

Forenklinger

Noen få av NAV-lederne har i spørreundersøkelsen nevnt at de har standardisert og/eller digitalisert deler av forvaltningen av sosialhjelp. Vi skulle gjerne sett at slike tiltak var blitt evaluert. Deretter burde tiltak som viste seg effektive gjennomføres i andre kontorer. Dette vil bidra til å frigjøre ressurser til tettere oppfølging.

Regelfortolkning

Vi mener å ha observert forskjeller i hvordan ulike fylkesmannsembeter tolker regelverket rundt krav til vedtak om vilkår og bruk av sanksjoner ved brudd på vilkår. Lik lovforklning er i seg selv et mål. I tillegg er det viktig at intensjonene med aktivitetsplikt og bruk av vilkår forøvrig blir oppfylt.

²⁷ Direktoratets retningslinjer gjelder bare for mottakere av statlige ytelser, men retningslinjene har etablert seg som norm også for kontakt med de som mottar sosialhjelp.

Hvorfor øker bruk av sosialhjelp blant innvandrere?

I avsnitt 3.3 viste vi at andelen sosialhjelpsmottakerne blant innvandrere har økt siden 2012. Blant norskfødte med innvandringsbakgrunn har andelen ligget stabilt lavt, mens andelen har falt blant personer uten innvandringsbakgrunn. For å kunne reversere utviklingen blant innvandrere, kan det være nyttig først å analysere hvorfor sosialhjelpsbruken i denne gruppen har økt. Kanskje skyldes utviklingen at nye innvandrere de senere årene har lavere utdanning og mindre arbeidserfaring enn innvandrere som kom tidligere. I så fall er utviklingen et resultat av forhold utenfor forvaltningen av introduksjonsordningen og sosialhjelpen, og kan snu av seg selv. I motsatt fall, bør man vurdere hva kan gjøres innenfor forvaltningen av disse ordningene.

Høsten 2017 skal Fafo slutføre en større evaluering av introduksjonsordningen. Kanskje vil evalueringen forklare utviklingen.

Hvorfor øker stønadsnivået så sterkt?

I avsnitt 7.1 viste vi at stønad per mottaker per måned har økt betydelige sterkere enn grunnbeløpet i folketrygden. Denne merveksten kan delvis forklares av økte boutgifter og innstramninger i den statlige bostøtten, men vi mener at dette ikke kan være hele forklaringen. Merveksten utgjør store beløp, og det kan være nyttig å forstå hva som ligger bak slik at det eventuelt kan treffes tiltak for å begrense veksten.

Referanser

- Bratsberg, Bernt, Knut Røed, and Oddbjørn Raaum. "Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandrergupper i Norge." *Rapport 1* (2011): 2011.
- Bråthen, M. et.al. (2016): "Unge sosialhjelpsmottakere i storbyene", Fafo-rapport 2016:13
- Bø, Tor Petter og Åsne Vigran (2014): "Ungdom som verken er i arbeid eller utdanning". SSB-rapport 2014/37
- Enes, A. W. og K. S. Wiggen (2016): "Tidligere deltagere i introduksjonsordningen 2009-2013". Rappoerter 2016/24, SSB
- Fløtten, T. m.fl. (2014): "Helhetlige tiltak mot barnefattigdom. En kunnskapsoppsummering." Fafo-rapport 2014:18
- Hernæs, Øystein, Simen Markussen, and Knut Roed. "Can Welfare Conditionality Combat High School Dropout?." (2016).
- Hirsch, A. A: (2010): "Sosialhjelpsmottakere blant innvandrere 1999-2002, 2005-2008". Rapporter 35/2010, SSB
- Kristiansand kommune (2015): "*Sosialhjelpsanalyse 2012-2014*". https://www.kristiansand.kommune.no/globalassets/aktuelt/2015/sosialhjelpsanalyse-2012-2014_hovedrapport.pdf.pdf
- Lorentzen, Thomas, Espen Dahl, and Ivan Harsløf. "Welfare risks in early adulthood: a longitudinal analysis of social assistance transitions in Norway." *International Journal of Social Welfare* 21.4 (2012): 408-421.
- Lorentzen, T. (2007): "Kunnskapsstatus for sosialhjelpsforskningen". Fafo-rapport 2007:33
- Markussen, Simen, and Knut Røed. "Leaving poverty behind." *The effects of generous income support paired with activation* 8245 (2014).
- Malmberg-Heimonen, Ira, et al. (2014): "Helhetlig oppfølging av deltakere i Kvalifiseringsprogrammet". Høyskolen i Oslo og Akershus
- Malmberg-Heimonen, Ira, et al. (2016) "Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Første underveisrapport". AFI-rapport 2016:11
- Oslo Kommune (2017) Økonomiske sosialhjelp i Oslo 2016
- Proba samfunnsanalyse (2013): "Kommunenenes praksis for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp", Proba-rapport 2013 - 09
- Proba samfunnsanalyse (2015): "Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere", Proba-rapport 2015-12
- Sørbø, J. og H. Ytteborg (2015): "Arbeidsavklaringspenger: Hva har skjedd med de som har passert fire år?". *Arbeid og velferd* 3/2015
- van den Berg, Gerard J. and Kjaersgaard, Lene and Rosholm, Michael, "To Meet or Not to Meet (Your CaseWorker) – that is the Question". IZA Discussion Paper No. 6476.

