

Sosialhjelpsutgiftene i Vestfold

– Drivkrefter og tiltak

Rapport 2018 - 11

Proba-rapport nr. 2018-11, Prosjekt nr. 17064

ISSN: 1891-8093

AG/TT, SEA, TB, 30.8.2018

--

Offentlig

--

Sosialhjelpsutgiftene i Vestfold

– Drivkrefter og tiltak

Utarbeidet for NAV Vestfold

Forord

Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra NAV Vestfold. Ved oppstart var daværende direktør i NAV Vestfold - Steinar Hansen – kontaktperson. Etter at han gikk over i ny stilling i NAV, overtok Avdelingsdirektør i NAV Arbeid og Helse i Vestfold - Tom Henry Olsen – som kontaktperson. Vi takker begge for hyggelig og profesjonelt samarbeid.

I prosjektet har vi vært avhengig av bidrag fra NAV-kontorene i kommunene som inngår i studien. I alle kontorene er det flere personer som har bidratt med å gjøre avtaler, etablere epost-lister for spørreundersøkelsen og gjøre uttrekk fra fagsystemene. Vi takker alle for velvillige bidrag.

Lederne i NAV-kontorene har også fungert som referansegruppe for utredningen. Vi takker for mange nyttige innspill til arbeidet.

Prosjektet har vært gjennomført av Audun Gleinsvik (prosjektleder), Saliha El-Amrani, Heidi Kullerud, Tonje Bentzen og Trude Thorbjørnsrud.

Oslo 31.8.2018

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 INNLEDNING OG LESERVEILEDNING	5
2 METODE.....	6
2.1 Forklaring på utgiftsutviklingen	6
2.2 Regresjonsanalyse	6
3 OM ØKONOMISK SOSIALHJELP	9
3.1 Om økonomisk sosialhjelp som virkemiddel	9
3.2 Litteratur om sosialhjelp.....	13
4 BESKRIVENDE STATISTIKK	19
4.1 Kommunene - folketall og tettsteder	19
4.2 Statistikk om sosialhjelp.....	20
4.3 Regresjonsanalyse - behov og bruk av sosialhjelp	36
5 RESULTAT AV SPØRREUNDERSØKELSEN.....	41
5.1 Svarprosent	41
5.2 Organisering av NAV-kontoret.....	41
5.3 Fylkesmannens vurderinger	43
5.4 Ressurssituasjonen	43
5.5 Forvaltning av sosialhjelp	45
5.6 Oppfølging av brukerne	50
5.7 Bruk av vilkår og sanksjoner.....	51
5.8 Endringsbehov – veiledernes syn.....	55
5.9 Samarbeid med andre instanser.....	60
5.10 Behov for kompetanseheving	60
6 FÆRDER	62
6.1 Organisering i NAV kontoret.....	63
6.2 Forvaltning av sosialhjelp	65
6.3 Kjennetegn ved mottakerne.....	66
6.4 Kartlegging, vedtak og oppfølging	67
6.4.1 Kartlegging og oppfølging.....	67
6.4.2 Vedtak og vilkårssetting.....	68
6.5 Kommunale føringer som påvirker sosialhjelpsutgiftene.....	69
6.6 Kommunale og statlige tiltak.....	70
6.7 Samarbeid med eksterne aktører	72
6.8 Erfaringer med samarbeid med fylkesmannen	72
6.9 Bolig.....	72
6.10 Oppsummering og konklusjon	73
7 HOLMESTRAND.....	75
7.1 Sosialhjelpsutgiftene.....	75
7.2 Organisering i NAV-kontoret.....	76
7.3 Kjennetegn ved mottakerne.....	77
7.4 Kostnader/regler som påvirker sosialhjelpsutgiftene.....	78
7.5 Kartlegging, vedtak og oppfølging	79
7.6 Tiltak	81

7.7	Introprogrammet	81
7.8	Samarbeid med eksterne aktører	82
7.9	Erfaring	82
7.10	Bolig.....	82
7.11	Oppsummering og anbefaling.....	83
8	HORTEN	85
8.1	Sosialhjelpsutgiftene.....	85
8.2	Organisering i NAV kontoret	86
8.3	Kostnader/regler som påvirker sosialhjelpsutgiftene.....	87
8.4	Kartlegging, vedtak og oppfølging	88
8.5	Tiltak	89
8.6	Introprogrammet	90
8.7	Samarbeid med eksterne aktører	91
8.8	Kompetanse	92
8.9	Bolig.....	92
8.10	Oppsummering og anbefaling – Horten	93
9	LARVIK	95
9.1	Sosialhjelpsutgiftene.....	95
9.2	Organisering i NAV kontoret	96
9.3	Kostnader/regler som påvirker sosialhjelpsutgiftene.....	98
9.4	Kartlegging, vedtak og oppfølging	98
9.5	Bruk av tiltak	100
9.6	Introduksjonsprogrammet	102
9.7	Rus og psykiatri	103
9.8	Samarbeid med eksterne aktører	103
9.9	Erfaringer med tilsyn fra fylkesmannen.....	104
9.10	Kompetanse	104
9.11	Bolig.....	104
9.12	Oppsummering og anbefalinger.....	105
10	SANDEFJORD.....	107
10.1	Om sosialhjelpsutgiftene.....	107
10.2	Organisering i NAV kontoret	108
10.3	Kartlegging, vedtak og oppfølging	109
10.4	Tiltak	111
10.5	Introprogrammet	112
10.6	Samarbeid med eksterne aktører	113
10.7	Bolig.....	114
10.8	Erfaringer med tilsyn fra fylkesmannen.....	115
10.9	Kompetanse	115
10.10	Oppsummering og anbefalinger.....	115
11	TØNSBERG	117
11.1	Organisering i NAV kontoret	118
11.2	Forvaltning av sosialhjelp	119
11.3	Kjennetegn ved mottakerne	120
11.4	Føringer som påvirker sosialhjelpsutgiftene	121
11.5	Kartlegging, vedtak og oppfølging	122

11.6	Tiltak.....	123
11.7	Introprogrammet.....	124
11.8	Samarbeid med eksterne aktører	125
11.9	Erfaringer med tilsyn fra fylkesmannen.....	126
11.10	Bolig.....	126
11.11	Oppsummering	127
12	OPPSUMMERING OG VURDERINGER - KOMMUNENE SAMLET	129
	LITTERATUR.....	131

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Bruken av sosialhjelp er mer omfattende i de fleste store kommunene i Vestfold enn i landet som helhet, og bruken har økt mer i Vestfold de senere årene. Én grunn til denne utviklingen er at Vestfold-kommunene har redusert bruken av arbeidsavklaringspenger mye mer enn i resten av landet. Men vi ser også at kommunenes forvaltning av sosialhjelpen ikke samsvarer med «best practice». Vi finner at Nav-kontorene har lite kontakt med mange av mottakerne over 30 år og de mangler egnede arbeidsrettede tiltak.

Bakgrunn

Utgiftene til økonomisk sosialhjelp og antallet mottakere av stønad har økt i flere av Vestfoldbyene. Men det er forskjeller mellom byene, både når det gjelder nivå på utgiftene og endringene de senere årene.

Problemstilling

Prosjektet er en analyse av hva som ligger bak utviklingen i bruken av sosialhjelp i Vestfold-byene de senere årene. Analysen omfatter både organisering av tjenesten, medarbeidernes holdninger og praksis, samspillet med den øvrige velferdsforvaltningen samt sosioøkonomiske forhold. Prosjektet omfatter Holmestrand, Horten, Tønsberg, Færder, Sandefjord og Larvik.

Metode og datakilder

Hovedgrepet i prosjektet er en case-metodikk hvor hver kommune er et case. Metoden skal gi en forståelse av bruken av sosialhjelp i hver kommune. For å skape denne forståelsen belyser vi utvikling og situasjonen i kommunene ved hjelp av statistikk, data fra fagsystemene i NAV, en spørreundersøkelse blant ansatte i NAV, intervjuer med ansatte og leder i NAV og ledere i ulike deler av velferdsforvaltningen i kommunene samt med funn fra tidligere forskning.

Konklusjoner og tilrådinger

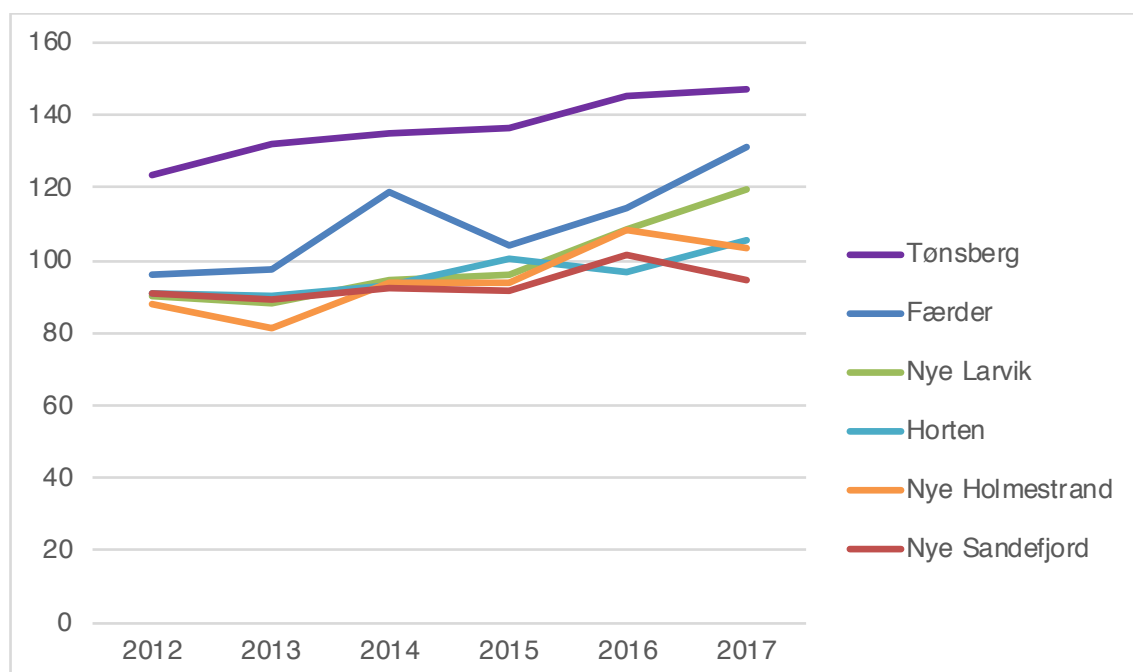
Bruken av sosialhjelp har økt mer i Vestfold-kommunene enn i resten av landet i perioden vi studerer, dvs. fra 2012. Andelen av innbyggerne som mottar sosialhjelp ligger også høyere i Vestfold enn i resten av landet. Dette gjelder også blant unge (18-24 år). Vestfold-kommunene som gruppe, ligger rundt landsgjennomsnittet når det gjelder gjennomsnittlig varighet av sosialhjelpstilfellene og stønadsbeløp per stønadsmåned. Men høy andel brukere gjør at kommunenes sosialhjelpsutgifter ligger høyere enn landsgjennomsnittet.

Bruken av sosialhjelp drives i hovedsak av den sosioøkonomiske utviklingen, herunder omfanget av lavinntekt, arbeidsledighet, mv. Man må derfor se bruken av sosialhjelp i sammenheng med levekårssituasjonen. Vi har brukt statistikk fra

SSB til å beregne en statistisk sammenheng mellom en rekke sosioøkonomiske kjennetegn ved alle landets kommuner og sosialhjelpsutgiftene per innbygger. Dette omtaler vi som en beregning av kommunenes «behov for sosialhjelp». Vi har så sammenlignet det beregnede behovet for sosialhjelp i Vestfold-kommunene med det beregnede behovet. Resultatet er vist i figur 1. I Tønsberg lå sosialhjelpsutgiftene i 2012 vel 20 prosent over beregnet nivå, mens i 2017 lå utgiftene 40 prosent over. I 2017 lå utgiftene i alle Vestfold-kommunene utenom Sandefjord høyere enn det beregnede behovet.

Kjennetegnene ved kommunene forklarer (i statistisk betydning) 30-40 prosent av variasjonen i kommunenes sosialhjelpsutgifter. Det helt klart viktige forhold som beregningene ikke tar hensyn til. F.eks. tar ikke beregningene høyde for forskjeller i omfanget av rusproblemer, psykiske og andre lidelser, mv. Trolig er et stort rusmiljø en forklaring på at Tønsbergs sosialhjelpsutgifter ligger høyt.

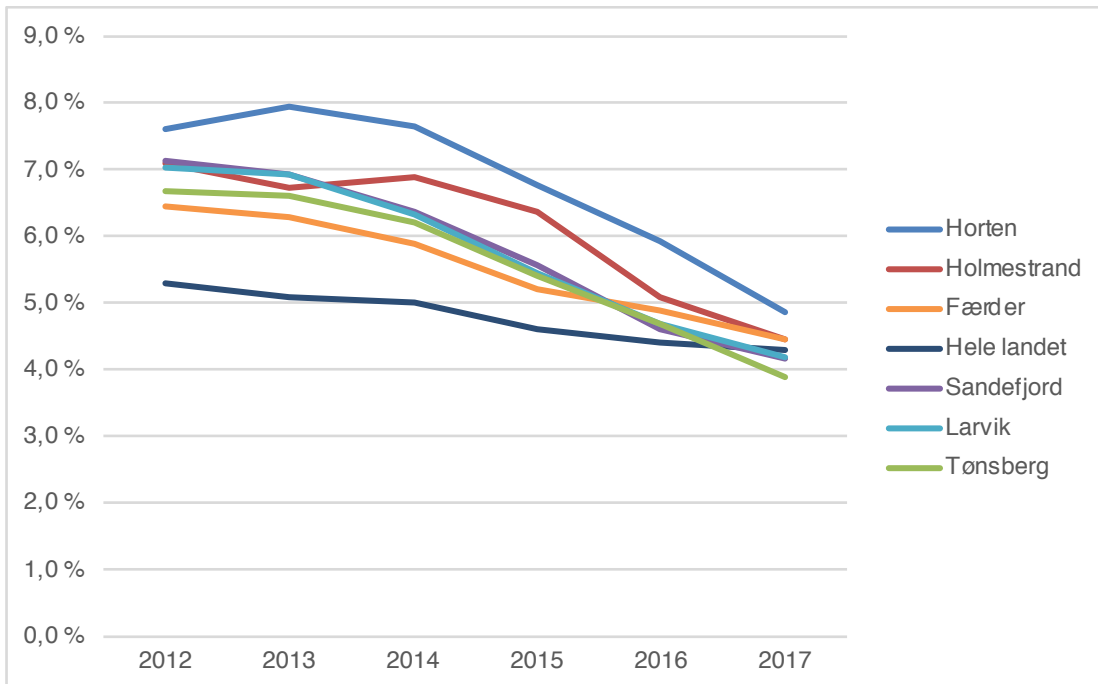
Figur 1: Faktiske sosialhjelpsutgifter, relativt til beregnet behov 2012-17. Indeks. Beregnet behov=100



Kilde: Beregninger basert på data fra SSB

Figur 1 viser at det er en tendens til Vestfold-kommunene har hatt sterkere utgiftsvekst enn sosioøkonomiske forhold skulle tilsi. En grunn er at kommunene i 2012 hadde lav terskel for å tildele arbeidsavklaringspenger (AAP). For mange AAP-brukere ville trolig sosialhjelp vært den alternative kilden til livsopphold. AAP-bruken ble strammet, og andelen AAP-mottakere ligger nå på linje med resten av landet (jf. figur 2).

Figur 2: Andel AAP-mottakere. 20-66 år



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

For å sette reduksjonen i bruk av AAP i perspektiv, kan vi nevne at reduksjonen i Tønsberg utgjør 2,8 prosent, mens det er 3,3 prosent som mottar sosialhjelp.

Økte husleier har ført til økning i sosialhjelp. Det samme har innstramning i statlig bostøtte. Men vi har ikke grunnlag for å vurdere om dette kan bidra til å forklare at utgiftene har vokst mer i Vestfold en i resten av landet.

Forskning tyder klart på at vilkårssetting, aktivisering og oppfølging overfor sosialhjelpsmottakere bidrar til redusert bruk av sosialhjelp. Dette var bakgrunn for at det i 2017 ble innført aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år. Intervjuene og spørreundersøkelsen vi har gjennomført gir klart inntrykk av at sosialhjelpsforvaltningen i kommunene i prosjektet ikke oppfyller dette idealet. Kommunene har jevnt over lite kontakt med de fleste mottakerne over 30 år og de mangler egnede kommunale tiltak og plasser i statlige tiltak. I enkelte av kommunene har man de siste årene sett klare tendenser til økt bruk av sosialhjelp. I tillegg til økt innvandring og høyere leiepriser, mener vi at måten sosialhjelpen forvaltes på kan være en viktig forklaring.

Spørreundersøkelsen tyder på at i alle kommunene har mottakere av statlige ytelser bedre tilgang til plasser i arbeidsrettede tiltak enn det sosialhjelpsmottakere har. Dette skyldes dels knapphet på tiltakspenger og dels at kontorene har måltall for bruk av tiltak for personer på statlige tiltak, men ikke for sosialhjelpsmottakere. Vi mener personens behov og situasjon forøvrig bør være det viktigste kriteriet ved tildeling.

I alle kommunene tyder intervjuene på at overdreven bruk av midlertidige boliger gir unødige dyre løsninger på boligproblemer enkelte står overfor. Enda viktigere er det at løsningene ikke er gode for beboerne. I de fleste kommunene har man klart å redusere bruken av midlertidige boliger i perioden, men i alle kommunene utenom Horten var det i 2017 personer som bodde mer enn 3

måneder i midlertidige boliger. I Holmestrand har bruken av midlertidige boliger økt sterkt.

I likhet med mange kommuner i andre fylker, vil Vestfold-kommunene i år og de kommende årene oppleve en økning i antall deltakere som avslutter introduksjonsprogrammet. En del av disse trenger mer kvalifisering for å komme i jobb og vil søke sosialhjelp. Larvik bruker kvalifiseringsprogrammet for denne målgruppen. Vi kan ikke se at de andre kommunene har tilsvarende egnede kvalifiserende tiltak.

1 Innledning og leserveiledning

NAV Vestfold og de største kommunene i fylket (Larvik, Sandefjord, Tønsberg, Færder, Holmestrand og Horten) har sammen initiert dette prosjektet.

Utgiftene til sosialhjelp og antall mottakere øker i en del av de store Vestfold-kommunene. Veksten er til dels sterkere enn i andre sammenlignbare kommuner. Målet er å få mer kunnskap om hvorfor sosialhjelpsutgiftene i en del av kommunene er høye, og hva kommunene kan gjøre for å redusere utgiftene.

I prosjektet analyserer vi om organisasjonsmessige forhold, holdninger eller praktisk forvaltning av sosialhjelpen kan forklare forskjeller i utgiftsnivå og -vekst.

I kapittel 2 beskriver vi metodene vi har brukt i prosjektet.

I kapittel 3 beskriver vi kort sosialhjelpens plass i velferdssystemet og forskningsresultater knyttet til drivkrefter bak sosialhjelpsutgiftene og virkninger av ulike typer tiltak.

I kapittel 4 beskriver vi utviklingen i sosialhjelpsutgiftene i Vestfold-kommunene som inngår i prosjektet samt utviklingen i ulike forhold som kan påvirke bruken av sosialhjelp. Kapitlet avsluttes med beskrivelse av en statistisk beregning av behovet for sosialhjelp i Vestfold og en sammenligning av faktiske utgifter med det beregnede behovet.

I kapittel 5 beskriver vi resultatene av en spørreundersøkelse blant NAV-ansatte i Vestfold som har ansvar for forvaltning av sosialhjelp.

I kapitlene 6-11 beskriver vi resultatene av intervjuene i de ulike kommunene og vi setter dette i sammenheng med det øvrige materialet (uttrekk fra fagsystemer, statistikk og spørreundersøkelsen). I tillegg har vi en oppsummering og vår vurdering av forvaltningen i hver av kommunene.

I kapittel 12 trekker vi fram visse fellestrekk vi ser for kommunene i Vestfold

2 Metode

Spørsmålene som prosjektet skal belyse er ganske åpne: Hva forklarer forskjellene og utviklingen i sosialhjelpsutgiftene i kommunene? Hva kan gjøres for å redusere utgiftene? Vi har valgt å gå bredt ut når det gjelder metodisk tilnærming. Vi har brukt alle relevante tilgjengelige data, samlet inn ny informasjon gjennom en spørreundersøkelse og intervjuer og brukt dette i en case-tilnærming hvor hver av kommunene utgjør et case som skal forstås.

Analysen er basert på følgende metodiske grep:

2.1 Forklaring på utgiftsutviklingen

Vi har brukt data fra SSB til å lage ulike nøkkeltall for å dekomponere sosialhjelpsutgiftene i kommunene i f.eks. andel mottakere i ulike grupper, gjennomsnittlig stønad per stønadsmåned og varighet av sosialhjelpstilfellene.

Vi har også fått kommunene til å gjøre uttrekk fra sine fagsystemer for å kunne produsere nye nøkkeltall. Disse tallene gir en nedbryting av sosialhjelpsutgiftene på formål (hva slags behov utgiften er basert på).

2.2 Regresjonsanalyse

Sosioøkonomiske forhold påvirker behovet for sosialhjelp. Slike forhold kan bidra mye til å forklare forskjeller i utgiftsnivået mellom kommuner og utviklingen i utgiftene over tid.

Vi har derfor brukt regresjonsanalyse på kommunedata fra SSB og IMDi for å «forklare» (i statistisk forstand) forskjeller i sosialhjelpsutgiftene i alle landets kommuner i årene 2012-17. Denne metoden er beslektet med den Kommunal- og moderniseringsdepartementet bruker i forbindelse med fordeling av rammer til kommunene. Vår analysen inneholder imidlertid ikke nøyaktig de samme variablene, og vi har dessuten laget én beregning for alle årene samlet, mens KMD lager en helt ny beregning for hvert år.

Beregningen gir resultater som kan tolkes som kommunens «behov» for sosialhjelp i ulike år. Resultatet sier også hva er vanlig nivå på sosialhjelpsutgiftene per innbygger i en kommune med en gitt alderssammensetning, andel uføre, andel ikke-vestlige innvandrere, ledighetsnivå, mv.

Vi har brukt det beregnede behovet for sosialhjelp i Vestfold-kommunene til å forklare nivået på og utviklingen i utgiftene og til vurdere om utgiftene er høyere eller lavere enn man kan forvente, gitt de sosioøkonomiske forholdene i kommunen.

Spørreundersøkelse

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant ansatte i NAV-kontorene i de kommunene prosjektet omfatter. Undersøkelsen er sendt bare til ansatte som er

involvert i forvaltning av sosialhjelp. Spørsmålene omhandlet innretning på forvaltning, arbeidsbelastning, vurdering av kvalitet og ressurstilgang i ulike deler av forvaltningen, synspunkter på innretning av forvaltningen og enkelte holdningsspørsmål.

I de minste kontorene er det svært få ansatte som arbeider med forvaltning av sosialhjelp, og ikke alle disse besvarte undersøkelsen. Målet med undersøkelsen var delvis å få fram forskjeller mellom kontorene. Når vi har svært få svar fra enkelte kontorer, har vi i begrenset grad kunnet bruke resultatene til å sammenligne kontorer.

Intervjuer

Analysen bygger også på en rekke intervjuer i alle kommunene. Følgende aktører er intervjuet:

- ledere og en del av de ansatte som er involvert i vedtak om sosialhjelp og/eller oppfølging av sosialhjelpsmottakere
- leder for KVP og ev. Jobbsjansen
- ledelsen for introduksjonsprogrammet
- ledelsen for forvaltning av boligsosiale tiltak
- barnevernsleder
- oppfølgingstjenesten (for elever i videregående)
- ledere for enheter med ansvar for kommunens tiltak for rusomsorg og psykisk helse
- leder i den kommunale avdelingen som har ansvar for kommunal del av NAV

I enkelte kontorer er det samme person som har flere av disse funksjonene, og antall intervjuer er da blitt noe lavere enn listen indikerer.

Temaene for intervjuene varierte mellom de ulike typer aktører. Hovedtemaene var:

1. Hovedtrekk i sosioøkonomisk situasjon i kommunen.
2. Organisering av velferdsforvaltningen i kommunen, NAV-kontorets rolle
3. Organisering i NAV-kontoret med vekt på forvaltningen av sosialhjelp
 - a. Ansvar for mottak, kartlegging, vedtak og oppfølging
 - b. Oppdeling i team (ut fra ytelse, målgruppe, mv)
4. Bruk av vilkår, tiltak og andre virkemidler (KVP, Jobbsjansen, gjeldsrådgivning, frivillig og tvungen forvaltning, mv)
5. Vurdering av kvalitet og kapasitet i forvaltning av sosialhjelp
6. Kompetansebehov
 - a. Samarbeid med Introduksjonsprogrammet, ansvarlige for boligforvaltningen, oppfølgingstjenesten, ansvarlige for rus og psykisk helse, barnevernet, mv. Intervjuene dekket både samarbeid om enkeltsaker og på strategisk nivå

Aktørene ble intervjuet hovedsakelig om det de selv hadde ansvar for eller erfaring med.

Analyse som case

Vi har analysert hele materialet ut fra en forståelse av at sosialhjelpsutgiftene avhenger av:

- Sosioøkonomiske forhold
- Forvaltning av sosialhjelp
- Forvaltningen av velferdssystemet som helhet

Målet med analysen er å forklare nivået på og utviklingen i sosialhjelpen. Samtidig vil analysen også kunne lede til råd om hvordan forvaltningen kan forbedres.

3 Om økonomisk 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.

Stønadene 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.

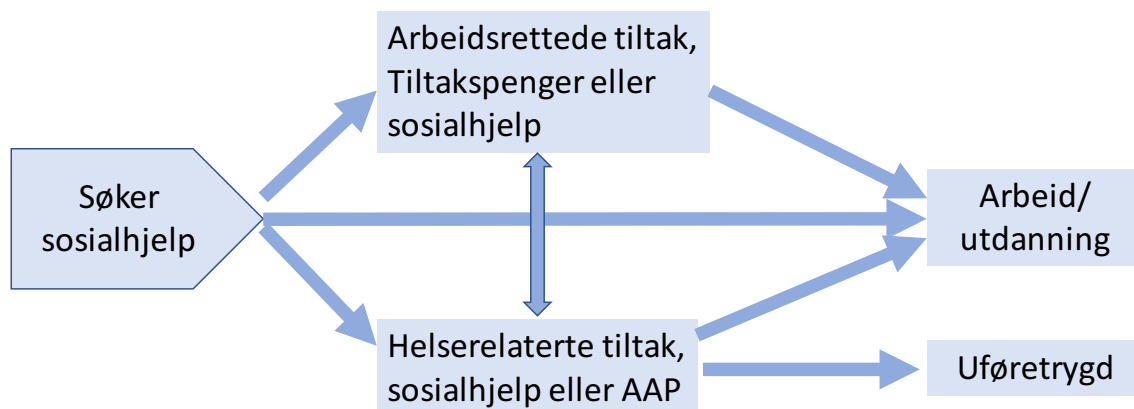
Etter et helserelatert tiltak vil enkelte kunne gå over til arbeid, mens andre kan ha behov for et arbeidsrettet tiltak etter eller parallelt med et helsetilbud, før de kan gå over i jobb. For andre klarer man ikke å løse helseproblemene, og de går over til uføretrygd.

Det er også vanlig at en del har helseproblemer som ikke er avdekket, gjerne i form av psykiatiske 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 analyse¹ 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

¹ 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 generelt² og vilkår om aktivitetsrettede vilkår spesielt³. 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

² Jf. Proba-rapport 2013 - 09

³ 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 fjernet⁴. 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 ordningen⁵. 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

⁴ Det var ingen begrensning på maksimal varighet av dagpenger

⁵ 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 2016⁶
- supplerende stønad til familiegjenforente 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 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

⁶ 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.

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 3-1 viser samvariasjonen i Fafos undersøkelse.

Tabell 3-1: 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	-
Innvandrere	+
Ikke aleneboende	+
Barn under 12	+
Gift eller partnerskap	-
Ikke fullført videregående	+
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.

Proba-rapport 2017-08 viser at økt innvandring er den viktigste årsaken til økning i antall sosialhjelpsmottakere siden 2012. Blant personer uten innvandringsbakgrunn har andelen mottakere falt. Andelen sosialhjelpsmottakere er imidlertid lavere blant norskfødte med innvandringsbakgrunn enn blant personer uten innvandringsbakgrunn. Dette kan nok delvis forklares med at norskfødte med innvandringsbakgrunn i gjennomsnitt er relativt unge og at gruppen inneholder en større andel barn (som ikke selv kan motta sosialhjelp).

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 NEET⁷ 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 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.

I 2015 startet Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeidet med forsøket «Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier». Forsøket har fellestrekk med HPMT, men det

⁷ NEET= Not in Employment, Education or Training

er også viktige forskjeller, bl.a. når det gjelder målgruppe. OsloMet (inkl. AFI) evaluerer forsøket. Malmberg-Heimonen, m.fl. (2016) er en underveisrapport fra evalueringen. Effektevalueringen fra forsøket kommer i 2019⁸. Rapporten inneholder en gjennomgang av norsk og internasjonal litteratur om helhetlig oppfølging av familier.

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.

Asker velferdsrab er en form for helhetlig oppfølging for en liten gruppe brukere med sammensatte utfordringer. Modellen er inspirert av «Case management»-metode. Erfaringene med modellen er undersøkt av Proba (jf. Proba-rapport 2018-01). Proba finner at erfaringene i hovedsak er positive også i form av at arbeidet med modellen har stimulert samarbeidet også om brukere som ikke får sine saker behandlet innenfor velferdsrab.

Prosjektet «Sosialhjelp – drivkrefter og tiltak» (jf. Proba-rapport 2017-08) konkluderer med at bruk av vilkår og tiltak samt individuell og tett oppfølging ser ut til å bidra til å redusere sosialhjelpsutgiftene. NAV-kontor som har klart å redusere utbetalingene av sosialhjelp, har satt inn ressurser for tett oppfølging.

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

⁸ Horten, Larvik og Sandefjord er blant kontrollkommunene, dvs. at de har fått ekstra ressurser for å arbeide helhetlig med utvalgte familier, men etter egen metode, ikke den metoden som forsøkskommunene i HOLF bruker.

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)⁹ finner at aktivisering også reduserer kriminalitet blant ungdom. Data om aktivitetsvilkår er hentet fra den tidligere nevnte studien fra Telemarksforskning.

Hernæs (2018) ser på langsiktige virkninger av å stille vilkår om aktivitet. Hovedkonklusjonen er at det å stille vilkår gir varige positive virkninger i form av lavere bruk av sosialhjelp, høyere sysselsetting og færre med lav lønn.

9

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

4 Beskrivende statistikk

4.1 Kommunene - folketall og tettsteder

Prosjektet omfatter de seks mest folkerike kommunene i Vestfold.

Med unntak av Horten, er alle kommunene i 2017 eller 2018 involvert i sammenslåing med hele eller deler av andre kommuner.

- Sandefjord gikk sammen Andebu og mesteparten av Stokke fra 01.01.2017
- Larvik gikk sammen med Lardal fra 01.01.2018
- Holmestrand gikk sammen med Hof 1.1.2018 og disse går sammen med Sande fra 01.01.2020.
- Nøtterøy og Tjøme gikk sammen til Færder fra 01.01.2018
- Tønsberg gikk sammen med en mindre del av Stokke fra 1.1.2017

Etter sammenslåingen med Andebu og deler av Stokke, har Sandefjord passert Tønsberg som den mest folkerike kommunen i Vestfold. Også Larvik har passert Tønsberg.

Tabell 4-1: Folketall i kommunene etter sammenslåingen

Kommuner 1.1.2018	Anslått folketall
Holmestrand	14 212
Færder	26 734
Horten	27 317
Tønsberg	45 360
Larvik	46 801
Sandefjord	62 615

Kilde: SSB

I enkelte av intervjuene er det blitt hevdet at Tønsberg har en form for «hovedstadsfunksjon» i Vestfold. Med hovedstadsfunksjon følger det gjerne tilflytting av personer med problemer med rus, psykisk helse samt kriminalitet. Slik SSB klassifiserer tettsteder¹⁰, er Tønsberg det største tettstedet i Vestfold (51 600 innbyggere), fulgt av Sandefjord (43 600), Larvik (24 200), Horten (20 400) og Holmestrand (7 300). En del av befolkningen i Færder (tidl. Nøtterøy) regnes her som bosatt i tettstedet Tønsberg.

¹⁰ JF. SSB Befolkning og areal i tettsteder
<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=bef tett&CMSSubjectArea=befolkning&checked=true>

4.2 Statistikk om sosialhjelp

Vi vil her vise en del statistiske sammenstillinger, hovedsakelig basert på Kostra-data, men også enkelte andre statistikker fra SSB. Vi viser nivået på og utvikling i nøkkeltall for de ulike Vestfold-kommunene. Landsgjennomsnittet og andre bykommuner med tilsvarende størrelse brukes som sammenligningsgrunnlag. Målet med dette er få en bedre forståelse for hva som ligger bak nivået og utviklingen i sosialhjelpsutgiftene.

Om sammenlignbarhet mellom tall fra ulike kommuner

Det er enkelte forhold som kan gjøre at data knyttet til sosialhjelp ikke alltid er sammenlignbare mellom kommuner. I forbindelse med Vestfold-kommunene gjelder dette bl.a. følgende forhold:

- Kommunene er ikke konsekvente i registrering av hovedinntekt for sosialhjelpsmottakere. I veiledningen til Kostra heter det at hovedinntekt er den inntektstypen som er størst. Det er imidlertid kommuner som registrerer hovedinntekt kun der den utgjør 50 prosent av samlet inntekt. Andre kommuner har ikke en konsekvent praksis.
- Loven pålegger differensiert betaling (basert på foreldrenes inntekt) for barnehage. En del kommuner går lengre enn det loven krever, og andre har lignende differensiert betaling for SFO. Alternativet til redusert sats er gjerne mer sosialhjelp. Forskjeller i bruk av prisdifferensiering kan påvirke sosialhjelpsutgiftene, men uten at det nødvendigvis er forskjeller i kommunenes utgifter knyttet til å sikre at alle kan bruke barnehager og SFO.
- Enkelte kommuner krever at de som får tildelt kommunal bolig først betaler ned alle gamle husleierestanser. Det er vanlig at sosialhjelp brukes til å dekke restanser. Andre kommuner lar boligenheten dekke dette tapet. Også på dette området kan forskjeller i praksis gi forskjeller i sosialhjelpsutgifter uten at dette reflekterer forskjeller i kommunenes utgifter til dette formålet.
- Med unntak av Færder, har nå alle kommunene i Vestfold vedtatt at det skal være «gjengs leie» (markedspris) i kommunale boliger. I noen av kommunene skjedde overgang fra lav leie til markedsleie i løpet av perioden vi ser på, og i noen er endringen kun innført i nye leiekontrakter, slik at enkelte løpende kontrakter fortsatt har et leienivå under det som er vanlig i markedet. Økt husleie gir økt sosialhjelp selv om kommunens utgifter til boliger for vanskeligstilte ikke har økt. I Færder er de kommunale boligene er ulikt priset, men kommunen er i ferd med å lage en felles policy.

I intervjuene har vi spurt kommunene om praksis på disse områdene, men vi har ikke mulighet til å lage sammenlignbare tall for sosialhjelpsutgiftene som er justert for å ta hensyn til forskjeller beskrevet i punktlisten over.

Kommunesammenslåingene og nøkkeltallene

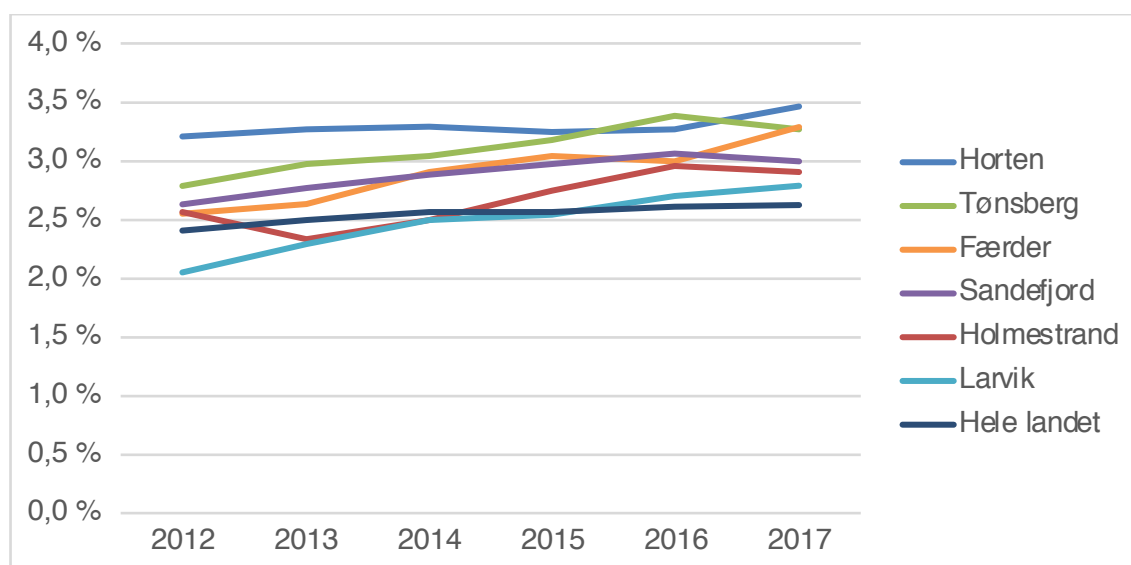
Kommunesammenslåingene påvirker nøkkeltallene for sosialhjelp. Vi har valgt å presentere tall for de nye kommunegrensene, dvs. at vi f.eks. viser tall for

Færder kommune og ikke Nøtterøy og Tjøme hver for seg. Færder kommune oppstod først ved årsskiftet 2017/-18, men SSB har laget historiske tall for perioden vi ser på etter nye kommunegrenser.

SSB har ikke laget historiske tall for Tønsberg med de grensene kommunen har i dag. Tallene vi presenterer for Tønsberg gjelder de til enhver tid gjeldende grensene. Ved årsskiftet 2016/-17 ble en mindre del av Stokke kommune innlemmet i Tønsberg. Folketallet i dette området tilsvarte nær 6 prosent av folketallet i Tønsberg. Nøkkeltall som f.eks. andel sosialhjelpsmottakere i befolkningen kan neppe ha blitt vesentlig påvirket av grensejusteringen, men andre tall som f.eks. antall sosialhjelpsmottakere helt klart ble påvirket.

Antall mottakere

Figur 4-1: Antall mottakere av sosialhjelp i prosent av folkemengden



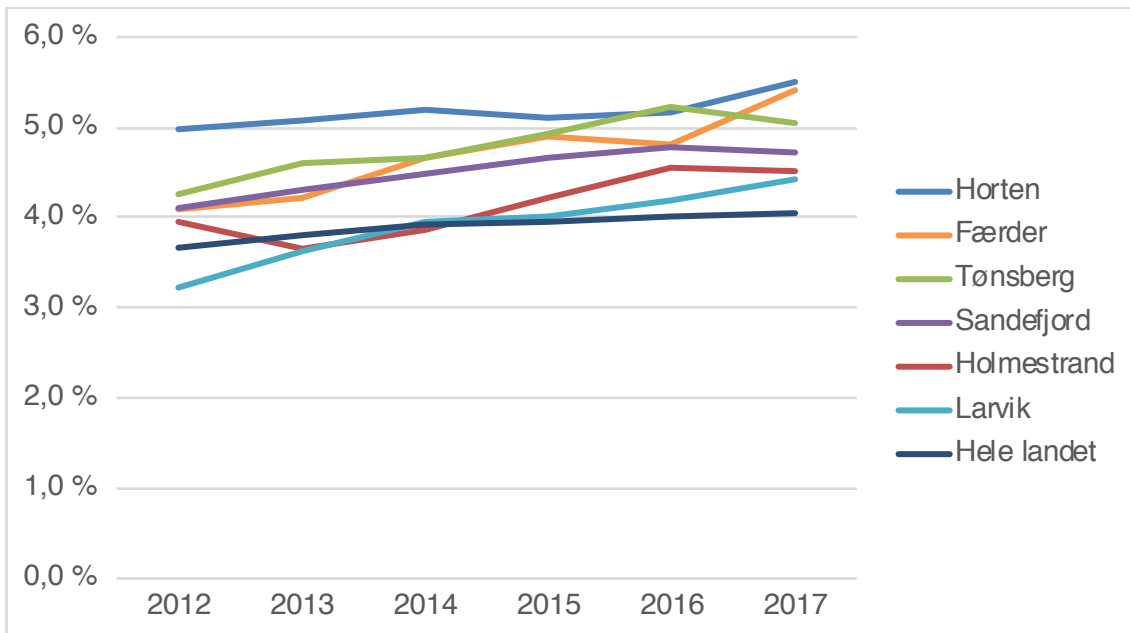
Kilde: Beregninger basert på data fra Kostra, SSB

Andelen av befolkningen som mottar sosialhjelp har økt i alle de seks kommunene. Andel mottakere ligger høyest i Horten (3,5 prosent av befolkningen) og lavest i Larvik (2,8 prosent). Larvik og Færder har hatt den sterkeste økningen i andelen (0,7 prosentpoeng), mens andelen har vokst med bare 0,3 prosentpoeng i Horten og Holmestrand. I alle Vestfold-kommunene har veksten i andel mottakere vært sterkere enn i landet som helhet (0,2 pp) og nivået ligger også nå høyere enn landsgjennomsnittet.

Ettersom barn ikke mottar sosialhjelp selv og andelen mottakere er ganske lav blant alderspensjonistene, kan det være grunn til å differensiere etter aldersgruppe.

Figur 4-2 viser at også hvis man skiller ut aldersgruppen 20-66 år, har andelen mottakere økt i alle kommunene i denne perioden. Igjen ligger andelen høyest i Horten og lavest i Larvik. Videre har andelen økt mest i Færder (1,3 pp) og minst i Horten (0,5 pp). Også i denne aldersgruppen ligger andel mottakere høyere i alle Vestfold-kommunene enn i landet som helhet og veksten i andel har vært sterkere enn i Norge totalt (0,4 pp).

Figur 4-2: Andel sosialhjelpsmottakere blant befolkningen i aldersgruppen 20-66 år. Prosent

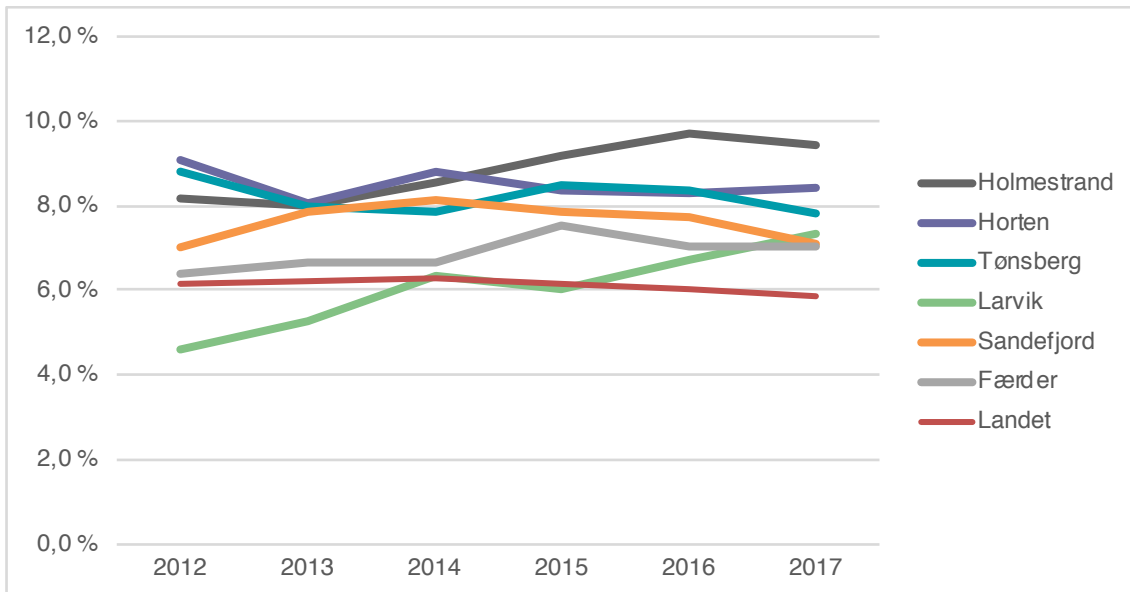


Kilde: Beregninger basert på data fra Kostra, SSB

Det har vært betydelig fokus på unges bruk av velferdstjenester. I perioden 2012-17 økte andelen av unge i alderen 18-24 år som mottok sosialhjelp i fire av de seks kommunene, mens andelen falt i Horten og Tønsberg. I 2017 varierte andelen mottakere i denne aldersgruppen fra 7,1 i Færder og Sandefjord til 9,5 prosent i Holmestrand. Dette er høyt sammenlignet med resten av landet. Riktignok finnes det byer som ligger høyere (bl.a. Vardø, Vadsø, Kongsvinger og Arendal), men andelen mottakere i denne aldersgruppen lå på rundt 6 prosent i både Sarpsborg, Fredrikstad og Drammen og rundt 6,5 prosent i Lillehammer og Kristiansand. Blant byer med mellom 20 og 100 tusen innbyggere, lå gjennomsnittet i 2017 på 6,4 prosent. Andelen hadde falt fra 6,7 prosent i 2015 og -16.

I landet som helhet falt andelen sosialhjelpsmottakere blant unge fra 6,1 prosent i 2012 til 5,9 prosent i 2017. I 2017 lå andelen mottakere i alle Vestfold-kommunene høyere enn landsgjennomsnittet.

Figur 4-3: Andel sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18-24 år. Prosent

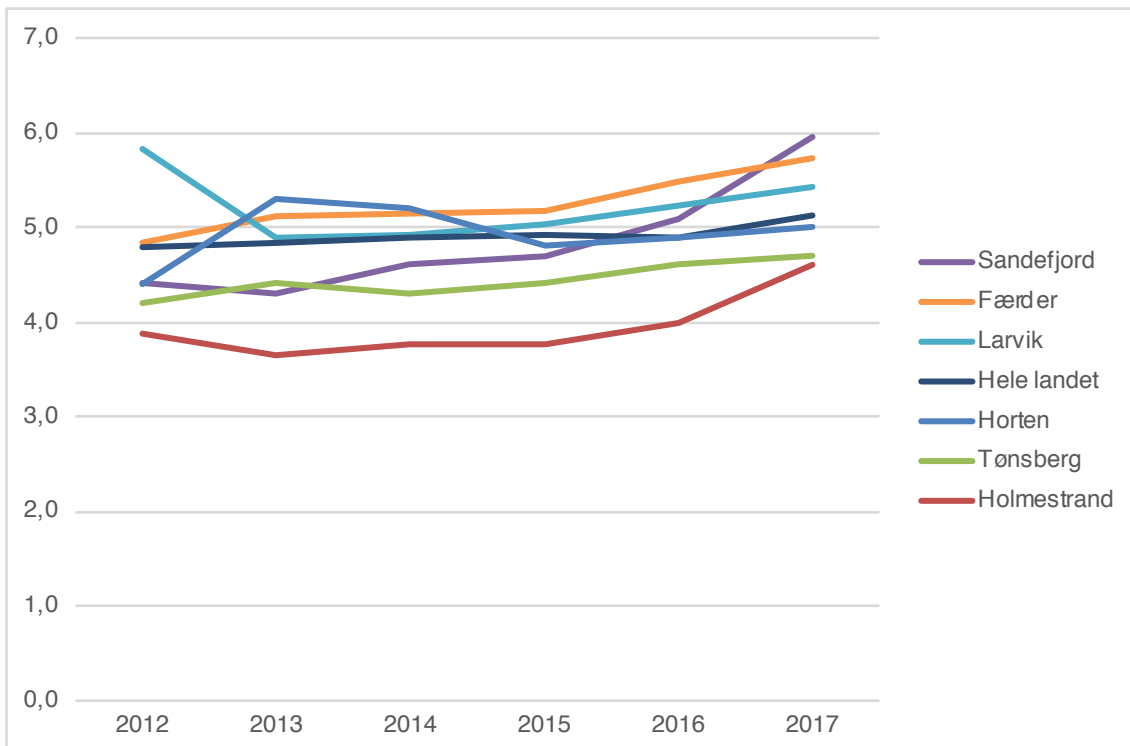


Kilde: Beregninger basert på data fra Kostra, SSB

Varighet av sosialhjelpstilfellene

I 2017 var varigheten lengst i Sandefjord (6,0 måneder) og kortest i Holmestrand (4,6 måneder). Denne forskjellen betyr mye (30 prosent forskjell) for forskjeller i samlede sosialhjelpsutgifter.

Figur 4-4: Gjennomsnittlig varighet av sosialhjelpstilfellene 2012-17. Nye kommunegrenser.



