



NAVs tjenestetilbud til sosialhjelpsmottakere: Oppfølging, aktivitetstilbud og aktivitetsplikt

En kartlegging utarbeidet på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndigheter, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller for interesseorganisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Om Frischsenteret

Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning er en uavhengig stiftelse opprettet av Universitetet i Oslo. Frischsenteret utfører anvendt samfunnsøkonomisk forskning innenfor en rekke ulike temaområder, blant annet arbeidsmarkedsforskning.

Sentrale emner innen Frischsenterets arbeidsmarkedsforskning er den aktive arbeidsmarkedspolitikken, arbeidsledighet, entreprenørskap, sykefravær, tilstrømning til uføretrygd, arbeidsinnvandring, innvandreres tilpasning i arbeidsmarkedet og skoleresultater for barn av innvandrere.

NAVs tjenestetilbud til sosialhjelpsmottakere: Oppfølging, aktivitetstilbud og aktivitetsplikt/ OE-rapport nr 2023-68

© Oslo Economics, 10. november 2023

Kontaktperson: Erik Magnus Sæther / Partner

ems@osloeconomics.no, Tel. 940 58 192

Foto/illustrasjon: iStock.com/Kamila Baimukasheva

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	5
1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Mandat	9
1.3 Om gjennomføringen og rapporten	10
2. Metode og informasjonsgrunnlag	11
2.1 Dokument- og litteraturgjennomgang	11
2.2 Case-studier	11
2.3 Intervjuer med brukere og brukerrepresentanter	11
2.4 Statistikk	12
2.5 Spørreundersøkelse	12
3. Om sosialhjelp og sosiale tjenester ved NAV-kontoret	14
3.1 Regelverk og rammer	14
3.2 Mottakere og utbetaling av sosialhjelp	17
3.3 Tidligere forskning om sosialhjelp	17
4. Hvem har sosialhjelp som hovedinntektskilde?	19
4.1 Antall og utvikling over tid	19
4.2 Alder, familiestatus og landbakgrunn	20
4.3 Brukernes utfordringer	21
5. Organisering og oppfølging i NAV	22
5.1 Organisering på NAV-kontor	22
5.2 Kartlegging av behov	23
5.3 Vurdering av KVP	24
5.4 Oppfølging av sosialhjelpsmottakere	25
5.5 Andre sosiale tjenester NAV har ansvar for	26
5.6 Samarbeid med andre tjenester	27
6. Tiltak og aktiviteter til mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde	30
6.1 Samlet tiltaksbruk	30
6.2 Kommunale tiltak	31
6.3 Statlige NAV-tiltak	37
6.4 Tilbud i regi av andre aktører	38
6.5 Individuell tilpasning	39
7. Aktivitetsplikt for brukere under 30 år med sosialhjelp som hovedinntektskilde	42
7.1 Om aktivitetsplikt	42
7.2 Innhold i aktiviteten	42
7.3 Andel med vilkår om aktivitet	43

7.4 Nytteverdi	44
8. Kommunenes innspill til forbedringer	47
9. Brukernes erfaringer og innspill	50
10. Samlede vurderinger og anbefalinger	54
10.1 Hva innebærer god oppfølging av sosialhjelpsmottakere fra NAV?	54
10.2 Treffer NAVs tilbud av aktiviteter og tiltak brukernes behov?	57
10.3 Hvordan fungerer aktivitetsplikten for unge sosialhjelpsmottakere?	59
10.4 Samlet vurdering og anbefaling	60
11. Referanser	61

Sammendrag og konklusjoner

Denne rapporten beskriver resultatene fra en kartlegging av NAVs tjenestetilbud til sosialhjelpsmottakere. Kartleggingen viser eksempler på kommuner med gode og brede oppfølgings- og aktivitetstilbud til sosialhjelpsmottakere, som fremstår å i stor grad møte brukernes behov og fremme brukernes forutsetninger for arbeid. Samtidig ser vi at mange kommuner har ingen eller lite hensiktsmessige kommunale aktivitetstilbud til sosialhjelpsmottakere, hvilket tyder på at unge sosialhjelpsmottakere ikke får den arbeidsrettede bistanden fra NAV som de har krav på.

Personer som ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har etter sosialtjenesteloven krav på økonomisk sosialhjelp. Sosialhjelp er en midlertidig ytelse som har som formål om å bistå mottakerne til å bli selvhjulpne. Sosialhjelpsmottakere er en svært heterogen gruppe, hvorav noen kan formidles ganske direkte til arbeid gjennom arbeidsrettet oppfølging og aktivitet, mens andre har komplekse og sammensatte utfordringer med behov for koordinerte tjenester over tid. Sosialhjelpsmottakere skal få oppfølging fra NAV-kontorene som er tilpasset den enkeltes behov, for å bidra til å fremme arbeidsdeltakelse og økonomisk selvstendighet. For sosialhjelpsmottakere under 30 år skal det stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk sosialhjelp. Tidligere forskning har vist at NAV-kontorenes oppfølging av denne gruppen til dels er mangelfull og i mange tilfeller lite individuelt tilpasset, og at NAV-kontorene har utfordringer med å finne meningsfulle aktiviteter til målgruppen.

Kartleggingen er basert på en spørreundersøkelse sendt til 25 prosent av NAV-kontorene i norske kommuner, en case-studie i åtte kommuner/bydeler, intervjuer med brukere og brukerrepresentanter samt supplerende statistikk og dokumentasjon.

I 2022 hadde 48 000 personer sosialhjelp som den viktigste kilden til livsopphold. Mange av disse har enten rus- og/eller psykiske lidelser, har innvandrerbakgrunn med lite arbeidserfaring fra Norge, i tillegg til at en stor andel sosialhjelpsmottakere er unge under 30 år, hvorav mange har droppet ut av skole eller står utenfor arbeid av andre årsaker. Tall fra NAV viser at per desember 2022 var omtrent 60 prosent av personer med sosialhjelp uten andre ytelser fra ikke-vestlige land. Antall sosialhjelpsmottakere uten andre ytelser har økt betydelig gjennom 2022, i hovedsak drevet av en økning i antall med bakgrunn fra ikke-vestlige land som trolig skyldes innstrømmingen av flyktninger fra Ukraina.

Organisering og oppfølging i NAV

Sosialhjelpsmottakere har svært ulike livssituasjoner og bistandsbehov. God oppfølging forutsetter at NAV klarer å opprette en tillitsbasert dialog med bruker for å få avklart den enkeltes situasjon, ressurser og behov. Noen brukere kan fremstå relativt nært arbeid, og har kanskje bare behov for noe hjelp til å finne relevante arbeidsgivere og komme i kontakt med dem på en god måte. Andre har ikke ressurser til å prioritere arbeidsrettede aktiviteter, og må først få hjelp til å dekke elementære behov som bolig og helsehjelp. Felles for brukerne er at det trengs en grundig kartlegging av behov og deretter tett oppfølging fra NAV-veiledere som viser forståelse for brukernes situasjon og er tilgjengelig for kontakt når de trenger det. Flere veiledere peker på at mangel på ressurser og tid gjør at de ikke får fulgt opp sosialhjelpsmottakerne så tett som de ønsker. Mange veiledere bruker mye tid på saksbehandling, hvilket medfører redusert tid til oppfølging av brukerne. Kartleggingen synliggjør også et behov for bedre løsninger for dialog med og involvering av brukere.