Vedlegg 1 Regresjonstabell

Avhengig variabel er netto driftsutgifter til sosialhjelp (funksjon 242, 243, 276 og 281) per innbygger målt i 1000 kr. De øvrige variablene, utenom urbanitetskriteriet, opphopningsindeks og gjennomføring i videregående skole, er også målt per innbygger.

Forklaringsvariabler:

- Andel uføre 18-49 år er antall uføre i kommunen målt per innbygger
- Urbanitetskriteriet er lik innbyggertallet i kommunen opphøyd i 1,2
- Opphopningsindeksen er et kriterium sammensatt av antall skulte/separerte, antall arbeidsledige og antall personer med lavinntekt. Vi har brukt ferdig beregnet opphopningsindeks i Grønt hefte (departementets beregningstekniske dokumentasjon).
- Andel innbyggere 16-66 år er antall personer i kommunen i alderen 16-66 målt per innbygger
- Andel ikke-vestlige innvandrere er antall personer med innvandrerbakgrunn fra Afrika, Asia med Tyrkia, Sør- og mellom-Amerika og Oceania, målt per innbygger i hver enkelt kommune.
- Andel nybosatte flyktninger er antall faktiske bosettinger i hver kommune i hvert enkelt år, målt per innbygger. Tallene er fra IMDis bosettingsstatistikk.
- Andel elever som gjennomfører videregående skole er andel elever som har oppnådd vitnemål eller fag- eller svennebrev (både på normert og mer enn normert tid, men innenfor 5 år etter oppstart).

Tabell: Resultat av regresjonsanalyse av kommunenes sosialhjelpsutgifter.
2012-16.

	Koeffisient	Signifikans- nivå	Standard feil
Konstantledd	-2,45	***	0,8
Andel uføre 18-49 år	0,276	***	0,035
Urbanitetskriteriet	-2,05e-07	**	8,76e-08
Opphopningsindeks	0,153	***	0,036
Andel innbyggere 16-66 år	0,073	***	0,01
Andel ikke-vestlige innvandrere	0,137	***	0,014
Andel nybosatte flyktninger	0,787	***	0,085
Andel elever gjennomført vgs	-0,016	***	0,029
Årsdummier:			
2013	-0,012		0,047
2014	0,092	*	0,054
2015	0,022		0,051
2016	0,121	**	0,058
R ² -justert			0,33
Antall observasjoner			1 935

Noter: 1) Regresjonsberegningen er basert på lineær regresjon i STATA. 2) Standardfeilene er clusterrobuste på kommunestørrelse 3) *** Signifikant på 1 prosentnivå, ** signifikant på 5 prosentnivå, * signifikant på 10 prosentnivå. 4) Referanseår: 2012