Kilde: Kostra, SSB

Gjennomsnittlig varighet av sosialhjelpstilfellene har økt litt i de fleste av Vestfold-kommunene i perioden. Økningen var klart sterkest i Sandefjord (1,6 måneder), mens varigheten falt med 0,4 måneder i Larvik. I alle kommunene utenom Larvik vokste gjennomsnittlig varighet med mer enn 10 prosent.

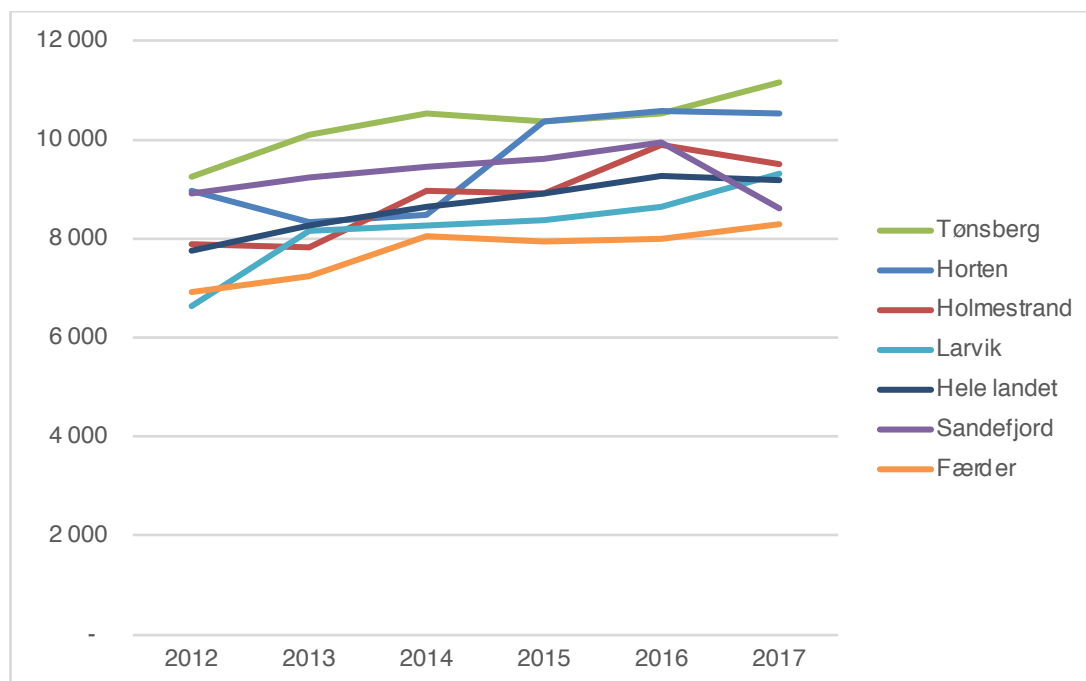
Ikke alle Vestfold-kommunene skiller seg ut fra landsgjennomsnittet når det gjelder varighet, men utenom Larvik, har alle hatt sterkere økning i varigheten enn det man ser i landet som helhet.

Stønadsnivå

Gjennomsnittlig stønadsbeløp (lån og stønad) per måned har økt i alle kommunene i perioden 2012-17. Veksten varierte mellom 17 prosent i Holmestrand og Horten til 40 prosent i Larvik. Kostra-tallene viser en reduksjon i gjennomsnittlig stønadsbeløp på 3 prosent i Sandefjord. Også om man ser bort fra fallet i stønadsbeløpene i 2017, viser Sandefjord moderat vekst (12 prosent) - lavest blant kommunene.

Nivået ligger lavest i Færder (kr. 8 293) og høyest i Tønsberg (kr. 11 155). Nivået i Vestfold skiller seg ikke fra landsgjennomsnittet når det gjelder stønadsnivået per stønadsmåned.

Figur 4-5: Gjennomsnittlig stønadsbeløp per måned for sosialhjelpsmottakere. 2012-17. Nye kommuner i 2017



Kilde: Kostra, SSB

Vi har også sammenlignet nivå og utvikling i stønad per måned i Vestfold-kommunene med andre kommuner med 20 og 75 tusen innbyggere. I 2017 lå gjennomsnittlig stønad per måned på kr. 9 904 i Vestfold-kommunene og 8 866 i de andre kommunene. Veksten i perioden 2012-17 var 20 prosent i Vestfold og 13 prosent i de andre kommunene.

Stønadsnivået avhenger bl.a. av nivået på andre inntekter hos mottakerne. Man bør derfor se stønadsnivået i sammenheng med andelen av mottakerne som har henholdsvis sosialhjelp som hovedinntekt og supplerende sosialhjelp.

I tillegg har kommunene ulik politikk når det gjelder om satser for SFO og barnehage er differensiert etter familiens inntektsnivå. I kommuner der det er graderte satser, bidrar dette isolert sett til å redusere sosialhjelpsutgiftene.

De fleste kommunene i Vestfold, og trolig også de andre byene vi har sammenlignet med, har tilnærmet markedsleie på kommunalt disponerte boliger. Men i noen kommuner er overgangen til markedsleie gjennomført i løpet av perioden vi ser på, noe som kan ha bidratt til ulik vekst i sosialhjelpsutgiftene. I Færder er det ikke tatt endelig avgjørelse om innføring av markedsleie.

Ser man kun på gjennomsnittstall for mottakere med sosialhjelp som hovedinntekt¹¹, ser man at nivået i Vestfold-kommunene i gjennomsnitt lå noe lavere enn i sammenligningskommunene i 2016 (hhv 109 og 113 tusen kroner).

Tallene for mottakere med sosialhjelp som hovedinntekt viser at Nøtterøy (og Arendal blant sammenligningskommunene) skiller seg ut ved høyt stønadsbeløp (161 000 kroner i 2016). Holmestrand ligger - med 78 000 kroner - lavest av alle kommunene i sammenligningen i 2016. Disse tallene kan være påvirket av at kommunene kan ha ulik praksis for registrering av mottakernes hovedinntekt.

Mottakernes hovedinntekt

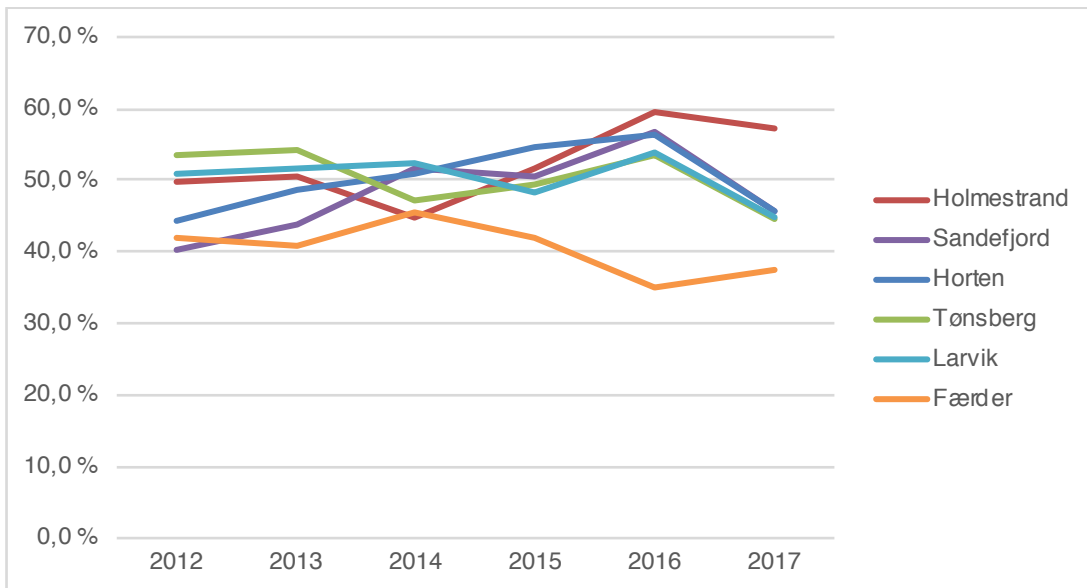
Vi er blitt informert om at kommunene har hatt, og kanskje fremdeles har, ulik praksis i forbindelse med registrering av mottakernes hovedinntekt.

I alle kommunene utenom Færder, hadde mellom 45 og 57 prosent av sosialhjelpsmottakerne sosialhjelp som hovedinntekt. I Færder var andelen 38 prosent. I Færder er det altså en høy andel som har supplerende sosialhjelp, og da særlig mange som har trygd/pensjon som hovedinntekt.

Det er store forskjeller mellom kommunene i andelen av sosialhjelpsmottakerne som har sosialhjelp som hovedinntekt. Det er mulig at det er noe forskjellig praksis i registrering av «hovedinntekt», men vi har ikke fått klarhet i dette.

¹¹ Framstillingen er basert på endelige Kostra-tall for 2016. Foreløpige tall for 2017 omfatter ikke gjennomsnittlig stønad fordelt på hovedinntekt.

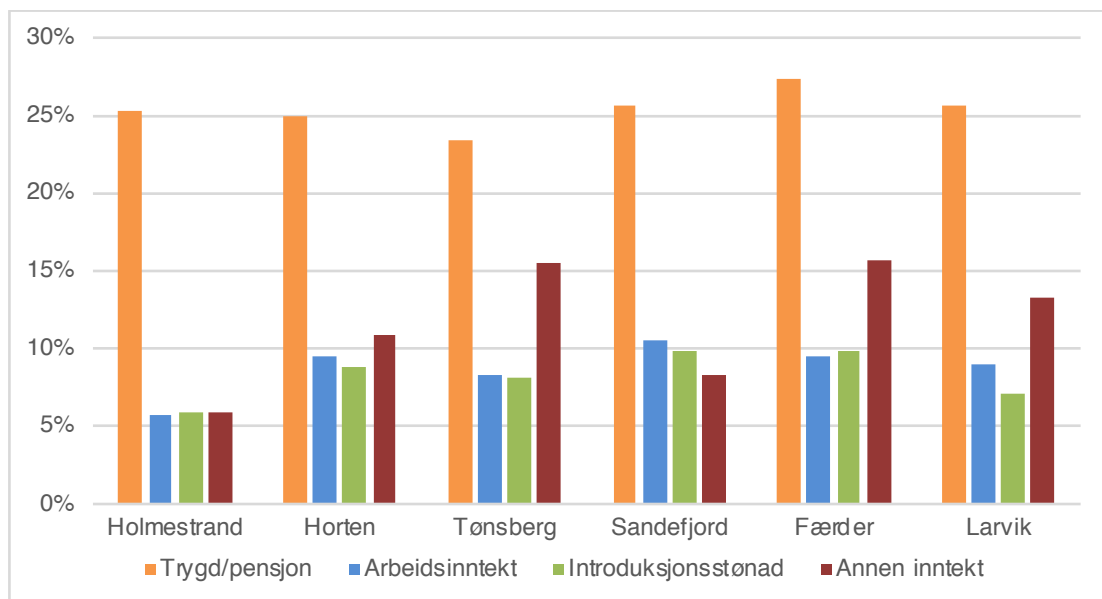
Figur 4-6: Andel av sosialhjelpsmottakerne som har sosialhjelp som hovedinntekt. Prosent. 2012-17



Kilde: Kostra, SSB

Mellom 23 og 28 prosent av sosialhjelpsmottakerne i kommunene hadde pensjons/trygd som hovedinntekt (jf. Figur 4-7). Andelen med arbeidsinntekt som hovedinntekt varierer mellom 6 prosent i Holmestrand og 10 prosent (tre kommuner). Også andelen med introduksjonsstønad som hovedinntekt varierte mellom 6 prosent (i Holmestrand) og 10 prosent (i Sandefjord og Færder). Andelen med «andre inntekter» som hovedinntekt varierer mellom 6 prosent i Holmestrand og 16 prosent i Tønsberg og Færder.

Figur 4-7: Ulike typer hovedinntekt – andel av sosialhjelpsmottakerne. 2017. Prosent



Kilde: Kostra, SSB

Mottakernes arbeidssituasjon

Det er ganske få av sosialhjelpsmottakerne som er i arbeid (jf. Tabell 4-2). Dette gjelder både i Vestfold og resten av landet. Med unntak av Færder, er det en høy andel av mottakerne i Vestfold som er registrert som arbeidsledige. Dette kan tolkes som at de fleste kommunene i Vestfold ofte krever at mottakerne registrerer seg som ledige. Færder skiller seg ut ved lav andel arbeidssøkere og høy andel «ikke arbeidssøkere» og restkategorien «Annet».

Tabell 4-2: Sosialhjelpsmottakernes arbeidssituasjon. Fordeling. Prosent. 2017 (2016 for Larvik og Sandefjord)

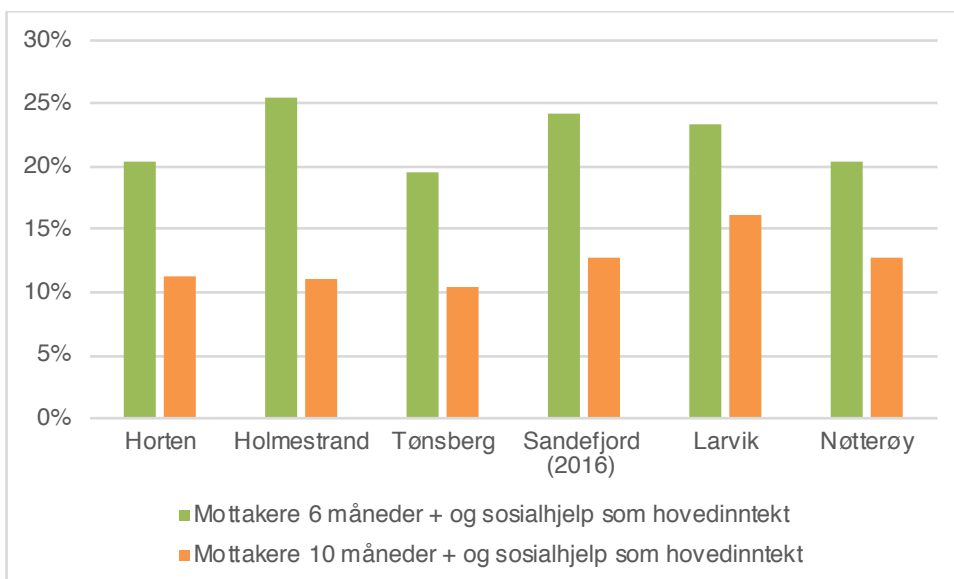
	Horten	Holme- strand	Tønsberg	Sande- fjord	Larvik	Færder	Landet
Heltid	5 %	6 %	3 %	4 %	5 %	5 %	5 %
Deltid	9 %	4 %	7 %	7 %	7 %	8 %	8 %
Arbeidsledig	50 %	48 %	50 %	43 %	42 %	27 %	39 %
Ikke arbeidssøker	27 %	35 %	25 %	30 %	28 %	34 %	27 %
Annet	10 %	7 %	14 %	16 %	18 %	26 %	22 %

Kilde: Kostra, SSB

Langtidsmottakere

Sosialhjelp som hovedinntekt er ment som en midlertidig ytelse. Mottakerne skal normalt enten over i arbeid eller til en arbeidsrettet eller helserelatert ytelse. Supplerende sosialhjelp kan være mer langvarig. I tillegg kommer at enkelte innvandrere ikke har tilstrekkelig botid når de når pensjonsalder. De blir da pensjonert med sosialhjelp som livsoppholdsyttelse. Dessuten vil flyktninger som oppfyller helsevilkårene for uføretrygd når de kommer til Norge ikke få uføretrygd, men vil i stedet kunne få sosialhjelp.

Figur 4-8: Andel langtidsmottakere av sosialhjelp



Kilde: Kostra SSB

Figur 4-8 viser at Larvik ligger høyest på andel av sosialhjelpsmottakerne som har hatt sosialhjelp i over 6 måneder og som har sosialhjelp som hovedinntekt. Ser man på tilsvarende andel, men for 10 måneders varighet, er det Holmestrand som ligger høyest, tett fulgt av Sandefjord og Larvik. Tønsberg ligger lavest på denne indikatoren, for begge varigheter.

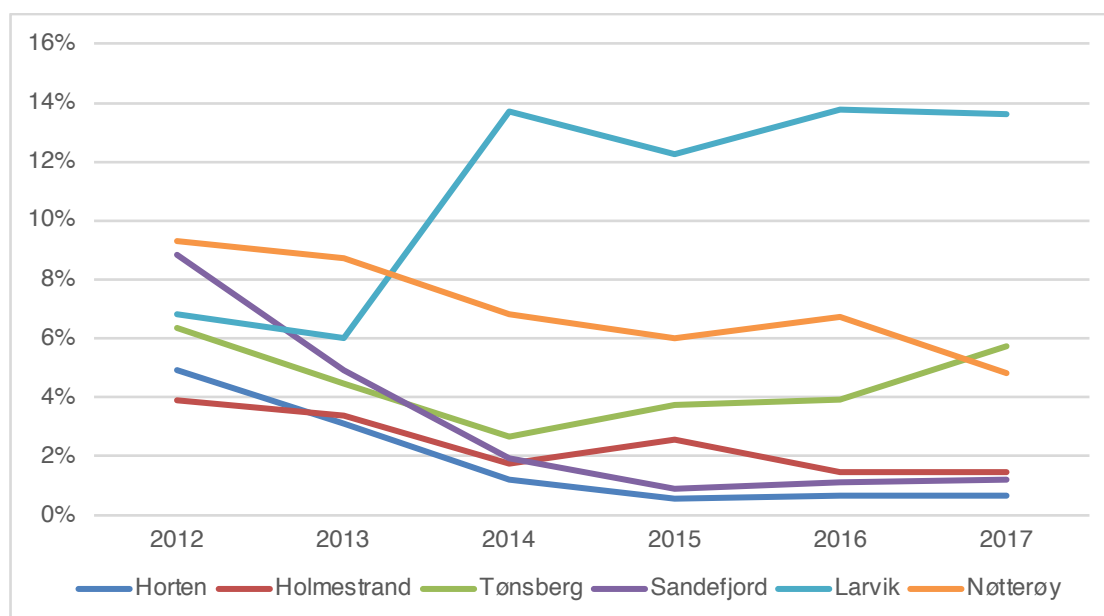
Bruk av KVP

Kvalifiseringsprogrammet er rettighetsfestet, men kommunene har betydelig innflytelse på innsøkingen, dels fordi rettigheten trolig er lite kjent blant aktuelle brukere og fordi innsøkingen trolig påvirkes av hva slags alternativer kommunen tilbyr.

Figur 4-9 viser antall deltakere i KVP, relativt til antall sosialhjelpsmottakere i kommunene i Vestfold. Man ser en klart fallende tendens i bruk av KVP i de fleste kommunene. Dette må ses i sammenheng med at staten finansierte KVP t.o.m. 2010.

I Larvik har de satset mye på KVP, og deltagelsen tilsvarer over 10 prosent av antall sosialhjelpsmottakere. KVP er ikke øremerket tidligere sosialhjelpsmottakere, men ett av inngangskravene er at deltakerne ikke skal ha alternative kilder til livsopphold enn sosialhjelp. Uten økningen i bruk av KVP ville Larvik hatt enda sterkere vekst i andel sosialhjelpsmottakere.

Figur 4-9: KVP-deltakere i % av antall i sosialhjelpstilfeller. Gamle kommunegrenser



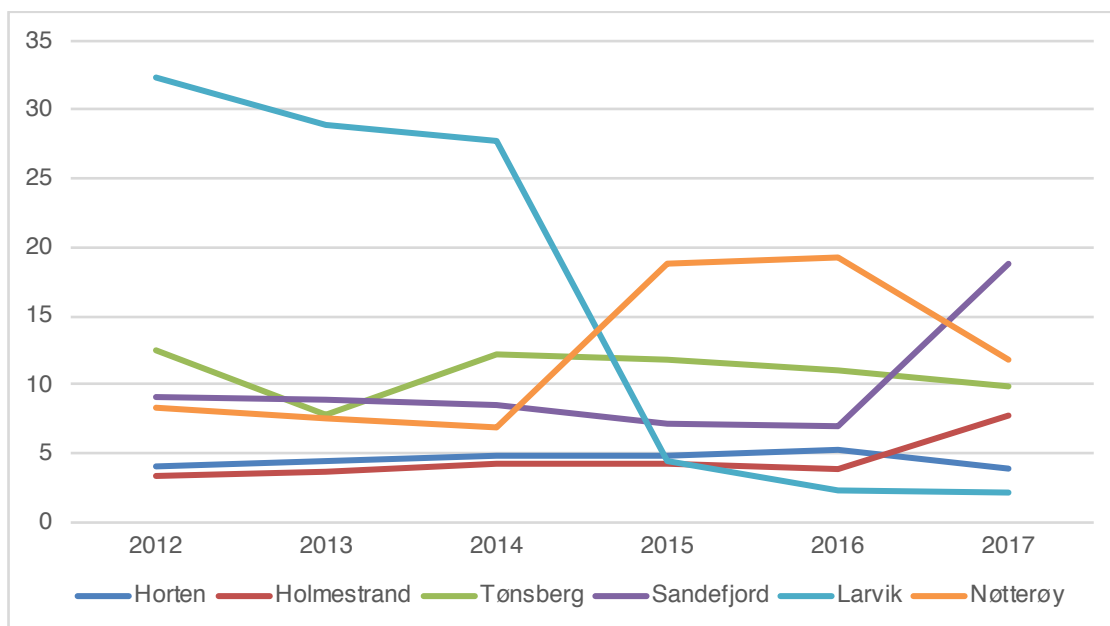
Kilde: Kostra SSB

Kommunale sysselsettingstiltak

Bruk av kommunale sysselsettingstiltak kan være et alternativ til satsing på KVP. Figur 4-10 viser utviklingen i disse utgiftene, regnet per sosialhjelpsmottaker i kommunen. Tiltakene er normalt ikke øremerket sosialhjelpsmottakere. Larvik skiller seg igjen ut. En hypotese kan være at KVP har erstattet bruk av kommunalt tiltak, men intervjuer i Larvik tyder ikke på at

dette er riktig. Med unntak av Nøtterøy, var det en fallende tendens i satsingen på kommunale tiltak inntil 2017. Man ser tegn til økt satsing på kommunale tiltak i Sandefjord og Holmestrand i 2017. Det er noe overraskende at ikke aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere under 30 år som ble innført 1. juli 2017 har gitt et løft i bruk av kommunale tiltak også i de andre kommunene. Intervjuene tyder på at bl.a. Horten og Larvik har etablert kommunale tiltak for ungdom i forbindelse med aktivitetsplikten.

Figur 4-10: Utgifter til kommunale sysselsettingstiltak. Kroner per sosialhjelpsmottaker.



Kilde: Kostra SSB

Bruk av AAP

Mange som mottar sosialhjelp har helseproblemer, og for mange med helseproblemer, kan sosialhjelp være eneste mulige inntektskilde på kort sikt.

Det er neppe tvil om at det er forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvor mye som skal til for å tildelt AAP. Omfattende bruk av AAP kan bidra til å redusere sosialhjelpsutgiftene.

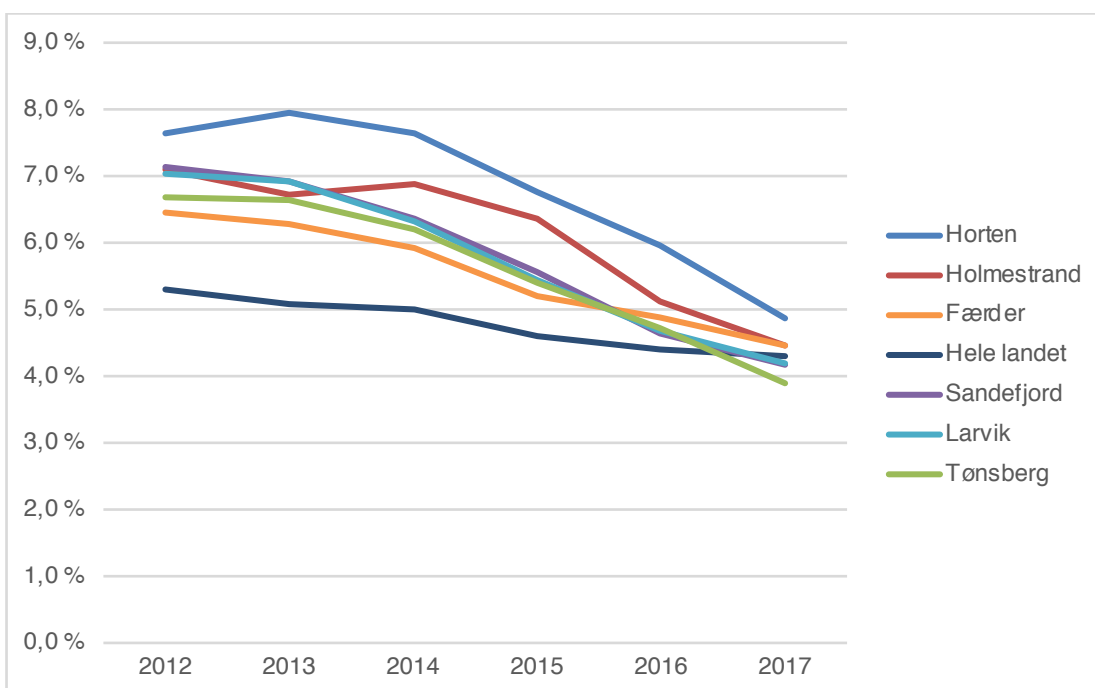
I 2012 utgjorde mottakere av AAP 5,2 prosent av befolkningen på landsbasis. I alle kommunene i Vestfold lå tallet høyere. I Nøtterøy¹² var tilsvarende tall 6 prosent, mens andelen lå på 7,3 prosent i Horten og Holmestrand.

I 2017, var landsgjennomsnittet kommet ned på 4,1 prosent. Det samme var nivået i Tønsberg. Horten og Holmestrand lå fremdeles høyest i Vestfold med henholdsvis 5,1 og 4,6 prosent. Nivået i Vestfold hadde dermed nærmet seg landsgjennomsnittet ganske betydelig.

¹² Det er NAVs statistikk som er kilde til tallene for KVP. NAV offentliggjør tall for de til enhver tid gjeldende kommunegrensene.

Den sterke reduksjonen i bruk av AAP i Vestfold, kan bidra til å forklare hvorfor sosialhjelpsutgiftene jevnt over har vokst sterkere i Vestfold enn i resten av landet. I 2012 lå andelen AAP-mottakere i befolkningen ca. 1,8 prosentpoeng høyere i Vestfold enn i resten av landet (henholdsvis 7 og 5,2 prosent). Hvis man som en ekstrem forutsetning antar at alle de «ekstra» AAP-mottakerne i Vestfold ville fått sosialhjelp hvis ikke Vestfold hadde hatt en lav terskel for AAP, ville andelen sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 20-66 år vært 5,9 prosent i Vestfold (landsgjennomsnittet var 3,7 prosent). I 2017 lå andelen sosialhjelpsmottakere på 4,9 prosent i Vestfold og 4 prosent i resten av landet. Det er helt klart ikke realistisk å tenke seg at alle de «ekstra» AAP-mottakerne i Vestfold ville mottatt sosialhjelp, men det er god grunn til å tro at en del av dem ville gjort det. Når andel sosialhjelpsmottakere har vokst sterkere i Vestfold enn i resten av landet, er det grunn til å tro at innstramningen av bruk av AAP i Vestfold er en viktig forklaringsfaktor.

Figur 4-11: Andel AAP-mottakere. 20-66 år



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Boligprisene

Boligprisene er en viktig faktor bak nivået på sosialhjelpsutgiftene og bak andelen av befolkningen som ikke kan leve av sin hovedinntekt, men trenger supplerende stønad. Datauttrekk fra Vestfold-kommunene tyder på at boutgifter utgjør en større utgift enn den ordinære livsoppholdsytelsen i utmåling av sosialhjelp. I Vestfold utgjør boutgiftene 30-40 prosent over livsoppholdsutgiftene.

Vi har sett om det er mulig å se en sammenheng mellom nivået på og endringene i boligprisene på den ene siden og sosialhjelpsutgiftene på den andre. Vi brukte SSBs data for boligpriser på eneboliger.

Tabell 4-3: Boligpriser – pris per kvm for brukte eneboliger, nivå og vekst

	Pris per kvm 2017	Vekst 2012- 17
0709 Larvik (-2017)	21 411	20 %
0702 Holmestrand (-2017)	22 897	45 %
0710 Sandefjord	23 360	18 %
0701 Horten	24 574	30 %
0704 Tønsberg	28 576	29 %
0722 Nøtterøy (-2017)	29 189	29 %

Kilde: SSB

Nøtterøy hadde høyest prisnivå i 2017 (SSB laget ikke tall for Færder), men Holmestrand hadde klart sterkest vekst. Tall for Sandefjord i 2017 gjelder den nye kommunen, mens tallene for tidligere år gjelder grensene før sammenslåingen. Gamle Sandefjord hadde høyere prisnivå enn Horten, og veksten i perioden 2012-16 var nest høyest blant kommunene.

Det er ikke nødvendigvis noen nær sammenheng mellom prisene på henholdsvis kjøp og leie av boliger. Dette gjelder på landsbasis og lokalt. Derfor er det godt mulig at boligprisene i tabellen ikke reflekterer forskjeller i leiepriser. I spørreundersøkelsen blant NAV-ansatte spurte vi hva de anså som akseptabel husleie for en enslig som lever på sosialhjelp. I gjennomsnitt var svarene på akseptabel leie lavest i Tønsberg og høyest i Sandefjord. Dette samsvarer ikke med prisnivået på kjøp av boliger, men vi vet ikke om manglende samsvar skyldes at leieprisene ikke er korrelert med kjøpspris eller om de ansatte i ulike kontorer har ulike holdninger til hvor bra bolig en sosialhjelpsmottaker bør ha.

Ser man på veksten i stønad per måned i sammenheng med boligprisutviklingen, kan vi ikke se noen systematisk sammenheng. F.eks har Sandefjord (sammen med Horten) hatt sterkest prisvekst, mens det er Larvik som har hatt sterkest vekst i stønad per måned. Sandefjord har hatt svakest vekst i gjennomsnittlig stønad. Vi oppfatter forøvrig forskjellene i boligprisvekst som moderate.

Bruk av midlertidige botilbud

For personer som ikke klarer å finne et sted å bo selv, har NAV-kontoret et ansvar for å fremskaffe et midlertidig botilbud (jf. sosialtjenesteloven § 27). Midlertidige boliger er vanligvis dyre og antas ikke å gi et godt utgangspunkt for å oppnå god livskvalitet og mestring. Kommunene har ansvar for å sikre et ordinært botilbud og de etablerer gjerne ulike typer botilbud bl.a. tilpasset personer med ulik boevne og familiesituasjon.

Tabell 4-4: Husstander i midlertidige botilbud. I alt og med botid over 3 måneder. 2015-17

	Husstander i midlertidige botilbud						Andel >3 måneder, prosent		
	I alt			Herav > 3 måneder					
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Horten	55	23	38	8	0	0	15	0	0
Holmestrand	18	16	15	4	4	9	22	25	60
Tønsberg	95	103	77	25	15	15	26	15	19
Sandefjord	49	65	49	5	0	4	10	0	8
Larvik	71	79	73	12	15	16	17	19	22
Færder	39	29	33	3	5	1	8	17	3

Kilde: Kommunale boliger, SSB

Tallene for Larvik gjelder grensene før sammenslåingen. Tallene for Sandefjord gjelder gamle grenser for 2015 og -16 og nye grenser for 2017.

Bortsett fra Sandefjord og Larvik, har alle kommunene klart å redusere bruken av midlertidige boliger fra 2015 til -17. Særlig Holmestrand, men også Larvik og Tønsberg har ganske mange som bor i midlertidige boliger i over 3 måneder.

Fullføring av videregående

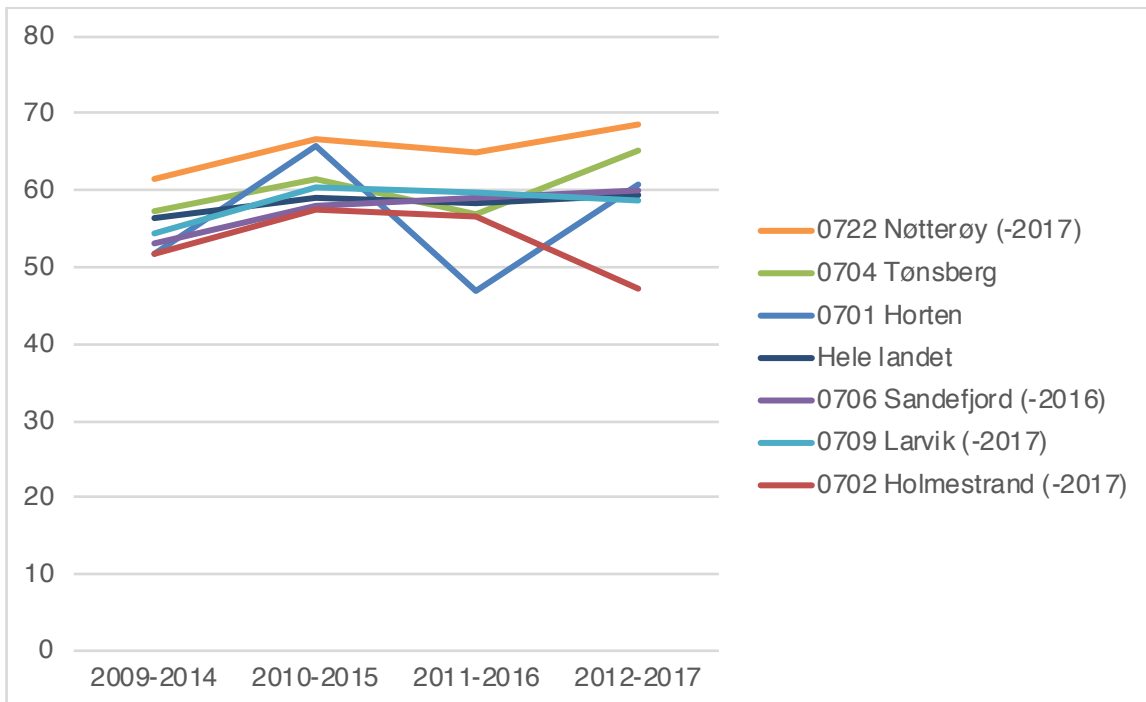
Foreldre har ansvar for å forsørge egne barn til de er 18 år eller så lenge de går på videregående.

Det er et klart politisk mål å oppnå høy grad av gjennomføring av videregående utdanning. Frafall fra videregående kan øke innsøkingen til sosialhjelp blant ungdom over 18 år. Manglende fullføring av videregående vil også kunne øke problemer med utstøting fra arbeidsmarkedet på sikt.

Figur 4-12 viser andelen av elevene i ulike årskull som fullfører videregående innen fem år. Elevene i Vestfold er gruppert etter bosted, ikke etter utdanningssted.

På landsbasis har det vært en viss økning i fullføringsgraden de senere årene. I Vestfold-kommunene spriker tallene mye. Nøtterøy ligger høyt i fullføring og det er økning over tid. Også Tønsberg lå over landsgjennomsnittet for kullet 2012-2017. Larvik og Sandefjord har hatt fullføringsgrad nær landsgjennomsnitt alle årene. Horten hadde ett meget svakt kull (2011-2016) og Holmestrand et like svakt i 2012-2017.

Figur 4-12: Andel av kullene som fullfører videregående utdanning i løpet av fem år. Prosent



Kilde: Utdanningsstatistikk, SSB

Økonomiske nøkkeltall

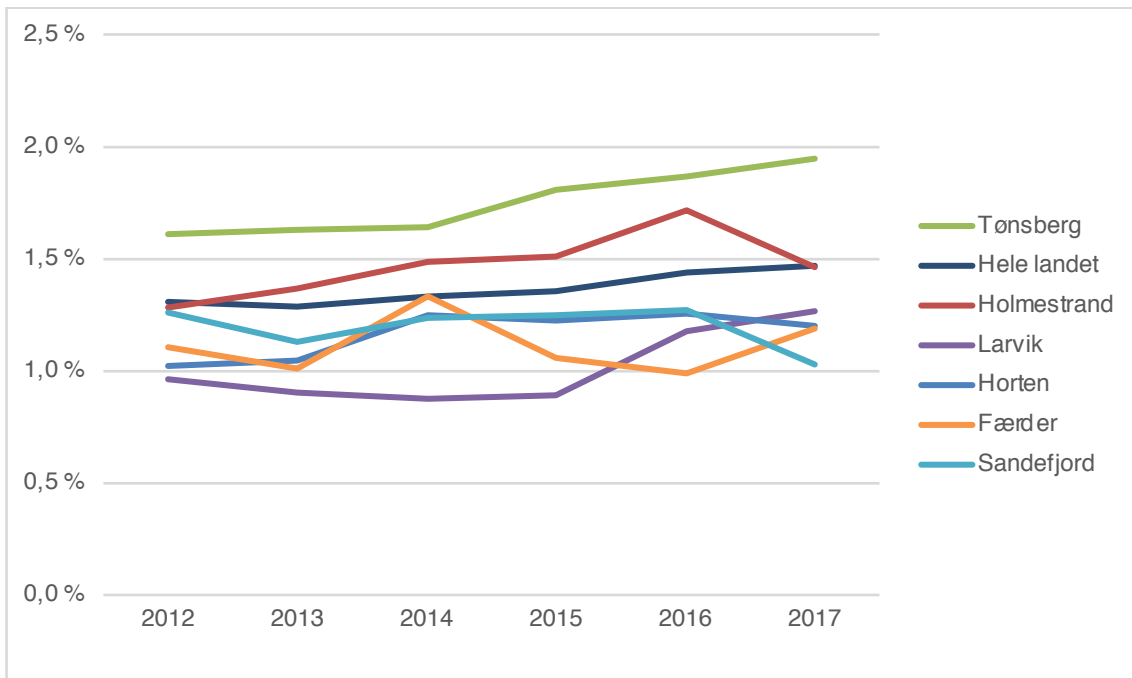
Kommunenes utgifter på funksjoner knyttet til sosialhjelp vil delvis være drevet av behovene (f.eks. antall sosialhjelpsmottakere eller antall med rusproblemer) og dels av prioriteringer. Vi har sammenstilt nøkkeltall for kommunenes utgifter knyttet til følgende funksjoner:

- 242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid
- 243 Tilbud til personer med rusproblemer
- 265 Kommunalt disponerte boliger
- 273 Arbeidsrettede tiltak i kommunal regi
- 275 Introduksjonsordningen (er ikke med i ASSS sosiale tjenester)
- 276 Kvalifiseringsordningen
- 281 Økonomisk sosialhjelp

Funksjon 242 dekker forvaltningskostnadene, dvs. både avklaring, vedtak og oppfølging av sosialhjelpsmottakere, men også gjeldsrådgivning, koordinering av flyktningebosetting og integrering, skjenkekontroll og forebyggende rusarbeid samt kritesenter.

Figur 4-13 viser at med unntak av Tønsberg, brukte alle kommunene i Vestfold i 2017 en mindre andel av sine utgifter på funksjon 242 enn norske kommuner samlet. Ettersom funksjonskoden omfatter en del utgifter som ikke er nært knyttet til forvaltning av sosialhjelp, er det grunn til å bruke dette nøkkeltallet med forsiktighet. Men vi mener det er noe overraskende at på tross av at kommunene i Vestfold ligger relativt høyt i andel sosialhjelpsmottakere bruker de mindre på denne funksjonen enn andre kommuner.

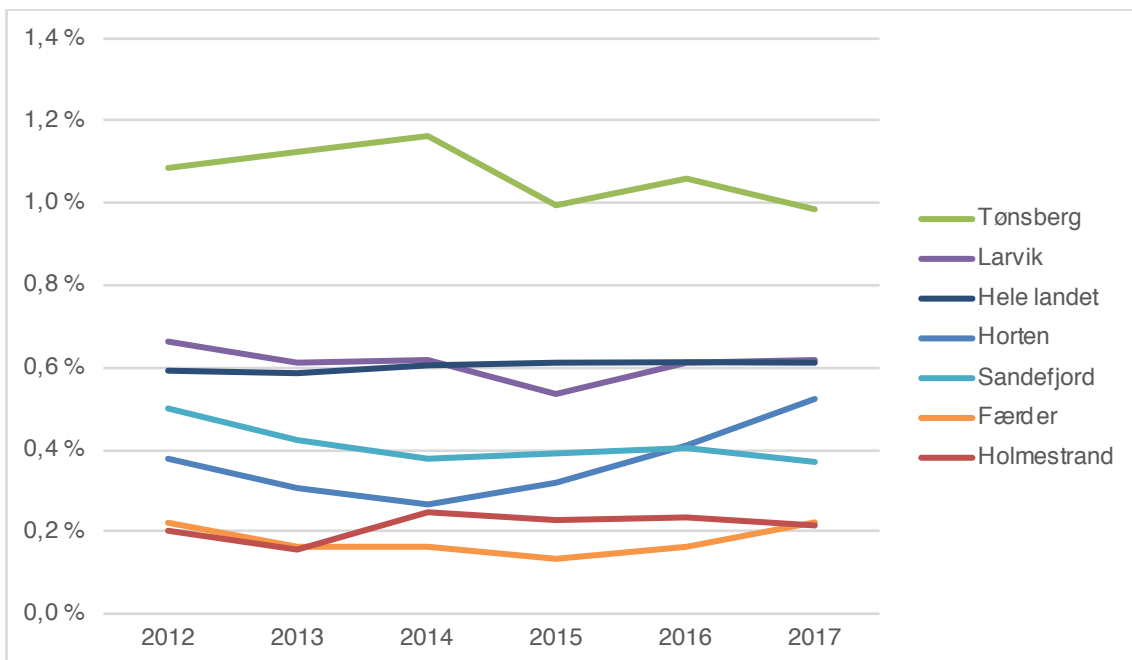
Figur 4-13: Utgifter til funksjon 242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid som andel av totale utgifter. Prosent. 2012-17



Kilde: Kostra, SSB

Figur 4-14 viser andelen av utgiftene som går til rusomsorg. Igjen skiller Tønsberg seg ut ved å ha høye utgifter, både sammenlignet med de andre kommunene i Vestfold og landsgjennomsnittet. I Larvik ligger utgiftsandelen rundt landsgjennomsnittet, mens de andre kommunene i Vestfold ligger klart lavere. I Horten er utgiftene sterkt økende.

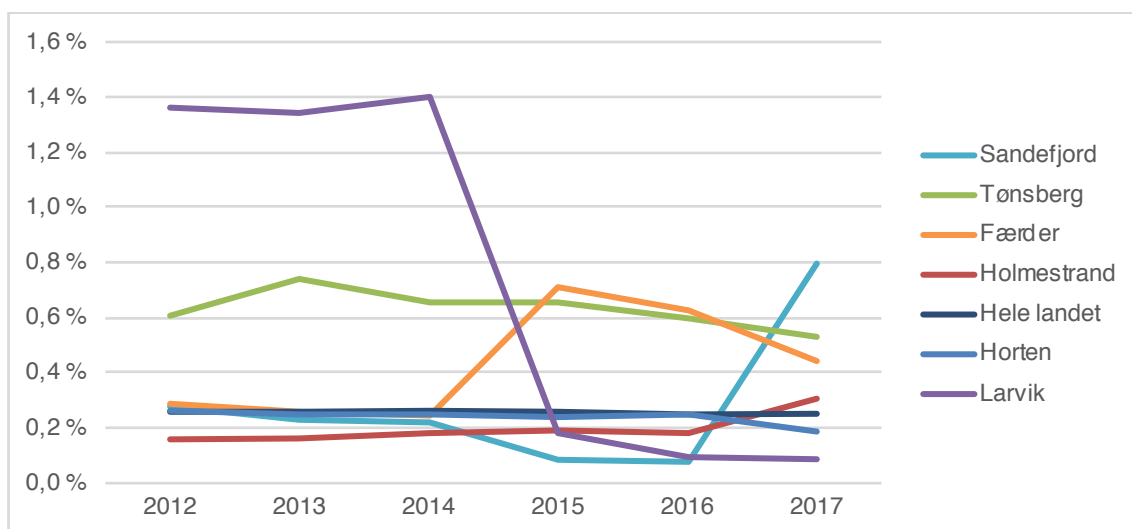
Figur 4-14: Utgifter til funksjon 243 Tilbud til personer med rusproblemer som andel av totale utgifter. Prosent. 2012-17



Kilde: Kostra, SSB

Figur 4-15 viser andel av kommunenes utgifter som brukes til kommunale arbeidsmarkedstiltak. Larvik utmerker seg ved et sterkt fall i disse utgiftene. Utgiftene har ligget høyt i Tønsberg og Færder. I Sandefjord vokste disse utgiftene sterkt i 2017. Ettersom kommunale tiltak ofte brukes som lavterskel aktivitetstilbud i forbindelse med aktivitetskrav for sosialhjelpsmottakere, hadde vi sett for oss en vekst i disse utgiftene som følge av aktivitetsplikten for unge, både i Vestfold og resten av landet. Med unntak av Sandefjord, er dette ikke noen klar tendens til dette.

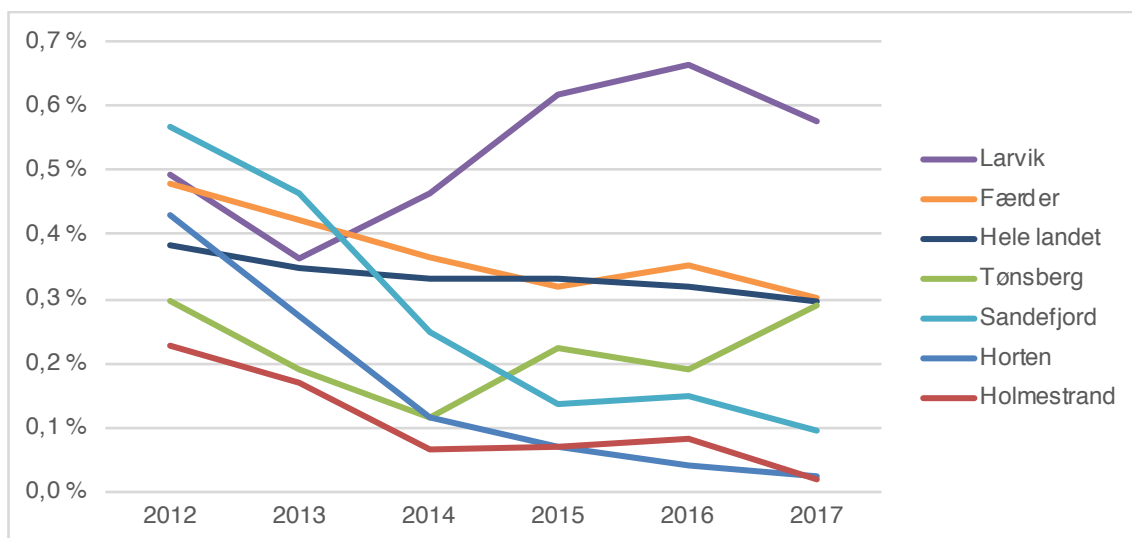
Figur 4-15: Utgifter til funksjon 273 Arbeidsrettede tiltak i kommunal regi som andel av totale utgifter. Prosent. 2012-17



Kilde: Kostra, SSB

Figur 4-16 viser utgiftene til KVP. Figuren bekrefter de tendensene man ser i Figur 4-9

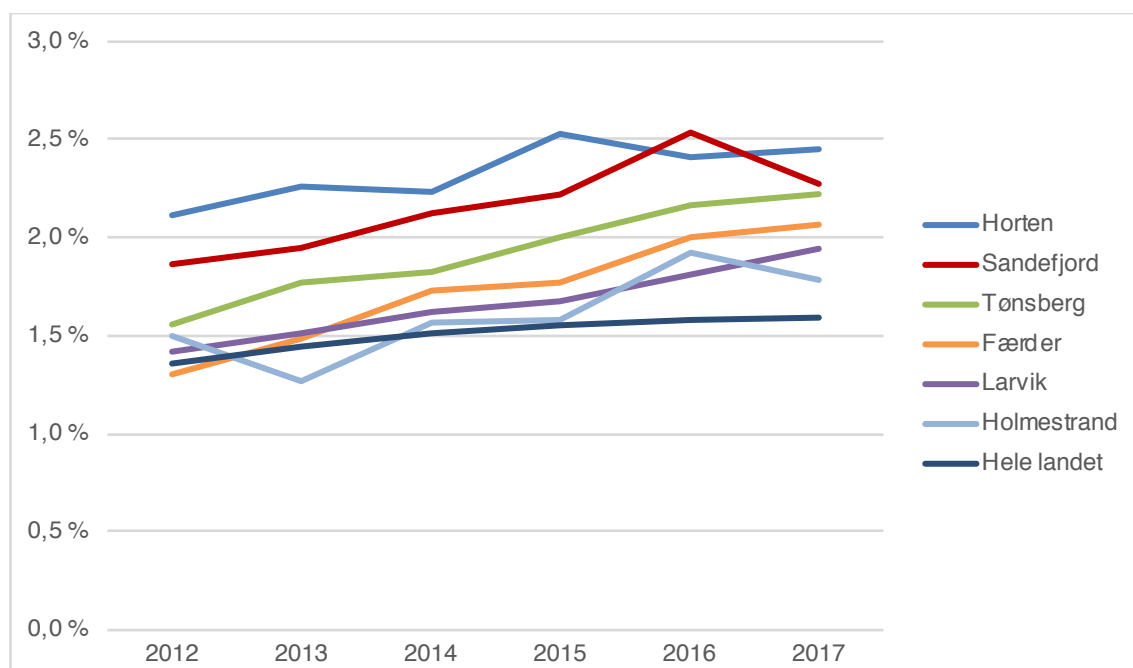
Figur 4-16: Utgifter til funksjon 276 Kvalifiseringsordningen som andel av totale utgifter. Prosent. 2012-17



Kilde: Kostra, SSB

Figur 4-17 viser at sosialhjelpsutgiftene, regnet som andel av samlede utgifter, ligger relativt høyt i alle Vestfold-kommunene. Utgiftene har også økt mer i Vestfold enn i andre deler av landet.