Kartleggingen tyder på at manglende prioritering av Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er en utfordring. KVP innebærer tett og langvarig oppfølging, og har vist til gode resultater i form av overgang til arbeid. For sosialhjelpsmottakere under 30 år skal det vurderes om brukere kan ha nytte av deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet før det innvilges sosialhjelp med vilkår om aktivitet. Kartleggingen viser imidlertid at dette ofte ikke gjøres i praksis. Mange veiledere forteller at de bruker tid på å vurdere hvorvidt brukere kvalifiserer og kan ha nytte av KVP, og at det krever samtaler og avklaringer i dialog med bruker. Samtidig viser også kartleggingen at kommunene i praksis har høy terskel for å vurdere KVP som hensiktsmessig for den enkelte, for eksempel ved at de vektlegger motivasjon for arbeid som et inngangskriterium. I tillegg har noen kommuner i perioder begrenset eller ingen kapasitet i KVP grunnet mangel på ledige KVP-veiledere. Dette kan være årsaker til at det er få deltakere i KVP sett i forhold til det samlede antall sosialhjelpsmottakere.

NAV-kontorenes organisering kan ha stor betydning for oppfølgingen av sosialhjelpsmottakere. Sosialhjelpsmottakere har gjerne behov for både kommunale og statlige tjenester, og en organisering som tilrettelegger for samarbeid og kompetanseflyt mellom tjenestene fremstår derfor som viktig. NAV-kontorene kan for eksempel ha egne avdelinger for unge og egne avdelinger for flyktninger, hvor de kommunale og statlige tjenester i større grad er integrert. Det bidrar til at veiledere har bedre kjennskap til både kommunale og statlige virkemidler og tilrettelegger for mer koordinert oppfølging av brukerne. Andre organisatoriske grep er å ha egne veiledere som kun driver med oppfølging og ikke saksbehandling, slik at veiledere får prioritert arbeidsrettet oppfølging mens andre sørger for inntektssikring.

Mange sosialhjelpsmottakere har sammensatte utfordringer, og ofte innebærer oppfølgingen fra NAV bistand til å koble på andre hjelpeinstanser. For eksempel er det ofte behov for helsehjelp, opplæring eller hjelp fra flyktningtjenesten og boligkontor. Brukerne får også bistand til å få rett dokumentasjon, slik at de kan innfri rettigheter til helserelaterte ytelser, som arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Samarbeid på tvers av kommunale tjenester fremstår som viktig for at mange av sosialhjelpsmottakerne skal få den oppfølgingen og bistanden de har behov for. Samtidig kan samarbeid og koordinering være ressurskrevende. I noen, og særlig i mindre kommuner er NAV-kontoret samlokalisert med andre kommunale tjenester, som kan fremme samhandling. I større kommuner er tjenestene ofte mer fragmentert og det er vanskelig å koordinere tjenestetilbudet.

Tiltak og aktiviteter til mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde

Det er stor variasjon i hva slags aktiviteter og tiltak sosialhjelpsmottakerne blir tilbudt. Dette avhenger av brukerens livssituasjon, behov og preferanser, men er avgrenset til tjenestetilbudet på NAV-kontoret i kommunen brukeren oppholder seg i. Kartleggingen tyder på at kommunene i noe større grad bruker statlige arbeidsmarkedstiltak fremfor kommunale tiltak. Funn fra spørreundersøkelsen viser at 27 prosent av NAV-kontorene tilbyr ett kommunalt tiltak, 41 prosent har to til fem kommunale tiltak, mens 24 prosent har ingen kommunale tiltak. Det er særlig de små kommunene som ikke nødvendigvis har noen kommunale tiltak innrettet for sosialhjelpsmottakere. Kartleggingen viser at kommunene har ulike tilnærminger til hvordan de ivaretar og tilbyr aktivitetstilbud til sosialhjelpsmottakere. Vi har kategorisert disse i tre overordnede kategorier for aktivitetstilbud (Figur 1-1).

Kategori 1: Ett bredt aktivitetstilbud til sosialhjelpsmottakere

Noen kommuner har opprettet ett bredt, generisk aktivitetstilbud som nærmest alle i målgruppen tilbys, enten kun for unge eller for alle sosialhjelpsmottakere. Slike tilbud organiseres som oftest på et bestemt sted og omtales gjerne som et jobbsenter eller aktivitetssenter. Disse sentrene tilbyr både oppfølging fra egne veiledere og har tilbud om et bredt spekter av aktiviteter, for eksempel jobbsøking/jobbkurs, arbeidsrettede kurs, hverdagskurs

Figur 1-1: Overordnede kategorier av aktivitetstilbud til sosialhjelpsmottakere



og hverdagslivsmestring og arbeidsutprøving/arbeidspraksis. Aktivitetene kan dermed tilpasses til den enkeltes behov og endres i takt med vedkommende sin utvikling. Som følge av at brukerne i hovedsak har vilkår om oppmøte, har veilederne hyppig kontakt med brukerne og det muliggjør tett oppfølging. Disse veilederne kan i samråd med veilederen på sosialhjelp overføre brukeren til andre aktivitetstilbud, jobbspesialist, KVP med mer. Enkelte aktivitets-/jobbsentre har også kontakt med flere kommunale tiltaksbedrifter og har muligheten til å sette brukere i kontakt med relevante bedrifter. Flere brukere oppgir positive erfaringer med slike sentre. Et slikt tiltak gir mulighet til sosialisering, språktrening og arbeidssøking. Det kan også ha en viktig funksjon i form av at brukeren har et sted å gå til på daglig basis, som bidrar til rutiner og hvor de møter folk som de opplever at vil dem vel og hjelper dem på vei. Samtidig opplever brukere at det er positivt at sosialhjelpsmottakerne kan gjøre aktiviteter sammen med andre i samme situasjon, også aktiviteter som å gjøre hyggelige ting i fellesskap.

Kategori 2: Ett eller flere spesialiserte tiltak til sosialhjelpsmottakerne

Noen kommuner har en rekke ulike kommunale tiltak for sosialhjelpsmottakere, som ofte er målrettet mot en mindre del av målgruppen. Dette kan både være tiltak som krever henvisning, og aktiviteter som er åpne for alle. Det kan være varierende hvorvidt tiltakene er arbeidsrettet eller ikke. Slike tiltak kan være arbeidspraksis, sosiale tilbud eller kurs, herunder for eksempel praksis i ungdomskafé og ressurskafé for personer med lavinntekt, og aktiviteter og arbeid ved frivilligsentralen eller i bruktbutikk. Slike spesialiserte kommunale tiltak kan være i regi av NAV-kontoret, kommunale enheter eller andre aktører. Ved å ha flere tiltak rettet mot ulike behov, må veilederne i større grad velge hvilke av tiltakene som kan være aktuelle for den enkelte bruker. En svakhet ved å ha flere spesialiserte tiltak, er at ikke alle tiltak vil være relevante for alle brukere, og det kan medføre at brukere blir flyttet mellom ulike tiltak hyppigere. Både små og store kommuner kan ha et slikt aktivitetstilbud.

Kategori 3: Ingen kommunale tiltak

Det er også flere av NAV-kontorene som oppgir at de ikke har kommunale tiltak for sosialhjelpsmottakere. Dette gjelder særlig i små kommuner, men det gjelder også i enkelte mellomstore og store kommuner. Fra intervjuene fremkommer det at i de kommunene som har færre tilbud til målgruppen, må veilederne i større grad følge opp brukerne og definere aktiviteter selv. Aktiviteter som tilbys inkluderer hyppigere møter med NAV eller oppmøte i andre kommunale lavterskeltiltak rettet mot bredere målgrupper. Kommuner uten kommunale tiltak for sosialhjelpsmottakere, baserer seg trolig også i stor grad på statlige tiltak.

Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år

For sosialhjelpsmottakere under 30 år skal NAV stille vilkår om aktivitet, dersom det ikke er tungtveiende grunner til å gi unntak. Om lag 60 prosent av brukere med sosialhjelp som hovedinntekt har vilkår om aktivitet. Den vanligste årsaken til at det gis unntak er helsemessige årsaker eller at livssituasjonen byr på store utfordringer. Når det innvilges økonomisk stønad med vilkår om aktivitet, må NAV-kontorene ha et hensiktsmessig aktivitetstilbud til brukerne. Målsettingen med aktivitetsplikten er å bidra til at unge mennesker får en meningsfull tilværelse og kan komme i utdanning eller arbeid. Aktivitetsplikten for unge oppfylles ved å sette vilkår om deltakelse i aktivitetene beskrevet over, enten i statlige tiltak, kommunale tiltak eller tiltak i regi av andre aktører, eller i form av mer lavterskel aktivitet som oppmøte ved NAV-kontoret. Særlig i større kommuner stilles det ofte vilkår om deltakelse i arbeidsrettede tiltak/aktiviteter, men dette ser ut til å variere. Innholdet i de arbeidsrettede aktivitetene kan bestå av enkle oppgaver eller aktiviteter som er mer omfattende og krever mer innsats av brukeren. Det er eksempelvis deltakelse på ulike kurs, opplæring eller arbeidspraksis.

Aktivitetsplikten fremstår som et nyttig virkemiddel for NAV dersom den anvendes basert på god kjennskap til brukers forutsetninger og behov. Å stille vilkår om aktivitet anses av mange NAV-veiledere å være nyttig for fremgangen til den enkelte bruker, for eksempel ved at det sørger for at brukeren deltar i utviklende aktiviteter og at bruker jevnlig er i kontakt med NAV. Det er imidlertid flere tilfeller hvor brukere blir gående på sosialhjelp i mange år og deltar på en rekke ulike tiltak og aktiviteter, uten at dette ser ut til å bidra til endring i form av overgang til arbeid eller avklaring til andre ytelser. I slike tilfeller kan tiltak og aktiviteter likevel bidra med å gi en følelse av fellesskap, struktur i hverdagen, og mestring som over tid kan ha positive effekter for den enkelte bruker. Veiledere forteller også om ulike situasjoner der aktivitetsplikt oppleves som det eneste virkemiddelet NAV har for å komme i kontakt med eller opprettholde kontakt med bruker. Samtidig kan aktivitetsplikten også bidra til at brukere må delta på tiltak de ikke har nytte av og oppleves som en belastning for personer i en vanskelig situasjon. For at aktivitetsplikten skal fungere etter hensikten, må aktivitetene som tilbys være hensiktsmessige for den enkelte. Samtidig påpeker våre informanter i NAV at aktiviteter brukere opplever som lite arbeidsrettet og med preg av «oppbevaring», kan oppleves som nyttige og utviklende fra NAVs perspektiv. Aktivitetene kan eksempelvis bidra til at brukere utvikler grunnleggende ferdigheter gjennom sosial trening, trening i oppmøte eller etablering av rutiner. NAV-veiledere forteller at brukere i noen tilfeller opplever visse

aktiviteter som meningsløse i starten, med at det på sikt kan forandre seg når brukerne erfarer de positive virkningene av deltakelsen.

Samlede vurderinger og anbefalinger

God oppfølging av sosialhjelpsmottakere krever tett og koordinert oppfølging fra kompetente veiledere med interesse og forståelse for brukers situasjon. Det handler ofte om kommunens og NAV-kontorets ressurser, men også om organisering og prioritering ved NAV-kontoret. Kartleggingen viser eksempler på kommuner med gode og brede oppfølgings- og aktivitetstilbud til sosialhjelpsmottakere, som fremstår å i stor grad møte brukernes behov og som fremmer brukernes forutsetninger for arbeid. Samtidig ser vi at mange kommuner har ingen eller lite hensiktsmessige kommunale aktivitetstilbud til sosialhjelpsmottakere. Dette gjelder særlig i små kommuner, men også i flere større kommuner. I disse kommunene oppfylles aktivitetsplikten for unge til dels gjennom regelmessig oppfølging fra NAV-veileder og til dels ved bruk av statlige arbeidsmarkedstiltak og mer lavterskel og spesialiserte kommunale aktivitetstilbud. Dersom disse lavterskel kommunale aktivitetstilbudene ikke bidrar til utvikling for brukerne, er det liten grunn til å tro at de fremmer overgang til arbeid. Vår vurdering er derfor at kommunene bør tilstrebe å bygge opp fleksible aktivitetstilbud for unge brukere, som gir mulighet for daglig oppmøte innenfor normal arbeidstid, arbeidsrettet oppfølging og fleksible aktiviteter.

Kartleggingen viser at kommunene i praksis har høy terskel for å innvilge Kvalifiseringsprogrammet og at manglende ressurser begrenser tilgangen til programmet. Mange unge sosialhjelpsmottakere får dermed ikke den arbeidsrettede bistanden fra NAV som de har krav på. Dette er trolig et spørsmål om prioritering i kommunene. Vi mener bruken av Kvalifiseringsprogrammet bør økes for å forhindre at målgruppen for KVP går mot AAP eller uføretrygd.

Videre viser kartleggingen at det finnes få aktivitetstilbud rettet mot innvandrere, til tross for at dette utgjør en stor andel av personer med sosialhjelp som hovedinntekt. Innvandrere har trolig andre behov for aktivitetstilbud og tiltak enn øvrige deler av målgruppen. De har gjerne utfordringer med norsk språk, mange har lite formell kompetanse og lite kjennskap til norsk arbeidsmarked, og i tillegg har mange sosiale utfordringer eller store omsorgsoppgaver. Det kan tilsi at denne gruppen har behov for et noe annet aktivitetstilbud enn andre grupper av sosialhjelpsmottakere. Vi stiller derfor spørsmål ved om det bør være flere aktivitetstilbud rettet mot innvandrere, gitt at de utgjør den største andelen av personer med sosialhjelp som hovedinntekt.

1. Innledning

På oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet har Oslo Economics i samarbeid med Frischsenteret gjennomført en kartlegging av NAVs tjenestetilbud til sosialhjelpsmottakere. Kartleggingen beskriver NAVs oppfølging, tiltak og aktiviteter som tilbys sosialhjelpsmottakerne, belyse i hvilken grad tjenestene er tilpasset brukernes behov og særlig belyse hvordan NAV bruker aktivitetsplikten for unge sosialhjelpsmottakere. Oppdraget er avgrenset til oppfølgingen av personer med sosialhjelp som hovedinntektskilde.

1.1 Bakgrunn

Sosiale tjenester og sosialhjelp

Sosiale tjenester er en fellesbetegnelse for kommunalt organiserte hjelpetiltak ved økonomiske og sosiale vansker som er regulert av sosialtjenesteloven. Formålet med sosiale tjenester er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.

De som ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har etter sosialtjenesteloven krav på økonomisk sosialhjelp, også kalt sosialhjelp, fra NAV-kontorene. Sosialhjelp er en midlertidig ytelse, med formål om å bistå mottakerne til å bli selvhjulpne.

Sosialhjelpsmottakere skal samtidig få tilpasset oppfølging fra NAV-kontorene, for å bidra til å fremme arbeidsdeltakelse og økonomisk selvstendighet.