Vedlegg 2: Sosialhjelpsutgifter – behov og faktiske

Vedleggstabell: Faktiske utgifter relativ til anslått behov. Anslått behov=100

Nr	Kommune	2012	2013	2014	2015	2016
101	Halden	104	105	108	100	103
104	Moss	102	107	110	108	103
105	Sarpsborg	114	107	111	100	92
106	Fredrikstad	101	107	95	90	102
111	Hvaler	166	165	139	172	169
118	Aremark	127	142	116	84	160
119	Marker	98	88	96	109	103
121	Rømskog	79	65	112	93	46
122	Trøgstad	77	76	80	93	77
123	Spydeberg	74	80	130	150	154
124	Askim	101	88	101	102	102
125	Eidsberg	96	111	129	117	108
127	Skiptvet	85	100	93	89	90
128	Rakkestad	129	123	99	98	102
135	Råde	76	79	79	66	72
136	Rygge	108	108	101	108	112
137	Våler (Østf.)	51	62	72	79	78
138	Hobøl	58	64	79	72	54
211	Vestby	77	82	80	86	80
213	Ski	106	112	99	109	112
214	Ås	77	74	75	81	91
215	Frogn	84	87	80	98	106
216	Nesodden	81	89	111	111	112
217	Oppegård	94	102	97	100	102
219	Bærum	98	104	96	97	93
220	Asker	77	80	91	84	84
221	Aurskog-Høland	97	105	121	131	110
226	Sørum	65	74	83	95	86
227	Fet	77	86	78	79	79
228	Rælingen	68	71	70	74	77
229	Enebakk	77	83	83	83	78
230	Lørenskog	81	83	89	88	98
231	Skedsmo	86	80	76	76	70
233	Nittedal	74	73	77	80	80
234	Gjerdrum	72	69	77	87	87

235	Ullensaker	84	83	81	87	81
236	Nes (Ak.)	72	79	69	71	70
237	Eidsvoll	78	92	94	86	92
238	Nannestad	56	55	54	55	54
239	Hurdal	86	77	82	114	119
402	Kongsvinger	129	140	153	154	156
403	Hamar	124	132	153	150	142
412	Ringsaker	121	122	116	118	113
415	Løten	102	98	112	101	87
417	Stange	155	146	144	144	137
418	Nord-Odal	109	103	109	120	114
419	Sør-Odal	76	85	87	98	83
420	Eidskog	185	169	175	167	138
423	Grue	188	179	160	152	148
425	Åsnes	133	133	132	117	104
426	Våler (Hedm.)	118	100	99	107	111
427	Elverum	171	174	178	117	107
428	Trysil	143	146	151	157	153
429	Åmot	113	115	108	97	86
430	Stor-Elvdal	108	93	88	107	124
432	Rendalen	108	83	73	78	66
434	Engerdal	57	60	91	68	46
436	Tolga	164	194	169	144	145
437	Tynset	231	208	207	173	160
438	Alvdal	91	86	85	62	63
439	Folldal	164	116	123	154	144
441	Os (Hedm.)	72	83	78	87	129
501	Lillehammer	124	122	127	115	117
502	Gjøvik	103	114	112	110	105
511	Dovre	144	124	133	95	89
512	Lesja	147	142	127	204	175
513	Skjåk	182	155	156	161	168
514	Lom	170	172	163	89	93
515	Vågå	89	122	129	110	115
516	Nord-Fron	89	87	96	90	125
517	Sel	122	141	136	143	143
519	Sør-Fron	81	89	88	89	86
520	Ringebu	82	86	71	58	74
521	Øyer	93	96	96	97	99
522	Gausdal	90	92	93	87	88
528	Østre Toten	61	69	75	74	64
529	Vestre Toten	82	83	81	77	83