Figur 4-17: Utgifter til funksjon 281 Økonomisk sosialhjelp som andel av totale utgifter. Prosent. 2012-17



Kilde: Kostra, SSB

4.3 Regresjonsanalyse - behov og bruk av sosialhjelp

Vi har brukt statistisk analyse (regresjon) for å beregne kommunenes «behov» for sosialhjelp. Alle landets kommuner, utenom Oslo, inngår i beregningene. I hovedsak er vår metode for å anslå behov lik den som brukes til å fordele frie inntekter til kommunene i inntektssystemet.

Beregningene «tar hensyn til» følgende kjennetegn ved kommunene:

- Aldersstruktur på befolkningen
- Andel uføretrygdede
- Andel ikke-vestlige innvandrere
- Antall flyktninger siste år
- Folketall
- Arbeidsledighet
- Andel lavinntektsfamilier
- Andel skilte

De tre sistnevnte kjennetegnene er slått sammen til en «oppbopningsindeks» som er konstruert ved å multiplisere andel ledige, andel lavinntektsfamilier og andel skilte med hverandre. Dette grepet brukes også av KMD i beregningene knyttet til inntektssystemet og er begrunnet med at denne metoden gir bedre

samlet forklaringskraft (andel av variasjon i sosialhjelpsutgiftene som kan «forklares» med variasjon i kjennetegnene ved kommunene) enn om de tre faktorene er representert hver for seg.

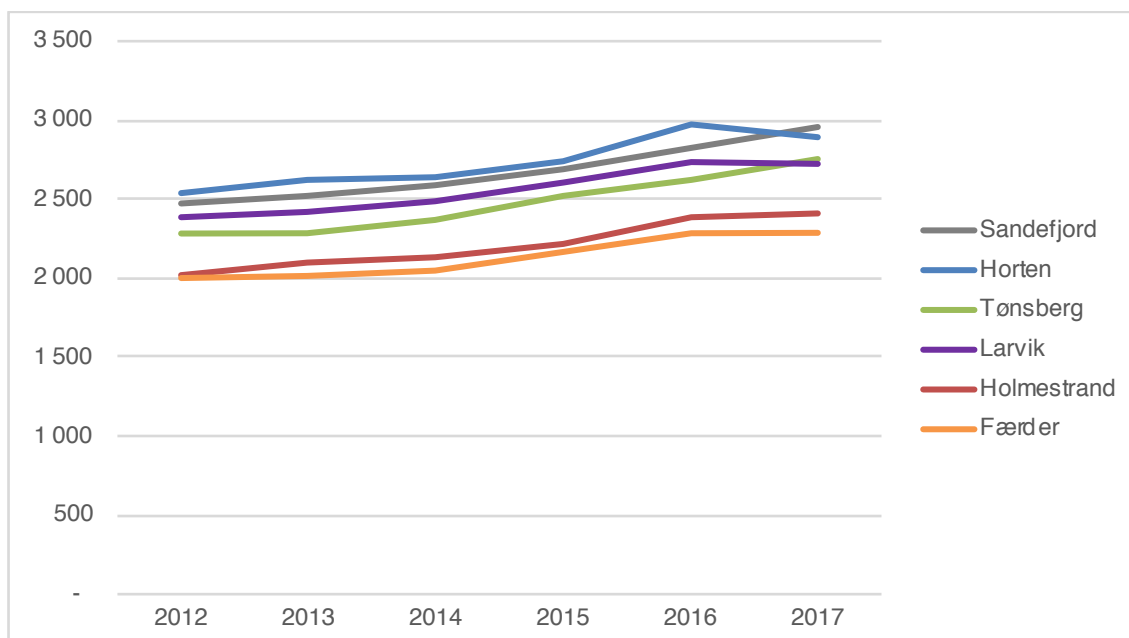
Tabell 4-5: Variablene og resultat (fortegn for statistisk sikre sammenhenger)

Variabel	Fortegn
Andel uføre	+
Urbanitetskriterium	
Opphopningsindeks	+
Andel innbyggere 16-66 år	+
Andel fullført videregående skole	-
Andel ikke-vestlige innvandrere	+
Andel nye bosatte	+

Kilde: Proba, beregninger basert på data fra SSB

«Urbanitetskriterium» er folketall opphøyd i andre potens. Variabelen skal fange opp at en del analyser viser at man gjerne får en opphopning av ulike sosiale problemer i store sentra. Dette kan forklares med at store sentra ser ut til å tiltrekke seg personer som «lever på siden av samfunnet». I våre beregninger finner vi ikke en slik tendens. Når vi har kontrollert for de andre forholdene som variablene våre representerer, er det ingen statistisk sikker sammenheng mellom folketallet og sosialhjelpsutgiftene per innbygger.

Figur 4-18: Beregnet behov for sosialhjelp. Kroner per innbygger



Kilde: Proba, beregninger basert på data fra SSB

Figur 4-18 viser beregnet behov for sosialhjelp per innbygger i Vestfold-kommunene. Behovet har økt en del i alle kommunene. Veksten i beregnet behov variere mellom 14 prosent i Horten og Larvik og 21 prosent i Tønsberg.

I beregningene av behov, er det i hovedsak to faktorer som bidrar mye til endringer i behov: Andel uføre og andel innvandrere. Figur 4-19 viser hvor mye disse og alle faktorer til sammen har bidratt til beregnet behov for sosialhjelp i perioden. Blant andre faktorer kan nevnes arbeidsledighet, andel lavinntektsfamilier og andel skilte.

Det samlede beregnede behovet for sosialhjelp er en sum av bidrag fra de ulike komponentene. Tabell 4-6 viser bidraget fra de ulike komponentene i 2017.

Tabell 4-6: Beregnet behov for sosialhjelp per innbygger. 2017. Bidrag fra ulike faktorer

	Totalt	Andel uføre	Ikke-vestlige innvandrere	Nye flyktninger	Fullføring i vgs	Netto andre komponenter
Horten	2 898	645	955	125	- 715	1 173
Tønsberg	2 910	546	887	122	- 808	1 355
Sandefjord	2 874	685	844	202	- 808	1 143
Larvik	2 728	822	791	122	- 836	994
Holmestrand	2 423	765	567	116	- 800	975
Færder	2 300	520	747	140	- 850	893
Gjennomsnitt	2 689	664	798	138	- 803	1 089

Kilde: Proba, beregninger basert på data fra SSB

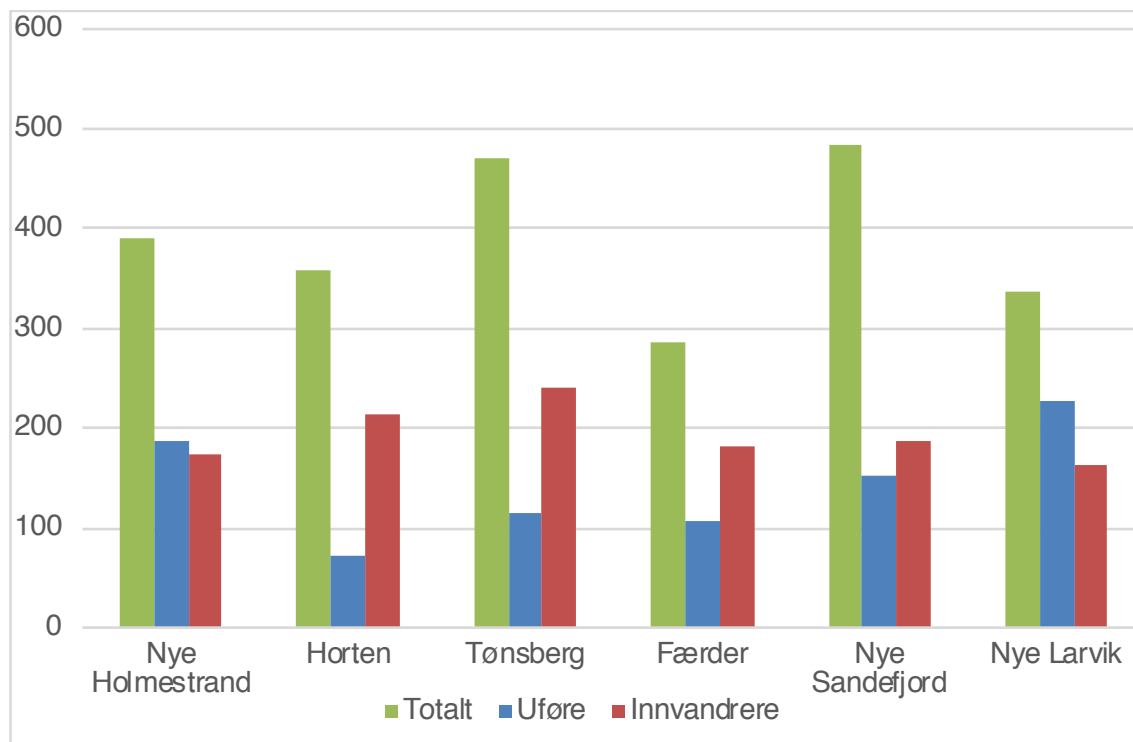
Når tall for bidrag fra andel uføre er 645 kroner for Horten og 546 kroner for Tønsberg må dette ha sammenheng med at andelen uføre i befolkningen er høyere i Horten enn i Tønsberg. For alle landets kommuner, er forskjellen mellom henholdsvis Hortens og Tønsbergs andel uføre assosiert med 99 kroner (645 minus 546) høyere sosialhjelpsutgifter per innbygger. Når det er negative tall i kolonnen for fullføring i videregående, har dette sammenheng med at høyere fullføring er assosiert med lavere sosialhjelpsutgifter.

For noen av komponentene mener vi det er nærliggende kausale sammenhenger mellom komponentene og nivåene på sosialhjelpsutgiftene. Det er f.eks. velkjent at nye flyktninger vanligvis mottar sosialhjelp før de begynner i introduksjonsprogrammet og at en del også får supplerende ved siden av introduksjonsstønad. Den statistiske sammenhengen vi finner mellom sosialhjelpsutgifter og antall nye flyktninger har dermed nærliggende kausal tolkning. For andre statistiske sammenhenger, ser ikke vi en tilsvarende kausal sammenheng. F.eks. er det slik at for mange langtidsmottakere av sosialhjelp er uføretrygd et alternativ som vurderes. Overgang til uføretrygd vil i disse tilfellene gi redusert bruk av sosialhjelp, og man skulle dermed forvente en negativ sammenheng mellom sosialhjelpsutgiftene og andel uføretrygd. Vi finner derimot en positiv sammenheng. Dette kan kanskje forklares med at andel uføre fanger opp omfanget av en form for utstøting fra eller manglende tilpasning til arbeidsmarkedet. Utstøtingen/mistilpasningen fører både til økt

bruk av sosialhjelp og uføretrygd og det blir da en positiv statistisk sammenheng, men som ikke er kausal.

Mens noen av de forholdene som påvirker behovet for sosialhjelp forandrer seg lite fra år til år, er det andre som kan endre seg raskt. Figur 4-19 viser bidraget til endringer i behov for sosialhjelp fra 2012 til 2017 i kommunene

Figur 4-19: Bidrag fra ulike faktorer til endring i beregnet behov for sosialhjelp fra 2012 til 2017. Kroner per innbygger

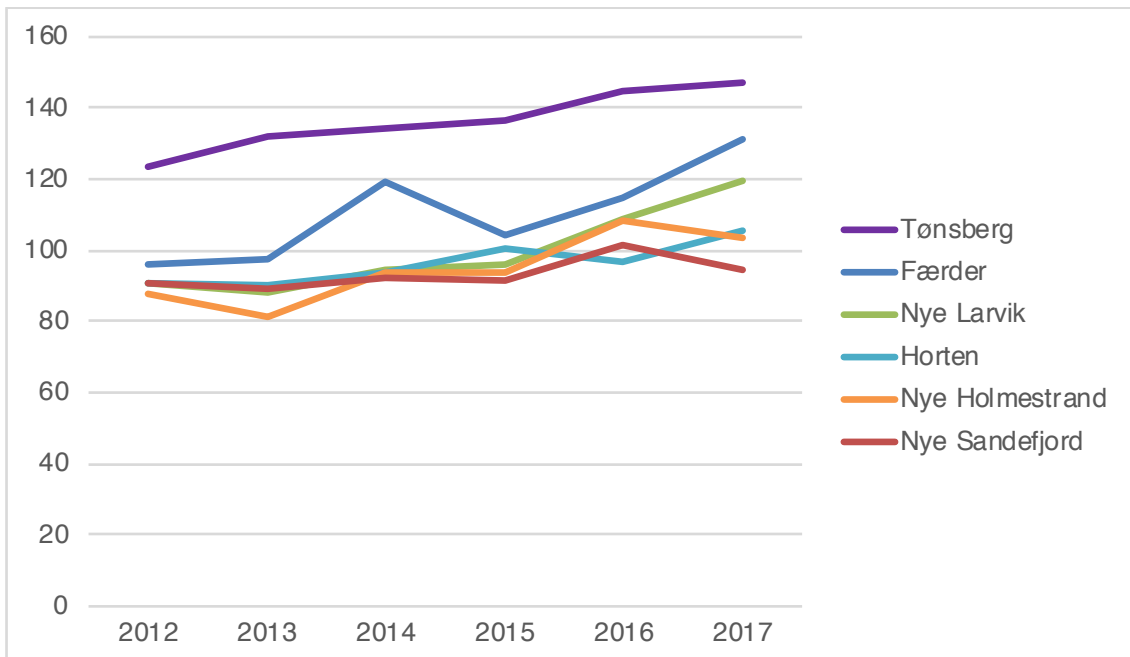


Kilde: Proba, beregninger basert på data fra SSB

Figuren viser at det beregnede behovet for sosialhjelp per innbygger i Holmestrand har økt med nesten 400 kroner i perioden 2012-17. Andel uføre og andel nye innvandrere har hver for seg bidratt med 170-180 kroner til økningen i beregnet behov.

Tar man hensyn til beregnede behov for sosialhjelp, blir bildet av kommunene annerledes enn nøkkeltallene foran. Relativt til beregnede behov, ligger Tønsberg klart høyere enn de andre kommunene. Også Nøtterøy ligger høyt og har sterkest vekst i perioden 2012-16. I Larvik har bruken av sosialhjelp i perioden 2015-17 økt 20 prosent mer enn beregnet behov. Utviklingen i utgiftene i Horten, Holmestrand og Sandefjord kan i all hovedsak forklares med endringer i behov for sosialhjelp.

Figur 4-20: Faktiske sosialhjelpsutgifter, relativt til beregnet behov 2012-17.
Indeks. Beregnet behov=100



Kilde: Proba, beregninger basert på data fra SSB

Av den samlede variasjon i sosialhjelp per innbygger i alle landets kommuner i årene 2012-17, bidrar faktorene i våre beregninger til å forklare rundt 1/3. 2/3 av variasjonen er altså «uforklart». Det kan tenkes mange forklaringer på uforklart variasjon. Blant mulige forklaringer er:

1. Viktige drivkrefter er utelatt: F.eks. fanger ikke forklaringsfaktorene opp omfanget av rusproblemer, psykisk og annen helse, utdanningsnivå, mv. KMD og forskere har gjort flere forsøk med andre variable, men uten suksess. For noen av forholdene som påvirker sosialhjelpsutgiftene (f.eks. omfanget av rusproblemer) finnes det ikke egnede data.
2. Forskjeller i bruken av differensierte satser (f.eks. kulturtilbud, barnehage og SFO) og hvilke virkemidler (f.eks. bruk av sosialhjelp eller boligselskapets inntekter til å dekke husleierestanser) som brukes for å dekke ulike utgifter
3. Det er forskjeller i hvordan sosialhjelpen og andre deler av velferdssystemet forvaltes.

Alle forklaringene har trolig noe for seg. I vårt prosjekt prøver vi å bruke annen informasjon – og da særlig intervjuene – til å sannsynliggjøre hvilke forklaringer som har mest for seg for å forklare de ulike kommunenes tall.

5 Resultat av spørreundersøkelsen

5.1 Svarprosent

Spørreundersøkelsen ble sendt til i alt 115 NAV-veiledere ved de 6 NAV-kontorene som jobber med økonomisk sosialhjelp. Undersøkelsen ble purret 3 ganger.

Vi fikk 92 svar, hvorav 84 var komplette. De komplette svarene tilsvarer en svarprosent på 73 prosent. Svarprosenten var høyest i Færder (93 prosent), og lavest i Larvik (59 prosent). I Færder kommune var det kun veilederne fra tidligere NAV Nøtterøy som fikk på undersøkelsen.

Tabell 5-1: Antall svar

Kommune	Antall
Færder	15
Holmestrand	9
Horten	5
Larvik	23
Sandefjord	22
Tønsberg	18
Totalt	92

Antall svar fra enkelte av kontorene, og da særlig Horten, er så lavt at vi ikke kan legge mye vekt på forskjeller mellom svar fra Horten og andre kommuner.

Utvalget varierer noe mellom spørsmålene. Helt innledningsvis i spørreundersøkelsen spurte vi veilederne om deres ansvarsområder og arbeidsoppgaver, og svarene her ble brukt til å filtrere ut de spørsmålene som ikke var relevante. F.eks. fikk veiledere som svarte at de ikke jobbet med søknadsbehandling og vedtak spørsmål knyttet til denne delen av forvaltning.

5.2 Organisering av NAV-kontoret

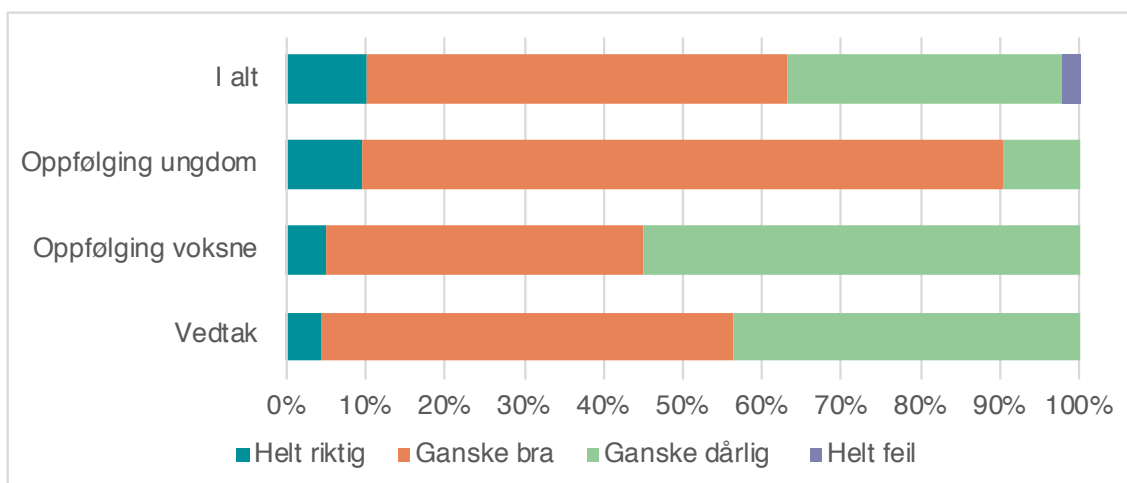
Vi stilte noen spørsmål knyttet til enkelte hovedtrekk ved organiseringen på NAV-kontoret, bl.a. om kontoret er organisert ut fra ulike deler av arbeidsprosessene (f.eks. avklaring, vedtak, oppfølging), etter ytelse/lovverk (sosialhjelp, AAP, dagpenger, mv) eller etter brukergruppe (f.eks. ungdom, innvandrere) og hvilke arbeidsoppgaver respondentene hadde.

Omtrent halvparten av veilederne svarte at de følger opp andre brukere i tillegg til sosialhjelpsmottakere. Flesteparten av disse jobber med sosialhjelpsmottakere under 30 år.

Nær 20 prosent svarte at søknadsbehandling og oppfølging utføres av samme person. Inntrykket fra intervjuene er at det er i ungdomsavdelingene det er mest vanlig at de samme ansatte søker søknadsbehandling og oppfølging.

I evalueringen av NAV og stortingsmeldingen¹³ om NAV ble det lagt vekt på at NAV-kontorene bør fungere som et reelt partnerskap. I hovedsak bør de to eierne (kommunen og Arbeids- og velferdsdirektoratet) fungere som én eier. Vi spurte de ansatte om de var enige i at statlig og kommunal del av kontoret fungerer som én integrert enhet. Samlet sett svarte 10 prosent av veilederne at påstanden var helt riktig. I tillegg mente 53 prosent at påstanden passer ganske bra. Det vil si at over en tredjedel av veilederne opplever at statlig og kommunal del ikke er godt nok integrert. Det er store forskjeller mellom kontorene, for eksempel svarer 56 prosent av veilederne i NAV Holmestrand at påstanden er helt riktig og 44 prosent svarer at påstanden passer ganske bra, mens på Færder oppgir 53 prosent at påstanden passer ganske dårlig og 7 prosent mener den er helt feil. Figur 5-1 nedenfor viser svarene fordelt etter funksjon. Veiledere som jobber med oppfølging av ungdom opplever i større grad at statlig og kommunal del av NAV fungerer som én integrert enhet. Dette tyder på at det er tett samarbeid internt i ungdomsarbeidet. I tillegg er inntrykket fra intervjuene at ungdomsavdelinger ofte er organisert etter generalistmodellen (dvs. at de ansatte arbeider med både avklaring, vedtak og oppfølging).

Figur 5-1 *Hvor godt passer utsagnet «statlig og kommunal del fungerer som én integrert enhet»?*

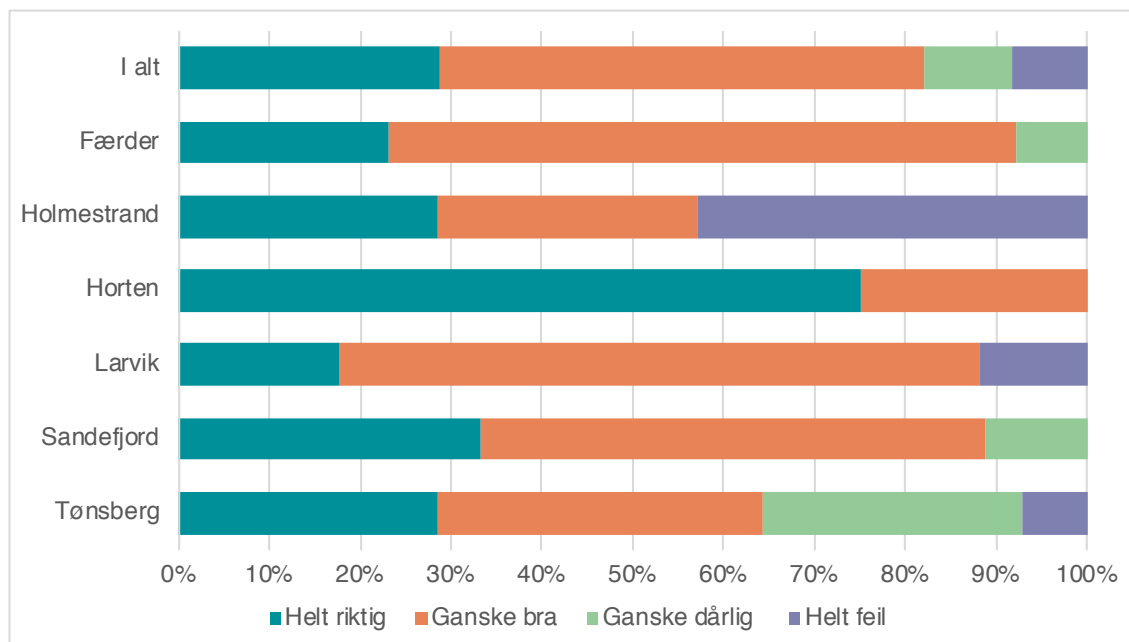


Det er en høy andel som mener at tilgangen på statlige tiltak ikke er lik for alle. I alt oppgir 29 prosent av veilederne at de mener påstanden «tilgang på statlige tiltak avhenger av hvilken ytelse brukeren har» er helt riktig. I tillegg svarer 53 prosent at de mener påstanden passer ganske bra. Det er liten forskjell i svarene mellom de som jobber med oppfølging av ungdom og de som jobber med oppfølging av voksne. Figur 5-2 nedenfor viser imidlertid at det er ganske

¹³ Meld. St. 33 (2015–2016) NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet

store forskjeller mellom kommunene. Andelen som opplever lik tilgang på statlige tiltak er høyest i Horten og lavest i Holmestrand.

Figur 5-2 *Hvor godt passer utsagnet "tilgang på statlige tiltak avhenger av hvilken ytelse brukeren har"?*



5.3 Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen fører tilsyn med NAV-kontorene og er ankeinstans for vedtak. Det er ikke uvanlig at vedtak omgjøres av fylkesmannen. I undersøkelsen kartla vi om de ansatte opplever at fylkesmannens tolkninger er riktige og hva de gjør når de opplever misforhold mellom egen tolkning av regelverket og den fylkesmannen har lagt til grunn.

Vel 35 prosent av veilederne svarer at de eller kontorleder har en annen forståelse enn det fylkesmannen har lagt til grunn i behandling av ankesaker. Videre svarer 15 prosent nei, mens nær halvparten svarer vet ikke. Det er store forskjeller mellom kommunene. Andelen som svarer ja på dette spørsmålet varierer mellom 13 til 59 prosent, mens andelen som svarer vet ikke varierer fra 29 prosent til 75 prosent.

Veiledere som oppga at de jobber med saksbehandling og fastsetting av vedtak ble spurt om hvilken oppfatning de la sterkest vekt på i behandling av nye saker. Litt over 20 prosent svarte at de la vekt på Fylkesmannens oppfatning, mens over halvparten svarte at de la mest vekt på egen eller kontorleders oppfatning i saksbehandlingen.

5.4 Ressurssituasjonen

Vi spurte veilederne om de opplever å ha tilstrekkelig tid til å utføre ulike oppgaver i forbindelse med saksbehandlingen. Ved tolkning av svar på et slikt spørsmål kan man ikke nødvendigvis ta svarene som en fasit. Det er trolig

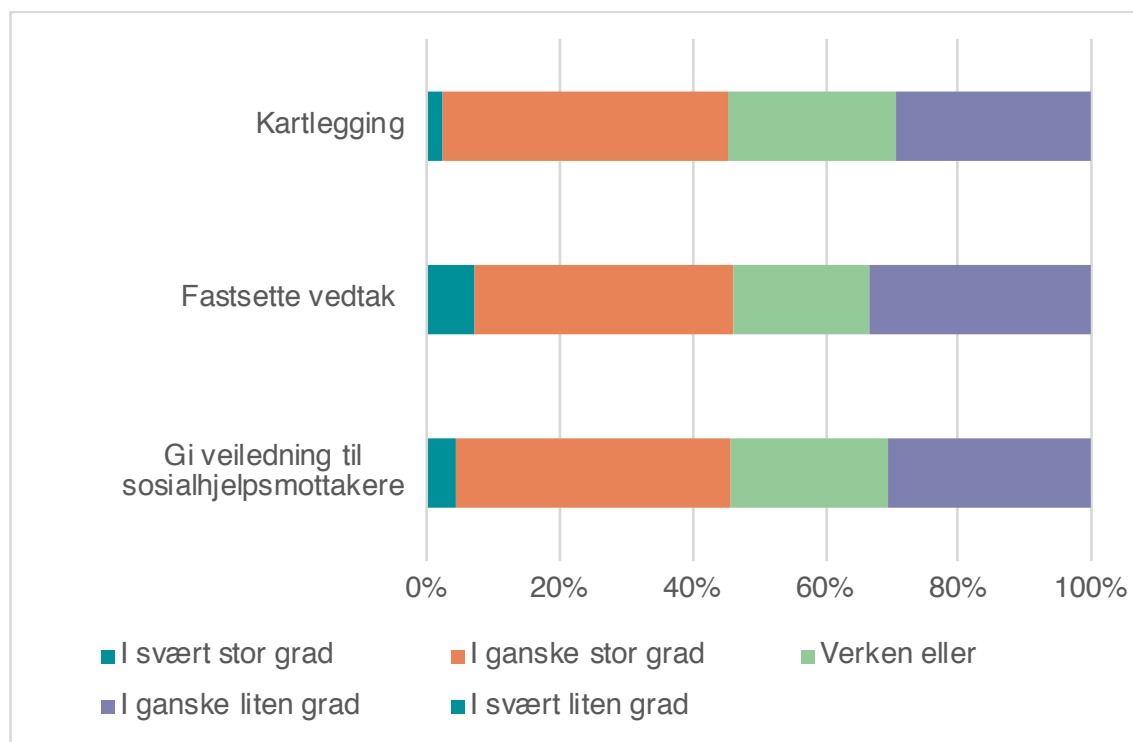
svært vanlig at arbeidstakere opplever at arbeidsdagen er travel og at de ikke har tilstrekkelig tid til å utføre alle oppgaver. Derfor er det lettere å sammenligne svarene mellom kontorene og mellom ulike arbeidsoppgaver enn å si hvilken svarfordeling som kan sies å indikere en u hensiktsmessig ressursituasjon. Men man skal også være varsom med en direkte sammenligning mellom kontorene. Forskjellene i svar kan reflektere forskjeller i krav til hvordan arbeidet skal gjøres (f.eks. hyppighet av oppfølging) og ikke forskjeller i hvor store ressurser som er avsatt.

Svarene er oppsummert i Figur 5-3 nedenfor. Det er små forskjeller mellom de ulike typer oppgaver, det vil si at veilederne ikke opplever større tidspress knyttet til en spesiell oppgave. Det er en relativt høy andel som svarer «verken eller», mellom 20 og 25 prosent.

Det er en del variasjon både mellom kommunene og innad på hvert kontor. Færder og Holmestrand ser ut til å relativt bra med ressurser til kartlegging, mens Holmestrand og Tønsberg har relativt god dekning på veiledning. Larvik skiller seg klart ut ved å rapportere om størst ressursknapphet på alle oppgavene. Også i Sandefjord ser det ut til å være relativt knapt med ressurser.

Veiledere som jobber med oppfølging av ungdom opplever i relativt større grad å ha tilstrekkelig tid til kartlegging, fastsette vedtak og gi veiledning til sosialhjelpsmottakere sammenlignet med veiledere som jobber med oppfølging av voksne mottakere. Dette har sannsynligvis sammenheng med at veiledere som jobber med ungdom ofte har mindre porteføljer enn de andre veilederne på kontoret. Det er også en del variasjon mellom kontorene.

Figur 5-3 Opplever du at du har tilstrekkelig tid til følgende oppgaver i forbindelse med saksbehandlingen?



Kartlegging

Kun én veileder svarte at vedkommende i svært stor grad hadde tilstrekkelig tid til å utføre oppgaven. I tillegg svarte 43 prosent at de i ganske stor grad opplevde å ha tilstrekkelig tid til kartlegging. På en annen side svarte 30 prosent at de i ganske liten grad har tid til dette. Resten svarer verken eller.

Fastsette vedtak

Blant veiledere som jobber med vedtak oppgir omtrent 7 prosent at de i svært stor grad opplever å ha tilstrekkelig tid til å fastsette vedtak og 39 prosent svarer at de i ganske stor grad har tilstrekkelig tid til å utføre oppgaven. En tredjedel av veilederne svarer at de i ganske liten grad har tid til å fastsette vedtak.

Gi veiledning til sosialhjelpsmottakere

Dette spørsmålet ble stilt til alle veiledere som oppga at de har oppfølgingsansvar. 41 prosent oppga at de i ganske stor grad har tilstrekkelig tid til å gi veiledning til sosialhjelpsmottakere, mens 30 prosent opplever at de i ganske liten grad har tid til dette. Kun én veileder oppgir at vedkommende i svært stor grad har tilstrekkelig tid til oppgaven.

Ekstra ressurser

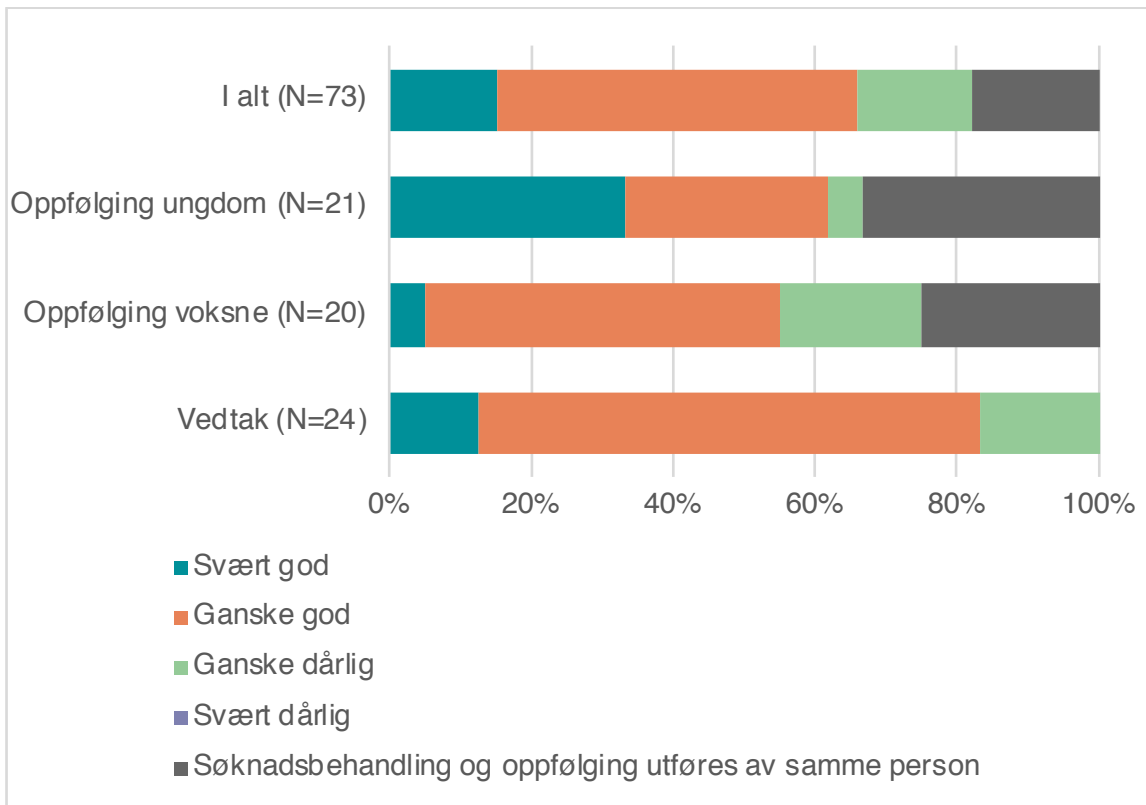
Vi spurte veilederne med oppfølgingsansvar om hvilke grupper de ville prioritert dersom de skulle bruke ekstra ressurser på veiledning av sosialhjelpsmottakere. Veldig mange svarer at de gjerne skulle jobbet tettere med ungdom.

5.5 Forvaltning av sosialhjelp

Informasjonsflyt i kontoret

Vi hadde spørsmål om informasjonsflyt. I overkant av 60 prosent av respondentene opplever at det er god informasjonsflyt mellom ansvarlig for oppfølging og ansvarlig for søknadsbehandling, mens i underkant av 20 prosent oppgir at dette utføres av samme person. Svarfordelingen er omtrent lik på de fleste kontorene, men enkelte kontorer skiller seg litt ut. For eksempel er det en relativt høy andel i Sandefjord som svarer at søknadsbehandling og oppfølging utføres av samme person, noe som kan indikere at organiseringen her skiller seg ut fra resten av kommunene. I Holmestrand svarer alle at informasjonsflyten er svært eller ganske god, mens andelen er lavest i Sandefjord og Larvik. Holmestrand er det minste av kontorene, noe som kan bidra til god flyt. Figur 5-4 nedenfor viser svarene fordelt på funksjon. Figuren viser at veiledere som jobber med søknadsbehandling har relativt mer positiv oppfatning av informasjonsflyten på kontoret.

Figur 5-4 Hvordan vurderer du informasjonsflyten mellom ansvarlig for oppfølging og ansvarlig for søknadsbehandling?



Vedtak tilpasset kommunens økonomi?

Forskjell i de ansattes holdninger er en mulig forklaring på forskjeller i sosialhjelpsutgiftene mellom ulike kommuner. Vi spurte veiledere som behandler søknader i hvilken grad de legger vekt på kommunens økonomi når de fatter vedtak om økonomisk sosialhjelp. Kun 7 prosent svarte «ganske mye», mens 55 prosent svarte «ganske lite». Resten svarte «ikke i det hele tatt». Veiledere som jobber med voksne sosialhjelpsmottakere svarer i større grad at de legger vekt på kommunens økonomi i fastsetting av vedtak, men forskjellene er små. Det er også noe mindre variasjon mellom kontorene.

For mye standardisering av vedtak?

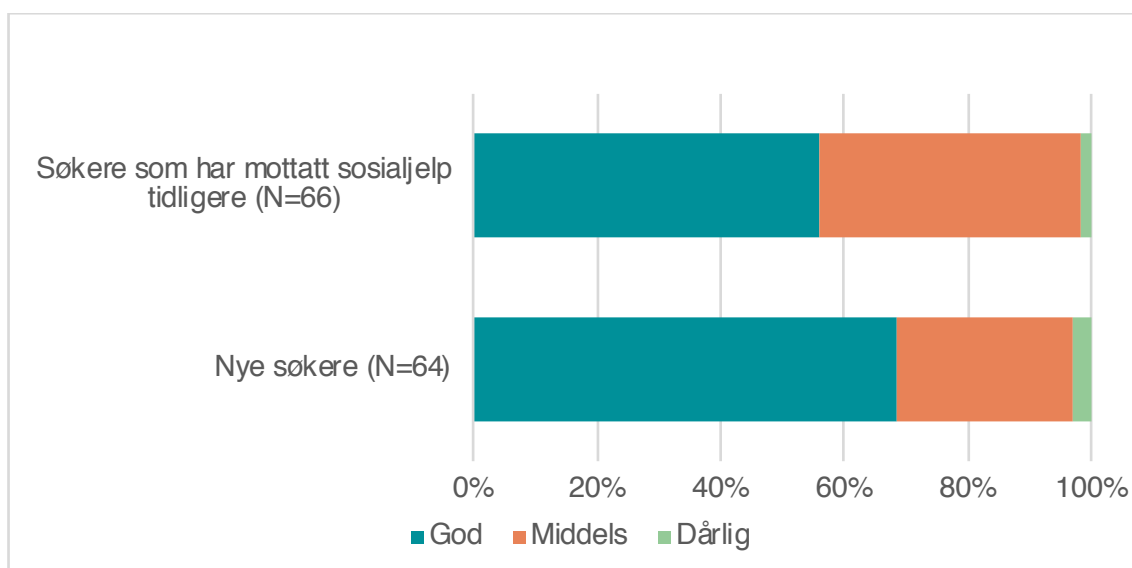
Videre spurte vi veilederne om de er enig i at vedtakene om sosialhjelp er lite tilpasset den enkelte individ og for mye preget av standardiserte løsninger. Omtrent halvparten svarte at de er helt eller ganske uenig i påstanden, mens henholdsvis 2 og 37 prosent svarte at de var helt enig eller ganske enig. 13 prosent svarte vet ikke.

Andel som er enig i påstanden er høyest i Larvik og lavest i Holmestrand. Det er også noe forskjell internt på kontorene. Andelen som svarer at de er enig i påstanden er lavest blant veiledere som behandler søknader om sosialhjelp og høyest blant veiledere som jobber med voksne sosialhjelpsmottakere.

Kartlegging

Vi spurte respondentene om hva de mener om kvaliteten på kartleggingen av søkers situasjon i forbindelse med søknad om sosialhjelp, for nye søkere og søkere som har mottatt sosialhjelp tidligere. Veilederne opplever at kvaliteten på kartleggingen av nye søkere er bedre enn kvaliteten på kartleggingen av såkalte «gjengangere». Svarene er oppsummert i Figur 5-5 nedenfor. Svarfordelingen er ganske jevn mellom kommunene.

Figur 5-5 *Hvordan vurderer du kvaliteten på kartleggingen av søkers situasjon i forbindelse med søknad om sosialhjelp?*



De som svarte middels eller dårlig fikk et oppfølgingsspørsmål om hva som skal til for at kvaliteten kan bli bedre. I alt har 44 veiledere svart på dette spørsmålet. Nesten alle svarer at det er behov for mer tid og ressurser til å gjennomføre (flere) samtaler med søkere og gjennomføre en grundig kartlegging. Flere understreker at dette er særlig viktig i starten for å få en god totaloversikt over søkers situasjon og for at veileder lettere skal kunne identifisere veien videre for bruker. En del mener det kan sikres gjennom mindre porteføljer (antall brukere per veileder).

Noen veiledere nevner bedre rutiner, for eksempel med bruk av kartleggingsverktøy eller fast mal, utsendelse av dokumentasjonskrav tidligere, eller sjekking av registre og tidligere journaler. Enkelte understreker god kartlegging tar tid og ikke er noe som kan gjøres i løpet av én kartleggingstime.

Noen har også gitt kommentarer til oppgavefordelingen, hvor enkelte foreslår bedre koordinering internt, for eksempel gjennom trekantsamtaler med saksbehandler, veileder og søker, mens enkelte andre mener funksjonen bør deles opp for å tydeliggjøre oppgavene og styrke kompetansen. En annen veileder påpeker at samarbeidet med andre relevante instanser bør styrkes.

Mange foreslår også mer opplæring av veiledere gjennom for eksempel sterkere fokus på kartlegging og betydningen av god kartlegging i interne møtearenaer. Et par andre mener det er viktig å kunne stille gode spørsmål.

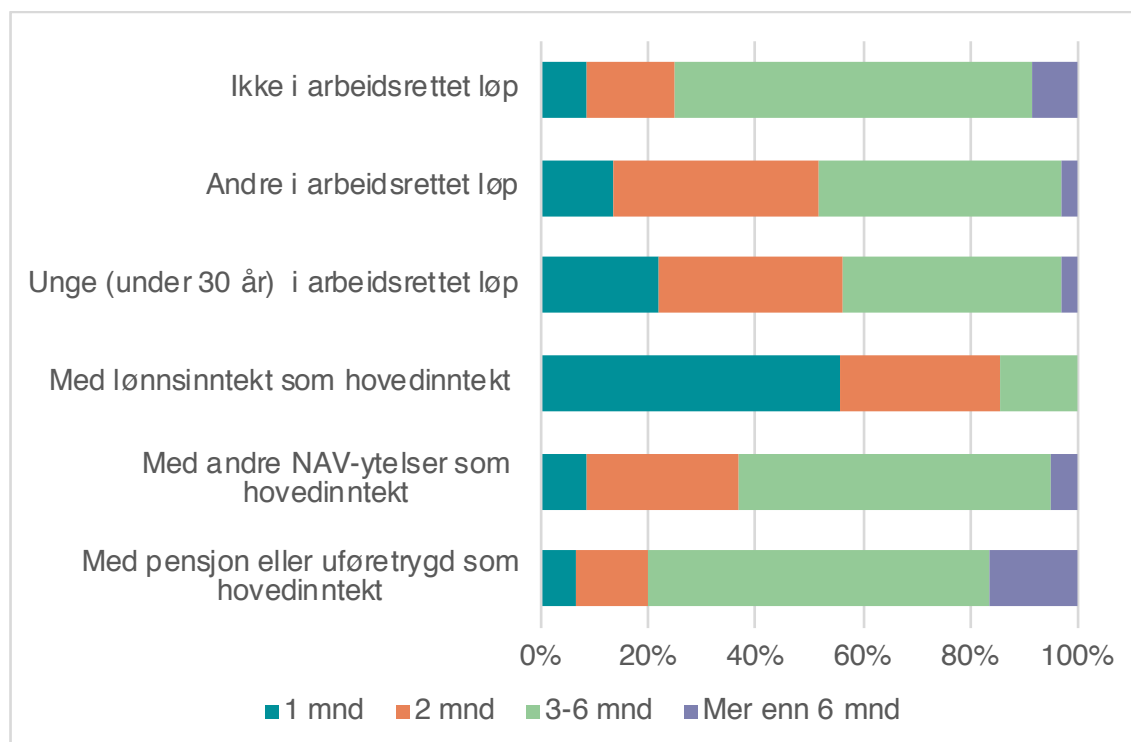
Varighet på vedtak

Vi spurte respondentene om hva som er vanlig varighet på vedtak for ulike grupper. Kort varighet bidrar både til at vedtak bedre kan tilpasses endringer i mottakerens situasjon og at man får en form for tettere oppfølging gjennom kontakt knyttet til utløp av vedtak. Men på den andre siden kan ikke sanksjoner knyttet til manglende oppfyllelse av vilkår overføres fra ett vedtak til det neste. Det er dermed vanskeligere å bruke sanksjoner i tilknytning til korte vedtak.

Personer med lønnsinntekt som hovedinntekt som mottar supplerende sosialhjelp har de korteste vedtakene, mens mottakere med trygd/pensjon som hovedinntekt har de lengste vedtakene. Svarfordelingen for hver enkelt kommune tyder på at det varierer mye hvor lang varighet vedtak om sosialhjelp har, også innenfor samme brukergruppe. Det kan skyldes at saksbehandlerne i stor grad gjør individuelle vurderinger, eller at det er ulik praksis mellom dem. Svarene er oppsummert i Figur 5-6 nedenfor.

Vi har veiet sammen svarene fra hvert kontor for hver av målgruppene. Vi finner da at Færder skiller seg ut ved å ha kortest vedtak for alle målgrupper, bortsett fra for de som ikke er i arbeidsrettet løp. Også Holmestrand ser jevnt over ut til å bruke korte vedtak, mens Sandefjord bruker ganske lange vedtak.

Figur 5-6 *Hvor lang varighet er det vanligvis på vedtak for sosialhjelpsmottakere i følgende grupper?*

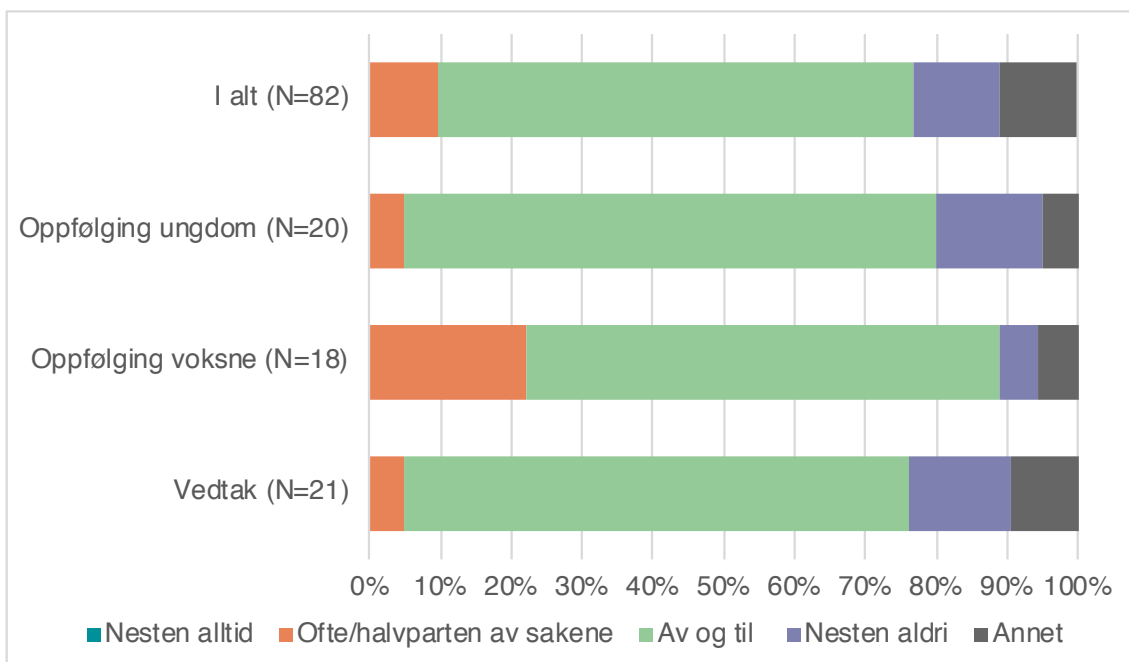


Gjeldsrådgivning

Vi spurte veilederne om hvor vanlig det er at de henviser en sosialhjelpsmottaker til en gjeldsrådgiver. Det var ingen som svarte kategorien «nesten alltid», men 10 prosent svarte «ofte/halvparten av sakene» og 67 prosent svarte «av og til». Figur 5-7 nedenfor indikerer at voksne sosialhjelpsmottakere henvises til gjeldsrådgiver i større grad enn unge (under 30 år) for eksempel. Svarfordeling for enkeltkommunene indikerer at det også er forskjellig praksis mellom kommunene. Færder og Holmestrand er de kontorene som bruker gjeldsrådgiver hyppigst, mens Horten skiller seg ut ved lite bruk av gjeldsrådgivning.