Fra og med 1. januar 2017 har kommunene plikt til å stille vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakere under 30 år. Det betyr at brukerne i henhold til loven skal ha vilkår i vedtaket om økonomisk sosialhjelp. Det vil si at det blir stilt krav om å delta i en aktivitet for tildeling av økonomisk sosialhjelp. Det innebærer også at det skal vurderes deltakelse i

Kvalifiseringsprogrammet før det innvilges økonomisk sosialhjelp med vilkår om aktivitet. Formålet med lovendringen var å styrke brukernes muligheter til å komme i arbeid, utdanning eller bli selvforsørget på andre måter. Det er den enkelte kommune som forvalter bruken av vilkår om aktivitet.

Sosialhjelpsmottakerne kan få unntak fra vilkår om aktivitet dersom helse, livssituasjon eller lignende gjør det vanskelig for bruker å være i aktivitet. For

brukere over 30 år gis sosialhjelp i utgangspunktet uten vilkår, men vilkår om aktivitet kan benyttes som et virkemiddel for å nå målet om å bli selvhjulpne.

Tidligere forskning har påpekt at NAV-kontorenes oppfølging av sosialhjelpsmottakere er mangelfull og lite individuelt tilpasset (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2019; Nicolaisen & Kann, 2019). Sosialhjelpsmottakere er en gruppe med svært ulike og sammensatte behov, med blant annet dårlige norskkunnskaper, sosiale utfordringer, helseplager og lite formell kompetanse, som kan kreve tilpasset oppfølging. Innføring av aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere har trolig bidratt til bedre oppfølging av denne gruppen, men samtidig har forskningen påpekt at NAV-kontorene har utfordringer med å finne meningsfulle aktiviteter som møter bredden av målgruppens behov (Lidén & Trætteberg, 2019; Strand og Svalund, 2021). En kvantitativ studie basert på data til og med 2019 fant heller ingen effekter på overgang til arbeid eller utdanning, etter innføringen av aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere i 2017 (Hernæs, Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år, 2021).

Kommunalt og statlig ansvar

NAV-kontorene driftes i partnerskap mellom stat og kommune. Det er kommunene som har ansvar for de sosiale tjenestene i NAV-kontoret. De sosiale tjenestene ved NAV-kontorene skal som et minimum inneholde følgende fem lovpålagte tjenester: økonomisk sosialhjelp, opplysning, råd og veiledning, midlertidig botilbud, tilbud om individuell plan, og kvalifiseringsprogrammet.

Oppfølgingen av sosialhjelpsmottakere kan samtidig innebære bruk av kommunale tiltak, og arbeidsrettede virkemidler som den statlige delen av NAV-kontorene har ansvar for. Oppfølgingen av sosialhjelpsmottakere berører dermed både kommunale og statlige ansvarsområder i NAV-kontoret. Arbeids- og velferdsdirektoratet har også faglig ansvar for de kommunale sosiale tjenestene i NAV.

1.2 Mandat

På oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet har Oslo Economics i samarbeid med Frischsenteret gjennomført en kartlegging av NAVs tjenestetilbud til sosialhjelpsmottakere. Kartleggingen skal gi en oversikt over hva slags oppfølging, tiltak og aktiviteter som tilbys sosialhjelpsmottakerne fra NAV, samt belyse i hvilken grad oppfølging, tiltak og aktiviteter er tilpasset brukernes behov. Direktoratet har særlig

ønsket mer kunnskap om tilbud, innhold og bruk av kommunale tiltak for sosialhjelpsmottakere, gitt at det finnes lite sentral dokumentasjon om dette, i motsetning til de statlige arbeidsmarkedstiltakene. Kartleggingen skal også særlig belyse oppfølgingen og innhold i aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere under 30 år.

Basert på kartleggingen skal oppdraget resultere i innspill til hvordan NAV kan forbedre tjenestetilbudet for sosialhjelpsmottakere.

Kartleggingen er avgrenset til å belyse tjenestetilbudet til personer med sosialhjelp som hovedinntektskilde, og dekker dermed ikke tilbudet til personer som kun har sosialhjelp som supplerende inntektskilde.

1.3 Om gjennomføringen og rapporten

Kartleggingen er basert på en bred spørreundersøkelse rettet mot et utvalg NAV-kontor, case-studier i 8 kommuner, samt supplerende statistikk, saksdokumentasjon fra oppfølgingen av enkeltbrukere og intervjuer med brukere og brukerrepresentanter.

Oppdraget er blitt gjennomført mellom desember 2022 til oktober 2023. All informasjonsinnhenting er gjennomført i denne perioden. For mange NAV-kontor har denne perioden vært preget av et økende behov for sosiale tjenester og sosialhjelp, som følge av generell prisøkning og tilstrømning av flykninger fra Ukraina. Dette har gjort det utfordrende for NAV-kontorene å prioritere tid til kartleggingen, særlig for case-kommunene hvor vi opprinnelig hadde lagt opp til omfattende bruk av intervjuer og innhenting av saksdokumentasjon. Vi har derfor måttet tilpasse omfanget av datainnsamlingen til situasjonen ved det enkelte NAV-kontor. Vi retter en stor takk til alle aktørene som har bidratt med informasjon og innspill til rapporten og ønsker særlig å takke de NAV-kontorene som har bidratt som case-kommuner ved å belyse og drøfte egen praksis.

En referansegruppe har bidratt med faglige innspill til kartleggingen underveis. Referansegruppen har bidratt med innspill til relevante problemstillinger og metodisk innretning, samt tolkning av funn. Det er gjennomført tre møter med referansegruppen, i henholdsvis februar, april og september 2023. Referansegruppen har bestått av representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV fylke, Statsforvalteren, KS og brukerrepresentanter. Vi retter en stor takk til referansegruppen for nyttige bidrag underveis.

Rapportens oppbygning

Rapporten har følgende oppbygning:

- I kapittel 2 beskriver vi kartleggingens metode og informasjonsgrunnlag.
- I kapittel 3 gjennomgår vi overordnet regelverk og rammer for sosialhjelp og sosiale tjenester ved NAV-kontoret, statistikk om sosialhjelpsmottakere og tidligere forskning på temaet.
- I kapittel 4 beskriver vi kjennetegn ved gruppen som har sosialhjelp som hovedinntekt, basert på statistikk og innspill fra intervjuer.
- I kapittel 5 beskriver vi organiseringen av tjenestene og oppfølgingen av sosialhjelpsmottakere ved NAV-kontorene, basert på informasjon fra case-studiene og spørreundersøkelsen.
- I kapittel 6 beskriver vi tilbud og bruk av tiltak og aktiviteter til sosialhjelpsmottakere, basert på informasjon fra case-studiene og spørreundersøkelsen.
- I kapittel 7 beskriver vi hvordan aktivitetsplikten for unge sosialhjelpsmottakere praktiseres, i hovedsak basert på informasjon fra case-studiene og spørreundersøkelsen.
- I kapittel 8 beskriver vi NAV-kontorenes innspill til forbedringsmuligheter i tjenestetilbudet, basert på innspill fra case-studiene og spørreundersøkelsen.
- I kapittel 9 beskriver vi innspill og erfaringer fra brukere, basert på innspill gjennom intervjuer med brukere og brukerrepresentanter.
- I kapittel 10 oppsummerer og drøfter vi sentrale funn, samt gir våre vurderinger og anbefaler til NAVs videre innretning av tjenestetilbudet til sosialhjelpsmottakere.

2. Metode og informasjonsgrunnlag

Kartleggingen er basert på case-studier i åtte kommuner/bydeler, en spørreundersøkelse rettet mot et større utvalg NAV-kontor, intervjuer med brukere og brukerrepresentanter samt supplerende statistikk og dokumentasjon. De ulike kildene bidrar til å belyse prosjektets problemstillinger fra ulike perspektiver.