532	Jevnaker	88	82	87	91	94
533	Lunner	68	91	89	89	90
534	Gran	114	128	118	132	140
536	Søndre Land	77	82	73	66	73
538	Nordre Land	118	85	82	87	77
540	Sør-Aurdal	110	101	130	126	115
541	Etnedal	98	94	106	79	124
542	Nord-Aurdal	94	105	116	116	128
543	Vestre Slidre	94	119	88	124	112
544	Øystre Slidre	106	130	129	106	89
545	Vang	93	76	82	86	69
602	Drammen	84	89	82	79	78
604	Kongsberg	85	89	89	86	88
605	Ringerike	114	128	106	111	109
612	Hole	115	109	83	74	77
615	Flå	88	98	106	105	124
616	Nes (Busk.)	68	74	67	61	60
617	Gol	95	99	108	110	105
618	Hemsedal	113	97	82	69	63
619	Ål	201	135	112	112	116
620	Hol	62	55	51	57	56
621	Sigdal	69	75	77	66	121
622	Krødsherad	73	75	97	84	87
623	Modum	89	103	109	92	84
624	Øvre Eiker	93	94	96	108	101
625	Nedre Eiker	87	90	103	96	90
626	Lier	85	87	93	110	97
627	Røyken	47	50	55	61	68
628	Hurum	133	143	150	146	126
631	Flesberg	60	61	45	61	101
632	Rollag	36	37	285	54	107
633	Nore og Uvdal	93	56	65	56	63
701	Horten	93	92	93	101	95
702	Holmestrand	93	89	96	99	110
704	Tønsberg	125	136	131	136	135
706	Sandefjord	98	97	96	94	108
709	Larvik	92	91	93	97	95
711	Svelvik	135	149	123	124	106
713	Sande (Vestf.)	80	82	90	106	98
714	Hof	77	73	81	86	90
716	Re (f.o.m. 2002)	96	96	99	109	114
719	Andebu	66	63	61	66	80
720	Stokke	81	87	89	99	108
722	Nøtterøy	104	110	126	114	121

723	Tjøme	82	90	106	85	86
728	Lardal	133	136	109	105	108
805	Porsgrunn	100	95	104	108	93
806	Skien	99	99	100	102	98
807	Notodden	122	126	113	114	119
811	Siljan	85	78	84	80	87
814	Bamble	142	127	120	150	142
815	Kragerø	112	126	133	141	135
817	Drangedal	148	152	148	157	165
819	Nome	126	129	144	151	153
821	Bø (Telem.)	156	149	141	140	147
822	Sauherad	139	131	153	150	154
826	Tinn	108	107	93	99	106
827	Hjartdal	130	76	78	94	119
828	Seljord	156	141	132	118	105
829	Kviteseid	98	88	103	98	90
830	Nissedal	58	69	85	106	99
831	Fyresdal	212	198	177	239	276
833	Tokke	110	108	86	59	88
834	Vinje	98	101	95	110	90
901	Risør	133	134	128	118	131
904	Grimstad	99	105	95	88	90
906	Arendal	120	129	123	122	123
911	Gjerstad	151	166	131	122	134
912	Vegårshei	114	105	98	100	106
914	Tvedestrand	137	159	140	116	119
919	Froland	122	132	154	162	146
926	Lillesand	117	116	107	94	76
928	Birkenes	69	76	72	84	97
929	Åmli	102	97	118	99	121
935	Iveland	75	82	70	94	68
937	Evje og Hornnes	104	104	115	115	111
938	Bygland	46	44	58	69	52
940	Valle	120	99	97	101	148
941	Bykle	105	113	83	86	101
1001	Kristiansand	97	99	105	103	98
1002	Mandal	67	72	72	79	82
1003	Farsund	79	80	75	62	64
1004	Flekkefjord	66	63	53	58	67
1014	Vennesla	103	102	93	90	83