Alle som svarte «annet» ble bedt om å utdype dette nærmere. Det er få som har besvart dette, men av de som svarer er det ingen som sier at de mener bruken av gjeldsrådgiver bør økes. Enkelte understreker at de rådfører seg med gjeldsrådgiver eller gir råd om gjeldstelefonen. Et par veiledere som jobber med ungdom svarer at det er sjelden ungdommene har opparbeidet seg gjeld.

Figur 5-7 Hvor vanlig er det at du henviser en sosialhjelpsmottaker til en gjeldsrådgiver?



Alle respondentene ble stilt et åpent spørsmål om de mener gjeldsrådgiver burde brukes mer. I alt 46 respondenter har besvart dette. Omtrent tre fjerdedeler av disse mener gjeldsrådgiver burde brukes mer, resten mener bruker er tilfredsstillende slik det er i dag. Blant de som svarer at det bør brukes mer er det flere som oppgir at kontoret ikke har kapasitet til å øke bruken.

Det er ulike oppfatninger om hvilke brukergrupper som har mest behov for gjeldsrådgivning. Gruppene som nevnes er sosialhjelpsmottakere over 30 år, personer uten stabil inntekt som mottar supplerende sosialhjelp (herunder selvstendig næringsdrivende), AAP-mottakere og pensjonister. Andre nevner personer som eier egen bolig, personer som har helseutfordringer eller

rusproblemer, enslige forsørgere, flyktninger og ungdom. Et par veiledere oppgir at gjeldsrådgivning er uaktuelt for unge sosialhjelpsmottakere fordi de sjelden har en inntekt utover sosialhjelp og at det er et kriterium for å søke gjeldsrådgivning.

Det er også flere som uttrykker meninger om hvordan gjeldsrådgivningen bør innrettes. De mener gjeldsrådgivningen burde dreies mer i retning av generell økonomirådgivning gjennom for eksempel enkle budsjettkurs og gjøres tilgjengelig for flere sosialhjelpsmottakere. Mange veiledere oppfatter at mange sosialhjelpsmottakere har svak kompetanse i disponering og bruk av penger i hverdagen.

Frivillig forvaltning

Det er store forskjeller mellom kontorene i bruk av frivillig forvaltning. I Holmestrand er det ingen av veilederne som svarer at de «nesten aldri» foreslår frivillig forvaltning. I Horten svarer 65 prosent «nesten aldri»¹⁴.

I overkant av 80 prosent av veilederne som jobber med søknadsbehandling og vedtak oppgir at frivillig forvaltning bør brukes mer. Andelen er høyest i Færder (100 prosent) og lavest i Sandefjord (63 prosent). Likevel er det kun 4 prosent av de samme veilederne som svarer at de «nesten alltid» foreslår frivillig forvaltning for mottakere av sosialhjelp. I tillegg svarer omtrent 63 prosent at de «av og til» gjør det, mens 34 prosent svarer «nesten aldri». På spørsmål om hvor ofte bruker svarer nei til frivillig forvaltning svarer 7 prosent «nesten alltid» og 29 prosent «ofte». Det er «kun» 18 prosent som svarer «nesten aldri».

5.6 Oppfølging av brukerne

Vi spurte veilederne om ulike trekk ved deres oppfølging av brukerne. 53 prosent av respondentene svarte at deres arbeidsoppgaver innebærer oppfølging av sosialhjelpsmottakere. De aller fleste har brukeroppfølging i tillegg til andre arbeidsoppgaver som mottak, kartlegging, eller søknadsbehandling og vedtaksskriving.

Blant veilederne som følger opp sosialhjelpsmottakere svarte 49 prosent at de også følger opp andre brukere. Det er mer vanlig med oppfølging av ulike typer ytelser blant veiledere som følger opp unge enn de som følger opp voksne. Andelen som følger opp andre enn sosialhjelpsmottakere er henholdsvis 70 og 25 prosent.

Veiledere med oppfølgingsansvar ble spurt om hvor mange brukere de følger opp totalt. Det er stort sprik i svarene, også på samme kontor, og samsvarer lite med inntrykket vi har fra intervjuene. En av grunnene til at svarene er så forskjellig kan være at noen veiledere har delte stillinger, det vil si at de for eksempel kun jobber 50 prosent med oppfølging og 50 prosent med noe annet. Det kan også være at veilederne har misforstått spørsmålet.

¹⁴ Dette underbygges i intervjuene

Hyppighet i kontakt med sosialhjelpsmottakere

Veiledere som oppga at de har oppfølgingsansvar ble spurt om hvor ofte de vanligvis har kontakt med en sosialhjelpsmottaker i løpet av et kvartal. Spørsmålet var delt inn i ulike brukergrupper og ulike kontaktformer. Det er veldig stor spredning i svarene, og antakelig skyldes det at mange veiledere har misforstått spørsmålet og fylt inn antall sosialhjelpsmottakere de har kontakt med istedenfor antall kontakter. Svarene gir likevel noen indikasjoner som kan være interessante. For eksempel ser det ut til at veilederne har hyppigst kontakt med unge sosialhjelpsmottakere (under 30 år) og sosialhjelpsmottakere som er i arbeidsrettet løp, og har minst kontakt med mottakere av supplerende sosialhjelp. Svarene tyder også på at kontakten med ungdom i stor grad gjennomføres på telefon/sms.

5.7 Bruk av vilkår og sanksjoner

Vilkår skal være knyttet til vedtaket, være tilpasset mottakerens situasjon og ikke påføre en unødig byrde (jf. omtale i avsnitt 3.1). Det er dermed ikke slik at god forvaltning er kjennetegnet ved omfattende bruk av vilkår. Vilkår skal brukes ut fra en individuell vurdering av hver bruker og i forbindelse med hvert vedtak. Det skal stilles vilkår om aktivitet hvis ikke tungtveiende grunner taler mot det. Med virkning fra 1. januar 2017 ble det innført aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år.

Aktivitetsplikt for de under 30 år

Spørsmål om innholdet i aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere ble dekket i intervjuene. I spørreundersøkelsen spurte vi om hva som er de vanligste grunnene til at det gis unntak fra aktivitetsplikt. Dette spørsmålet ble stilt til alle, men 58 har svart. Hele 67 prosent av de som har besvart spørsmålet oppgir sykdom som en viktig grunn, hvorav en tredjedel oppgir psykisk sykdom spesifikt. To veiledere mener unntakene bør praktiseres strengere, hvorav en opplever at mange kan stå i arbeid til tross for sine helseutfordringer. En annen veileder oppgir at de sjelden gjør unntak, men setter vilkår som er gjennomførbare i den enkeltes situasjon.

En fjerdedel av respondentene oppgir rusproblematikk som en viktig årsak. Andre grunner som er nevnt er deltidsjobb, mangel på bolig, omsorgsansvar, skolegang, behandling, andre tiltak, graviditet, og fengselsopphold.

Aktivitetsvilkår for de over 30

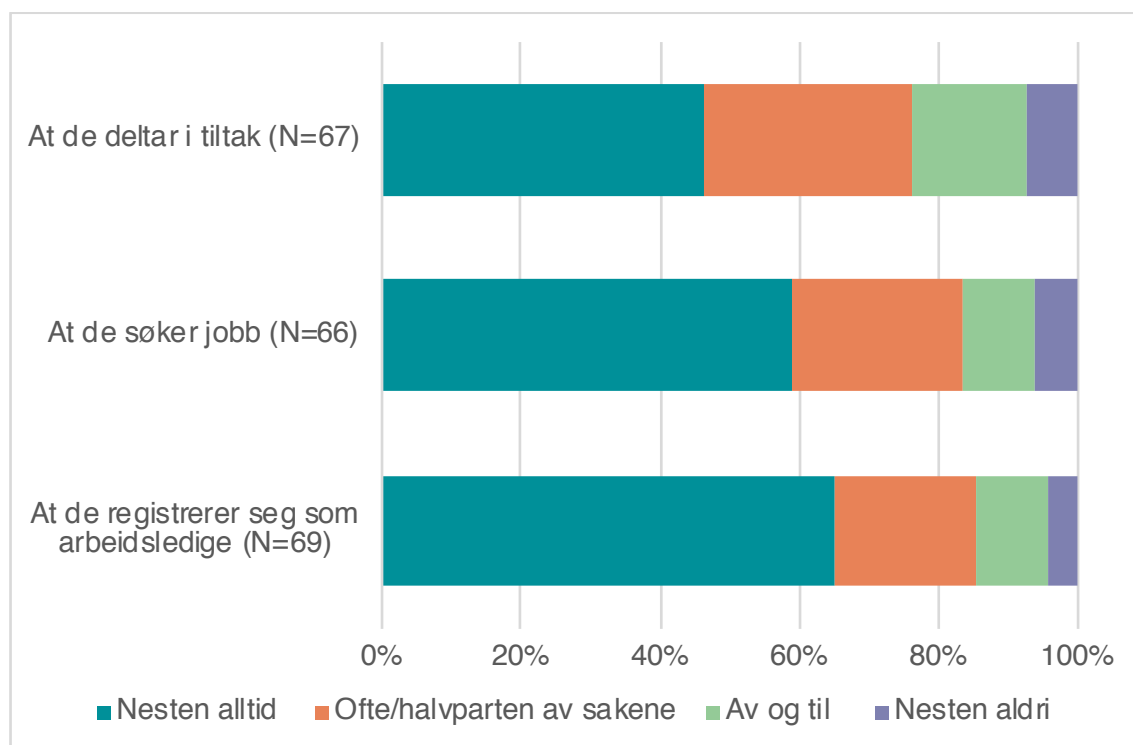
Inntrykket fra intervjuene er at det stilles lite aktivitetsvilkår for personer over 30 år. Dette kan ha sammenheng med at retningslinjer fra Fylkesmannen oppfattes som kompliserte og lite gjennomførbare. Intervjuene tyder også på at de mangler hensiktsmessige aktiviteter. I spørreundersøkelsen svarte 65 prosent at de «nesten alltid» stiller vilkår om at mottaker registrerer seg som arbeidssøker, 59 prosent oppgir at de «nesten alltid» stiller vilkår om at de søker jobb, mens 46 prosent oppgir at de «nesten alltid» stiller vilkår om at mottaker deltar i tiltak. Svarfordelingen er oppsummert i Figur 5-8 nedenfor. Det

er likevel stor variasjon i svarene mellom kommunene, og innad på kontorene. Alle respondentene i Horten og Holmestrand svarer at de «nesten alltid» stiller vilkår om at mottaker registrerer seg som arbeidsledig. Videre svarer 88 prosent det samme i Tønsberg, men kun 9 prosent svarer det i Færder. Svarfordelingen i Færder tyder på at det er stor variasjon i praksis internt på kontoret, men den lave andelen som svarer at de nesten alltid krever at brukerne registrerer seg som ledige kan også ha sammenheng med at det er en høy andel med supplerende sosialhjelp i Færder.

Når det gjelder vilkår om å søke jobb, svarer alle respondentene i Holmestrand at de nesten alltid stiller dette vilkåret, 82 prosent svarer det samme i Tønsberg. Andelen er lavest i Færder (9 prosent) og Larvik (38 prosent). Igjen tyder svarene fra Larvik og Færder på at det er variasjon i praksis internt.

Alle som har svart i Horten oppgir at de nesten alltid stiller vilkår om at mottaker deltar i tiltak, 83 prosent svarer det samme i Holmestrand. Færder har igjen den laveste andelen som oppgir at dette vilkåret brukes hyppig.

Figur 5-8 Hvor vanlig er det å stille følgende vilkår for sosialhjelpsmottakere over 30 år (Gjelder sosialhjelp som hovedinntekt)



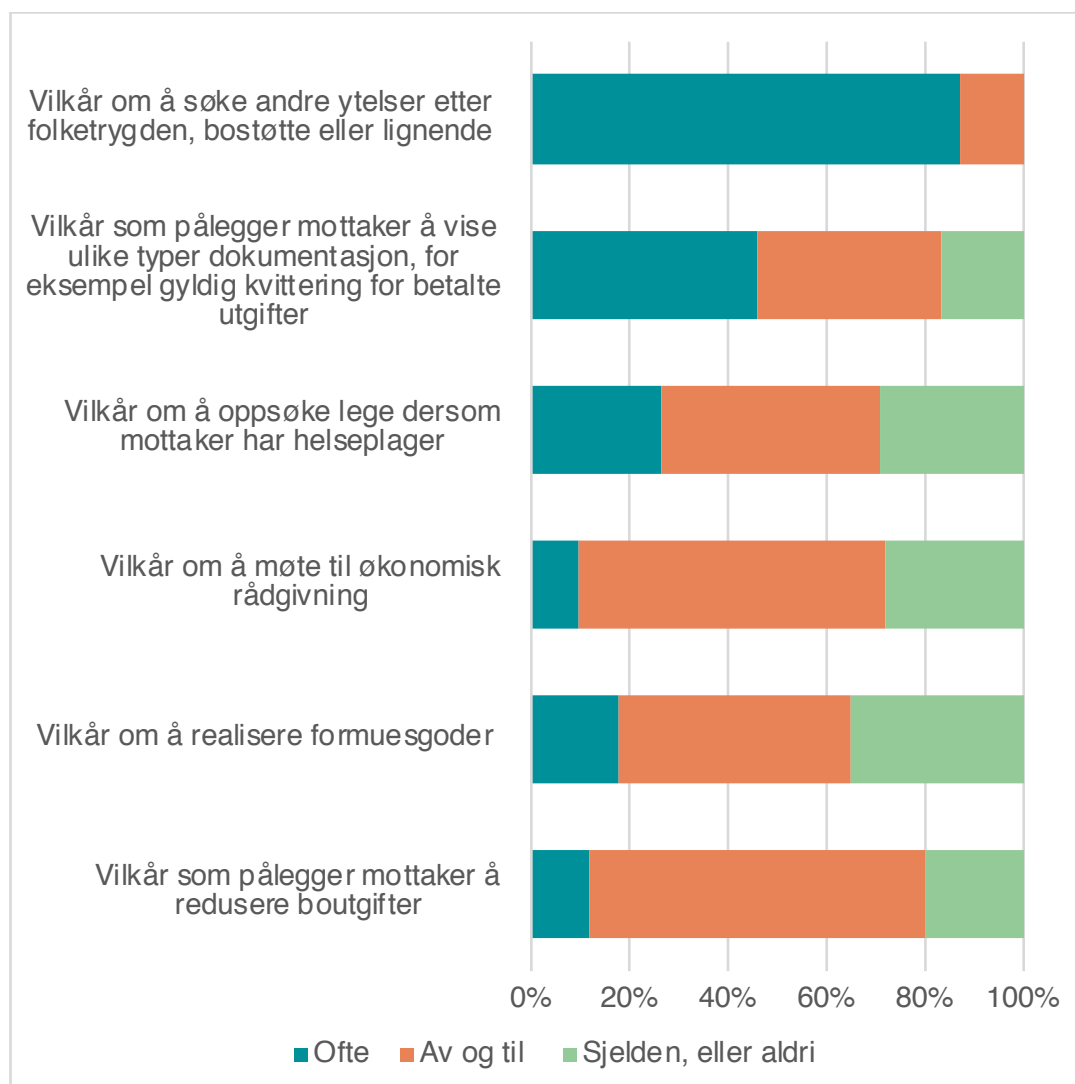
Vi spurte veilederne om å vurdere hva de mener er den viktigste årsaken til at det ikke oftere stilles aktivitetsvilkår for mottakere over 30 år. Om lag 42 prosent mener det skyldes mangel på relevante tiltak, 26 prosent mener det er på grunn av manglende ressurser til oppfølging, mens 32 prosent mener den viktigste årsaker er at mottaker ikke er i posisjon til å søke arbeid.

Det er betydelige forskjeller mellom kontorene i årsakene som oppgis til at det ikke stilles vilkår. Manglende ressurser til oppfølging er en viktig årsak i Tønsberg og Larvik. Mangel på relevante tiltak er hovedgrunnen (73 prosent av svarene) i Sandefjord, men også viktig (38-44 prosent) i Tønsberg, Horten og Larvik. I Holmestrand og Færder svarer 67 prosent at «mottakerne ikke er i posisjon til å søke arbeid», noe som kan tyde på at i disse kontorene stilles det aktivitetsvilkår for de fleste som kan søke arbeid.

Andre vilkår

Det vanligste vilkåret som stilles for sosialhjelpsmottakere som ikke kan delta i arbeid er «vilkår om å søke andre ytelser etter folketrygden, bostøtte eller lignende». Dette gjelder i alle kommuner. Det som brukes minst er vilkår om å møte til økonomisk rådgivning. Svarfordelingen er oppsummert i figuren under.

Figur 5-9 For personer som ikke kan delta i arbeidslivet: Benyttes noen av følgende vilkår?



Vilkår om å søke andre ytelser etter folketrygden, bostøtte eller lignende

Samlet sett svarer 87 prosent av respondentene at de setter dette vilkåret ofte. Resten svarer at de bruker det av og til. Alle som har svart i Tønsberg, Horten og Holmestrand oppgir at de ofte setter vilkår om dette. Dette vilkåret brukes minst i Færder, hvor 57 prosent svarer at de ofte stiller dette vilkåret. Kanskje kan dette forklares med at en stor andel av mottakerne i Færder har supplerende sosialhjelp i tillegg til velferdsytelser. Svarfordelingen er omtrent lik når vi bryter det ned på funksjon.

Vilkår om å oppsøke lege dersom mottaker har helseplager

27 prosent av alle veilederne som har svart oppgir at de setter dette vilkåret ofte. Denne andelen er høyst i Horten (40 prosent) og Sandefjord (33 prosent), og lavest i Færder (14 prosent) og Holmestrand (ingen). Videre er andelen høyst blant veiledere som jobber med ungdom og lavest blant de som fastsetter vedtak.

Vilkår om å møte til økonomisk rådgivning

Dette er det vilkåret som brukes minst samlet sett, 9 prosent av alle veilederne som har svart sier at dette brukes ofte. Horten og Tønsberg har den høyeste andelen som svarer at vilkåret settes ofte, henholdsvis 20 og 19 prosent. Fordelt på funksjon finner vi at veiledere som jobber med søknadsbehandling og vedtak som setter dette oftest. Svarfordelingen mellom veiledere som jobber med voksne og veiledere som jobber med ungdom er omtrent lik.

Vilkår om å realisere formuesgoder

18 prosent av alle veiledere svarer at dette brukes ofte, mens 35 prosent svarer at dette brukes sjelden eller aldri. Tønsberg, Larvik og Holmestrand bruker det oftest, mens minst halvparten av veilederne i Sandefjord, Horten, og Færder oppgir at de bruker det sjelden eller aldri. Det er en høyere andel som svarer at dette brukes ofte blant veiledere som jobber med voksne enn veiledere som jobber med ungdom. Det er liten forskjell i svarene mellom veiledere som jobber med voksne og veiledere som jobber med vilkår, noe som ikke er overraskende ettersom mange av veilederne som jobber med ungdom også jobber med vedtak.

Vilkår som pålegger mottaker å redusere boutgifter

Om lag 12 prosent av alle veiledere som har svart sier at dette gjøres ofte, mens 68 prosent oppgir at det gjøres av og til. Tønsberg er den kommunen hvor flest veiledere svarer at dette blir gjort ofte (31 prosent), mens Sandefjord er der flest veiledere svarer at det blir gjort sjelden eller aldri (33 prosent). Det er også flere veiledere blant de som følger opp voksne som svarer at dette gjøres ofte eller av og til, mens andelen er lavest blant de som følger opp ungdom.

Sanksjoner

Bruk av sanksjoner ved brudd på vilkår er langt vanligere ovenfor unge sosialhjelpsmottakere enn eldre. Det kan være ulike årsaker til det, blant annet har retningslinjer fra fylkesmannen begrenset mulighetsrommet for bruk av sanksjoner ovenfor voksne sosialhjelpsmottakere. Det kan også ha sammenheng med vilkårsbruken ovenfor disse gruppene. Vi spurte veilederne om hvor vanlig det er å bruke trekk eller stans i utbetalinger som sanksjoner blant henholdsvis unge (under 30 år) og eldre sosialhjelpsmottakere. Trekk i utbetalinger er mer vanlig enn stans i utbetalinger, blant begge grupper. 44 prosent svarer at de ofte bruker trekk i utbetalinger blant unge og 39 prosent svarte av og til. Når det gjelder voksne svarer kun 7 prosent av veilederne at dette gjøres ofte, mens 64 prosent oppgir at det gjøres av og til. Når det gjelder stans i utbetalinger svarer henholdsvis 10 og 52 prosent at dette gjøres ofte eller av og til blant unge, sammenlignet med 5 og 34 prosent som svarer det samme for voksne.

I følge svarene på spørreundersøkelsen varierer kontorenes bruk av sanksjoner. For eksempel er bruk av stans i utbetalinger blant unge langt sjeldnere i Færder og Larvik enn ved de andre kontorene. Trekk i utbetalinger blant unge brukes mest i Holmestrand, Sandefjord og Larvik, og minst i Horten.

Stans eller trekk i utbetalinger blant voksne er mest vanlig i Holmestrand og minst i Færder. Trekk i utbetalinger er mest vanlig i Tønsberg og Holmestrand, og brukes minst i Larvik og Færder.

5.8 Endringsbehov – veilederne syn

Vi stilte en del spørsmål om behov for endringer i bruk av vilkår, tiltak, mv. De fleste av disse endringene ville trolig kreve ekstra ressurser. Vi spurte ikke spesifikt om endringer de ville gjort innenfor dagens ressursramme.

Vi spurte veilederne om hvordan de vurderer vilkårsbruken på kontoret. Svarene tyder ikke på at veilederne oppfatter at vilkårsbruken er altfor omfattende eller krevende, tvert i mot mener en tredjedel at det stilles for lite vilkår i vedtakene. To tredjedeler av respondentene svarer at de er helt uenig (19 prosent) eller ganske uenig (47 prosent) i at det stilles for mye/mange vilkår, mens 76 prosent oppgir at de er helt uenig (21 prosent) eller ganske uenig (55 prosent) i at det stilles for krevende vilkår. Det er relativt mange som svarer verken eller. Svarfordelingen er oppsummert i figuren under.

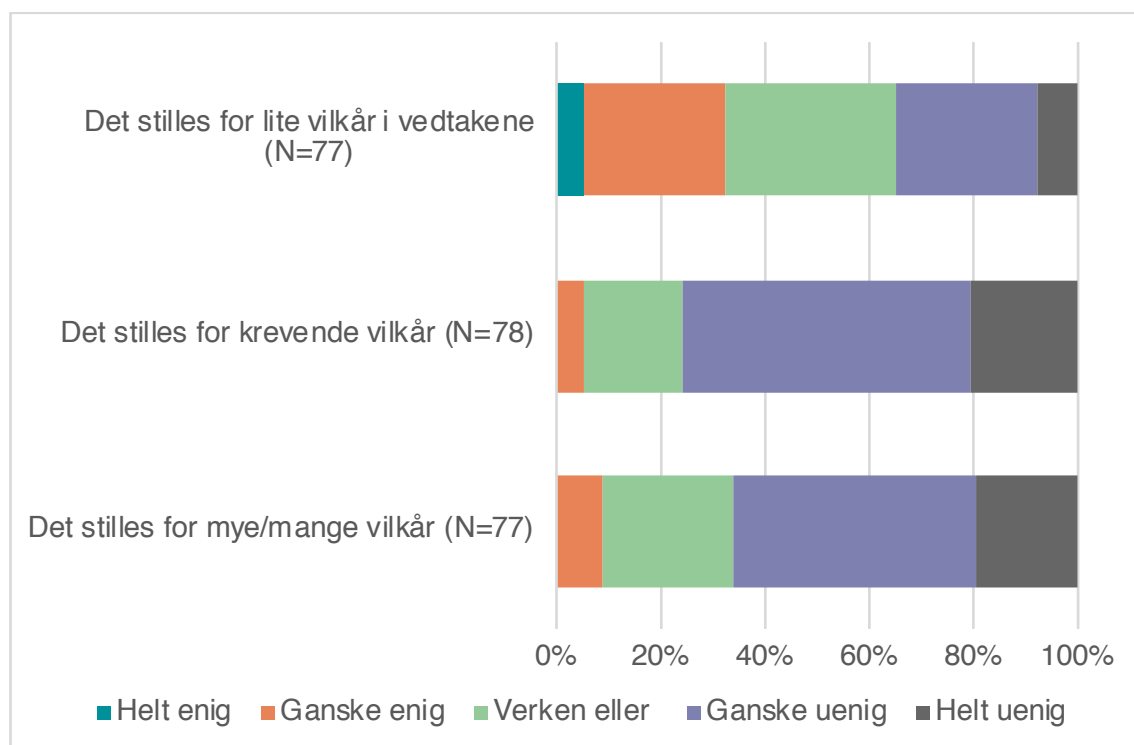
Samlet sett er veiledere som følger opp ungdom i større grad uenig i påstanden om at det stilles for mange vilkår. Vel 80 prosent av veilederne som følger opp ungdom svarer at de er ganske eller helt uenig i denne påstanden, sammenlignet med 78 og 59 prosent for henholdsvis saksbehandlere og oppfølgingsveiledere for voksne. Men det er en høyere andel som er «helt uenig» i påstanden blant saksbehandlerne enn oppfølgingsveilederne.

Det er nesten ingen som svarer at de er enig i at det stilles for krevende vilkår. Saksbehandlerne er mest uenig i denne påstanden, mens oppfølgingsveiledere for voksne er «minst» uenig, henholdsvis 95 og 65 prosent svarer ganske eller

helt uenig. Blant oppfølgingsveiledere for ungdom er det 81 prosent som svarer det samme.

Når det gjelder vilkår i vedtakene er det litt mer spredning i svarene. Oppfølgingsveiledere for voksne svarer i større grad (41 prosent) at de er helt eller ganske enig i at det stilles for lite vilkår i vedtakene, etterfulgt av saksbehandlere (39 prosent) og oppfølgingsveiledere for ungdom (34 prosent).

Figur 5-10 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om bruk av vilkår



Bruk av sanksjoner

Vi spurte veilederne om de mener det ville vært hensiktsmessig å endre bruken av sanksjoner. I alt 38 prosent av veilederne mener bruken bør økes, mens 35 prosent mener brukes er passe omfattende i dag. Kun 1 prosent mener bruken bør reduseres, mens 26 prosent svarer vet ikke.

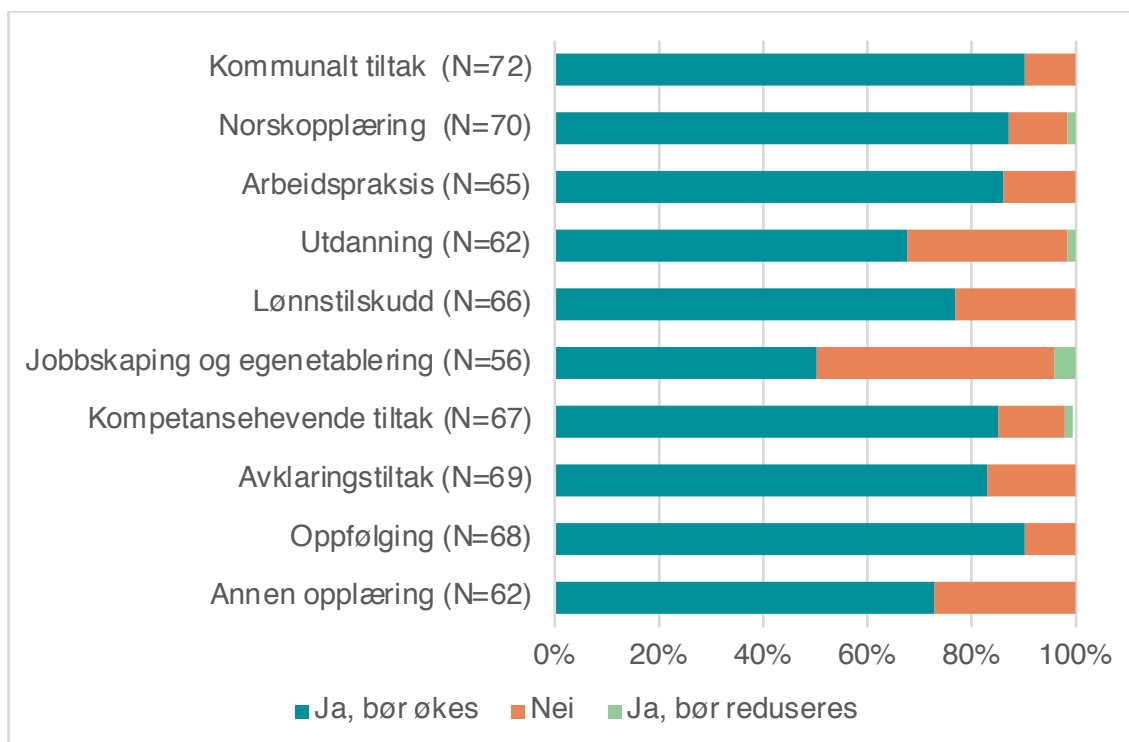
Det er relativt flere i Tønsberg og Larvik som mener at bruken bør økes, henholdsvis 56 og 44 prosent. Veilederne i Holmestrand og Sandefjord virker mest tilfredsstillt med dagens bruk, henholdsvis 67 og 42 prosent her svarer at bruken er passe omfattende i dag.

Tiltaksbruk

Vi spurte de ansatte om bruken av ulike typer tiltak burde økes eller reduseres. Svarfordelingen i Figur 5-11 nedenfor viser at de fleste veilederne mener bruken av flere typer tiltak bør økes. Aller flest er det som mener bruken av

kommunalt tiltak (90 prosent) og oppfølgingstiltak (90 prosent) bør økes. Men nesten like mange ønsker økt bruk av norskopplæring (87 prosent), arbeidspraksis (86 prosent) og andre kompetansehevende tiltak (85 prosent). Jobbskaping og egenetablering og utdanning er de tiltakene «færrest» ønsker å øke omfanget av, henholdsvis 50 og 67 prosent.

Figur 5-11 Mener du at omfanget av følgende tiltak burde vært endret for sosialhjelpsmottakere?



Veiledere som følger opp ungdom svarer i mindre grad at de ønsker at tiltaksbruken skal økes, med unntak av utdanning. 76 prosent av veilederne som følger opp ungdom svarer at de ønsker økt bruk av utdanning som tiltak, mot 46 prosent blant veiledere som følger opp voksne. Hvis vi holder oppfølgingsveiledere for ungdom utenfor svarer over 90 prosent av saksbehandlerne og oppfølgingsveiledere for voksne at bruken av kommunale tiltak, oppfølgingstiltak, norskopplæring og arbeidspraksis bør økes.

Det er også noe variasjon i svarene mellom kontorene. Det er særlig en kommune som skiller seg spesielt ut. For nesten alle tiltakene det ble spurt om er andelen som ønsker å øke omfanget høyst blant respondentene i Færder. Holmestrand skiller seg ut ved en relativt lav andel som ser behov for å øke tiltaksbruken, men også i dette kontoret ser flertallet behov for å øke bruken. Mønstret er litt annerledes når det gjelder norskopplæring, Her er det de ansatte i Holmestrand som skiller seg ut ved at en høy andel ser behov for økt bruk.

Kommunale tiltak

Alle respondentene i Tønsberg og Horten mener bruk av kommunale tiltak bør økes, og det er færrest i Holmestrand (57 prosent). Andelen som mener bruk av

kommunale tiltak bør økes varierer i de andre kommunene mellom 87 (Larvik) og 94 prosent (Sandefjord).

Norskopplæring

Alle respondentene i Holmestrand mener omfanget av norskopplæring bør økes, etterfulgt av Tønsberg (93 prosent) og Færder (91 prosent). Andelen som mener det samme er lavest i Sandefjord (78 prosent) og Horten (80 prosent).

Arbeidspraksis

Andelen som mener omfanget av tiltaket arbeidspraksis bør økes er høyest i Færder (100 prosent) og lavest i Holmestrand (50 prosent). Blant de andre kommunene varierer andelen mellom 75 prosent i Horten og 93 prosent i Tønsberg.

Utdanning

Samlet sett er det relativt (til andre tiltak) få svarer at de ønsker økt bruk av utdanning som tiltak, men svarfordelingen på kontornivå viser at nesten alle respondentene i Larvik svarer at bruk av utdanning som tiltak bør økes (87 prosent), etterfulgt av Færder (71 prosent) og Holmestrand (67 prosent). Det er færrest som mener dette i Sandefjord (53 prosent).

Lønnstilskudd

Alle respondentene i Færder svarer at bruk av lønnstilskudd bør økes, mens andelen som svarer det samme i de andre kommunene varierer mellom 85 prosent i Tønsberg og 60 prosent i Horten.

Jobbskaping og egenetablering

Når vi ser alle kontorene under ett er jobbskaping og egenetablering det tiltaket færrest ønsker å øke omfanget av, men er et stort spenn i svarene fra kontorene. Det er relativt mange i Færder (83 prosent) som svarer at omfanget bør økes, etterfulgt av Larvik (60 prosent). De færreste som ønsker å øke omfanget er veilederne i Tønsberg (36 prosent).

Kompetansehevede tiltak

Alle respondentene i Færder mener omfanget av kompetansehevede tiltak bør økes. Andelen som mener det samme i de andre kommunene varierer mellom 89 prosent i Sandefjord og 67 prosent i Holmestrand.

Avklaringstiltak

Alle respondentene i Færder mener omfanget av avklaringstiltak bør økes, mens «kun» halvparten av respondentene i Holmestrand mener det samme. Andelen som mener omfanget bør økes i de andre kommunene varierer mellom 73 prosent i Larvik og 92 prosent i Tønsberg.

Oppfølgingstiltak

Alle som har svart i Færder og Sandefjord mener omfanget av oppfølgingstiltaket bør økes. Også mange i Tønsberg (92 prosent) mener det samme. Det er «færrest» i Holmestrand som mener bruk av oppfølgingstiltaket bør økes (67 prosent).

Om satsene for husleie

Vi spurte veilederne om hva de mener er akseptabel husleie for en enslig sosialhjelpsmottaker og om gjeldende veiledende sats for husleie er riktig. 42 prosent av veilederne svarer at dagens sats er riktig, mens omtrent like mange (44 prosent) mener den er for lav. Det er kun to veiledere som mener den er for høy.

Svarene for hva som er akseptabel husleie varierer en del både mellom kontorene og mellom veiledere på en del av kontorene. Tabell 5-2 oppsummerer svarene. Noe overraskende, tyder svarene på at det i Tønsberg (det største urbane senteret) hvor akseptabel husleie er lavest, mens den er høyest i Sandefjord. I Sandefjord er gjennomsnittet preget av at minst én ansatt skiller seg ut ved å oppgi et særlig høyt leienivå.

I spørsmålet hadde vi ikke presisert hva husleie skulle inkludere (f.eks. strøm). Det er mulig at noen av respondentene har oppgitt leie inkludert strøm og eventuelt andre boutgifter.

Tabell 5-2: NAV-ansattes vurdering av «For en enslig i din kommune som får sosialhjelp, hvor høy husleie mener du kan aksepteres?». Kroner per måned.

	Gjennomsnitt	Intervall	kommentar
Færder	7 000	6 500-7 500	Enkelte mener det skal inkludere strøm og kabel-tv, mens andre mener det er "ren husleie"
Holmestrand	7 400	6 500-8 000	
Horten	6 700	6 500 - 7 500	En kommenterer at 6500 bør inkludere strøm
Larvik	7 090	6 000 - 8 000	Ganske stor variasjon
Sandefjord	7 687	6 500 - 10 000	Stor variasjon
Tønsberg	6 483	5 500 - 7 500	Lite variasjon. Kommentarer: 5500 for ungdom og 6000-7500 voksen (over 30 år)

5.9 Samarbeid med andre instanser

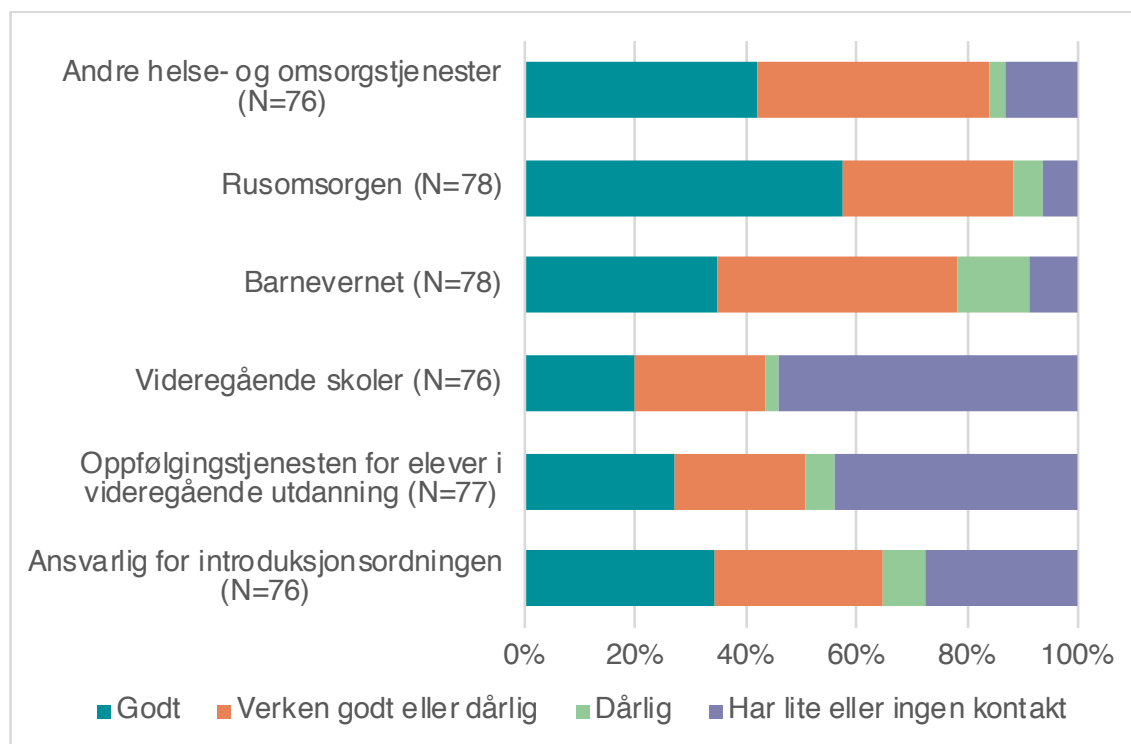
Mange av de som søker sosialhjelp har ikke bare svak økonomi, men også andre problemer f.eks. knyttet til helse eller rus eller de har ikke fullført videregående utdanning. Ofte vil det være behov for å samordne innsatsen fra ulike instanser.

Figur 5-10 nedenfor viser hvordan NAV-veilederne vurderer samarbeidet mellom NAV og ulike andre instanser.

Hovedinntrykket er at NAV-lederne mener samarbeidet fungerer godt der det er kontakt mellom instansene. Samarbeidet med rusomsorgen oppleves best fungerende, etterfulgt av «andre helse- og omsorgstjenester». Svarene viser at det er relativt lite samarbeid med videregående skoler, oppfølgingstjenesten og introduksjonsprogrammet. Sistnevnte har antakelig sammenheng med at introduksjonsprogrammet relativt nylig er tatt ut av NAV i flere kommuner og samarbeidet er under utvikling.

Det er få som svarer at de synes samarbeidet fungerer dårlig, men om lag 13 prosent mener samarbeidet fungerer dårlig med Barnevernet og 8 prosent mener samarbeidet med introduksjonsprogrammet fungerer dårlig.

Figur 5-12 *Hvor godt synes du samarbeidet fungerer med følgende instanser?*

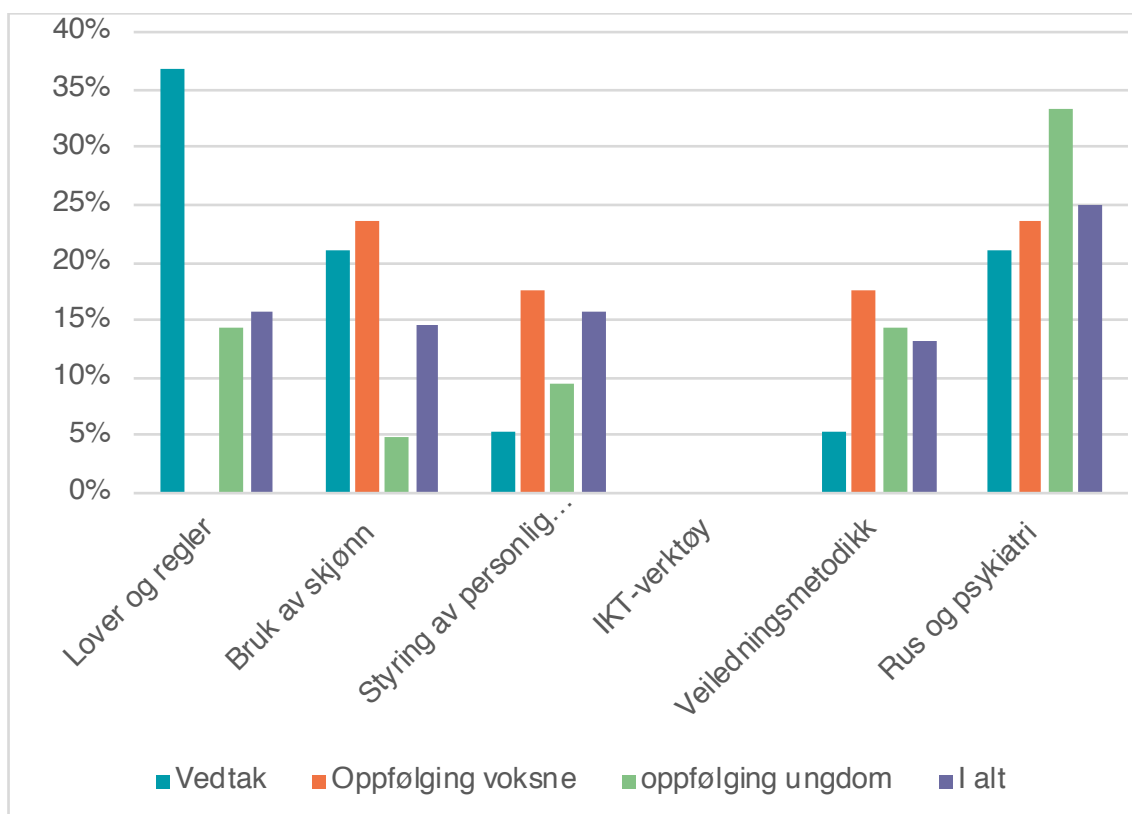


5.10 Behov for kompetanseheving

De ansatte fikk spørsmål om de ser behov for kompetanseoppbygging, gitt at de skulle fortsette med samme arbeidsoppgaver som de har i dag. De som svarte ja fikk spørsmål om hvilke temaer de ønsker å bygge opp kompetanse

på. Blant de alternativene som var oppgitt (jf. Figur 5-13), var det fleste som svarte «rus og psykiatri», mens det var rundt 15 prosent som oppga minst ett av temaene lover og regler for velferdsfeltet, bruk av skjønn, styring av personlig økonomi, veiledningsmetodikk og «annet». De som har ansvar for å fatte vedtak har mest behov for kompetanse på lover og regler.

Figur 5-13 Ser du behov for kompetanseoppbygging på noen av disse områdene, gitt at du skal fortsette med de arbeidsoppgavene du har i dag?



6 Færder

Blant Vestfold-kommunene er det Færder (og Horten) som har den høyeste andelen av befolkningen som mottar sosialhjelp. Fordelt på aldersgrupper har antall sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 20-66 år økt med 34 prosent fra 2012 til 2017, mens antall mottakere mellom 18-24 år gikk ned med 5 prosent i samme periode.

Færder har hatt størst vekst i sosialhjelpsutgiftene i Vestfold, både aggregert og per innbygger. Ut fra de gamle kommunegrensene, er det Nøtterøy som har hatt den sterkeste veksten i sosialhjelpsutgiftene, med en økning på 70 prosent fra 2012 til 2017. I Tjøme økte utgiftene med 25 prosent i samme periode, noe som er lavere enn landsgjennomsnittet. I likhet med flere andre Vestfold-kommuner har sosialhjelpsutgiftene økt mye i forhold til beregnet behov, særlig fra 2014 og utover. I årene før 2014 lå både Nøtterøy og Tjøme under eller på beregnet behov, mens fra 2014 har differansen mellom beregnet behov og faktiske utgifter vokst i Nøtterøy og falt i Tjøme. I Tjøme var det kun i 2014 at utgiftene lå over beregnet behov.

Ifølge KOSTRA har Færder den høyeste andelen som mottar supplerende sosialhjelp i Vestfold. Disse tallene viser at 62 prosent av sosialhjelpsmottakerne i Færder i 2017 hadde supplerende sosialhjelp. Denne andelen vokste mellom 2014 og 2016, men avtok noe i 2017. I følge NAV Færder følger kontoret definisjonen i KOSTRA slik at dersom sosialhjelp utgjør mer enn 50 prosent av inntektene til bruker blir sosialhjelp regnet som hovedinntekt. Dersom vedkommende mottar sosialhjelp ved siden av annen inntekt, eks lønn, kvalifiseringsstønad, AAP, introduksjonsstønad eller annen statlig ytelse, blir det registrert som supplerende sosialhjelp.

Kommunen ligger lavest i gjennomsnittlig stønad per stønadmåned, noe som har sammenheng med at mange av mottakerne mottar supplerende sosialhjelp. Færder skiller seg ikke spesielt ut når det gjelder andel langtidsmottakere blant de som har sosialhjelp som hovedinntekt.

I likhet med de andre Vestfold-kommunene har det vært en betydelig nedgang i antall AAP-mottakere i befolkningen i Færder. Andelen av befolkningen som er AAP-mottakere falt fra 6,5 prosent i 2012 til 4,5 i 2017, på nivå med landsgjennomsnittet (4,4 prosent). Færder har den laveste andelen uføre i alderen 18-49 år blant Vestfold-kommunene, men denne andelen har både vært høyere og økt mer på Tjøme enn på Nøtterøy. Men på lik linje med de andre Vestfold-kommunene er andelen uføre økende. I 2017 var andelen uføre i Færder litt i underkant av landsgjennomsnittet.

Tabell-1: Sosialhjelpsutgiftene i Nøtterøy.¹⁵ Fordeling på utgiftskategori.

	Nivå 2017, Mil.kr.	Andel 2017	Vekst 2012-17	Bidrag til vekst 2012-17
Livsopphold	11,4	35%	113%	32%
Husleie – inkl. Restanser	15,6	48%	170%	52%
Andre boutgifter	0,5	2%	124%	1%
Akutthjelp	0,8	3%	325%	3%
Innbo/utstyr inkl. hvitevarer	0,7	2%	174%	3%
Tannbehandling	1,0	3%	165%	3%
Strøm-inkl. Restanser	2,3	7%	75%	5%
Sum	32,4	100%	140%	100%

Datauttrekk fra NAV Færder viser at utgifter til husleie har økt langt mer enn utgifter til livsopphold i perioden 2012-2017. Økte husleieutgifter bidrar med 52 prosent av veksten i 2012-2017. Utgifter til livsopphold bidrar med 32 prosent.

Utgiftene til akutthjelp er mer enn tredoblet ved NAV Færder. Det kan ha sammenheng med pålegg fra Fylkesmannen som innebar en begrensning i hvor lenge kontoret kunne gi akutthjelp.