2.1 Dokument- og litteraturgjennomgang

Innledningsvis i informasjonsinnhenting har vi gjennomgått relevant forskning om sosialhjelpsmottakere. Dokumentgjennomgangen har gitt oss forståelse for tematikken, og vært et informasjonsgrunnlag for innrettingen av resten av informasjonsinnhenting. Vi har også gjennomgått relevante styringsdokumenter, regelverk og forskrifter om sosialhjelp.

2.2 Case-studier

For å få en dypere innsikt i NAVs tjenestetilbud til sosialhjelpsmottakere, har vi gjennomført case-studier av et utvalg kommuner. Utvalget består av åtte kommuner, som varierer i geografisk beliggenhet og størrelse. Utvalget består av fire store kommuner, to mellomstore, en mellomsmå og en liten kommune. Kommunestørrelse er definert i fire ulike kategorier, fordelt etter kvartiler. Små kommuner er under 4 531 innbyggere. Mellomsmå er fra 4 532 til 11 279 innbyggere. Mellomstore kommuner er 11 280 til 26 828 innbyggere. Store kommuner er over 26 829 innbyggere.

Enkelte av kommunene har blitt rekruttert fordi disse kommunene har hatt eller har spesielt fokus på oppfølging av sosialhjelpsmottakere, med tanke på at kartleggingen skulle kunne hente lærdom fra disse kommunene som var antatt å sitte på erfaringer av verdi for andre kommuner. Dette gjelder særlig de større kommunene i utvalget. Andre kommuner har blitt rekruttert for å skape spredning i kommunestørrelse og geografisk beliggenhet. Dette gjelder primært de mindre kommunene i utvalget. Det innebærer at de mellomstore og store kommunene vi har med i utvalget kan anses som «gode eksempler» på oppfølging av sosialhjelpsmottakere, mens de mindre fremstår å være mer representative for hverdagen i mindre kommuner. Denne skjevheten i utvalget av case-kommuner må hensyntas i tolkningen av funnene fra case-studien, og forsøkes vektet med funnene fra

spørreundersøkelsen, som vi vurderer å ha nådd et mer representativt utvalg av både store og små kommuner.

Case-studiene innebærer intervjuer med sentrale aktører innenfor hver kommune, herunder kontorleder/avdelingsleder, veiledere, kommunale samarbeidspartnere og sosialhjelpsmottakere. Det endelige utvalget av informanter har variert mellom kommunene. I hver av case-kommunene har vi gjennomført intervjuer med 2-6 ulike aktører. Intervjuene har bidratt til å gi oss innsikt i oppfølgingen og tilbudet til sosialhjelpsmottakere i ulike kommuner, samt innsikt i utfordringer og problemstillinger som de ulike kommunene står overfor i oppfølgingen av gruppen. Vi har kartlagt bruk av ulike aktiviteter og tiltak, og fått innsikt i de kommunale tiltakene som kommunene har, som brukes for målgruppen.

Fra én av case-kommunene har vi også fått tilsendt anonymisert saksdokumentasjon for et utvalg unge brukere under 30 år som har sosialhjelp som hovedinntekt. I noen av de andre har vi i stedet gjennomført samtaler med veileder, hvor veileder har gått gjennom utvalgte brukerforløp. I disse saksgjennomgangene har vi gått gjennom oppfølging og aktiviteter i et brukerforløp, herunder møtepunkter, vedtak, vilkår og tiltak, samt veilederens vurderinger underveis. Gjennomgang av saksdokumenter har gitt oss et overblikk over brukerforløp over tid, og har vært særlig nyttig for å forstå hvordan et brukerforløp kan utvikle seg, og hvilke vurderinger som gjøres, som leder til ulike beslutninger rundt oppfølging og aktivitet.

2.3 Intervjuer med brukere og brukerrepresentanter

For å innhente erfaringer fra brukernes perspektiv har vi gjennomført intervjuer med brukere og et utvalg brukerorganisasjoner. Vi har gjennomført intervjuer som samlet trekker på erfaringer fra 12 enkeltbrukere og fire bruker-representanter. Det har vært utfordrende å rekruttere enkelt-brukere til intervjuer. Vi har vært avhengig av at NAV-kontorene har rekruttert brukere til intervjuer, og dette har vært både tidkrevende og utfordrende for kontorene. Kartleggingen er gjennomført i en periode med stort arbeidspress på de sosiale tjenestene i NAV-kontorene, som har gjort at veilederne har hatt begrenset med ressurser til dette arbeidet. Videre er det mange brukere som ikke ønsker å stille opp til intervju. Vi har bedt NAV-kontorene om å rekruttere brukere som kan tenkes å ha ulike erfaringer med

oppfølgingen. I praksis kan det se ut til å ha vært lettere å rekruttere brukere med gode erfaringer og et positivt syn på samarbeidet med NAV, enn det motsatte. Det påvirker også trolig erfaringene som fremkommer i de intervjuene vi har hatt. Gjennom NAV-kontorene har vi kun rekruttert tre brukere som vi har gjennomført enkeltvis intervjuer med.

Parallelt med kartleggingen har én av case-kommunene gjennomført et prosjekt for å kartlegge erfaringene til langtidsmottakere av sosialhjelp. Som en del av dette prosjektet har de gjennomført en rekke intervjuer med enkelt-brukere om deres erfaringer med oppfølgingen fra NAV. Dette kontoret har derfor ikke ønsket å belaste veiledere og brukere med å rekruttere ytterligere informanter til vår kartlegging. I stedet har vi gjennomført et intervju med lederen for dette prosjektet, om erfaringene som har fremkommet gjennom ni av deres brukerintervjuer.

I tillegg til disse intervjuene har vi intervjuet brukerrepresentantene fra følgende aktører:

- Unge Funksjonshemmede
- Pasient- og brukerombudet i Oslo
- ADHD Norge
- LHL

2.4 Statistikk

Vi har samlet inn og analysert statistikk om økonomisk sosialhjelp og sosialhjelpsmottakere fra KOSTRA og SSB. I tillegg har vi fått tilsendt statistikk om mottakere som har sosialhjelp som hovedinntektskilde på kommunenivå fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

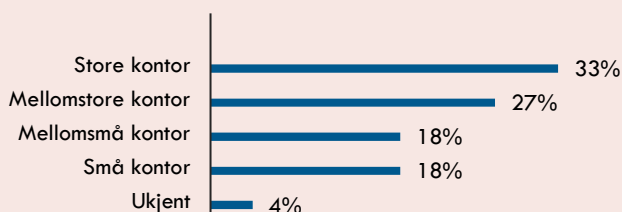
2.5 Spørreundersøkelse

En viktig del av informasjonsgrunnlaget er en spørreundersøkelse som er sendt til et utvalg NAV-kontor. Spørreundersøkelsen ble utarbeidet med utgangspunkt i to tidligere spørreundersøkelser gjennomført av Dahl og Lima (2017; 2018), som var rettet mot ansatte på NAV-kontorer som best kunne svare på bruk av aktivitetsplikt. Spørreundersøkelsen vi har gjennomført bygger videre på resultatene fra de tidligere spørreundersøkelsene.