1017	Songdalen	74	55	69	83	90
1018	Søgne	74	91	106	108	97
1021	Marnardal	81	73	50	48	47
1026	Åseral	76	63	71	79	68
1027	Audnedal	47	51	59	51	48
1029	Lindesnes	80	97	97	111	96
1032	Lynødal	101	94	103	98	100
1034	Hægebostad	92	98	69	72	74
1037	Kvinesdal	84	98	110	110	90
1046	Sirdal	122	105	123	105	140
1101	Eigersund	74	65	72	79	82
1102	Sandnes	81	86	88	93	91
1103	Stavanger	88	96	97	95	88
1106	Haugesund	115	122	116	122	115
1111	Sokndal	49	46	48	51	79
1112	Lund	98	82	85	66	64
1114	Bjerkreim	66	74	52	78	85
1119	Hå	65	64	60	78	78
1120	Klepp	89	102	87	82	86
1121	Time	88	93	90	100	95
1122	Gjesdal	124	136	149	160	138
1124	Sola	104	97	88	92	86
1127	Randaberg	83	79	79	86	86
1129	Forsand	74	101	101	121	134
1130	Strand	85	98	94	106	94
1133	Hjelmeland	90	114	128	107	95
1134	Suldal	262	218	154	130	151
1135	Sauda	189	159	163	175	141
1141	Finnøy	72	80	64	95	165
1142	Rennesøy	82	94	125	141	162
1144	Kvitsøy	90	115	45	178	123
1145	Bokn	101	89	88	92	92
1146	Tysvær	111	105	103	96	103
1149	Karmøy	66	70	72	75	73
1151	Utsira	13	0	0	14	23
1160	Vindafjord	76	63	56	67	71
1201	Bergen	108	114	112	102	94
1211	Etne	97	100	108	112	127
1216	Sveio	99	90	92	96	105
1219	Bømlo	130	85	80	85	87
1221	Stord	102	99	107	115	120

1222	Fitjar	65	75	87	84	93
1223	Tysnes	75	72	57	82	62
1224	Kvinnherad	126	142	143	149	175
1227	Jondal	70	69	54	54	55
1228	Odda	187	159	143	138	160
1231	Ullensvang	113	135	141	142	143
1232	Eidfjord	74	68	71	72	82
1233	Ulvik	77	116	84	73	91
1234	Granvin	90	98	96	127	78
1235	Voss	141	132	118	124	118
1238	Kvam	129	137	143	161	139
1241	Fusa	62	64	62	62	75
1242	Samnanger	73	76	78	77	78
1243	Os (Hord.)	92	98	97	107	92
1244	Austevoll	41	50	51	92	80
1245	Sund	104	97	82	82	87
1246	Fjell	76	76	80	88	129
1247	Askøy	77	81	67	74	77
1251	Vaksdal	60	60	68	62	58
1252	Modalen	321	193	122	192	111
1253	Osterøy	77	86	73	113	77
1256	Meland	111	107	83	83	72
1259	Øygarden	185	95	99	121	174
1260	Radøy	65	69	84	91	97
1263	Lindås	88	91	92	101	92
1264	Austrheim	47	47	61	86	96
1265	Fedje	82	88	147	70	58
1266	Masfjorden	77	83	66	80	117
1401	Flora	130	146	137	139	146
1411	Gulen	76	57	74	62	68
1412	Solund	124	114	90	138	231
1413	Hyllestad	142	135	184	238	94
1416	Høyanger	165	141	164	194	197
1417	Vik	89	91	98	77	74
1418	Balestrand	83	95	74	84	94
1419	Leikanger	123	106	127	135	163
1420	Sogndal	95	95	92	93	71
1421	Aurland	137	177	132	149	107
1422	Lærdal	195	188	169	172	148
1424	Årdal	100	107	84	96	115
1426	Luster	85	74	78	83	99