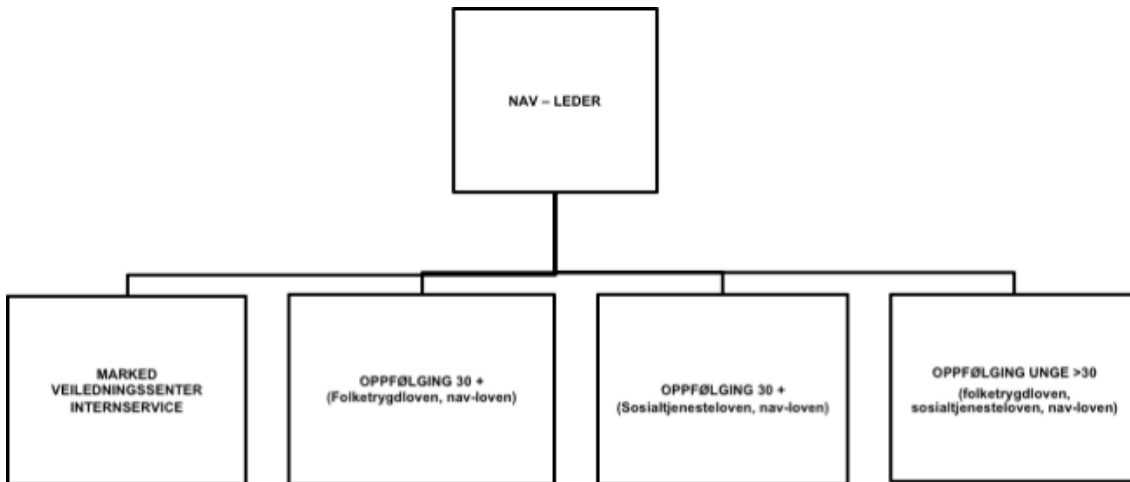
Det har vært en kraftig vekst i utgifter til innbo og til tannbehandling. Dette har sannsynligvis sammenheng med bosetting av flere flytninger. Disse postene bidrar begge med tre prosent av veksten.

Tallene viser at utgifter til husleie (inkl restanser), strøm og tannlege har økt mer relativt til utgifter til livsopphold. Økte boutgifter kan utløse behov for supplerende sosialhjelp til å dekke utgifter til lege/tannlege, strøm osv.

6.1 Organisering i NAV kontoret

¹⁵ Statistikken vi har fått utlevert fra kommunen omfatter ikke Tjøme i perioden 2012-2016. Men i 2017 er Tjøme inkludert fra og med juli.

Figur 6-1 Organisasjonskart NAV Færder. 2018



Det er omtrent 60 ansatte ved NAV-kontoret i Færder, hvorav majoriteten (nærmere 60 prosent) er statlig ansatte. NAV Færder ble etablert i 2017 da kommunene Nøtterøy og Tjøme ble slått sammen. Veiledere fra de to kontorene ble samlokalisert allerede et år før kommunesammenslåingen, og kontoret erfarer ikke at kommunesammenslåingen har ført til store konsekvenser for kontorets del.

I 2016 ble kontoret organisert slik at det er egen avdelingsleder som har ansvar for oppfølging av det kommunale lovverket, og egen for det statlige. NAV leder mener det sikrer et tydeligere ansvar for rapportering og oppfølging i de to styringslinjene, og gir bedre oversikt og ansvar når det gjelder hver av partene i partnerskapet.

NAV-kontoret er organisert i fire avdelinger: En avdeling for markedsarbeid, internservice og veiledningssenter, en avdeling for oppfølging voksne i henhold til det statlige lovverket (Folketrygdloven), en avdeling for oppfølging voksne i henhold til kommunalt lovverk (sosialtjenesteloven), og en avdeling for oppfølging unge både (både statlig og kommunalt lovverk). Avdeling for marked, internservice og veiledningssenter følger opp arbeidsgivere for å innhente oppdrag som kan tilbys arbeidssøkere. De to avdelingene for oppfølging av voksne har organiserte team som jobber sammen ut fra datofordeling, slik at oppfølging fordeles ut i fra søkers situasjon og behov.

Det er utpekt 5 teamkoordinatorer, uavhengig av avdelinger, disse har blant annet ansvar for faglig oppdatering veiledning og koordinering på sine fagfelt. KVP har en egen teamkoordinator.

Ungdomsavdelingen har vært en selvstendig avdeling siden 2016 og har totalt 11 veiledere. Avdelingen har også ansvar for prosjektet «NAV-veileder i videregående skole». For å sikre fagkompetanse hos veiledere som jobber med statlige ytelser i ungdomsavdelingen deltar disse i fagmøter med veiledere som jobber med tilsvarende i avdeling for voksne.

6.2 Forvaltning av sosialhjelp

Det er veiledere fra økonomiavdelingen og ungdomsavdelingen som har ansvar for å ta i mot nye søknader om sosialhjelp. Alle veilederne i ungdomsavdelingen har ansvar for mottak ut i fra sine datoer. Alle nye søkere skal bli innkalt til en samtale kort tid etter søknad er mottatt. Kontoret regner de som ikke har mottatt sosialhjelp eller vært i kontakt med NAV de siste 9 månedene eller mer, som nye søkere.

I mottaket (veiledningsssenteret) kartlegges søkers situasjon og bistandsbehov. Veileder som mottar og behandler søknaden fatter vedtak om sosialhjelp. Avslag godkjennes av teamkoordinator eller leder. Søker/mottaker kan henvises videre i NAV kontoret, men som hovedregel følges vedkommende opp av mottaksveileder i inntil seks måneder. Etter seks måneder overføres voksne brukere til veiledere som jobber med oppfølging av langtidsmottakere. Ungdom har den samme veilederen videre.

Mottakere av sosialhjelp som vurderes til å ha mulighet til å komme i arbeid, skal registrere seg som arbeidssøkere, og få oppfølging av veileder med ansvar for statlig lovverk. Den sosialfaglige oppfølgingen som veileder på sosialhjelp har ansvar for innebærer imidlertid også oppfølging mot arbeid.

Oppfølging av brukere er datostyrt, og avdelingsvis fordelt etter hvilket lovverk tjenestene eller ytelsene de har behov for styres av. Det vil si at oppfølgingsansvaret i prinsippet overføres til en annen veileder dersom en sosialhjelpsmottaker går over på en annen ytelse. Enkelte veiledere formidler at de i noen tilfeller fortsetter oppfølging av bruker etter at vedkommende har gått over på en statlig ytelse eller tiltak. Veilederen er da ikke involvert i saksbehandling på den statlige ytelsen eller oppfølging mot arbeid, men tilbyr sosialfaglig oppfølging. Slikt samarbeid og fordeling avklares i hvert datoteam.

Kontoret har ikke retningslinjer for hvor ofte mottakerne av sosialhjelp skal følges opp, både ledelsen og veilederne formidler at dette tilpasses individuelt og styres av brukers innsatsbehov og veileders kapasitet. I hovedsak følges unge som mottar sosialhjelp tettere opp enn andre mottakere.

Kontoret opplyser at de bruker gjeldsrådgiver mye, og at en del mottakere har frivillig forvaltning. Særlig NAV Tjøme hadde gode erfaringer med å bruke frivillig forvaltning overfor mange brukere. I spørreundersøkelsen oppga 21 prosent av veilederne at de ofte eller i halvparten av sakene henviser sosialhjelpsmottakere til gjeldsrådgiver, noe som er høyere enn de andre Vestfold-kommunene. Når det gjelder frivillig forvaltning, oppga 58 prosent i spørreundersøkelsen at de av og til foreslår frivillig forvaltning, mens blant veiledere i de andre kommunene svarer i snitt 64 prosent at de foreslår frivillig forvaltning ofte eller i halvparten av sakene.

Veiledere og ledere ved kontoret oppfatter at saksbehandlerne på sosialhjelp gjør like vurderinger.

Samarbeid internt

Veilederne opplever at det stort sett er et bra samarbeid internt. Det uttrykkes imidlertid at oppfølgingen av sosialhjelpsmottakere som er registrert som arbeidssøkere ikke alltid prioriteres høyt nok av oppfølgerne på statlig side.

6.3 Kjennetegn ved mottakerne

Per 15. juni i år var det 1 242 mottakere av sosialhjelp ved NAV Færder, hvorav 450, det vil si 36 prosent, hadde flyktningstatus. Av de 1 242 var om lag 30 prosent husstander med barn. Andelen som er husstander med 2 barn eller flere er 16 prosent.

Nøtterøy og Tjøme har etter flyktningkrisen i 2015 bosatt mer enn dobbelt så mange som tidligere. Alle nybosatte har behov for sosialhjelp i perioden før de tas inn på introduksjonsprogrammet, inntil 3 måneder. Det er videre mange som mottar supplerende sosialhjelp mens de deltar i introduksjonsprogrammet. Det er sannsynligvis også slik at en del av de som går ut av introprogrammet med overgang til arbeid, har en liten stillingsprosent og dermed har behov for supplerende sosialhjelp. Veilederne erfarer at mange familier med flyktningebakgrunn har mange barn og beløpene som utbetales til sosialhjelp kan bli høye.

Veilederne opplever også at arbeidsinnvandrere har blitt en økende gruppe blant sosialhjelpsmottakere (supplerende). Det er ofte personer med lav arbeidsinntekt eller næringsinntekt (f.eks. fra et renholdsfirma). Det er en erfaring at mange mottakere av sosialhjelp med innvandrerbakgrunn blir gående lenge på sosialhjelp.

Færder kommune har som nevnt den høyeste andelen mottakere av supplerende sosialhjelp blant Vestfold-kommunene. Denne sammenligningen er imidlertid usikker fordi flere av kommunene oppgi at de ikke følger KOSTRAS definisjon på registrering av hovedinntekt¹⁶. Når vi ser på fordelingen av mottakere med supplerende sosialhjelp i forhold til hva som er deres hovedinntekt ser det ut som det er flere i Færder som mottar supplerende sosialhjelp ved siden av en arbeidsinntekt eller andre inntekter (f.eks. introduksjonsstønad), sammenlignet med trygd eller pensjon. Det er en økende andel som mottar sosialhjelp ved siden av andre inntekter, det reflekterer blant annet at det har blitt flere deltakere i introduksjonsprogrammet, og at en del av disse mottar supplerende sosialhjelp.

Kostra-tall viser at Nøtterøy hadde den høyeste gjennomsnittlige varigheten per sosialhjelpstilfelle i Vestfold i perioden 2013 til 2016. Høy gjennomsnittlig varighet har sannsynligvis sammenheng med at mange har sosialhjelp som en supplerende ytelse.

Flere av de vi har intervjuet erfarer at innstramminger i de statlige ytelsene gjør at mange som tidligere ville fått innvilget AAP nå går på sosialhjelp. Det

¹⁶ Sammenlignet med alle landets kommuner er andelen mottakere med sosialhjelp som supplerende ytelse ikke veldig høy i Færder.

innebærer at stadig flere sosialhjelpsmottakere har helserelaterte utfordringer. Trolig er det en sammenheng mellom nedgangen i antall AAP-mottakere og økningen i antall sosialhjelpsmottakere. Men tilgjengelig statistikk viser ikke hvor mange tidligere AAP-mottakere, eller personer i denne målgruppen som har gått over på sosialhjelp.

Ungdom

Færder har en relativt lav andel sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18-24 sammenlignet med øvrige Vestfoldkommuner. Dette kan ha sammenheng med relativt høy gjennomføringsgrad på videregående skole sammenlignet med resten av fylket. Det er trolig slik at fullføring av videregående utdanning øker sjansene for å komme i arbeid, noe som i sin tur reduserer både ledighet og søknad om sosialhjelp. Veiledere i ungdomsavdelingen opplever at mange unge mottakere kommer over i utdanning eller arbeid etter hvert, men at dette kan ta lang tid. En relativt stor andel av ungdommene på sosialhjelp har dårlig psykisk helse og/eller rusproblematikk.

Oppfølgingstjenesten (Færder og Tønsberg) erfarer at mange av ungdommene som dropper ut av videregående skole kommer fra familier med levekårsutfordringer. De anslår at dette gjelder omtrent halvparten. Noen av disse mottar sosialhjelp. Oppfølgingstjenesten har ikke inntrykk av at ungdommene slutter på skolen fordi de ønsker å få penger fra NAV. Oppfølgingstjenesten opplever det som uheldig at det har vært en innstramming i bruk av tiltakspenger overfor ungdom. Det har gjort det vanskeligere å motivere ungdom til arbeidspraksis.

6.4 Kartlegging, vedtak og oppfølging

6.4.1 Kartlegging og oppfølging

I spørreundersøkelsen spurte vi veilederne om de opplever at de har tilstrekkelig tid til å utføre ulike oppgaver i forbindelse med behandling av søknader om sosialhjelp. 83 prosent svarte at de i ganske stor grad har tilstrekkelig tid til kartlegging av søkere, mens resten (17 prosent) svarer at de i liten grad opplever at de har tilstrekkelig tid til dette.

Veilederne uttrykker større tilfredshet med kartleggingen av nye søkere enn gjengangere. Omtrent 75 prosent av veilederne som har svart mener kartleggingen er god når det gjelder nye søkere, men bare 46 prosent svarte det samme om søkere som har mottatt sosialhjelp tidligere. I intervjuene uttrykte veilederne at de i liten grad har mulighet til å avdekke om det har skjedd noen endringer i søkers situasjon siden den første kartleggingen.

Hovedinntrykket fra spørreundersøkelsen og intervjuene er at veilederne opplever at de har for liten tid til veiledning og oppfølging. De fleste veiledere opplever at ressurs situasjonen er presset. Enkelte uttrykker at de gjerne skulle jobbet mer med motivasjon, for eksempel motivere brukere til å starte behandling, styrke selvtillit til å prøve seg ut i en jobb osv. Det påpekes at brukere som motsetter seg behandling ofte ikke ønsker kontakt med de

kommunale helsetjenestene, men tar kontakt med NAV fordi de trenger penger. Dermed har NAV en unik mulighet til å drive endrings- og motivasjonsarbeid.

6.4.2 Vedtak og vilkårssetting

Svarene i spørreundersøkelsen tyder på at det varierer mye hvor lang varighet vedtak om sosialhjelp har, også innenfor samme brukergruppe. Varigheten på vedtak legger ofte føringer for hvor ofte veileder skal møte bruker. For personer som mottar supplerende sosialhjelp ved siden av trygd eller pensjon er det vanlig å lage vedtak for 3 eller 6 måneder av gangen, mens ungdom og personer som står nærmere arbeidslivet får kortere vedtak.

Det er den som behandler søknad om sosialhjelp som avgjør om det skal stilles vilkår for ytelse, eventuelt hvilke vilkår som skal stilles i vedtaket.

Ungdom

Kommunen hadde ikke systematisert aktivitetsplikt for ungdom før lovendringen trådte i kraft 1.1.2017. Etter en individuell vurdering fikk noen krav om å delta i arbeidsrettet aktivitet i kommunens regi eller på en arbeidsplass.

Etter innføringen av aktivitetsplikt for ungdom er vanlige krav å møte opp på Jobbhuset en eller flere dager i uka, delta på gruppemøter eller arbeidstrening i bedrift.

Ungdomsavdelingen opplyser at om lag halvparten av unge mottakere av sosialhjelp blir unntatt aktivitetsplikt. Dette skyldes som regel dårlig psykisk helse og/eller rusproblematikk. NAV-veilederne opplever at de har begrenset handlingsrom når ungdommer med utfordringer knyttet til rus eller psykiske motsetter seg behandling. Veiledere kan f.eks. stille vilkår om at de skal søke lege, men kan ikke stille vilkår om behandling.

De ansatte påpeker at dersom den unge velger å bryte vilkåret om aktivitet, får dette i realiteten begrenset konsekvens, da sosialtjenesteloven uansett pålegger NAV å sørge for at vedkommende har livsnødvendige ytelser.

I spørreundersøkelsen spurte vi veilederne om vilkårsbruk ovenfor personer som ikke kan delta i arbeidslivet. Vi har skilt ut svarene til veiledere som jobber med oppfølging av ungdom. Svarene indikerer at det stilles mindre vilkår ovenfor unge som ikke kan delta i arbeidslivet enn voksne i samme situasjon. Dette kan henge sammen med at en del ungdom bor hjemme og en del av vilkårene, som f.eks. søke bostøtte og realisering av formuesgoder, vil være lite hensiktsmessig å stille. En del ungdom har også kortere vedtak og får derfor tettere oppfølging og vilkåret er ofte at de må møte til samtaler.

Voksne

Det stilles relativt sjeldent vilkår om arbeidsrettet aktivitet for voksne sosialhjelpsmottakere utover krav om å registrere seg som arbeidssøker og å delta på informasjonskurs eller CV-kurs. I noen tilfeller stilles krav om oppmøte på arbeidspraksis. Kommunen har en arbeidstreningssgruppe som er et kommunalt tiltak som eventuelt kan brukes.

Kontoret legger vekt på motivasjonsarbeid, før vilkår settes, i tro på at det er det som virker best med hensyn til å få folk i arbeid. For voksne sosialhjelpsmottakere (som kan delta i arbeidslivet) stilles det vilkår om at de registrerer seg som arbeidssøkere. Enkelte påpeker at vilkåret kommer «for tidlig» i prosessen mot arbeid. Mange har utfordringer på andre områder, som for eksempel bolig, helse, andre sliter med sosial angst mens noen har for svake norskkunnskaper.

For voksne sosialhjelpsmottakere som ikke kan delta i arbeidslivet er det vanligst å stille vilkår om å søke andre ytelser etter folketrygden, bostøtte eller lignende. 89 prosent av veilederne (som ikke har oppfølging av ungdom) oppgir at dette gjøres ofte, mens 10 prosent svarer at det gjøres av og til. Når det gjelder vilkår om å oppsøke lege svarer 27 prosent at det ofte stilles, mens 45 prosent svarer at det blir gjort av og til. Vilkår om å møte til økonomisk rådgivning brukes relativt sjeldent, men 63 prosent av veilederne svarer at også dette gjøres av og til.

Flere av de som ble intervjuet påpeker at de ikke er tilstrekkelig bemannet til å følge opp krav om aktivitetsplikt for voksne. Gjennomføring og oppfølging av aktivitetsplikten krever betydelig saksbehandling. Det finnes heller ikke tilstrekkelig med egnede aktiviteter. Det påpekes også at sanksjoner ved brudd på vilkår uansett vil ha virkning en kort tid ettersom vedkommende uansett må sikres livsopphold og bosted i henhold til lovverket. Det er heller ikke anledning til å la en person gå lenge på en minimumsyttelse.

Tilbakemelding fra NAV-veilederne tyder på at det å stille vilkår ofte blir en formalitet i vedtakene og at det i liten grad blir fulgt opp videre.

6.5 Kommunale føringer som påvirker sosialhjelpsutgiftene

NAV Færder følger statens veiledende satser.

I Færder kommune er foreldrebetaling både i SFO og barnehage inntektsprøvd.

Kommunen har en plan for bekjempelse av barnefattigdom. Det innebærer at NAV har et aktivt fokus på å forebygge barnefattigdom. Veilederne gjør en særlig vurdering av situasjonen og tiltak når det er barn i bildet, og oppfordrer i tillegg for eksempel barnefamilier til å søke støtte til fritidsaktiviteter og ferietiltak. Fylkesmannen har også hatt sterkt fokus på å forhindre barnefattigdom gjennom tilskuddsmidler, som NAV har søkt og fått tildelt over flere år.

NAV Færder har ikke opplevd utbetalinger til husleierestanser som en stor utfordring. Den kommunale eiendomsforvaltningen krever ikke at husleierestansene blir oppgjort før de kan tildele ny bolig. NAV kan i noen tilfeller betale husleierestanser til private utleiere dersom de vurderer at det er hensiktsmessig at leietaker blir boende i samme bolig. NAV innvilger også i økende grad innbetaling av depositum til private utleiere, fremfor kommunal garanti, for at flere skal få innpass på det private boligmarkedet.

6.6 Kommunale og statlige tiltak

Jobbhuset er et lavterskeltilbud for ungdom med aktivitetsplikt. Her får ungdommene hjelp til å skrive CV eller søknad og hjelp til å lage aktivitetsplan. Tiden på jobbhuset blir også brukt til å avklare eller kartlegge ungdommene nærmere. Det er også veiledere tilgjengelig for individuelle veiledningssamtaler dersom det er behov. Jobbhuset er et tilbud til ungdom uavhengig av ytelse.

Veiledere på jobbhuset jobber med å skaffe plasser for arbeidstrening til ungdommer som er arbeidsklare. Arbeidstreningss plassene skaffes enten gjennom direkte kontakt med aktuelle bedrifter, eller gjennom statlige tiltaksplasser. På grunn av mangel på arbeidstreningss plasser (statlige tiltaksplasser), har veilederne også begynt å bruke IA-plasser til ungdom. Voksne mottakere av sosialhjelp kan også møte på jobbhuset, de dagene ungdommene ikke er der.

Den kommunale arbeidstreningss gruppa har ca. fem plasser og drives av en NAV-ansatt med bygningsfaglig kompetanse. Dette er et heltidstilbud for sosialhjelpsmottakere og for KVP-deltakere. Veilederne uttrykker at det ikke er nok kapasitet i arbeidstreningss gruppa, og noen uttrykker at de gjerne skulle hatt en gruppe til.

Kommunen har også etablert en mentorordning basert på et samarbeid mellom Færder næringsforum og NAV Færder. Næringslivet skal bidra med å åpne dører i sitt nettverk for å få flere i arbeid.

Tilgang på statlige og kommunale tiltak

De fleste vi har intervjuet mener at mottakere av sosialhjelp i utgangspunktet har samme tilgang til statlige tiltak som andre brukere. Men ettersom tiltaksbudsjettet og antall tiltaksplasser er budsjettstyrt, fører det til mangel på tiltaksplasser for mottakere av sosialhjelp

NAV-leder mener kontoret har et bredt spekter av tiltak, men ønsker for eksempel å styrke mentorordningen og skaffe flere praksisplasser. For å oppnå dette mener leder det er viktig å jobbe aktivt ut mot næringslivet og få enda flere bedrifter med på laget.

Flere av veilederne mener tiltaksporteføljen ikke er godt nok egnet for de med helseutfordringer eller de som står nær arbeid, men som har svake språkkunnskaper som viktigste hindring. Kommunen har i senere tid kjøpt noen språkpraksisplasser for personer med svake norskkunnskaper i regi av utføringss bedriften Velle, såkalt «målgruppe 3». Kommunen vil vurdere resultatene av dette, og eventuelt kjøpe flere slike plasser.

NAV Færder har ikke oppfølgingstiltak i form av SE-metodikk eller lignende.

KVP

Veilederne forteller at det blant mottakerne av KVP har det vært en økende andel ungdommer de siste årene. Kontoret opplever at KVP har vært et godt virkemiddel og mener det har gitt gode resultater. De siste årene har Færder hatt mellom 20 og 30 deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Dette er relativt høyt sammenlignet med mange andre kommuner i Vestfold, men lavere enn

måltallet som ble gitt ved innføring av KVP da midlene var øremerket. Måltallet var ca. 35.

Resultatene ligger på omtrent 50 prosent overgang til arbeid. Resten går over på en trygdeytelse eller tilbake på sosialhjelp. Noen flytter til en annen kommune.

Introduksjonsprogrammet

I 2016 ble introduksjonsprogrammet flyttet ut av NAV og lagt til flyktningsetjenesten i kommunen. Formålet med omorganiseringen var å bidra til å synliggjøre og rendyrke integreringsarbeidet i kommunen, og samtidig skape tydeligere grensesnitt og ansvarsdeling mellom NAVs virksomhet og introduksjonsprogrammet. NAV skal bidra med arbeidsrettede tiltak, mens flyktningsetjenesten har ansvar for øvrig opplæring og bosettingsarbeid.

Som et ledd i å arbeidsrette introduksjonsprogrammet har kommunen konkurranseutsatt språkopplæringen. Den kommunale norskopplæringen opererer som underleverandør til Velle Utvikling AS.

I introduksjonsprogrammet er det en stor andel familier som får supplerende sosialhjelp. Dette gjelder både i Tjøme og Nøtterøy. Enslige som er under 25 får redusert inntøstnad. Avhengig av husleienivå vil også mange i denne gruppen trenge supplerende sosialstønad.

Ifølge tall fra IMDi bosatte Nøtterøy 53 flyktninger i 2015 og 57 i 2016, mens Tjøme bosatte henholdsvis 15 og 21 i samme periode. Totalt har kommunen bosatt 306 personer siste fem år. Det største antallet, og deres familiegjenforente, er i sluttfasen av introduksjonsprogrammet nå. Per i dag er det 160 personer i introprogrammet, hvorav 30 avslutter sommeren 2018.

Det er etablert et samarbeid mellom NAV og flyktningsetjenesten knyttet til de som avslutter introprogrammet sommeren 2018.

Det er løpende inntak, som i praksis er hver 3. måned. Det hender likevel at noen ikke kommer raskt nok i gang, for eksempel hvis de mangler bolig, barnehageplass eller skal ut i fødselspermisjon først. Flyktninger mottar sosialhjelp mens de venter på oppstart i introduksjonsprogrammet.

Overgangen til arbeid og utdanning etter introduksjonsprogrammet har ligget på mellom 50 og 60 prosent de siste årene, men en del av de som er registrert med arbeid har en svært liten stillingsprosent. Resultatene vurderes som svake.

NAV-veilederne opplever at mange av de som kommer fra introduksjonsprogrammet har svake norskkunnskaper, og syns de skrives ut for tidlig. Ifølge leder for flyktningsetjenesten får mange deltakere utvidet introduksjonsprogrammet utover 2 år (individuell vurdering).

Tidligere hadde kommunen også jobbsjansen i regi av IMDi. Tiltaket ble avsluttet i 2016.

Flyktningsetjenesten påpeker at blant introdeltakere er det enkelte som ikke mestrer deltakelse i programmet. Det kan handle om kognitive vansker, traumer, lære vansker. Disse blir etter hvert overført til NAV, men vil ha svake norskkunnskaper og ha dårlige muligheter til å komme i arbeid.

6.7 Samarbeid med eksterne aktører

Rus- og psykiatritjenestens tilbud oppfattes som bra og lett tilgjengelig. Men NAV opplever at enkelte burde hatt mer bistand. Det gjelder først og fremst de som motsetter seg behandling.

NAV og rus- og psykiatritjenesten har hatt ukentlige møter der de har gjennomgått enkeltsaker. På grunn av nye personvernregler må de finne en ny form for samarbeid på disse møtene.

Samarbeidet med boligkontoret beskrives også som godt. NAV møter hver 14 dag i et boligtildelingsmøte.

En veileder fra NAV har vært til stede ved Færder videregående 4 dager i uken. Dette har vært et treårig prosjekt som skal avsluttes nå. Veilederen har fulgt opp de som står i fare for å droppe ut av skolen og samarbeidet tett med OT. Det har også vært samarbeide med det fylkeskommunale karrieresenteret knyttet til alternative utdanningsløp, blant annet for å få fagbrev.

NAV Færder har lite samarbeid med barnevernet. Mange ungdommer som har vært under barnevernets omsorg overføres til NAV. Ungdommene oppfordres til å takke ja til ettervern og den oppfølgingen de da får fra barnevernet. NAV tror at barneverntjenesten kan oppleve NAV som utilgjengelige og forsøker å legge til rette for mer samarbeid.

Det er etablert en samarbeidsavtale mellom NAV og Flyktningetjenesten. Det er for tidlig å vurdere hvor godt samarbeidet fungerer.

6.8 Erfaringer med samarbeid med fylkesmannen

Ansatte ved NAV Færder opplever at Fylkesmannen praktiserer strenge krav til vedtak om sosialhjelp og til varsling ved brudd på vilkår.

Tilsyn fra Fylkesmannen har ført til at kontoret måtte endre på hvor lenge og hvilke satser de kunne bruke for akutthjelp. Perioden med reduserte satser måtte kortes ned.

Tidligere har kontoret tatt inntekter og utgifter siste måneder i betraktning ved vurdering av behov for sosialhjelp. Fylkesmannen fortolker lovverket slik at det kun er den økonomiske situasjonen på søknadstidspunktet som skal være tellende. Konsekvensen av denne fortolkningen er at søker kan ha krav på en høyere ytelse enn det tidligere vurderinger tilsa.

6.9 Bolig

Færder har en boligsosial handlingsplan og er programkommune for Husbankens Bolig for velferd. Det boligsosiale arbeidet i kommunen oppfattes som godt.

Færder kommune har i dag relativt god tilgang på kommunale boliger. Situasjonen har vært vanskeligere tidligere. Det er en venteliste, men den er ikke lang. Kommunen har også døgnbemannede boliger. Midlertidige boliger

brukes i noen grad til personer med rusproblemer. Dette utgjør ikke en stor utgift.

Dersom beboere har husleierestanser i kommunal bolig må ikke NAV dekke disse. Ved privat leie med NAV garanti kan NAV ende med å betale restansene, men det inngås ordninger med brukerne. Utgifter til husleierestanser anses ikke som en stor utgiftspost.

Leieprisene i de kommunale boligene er svært varierende. Kommunen har ikke gjengs leie. Det er planlagt en gjennomgang der prinsipper for fastsetting av husleie skal drøftes. Noen av de kommunale boligene vurderes som veldig dyre, og det er bygget enkelte kommunale boliger som har hatt for høye husleier til at NAV ville dekke dem.

Generelt sies det at boligprisene på Nøtterøy har økt mye senere år. Nøtterøy hadde for eksempel det høyeste prisnivået på kvadratmeterprisen på brukte boliger i 2017. Boligprisene er betraktelig lavere på Tjøme. Vi har ikke tilgang til statistikk over husleiepriser på leieboliger eller kommunale boliger.

Spørreundersøkelsen blant ansatte i NAV tyder ikke på at husleienivået i kommunen skiller seg ut. I snitt mener de ansatte at 7000 kroner skal dekke månedlig husleie for en enslig. Enkelte mener det skal inkludere strøm og kabel-tv, mens andre mener det er "ren husleie". Enkelte veiledere opplever at det oftere gjøres unntak fra de veiledende satsene nå enn før fordi det er vanskeligere å finne store nok boliger eller boliger som er familievennlige.

6.10 Oppsummering og konklusjon

Færder har hatt sterke vekst i andelen sosialhjelpsmottakere i befolkningen og i sosialhjelpsutgiftene per innbygger sammenlignet med de øvrige Vestfold-kommunene. Men blant unge, ligger andelen mottakere lavere i Færder enn i de andre kommunene. Nøtterøy hadde høyest fullføringsgrad på videregående blant Vestfold-kommunene, noe som både kan tolkes som en årsak til at det er få unge mottakere og kan være et resultat av hvordan sosialhjelpen forvaltes (jf. Hernæs 2016).

Kommunen skiller seg ut ved å ha en høy andel som har supplerende sosialhjelp. Dette kan forklare at kommunen også skiller seg ut på en del andre indikatorer. Kommunen ligger bl.a. lavest i stønad per stønadsmåned og har en høy andel av langtidsmottakerne.

Blant mottakerne av supplerende sosialhjelp er andelen med trygd eller pensjon som hovedinntekt høy. Men det har vært en økende andel med *andre* inntekter som hovedinntekt i perioden 2012-2017. Andre inntekter omfatter blant annet introduksjonsstønad. Spørreundersøkelsen blant ansatte i NAV tyder ikke på at husleienivået i kommunen skiller seg ut.

Det er flere faktorer som ligger bak økningen i antall mottakere av sosialhjelp, men økt bosetting av flyktninger og familiegjenforeninger ser ut til å være en viktig faktor. Mange flyktninger mottar supplerende sosialhjelp mens de deltar i introduksjonsprogrammet, noe som kan bli store beløp når det er barnerike familier. Manglende opptjening av rettigheter i folketrygden gjør også at det blir

utbetalt sosialhjelp til for eksempel kvinner i fødselspermisjon, eller personer med nedsatt arbeidsevne som ellers ville vært vurdert opp mot AAP eller uføretrygd. Mange flyktninger får også lavt betalte stillinger/små stillingsstørrelser etter endt introprogram.

Vi finner at det er mangel på arbeidsrettede tiltak for personer med svake norskferdigheter og på lavterskeltiltak for personer med problemer knyttet til helse og rusproblematikk. Det er få tiltak som er aktuelle for personer som står langt fra arbeidslivet.

Spørreundersøkelsen til de ansatte tyder på at de ansatte mener at Færder bør bruke mer vilkår og tiltak overfor mottakere av sosialhjelp. Mottakere av sosialhjelp som kan komme i arbeid skal registrere seg som ledige ved NAV Færder, men tallene i KOSTRA tyder på at det er høy andel av mottakerne som ikke er registrert som ledige. Dette kan imidlertid ha sammenheng med at det er en høy andel med trygd eller pensjon som hovedinntekt, og som på grunn av alder eller helsetilstand ikke er aktuelle for arbeid.

Spørreundersøkelsen tyder på at Færder skiller seg ut ved å bruke korte vedtak. Dette gir i seg selv en form for tett oppfølging fordi det skjer en revurdering av brukers situasjon i forbindelse med fornyelse av vedtak. På den andre siden gir dette mindre mulighet til å bruke sanksjoner ved brudd på vilkår. Lite bruk av sanksjoner ser ut til å være et bevisst valg begrunnet med at mottakeren uansett må ha kilde til livsopphold. Trekk i stønad gir dermed økt behov for nødhjelp, noe kontoret ønsker å unngå.

7 Holmestrand

7.1 Sosialhjelpsutgiftene

Gjennomsnittlig stønadsbeløp (lån og stønad) per måned har økt med 17 prosent i perioden 2012-2017. Sammenlignet med de øvrige Vestfoldkommunene er det relativt lite. Gjennomsnittlig stønadsbeløp per måned er relativt høyt, det er bare to av de øvrige Vestfoldkommunene som har en høyere utbetaling

Antall sosialhjelpsmottakere i Holmestrand har endret seg lite i perioden 2012-2017. Antallet økte noe fra 2012-2016, men det var en liten nedgang fra 2016 til 2017. Sett i forhold til befolkningen totalt har andelen mottakere av sosialhjelp bare vokst med 0,3 prosentpoeng i perioden. Holmestrand har imidlertid en høy andel unge mottakere i alderen 18-24 år som mottar sosialhjelp, 9,5 prosent. Det har vært en økning fra 2013-2016 og deretter en utflating fra 2016-2017.

Holmestrand har kortest gjennomsnittlig varighet av sosialhjelpestilfellene sammenlignet med de andre Vestfoldkommunene, men med en betydelig vekst senere år. Gjennomsnittlig varighet av sosialhjelpestilfellene økte med 0,8 måneder i perioden 2012-2017.

I følge KOSTRA har mottakere med sosialhjelp som *hovedinntekt* i snitt mottatt 78 000 kroner. Dette er svært lavt sammenlignet med andre kommuner i Vestfold, og tallet antas å være lavt fordi NAV Holmestrand ikke har fulgt definisjonen i KOSTRA for sosialhjelp som hovedinntekt¹⁷. En del av de mottakerne som er registrert med sosialhjelp som hovedinntekt, har det sannsynligvis som en supplerende ytelse.

Faktiske sosialhjelpsutgifter er på linje med vår beregning av behov for sosialhjelp. Blant Vestfoldkommunene ligger Holmestrand nest lavest (over Færder) i beregnet behov for sosialhjelp per innbygger. Dette har blant annet sammenheng med at Holmestrand har lavest andel innvandrere og nye flyktninger sammenlignet med de andre Vestfold-kommunene.

Tabell 7-1 viser fordelingen av sosialhjelpsutgiftene på formål i 2017 samt veksten siden 2012. Tallene er basert på datauttrekk fra NAV Holmestrand. Veksten i utgiftene har vært meget sterk, men NAV Holmestrand har tatt forbehold om at tallene er korrekte. Utgifter til midlertidige boliger er blitt mer enn tidoblet. Mesteparten av dette er trolig reelt, men noe av endringen skyldes

¹⁷ I KOSTRA skal viktigste kilde til livsopphold være definert som den inntektskilden som er størst siste måned med sosialhjelp. Det innebærer at det i fagsystemet må legges inn på hver søknad. Holmestrand har ikke hatt tilstrekkelig god praksis på dette.

omdisponering av et boligkompleks. Utgiftene til midlertidige boliger står for 14 prosent av den samlede veksten.

Tabell 7-1: Holmestrand. Sosialhjelp fordelt på typer utgifter. Nivå og vekst

	Utgifter 2017. Mill.kr.	Andel 2017	Vekst 2012- 17	Bidrag til vekst
Boutgifter	7,0	53 %	41 %	40 %
Midlertidig bolig	0,8	6 %	1049 %	14 %
Tannbehandling	0,5	4 %	25 %	2 %
Livsopphold	5,0	38 %	84 %	44 %
Sum disse ytelser	13,3	100 %	63 %	100 %

Kilde: NAV Holmestrand

7.2 Organisering i NAV-kontoret

NAV Holmestrand er plassert under helse- og omsorg i kommunen. Holmestrand ble slått sammen med Sande og Hof i 2018. Det er «gamle» NAV Holmestrand som er mest interessant i vår gjennomgang. Gamle NAV Holmestrand hadde om lag 25 personer ansatt, i dag har kontoret om lag 55 ansatte.

Gamle NAV Holmestrand har vært organisert på ulike måter, men de siste årene (fra 2013/2014) forsøkte kontoret å ikke ha avdelinger. Hensikten var å få et bedre samarbeid om brukerne. Erfaringen var imidlertid at en slik organisering var vanskelig å gjennomføre, og at det var personavhengig hvor godt samarbeidet fungerte.

Ved NAV Holmestrand har arbeidsdelingen vært slik at noen ansatte har tatt i mot og behandlet søknader, andre har hatt ansvar for oppfølging. Enkelte ansatte har i kortere perioder hatt delt stilling, hvor deler var oppfølging av arbeidssøkere, og deler var saksbehandling etter sosialtjenesteloven. Gamle NAV Holmestrand hadde ikke et eget ungdomsteam, men i en periode var det en dedikert ansatt som fulgte opp de under 25 år. Sakene har alltid vært datofordelt. Det har i prinsippet ikke hatt betydning for arbeidsoppgavene om man var statlig eller kommunalt ansatt. Statlig ansatte kunne også behandle søknader om sosialhjelp.

I dag (Nye NAV Holmestrand) er saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp og oppfølging av mottakere skilt i ulike avdelinger. Økonomiavdelingen har all vurdering av sosialhjelp, sosiale tjenester og startlån, frivillig forvaltning og gjeldsrådgivning. Oppfølgingsavdelingen har ansvar for arbeidssøkere over og under 30 år. Det er også en avdeling for markeds- og sykefraværsoppfølging.

Veilederne mener det er bra å ha et skille mellom hvem som fatter vedtak og hvem som har ansvar for oppfølging. De opplever at det gjør det enklere å

prioritere oppgaver, og at det er lettere å få til et samarbeid med bruker når oppfølger ikke er ansvarlig for behandling av søknad om penger.

Gjeldsrådgiving har vært brukt en del i NAV Holmestrand, men inntrykket er at kapasiteten har vært noe begrenset. Mottakere av sosialhjelp søkte om gjeldsrådgiving på eget initiativ.

I både gamle og nye NAV Holmestrand er «flyktningetjenesten» en del av NAV kontoret. Det er løpende inntak til introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogrammet kjøpes av voksenopplæringen i Horten. Den delen av programmet som skal være yrkesrettet har NAV Holmestrand vært kritiske til. Kontoret påpeker at selv om tjenesten er kjøpt er det NAV Holmestrand som har hatt vedtaksfullmakt på den enkeltes individuelle plan. NAV kontoret mener de burde tatt et større ansvar når det gjelder denne planen.

7.3 Kjennetegn ved mottakerne

NAV Holmestrand erfarer at sosialhjelp fungerer som en korttidsytelse for mange mottakere, men at det er en kjerne som mottar sosialhjelp over lang tid.

Det er en høy andel unge i alderen 18-24 år som mottar sosialhjelp i Holmestrand. Andelen har vært økende. Det antas at veksten i andelen unge på sosialhjelp har sammenheng med innstramming i bruk av tiltakspenger. NAV Holmestrand la vekt på å bruke statlige tiltak og tiltakspenger til ungdom. Ungdom som bodde hjemme og mottok tiltakspenger hadde ikke behov for supplerende sosialhjelp. Da bruken av tiltakspenger ble strammet inn, gikk antall mottakere kraftig opp.

NAV opplever at mange av ungdommene har en lang historie bak seg med kontakt med hjelpeapparatet som barnevern og PPT. De ansatte erfarer at mange unge sliter psykisk og at en del av ungdommene er et stykke unna både arbeid og skole. En del kommer fra familier som sliter. Holmestrand har en relativt høy andel som ikke fullfører videregående skole. Forvaltningen av sosialhjelp kan trolig påvirke fullføringsgraden, men fullføringsgraden kan også påvirke innsøkingen til sosialhjelp.

NAV Holmestrand mener også at de har en del mottakere av sosialhjelp som burde vært avklart i forhold til uførepensjon. De har også en gruppe som ikke er arbeidsføre, men som ikke fyller kriteriene for uførepensjon.

Fram til flyktningkrisen i 2015 tok Holmestrand i mot åtte flyktninger i året. Deretter har det vært en kraftig vekst i antallet. Totalt er det i perioden 2015-2018 bosatt 69 flyktninger i Holmestrand. En del av flyktingene har hatt behov for supplerende sosialhjelp i tillegg til introduksjonsstøtten. Det er ikke mange store flyktningfamilier, men som følge av økte bokostnader i Holmestrand har andelen som trenger supplerende sosialhjelp ved siden av introstøtten vært økende.

Datauttrekk viser at det i perioden 2012-2017 har vært en økning i antall enslige mottakere uten barn og en viss økning i antall par med barn. Det har vært en fordobling av antall mottakere med to eller flere barn.

Kontoret har ikke tall på antall mottakere som er i introduksjonsprogrammet før 2014, men i perioden 2014-2017 har det vært en økning fra 5 til 31 mottakere som har supplerende sosialhjelp i tillegg til introduksjonsstønad. Holmestrand har ikke mulighet til å skille mellom personer med og uten flyktningsstatus som mottar sosialhjelp etter at introprogrammet er avsluttet.

NAV Holmestrand har også en relativt høy andel mottakere av trygdeytelser. NAV Holmestrand erfarer at antallet sosialhjelpsmottakere gikk ned i forbindelse med innføring av NAV reformen. En del brukere gikk over på AAP, og kontoret økte bruken av statlige tiltak overfor brukere som fikk sosialhjelp. Innstrammingen i AAP har i følge NAV Holmestrand i liten grad ført til at de som tidligere mottok AAP har gått over på sosialhjelp.

7.4 Kostnader/regler som påvirker sosialhjelpsutgiftene

Det er politisk vedtak om å følge statens satser. NAV Holmestrand bruker ikke en egen ungdomssats, men legger vekt å gjøre individuelle vurderinger av behov hos ungdom.

NAV Holmestrand har en relativt høy andel mottakere av trygdeytelser. Kontoret erfarte at antallet sosialhjelpsmottakere gikk ned i forbindelse med innføring av NAV reformen. En del brukere gikk over på AAP, og kontoret økte bruken av statlige tiltak overfor brukere som fikk sosialhjelp. Inntrykket i NAV Holmestrand har vært at reduksjon i antall brukere på AAP ikke har ført til en tilsvarende økning i antall sosialhjelpsmottakere. Men det anses som sannsynlig at innstramming i AAP vil medføre et sterkt press på sosialbudsjettet i tiden fremover.

Tradisjonelt har Holmestrand hatt lave boutgifter, noe som har medført en del tilflytting. Boutgiftene i Holmestrand har økt i perioden 2012-2017. Det har medført at det er flere som må ha supplerende sosialhjelp. Blant annet gjelder dette personer som mottar uføretrygd.

Når flere uføretrygdede har behov for supplerende sosialhjelp har det også sammenheng med uførereformen som medførte at færre fikk bostøtte fordi det er bruttoinntekten som vurderes (endret skattelegging). Endrede regler i Husbanken har dessuten ført til at færre får bostøtte. Disse regelendringene rammer alle kommuner i Norge likt, men i kommuner med mange uføretrygdede kan dette slå kraftigere ut i økning i antall mottakere av sosialhjelp. Holmestrand har en relativt høy andel uføretrygdede sammenlignet med landet forøvrig.

Som nevnt opplever NAV Holmestrand at boligprisene er stigende og at husleien må vurderes i hvert enkelt tilfelle. I spørreundersøkelsen svarer veilederne i gjennomsnitt at en akseptabel husleie for enslige er 7400 kroner i måneden. Dette er nest høyest blant Vestfold-kommunene. Svarene ligger mellom 6500 og 8000. Veilederne som ble intervjuet opplever at de er strenge overfor enslige søkere, hvis de ikke har barn som er etablert i en bestemt skolekrets, må de kanskje lete etter bolig utenfor kommunegrensene.

En økende mangel på kommunale boliger har medført at midlertidig bolig har blitt en stor utgift for kommunen. I perioden 2012-2017 har utgiftene til midlertidig bolig økt med mer enn 1 000 prosent, jf tall fra NAV Holmestrand.

Utgifter til husleierestanser har også vært økende. Enkelte boliger må reetableres når beboere flytter ut og NAV må betale ut garantier.

Holmestrand har ikke differensierte satser i SFO. Sosialhjelpsmottakerne som vurderes å ha behov for barnetilsyn får SFO-utgiftene dekket gjennom sosialhjelp.

NAV Holmestrand mener de kunne gitt mer penger til fritidsaktiviteter/ferier for barn. Det er få familier som søker om dette, og de ansatte mener de har vært for lite aktive i å få familier med på tiltak, for eksempel i regi av Røde Kors.

NAV-kontoret erfarer at det har vært en kraftig økning i utgifter til tannbehandling. Mange av flyktningene som er bosatt har hatt svært dårlig tannhelse. Kontoret kjøper tjenester av rådgivende tannlege for å finne hva som er passende pris.

7.5 Kartlegging, vedtak og oppfølging

Gamle Holmestrand var et lite kontor og erfarte at samarbeidet rundt brukerne fungerte ganske bra, men at kapasiteten til å følge opp var for dårlig. Til dels hadde dette sammenheng med relativt høyt sykefravær. For de som behandlet søknader ble det mye arbeid med vedtak og lite tid til kontakt med brukerne. NAV-kontoret erfarer at kartleggingsarbeidet ikke alltid var godt nok. I noen tilfeller hadde de som fastsatte vedtak ikke hatt tid til å snakke med søker før de fattet vedtak. Spørreundersøkelsen viser at i dag mener 60 prosent at de i ganske stor grad har tid til kartlegging. De øvrige svarte verken eller på dette spørsmålet. 50 prosent svarer at de i ganske stor grad har tid til å gi veiledning, mens like mange svarer verken eller. På disse spørsmålene var Holmestrand det kontoret som alt-i-alt rapporterte om minst knapphet på tid.

Spørreundersøkelsen viser at de ansatte i Holmestrand er mest positive vurdering til kvaliteten på kartleggingen av nye brukere i eget kontor. Saksbehandlerne mener at kartleggingen av nye søkere er bedre enn kartleggingen av personer som tidligere har søkt. Saksbehandlerne som fatter vedtak sitter sammen og har mye kontakt i forbindelse med vurderingene som gjøres. De opplever at de er samkjørte. Det er drøftingsmøter en gang i uka.

Informantene forteller at det tidligere har vært enkelte utfordringer i samarbeidet mellom de som følger opp og de som fastsetter vedtak. Saksbehandlerne på sosialhjelp opplevde at noen av oppfølgerne som tidligere hadde arbeidet i stat, ikke hadde tilstrekkelig kjennskap til regelverket for sosialhjelp og dessuten nedprioriterte oppfølging av sosialhjelpsmottakere. For kontoret er det i dag et mål at veilederne (oppfølger og søknadsbehandler) oftere skal ha samtaler med bruker sammen. Spørreundersøkelsen viser at informasjonsflyten mellom de som fatter vedtak og oppfølgerne i dag vurderes som ganske god av majoriteten av respondentene.

Det varierer hvor lang varighet vedtakene har. Gamle NAV Holmestrand forsøkte en periode å ha månedsvedtak, men opplevde at dette ble ”veldig mye papir”. Dessuten at det var vanskelig å rekke å varsle dersom vilkårene ikke oppfylles ved månedsvedtak, jf fylkesmannens presisering av saksbehandlingsregler rundt vilkårsfastsetting og eventuelt konsekvens av vilkårsbrudd. I dag vurderes vedtakslengde fra gang til gang i den enkelte sak, men ansatte sier i intervjuene at to-tre måneders varighet er mest brukt.

NAV Holmestrand har ikke, og ønsker ikke å ha, retningslinjer for hvor ofte de skal ha kontakt med mottakere, men veilederne mener det er kontakt med mottakerne minst hver tredje måned. Kontoret prioriterer ungdom, og påpeker at det er som har mest behov for oppfølging.

I dag følger hver saksbehandler opp om lag 70 personer. Oppfølgerne har om lag tilsvarende portefølje. De som følger opp ungdom har færre sosialhjelpsmottakere å følge opp.

Aktivitetsplikt

NAV Holmestrand hadde ikke aktivitetsplikt for unge før loven ble innført. Det hadde sammenheng med at de i liten grad hadde kommunale tiltak. Overfor ungdom brukes i dag stort sett Talenhuset for ungdom som aktivitetsplikt. I dag, altså i nye NAV Holmestrand benyttes både Talenhuset og Tiltaksteamet (et kommunalt tiltak fra NAV Sande) over for ungdom.

Ungdom kan også få vilkår om å møte til samtale. Veilederne synes det fungerer som motivasjon og ser at de da møter til neste avtale. Men veilederne opplever at mange ungdommer blir gående lenge på sosialhjelp. De skulle gjerne hatt flere tilbud til ungdom. Flere har blitt lærekandidater osv, og det påpekes at det er en bra ordning.