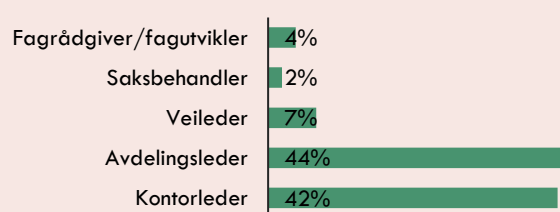
Spørreundersøkelsen ble gjennomført som en digital nettbasert undersøkelse i verktøyet Questback.

Spørreundersøkelsen ble sendt til omtrent 25 prosent av NAV-kontorene i Norge (67 kontor), og vi mottok svar fra 45 kontor (omtrent 2/3 av utvalget). Spørreundersøkelsen ble distribuert som en åpen lenke av Arbeids- og velferdsdirektoratet, til de utvalgte kontorene. Utvalget består av NAV-kontor i kommuner fordelt på fire ulike størrelsesgrupper. Videre er disse

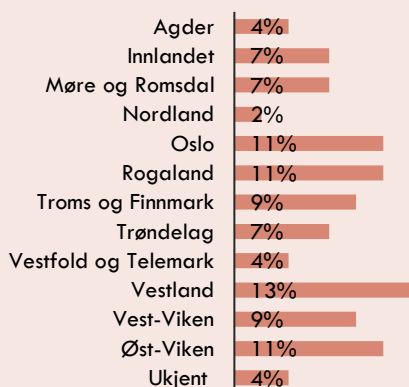
Figur 2-1: Andel respondenter fordelt på kontorstørrelse



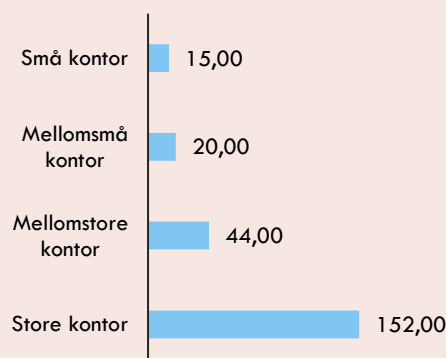
Figur 2-2: Andel respondenter per stillingsnivå



Figur 2-3: Andel respondenter per fylke



Figur 2-4: Gjennomsnittlig antall årsverk på NAV-kontoret, fordelt på kontorstørrelse



Kilde: Spørreundersøkelsen til NAV-kontor. Andel kontor med i spørreundersøkelsen er 45. Andel kontor og respondenter refererer til andel i spørreundersøkelsen.

fordelt på alle landets fylker, og med variasjon i antall sosialhjelpsmottakere per 1000 innbyggere.

I spørreundersøkelsen har vi kartlagt hvordan kontorene har organisert oppfølgingen av sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde, hvordan disse følges opp, hvilke kommunale tiltak kommunen har som sosialhjelpsmottakere kan benytte, hvordan aktivitetsplikten brukes, og innspill til hvordan NAV kan forbedre tjenestetilbudet til denne målgruppen.

Respondentene som har svart på spørreundersøkelsen fordeler seg på ulike kontor av ulik størrelse (Figur 2-1). 1/3 representerer store kommuner, mens litt under 30 prosent representerer mellomstore kommuner. Resten av respondentene er likt fordelt på mellomsmå og små kommuner.

Det er flest avdelingsledere og kontorledere som har besvart undersøkelsen (Figur 2-2). Det er også noen veiledere, fagrådgivere/fagutviklere og saksbehandlere. Respondentene kommer fra NAV-kontor i alle landets fylker (Figur 2-3), og fra kontorer med ulik størrelse målt i antall årsverk (Figur 2-4). De store kontorene har i gjennomsnitt 152 årsverk, de mellomstore har 44, de mellomsmå har 20 og de små har 15.

3. Om sosialhjelp og sosiale tjenester ved NAV-kontoret

Økonomisk sosialhjelp gis som en midlertidig støtte til personer som har behov for hjelp til å dekke nødvendige utgifter. Økonomisk sosialhjelp er regulert i sosialtjenesteloven. I 2022 var det totalt 131 000 personer som mottok sosialhjelp, hvorav 36 prosent hadde sosialhjelp som hovedinntektskilde.

3.1 Regelverk og rammer

NAV-loven

Formålet med NAV-loven er å tilrettelegge for effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset individuelle behov og basert på samordnet anvendelse av arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven og sosialtjenesteloven, samt andre lover som forvaltes av arbeids- og velferdsforvaltningen.

Arbeids- og velferdsforvaltningen består av Arbeids- og velferdsetaten og de kommunale tjenestene som inngår de felles lokale NAV-kontorene. Disse skal i henhold til NAV-loven ha felles kontorer. Kontoret skal både ivareta etatens oppgaver og kommunenes oppgaver om sosiale tjenester. Andre kommunale tjenester kan også inngå i kontoret. Arbeids- og velferdsetaten og kommunen skal inngå avtale om NAV-kontoret. Avtalen skal inneholde bestemmelser om lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret, hvilke sosiale tjenester som skal inngå i kontoret, og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud. Avtalen kan inneholde bestemmelser om å utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder.

Sosialtjenesteloven

Sosialtjenesteloven regulerer de individuelle tjenestene til brukerne, og kommunens oppgaver i arbeids- og velferdsforvaltningen. Direktoratet har ansvaret for rundskrivet til sosialtjenesteloven, og statsforvalteren er tillagt ansvaret for klagesaksbehandling og tilsyn med kommunenes etterlevelse av sosialtjenesteloven, samt veiledning av kommunene.

Formålet med sosialtjenesteloven er å bedre levekårene til vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, fremme overgang til arbeid og sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Loven skal også bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, og bidra til likeverd og likestilling, og forebygge sosiale problemer.

Kommunen har ansvar for å yte tjenester etter sosialtjenesteloven, og kostnadene ved tjenestene skal dekkes av kommunen. I henhold til loven, skal følgende sosiale tjenester inngå i NAV-kontoret: opplysning, råd og veiledning (økonomisk rådgivning), økonomisk sosialhjelp, midlertidig botilbud, individuell plan og Kvalifiseringsprogrammet.

Om økonomisk sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp er en midlertidig ytelse til personer som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller andre økonomiske rettigheter. Økonomisk sosialhjelp kan gis som bidrag, lån, garanti for lån, eller varer og tjenester. Alle har rett til å søke om sosialhjelp, og NAV gjør en individuell vurdering av søknaden.

Dersom søkeren er i en nødssituasjon, kan det innvilges stønad til å dekke helt nødvendige utgifter for en kort periode. Det innebærer at det gis stønad til mat, nødvendige personlige artikler, nødvendige reiseutgifter og til regninger som må betales for å hindre at strøm og lignende blir stengt.

Å vurdere den søknaden om sosialhjelp tar utgangspunkt i en individuell vurdering av hjelpebehov, stønadsbeløp og stønadsform. Alle skal gis hjelp til et forsvarlig livsopphold. Det tas hensyn til inntekter og inntektsmuligheter, nødvendige utgifter til livsopphold og personlige forhold.

Hver søknad vurderes individuelt, og hvor mye man kan få i støtte, vurderes ut fra søkerens situasjon. Det avhenger blant annet av familiesituasjon, herunder om man er gift, samboer eller har barn. Barnetrygden påvirker ikke størrelsen på den økonomiske støtten. Hvor lenge man kan få økonomisk støtte, avhenger også av situasjonen.