1428	Askvoll	115	131	118	120	154
1429	Fjaler	47	51	53	55	57
1430	Gaular	94	109	123	97	132
1431	Jølster	176	162	173	185	193
1432	Førde	105	101	98	101	102
1433	Naustdal	103	128	110	113	94
1438	Bremanger	188	185	193	166	149
1439	Vågsøy	77	78	77	88	80
1441	Selje	87	73	71	81	82
1443	Eid	79	90	96	95	96
1444	Hornindal	119	123	61	62	50
1445	Gloppen	90	87	81	71	72
1449	Stryn	59	63	61	63	63
1502	Molde	208	237	188	115	117
1504	Ålesund	106	111	104	105	101
1505	Kristiansund	104	95	81	94	83
1511	Vanylven	67	64	57	91	99
1514	Sande (M. og R.)	146	50	45	41	63
1515	Herøy (M. og R.)	99	98	111	96	90
1516	Ulstein	67	70	72	62	70
1517	Hareid	62	64	67	62	65
1519	Volda	72	78	79	99	124
1520	Ørsta	96	83	84	88	81
1523	Ørskog	65	73	91	103	91
1524	Norddal	69	117	98	91	117
1525	Stranda	48	55	46	41	33
1526	Stordal	82	61	58	48	67
1528	Sykkylven	71	77	79	78	65
1529	Skodje	66	58	65	62	96
1531	Sula	40	38	41	41	42
1532	Giske	76	72	64	57	56
1534	Haram	61	62	60	78	83
1535	Vestnes	62	68	75	64	72
1539	Rauma	86	91	96	115	103
1543	Neset	66	84	74	85	90
1545	Midsund	92	95	67	59	71
1546	Sandøy	55	53	34	53	48
1547	Aukra	84	90	80	83	196
1548	Fræna	93	93	82	70	78
1551	Eide	69	52	56	57	49
1554	Averøy	74	87	98	119	100

1557	Gjemnes	50	46	44	58	62
1560	Tingvoll	63	74	64	81	74
1563	Sunndal	212	125	121	104	104
1566	Surnadal	71	71	106	79	95
1567	Rindal	52	51	72	42	37
1571	Halsa	59	91	86	104	145
1573	Smøla	98	106	102	71	69
1576	Aure	65	66	62	63	59
1601	Trondheim	103	105	105	101	96
1612	Hemne	84	73	77	75	73
1613	Snillfjord	39	59	50	51	45
1617	Hitra	73	76	60	63	71
1620	Frøya	83	61	54	76	85
1621	Ørland	74	62	67	73	83
1622	Aqdenes	44	40	43	50	52
1624	Rissa	95	109	109	142	128
1627	Bjugn	60	69	64	96	112
1630	Åfjord	30	32	45	30	31
1632	Roan	126	84	69	61	68
1633	Osen	35	63	43	35	96
1634	Oppdal	110	109	110	120	143
1635	Rennebu	43	41	50	57	72
1636	Meldal	69	65	72	74	87
1638	Orkdal	75	83	90	86	96
1640	Røros	122	85	88	109	106
1644	Holtålen	193	161	123	74	123
1648	Midtre Gauldal	76	80	79	89	74
1653	Melhus	94	85	93	88	91
1657	Skaun	72	63	65	63	69
1662	Klæbu	76	83	85	110	139
1663	Malvik	93	91	86	83	85
1664	Selbu	90	90	77	97	88
1665	Tydal	170	157	167	164	108
1702	Steinkjer	98	96	104	110	110
1703	Namsos	151	136	76	80	82
1711	Meråker	65	74	82	71	61
1714	Stjørdal	78	81	75	85	112
1717	Frosta	89	113	94	116	127
1718	Leksvik	104	131	169	183	186
1719	Levanger	81	75	60	59	61
1721	Verdal	124	121	126	133	129
1724	Verran	82	73	71	54	56