Informantene sier i intervjuene at mulighetene for å stille vilkår om aktivitet overfor andre grupper enn ungdom begrenses av mangel på adekvate aktiviteter som kan føre mottakerne nærmere arbeid. Spørreundersøkelsen tyder imidlertid på at det nesten alltid stilles vilkår til de over 30 år om å registrere seg som arbeidssøker og om å søke jobber. Overfor personer over 30 år bruker kontoret statlige tiltak og lønnstilskudd der det er relevant. De opplever ikke at de har mange langtidsmottakere som er arbeidsføre og kunne ha vært i jobb.

De som har gått lenge på sosialhjelp, vi jobber med å få dem videre, men det går ikke alltid i det tempoet vi kunne ønske – de sliter med rus og psykisk helse, men ikke alle ønsker behandling

I spørreundersøkelsen svarer de fleste respondentene at følgende vilkår brukes av og til: redusere boutgifter, økonomisk rådgivning, oppsøke lege og søke andre ytelser.

Saksbehandlerne som fatter vedtak setter vilkårene. Men kontoret erfarer at de må øve mer på å få vilkårssettingen til å fungere godt. Det har liten effekt å skrive vilkår i vedtaket hvis ikke oppfølger og den som fatter vedtaket, samt bruker, er enige om hva som bør være vilkår.

7.6 Tiltak

NAV Holmestrand bruker i dag to typer (kommunale) tiltak; Talenhuset for ungdom og tiltaksteamet. Gamle NAV Holmestrand brukte i stor grad statlige tiltak overfor sosialhjelpsmottakere. Overfor ungdom brukte de praksisplasser og tiltakspenger. Da ungdom ikke lenger kunne få tiltakspenger fikk det store konsekvenser for aktivitet, og mange unge gikk over på sosialhjelp.

Talenhuset for ungdom ble etablert for å ha et aktivitetstilbud da kontoret ikke lenger kunne bruke tiltakspenger til ungdom. Talenhuset¹⁸ brukes i dag for majoriteten av ungdom som får sosialhjelp med aktivitetsplikt.

Tiltaksteamet er et kommunalt tiltak fra NAV Sande. Det er et kommunalt tiltak, men kan også brukes av personer på statlige ytelser.

Holmestrand har de senere årene ikke brukt KVP. Kontoret opplevde KVP som ressurskrevende og syntes ikke resultatene svarte til ressursbruken. Forvaltningen av KVP ble oppfattet som kompleks og tidkrevende. I dag er imidlertid målet å øke bruken av KVP.

Svarene i spørreundersøkelsen viser at majoriteten av respondentene mener at omfanget av tiltak bør økes. Alle som har svart på spørreundersøkelsen mener at norskopplæring bør brukes mer. For øvrig varierer det en del mellom respondentene hvilke typer tiltak de mener bør økes.

Sammen med Færder, er Holmestrand i dag det kontoret i Vestfold hvor de ansatte i spørreundersøkelsen i minst grad oppgir manglende kapasitet til oppfølging og mangel på egnede tiltak som grunn til at ikke flere får tiltak. Hovedgrunnen til at ikke flere får tiltak er at de ikke er i posisjon til å søke jobb.

I intervjuene gir informantene uttrykk for at NAV burde hatt større fokus på å bidra til at voksne over 30 år kommer i jobb. For eksempel ved å ha flere praksisplasser i kommunen. Lederne påpeker at det ikke vært tilstrekkelige tiltak (tiltakspenger). Det oppleves som frustrerende at de har hatt opplegg for hvordan få folk i aktivitet, men at bruk av disse plassene krever statlige tiltakspenger. Det påpekes at det er uheldig at det ikke er større frihet til å bruke statlige plasser i kombinasjon med økonomisk sosialhjelp.

7.7 Introprogrammet

NAV-kontoret opplevde at voksenopplæringen var god på undervisning, men ikke på arbeidsretting. I ettertid mener NAV Holmestrand at de overlot for mye til voksenopplæringen, og ikke var tydelige nok på at den individuelle planen i introduksjonsprogrammet var NAVs vedtak. NAV opplever at mange tidligere introdeltakere som mottar sosialhjelp har svake norskerferdigheter.

I perioden 2013-2017 viser tall fra NAV kontoret at det er avsluttet 33 personer i Introprogrammet. Status for disse er i dag følgende: 9 er i utdanning og selvforsørget, 4 er i fast arbeid selvforsørget, 1 mottar AAP, 3 er i arbeid og

¹⁸ KOSTRA tallene viser lave tall for kommunale tiltak i Holmestrand. Talenhuset er bare ført som råd og veiledning i KOSTRA, ikke som et kommunalt tiltak.

mottar supplerende sosialhjelp, 3 mottar sosialhjelp til livsopphold. I tillegg er 10 flyttet og 3 forsvunnet.

Tallene viser at en relativt stor andel av de tidligere introdeltakerne flytter fra kommunen. Det er dermed få flykninger som mottar sosialhjelp etter at introprogrammet er avsluttet.

7.8 Samarbeid med eksterne aktører

Både NAV Holmestrand og samarbeidende instanser oppgir at de har hatt et bra samarbeid, men de opplever likevel at det er et forbedringspotensiale. Dette dreier seg særlig behov for å arbeide mer helhetlig rundt brukerne og å komme i gang med dette på et tidlig tidspunkt. I tillegg har instansene hatt litt ulike perspektiver i oppfølgingen av brukere. Spørreundersøkelsen til ansatte tyder det særlig er samarbeidet med rus- og psykiatritjenesten og forvaltningen av kommunale boliger som det kan være behov for å bedre.

For å bedre samarbeidet med rus og psykisk helsevern har instansene hatt noen felles møter. Utfordringene har blant annet vært knyttet til at NAV har erfart at det ofte har vært akutte henvendelser fra psykiatritjenesten som veilederne kunne oppleve som krav og bestillinger. På den andre siden har psykiatritjenesten vært kritisk til at NAV i noen tilfeller har brukt oppmøte i rus- og psykiatritjenesten som vilkår for å få sosialhjelp. De erfarer at hvis pasienter kommer fordi det er et krav for å motta en økonomisk ytelse har ikke behandlingen effekt. Psykiatritjenesten har mer tro på å stille vilkår om å stille på et kurs eller en aktivitet, og mener at de fleste greier å stille på en eller annen form for aktivitet dersom terskelen er lav.

Hverken NAV eller rus og psykiatritjenesten opplever at det er mangel på tilbud til personer med rus og psykiatriproblematikk.

NAV og barneverntjenesten har ikke mye samarbeid, men samarbeider i enkeltsaker. Samarbeidet beskrives som bra, men i enkelte tilfeller har det vært uenigheter om hva NAV skal dekke av utgifter. Barneverntjenesten har opplevd NAV som rigide i enkelte tilfeller. Eksempelvis asylsaker der hovedforsørger er blitt sendt ut av landet, og øvrige familie ikke har hatt økonomiske rettigheter.

Samarbeidet med Oppfølgingstjenesten beskrives som tett og godt.

7.9 Erfaring

NAV-kontoret opplever at samarbeidet med fylkesmannen er bra, de bruker fylkesmannen til råd og veiledning.

7.10 Bolig

De kommunale boligene har ikke subsidierte husleiepriser, men markedspris. NAV mener at Husbankens finansieringsmodell kunne vært bedre utnyttet slik at det kunne vært lavere husleie i de kommunale boligene.

De kommunale boligene eies av en stiftelse som har stor innflytelse på boligtildelingen. Det har blitt stadig vanskeligere å finne bolig til personer med rus og psykiske lidelser. Stiftelsen og Holmestrand kommune har pt. ikke tilstrekkelig med egnede boliger til denne gruppen. Holmestrand har lite tilbud om midlertidige boliger, de bruker derfor ofte et sted i Larvik. Avstand gjør at det er utfordrende både for NAV og for rus- og psykiatritjenesten å følge opp disse.

Holmestrand mangler tilpassede boalternativer for personer med rus og psykiatri problematikk, herunder bemannede boliger.

Disse forholdene har sannsynligvis bidratt til at antall husstander i midlertidige botilbud i Holmestrand har mer enn doblet seg fra 2012 til 2016 (jf tall i tabell xx), og at antall i midlertidig botilbud i mer enn 3 måneder gradvis har økt fra 2012.

Hvis beboere blir kastet ut, er det ofte ganske høye husleierestanser. Mens private utleiende har tre måneders garanti, har noen av de kommunale/stiftelseseide boligene hatt seks måneders depositumsgaranti. Ved innfrielse av garantiene blir det gjort en konkret vurdering på om det skal ytes som bidrag eller lån til bruker. Her vurderes dette konkret opp mot tilbakebetalingsevne. Er denne fraværende blir ikke hjelpen ytt som lån, men som bidrag. Disse pengene blir gitt som et lån, men det blir i mange tilfeller omgjort til bidrag etter hvert.

7.11 Oppsummering og anbefaling

I hovedsak ligger sosialhjelpsutgiftene i Holmestrand på linje med beregnet behov, men faktiske utgifter har siden 2012 vokst noe sterkere enn beregnet behov.

Holmestrand skiller seg ut ved å ha høyest andel sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18-24 år blant Vestfoldkommunene. Andelen mottakere i denne gruppen vokser sterkere enn i de fleste andre kommunene. Dette kan ses i sammenheng med lav fullføringsgrad på videregående, men årsakssammenhengen kan gå begge veier.

Stønad per mottaker ligger relativt høyt. Dette kan ha sammenheng med at andelen av mottakerne som har sosialhjelp som hovedinntekt ligger høyest blant kommunene. I tillegg kommer at Holmestrand i spørreundersøkelsen ligger nest høyest i akseptabel husleie for sosialhjelpsmottakere. Holmestrand har også opplevde svært sterkt vekst i priser på kjøp av boliger, men prisnivået på kjøp ligger betydelig lavere enn enkelte av de andre kommunene.

Holmestrand har kortest gjennomsnittlig varighet av sosialhjelpstilfellene, men med en betydelig vekst de senere årene. Andel av mottakerne som har mottatt sosialhjelp i minst seks måneder og som har sosialhjelp som hovedinntekt, ligger høyest i Holmestrand. Ser man på tilsvarende andel, men for 10 måneders varighet, ligger Holmestrand lavt, sammenlignet med de andre Vestfold- kommunene.

Holmestrand har tatt imot relativt få flyktninger. Dette trekker ned beregnet behov for sosialhjelp per innbygger i kommunen.

Det har imidlertid vært en økning i bosetting av flyktninger fra november og ut 2017. Det har ført til økt antall mottakere av supplerende sosialhjelp. Holmestrand har relativt lave tall på overgang til arbeid og utdanning etter Introduksjonsprogrammet. Men fordi mange tidligere introdeltakere flytter fra kommunen, har dette ikke fått store konsekvenser for bruk av sosialhjelp foreløpig. Med den sterke økningen man har hatt i antall deltakere i introduksjons-programmet, er det trolig behov for å styrke tilbud om norskopplæring som tiltak for sosialhjelpsmottakere. Det er også behov for styrket oppmerksomhet på overgang til arbeid for personer som kommer fra introduksjonsprogrammet.

Holmestrand har tidligere hatt merforbruk på tiltak, mens andre Vestfold-kommuner brukte mindre. Endringer i mulighetene for å bruke tiltakspenger overfor ungdom førte til en økning i antall sosialhjelpsmottakere.

Gamle NAV Holmestrand hadde ingen kommunale tiltak. I dag har Holmestrand to kommunale tiltak. Kontoret opplever at det er mangel på tiltaksplasser.

Forvaltningen av sosialhjelp ser ut til å fungere ganske godt i Holmestrand i dag med omfattende bruk av både arbeidsrettede og andre vilkår, gjeldsrådgivning og frivillig forvaltning, men det er behov for å arbeide videre med å sørge for et godt samarbeid og omforent forståelse mellom saksbehandlere og veiledere.

Den stor svakheten i Holmestrand ser ut til å være tilgangen på boliger. Det er omfattende bruk av midlertidige boliger og med en svært høy andel med lang botid (over tre måneder).

8 Horten

8.1 Sosialhjelpsutgiftene

Horten skiller seg ut ved å ha den høyeste andel sosialhjelpsmottakere i befolkningen, men veksten har vært ganske moderat, sammenlignet med de andre Vestfold-kommunene. Utgiftsnivået er høyt, men det er også det beregnede behovet for sosialhjelp. Dekomponering av anslaget for beregnet behov viser at både høy andel uføre og høy andel innvandrere bidrar til at beregnet behov er høyere i Horten enn i de andre Vestfold-byene.

Horten har et næringsliv preget av høyteknologi. Det er få jobber for jobbsøkere uten spesialkompetanse, og mange av NAV-brukerne i Horten som får arbeid, flytter fra kommunen.

Noen av de ansatte vi intervjuet mener at Horten tiltrekker seg flere med ulike typer problemer. Byen har kanskje litt preg av å være «et fristed». Bl.a. har en del av rusmisbrukerne som får sosialhjelp er kommet som innflyttere.

Stønad per stønadsmåned ligger høyt. Ingen av de vi intervjuet hadde noen klar oppfatning av hvorfor. De bruker statens veiledende satser og inkluderer barnetrygd i inntektsgrunnlaget ved utmåling av sosialhjelp. En mulig forklaring er at de har manglet egne kommunale boliger og at alle derfor har betalt markedsleie. I spørreundersøkelsen spurte vi ansatte om hva de anser som akseptabel leie for en bolig for en enslig som mottar sosialhjelp. I gjennomsnitt oppga de ansatte i Horten 6 700 kr. per måned. Dette er nest lavest blant Vestfold-kommunene.

Før innføringen av AAP hadde de mange på tidsbegrenset uførhet. Derfor lå de også særlig høyt i bruk av AAP i begynnelsen. Nedgangen har vært sterk, men fortsatt er det en del som avventer endelig avklaring. Nedgangen i bruk av AP har gitt en moderat økning i bruk av uføretrygd, men lite vekst i bruk av sosialhjelp.

Hovedbildet var derfor lenge ganske positivt, men i 2017 snudde det. De har nå fått en betydelig innstrømning av nye sosialhjelpsmottakere. Noen få av disse hadde fått avslag på søknad om statlige ytelser, men i hovedsak er økningen vanskelig å forklare.

Tabell 8-1: Horten. Sosialhjelpsutgiftene. Fordeling på og vekst i utgiftskategorier. 2015-17

	2017 Mill.kr.	Andeler	Vekst 2015-17	Bidrag til vekst
Boutgifter (inkl. restanser)	27,0	55 %	11 %	49 %
Livsopphold	21,2	43 %	16 %	52 %
Tannbehandling	1,2	3 %	-4 %	-1 %
Sum	49,4	100 %	13 %	100 %

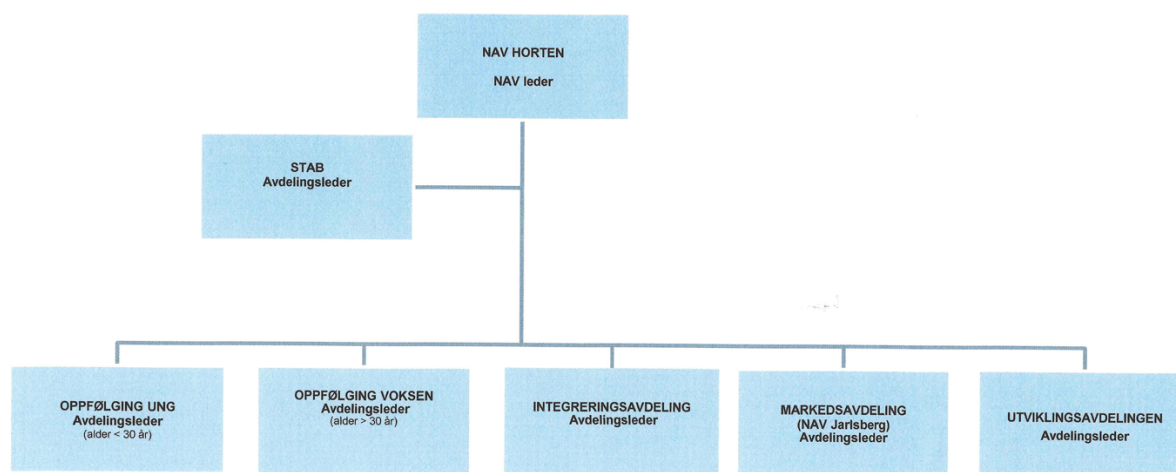
Kilde: NAV Horten

I 2017 tilsvarte sosialhjelpsutgiftene til bolig 127 prosent av utgiftene til livsopphold i Horten. Tilsvarende nøkkeltall for de andre kommunene som har rapportert tall er 130-140 prosent. Dette kan tyde på at boutgiftene er noe mer moderate i Horten, men det er usikkert om avgrensningene av utgiftskategoriene er de samme i alle kommunene. Veksten i utgiftene i perioden 2015-17 er mer moderat i Horten enn i de andre kommunene. Dette gjelder også utgiftene til livsopphold og bolig hver for seg.

8.2 Organisering i NAV kontoret

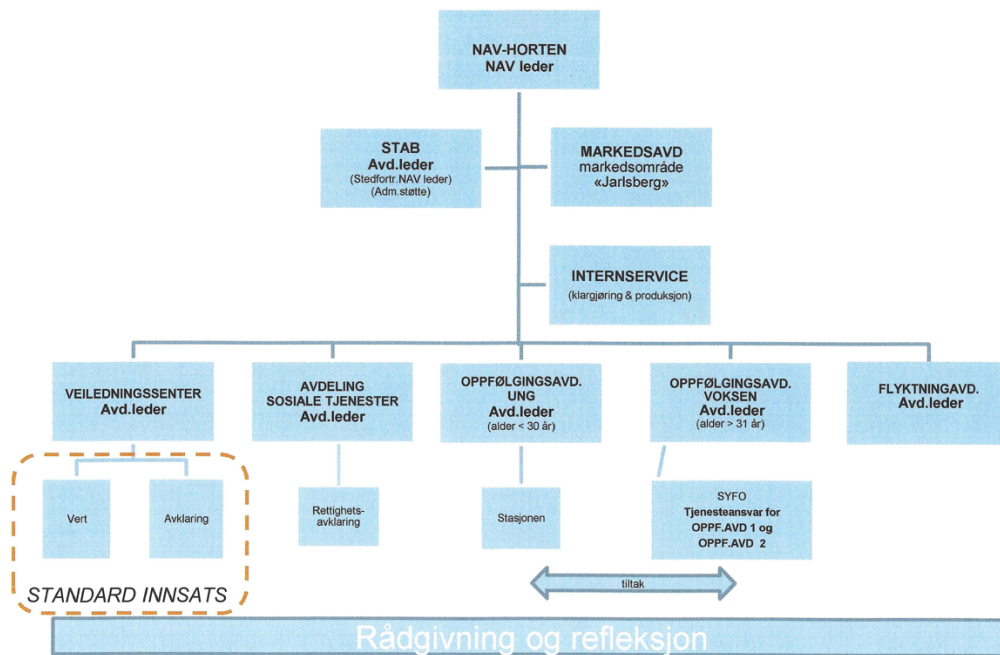
NAV Horten gjennomgikk en større omorganisering ved årsskiftet 2017/18.

Figur 8-1: Organisering av NAV Horten fra 1.1.2018



Det er organiseringen som gjaldt før 2018 som er mest relevant for å forklare bildet av og utviklingen i sosialhjelpsutgiftene i Horten. Før 2018 hadde veiledningssenteret ansvar for avklaring av søkere samt oppfølging av brukere med standard innsats. Vedtak ble skrevet i Avdeling for sosial tjenester. Oppfølging av personer med situasjonsbestemt, spesielt tilpasset og varig tilpasset innsats var delt mellom unge og voksne (31 år og over). Flyktinger ble fulgt opp i en egen avdeling. Forvaltningen var dermed i hovedsak organisert ut fra innsatsbehov og ikke etter ytelse. I tillegg var det en inndeling i målgruppe (alder og flyktingestatus).

Figur 8-2: Organisering av NAV Horten inntil 1.1.2018



Bakgrunnen for omorganisering var at organisasjonen var for silopreget. Ingen tok helhetsansvar for brukerne. Det var en tendens til at avdelingene skyldte på hverandre. De ansatte rapporterte om at selv om forholdet mellom de ansatte var godt, var av og til kommunikasjonen mellom de som fattet vedtak og de som sto for oppfølgingen mangelfull. De som fattet vedtak ofte for lite kunnskap om brukerne, noe som ga for lite individualisering av vedtakene. Bl.a. ble det ofte stilt vilkår som var urealistiske. Den nye organiseringen sikter mot å få mest mulig helhetlig oppfølging av brukerne ved at det er samme avdeling som har ansvar for både kartlegging, vedtak om både stønad og vilkår og oppfølging.

Selve boligforvaltningen ligger utenfor NAV. Det er en boligkonsulent i NAV som arbeider med både midlertidige boliger og i forhold til namsmannen og på systemnivå med utleiere.

8.3 Kostnader/regler som påvirker sosialhjelpsutgiftene

Hortens moderasjonsordninger i barnehage er de lovpålagte. De har ikke hatt prismoderasjon i SFO basert på foreldrenes inntekt, men det ble vedtatt en moderasjonsordning fra august og friplasser for lavinntektsfamilier fra 2019.

Enkelte ansatte mener at Horten kanskje har akseptert noe høyere husleie for sosialhjelpsmottakere enn enkelte andre kommuner, de i spørreundersøkelsen ligger Horten nest lavest i svar fra ansatte om hva som er akseptabel husleie for en sosialhjelpsmottaker (jf. Tabell 5-2).

Barnevernet betaler husleie for unge med ettervern.

Kommunestyret har bestemt at barnetrygden ikke skal medregnes når man beregner behov for sosialhjelp.

8.4 Kartlegging, vedtak og oppfølging

Inntil 2018 var ansvar for henholdsvis vedtak og oppfølging av sosialhjelp lagt til ulike enheter. De ansatte mener at den gamle organiseringen ga mindre helhetlig oppfølging av brukerne. Den nye organiseringen var under vårt besøk ikke fullt gjennomført i praksis. Dette skyldtes at kontoret var underbemannet på begynnelsen av 2018 og at ansatte derfor ikke hadde hatt tid til å lære seg nye oppgaver. Utover i første halvår 2018 ble situasjonen lettere, og ting begynte å gå seg til.

NAV Horten har retningslinjer for kartlegging, men det har vært personavhengig hvor mye disse er blitt brukt. Rutinen ble revidert i forbindelse med organiseringen. Enkelte av de ansatte mener at det er for lite ressurser til kartlegging og at dette bidrar til at riktige vilkår og tiltak av og til oppdages for sent. I spørreundersøkelsen er Horten blant kontorene hvor de ansatte selv gir minst positiv vurdering av kvaliteten på kartleggingen av søkere om sosialhjelp, men samtidig indikerer svarene at det er mindre knapphet på tid til kartlegging i Horten enn i de fleste andre kommunene. Tiltaket «Stasjonen» som ble innført i forbindelse med aktivitetsplikten fungerer som avklaring for en del brukere. Veilederne oppdager nye sider ved brukerne når man ser dem i interaksjon med andre.

Både intervjuene og spørreundersøkelsen viser at det stilles krav om at alle sosialhjelpsmottakere som er i posisjon til å arbeide, skal registrere seg som ledige. Det kreves også vanligvis at de søker jobb.

Horten bruker nesten ikke frivillig forvaltning. Dette er et bevisst valg. NAV-leder er skeptisk til at effekten av frivillig forvaltning rettferdiggjør kostnadene. Spørreundersøkelsen tyder på at mange av de ansatte mener at man bør ta i bruk frivillig forvaltning.

NAV Horten har to ansatte som arbeider med gjeldsrådgivning. De mener dette er tilstrekkelig. De andre veilederne skal også ha kompetanse på økonomisk råd og veiledning.

Kontoret har ikke retningslinjer for varighet på vedtak om sosialhjelp. For unge fattes det normalt korte vedtak (på 1-2 måneder). Varigheten avhenger bl.a. av sannsynligheten for at brukernes situasjon vil endres på kort sikt. Voksne mottakere i arbeidsrettet løp følges opp med en samtale om lag hver 3. måned, enten i form av møte på NAV-kontoret eller per telefon. Svarene på spørreundersøkelsen tyder på at gjennomsnittlig varighet på vedtakene er lang i Horten, særlig for brukere over 30 år. Undersøkelsen tyder også på at en del av de ansatte synes det er knapphet på tid til å skrive vedtak.

NAV-leder mener også at de fortsatt ikke har nok kontakt med brukerne. Personer i arbeidsrettet løp bør de ha kontakt med minst to ganger per måned. Det er bestemt at alle veilederne skal ha mobiltelefon og at brukerne får nummeret.

Horten hadde prosjektet «Rettighetsavklaring». Dette gjaldt revurdering av sakene til langtidsmottakere av sosialhjelp. Effekten av prosjektet var så god at aktiviteten nå er en del av den ordinære driften. Det er én ansatt som kun arbeider med disse sakene. Prosjektet har tilgang til psykiater.

De har hatt tett oppfølging av mottakere av statlige ytelser, noe som har gitt høy overgang til jobb. 70 prosent av AAP-mottakerne er kommet i arbeid.

Før 2015 hadde veilederne i gjennomsnitt omlag 150-170 brukere å følge opp. I 2015 etablerte de egen enhet for unge, og fikk etterhvert ned antall brukere per ansatt til 50 i denne gruppen og 80-100 for voksne. NAV-leder mener at hvis man skulle fått til god og tett oppfølging, burde man ned i 20 brukere per ansatt for unge og 50 for voksne.

Horten er med i HOLF som kontrollkommune. Dette innebærer at de har fått ekstra midler til å følge opp lavinntektsfamilier, men uten å ta i bruk metoden som prøves ut i forsøket. I prosjektet har det vært en føring om at kun 21 familier følges opp av de aktuelle veilederne, mens det er 40 familier i målgruppen. Horten har bestemt at den helhetlige oppfølgingen av lavinntektsfamilier skal videreføres når forsøket avsluttes ved utgangen av 2018 og da for alle familiene i målgruppen.

8.5 Tiltak

De begynte med aktivitetsplikt for unge allerede i 2015. Det viktigste med innføringen var signaleffekten og forebygging av nye søknader.

Nå har de ikke tiltak til alle sosialhjelpsmottakerne som kunne deltatt. Når kontoret ikke kan tilby tiltak, kan de heller ikke stille vilkår om å delta i tiltak. For unge brukere har de tiltaket «Stasjonen». Spørreundersøkelsen viser klart at de ansatte mener at kontoret burde hatt muligheter for å tilby arbeidsrettede til flere av sosialhjelpsmottakerne. De ansatte ville gjerne hatt mulighet for å øke bruken av både kommunalt tiltak og ulike former for statlige tiltak. De mener også at tilgang på tiltak ikke bare avhenger av brukerens innsatsbehov, men av hvilken ytelse vedkommende får.

De ansatte sier at de er raske med å trekke i ytelsen til brukere som ikke oppfyller vilkår, herunder møter opp til tiltak.

De har 2 300 NAV-brukere i Horten og ca. 500 statlige tiltaksplasser. Hovedinntektstakere prioriteres. Ofte har de statlige ytelser, og tilgangen på tiltak er svakere for sosialhjelpsmottakere enn for personer på statlige ytelser.

De har tiltaket «Stasjonen». Der får unge tilbud om ulike arbeidsrettede aktiviteter, herunder jobbsøking. De møter gjerne 3-4 ganger i uka. De ansatte mener tiltaket fungerer godt. I tillegg til at tiltaket kan fungere avklarende, gir det mange et løft når de har noe å få til og å få treffe andre i samme situasjon. Innen seks uker er halvparten av brukerne over i jobb. De ansatte vi intervjuet sa de gjerne skulle hatt tilsvarende tiltak også for sosialhjelpsmottakere over 30 år.

Mangel på tiltakspenger har også gjort at det er vanskeligere å få ungdom ut i arbeidspraksis. De uten sosialhjelp får ikke noe ekstra for å delta i praksis.

Horten bruker KVP lite. Sammenlignet med kommunalt tiltak, er KVP dyrt. På Stasjonen er det 30 brukere på 2,5 stillinger. Dette er på nivå med KVP hvor det skal være maksimalt 12 brukere per ansatt. Men mens KVP tiltaket skal vare i ett år, er normal varighet av deltagelse på Stasjonen 4-6 uker.

I regelverket for KVP står det at programmet kun skal tilbys de som ikke har rett til andre livsoppholdsytelser. Personer med rett til tiltakspenger skal ikke inn på KVP, mener Fylkesmannen. Men i dag er det mangel på tiltakspenger, og Fylkesmannens holdning er derfor til hinder for å få enkelte av sosialhjelpsmottakerne inn på tiltak.

NAV-leder skulle ønske seg mer kapasitet til å drive utvidet oppfølging som tiltak. I dag jobber de med «supported employment»-metodikk, men ikke for sosialhjelpsmottakere. Videre skulle han gjerne fått overført midler som går til kjøp av tiltak fra eksterne leverandører til å drive tiltak i egen regi. Kontinuitet gir mulighet for å utvikle tiltak med bedre kvalitet enn det man får fra eksterne.

NAV-leder sier at kapasiteten og kvaliteten på arbeidet i markedsavdelingen er viktig. De identifiserer stillinger slik at rett person kommer på rett plass. I tillegg er det viktig med tett oppfølging av personene som får prøvd seg i arbeidslivet.

OT har etablert et lavterskeltilbud til ungdom som ikke er verken i arbeid eller skole. Tilbudet omfatter karriereveiledning, sosial trening, arbeidstrening, mv. Videre tilbyr OT noen kvalifiserende tiltak, herunder nettundervisning i matematikk.

8.6 Introprogrammet

Horten har, i motsetning til en del andre kommuner i Vestfold, over flere år tatt imot ganske mange flyktninger.

Kommunen har hatt høy overgang til arbeid eller utdanning fra introduksjonsprogrammet. Kanskje har dette også bidratt til tilflytting av innvandrere. I 2016 lå overgangen på 78 prosent, men den sank til 36 pro. I 2017 sank overgangen til 38 prosent i 2016 for så å stige til 56 prosent i 2017. Én grunn til nedgangen var at grunnskole gir rett familiegjengeforening med kun introduksjonsstønad som inntekt. Overgang til grunnskole regnes ikke med som overgang til arbeid eller utdanning fra introduksjonsordninger. Hvis legger til overgang til grunnskole, blir tallene for Horten 83, 58 og 75 prosent.

Horten har vært ganske gode til å få innvandrere raskt over på introduksjonsprogrammet etter at de er kommet til kommunen. Tidligere tok i gjennomsnitt om lag to måneder før de kom i gang med programmet, men nå har de integreringsmottak slik at overgangen går raskere. Innvanderne får sosialhjelp inntil de starter på programmet. For enkelte, har det vært vanskelig å finne barnehageplass, noe som har gitt lengre ventetid før de har gått over på introduksjonsprogrammet.

Tidligere hadde ikke enheten med ansvar for Introduksjonsprogrammet ansvar for sosialhjelp og andre NAV-tiltak overfor deltakerne. I dag har Integreringsavdelingen ansvar for alle ytelser og andre tiltak for deltakere innvandrere som med rett og plikt til å delta i programmet. Ansvaret gjelder fra de blir bosatt i kommunen, dvs. også før programmet har startet.

Intervjuene tyder på at samarbeidet mellom de som har ansvar for programmet og oppfølgingsavdelingene fungerer godt. Bl.a. er det overføringssamtaler for de som ikke ligger an til å komme ut i arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram.

NAV skulle gjerne hatt mer styring med innretningen av norskopplæringen i introduksjonsprogrammet, særlig for å gjøre programmet som helhet mer arbeidsrettet. Leder for introduksjonsprogrammet savner bedre tilgang til helsefaglig kompetanse. De senere årene har andel med helseproblemer blant flyktingene økt. De har godt samarbeid med helsesøster, men det er ikke alltid tilstrekkelig.

8.7 Samarbeid med eksterne aktører

Informantene sier at samarbeidet mellom NAV og andre stort sett fungerer meget godt.

Enhet for rus lå tidligere (inntil oktober 2014) under NAV. I 2017 ble enhetene for rusomsorg og psykisk helse slått sammen. Ettersom rusomsorgen tidligere var i NAV, har ledere og en del andre ansatte godt kjennskap til hverandre fra tidligere. Dette er en styrke for samarbeidet i dag. NAV har arbeidet systematisk og strategisk med denne enheten over flere år. De har etablert rutiner for samhandling og har faste møter. Et tilsyn fra Fylkesmannen ga ingen anmerkninger til rusomsorgen. Det gode samarbeidet med NAV ble nevnt. Tidligere samarbeidet også NAV om rusomsorgen om et prosjekt med utprøving av IPS. Dette er nå avsluttet, og de har nå ikke noe tiltak som kombinerer oppfølging av mental helse med arbeidsretting, men det er tatt initiativ for å få det i gang igjen.

Også samarbeidet med boligkontoret fungerer godt, men mer ut fra gjensidig forståelse og respekt enn strukturert samarbeid.

Samarbeidet med barnevernet er ganske godt, men likevel vanskeligere enn med de andre. De er i dialog for å styrke samarbeidet. Det har vært noe uenighet om hvem som bør ta oppfølging av økonomien i familier med ungdommer. I visse tilfeller samarbeider NAV og barnevernet om saker med unge under 18 år, bl.a. med sikte på å få de som ikke går på skole ut i arbeid. Barnevernet ønsker seg med helhetlig oppfølging av barnefamilier, bl.a. for å «rydde arenaer» for disse familiene.

Det er etablert et ungdomsutvalg hvor bl.a. Oppfølgingstjenesten og NAV er representert. Det er møter annenhver uke. En del av deltakere er fast, mens andre etater inviteres etter behov. Utvalget brukes både til å utvikle strategisk samarbeid og til behandling av enkeltsaker. Oppfølgingstjenesten opplever at

de ikke alltid får informasjon fra NAV om at personer med ungdomsrett til videregående har søkt sosialhjelp.

Oppfølgingstjenesten er organisert på en annen måte i Vestfold enn i resten av landet. I Vestfold er OT ikke under videregående skoler, men på siden. De har møter med NAV Hortens ungdomsteam en gang i året om overordnede spørsmål.

8.8 Kompetanse

Ny organisering innebærer at de ansatte må forholde seg til en rekke nye ytelser og virkemidler. Det er derfor et betydelig behov for kompetanseoppbygging knyttet til lover og regler for ytelser og til å arbeide med personer med ulike innsatsbehov. Kontoret har vært gjennom en vanskelig periode med en del sykmeldinger og ubesatte stillinger. Opplæring har vært nedprioritert for å få sakene unna, men situasjonen var i bedring da vi besøkte kontoret i mai 2018.

I spørreundersøkelsen skiller NAV Horten seg ut ved at de ansatte i liten grad oppgir å følge en standardisert metodikk i veiledningen. NAV-leder sier at han er skeptisk til mulighetene for standardisering. Til det er brukerne for ulike. For at veilederne skal fungere godt, må de ha mye erfaring og klokskap. De ansatte ser i hovedsak heller ikke behov for opplæring på dette feltet.

8.9 Bolig

Horten har i over ti år hatt gjengs leie på kommunale boliger.

Det er bra dekning på behovet for midlertidige boliger. Kommunen samarbeider med en privat utleier om et boligbygg med tilsyn.

For andre kommunalt disponerte boliger er det ventetid. Særlig er det knapphet på boliger for store familier. Leder for boligkontoret mener kommunen ville spart penger hvis de hadde kjøpt flere boliger.

Leder for rusomsorg og psykisk helse rapporterer også om mangel på boliger til brukerne.

De ansatte mener leieprisene ligger litt høyere enn i Tønsberg. Kommunen eier en del boliger, men leier fra private. Enkelte av de ansatte mener utleierne krever mye depositum og er raske til å kaste ut beboere som ikke oppfyller avtaler. Boligkontoret skulle gjerne sett at utleierne var raskere med å melde fra om restanser. Restansene kan bli store (over 100 000 kr) før NAV får kunnskap om forholdene, og det blir da veldig dyrt å rydde opp, noe som må gjøre før leietakeren for ny bolig samme utleier.

Boligforvalteren i NAV skulle gjerne hatt større ressurser til botrening.

8.10 Oppsummering og anbefaling – Horten

Horten skiller seg ut ved å ha den høyeste andel sosialhjelpsmottakere i befolkningen, men veksten har vært ganske moderat, sammenlignet med de andre Vestfold-kommunene.

Sosialhjelp per innbygger ligger også høyt, men ikke signifikant høyere enn det beregnede behovet.

Stønad per stønadsmåned ligger høyt, på tross av de ansatte i NAV Horten oppgir et relativt moderat nivå på akseptabel husleie for sosialhjelpsmottakere.

Horten har hatt sterkere reduksjon i antall AAP-mottakere enn de andre Vestfold-kommunene. Trolig har dette bidratt til press på sosialhjelpsutgiftene. Vår behovsberegning tar ikke hensyn til en eventuell slik effekt.

Horten er, sammen med Tønsberg, en av få kommuner som har hatt nedgang i andel sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18-24 år, men også i Horten ligger denne andelen høyere enn i de fleste byer av tilsvarende størrelse i andre fylker. Intervjuene tyder på at tiltaket «Stasjonen» - som brukes for mottakere under 30 år – bidrar til høy overgang til arbeid. Det er nærliggende å se nedgangen i bruk av sosialhjelp blant unge i sammenheng med etableringen av tiltaket.

NAV Horten er blant kontorene hvor det er vanligst å stille krav om at sosialhjelpsmottakere registrerer seg som ledige, søker jobb og deltar i tiltak. En høy andel av de ansatte oppgir at mangel på relevante tiltak er hovedgrunnen til at de ikke stiller krav om deltagelse i tiltak. Horten skiller seg klart ut på spørsmålet om tilgang på statlige tiltak avhenger av hvilken ytelse brukeren har. En høy andel av de ansatte oppgir at ytelsen har betydning.

Varigheten av sosialhjelpsvedtak for mottakere over 30 år er relativt lang i Horten. For tiden er det få i denne gruppen som deltar i tiltak, men dette varierer over tid, avhengig av tilgang på plasser i statlige tiltak. NAV-leder mener de har for lite kontakt med disse brukerne. En del brukere har de kontakt med bare hver 3. måned, gjerne i forbindelse med fornyelse av vedtak, og da gjerne per telefon. Både NAV-leder og ansatte skulle gjerne sett at de hadde hatt et tiltak tilsvarende Stasjonen også for voksne mottakere. De ansattes svar i spørreundersøkelsen trekker i samme retning.

Horten ligger lavere enn de fleste Vestfold-kommunene i andel langtidsmottakere av blant de som får sosialhjelp. Kontoret oppgir at de har god effekt av en ny gjennomgang av sakene til langtidsmottakere.

Horten har svært få deltakere på kvalifiseringsprogrammet, men bruker i stedet et kommunalt tiltak. Av ukjente grunner, er de registrerte utgiftene til kommunalt sysselsettingstiltak likevel lave.

Horten har over tid lyktes godt med introduksjonsprogrammet, men overgangen til arbeid har vært ganske lav de to siste årene. Noe av dette har sammenheng med en nasjonal regelendring knyttet til familiegjenforening og overgang til grunnskole, men dette er langt fra den eneste forklaringen.

Frivillig forvaltning brukes nesten ikke i Horten. Dette er et bevisst valg basert en vurdering om at det er ganske få saker hvor virkningene av frivillig forvaltning kan rettferdiggjøre kostnadene.

Svarene fra Horten tyder på at de sjeldnere enn andre kontorer bruker trekk i stønad som sanksjonsform.

Spørreundersøkelsen tyder på at samarbeid med andre instanser fungerer relativt godt i Horten.

Vår vurdering

Utviklingen i sosialhjelpsutgiftene i perioden 2012-17 kan for en stor del forklares av utviklingen i befolkningens størrelse og sammensetning. I tillegg kommer at Horten er blant kommunene med sterkest reduksjon i andel AAP-mottakere, noe det beregnede behovet for sosialhjelp ikke tar hensyn til.

NAV-kontoret har vært gjennom en vanskelig periode, bl.a. med svak kapasitet (pga. sykdom og ubesatte stillinger), men dette så ut til å ha snudd da vi besøkte kontoret.

Særlig sosialhjelpsmottakerne over 30 år får et svakt tilbud når det gjelder både oppfølging og tilbud om tiltak. Kontoret har ikke nok veilederkapasitet. Horten har heller ikke noe kommunalt tiltak for denne gruppen. Tilbudet om statlige plasser er utilstrekkelig. Noe av dette ser ut til å ha sammenheng med at mottakere med andre ytelser går foran sosialhjelpsmottakerne.

De ansatte i NAV er kritiske til tilbudet av boliger kommunen disponerer. De mener at tilbudet fra private utleiere er dyrere enn om kommunen hadde hatt flere egne boliger. Horten har klart å redusere bruken av midlertidige boliger og har lyktes særlig godt med å unngå at opphold i midlertidige boliger over lengre tid.

I likhet med de andre kommunene i Vestfold, vil Horten i år og de neste årene oppleve økt utstrømning fra introduksjonsprogrammet. En del av de som avslutter programmet vil ikke ha tilegnet seg tilstrekkelige norskkunnskaper og annen kompetanse til å komme i arbeid. Hvis ikke tilgangen på statlige tiltaksplasser skulle bli vesentlig bedre enn i 2018, vil ikke Horten ha noe tilbud til de som har behov for fortsatt kompetanseoppbygging.

Etter vår mening er det sannsynlig at for dårlig kapasitet til oppfølging og tiltak vil bidra til økt bruk av sosialhjelp i Horten i årene som kommer. Det at mange vil avslutte introduksjonsprogrammet i år og de kommende år, vil forsterke problemet.

9 Larvik

9.1 Sosialhjelpsutgiftene

På flere indikatorer knyttet til bruk av sosialhjelp, lå Larvik lavest i 2012, men har hatt sterkest vekst. Mens sosialhjelpsutgiftene i Larvik i 2012 lå 10 prosent lavere enn beregnet behov, lå de i 2017 20 prosent over.

Tabell 9-1 viser utviklingen i sosialhjelpsutgiftene i perioden 2012-17. I 2017 var samlet utbetaling på 64 mill.kr. Husleie var den største utgiftskategorien (29 mill.kr., mens utgifter til livsopphold utgjorde 22 mill.kr.

Boutgiftene vokste noe raskere enn utgiftene til livsopphold i perioden (henholdsvis 95 og 80 prosent vekst). Utgiftene i noen av de mindre kategoriene vokste svært sterkt, mens utgiftene til midlertidig bolig ble redusert.

Av den samlede utgiftsveksten, utgjorde veksten i boutgiftene halvparten mens utgiftene til livsopphold bidro med 34 prosent. De andre utgiftskategoriene stod hver for seg for mindre andeler av veksten.

Tabell 9-1: Larvik. Sosialhjelpsutgiftene 2017 i mill.kr. fordelt på utgiftskategori. Vekst i utgiftene fordelt på kategorier.

Stønadstyper	Utbetaling 2017. Mill.kr	Vekst 2012-17	Bidrag til vekst 2012-17
Livsopphold	22,0	80 %	34 %
Nødhjelp	0,2	72 %	0 %
Helseutgifter	0,6	136 %	1 %
Tannbehandling	2,0	100 %	3 %
Samvær barn	0,2	170 %	0 %
Fritidsakt. barn	0,1	37 %	0 %
Barnehage/sfo	0,8	40 %	1 %
Etablering	1,9	58 %	2 %
Strøm/andre fyringsutgifter	4,0	33 %	4 %
Husleie/boutgifter	29,1	95 %	50 %
Midlertidig bolig	1,4	-2 %	0 %
Depositum bolig	1,6	241 %	4 %
Sosiallån	0,2	-6 %	0 %
Totalt utbetalt pr år	64,0	80 %	100 %

Kilde: NAV Larvik

Blant Vestfold-byene, ligger Larvik fremdeles lavest i andel mottakere totalt og i andel mottakere blant de unge, men har hatt sterkest vekst på begge

indikatorerne siden 2012. Kommunen ligger også lavest i sosialhjelpgifter per innbygger, men med høy vekst.

Stønad per stønadsmåned viser sterkest vekst og langt sterkere enn i de andre kommunene, men nivået er likevel ikke spesielt høyt. På spørsmål om akseptabel husleie for en enslig sosialhjelpsmottaker, svarte ansatte i gjennomsnitt 7 090 kr. per måned. Dette er verken spesielt høyt eller lavt sammenlignet med de andre kommunene.

Larvik har en høy andel langtidsmottakere, både totalt og med sosialhjelp som hovedinntekt. Også gjennomsnittlig varighet er lang og økende.

Larvik har en høy andel av sosialmottakerne som har trygd eller pensjon som hovedinntekt, på 26 prosent. Blant sosialhjelpsmottakerne har det vært en økning i andelen som har supplerende sosialhjelp. Andelen har økt fra 45 prosent i 2012 til 56 prosent i 2017.

Det har vært en sterk økning i unge mottakere. NAV opplever en stor tilstrømning av ungdom som faller ut og ikke fullfører videregående. Dette til tross for at det oppleves å være et godt og tett samarbeid med videregående skole og Oppfølgingstjenesten, og at fullføringsprosenten er økende. Det er en god turnover for de ca. 850 unge brukerne på NAV, og NAV bruker ressurser på å få unge ut fra NAV, men de opplever at det stadig kommer nye inn slik at antallet totalt sett ikke går ned.

NAV opplever at mange unge sliter helsemessig, både fysisk og psykisk. En del sliter med oppveksttraumer og har sammensatte utfordringer. Det er et tett samarbeid med DPS om disse ungdommene.

Oppfølgingstjenesten opplevde at interessen blant unge for å delta i tiltak falt da muligheten til bruk av tiltakspenger ble borte. Denne endringen var resultat av en nasjonal føring.

Larvik ligger dårligere an på enkelte folkehelseindikatorer sammenlignet med både resten av Vestfold og landet totalt. Dette gjelder blant annet mestringsgrad i lesing og regning, andel lavinntektsfamilier og uføre. Ungdata viser også en økning av unge som har fysiske og psykiske plager.

NAV opplever at det er flere brukere som trenger økt bidrag til bo- og strømgifter. Dette gjelder både mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde, og mottakere av supplerende sosialhjelp.

NAV opplever generelt at det er en økning innenfor alle brukergrupper. Både brukere med rusvansker og psykiske lidelser og personer som har gått tiden ut på andre typer stønader. Det er også en andel brukere med lettere psykiske utviklingshemninger som ikke lenger får tilbud om lærekandidat.

Våre beregninger av behovet for sosialhjelp viser at Larvik ligger middels høyt blant Vestfold-byene. I bidrag fra ulike komponenter i beregningen ligger Larvik høyest i andel uføre, men skiller seg ikke ut på de andre komponentene.

9.2 Organisering i NAV kontoret

NAV Larvik er lagt under assisterende rådmann.

Tidligere besto NAV Larvik av syv avdelinger: veiledningssenter, økonomi, marked og avklaring, flyktning, sykefraværsoppfølging, oppfølging under 30 og oppfølging over 30 år¹⁹. Introduksjonsordningen er lagt under NAV og forvaltes av en egen avdeling, Avdeling Flyktning.

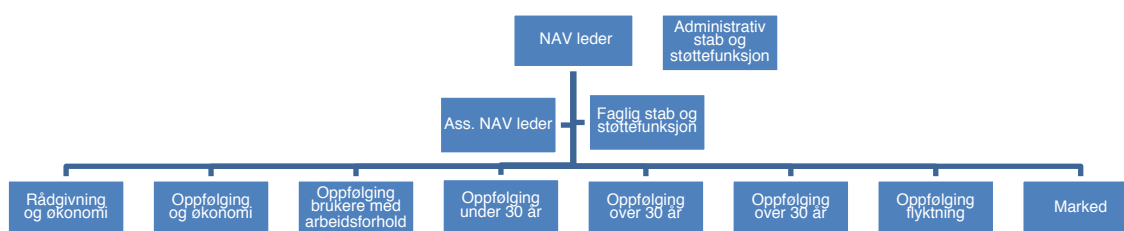
Etter kommunesammenslåingen er NAV Larvik inndelt i åtte avdelinger i tillegg til administrativ og faglig stab og støttefunksjoner. Kontoret har trukket ut vedtak fra oppfølging og tiltak. Det er nå Avdelingen Oppfølging økonomi som fatter vedtakene mens Rådgivning og økonomi forvalter utbetalingene.

- Avdeling Rådgivning og økonomi har blant annet gjeldsrådgivning, tvungen og frivillig forvaltning og utbetaling av sosialhjelp, KVP og introlønn.
- Oppfølging økonomi gir råd og veiledning om økonomi, gjennomfører førstegangssamtaler, forvalter akutthjelp og midlertidig botilbud og fatter vedtak om sosialhjelp
- Avdeling Oppfølging under 30 år foretar behovsvurdering og avklaring av nye brukere, følger opp aktivitetsplikt, og fatter vedtak om og følger oppdeltakere på KVP.
- To avdelinger Oppfølging brukere over 30 år har tilsvarende ansvar, bortsett fra at det ikke er aktivitetsplikt for de over 30 år.
- Oppfølging flyktning har ansvar for bosetting, oppfølging mot arbeid og utdanning og introduksjonsprogrammet,
- Avdeling Marked har arbeidsgiverkontakt og samarbeider med næringslivet, og har et forsøk med kjernekompetanse der jobbspesialister arbeider etter supported employment-metodikk.
- Oppfølging brukere med arbeidsforhold har ansvar for sykmeldte og AAP-mottakere med arbeidsforhold

Et veiledningssenter betjenes av Rådgivning og økonomi og Oppfølging økonomi.