Det er kommunene som vurderer søknader som sosialhjelp, og saksbehandlingstider varierer mellom kommuner. Når søknaden er ferdig behandlet, mottar søker et vedtaksbrev. Når det innvilges økonomisk stønad, kan det stilles vilkår knyttet til utbetalingen. I vedtaksbrevet beskrives vilkår som eventuelt settes. Disse vilkårene skal ha nær sammenheng med formålet og skal ikke være unødvendig ulempe for brukeren. Målet med å stille vilkår, er at søker skal kunne bli selvforsørget. Vilkår kan for eksempel være at sosialhjelpsmottaker må møte til veiledningssamtaler, søke på relevante jobber, delta på arbeidsrettede kurs og tiltak, delta i arbeidstrening eller annen arbeidsrettet aktivitet, eller delta i utdannings- eller opplærings tiltak.

Bruk av vilkår om aktivitet

Ved tildeling av økonomisk sosialhjelp, kan det settes vilkår. Dette innebærer at mottakeren i løpet av stønadperioden skal utføre noen bestemte oppgaver. Vilkårene må ha sammenheng med vedtaket, og skal ikke være uforholdsmessig byrdefullt for stønadsmottaker. Ved brudd på vilkårene kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres. Økonomisk sosialhjelp er i utgangspunktet en rettighet for personer som ikke har andre muligheter til å forsørge seg, og skal i utgangspunktet gis uten vilkår. Vilkår kan imidlertid brukes dersom det bidrar til at mottaker blir i stand til å sørge for sitt livsopphold på en annen måte enn ved økonomisk sosialhjelp. Vilkår om arbeidsplikt kan være aktuelt for mottakere som ikke har andre rettigheter eller tilbud fra NAV, og som kan ha nytte av arbeidserfaring.

I henhold til loven skal vilkår for tildeling av økonomisk sosialhjelp ha sammenheng med vedtaket. Det skal ikke være uforholdsmessig byrdefullt for stønadsmottaker eller begrense handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Det kan fattes vedtak om reduksjon i stønad dersom vilkår ikke oppfylles, dersom det er informert om dette i vedtaket.

For personer under 30 år skal det, fra og med 1. januar 2017, stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk sosialhjelp (aktivitetsplikt). Ved tungtveiende grunner skal det ikke stilles vilkår om aktivitet. Formålet med vilkår skal være å styrke mottakerens muligheter for overgang til arbeid, utdanning eller selvforsørgelse på andre måter enn ved økonomisk sosialhjelp. Å sette vilkår om aktivitet innebærer også at kommunene må ha et aktivitetstilbud å tilby for mottakere som vil ha arbeid som mål, ulike tilrettelagte og kompetansehevende/kvalifiserende tiltak, og arbeidsrettede aktiviteter for personer som trenger å vedlikeholde sin kompetanse i påvente av et egnet arbeidstilbud. Aktiviteten kan gjennomføres ved bruk av kommunale tiltak, statlige tiltak, tiltak i samarbeid med tiltaksleverandører, sosiale entreprenører, utdanningsinstitusjoner eller andre. Vilkår om aktivitet skal kun stilles i vedtak om tildeling av økonomisk sosialhjelp. Tjenestemottakere som fyller kravene for deltakelse i kvalifiseringsprogram, skal få tilbud om dette før det vil være aktuelt å tildele økonomisk sosialhjelp med vilkår om aktivitet.

Alle norske kommuner og fylkeskommuner sender inn tall fra sine tjenesteområder til SSB årlig (KOSTRA). I registreringskjema for sosialhjelp må kommunene hvert år fylle ut ett skjema for hver mottaker av økonomisk sosialhjelp. I dette skjema fylles det inn opplysninger om kommunen, mottaker av sosialhjelp, stønadperioder og stønadssum for sosialhjelp etter

lovens § 18 og § 19, individuell plan, bosituasjon og vilkår etter sosialtjenesteloven § 20 eller § 20a.

I registreringskjema skal det rapporteres om individuelle vilkår etter sosialtjenesteloven. Generelle vilkår som NAV-kontoret praktiserer, skal ikke registreres. Dette kan for eksempel være å levere strømregning eller husleiekontrakt.

I registreringskjema kan kommuner krysse av på ett eller flere av følgende vilkår:

- Møte til veiledningssamtale
- Registrere seg som arbeidssøker / føre jobblogg
- Delta på arbeidsrettet kurs, opplæring eller jobbsøkingkurs
- Delta på arbeidstrening/arbeidspraksis
- Ta imot et konkret jobbtilbud
- Gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter
- Benytte rett til skole
- Realisere formuesgoder/reducere boustgifter
- Oppsøke helsetjenester/lege
- Bruke og følge opp digital aktivitetsplan
- Annet

Enkelte mottakere under 30 år får unntak fra vilkår. I registreringskjema kan det krysses av på ett av følgende alternativer for hvorfor mottaker har fått unntak:

- Mottaker er i arbeid
- Mottaker er allerede i aktivitet knyttet til mottak av statlig eller annen kommunal ytelse
- Mottakers helsemessige eller sosiale situasjon hindrer deltakelse i aktivitet
- Andre tungtveiende grunner taler mot at det stilles vilkår om aktivitet

Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogram (KVP) gjelder for personer i arbeidsfør alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og ingen / svært begrensende ytelser til livsopphold eller folketrygdloven. Rett til KVP forutsetter at søker har gjennomgått en arbeidsevnevurdering, som tilsier at vedkommende har behov for spesielt tilpasset innsats, og at deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig for å styrke søkerens mulighet til deltakelse i arbeidslivet. Kommunen er pliktet å tilby kvalifiseringsprogrammet for personer som fyller vilkårene for å delta. For personer som fyller vilkårene for å delta, er KVP en rettighet. Målgruppen er i stor grad langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp.

Formålet med Kvalifiseringsprogrammet er å fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Det skal bidra til at den enkelte skal bli i stand til å komme i arbeid og beholde arbeid over tid. Programmet skal innvilges

selv om det ved oppstart er usikkert om deltakeren kan komme i arbeid. Kvalifiseringsprogrammet skal inneholde tiltak som direkte forventes å styrke deltakerens muligheter for overgang til arbeid, inneholde arbeidssøking, være helårlig, være på fulltid, angi et starttidspunkt og evalueres. Kvalifiseringsprogrammet kan inneholde andre tiltak og gi rom for andre aktiviteter.

Innholdet skal tilpasses den enkeltes behov. Det skal bestå av tiltak som forventes å styrke deltakers mulighet for overgang til arbeid. Det kan også inneholde aktiviteter som bedrer deltakers helse. Programmet skal være helårlig og på fulltid (maks to år). Det kan kombineres med inntil 50 prosent stilling eller gjennomføring av læretid. Deltakere har rett på individuell plan, og kvalifiseringsstønad. Størrelsen på kvalifiseringsstønnen på årsbasis er lik 2G (2/3 for deltakere under 25 år). Stønnen kan reduseres ved fravær fra programmet, og avkortes dersom deltaker har inntektsgivende arbeid, eller rett til trygd gjennom folketrykkløven.

Kommunen har ansvar for at det settes av tilstrekkelig ressurser og tid i NAV-kontoret til at den enkelte deltaker får forsvarlig oppfølging. Kommunen har også ansvar for at NAV-veilederen som jobber med kvalifiseringsprogrammet har tilstrekkelig kompetanse. Dette innebærer god lovforståelse, kunnskap om lokalsamfunnet, arbeidsmarkedet og tiltak og tjenester i NAV, kjennskap til tjenester fra andre offentlige instanser, kompetanse i relasjons- og endringsarbeid, og kan samarbeide med andre instanser og aktører.

Statistikk fra SSB viser at kommunene i Norge hadde en varierende andel personer som mottok kvalifiseringsstønad i 2022. Antall deltakere i forhold til folketall er betydelig høyere i store kommuner enn i små kommuner (Tabell 3-1).