1725	Namdalseid	89	87	59	53	38
1736	Snåsa	60	77	69	83	80
1738	Lierne	90	91	53	71	50
1739	Røyrvik	256	251	169	172	39
1740	Namsskogan	116	135	122	56	44
1742	Grong	74	52	55	89	63
1743	Høylandet	63	49	59	44	72
1744	Overhalla	170	164	109	102	144
1748	Fosnes	85	67	57	71	84
1749	Flatanger	90	74	74	72	61
1750	Vikna	69	73	84	81	79
1751	Nærøy	144	169	204	220	187
1755	Leka	98	87	71	68	83
1804	Bodø	143	152	138	129	121
1805	Narvik	100	94	86	95	98
1811	Bindal	98	96	86	110	94
1812	Sømna	94	117	111	93	97
1813	Brønnøy	91	110	105	113	112
1815	Vega	82	109	98	74	97
1816	Vevelstad	39	29	36	185	92
1818	Herøy (Nordl.)	81	91	102	66	81
1820	Alstahaug	137	119	113	123	120
1822	Leirfjord	94	103	120	120	110
1824	Vefsn	121	109	112	108	119
1825	Grane	85	67	55	46	52
1826	Hattfjelldal	100	111	88	106	126
1827	Dønna	183	165	141	102	96
1828	Nesna	119	87	74	60	84
1832	Hemnes	155	190	162	168	157
1833	Rana	142	134	131	133	123
1834	Lurøy	98	63	77	81	93
1835	Træna	57	39	32	25	33
1836	Rødøy	87	124	103	85	73
1837	Meløy	138	162	149	105	161
1838	Gildeskål	214	109	126	138	167
1839	Beiarn	84	104	107	64	56
1840	Saltdal	136	129	130	144	121
1841	Fauske	145	154	157	139	125
1845	Sørfold	145	128	138	152	130
1848	Steigen	143	133	136	145	158
1849	Hamarøy	75	94	106	192	214

1850	Tysfjord	80	79	86	99	101
1851	Lødingen	77	70	75	82	61
1852	Tjeldsund	90	71	62	61	38
1853	Evenes	34	50	38	55	27
1854	Ballangen	111	99	93	116	96
1856	Røst	84	103	179	176	140
1857	Værøy	118	120	160	203	187
1859	Flakstad	94	84	51	106	80
1860	Vestvågøy	81	96	96	92	80
1865	Vågan	149	182	162	98	106
1866	Hadsel	78	75	81	75	63
1867	Bø (Nordl.)	185	151	209	108	87
1868	Øksnes	79	80	81	80	78
1870	Sortland	163	173	153	160	164
1871	Andøy	111	130	145	125	160
1874	Moskenes	68	57	61	58	34
1902	Tromsø	77	88	90	98	82
1911	Kvæfjord	85	78	73	63	64
1913	Skånland	40	59	72	84	87
1917	Ibestad	69	63	52	83	65
1919	Gratangen	187	195	189	203	159
1920	Lavangen	124	109	90	87	288
1922	Bardu	55	55	59	65	64
1923	Salangen	63	82	65	69	81
1924	Målselv	124	59	54	42	48
1925	Sørreisa	42	42	45	38	37
1926	Dyrøy	119	109	75	52	69
1927	Tranøy	60	64	51	73	60
1929	Berg	103	79	99	88	110
1931	Lenvik	50	57	68	73	112
1933	Balsfjord	73	82	80	83	87
1936	Karlsøy	81	93	112	99	83
1938	Lynghen	64	94	91	102	73
1939	Storfjord	57	78	70	115	232
1940	Kåfjord	99	86	84	89	95
1941	Skjervøy	76	74	56	72	77
1942	Nordreisa	62	73	89	84	103
1943	Kvænangen	85	88	137	67	56
2002	Vardø	174	177	198	167	133
2003	Vadsø	105	117	119	112	132

2004	Hammerfest	80	93	113	131	137
2011	Kautokeino	72	81	87	92	81
2012	Alta	98	100	99	117	115
2014	Loppa	151	115	142	138	88
2015	Hasvik	144	138	149	140	128
2017	Kvalsund	177	168	171	135	177
2018	Måsøy	82	96	105	106	125
2019	Nordkapp	128	119	93	81	66
2020	Porsanger	106	88	92	119	119
2021	Karasiok	146	172	163	186	139
2022	Lebesby	148	161	178	181	119
2023	Gamvik	156	137	187	154	115
2024	Berlevåg	136	134	121	184	130
2025	Deatnu Tana	97	119	144	165	153
2027	Nesseby	233	259	327	227	193
2028	Båtsfjord	104	117	109	90	83
2030	Sør-Varanger	94	84	113	102	110