Den nye strukturen fremgår av figur 1.1 og beskrivelsen følger under.

Figur 1.1 Organisasjonskart NAV Larvik 2018



Både før og etter omorganiseringen har det vært atskilte avdelinger for oppfølging av mottakere over og under 30 år. Avdelingene er delt inn etter målgruppe og ikke ut fra ytelse.

¹⁹ Tatt fra Helsetilsynet: <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/vestfold/2016/larvik-kommune-sosiale-tjenester-i-nav-til-personer-mellom-17-og-23-ar-2016/#Kortbeskrivelseavvirksomheten>

Både før og etter omorganisering var det ulike personer som henholdsvis fattet vedtak og jobbet med oppfølging og tiltak. Begrunnelsen er å unngå at penger og utbetalinger blir et overskyggende tema i oppfølgingssamtaler. Larvik ser det også som nødvendig å inndele arbeidsoppgavene blant annet fordi kunnskapsfeltet som skal dekkes er stort.

Avdelingen som følger opp de under 30 er lagt opp slik at unge tildeles en fast veileder uavhengig av hvilken ytelse den unge mottar. NAV Larvik anser dette for å være en fornuftig løsning da unge ofte veksler mellom ulike tjenester og ytelser og har behov for å etablere en relasjon til veilederen. For voksne mener de skiftene ikke har like mye å si.

Erfaringer fra tidligere organisering var at noen brukere falt mellom to stoler, for eksempel brukere som kun hadde én ytelse men som stadig søkte nødhjelp fordi de ikke klarte å forvalte midlene.

Det har vært utfordringer i samarbeidet mellom de som fatter vedtak og er veiledere på økonomi og de som driver oppfølging for de over 30. Informasjonsflyten har vært for svak og det har til dels vært uenighet om hensiktsmessig bruk av vilkår. NAV Larvik jobber med å tette avstanden, bl.a. gjennom hyppigere møter mellom enhetene.

9.3 Kostnader/regler som påvirker sosialhjelpsutgiftene

NAV Larvik opplever at utleieboliger har steget sterkt i pris. Kommunen gikk over til gjengs leie for noen år siden. NAV-leder mener boligmarkedet har medført at flere brukere også må motta supplerende sosialhjelp på helårsbasis, der de tidligere kun trengte supplerende i vintermånedene grunnet økte utgifter til varme og strøm.

Intervjuene tyder på at det er mangel på kommunale utleieboliger og de har lange ventelister. I tillegg er det mangel på egnede boliger til enkelte brukergrupper, blant annet boliger for familier. NAV Larvik har hatt et relativt stabilt antall husstander som bor i midlertidige boliger, men det har vært en økning i antall husstander som bor mer enn tre måneder i midlertidige alternativer. Bruk av midlertidige boliger er dyrt.

Barneverntjenesten opplyser at de dekker utgifter til unge som har vedtak om ettervern, også utgifter de unge måtte ha til bolig. NAV opplever at barnevernet ønsker at NAV skal ta utgiftene, men at NAV holder igjen. En konsekvens av dette kan da være at ettervernet avsluttes, og NAV må overta ansvaret.

9.4 Kartlegging, vedtak og oppfølging

For alle nye søkere om sosialhjelp gjennomføres det kartleggingssamtaler, men ofte fornyes vedtak for brukere over 30 år uten møter. Ansatte har hatt ønsker om hyppigere møter, men det blir nedprioritert på grunn av manglende kapasitet. Det oppleves at spesielt mottakere med dårlige norskkunnskaper og

manglende kunnskap om folketrygdens regelverk ønsker hyppigere møter med saksbehandlerne enn saksbehandlerne kan etterleve.

Spørreundersøkelsen viser at de ansatte i Larvik mener at kartleggingen av brukerne er ganske god, men det er også ganske mange som synes de har knapt med tid til å kartlegge. Det er imidlertid enda høyere andel som rapporterer om mangel på tid til å fatte vedtak og følge opp brukerne.

NAV Larvik var tydelige på at de ikke har hatt tilstrekkelig kapasitet til oppfølging av mottakere over 30 år.

Når det gjelder oppfølging av unge er det tettere kontakt. Det er løpende kontakt med arrangører i tiltak der unge har arbeidsforberedende trening. NAV opplever at det er god og tett dialog mellom de to avdelingene i oppfølgingen av unge mottakere, både med bruker og med felles møter.

NAV Larvik har ikke retningslinjer for vedtakslengde. Praksis er varierende, men ungdom får ofte vedtak med varighet på to-tre måneder. Blant de over 30 er det en god del som får vedtak på 6-7 måneder. Det foretas individuelle vurderinger. Varighet bestemmes ut fra sjansen er for at det skjer endringer i mottakerens situasjon.

Hvis det settes vilkår i vedtaket og man skal gi mulighet for bruk av sanksjoner ved brudd, må varigheten være tilstrekkelig til at det er mulig å fatte et endringsvedtak med trekk i ytelsen.

Det ble formidlet at NAV Larvik har et forbedringspotensiale når det gjelder rutiner, systemer og kvalitet på arbeidet. Rutiner har for eksempel ikke vært oppdatert siden 2012. Dette har vært en svakhet som det nå jobbes med.

I spørreundersøkelsen svarer om lag $\frac{3}{4}$ av de ansatte at frivillig forvaltning bør brukes oftere. Blant kommunene i Vestfold, er det bare i Horten frivillig forvaltning brukes mindre enn i Larvik.

Som nevnt i avsnitt 9.1 har Larvik relativt mange med trygd eller pensjon som hovedinntekt som mottar supplerende sosialhjelp. Overfor denne gruppen har kontoret iverksatt tiltak i form av råd og veiledning samt initiativ til bruk av verge.

NAV Larvik bruker vilkår og tiltak overfor ungdom, og brukte det også før lovendringen. Cirka halvparten av unge brukere får vilkår i sine vedtak. De fleste har aktivitetsvilkår og skal sende meldekort og følge avtaler. Det foretas månedlige gjennomganger for å kartlegge hvilke brukere som har fulgt vilkårene, og deretter sendes det ut endringsvedtak hver måned ved brudd. Trekk kan være alt fra 100,- til 1000,- avhengig av omfang. For en god del ungdommer, herunder en del med rusproblemer, vurderes det ikke som riktig å stille aktivitetskrav. Disse trenger andre typer tiltak før aktivitetskrav kan stilles.

Mottakere som er på langtidsoppfølging har ikke aktivitetsplikt. Aktivitetsplikt gis de man vurderer står nært arbeid. Med «nært» menes kortere enn tre måneder.

Det brukes lite vilkår til de over 30 år. I den grad det brukes er vilkåret at de skal registrere seg som arbeidssøker. Noen brukere vil ikke kunne nyttiggjøre seg bruk av vilkår. Spørreundersøkelsen tyder på at blant Vestfold-kommunene er det bare Færder som bruk mindre arbeidsrettede vilkår enn Larvik.

Både spørreundersøkelsen og intervjuene med NAV-ansatte tyder på at både mangel på tiltakspenger og kommunalt tiltak for de over 30 år og kapasiteten til oppfølging bidrar til at bruken av tiltak er lavere enn den burde vært. NAV-leder opplyser at det ikke er riktig at det er mangel på tiltakspenger. På spørsmål i spørreundersøkelsen om bruk av ulike tiltak burde vært endret for sosialhjelpsmottakere, svarer 70-90 prosent av bruken av ulike tiltak burde vært økt. 90 prosent mener bruken av kommunalt tiltak bør økes. Nesten like mange mener at en del av de ulike statlige tiltakene også burde økes.

Det har skapt noe friksjon i kontoret at det er én avdeling som bestemmer om vilkår skal bygges inn i vedtak om sosialhjelp, mens det er en annen avdeling som skal følge opp at vilkår oppfylles. Bruk av vilkår øker ressursbruken i oppfølging.

Både ansatte og ledelse formidler i intervjuene at det har vært en stadig økende arbeidsbelastning for saksbehandlere, spesielt for de som fatter vedtak og har ansvar for oppfølging. Fra 2007 til i dag har antall søknader økt med 50 prosent. Det oppgis at det har vært en større vekst enn i landet forøvrig, mens antall ansatte lå stabilt inntil nylig. Ansatte har måttet prioritere å skrive vedtak og har derfor ikke hatt tilstrekkelig tid til andre aktiviteter. Dette oppgis som én av hovedårsakene til at råd og veiledning har blitt nedprioritert. Dette går også utover samarbeid både mellom avdelingene og eksterne aktører.

Kapasitetsutfordringene har medført at brukere har blitt gående lenge uten å få endelig avklaring. Mange av disse kan ha rett til andre ytelser fremfor sosialhjelp, men har blitt gående på sosialhjelp uten avklaring. NAV har nå startet et prosjekt med gjennomgang av sakene til langtidsmottakere.

NAV-leder har vært bekymret for at arbeidsbelastningen vil medføre økt sykefravær. Noen medarbeidere er flyttet over til Oppfølging økonomi, og det er ansatt tre nye veiledere, men styrkingen har ikke hatt effekt ennå fordi andre igjen har sluttet. Det er kun fem igjen i den avdelingen som har vært der over tid og det er mange nye.

NAV-leder ser for seg at den digitale omveltningen med digitale verktøy og elektronisk kommunikasjon med brukere vil frigjøre tid for den enkelte saksbehandler som vil kunne brukes til tettere oppfølging av brukerne, men det forutsetter at det settes av nok ressurser til å komme a jour.

NAV Larvik har prioritert oppfølgingen av unge. For de unge som står lengst unna arbeid er det fem veiledere på ca 300 unge. De som følger opp mottakere over 30 år har flere mottakere per saksbehandler. Informasjonen vi har fått om antallet spriker noe (fra 100 til 200). I spørreundersøkelsen ligger Larvik høyere enn de fleste av kommunene i antall brukere over 30 år hver veileder følger opp.

9.5 Bruk av tiltak

I Kostra ser det ut til at Larvik har hatt et kraftig nedgang i bruk av kommunale tiltak. NAV-leder forstår ikke hva dette innebærer da NAV Larvik ikke har hatt noen arbeidsrettede kommunale tiltak. Kommunen har et dagsentertilbud for å

holde personer i aktivitet, men det er for uføretrygdede eller tiltak innenfor psykisk helse og er ikke arbeidsrettet. NAV driver egne tiltak som jobbkspresstiltak rettet mot unge, men disse tas fra driftsmidlene som en del av den generelle oppfølgingen. Disse er innrapportert i Kostra som veiledning.

Det oppleves også som å være en mangel på tiltak og på tiltak som passer den enkelte mottaker. I spørreundersøkelsen svarer et stort flertall av de ansatte at det ikke bare innsatsbehovet, men også ytelsen brukeren får, som påvirker sannsynligheten for å komme inn på tiltak.

Markedsavdelingen har tilknyttet jobbspesialist som gir tettere individuell oppfølging av brukere. I mai 2018 var det 22 arbeidssøkere som fikk oppfølging der. Av disse var 14 uten statlig ytelse, trolig med sosialhjelp. Man kan få innvilget jobbspesialist uavhengig av ytelse, men tilbudet er ikke forbeholdt alle, og det er gitt prioritet til unge under 30, langtidsledige og innvandrere. De har kapasitet til 68 plasser, men vurderer det som viktig at det velges ut riktige kandidater til tiltaket og ikke at tilbudet gis til alle for å fylle opp plassene.

Til unge under 30 år

Det er snaut 850 unge ytelsesmottakere på NAV, hvorav ca 340 står uten statlig ytelse.

Veiledere med ansvar for arbeidsrettet oppfølging av sosialhjelpsmottakere under 30 år skal ha ansvar for relativt få brukere slik at de kan gjennomføre arbeidsrettede tiltak i egen regi for unge som står nært arbeid. Det avholdes kurs i belastningsmestring, som veilederne selv står for.

Alle unge skal ha en aktivitetsplan. De får tilbud om å delta på Jobbkspresstiltaket, et tiltak som startet i februar/år. Dette er et tiltak som innebærer kartlegging av sosial kompetanse og opplæring i bl.a. CV-skriving, jobbsøking, økonomi, arbeidsmarkedsinformasjon, kompetanseheving og hva som kreves i arbeidslivet. Tiltaket går over tre dager à tre timer.

Etter Jobbkspresstiltaket kan deltakerne gå over tiltaket Min jobb. Dit kan unge komme én dag i uka over en lengre periode. Tiltaket sikter mot at deltakerne skal sette seg yrkesmål og legge en plan for å oppnå målet.

Det er også gjennomført et forsøk med å tilby grunnleggende ferdigheter med arbeidstrening til personer de mener har store kunnskapshull fra grunnskolen. En informant som jobber med unge anslo at ca 120 unge har kompetansehevende tiltak i sine aktivitetsplaner, noe informantens mening var lavt og hadde ønsket at flere gjorde dette.

NAV Larvik har aktivt brukt KVP som tiltak til ungdom og til tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet. Ifølge NAV-leder ville man hatt langt flere unge på sosialhjelp hvis de ikke hadde brukt KVP.

I intervjuer formidlet enkelte at de strever med å finne riktige og egnede tiltak for unge som treffer målgruppen og motiverer dem til å stille og ivareta motivasjon og fremtidstro. De erfarer at å bruke «pisk» på ungdom ikke virker.

OT har egne tiltak og har tidligere brukt tiltakspenger til ungdom som OT følger opp. OT har opplevd en stor endring etter at de ikke lenger kunne tilby

tiltaks penger til ungdom. Det har vært en stor nedgang i antall unge som deltar i OTs tiltak.

Til voksne over 30 år

Det formidles at det er for dårlig tilbud til voksne over 30. Det finnes ikke et jobbsenter og det er ikke mye arbeidsrettet aktivitet i oppfølgingen. NAV Larvik jobber med å lage gruppeaktiviteter tilsvarende Jobbekspressen.

Tiltak som kan brukes og som brukes til en viss grad er KVP og ulike statlige tiltak.

Larvik har deltatt som kontrollkommune i HOLF. 22 familier ble fulgt opp som en del av prosjektet. Per april 2018 hadde 14 av familiene fått endret situasjon/status. NAV-leder anslår månedlige besparelse til å utgjøre 170 000 kr. Det er gitt bevilgning for 2019 på 1,3 millioner til videreføring av HOLF på permanent basis.

Bruk av KVP

Sammenlignet med de andre Vestfold-kommunene har NAV Larvik brukt KVP mye. I intervjuene anslår de at det i snitt er 90 aktive på KVP, både over og under 30. Anslagsvis halvparten av deltakerne kommer ut i jobb.

Mange KVP-deltakere går to år. Mange av deltakerne trenger mer utdanning for å kunne få fast tilknytning til arbeidslivet, og for disse er ett år på KVP for lite.

KVP brukes tidvis i forlengelse av introduksjonsprogrammet, der de ser at personer kan trenge et ytterligere år.

9.6 Introduksjonsprogrammet

Overgangen fra introduksjonsordningen til arbeid eller utdanning har ligget rundt 60 prosent.

Larvik har bosatt en høy andel flyktninger. Det store antall bosatte i 2015 og -16 skapte knapphet på oppfølgingsressurser.

Introduksjonsprogrammet er organisert som en del av NAV under avdeling Flyktning. Kommunen har et integreringsmottak, og to ansatte der jobber i avdelingen Oppfølging flyktning. NAV Flyktning forvalter introduksjonsprogrammet, men skolesektoren står for norskopplæring/voksenopplæring.

Introduksjonsordningen har løpende inntak. Alle får kartleggingsamtale. Ved avslutning av introduksjonsordningen gjennomføres det en overføringsamtale med NAV, der intro har skrevet et avslutningsnotat om eventuelt behov for videre bistand fra NAV.

I avdelingen har de fokus på veiledning mot utdanning og fagbrev. Dette innebærer at mange introduksjonsdeltakere går inn i et treårig løp.

Det oppleves at mange brukere ikke får tilgang på tiltak etter avsluttet introduksjonsprogram fordi manglende norskkunnskaper gjør at de ikke kan nyttiggjøre seg tiltaket. Det etterspørres tiltak som kunne hjulpet målgruppen.

Personer over 55 år gjennomfører ikke introduksjonsprogrammet. De får mindre oppfølging enn de yngre. Mange av disse blir mottakere av sosialhjelp.

Larvik har brukt introduksjonsprogrammet med mål om arbeid. Når det ikke er mulig har deltakerne blir ledet videre via NAV-systemet slik at de får hva de rettmessig har krav på av trygd. Det forsøkes da å bistå dem med å få en ytelse fra folketrygden, og forsøkes så langt som mulig å unngå at de blir mottakere av sosialhjelp.

9.7 Rus og psykiatri

Psykisk helse og avhengighet er organisert i seks avdelinger. De har utviklet tjenesten etter prinsippet om tre hovedforløp og tidlig innsats og basert på Helsedirektoratets veileder i lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid for voksne.

De fleste ROP-pasienter leier bolig av kommunen og får oppfølging fra ambulerende team. En økende andel personer med psykiske vansker og rusproblemer bosettes nå i egne hjem fremfor på institusjon. Det er dermed behov for flere boliger.

Psykisk helse og avhengighet opplever å ha en relativt stabil brukergruppe.

9.8 Samarbeid med eksterne aktører

Spørreundersøkelsen tyder på at samarbeidet mellom NAV og andre instanser stort sett fungerer godt. Larvik skiller seg ikke spesielt ut, bortsett fra at samarbeidet med forvalterne av kommunale boliger ser ut til å fungere bedre enn i andre kommuner.

Larvik har et veletablert ungdomsutvalg, som de opplever fungerer godt. Alle instanser som jobber med ungdom i kommunen deltar hver 14. dag og diskuterer utfordrende saker og avklarar hvem som følger opp videre, deriblant barnevern, Oppfølgingstjenesten og voksenpsykiatrisk avdeling. DPS deltar også nå. Alle instanser kan melde saker inn til drøfting i ungdomsutvalget, eksempelvis barnevern, videregående eller psykiske helse og avhengighet og andre. Dette gjør at det blir god informasjonsflyt og helhetlig oversikt over situasjonen til enkeltungdommer, slik som hvorvidt han eller hun har unntak fra aktivitetsplikt fordi vedkommende går til oppfølging hos BUP eller DPS.

I intervjuene ble det uttrykt et savn etter et lignende samarbeidsforum for brukere over 30 år. Det er på trappene å etablere et lignende forum der DPS er pådriveren. Med dette teamet vil det være to utvalg der man kan drøfte felles (utfordrende) saker. Per dags dato er det ikke samme struktur, og det blir med individbasert samarbeid mellom veiledere.

Psykisk helse og avhengighet har noe blandede erfaringer i samarbeidet med NAV. I enkelte saker har det vært et godt samarbeid, men i andre har det vært

vanskelig å få kontakt. Samarbeidet oppleves likevel å ha blitt bedre fra 2012 til 2017. Det jobbes nå på ledernivå med å tette avstanden.

9.9 Erfaringer med tilsyn fra fylkesmannen

Fra intervjuene er inntrykket at NAV Larvik stort sett har en god dialog med fylkesmannen.

Informanter formidlet at fylkesmannen er tilfreds med måten Larvik forvalter aktivitetsplikten, og at de mer betrakter aktivitetsplikten som en rettighet.

9.10 Kompetanse

I intervjuene framkom det at tidsmangel har gått utover kompetanseutvikling.

Det er gitt tilbud om kurs på enkeltområder, men i intervjuene går det frem at mange har sett seg nødt til å bortprioritere dem. Temaer som blir oppgitt som relevante for kompetanseheving spenner vidt og omfatter alt fra rus og psykisk helse, flerkulturell forståelse, hvordan man møter personer som sliter, til juridisk metode, EØS-lovverk med tanke på arbeidsinnvandrere, hvem som har krav på hva i Norge når det gjelder rettigheter, kunnskap om andre ytelser og stønader i NAV. Da sosialhjelp skal være siste løsning, skal alle andre muligheter være undersøkt først, noe som forutsetter kunnskap om hva «alle andre muligheter» kan være. Det nevnes at det hender at brukere har hatt krav på andre ytelser, og at dette avdekkes når man ser nærmere gjennom dokumentasjonen som foreligger om brukeren.

9.11 Bolig

Larvik har mål om å unngå bruk av midlertidige boliger, overgang fra leie til eie og en geografisk spredning av de kommunale boligene. De kan tilby kommunal garanti ved leie hos private, men ønsker ikke å leie og deretter framleie boliger. De ønsker å eie utleieboliger selv, bl.a. fordi det er et visst tilsyn av biveiledere i kommunale boliger. Boligforvaltningen har biveiledere som skal gi brukere biveiledning. NAV Larvik har et miljøteam som følger opp brukere i midlertidig botilbud, og et bosettingsteam som følger opp flyktinger i introduksjonsprogram.

Larvik kommune leier utleieboliger av Larviks kommunale boligstiftelse, en stiftelse som opprinnelig besto av mange små stiftelser på til sammen 1 000 boliger. De har nå 400 boliger til disposisjon, og disse betraktes som kommunale boliger.

Boligsituasjonen i Larvik oppleves som vanskelig. Stadig færre får bostøtte fra Husbanken, noe som trolig har bidratt til veksten i bruk av supplerende sosialhjelp. Det er ikke bare mangel på boliger totalt, men særlig stor mangel på boliger til familier.

Konsekvensen av mangel på egnede boliger er lange ventelister og bruk av midlertidige boliger, som Holms. I tillegg leier Larvik tre småhus, en familiebolig

og to studenthybler som brukes som midlertidig botilbud. Bruk av midlertidige boliger generelt sett har vært relativt stabilt i perioden 2012-2017. Larvik klarer imidlertid ikke å holde målet om at personer ikke skal bo lenger enn tre måneder i midlertidige boliger²⁰, og det har vært mer enn en dobling av husstander som har hatt midlertidig botilbud i mer enn tre måneder fra 2012 til 2017. Midlertidige boliger er dyre tiltak som øker utgiftene.

NAV-leder mener en mulig bidragsyter til ventetiden på kommunale boliger kan være at leietakere i kommunale boliger blir boende for lenge, og at kommunen kan bli flinkere til å få beboerne videre. Han mener kommunen bør bli flinkere til å bruke startlån slik at leietakerne kan kjøpe boligene. Kommunen kan deretter kjøpe nye boliger slik at det blir en turnover av de som leier kommunale boliger.

9.12 Oppsummering og anbefalinger

På flere indikatorer knyttet til bruk av sosialhjelp, lå Larvik lavest i 2012, men har hatt sterkest vekst. I 2017 ligger bruken av sosialhjelp i Larvik 20 prosent over beregnet behov. I 2012 lå Larvik 10 prosent lavere enn beregnet behov.

Larvik ligger fremdeles lavest i andel mottakere totalt, men har sterkest vekst. Kommunen ligger også lavest i sosialhjelputgifter per innbygger, men med høy vekst.

Intervjuene tyder på at veksten i bruk av sosialhjelp, relativt til beregnet behov kan forklares med sterk vekst i husleieprisene og mangel på ressurser til forvaltning av sosialhjelpen. Kapasitet til oppfølgingen av brukerne er knapp, noe som bl.a. har ført til at NAV sjelden stiller arbeidsrettede vilkår for mottakere over 30 år. Det er ikke kapasitet til å følge opp slike vilkår. I spørreundersøkelsen skiller Larvik seg ut ved høyest andel av de ansatte rapporterer om mangel på ressurser til å utføre kartlegging, vedtak og veiledning. Larvik ligger også høyest i andel av de ansatte som mener vedtak er preget av standardisering.

Nivået på stønad per stønadsmåned har vokst sterkere i Larvik enn i de andre kommunene og landet som helhet. Stønad per måned lå svært lavt i 2012, sammenlignet med andre, men ligger nå på linje med landsgjennomsnittet. Intervjuene og uttrekket fra fagsystemet tyder på økte husleier som hovedforklaring.

NAV har begynt å ta tak i sakene til brukere som har hatt sosialhjelp lenge. Ambisjonen er å ta en ny vurdering av alle sakene med lang varighet, men foreløpig har de ikke funnet kapasitet til å ta tak i sakene med mindre enn ti års varighet. Gjennomsnittlig varighet av sosialhjelpstilfellene har økt de senere årene, og andelen av mottakerne som har hatt stønad i minst 6 måneder ligger høyt i Larvik. NAV-kontoret mener av noe av dette kan skyldes at økte husleienivåer har gjort at flere trenger supplerende sosialhjelp hele året, og ikke tidligere bare i vinterhalvåret.

²⁰<https://www.larvik.kommune.no/media/2278/strategidokument-2018-2021-larvik-kommune-kommunestyrets-vedtak.pdf>

Larvik stiller aktivitetsvilkår overfor de fleste av mottakerne under 30 år, men bare omlag halvparten vurderes å stå så nær arbeidsmarkedet. Både intervjuene og svarene på spørreundersøkelsen gir et noe sprikende inntrykk når det gjelder hvor vanlig det er å stille aktivitetsvilkår for de over 30 år, men hovedinntrykket er at slike vilkår brukes relativt lite og at dette skyldes både manglende oppfølgingskapasitet og mangel på egnede tiltak. Svak oppfølgingskapasitet har gjort at det heller ikke alltid stilles krav om at mottakerne søker arbeid.

Larvik er den eneste av Vestfold-byene som opplevde økt bruk av midlertidige botilbud i 2015-17. Også andelen som bor i midlertidige boliger i mer enn tre måneder økte. Det ser ikke ut til å være samsvar mellom målet om å unngå bruk av midlertidige boliger og det tilbud som er etablert for boliger for personer med svak boevne.

10 Sandefjord

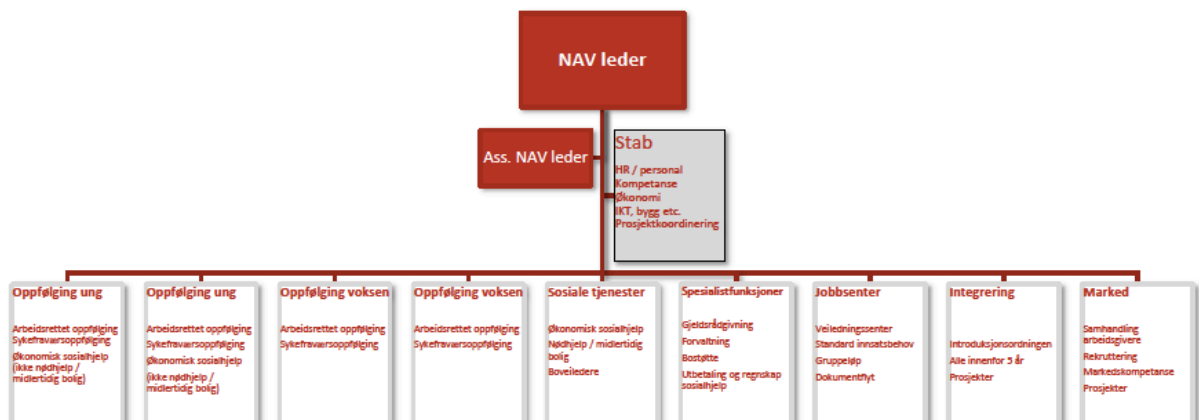
10.1 Om sosialhjelpsutgiftene

NAV-leder mener at Sandefjord har flere trekk som bidrar til at kommunen har flere på offentlige ytelser enn andre kommuner. Utdanningsnivå, andelen enslige, inntektsnivå og andre kulturelle forhold trekkes frem. NAV leder mener også at Sandefjord i noe grad er berørt av storbyproblematikk gjennom en høyere andel innbyggere med innvandrerbakgrunn og rusmiddelproblematikk.

Sandefjord var blant Vestfold-kommunene som lå høyt på andel innbyggere som mottar AAP. Etter føringer fra arbeids- og velferdsdirektoratet har NAV Sandefjord bygd ned andelen som mottar AAP og ligger nå på landssnittet. Noen av de som ikke har rett på AAP, kan ha rett på sosialhjelp. Det er imidlertid ikke dokumentert noen sammenheng mellom nedgang i mottakere som mottar AAP og økning i økonomisk sosialhjelp. Periodevis har det vært mange unge sosialhjelpsøkere. Sandefjord har en stor videregående skole som tidligere hadde høyt frafall. NAV har samarbeidet med oppfølgingstjenesten og andre for å snu denne utviklingen.

Inntil nylig var det få flyktninger som ble bosatt i Sandefjord, men kommunen tok imot ganske mange i forbindelse med flyktningekrisa i 2015. Mange av disse er nå i ferd med å avslutte introduksjonsprogrammet. Sandefjord ligger høyest blant Vestfold-kommunene i bosetting av flyktninger i 2017, relativt til befolkningen.

Sandefjord har mange langtidsmottakere av sosialhjelp. Dette kan ha sammenheng med at det er mangel på tiltak (kommunale tiltak og statlige tiltakspenger).



10.2 Organisering i NAV kontoret

Dagens organisering ble etablert i 2017. I tillegg til Stabsavdelingen, er kontoret inndelt i åtte avdelinger. Forvaltningen av sosialhjelp er ulike for de over og de under 30 år.

Søkere og mottakere av sosialhjelp som er under 30 år får sin søknad behandlet av og får oppfølging av enheten som heter Oppfølging ung. Enheten følger også opp alle unge som mottar andre ytelser, bortsett fra nødhjelp og personer med standard innsats (herunder dagpenger).

Søkere som er fylt 30 år, får sin søknad behandlet i avdelingen «Sosiale tjenester». Normalt har NAV en samtale med bruker i forbindelse med vedtak, men ikke alltid for vedtak om supplerende sosialhjelp. For voksne er det vanligvis «Sosiale tjenester» som bestemmer om brukerne skal ha arbeidsrettede vilkår, men avgjørelsen tas av og til i samråd med oppfølgingsavdelingen. Hvis søkeren registreres som arbeidssøker, skjer oppfølgingen i en av de to enhetene som heter «Oppfølging Voksne». Disse enhetene har ansvar for arbeidsrettet oppfølging, mottakere av AAP og sykefraværsoppfølging.

I tillegg er det tre andre avdelinger:

- «Spesialistfunksjoner» som har ansvar for gjeldsrådgivning, frivillig og tvungen forvaltning, bostøtte og utbetaling og regnskap for sosialhjelp
- «Jobbsenter» som har ansvar for arbeidssøkere med standard innsatsbehov (dagpenger eller sosialhjelp) og et veiledningscenter
- «Integrering» som driver introduksjonsprogrammet og følger opp andre innvandrere med mindre enn fem års botid

I intervjuene ble det sagt at fordeler ved å ha vedtak og oppfølging i samme enhet er at man kan være kjappere på når funksjonene er integrert. Brukerne foretrekker integrert modell fordi det gjør at de får kontakt med beslutningstaker. Trolig er det også en viss rasjonaliseringsgevinst ved integrert modell fordi informasjonen må innhentes bare en gang. Ulempen er at veileder lett kan bli «brukers advokat» i en integrert modell. Valget av organisering er også tilpasset stabens kompetanse og ønsker. Det er en del av veilederne som ikke ønsker å få ansvar for flere oppgaver, og for voksne er derfor vedtaks- og oppfølgingsfunksjonene delt.

Fra begynnelsen av 2017 ble det innført en godkjenningsordning for vedtak om sosialhjelp. Tidligere hadde saksbehandlerne i Sosiale tjenester fullmakt til å fatte vedtak på egenhånd. Nå må vedtak godkjennes av avdelingsleder eller en fagrådgiver.

Sandefjord satser mye på gjeldsrådgivning og mener de lykkes bra på dette feltet. De har 3 som arbeider med dette nå.

NAV-leder mener at statlig og kommunale oppgaver og ressurser er ganske godt integrert i kontoret. Kommunalt og statlig ansatte går om hverandre. Tidligere var fokus på «rett ytelse til rett tid». Nå settes det individuelle mål og vilkår og det siktes mot tett individuell oppfølging. Denne endringen i fokus

innebærer stor endring i arbeidsform og tenkning. Kontoret bruker NAVs veiledningsplattform, og opplever denne som god.

Sandefjord har lagt vekt på å utvikle veilederrollen, spesielt på oppfølging av brukere. De legger vekt på helhetlig oppfølging av unge.

Leder for «Sosiale tjenester» mener at mye ressurser brukes til å oppfylle byråkratiske krav i regelverket. Dette tar tid fra samtaler med brukerne, noe som er det viktigste for å få resultater.

Tidligere hadde de et eget mottaksteam. Enkelte savner slike team fordi de ga god avklaring, men samtidig er det en fordel med helhetlig tilnærming og kontinuitet i relasjonen mellom bruker og veiledere.

Gjeldsrådgiver drøfter ofte frivillig forvaltning med brukerne. Dette er lite brukt overfor unge, fordi få har behov for det. Frivillig forvaltning brukes en del for voksne. Spørreundersøkelsen blant ansatte tyder på at Sandefjord er blant kontorene hvor det er mest vanlig å foreslå frivillig forvaltning for brukerne.

10.3 Kartlegging, vedtak og oppfølging

I spørreundersøkelsen ligger Sandefjord lavest i andel av de ansatte som mener kvaliteten på kartlegging av nye søkere om sosialhjelp er god. Når det gjelder kvaliteten på kartlegging av søkere som har mottatt sosialhjelp tidligere, er det andre kontorer som scorer lavere. Sandefjord ligger høyest i andelen av de ansatte som mener de ikke har tilstrekkelig tid til kartlegging av brukere, men lavest i andelen som har knapt med tid til å skrive vedtak. Det virker også som en relativt høy andel av de ansatte i Sandefjord har knapt med tid til oppfølging, men samtidig oppgir de ikke å ha spesielt mange brukere å følge opp per ansatt.

I intervjuer fikk vi informasjon om at vedtak om sosialhjelp for voksne gjerne forlenges uten at det skjer noen tett oppfølging eller det tilbys tiltak. Det stilles vilkår, men oppfølgingen er mangelfull. Disse forholdene har sammenheng med ressursituasjonen i kontoret.

Det har etablert seg en praksis med at mange vedtak gis tre måneders varighet, men varigheten variere mellom én og seks måneder for unge og én og 12 måneder for voksne. Det er også vanlig å ta hensyn til tidspunkt for skattemelding. Ett problem med kortere vedtak er at eventuelle sanksjoner ved manglende oppfyllelse av vilkår ikke kan overføres til nytt vedtak, men må bygge på brudd på vilkår i nytt vedtak. I spørreundersøkelsen er Sandefjord blant de kontorene hvor de ansatte oppgir lengst varighet av vedtak.

NAV-leder mener at tett oppfølging er viktig. Kontoret har ikke normer for hyppighet eller form for kontakt med brukere. Det registreres hvor ofte det er kontakt, men ikke innholdet i kontakten.

De voksne som ikke er i tiltak, kan kanskje ikke sies å få tett oppfølging. Det går gjerne flere måneder mellom kontakten mellom bruker og veileder. For de som er i tiltak, følger tiltaksleverandørene tett opp.

Ungdom følges opp av tiltaksleverandøren (Fønix). Leverandøren rapporterer til NAV om utfallet av samtaler med deltakerne. Sandefjord hadde tidligere to psykiatrisk sykepleiere som hadde en del av brukerkontakten. Nå har man i stedet ansatt håndverkere som setter brukerne i aktivitet. Bakgrunnen for endringen var at man ønsket å økt arbeidsretting.

Leder for «Sosiale tjenester» mener at det er for mange brukere som blir stående med «Standard innsatsbehov» selv om de har gått lenge uten å komme i jobb.

De ansatte er til dels misfornøyd med samarbeid mellom avdelingene som har ansvar for henholdsvis vedtak og oppfølging for voksne. De klarer ikke alltid å holde god nok informasjonsflyt og det er av og til uenighet om vurderinger, f.eks. om vilkårssetting. Dette problemet reflekteres også til en viss grad i svarene på spørreundersøkelsen. Der er det en ganske høy andel som ikke mener informasjonsflyten er god. Det er nylig etablert hyppigere møter mellom avdelingene for å styrke samarbeidet.

NAV bruker gjerne boveiledere til å gjennomføre hjemmebesøk hos brukere. Det fungerer godt. Det er sjelden hjemmebesøk til unge brukere.

NAV har en ansatt som følger opp langtidsmottakere av sosialhjelp. Dette gjelder mottakere som har hatt sosialhjelp i mange år. De fleste avklares og oppfyller rettigheter til uføretrygd, mens noen få kommer i arbeid.

Vilkårssetting

De vanligste vilkårene er at brukerne møter til tiltak og at de sender meldekort.

Aktivitetsplikten for unge medførte ikke veldig store endringer. Det var vanlig å stille arbeidsrettede vilkår for de fleste unge også før lovendringen. Men kapasiteten på tiltakene var ikke god tidligere og er heller ikke tilstrekkelig i dag. Det er ventetid på 4-6 måneder for å komme inn på tiltak for ungdom. For voksne er ventetiden lengre.

Av og til setter de også som vilkår for voksne at de skal delta i tiltak som de tilbys, men ettersom de ikke får plass, får vilkåret ingen effekt.

I spørreundersøkelsen skiller Sandefjord seg ut ved at de ansatte i liten grad gir støtte til påstanden «Det stilles for mye/mange vilkår». Undersøkelsen tyder også på at kontoret ganske ofte bruker trekk eller stans i utbetaling Sandefjord som sanksjon ved brudd på aktivitetsvilkår.

Ressurser til oppfølging

I Oppfølging ung, har hver veileder for tiden ansvar 57 brukere. De som har ansvar for oppfølging av brukere med standard innsatsbehov har 175 brukere å følge opp. I intervjuer sa ansatte at omlag 50 brukere er passe hvis man skal drive tett oppfølging.

10.4 Tiltak

Kommunen driver et lite aktivitetstilbud i form av båtbygging. Dette brukes for deltakere i aktivitetsplikten for mottakere under 30 år. NAV benytter for øvrig statlige tiltak og har også samarbeid med frivillige aktører og sosiale entreprenører. Allikevel er dette langt ifra tilstrekkelig til å fylle behovet for aktivitet.

OT har et praksistiltak som NAV ikke er involvert i.

NAV har i 2018 etablert et IPS team (individuell jobbstøtte) med 6 medarbeidere som samarbeider tett med enhet for psykisk helse og rus i kommunen fordi målgruppen er brukere med samtidig rus og psykiske problemer som skal i arbeid.

NAV er avhengig av å kunne bruke statlige tiltak og tiltakspenger, men det er knapphet på dette, og det er derfor en ganske lav andel av mottakere over 30 år som deltar i arbeidsrettede tiltak. De ansatte i NAV mener at det er et problem at de ikke har et tiltak som gjør at brukerne har et sted de kan og skal møte. I spørreundersøkelsen blant ansatte skiller Sandefjord seg ut ved at en svært høy andel av de ansatte svarer at grunnen til at det ikke oftere stilles aktivitetsvilkår er at de mangler relevante tiltak.

Kostra-tallene viser en økning i bruk av kommunale tiltak i 2017, dvs. etter sammenslåingen. Denne endringen er ikke reell, men skyldes endring i registreringer.

I intervjuene fikk vi vite at det er ikke knapphet på praksisplasser i Sandefjord. I Markedsavdelingen er det åtte personer som har kontakt med arbeidsgivere. De legger også vekt på at det skal være en reell mulighet for at plassene skal gi brukerne muligheter for senere ansettelse. Men mangel på tiltakspenger eller kommunale midler til å finansiere bruken av praksisplasser gjør at tiltak som innebærer arbeidspraksis ikke blir mye brukt.

Mangel på kommunale tiltak er en svakhet i arbeidsretting av forvaltningen av sosialhjelp.

Ledelsen i NAV-kontoret opplyste at intensjonen er at bruken av arbeidsrettede tiltak ikke skal påvirkes av hvilken ytelse en bruker har, men i realiteten blir det likevel en forskjell. Dette skyldes trolig litt «gammel vane», men også at de har måltall fra direktoratet for bruk av tiltak for AAP-mottakere, men ikke tilsvarende måltall for sosialhjelpsmottakere.

Bruk av lønnstilskudd er ikke avhengig av tiltakspenger. På dette området er det mangel på arbeidsplasser for midlertidig lønnstilskudd og på rammer for tidsubestemt lønnstilskudd (TULT).

Oppfølgingstjenesten for videregående skole driver et opplæringstilbud til ungdom i alderen 15-21 år som ikke har fullført eller deltar i videregående utdanning. Tilbudet omfatter bl.a. mulighet for arbeidspraksis. Det primære målet er å få ungdommene til å fullføre videregående utdanning. OT opplever at situasjonen for denne målgruppen er blitt klart forverret siden 2014. Tidligere fikk gruppen tilgang til tiltakspenger og statlige tiltak i NAV: OT mente at dette virket motiverende og fikk mange inn på riktige spor. Nå gis det ikke lenger

tiltakspenger til gruppen. Begrunnelsen er bl.a. at slike ytelser kan trekke ungdom ut av videregående. OT mener at endringen har ført til at mange mister motivasjon for å komme i gang med noe og til økt bruk av velferdsytelser.

I spørreundersøkelsen svarer nesten alle ansatte i Sandefjord at de mener bruken av kommunale tiltak og en del statlige tiltak bør økes.

Bruk av KVP

Sandefjord har få deltakere på KVP. I 2012 hadde «gamle Sandefjord» 120 deltakere i KVP. Disse fikk ikke veldig tett oppfølging, og deltagelsen hadde liten virkning på overgang til arbeid. KVP ble derfor «dyr sosialhjelp» og er nedskalert betydelig.

Praksistiltaket i form av båtbygging brukes for KVP-deltakere, men det er også deltakere i praksis på ordinære arbeidsplasser. Overgangen til arbeid er lav.

Sandefjord har hatt Jobbsjansen. I 2017 hadde de tiltaket både for innvandrerkvinner (Jobbsjansen del A) og ungdom (del C). Tiltaket er nå under nedtrapping som følge av mangel på finansiering. Resultatene har vært gode i Jobbsjansen. I 2017 kom alle som avsluttet programmet ut i arbeid.

10.5 Introprogrammet

Inntil 2015, bosatte Sandefjord relativt få flyktninger. I 2. kvartal 2018 er det 264 deltakere i introduksjonsprogrammet. Til sammenligning var det 20-30 deltakere gjennom 2015. Den sterke økningen i kapasitetsbehovet gjør at det er mange nye ansatte som til dels har lite erfaring med integreringsarbeid. Kompetanseoppbygging har vært en utfordring. Gjennomføringen av introduksjonsprogrammet er satt ut til Fønix. Det er Seksjon Oppvekst og Kultur som har ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det har vært ulikt syn i Nav og kommunen på hva programmet og undervisningen skal inneholde og preges av. Uenigheten har bl.a. vært knyttet til vektleggingen av klasseromsundervisning versus språk- og arbeidspraksis.

De aller fleste deltakerne er på introduksjonsprogrammet i mer enn to år. Tre år er det vanlige. De legger vekt på og klarer vanligvis å få nyankomne inn på introduksjonsprogrammet innen fristen på 3 måneder. Men mangel på barnehageplass kan være et hinder.

Tidligere hadde de Jobbsjansen for innvandrerkvinner, men sluttet med dette. Intensjonen var å bruke KVP istedet, men dette er ikke blitt gjennomført. Det er 12-13 deltakere på KVP. KVP er lite kjent og få søker.

Selv om Sandefjord har tatt imot flyktninger som har bodd på integreringsmottak, har de ikke etablert noe hurtigspor for integrering.

Deltakere på introduksjonsprogrammet slipper å betale for barnehage og SFO. Utgiftene dekkes utenom sosialhjelpsbudsjettet.

Stort sett går samarbeidet mellom Integrering og resten av NAV greit. Ansatte i Integrering varsler NAV på forhånd om når deltakere er på vei ut av Intro uten å

ha arbeid eller utdanning å gå til. Integrering følger opp deltakere i opp til fem år fra de bosettes, gitt at de fortsatt har behov.

10.6 Samarbeid med eksterne aktører

Både formen og kvaliteten på samarbeidet med andre varierer. For ungdom er det et systematisk samarbeid både på strategisk nivå og om krevende enkeltsaker, mens på andre områder er samarbeidet lite systematisert.

Kommunens enheter for arbeid med rus og psykisk helse har en rekke former for kontakt og samarbeid med NAV. Kontakten skjer både på ledernivå og mellom ansatte med ansvar for enkeltsaker. Videre deltar de sammen i kommunens ungdomsutvalg og i et faglig samarbeid om rusomsorg sammen med fastlegene i kommunen. I enhet for rus og psykisk helse er det en ansatt med ansvar for å få personer med psykiske lidelser eller rusproblemer ut i jobb. Det er delte meninger om kvaliteten på samarbeidet med kommunens enheter knyttet til psykisk helse og rus. En av informantene mener samarbeidet fungerer godt både på ledelses- og saksbehandlernivå. Andre mener at kontakten er blitt dårligere etter kommunesammenslåingen. Disse mener blant annet at det blitt vanskeligere å få kontakt med enheten for rus og psykisk helse og ser behov for fellesmøter. I enheten for rus og psykisk helse mener de at omorganiseringen av NAV har gjort det vanskeligere å finne fram til riktig person i de enkelte sakene.

Før kommunesammenslåingen var det to boligkonsulenter som satt i NAV og bidro til informasjonsflyt mellom Boligkontoret og NAV. Etter sammenslåingen er det ikke lenger boligkonsulenter fra Boligkontoret i NAV, noe som har svekket samarbeidet. Det er møter mellom NAV og Boligkontoret på ledernivå. Ansatte i NAV mener det hadde vært en fordel om de som kjenner den enkelte sak hadde deltatt. Boligkontoret og NAV etablerer gjerne team knyttet til enkeltsaker. De gjennomfører vurderinger av boevne og boligbehov og sørger for at det etableres garantier, innbetales depositum, gis veiledning, mv.

Ungdom med rett til videregående følges opp av OT. Hvis de også melder seg hos NAV (f.eks. søker sosialhjelp eller registrer seg som arbeidsledige uten å søke ytelse), følges de også opp av NAV. Det arrangeres månedlige møter om brukere som er registrert både hos OT og NAV. I tillegg er det ofte direkte kontakt mellom OT og veileder i NAV. Samarbeidet fungerer i hovedsak godt, men OT mener at omorganiseringen med bytte av roller og funksjonsområder har gjort det litt vanskeligere å finne fram til riktig veileder.

Sandefjord har også et ungdomsutvalg der bl.a NAV, Vestfold fylke (videregående utdanning), barnevernet, ansvarlig for psykisk helse og rus, OT og tjenestekontoret er representert. Der drøftes overordnede problemstillinger og særlig vanskelig enkeltsaker.

I likhet med Larvik og Horten, deltar Sandefjord som kontrollkommune i forsøket «Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier». I intervjuene opplyser NAV at deltagelsen innebærer bl.a. at de drar mer på hjemmebesøk til familiene. Dette har vært lærerikt. Videre har det vært lærerikt å jobbe mer helhetlig med disse

familiene, men arbeidsformen er ressurskrevende og kan ikke brukes overfor alle.

Samarbeid mellom NAV og barnevernet er problematisk. På ledelsesnivå er dialogen god, men i enkeltsaker oppleves ikke alltid samarbeidet som godt. Ledelsen i barnevernet mener det var et godt samarbeid med NAV tidligere. Det er enighet blant informantene om at det ikke er etablert noe godt samarbeid etter kommunesammenslåingen. Begge instanser oppfatter at det er vanskelig å få kontakt med den andre. Det er møter mellom lederne for barnevernet og NAV og det skjer samarbeid om enkeltsaker, men det er behov for å styrke samarbeidet. Tidligere var det trekantsamtaler med NAV, barnevernet og barnevernsklientene. Nå fungerer ikke dette lenger og barnevernet og NAV har derfor ikke lenger det samme faktagrunnlaget for sine beslutninger, noe som gjør det vanskeligere å trekke i samme retning.

I spørreundersøkelsen skiller Sandefjord seg ut ved at det er en lav andel av de ansatte som rapporterer om at samarbeidet med eksterne instanser er godt. Dette gjelder ikke samarbeidet med «Andre helse- og omsorgstjenester» og videregående skoler, men ellers alle instanser.

10.7 Bolig

Kommunen disponerer 1 530 boliger, hvorav 689 eies av kommunen, mens resten eies av en boligstiftelse tilknyttet kommunen. Vi fikk noe motstridende informasjon om tilgangen på kommunale boliger. Mens enkelte ansatte i NAV oppfatter tilgangen som god, sier Leder av boligkontoret og ledere i NAV at det er langt flere søkere enn det er ledige boliger. For enkelte grupper/typer boliger er likevel godt dekket. Det er mangel på boliger for de med lavest boevne, gjerne personer med kombinasjon av rusproblemer og psykiatriske lidelser.

Kommunen vedtok i 2016 å gå over til gjengs leie på boliger kommunen disponerer. Gjengs leie brukes i nye leieforhold, mens eldre leieforhold fremdeles kan ha lavere leie. I ett av intervjuene ble det framholdt at overgangen til gjengs leie har hatt en generell prisdrivende effekt i leiemarkedet i Sandefjord. Leienivået på leiligheter som leies inn fra private ligger høyt. I spørreundersøkelsen ligger Sandefjord høyest (med nær 7 700 kr.) på spørsmål om hva som er akseptabel leie for en enslig sosialhjelpsmottaker. Spørreundersøkelsen tyder samtidig på at det er mindre vanlig i Sandefjord enn i andre kommuner å stille krav om at sosialhjelpsmottakere reduserer sine bortgifter. Sandefjord skiller seg også ut ved at flertallet av de ansatte mener at veiledende satser for husleie er for lav.

Som følge av knapphet på boliger som kommunen disponerer, opplever ansatte i NAV at det er en del overdreven bruk av midlertidige boliger. Disse koster 550 kr. per døgn, mens boliger koster 200-300 kr. per døgn. Som nevnt over, er den særlig mangel på boliger for personer med svak boevne. Videre solgte kommunen nylig en del boliger som i hovedsak var bebodd av enslig mindreårige asylsøkere.

Også boligkontoret ser at kommunen har behov for å disponere flere boliger, på tross av at Sandefjord ligger høyt i antall boliger sammenlignet med andre kommuner i samme kommunegruppe.

Ulike former for restanser og erstatninger er et stort problem i forbindelse med kommunalt disponerte boliger eller boliger med sikkerhetsstillelse fra kommunen. Kommunen har ikke noe budsjett som kan dekke disse utbetalingene. Hvis saken gjelder boliger kommunen selv eier, lages det en nedbetalingsplan. De får ikke til tilsvarende ordninger med boligstiftelsen.

Det er ingen boveiledere knyttet til boligkontoret. Tidligere var det to ansatte som hadde disse oppgavene, men de ble flyttet, uten at oppgavene ble flyttet.

10.8 Erfaringer med tilsyn fra fylkesmannen

Sandefjord hadde en tilsynssak knyttet til en plakat. NAV mener denne reaksjonsformen var unødvendig. Dialog kunne løst saken. Tilsynet endte ikke med merknader.

Forøvrig har de hatt godt samarbeid med fylkesmannen. Det har ikke vært noen problemer knyttet til bruk av vilkår og sanksjoner.

10.9 Kompetanse

NAV-leder mener de har god kompetanse knyttet til forvaltning av sosialhjelp, men de har behov for styrke kompetanse på integrering av innvandrere og psykisk helse. Flere av informantene mener at det ville vært fordel med integrert modell (vedtak og oppfølging i samme enhet) også for voksne brukere. Men dette avhenger av at de ansatte i Oppfølging voksne bygger opp kompetanse på et bredere spekter av ytelser og tiltak.

10.10 Oppsummering og anbefalinger

Sandefjord hadde i 2017 høyest beregnet behov for sosialhjelp per innbygger blant Vestfoldbyene. Sosialhjelpsutgiftene per innbygger ligger høyt og vokser sterkt, men Sandefjord er den eneste Vestfold-byen hvor utgiftene ligger lavere enn det beregnede behovet.

Stønad per stønadsmåned vokser svakere enn i de andre kommunene.

Kommunen har sterk vekst i andelen av mottakere som har sosialhjelp som hovedinntekt og ligger høyest i andelen langtidsmottakere med sosialhjelp som hovedinntekt. Videre har kommunene sterkest vekst i gjennomsnittlig varighet av sosialhjelpstilfellene.

I spørreundersøkelsen skiller Sandefjord seg ut ved at en svært høy andel av de NAV-ansatte svarer at mangel på egnede tiltak er hovedgrunnen til at det ikke brukes flere arbeidsrettede tiltak for mottakere over 30 år.

Intervjuene tyder på at det er enighet om at tett oppfølging er viktig for god forvaltning, men etter vår mening, er det mange av sosialhjelpsmottakerne i

Sandefjord som ikke får tett oppfølging. Kontoret bruker lange vedtak, mange vedtak fornyes uten møte med mottaker, det stilles færre vilkår enn man ellers ville gjort og mange voksne mottakere som kan arbeide er ikke i arbeidsrettede tiltak. I intervjuene framkom det også at en del står registrert med standard innsatsbehov etter å ha gått uten arbeid lenge. Ledelsen og ansatte erkjenner at samarbeidet internt i kontoret kan forbedres, noe det arbeides med, men samtidig er det liten tvil om at det er mangel på ressurser til tett oppfølging, særlig av voksne mottakere, og mangel på egnede tiltak. I spørreundersøkelsen ligger Sandefjord høyere enn de fleste når det gjelder andel av de ansatte som mener ressursene til kartlegging, vedtak og oppfølging er for knappe.

Det er nærliggende å se økende varighet av sosialhjelpstilfellene i sammenheng med ressurssituasjonen i kontoret. Kontoret er nå «kommet bakpå» og det er fare for at situasjonen forverrer seg ved at antall sosialhjelpsmottakere øker slik at oppfølgingen av hver enkelt svekkes ytterligere. Det er også mange som avslutter introduksjonsprogrammet i 2018 og -19, noe som vil bidra til en viss økt etterspørsel etter sosialhjelp med tilhørende behov for oppfølging og tiltak.

Sandefjord mener at overgangen fra kommunalt tiltak til arbeid er lav. Samtidig er det mangel på plasser tilgjengelig for midlertidig lønnstilskudd. Kanskje kan overgangen til arbeid styrkes enten ved å satse mer på å skaffe stillinger for midlertidig lønnstilskudd eller å endre tiltaket.

Det ser ut til at kommunesammenslåingen Sandefjord har vært i gjennom har skapt visse problemer for samarbeidet med andre instanser. Kanskje er dette bare overgangsproblemer. Men spørreundersøkelsen tyder på at det kan være grunn til å vurdere tiltak for å styrke samarbeidet mellom de ulike instansene på velferdsfeltet i Sandefjord.

Intervjuene tyder på at kommunen ikke lykkes godt på det boligsosiale feltet. Tilbudet av boliger er for lavt, og leienivået ser ut til å være høyest blant byene i Vestfold. Selv om bruken av midlertidige boliger er høyere i enkelte av de andre kommunene, gir intervjuet inntrykk av at det er en del unødig bruk av midlertidige botilbud, noe som er kostbart og neppe det beste for beboerne. Intervjuene tyder på at det er særlig mangel på boliger for personer med svak boevne.

11 Tønsberg

Antall sosialhjelpsmottakere i Tønsberg økte med 29 prosent fra 2012 til 2017. I aldersgruppen 20-66 år økte antall mottakere med 42 prosent i denne perioden, mens i aldersgruppen 18-24 år gikk antallet ned med 4 prosent. Sett i forhold til befolkningen totalt, økte andelen som mottar sosialhjelp fra 2012 til 2016, men falt noe i 2017.²¹

Ifølge Kostra har utgiftene til sosialhjelp i Tønsberg økt med 59 prosent i perioden 2012-2017, med størst prosentvis vekst fra 2016 til 2017.²² Veksten i sosialhjelpsutgiftene er høyere enn økningen i antall mottakere. Det reflekterer at gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned har økt en del i perioden, om lag 21 prosent.

I vår analyse har vi sett på sosialhjelpsutgiftene relativt til «forventet» nivå, som er basert på en behovsberegning. For Tønsberg ligger faktiske sosialhjelpsutgifter over det beregnede behovet for alle årene mellom 2012 og 2017, og avviket har økt i perioden.

I komponentene som inngår i vår behovsberegning, ligger Tønsberg lavt blant Vestfold-kommunene i andel uføre, men høyt i andel innvandrere og høyest på «andre faktorer» som bl.a. inkluderer en indeks basert på arbeidsledighet, andel lavinntektsfamilier og andel skilte.

Ifølge Kostra-tall har andelen som mottar sosialhjelp som hovedinntekt falt med 9 prosent i perioden 2012-2017, fra 54 til 45 prosent. Det innebærer at antall mottakere av supplerende sosialhjelp har gått opp i samme periode. Tønsberg følger imidlertid ikke definisjonen i Kostra på sosialhjelp som hovedinntekt²³. Andelen som i realiteten har sosialhjelp som hovedinntekt er trolig høyere enn det som fremgår av Kostra-tallene.

Antall mottakere av AAP i alderen 20-66 år falt med 37 prosent i perioden 2012-2017. Sett i forhold til befolkningen som helhet har andelen mottakere av AAP har også sunket, fra 6,7 prosent i 2012 til 3,9 prosent i 2017. Andel mottakere av AAP i Tønsberg har ligget høyere enn landsgjennomsnittet frem til 2017, da lå Tønsberg under landsgjennomsnittet. Når det gjelder andel uføre i alderen 18-49 år, relativt til befolkningen har andelen økt fra 1,4 prosent i 2012 til 1,8 prosent i 2017.

Tabellen nedenfor viser fordelingen av sosialhjelpsutgiftene på formål i 2017 samt veksten siden 2015. Tallene er basert på uttrekk fra fagsystemet som NAV kontoret har utlevert til oss. Disse tallene viser en svak vekst i utgiftene, og samsvarer i liten grad med tall fra Kostra og våre egne beregninger. Noen av

²¹ Dette kan til dels ha sammenheng med en befolkningsøkning med om lag 3500 innbyggere som følge av grenseendring fra 1.1.2017 (Vear og Bruaåsen ble overført fra Stokke til Tønsberg)

²² Sosialhjelpsutgiftene er netto driftsutgifter på funksjon 242 (råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid), 243 (tilbud til personer med rusproblemer), 276 (kvalifiseringsordningen) og 281 (ytelser til livsopphold)

²³ I veiledningen til Kostra heter det at hovedinntekt er det inntektstypen som er størst.

utgiftene ser ut til å ha hatt negativ vekst siden 2015. Det er mulig bildet hadde sett annerledes ut dersom vi hadde hatt tilgang på utgiftene tilbake til 2012. Forskjellene kan skyldes at tallene meldt inn fra Tønsberg ikke fullt ut dekker alt som inngår i livsoppholdsbegrepet, kun utgifter til livsoppholdsnorm.

Tabell 11-1 Tønsberg. Sosialhjelp fordelt på typer utgifter. Nivå og vekst.

	Utgifter 2017. Mill.kr.	Andel 2017	Vekst 2015-17	Bidrag til vekst
Husleie	29	51 %	11 %	95 %
Husleierestanser	0,8	1 %	12 %	3 %
Tannbehandling	1,5	3 %	-28 %	-20 %
Lån innfri garanti depositum	0,8	1 %	-4 %	-1 %
Strøm	3,3	6 %	3 %	4 %
Livsopphold	20,4	36 %	6 %	39 %
Lån depositum	1,1	2 %	-35 %	-20 %
Sum disse ytelser	57	100 %	5 %	100 %

Utgiftene til livsopphold har økt betraktelig mindre enn utgiftene til husleie. Det kan ha sammenheng med at flere har fått sosialhjelp som supplerende ytelse. Utgiftene til husleie gikk noe ned i 2016, men økte mye i 2017. Nedgangen kan ha sammenheng med at det ble færre husstander i midlertidige boliger i mer enn 3 måneder, mens økningen i 2017 kan være en konsekvens av innstramningene i statlig bostøtte.

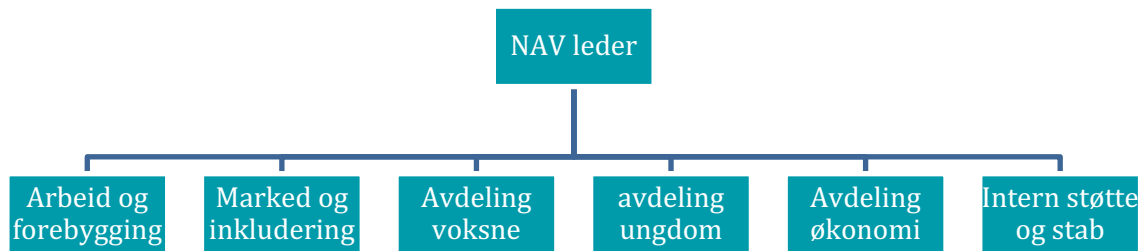
Bosettingen av flyktninger har medført økte utgifter til tannbehandling. Dette gjaldt særlig i 2015, i 2016 og 2017 gikk disse utgiftene noe ned.

11.1 Organisering i NAV kontoret

NAV Tønsberg gjennomførte en omorganisering i første kvartal av 2018. Omorganiseringen besto blant annet i at introduksjonsprogrammet ble flyttet ut av NAV og lagt til Tønsberg læringscenter. Kontoret utvidet også fra 3 til 4 oppfølgingsavdelinger. Veiledningsavdelingen ble delt opp i avdelingene Arbeid og forebygging og Marked og inkludering. Ansvar for oppfølging av voksne sosialhjelpsmottakere med standard og situasjonsbestemt innsats ble lagt til inkluderingsteamet i Marked- og inkluderingsavdelingen. Ungdomsavdelingens ansvar ble også utvidet til å omfatte de mellom 25 og 30 år med standard eller situasjonsbestemt innsats.

Den nye strukturen fremgår av figur 1-1 og beskrivelsen nedenfor.

Figur 1-1 Organisasjonskart NAV Tønsberg, mai 2018



Økonomiavdelingen har hovedansvar for saksbehandling i sosialhjelpsforvaltningen, inkludert nødhjelp og midlertidige boliger. Avdelingen har også ansvar for gjeldsrådgivningstjenesten. **Marked- og inkluderingsavdelingen** har ansvar for oppfølging av voksne sosialhjelpsmottakere med standard eller situasjonsbestemt innsats. Avdelingen har egne saksbehandlere som behandler søknader om sosialhjelp. I tillegg har avdelingen også ansvar for markedsarbeidet (markedsrådgivere) på kontoret, og mottaksenheten, herunder veiledningssenteret. **Avdeling oppfølging voksne** har ansvar for oppfølging av personer over 25 år med spesielt tilpasset innsats. Avdelingen har også ansvar for KVP. **Ungdomsavdelingen** har ansvar for oppfølging av ungdom mellom 18 og 30 år. Avdelingslederen for denne avdelingen er også kontaktperson for KVP. Avdeling for **arbeid og forebygging** har ansvar for oppfølging av voksne arbeidssøkere, dvs. fra 30 år og over. **Internstøtte og stab** har ansvar for merkantile oppgaver og senter for jobbmestring. Alle avdelinger har en kombinasjon av statlige og kommunalt ansatte.

11.2 Forvaltning av sosialhjelp

Alle nye søknader kommer til saksbehandler i økonomiavdelingen. Økonomiavdelingen skal i utgangspunktet «beholde» bruker til innsatsbehovet er avklart og dermed kan overføres til riktig oppfølgingsavdeling, noe som kan ta inntil 4 måneder. Det skal være rutine at saksbehandler skal innkalle og snakke med alle nye søkere innen en uke.

Økonomiavdelingen har ansvar for saksbehandling av sosialhjelp for alle nye søkere, til ungdom uten aktivitetsplikt, flyktninger og brukere med spesiell og varig tilpasset innsats. Saksbehandling av søknader fra ungdom 18-30 år som har aktivitetsplikt håndteres av Oppfølging Ungdom. Saksbehandling av søknader fra voksne over 30 år med situasjonsbestemt innsats behandles av avdeling Marked og Inkludering. Oppfølgingsansvaret ligger til oppfølgingsavdelingene foruten brukere med varig tilpasset innsats. Der håndteres oppfølging av vilkår av saksbehandler i økonomiavdelingen.

Det er lagt opp til at det skal være et tett samarbeid mellom saksbehandlere og veiledere når vedtak fastsettes. Vedtak godkjennes av vedtaksmyndig i økonomiavdelingen. Oppfølgingsveileder følger opp vilkår i vedtaket sammen med øvrig oppfølging av bruker.

Kontoret skiller mellom økonomisk saksbehandling og oppfølging. De mener dette er en fordel fordi oppfølger da kan fokusere på sosialfaglig oppfølging og aktivitet. Erfaringen deres er at hvis veileder skal ha ansvar for begge deler, tar vedtaksfastsettelsen stor plass fordi bruker ofte har stort fokus på økonomi.

Noe av målet med omorganiseringen har vært å få veiledere og saksbehandlere til å jobbe tettere sammen for å sikre lik forståelse og likebehandling, og at veilederne i større grad kan svare på spørsmål fra brukerne knyttet til lovverket. Tidligere har det vært en utfordring at oppfølgerne ikke kjenner godt nok til lovverket for sosiale tjenester, og at informasjonsflyten mellom oppfølger og saksbehandler ikke alltid var tilfredsstillende. De ansatte ble i spørreundersøkelsen bedt om å vurdere informasjonsflyten mellom ansvarlig for oppfølging og ansvarlig for søknadsbehandling. Om lag en tredjedel svarte svært god og 63 prosent svarte ganske god. Bare 6 prosent svarte ganske dårlig

Endringen har imidlertid ført til at saksbehandlere i økonomiavdelingen syns de har for lite brukerkontakt. Fra intervjuene finner vi at saksbehandlerne syns de ikke har tilstrekkelig tid til å sette seg inn i brukers situasjon. Dette har også sammenheng med knappe ressurser som følge av sykefravær.

Ifølge spørreundersøkelsen følger ingen av veilederne opp andre brukere enn sosialhjelpsmottakere, bortsett fra veiledere for personer med spesielt tilpasset innsats (statlige ytelser) som mottar supplerende sosialhjelp.

Kontoret har to gjeldsrådgivere. Kapasiteten oppleves stort sett som tilstrekkelig.

De ansatte ønsker å bruke frivillig forvaltning mer slik at flere fikk tilbud om dette. I følge intervjuene fører ressursknapphet og prioritering av lovpålagte oppgaver til at frivillig forvaltning blir nedprioritert. I spørreundersøkelsen svarte 88 prosent at frivillig forvaltning bør brukes mer.

11.3 Kjennetegn ved mottakerne

Samtlige informanter mener Tønsberg er spesielt belastet når det gjelder rusproblematikk. NAV mener at en del av (langtids)mottakerne av sosialhjelp har rusproblemer. Det er lite statistikk som kan brukes til å undersøke dette forholdet nærmere. Men Kostra-tall indikerer at Tønsberg har de høyeste utgiftene til behandlingstilbud til personer med rusproblemer (funksjon 243) i Vestfold. Andelen ligger også høyere enn landsgjennomsnittet.

Det er også en hypotese at plassering av mange sentrale institusjoner som blant annet kritesenter, psykiatriske institusjoner og fengsler fører til flere mottakere av sosialhjelp. Det vil si at folk bosetter seg i Tønsberg etter å ha hatt opphold på disse institusjonene.

I likhet med flere av de andre Vestfold-kommunene ble få flyktninger bosatt i Tønsberg før flyktningskrisen i 2015. Antall bosatte økte mye de påfølgende årene. Ifølge våre informanter i kommunen er det bosatt en del barnerike familier, noe som innebærer betydelige utgifter i supplerende sosialhjelp mens de deltar i introduksjonsprogrammet. Det er også en del sosialhjelpsmottakere blant dem som har avsluttet introprogrammet. Uttrekk fra fagsystemene viser at antall mottakere med flyktningsstatus har økt i perioden 2015-2017. I 2015 var antallet 113, i 2016 var det 166 og i 2017 var det 173 personer. Vi har ikke informasjon om hvor mange av disse mottakerne som har sosialhjelp som supplerende ytelse.

NAV Tønsberg har hatt et prosjekt (verdighetsprosjektet) for å få vurdert om det blant langtidsmottakerne er personer som har krav på andre ytelser til livsopphold. Prosjektet førte ikke til store resultater. Noen av mottakerne ble vurdert til å ha behov for varig tilpasset innsats, men det var få som fylte kriteriene for uføretrygd.

Tønsberg ser ut til å ha den laveste andelen langtidsmottakere med sosialhjelp som hovedinntekt (sosialhjelp i over 6 og 10 måneder) i Vestfold. NAV kontoret har ikke grunnlag for å si om disse har behov for stønad i en avgrenset periode eller om det er mange gjengangere blant disse.

Vi har ikke informasjon om familiesammensetning hos mottakerne har endret seg i perioden 2012-2017. Vi har bare tall for 2017, de viser at majoriteten av mottakerne er enslige. Det gjelder over 80 prosent. Blant alle mottakerne er det 27 prosent som har barn. Sju prosent av mottakerne har tre barn eller flere. Tønsberg har et høyt stønadsnivå per mottaker sammenlignet med andre kommuner i Vestfold. Det kan ha sammenheng med flere barnerike familier eller at det er en større andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntekt enn det som er registrert.

Det er relativt lave frafallstall fra videregående skole blant ungdom i Tønsberg sammenlignet med flere av de andre kommunene. Når det er en relativt lav andel unge med behov for sosiale tjenester kan det ha sammenheng med lave frafallstall.

Tønsberg erfarer i likhet med andre kontorer at en del av ungdommene som får økonomisk sosialhjelp har dårlig psykisk helse. De fyller ikke vilkårene for AAP nå, men hadde kanskje gjort dette før regelverket ble strammet inn. En del vurderes som så dårlige at de ikke er i stand til aktivitet utover å følge opp behandling.

11.4 Føringer som påvirker sosialhjelpsutgiftene

NAV Tønsberg følger statens satser. Kontoret har en egen ungdomssats, som er lavere enn ordinære satser.

Tønsberg har ikke differensierte satser i SFO. Sosialhjelpsmottakene som vurderes å ha behov for barnetilsyn får SFO-utgiftene dekket gjennom sosialhjelp.

NAV-kontoret opplever at det har vært en kraftig økning i utgifter til tannbehandling. Mange av flyktningene som er bosatt har hatt svært dårlig tannhelse

Utgifter til husleierestanser i de kommunale boligene er høye. Det er dessuten mangel på kommunale boliger, særlig til personer med svak boevne.

11.5 Kartlegging, vedtak og oppfølging

I intervjuene uttrykker veiledere og saksbehandlere at de har mye å gjøre. Det gjelder særlig ansatte i økonomiavdelingen der det har vært mye sykefravær. I økonomiavdelingen har manglende kapasitet resultert i forlenget saksbehandlingstid. De ansatte opplever også at ressursknappheten går utover kvaliteten på kartleggingen av brukere. Knapphet på veilederressurser medfører at det i noen tilfeller tar tid før søkere blir tildelt oppfølgingsveileder.

I spørreundersøkelsen spurte vi veilederne hva de mener om kvaliteten på kartleggingen av søkeres situasjon i forbindelse med søknad om sosialhjelp fra nye søknader og «gjengangere». Veilederne uttrykker større tilfredshet med kartleggingen av nye søkere enn gjengangere. Omtrent 80 prosent av veilederne som svarte mener kartleggingen er god når det gjelder nye søkere, men bare 67 prosent svarte det samme om søkere som har mottatt sosialhjelp tidligere.

Svarene i spørreundersøkelsen tyder på at det varierer mye hvor lang varighet vedtak om sosialhjelp har, også innenfor samme brukergruppe. Det kan skyldes at saksbehandlerne i stor grad gjør individuelle vurderinger, eller at det er ulik praksis mellom dem. Varighet på vedtaket legger ofte føringer for hvor ofte veileder møter brukere. I prinsippet mener kontoret at de brukerne som står nærmest arbeid skal prioriteres når det gjelder kontakt.

Kontoret har hatt fokus på aktivitetsplanen og jobbet for at veilederne skal bruke den mer aktivt. Innholdet i aktivitetsplanen, som for eksempel vilkår, legger føringer for hyppigheten i kontakt med brukere. Ungdomsavdelingen har hyppig kontakt med brukere som har aktivitetsplikt, daglig hvis det er behov for det. Brukere som er i praksis eller eksterne tiltak har ofte hyppig kontakt i starten, deretter tilpasses kontakten til brukers behov.

Ressurser til oppfølging

De fleste veiledere opplever at ressursituasjonen er presset. De som følger opp personer på spesielt tilpasset innsats, følger opp ca 130 personer hver. Ifølge avdelingsleder har porteføljen til veilederne i ungdomsavdelingen økt fra rundt 50 til 75 i løpet av det siste året. Ifølge NAV-leder ble kontoret tilført ressurser til 2 nye stillinger i forbindelse med innføring av aktivitetsplikt. Disse ressursene tilfalt ungdomsavdelingen.

NAV Tønsberg hadde ønsket seg mer ressurser til å jobbe med IPS eller SE-metodikk.

I spørreundersøkelsen blant veilederne stilte vi følgende spørsmål: «Hvis du skulle brukt ekstra ressurser på veiledning av sosialhjelpsmottakere, hvilke

gruppe(r) ville du prioritert?»). De fleste svarte ungdom, det vil si sosialhjelpsmottakere under 30 år, som er klare for arbeid. Enkelte peker på arbeidstakere som mottar supplerende sosialhjelp og generelt gjengangere i systemet.

Veilederne opplever at de gir god oppfølging/har god oversikt over dem som har muligheter til å komme i jobb på relativt kort sikt og til de som har helseproblemer som gjør at de kan ha rett på andre ytelser. Gruppen som er i mellom her, er ressurskrevende og kan kreve bistand fra flere instanser. Disse har i dag ikke et tilstrekkelig godt tilbud.

Vilkårssetting

Saksbehandlere i økonomiavdelingen vurderer alle under 30 år som søker sosialhjelp mot aktivitetsplikt. Dersom det skal stilles aktivitetsvilkår overføres vedkommende til Avdeling Ungdom.

Den vanligste årsaken til at sosialhjelpsmottakere under 30 år får fritak fra aktivitetsplikten er helsemessige utfordringer, særlig knyttet til rus og psykiatri.

Veilederne stiller ofte krav om å møte til samtale, selv om sosialhjelpsmottakere er fritatt fra aktivitetsplikt, for å avklare hva som kan være hensiktsmessig aktivitet.

Mottakere over 30 får vilkår om aktivitet i noen tilfeller. NAV Tønsberg hadde tidligere vilkår om aktivitet for de fleste i gruppa, men etter tilsyn fra Fylkesmannen fant de at de ikke greide å følge påleggene fra Fylkesmannen. Det vurderes imidlertid ikke at denne endringen har ført til at flere mottar sosialhjelp.

Tidligere ble det brukt økonomiske vilkår som betingelse for utbetaling, for eksempel kunne NAV kreve kvittering for betalt husleie før søker fikk neste utbetaling. Men pålegg fra Fylkesmannen om krav til varsling og gjennomføring har gjort det praktisk vanskelig å gjennomføre.

Vi spurte de ansatte om hva de mener om vilkårsbruken på kontoret. 75 prosent svarte at de er ganske eller helt uenig i at de stiller for mange vilkår, og 88 prosent svarte at de er ganske eller helt uenig i at det stilles krevende vilkår.

11.6 Tiltak

Aktivitetsplikten for ungdom i Tønsberg innebærer først at de møter til workshop deretter vurderes det om de skal på arbeidstrening. Workshopen består av trening i jobbt tekniske ferdigheter som skrive CV og søknad og intervjutrening. Den gjennomføres hver 14 dag.

Tidligere ble mange sendt til et eksternt økonomikurs en dag i uken. Mange ungdommer har mye smågjeld og hadde nytte av et slikt kurs. Dette kurset som var et statlig tiltak ble lagt ned fra april 2018. NAV Tønsberg starter opp med økonomikurs driftet av NAV Tønsberg fra høsten 2018.

Tilgang på tiltak

Sosialhjelpsmottakere kan delta på statlige tiltak, men generell tilgjengelighet på tiltak avhenger av antall tiltaksplasser og tiltakspenger, noe som igjen tildeles blant annet på bakgrunn av antall som mottar statlige ytelser i kommunen.

Svarene i spørreundersøkelsen indikerer at de ansatte opplever at det er generelt mangel på alle tiltak. Alle mener omfanget av kommunale tiltak bør økes. I overkant av 90 prosent mener omfanget av avklaringstiltaket, oppfølgingstiltaket, arbeidspraksis og norskopplæring bør økes. Andre tiltak de ansatte ønsker et større omfang av er lønnstilskudd (85 prosent), andre kompetansehevende tiltak (79 prosent) utdanning (64 prosent) og annen opplæring (62 prosent). Det eneste tiltaket som skiller seg ut er jobbskaping og egenetablering. Her svarer 45 prosent at de ikke mener omfanget bør endres, mens 18 prosent mener det bør reduseres.

I intervjuene gir veilederne særlig uttrykk for at det er mangel på lavterskeltiltak. De opplever også at det er mangel på tiltak for dem som har svake norskferdigheter.

Bruk av KVP – overgang fra KVP

NAV Tønsberg bruker KVP. Det er i dag to personer som har ansvar for KVP. Tidligere var ansvaret spredt på mange veiledere. Mens det tidligere var ca. 15 KVP deltakere er det i dag ca. 50 deltakere.

KVP er hovedsakelig brukt på voksne brukere som har nedsatt arbeidsevne, men som ikke fyller kriteriene for AAP. Deltakerne kan ha helsemessige utfordringer, noen kommer fra fengsel, noen har store hull i CV-en eller de har rusproblemer. Resultatene oppfattes som gode, i følge NAV er det ca. 60 prosent som går fra KVP og over i jobb.

11.7 Introprogrammet

Fram til 2014 ble relativt få flyktninger bosatt i Tønsberg. Ifølge flyktnings-tjenesten i Tønsberg ble det bosatt omtrent 150 i 2014 og 200 i 2015. Dette er noe høyere enn IMDis bosettingstall. Sistnevnte viser at det ble bosatt 46 flyktninger i 2014, 92 i 2015, 102 i 2016 og 64 i 2017. En årsak til forskjellen er sannsynligvis at tallene fra flyktnings-tjenesten inkluderer familiegjenforente.

Overgangen til sysselsetting etter introduksjonsprogram var relativt høy i 2017, 67 prosent var i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet introprogram. Tidligere har resultatene vært svakere. I 2015 og 2016 var det henholdsvis 50 prosent og 55 prosent som gikk over i arbeid eller utdanning. Tallene forteller ikke om omfang av arbeid eller selvforsørgelse. Mange kan ha en liten stillingsprosent og fortsatt ha behov for supplerende sosialhjelp. Det påpekes også at fastholdelse i arbeid er en utfordring, og det antas at en del av de som blir selvforsørget kommer tilbake på sosialhjelp etter en stund.

Det er antatt at en av grunnene til at resultatene var svake var at introprogrammet var for lite arbeidsrettet. Organiseringen ble oppfattet som tungvinn fordi programrådgiverne var på NAV kontoret, mens

voksenopplæringen hadde ansvar for innhold i introduksjonsprogrammet. Samarbeidet fungerte ikke godt nok. Dette er de viktigste grunnene til at organiseringen av programmet er endret. Det var et ønske om å samle tilbudet, og ha bredere tiltak.

I Voksenopplæringen opplever man at NAVs tiltak ikke er like tilgjengelige for introdeltakere som for andre. Det er en erfaring at enkelte tiltak er tilpasset personer med svake norskerferdigheter, men at svært mange tiltak egner seg lite for denne gruppen.

NAV-kontoret ønsker flere ressurser for å jobbe arbeidsrettet med flyktninger, slik at de kan jobbe både med oppfølging av arbeidsgivere og arbeidstakere.

Flere av informantene mener integreringsarbeidet i Tønsberg kommune har vært lavt prioritert, og at det har vært lite fokus på feltet. Integrering av flyktninger har ikke vært tema i kommunale planer. Det ser i dag ut til å ha blitt en større forståelse for at integrering må skje på flere arenaer, og ikke kan være Introprogrammet og NAVs ansvar alene. Tønsberg kommune har en integreringsstrategi fra 2015/16.

11.8 Samarbeid med eksterne aktører

Tilbakemeldingene fra ansatte i NAV tyder på at det varierer hvor omfattende og strukturert samarbeidet med andre instanser er. NAV-veilederne opplever at samarbeidet med andre instanser er blitt bedre, men at det fortsatt er mye å gå på.

Rus og psykiatri

På ledernivå er det formaliserte møter, men i enkeltsaker er det mer tilfeldig hvor godt samarbeidet er. Veilederne mener at flere burde hatt Individuell plan. En erfaring er at NAV og rus- og psykiatritjenesten har ulike fokus. NAV har forsøkt å få økt oppmerksomhet på hvor viktig arbeid er. NAV opplever å ha bra samarbeid med den lokale DPS-enheten om ungdom, men noen ganger fører uenighet til liten framdrift i saker.

Den kommunale rus- og psykiatritjenesten har en rekke ulike tilbud, blant annet ulike lavterskeltiltak, ambulerende tjenester og institusjonsplasser. De har en egen avdeling for de som er mellom 18 og 25 år (Ung og rask) og ikke vurderes å trenge et omfattende behandlingstilbud, kommunen har også rene psykiatritilbud, rene rustilbud og kombinasjonstiltak. De driver noen døgnbemannede boliger. Rus- og psykiatritjenesten opplever at de har mange på venteliste. Det gjelder både nye brukere som henvender seg og personer med behov for oppfølging.

I følge annenlinjetjenesten i Vestfold har Tønsberg kommune lagt ned flere tiltak for rusmisbrukere de siste årene, både lavterskeltiltak og rehabiliteringstiltak.

Rus- og psykiatritjenesten erfarer at deres brukere opplever tilgjengeligheten til NAV som dårlig. De erfarer også at de har brukere som har avsluttet AAP og ikke har fått tilstrekkelig oppfølging og ufrivillig ender med å motta sosialhjelp.

De opplever at det er mangel på tilrettelagte arbeidsplasser for personer med psykiske lidelser.

Veilederne i NAV opplever at manglende boevne gir ringvirkninger på andre områder og fører til økte utgifter. Veilederne mener de burde hatt en bedre måte å jobbe på med personer som har dårlig boevne og at det er behov for bedre samhandling mellom instansene.

Oppfølgingstjenesten

Samarbeidet mellom fylkeskommunens oppfølgingstjeneste og NAV oppfattes å være bra, men litt personavhengig. Det er inngått en avtale om felles målgruppe. I dag er det 24 ungdommer som både får tjenester fra oppfølgingstjenesten og fra NAV. Av 24 får ca 10 sosialhjelp. De fleste bor hjemme.

Oppfølgingstjenesten opplever det som uheldig at ungdom ikke lenger kan få tiltakspenger fra NAV. I noen tilfeller kan barnevernet komme inn med motivasjonslønn. Sosialhjelp oppfattes ikke å være et lokkemiddel for ungdommene. Oppfølgingstjenesten opplever ikke at det er lett for ungdom å få sosialhjelp. Betingelsene er at de kan dokumentere at de ikke har noe på konto, gjerne i kombinasjon med at foreldre sier at de må betale noe for seg hjemme. Oppfølgingstjenesten oppfordrer ungdom som har vært under barnevernets omsorg til å takke ja til ettervern fra barnevernet.

Oppfølgingstjenesten opplever at det er behov for bedre samarbeid med helsetjenesten knyttet til elever som dropper ut pga. helsemessige utfordringer.

11.9 Erfaringer med tilsyn fra fylkesmannen

NAV Tønsberg erfarer at Fylkesmannen i Vestfold gjør andre vurderinger enn Fylkesmannen i Telemark, og påleggene fra Fylkesmannen gjør det vanskelig å stille vilkår. De opplever at Fylkesmannen synes de er strenge og restriktive, og sitter igjen med en opplevelse av at Fylkesmannen synes de bør gi mer i sosialhjelp.

11.10 Bolig

Den kommunale boligforvaltningen Tønsberg Kommunale Eiendom drives som et kommersielt foretak. NAV har store utbetalinger til husleierestanser og depositum. De kommunale boligene har gjengs leie.

Det er mangel på kommunale boliger, spesielt til personer med lav boevne. Store utfordringer med rusproblemer har medført at det er en relativt høy andel med lav boevne i kommunen. Mangel på kommunale boliger har periodevis resultert i høy bruk av midlertidige boliger. I løpet av perioden 2012-2017 var antall husstander i midlertidige boliger høyest i 2013 og lavest i 2017. I 2013 var det 165 husstander i midlertidig botilbud, hvorav 64 var i midlertidig botilbud i mer enn 3 måneder. I 2015 var antallet nede i 95, hvorav 25 hadde vært midlertidig botilbud i mer enn 3 måneder. Antallet økte noe i 2016 men falt igjen i 2017. Reduksjon i bruk av midlertidige botilbud vil isolert sett trekke i retning

av reduserte sosialhjelpsutgifter, men det er vanskelig å si noe konkret om hvilken betydning dette har hatt for utgiftene ut ifra det datamaterialet vi har.

Både NAV og forvaltning av kommunale boliger påpeker at det har vært store utfordringer med husleierestanser ved de kommunale boligene. Eiendomsforvaltningen i kommunen krever at husleierestanser blir betalt før tildeling av ny bolig, noe som har medført store utgifter for NAV til dekning av husleierestanser. NAV Tønsberg er av den oppfatning at denne praksisen ikke er tilsvarende som i de andre store kommunene i Vestfold og Telemark. Tønsberg Kommunale Eiendom har ikke hatt som praksis å sende ut varsel like tidlig som andre, det har medført store husleierestanser. Dette er imidlertid nå endret.

Datauttrekk viser at utgifter til husleierestanser gikk opp fra 2015 til 2016, deretter gikk de noe ned igjen i 2017.

11.11 Oppsummering

Kommunen lå høyest blant Vestfoldkommunene i andel sosialhjelpsmottakere i befolkningen i 2016, men opplevde en nedgang i andelen mottakere i 2017, og ligger ikke lenger høyest blant Vestfold-kommunene. Denne nedgangen ka ha sammenheng med utvidelse av kommunegrensene i 2017. I tillegg kommer at Tønsberg i perioden 2012-17 hadde sterkest nedgang i andelen mottakere i alderen 18-24 år. Blant annet var det en betydelig nedgang fra 2016-17 i denne aldersgruppen. Relativt moderat bruk av sosialhjelp blant unge kan ses i sammenheng med at fullføringen av videregående opplæring ligger noe høyere og har økt litt mer i Tønsberg enn i de fleste Vestfold-kommunene og landet som helhet.

Det er ikke en entydig forklaring på hvorfor sosialhjelpsutgiftene i Tønsberg ligger så høyt og har vokst så sterkt. Sosialhjelpsutgiftene per innbygger har ligget høyst blant Vestfold-kommunene gjennom hele perioden. Riktignok har Tønsberg også et relativt høyt beregnet behov for sosialhjelp, men de faktiske utgiftene ligger mer en 40 prosent over det beregnede behovet.

Stønad per stønadsmåned ligger høyest blant Vestfold-kommunene. Sannsynligvis er det flere som har sosialhjelp som hovedinntekt enn det som er registrert i KOSTRA. Det er likevel ikke lett å forklare det høye stønadsnivået. I noen grad har de høye utgiftene sammenheng med omfattende bruk av midlertidig bolig. Tønsberg har i perioden 2015-17 klart å redusere bruken av midlertidige botilbud, men bruken framstår fortsatt som ganske omfattende. Trolig kan økt tilbud av boliger til personer med lav boevne bidra til å redusere sosialhjelpsutgiftene.

Kommunens praksis rundt NAVs dekning av husleierestanser har også bidratt til vekst i sosialhjelpsutgiftene. Utgiftene til husleierestanser økte med 53 prosent fra 2015 til 2016. Disse utgiftene har imidlertid gått ned betydelig i 2017. Denne praksisen er heller ikke unik for Tønsberg, også i Horten og Holmestrand er NAV med og dekker husleierestanser.

Det ser imidlertid ikke ut til at høye leiepriser bidrar til å forklare høye boutgifter. I spørreundersøkelsen angir de ansatte i Tønsberg det laveste nivået på akseptabel husleie for sosialhjelpsmottakere. I spørreundersøkelsen framstår Tønsberg også som det kontoret som oftest stiller krav om at mottaker reduserer sine boutgifter.

Når antall mottakere har økt, kan dette til dels ha sammenheng med en sterk økning i antall bosatte flyktninger i perioden 2015-2017. Tønsberg gikk fra å være den kommunen som bosatte færrest flyktninger relativt til befolkningen til å ha den sterkeste økningen i antall bosatte fram mot 2015 og 2016. En del av mottakerne med flyktningstatus er i introduksjonsprogrammet og har supplerende sosialhjelp. Resultatene i introprogrammet har vært relativt svake. Det ser ut til å være behov for en større innsats på tvers i kommunen for å bidra til at flyktninger blir selvforsørget.

I tillegg kan en innstramning i regelverket på AAP forklare en vekst i antall mottakere. NAV Tønsberg har relativt sett få AAP mottakere. I 2017 var andelen AAP-mottakere i Tønsberg den laveste i Vestfold, og lavere enn landsgjennomsnittet. Det kan være slik at en del av de som tidligere ville fått AAP nå mottar sosialhjelp. Tilbakemeldinger fra NAV-ansatte tyder på at dette er en reell forklaring.

Økningen i bosatte flyktninger har også bidratt til vekst i utgifter til tannbehandling, og kan også forklare at det var en kraftig vekst i utgifter til lån/depositum i 2015.

Samtlige av informantene i intervjuene legger vekt på at Tønsberg har spesielt mange rusmisbrukere. Flere påpeker at dette kan bidra til å forklare høye sosialhjelpsutgifter. Det er lite dokumentasjon som kan vise omfanget og utviklingen på dette feltet de siste årene, men det er dokumentert at utgiftene til rusomsorg i Tønsberg utgjør en dobbelt så høy andel av kommunens utgifter som det man ser i landet som helhet. Utgiftene til rusomsorg har ikke vokst spesielt sterkt. I følge spesialisthelsetjenesten i Vestfold er flere av de kommunale tiltakene for rusmisbrukere lagt ned, noe som oppfattes som uheldig.

I likhet med de andre NAV-kontorene i Vestfold, opplever Tønsberg kapasitetsbeskrankninger i kontoret og mangel på relevante tiltak, men spørreundersøkelsen tyder på at på disse områdene er det andre kontorer i Vestfold som er verre stilt.

Vårt inntrykk er at NAV Tønsberg er restriktive i søknadsbehandlingen. Videre ser det ut til at kontoret er ganske konsekvente i å få mottakere til å registrere seg som arbeidssøkere, men at kontoret har et forbedringspotensial når det gjelder oppfølging og arbeid med å få flere i aktivitet. En innsats på dette feltet er særlig viktig når det gjelder tidligere mottakere over 30 år, herunder tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet.

12 Oppsummering og vurderinger - kommunene samlet

Selv om det er betydelige forskjeller mellom kommunene som inngår i studien, både når det gjelder nivå og utvikling i sosialhjelpsutgiftene og i hvordan sosialhjelp og tilgrensende velferdsordninger forvaltes, mener vi også at det er en del likhetstrekk på disse områdene.

Mindre bruk av AAP

Andel AAP-brukere i befolkningen lå høyt over landsgjennomsnittet i 2012. Nå har andelen falt langt sterkere i disse kommunene enn i resten av landet. Dette har trolig bidratt til økt bruk sosialhjelp i Vestfold sammenlignet med resten av landet. Hvor sterk denne effekten har vært, har vi ikke grunnlag for å anslå.

Høy andel sosialhjelpsmottakere

Alle kommunene som inngår i prosjektet hadde i 2017 høyere andel sosialhjelpsmottakere i befolkningen enn landsgjennomsnittet. Det samme gjaldt også om man bare ser på unge (18-24 år). Selv om flere av kommunene hadde omfattende bruk av sosialhjelp også i 2012, er det en tendens til at bruken har økt mer/falt mindre i Vestfold enn i landet forøvrig.

Knapphet på tiltak

Det ser ut til alle NAV-kontorene har knapphet på relevante arbeidsrettede tiltak for sosialhjelpsmottakere.

Tilgang på statlige tiltak avhenger av ytelse

Det ser ut til at i alle kommunene er det ikke bare innsatsbehov, men også ytelse som bestemmer om mottakeren får tilbud om deltagelse i statlige tiltak. Dette har sammenheng både med at det er måltall for bruk av tiltak overfor mottakere av statlige ytelser, men ikke for sosialhjelp og at enkelte kontorer i perioder har knapphet på tiltakspenger.

Voksne mottakere får svak oppfølging

I de fleste kontorene, er det ikke særlig hyppig kontakt mellom mottakerne og veilederne. I en del kontorer gjør manglende ressurser til oppfølging at det stilles mindre vilkår, også om deltagelse i tiltak, enn man ellers ville gjort.

Betydning av holdninger

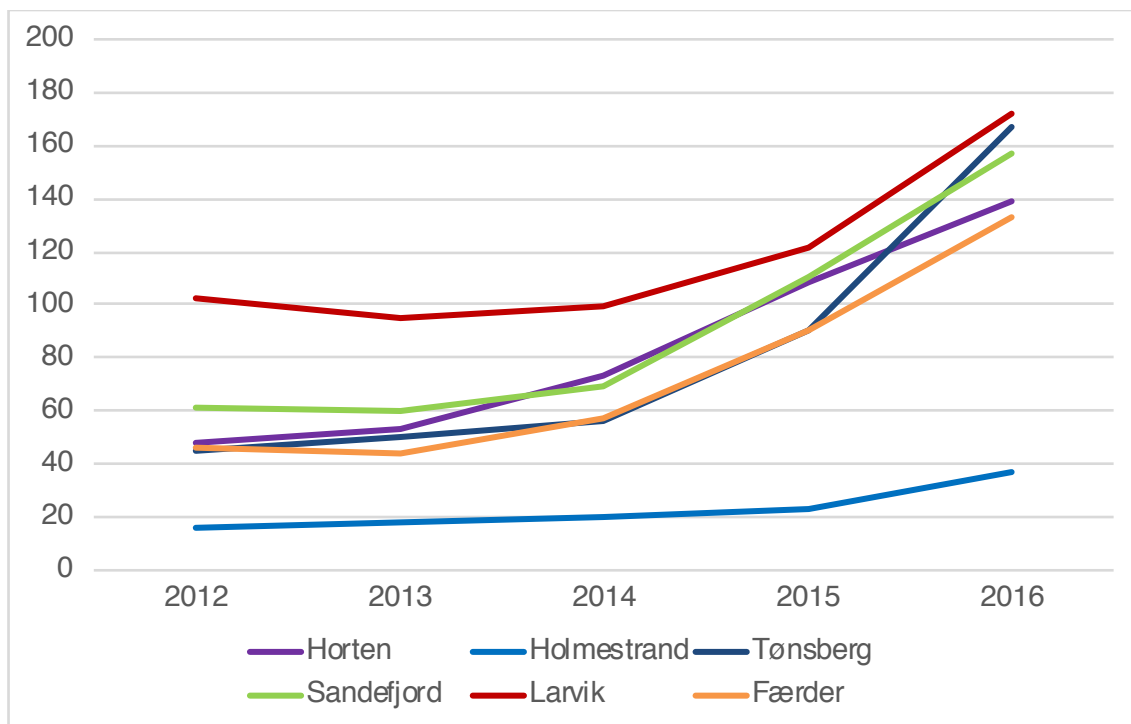
I spørreundersøkelsen hadde vi en del spørsmål om holdninger og praksis. Vi kan ikke se noen klar sammenheng mellom holdninger hos de ansatte i de ulike kontorene og bruken av sosialhjelp.

Økt søking fra innvandrere framover

Kommunene i Vestfold opplever, i likhet med mange kommuner i resten av landet, en sterk vekst i antall personer som avslutter introduksjonsprogrammet.

En del av disse vil ikke komme i arbeid, men vil ha behov for sosialhjelp. Tett oppfølging og ulike tiltak vil kunne gjøre disse selvhjulpne på sikt. Vi har ikke informasjon som tyder på at kommunene i Vestfold har forberedt seg på dette.

Tabell 12-1: Antall deltakere i Introduksjonsprogrammet i kommuner i Vestfold. 2012-16



Kilde: SSB, Introduksjonsprogrammet

Litteratur

Malmberg-Heimonen, m.fl. (2016): «Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier - Første underveisrapport», AFI-Rapport 2016:11

Bratsberg, Bernt m.fl. (2017): "Welfare Activation and Youth Crime", Utkast, Frischsenteret

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).

Hernæs, Øystein M. (2018): Hvordan påvirker økt bruk av vilkår for sosialhjelp sysselsetting og lønnsfordeling? Søkelys på arbeidslivet, 8. mai 2018.

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

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

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

Markussen, Simen, and Knut Røed. "Leaving poverty behind." *The effects of generous income support paired with activation* 8245 (2014).

Meld. St. 33 (2015–2016) NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet

Oslo Kommune (2017) Økonomiske sosialhjelp i Oslo 2016

Proba samfunnsanalyse (2013): "Kommunenes praksis for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp", Proba-rapport 2013 - 09

Proba samfunnsanalyse (2015): "Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere", Proba-rapport 2015-12

Proba samfunnsanalyse (2017): «Sosialhjelpsutgiftene - drivkrefter og tiltak». Proba-rapport 2017-08

Proba samfunnsanalyse (2018): «Erfaringer med velferdsrab i Asker kommune». Rapport 2018 - 1

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.