Tabell 3-1: Mottakere av kvalifiseringsstønad per 1000 innbyggere fordelt på kommunestørrelse, per 31.12.2022

Store kommuner (N=89)	2,5
Mellomstore kommuner (N=88)	1,61
Mellomså kommuner (N=90)	1,18
Små kommuner (N=89)	0,97

Kilde: SSB. Store kommuner har over 13 358 innbyggere. Mellomstore kommuner har mellom 5180 og 13 358 innbyggere. Mellomså kommuner har mellom 2186 og 51890 innbyggere. Små kommuner har mindre enn 2186 innbyggere.

Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet rundskriv til sosialtjenesteloven. Rundskrivet inneholder merknader til bestemmelsene i loven og tilhørende forskrifter. I rundskrivet fremgår det når det

foreligger plikt til å følge føringene, og når kommunen og NAV-kontoret kan utøve skjønn innenfor den rettslige rammen.

Kommunen er ansvarlig for å utføre oppgavene etter sosialtjenesteloven som ikke er lagt til et statlig organ, og å yte tjenester etter loven til alle som oppholder seg i kommunen. Oppgavene og tjenestene skal inngå i NAV-kontoret, men kommunen bestemmer selv hvordan tjenestetilbudet skal organiseres i NAV-kontoret. Den enkelte kommune skal sørge for nødvendige bevilgninger for å yte tjenester som kommunen har ansvaret for etter denne loven.

Kommunen har ansvar for at saksbehandling i NAV er forsvarlig og at de ansatte har tilstrekkelig kunnskap om saksbehandlingsreglene. NAV-kontoret skal sørge for at alle som henvender seg får sine interesser ivarett og at saken er så godt som mulig opplyst før det treffes en avgjørelse. I tillegg skal alle søknader om tjenester vurderes individuelt, og både innvilgelser og avslag skal begrunnes. Tjenestemottaker skal holdes informert gjennom hele prosessen og informasjon skal tilpasses tjenestemottaker sine forutsetninger. Tjenestetilbudet skal utformes i samarbeid med tjenestemottaker, og brukervedvirkning er en grunnleggende forutsetning for alle tjenester etter loven.

Veileder om økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven

Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet i 2022 en ny veileder om økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2022). Veilederen består av anbefalinger til kommunene. Formålet er å synliggjøre det handlingsrommet sosialtjenesteloven gir kommunene, samt gi NAV-kontorene et praktisk hjelpemiddel for å kunne utøve skjønn og foreta konkrete og individuelle vurderinger.

Anbefalingene i veilederen er at NAV-kontoret bør gi generell informasjon om sosiale tjenester til befolkningen, og tilpasset informasjon til utsatte grupper. De bør være aktive i kartleggingsprosessen slik at man får avdekket brukernes behov, og ha særskilt fokus på barn og unge. Veilederne bør være bevisste på hvilke opplysninger som er nødvendig i den enkelte sak og hvordan opplysningene skal dokumenteres, og stille mindre krav til dokumentasjon dersom behovet er kortvarig. NAV-kontoret bør legge vekt på hva brukeren selv mener at de trenger og velge den løsningen som best fremmer lovens formål. De bør vurdere fortløpende om satser danner et godt utgangspunkt for utmåling av økonomisk sosialhjelp sett opp mot gjeldende prisnivå. I tillegg bør de vurdere de faktiske utgiftene på søknadstidspunktet og være tilbakeholden med å stille vilkår om salg av eiendeler dersom behovet er kortvarig. Veilederne

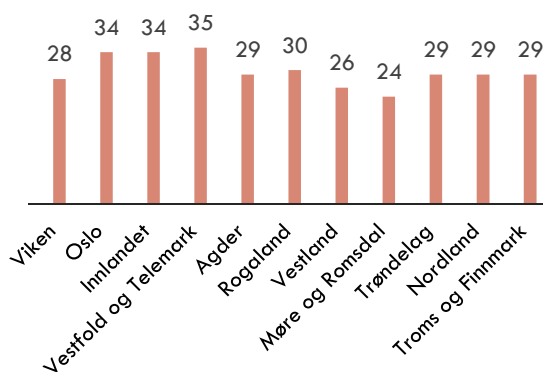
bør vurdere å gi stønad etter §19 dersom bruker er i en vanskelig livssituasjon. Til slutt bør NAV-kontoret informere om opplysning, råd og veiledning til grupper med behov, sørge for at ansatte har tilstrekkelig kunnskap om tjenesten og sørge for tilstrekkelig kapasitet til å tilby tjenesten i det omfanget det er behov for.

3.2 Mottakere og utbetaling av sosialhjelp

Per 31.12.2022 var det totalt 131 087 personer som mottok sosialhjelp. Av disse hadde 36 prosent sosialhjelp som hovedinntektskilde. Mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde er definert som personer som hadde sosialhjelp som den viktigste kilden til livsopphold, den siste måneden der mottakeren hadde utbetaling av sosialhjelp. Av alle personer som mottok sosialhjelp per 31.12.2022 hadde 64 prosent sosialhjelp som supplerende inntektskilde. De fleste av disse mottok sosialhjelp ved siden av trygd/pensjon eller arbeidsinntekt (SSB tabell 08858). Blant de som mottok trygd mottok flesteparten uføreytelser (33 prosent) eller arbeidsavklaringspenger (34 prosent) (SSB tabell 08860). Per 31.12.2022 var 29 prosent av alle sosialhjelpsmottakerne under 30 år, og 71 prosent var over 30 år. Videre var omtrent halvparten av sosialhjelpsmottakerne innvandrere (SSB tabell 10497). Det var en liten andel norskfødte med innvandrerforeldre (2 prosent), og de resterende var i befolkningen ellers.

Figur 3-1 viser antall sosialhjelpstilfeller per 1000 innbyggere i hvert fylke i Norge, målt 31.12.2022. Figuren viser at antall sosialhjelpstilfeller per 1000 innbyggere var høyest i Vestfold og Telemark (35), etterfulgt av Oslo og Innlandet (34). Antall sosialhjelpstilfeller per 1000 innbyggere var lavest i Møre og Romsdal (24).

Figur 3-1: Antall sosialhjelpstilfeller per 1000 innbyggere etter fylke, per 31.12.2022



Kilde: SSB tabell 08900.

3.3 Tidligere forskning om sosialhjelp

Forskning på praktisering av vilkår om aktivitet

Krav om å stille vilkår om aktivitet til alle sosialhjelpsmottakere under 30 år ble innført i 2017. Dahl og Lima (2017) finner imidlertid i en studie at svært mange kommuner, særlig større kommuner og byer, i stor grad praktiserte vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakere også forut for lovendringen i 2017. Studien finner også at innholdet i vilkårene kommunene tilbød varierte fra krav om oppmøte i ulike type aktiviteter og tiltak, til kun å stille krav om å dokumentere at sosialhjelpsmottakeren var i en aktiv jobbsøkningsprosess. Videre fant studien stor variasjon i antall personer som mottok vilkår i kommunene, og variasjon i hvor omfattende oppmøte som kreves av sosialhjelpsmottaker og hvorvidt et brudd på vilkårene sanksjoneres.

Lidén og Trætteberg (2019) fant et stort mangfold i innhold og organisering i NAV-kontorenes arbeid med kravet om vilkår om aktivitet, men et fellestrekk var at de fleste NAV-kontor benytter én eller flere av tre hovedstrategier når det kommer til vilkår om aktivitet til unge sosialhjelpsmottakere under 30 år: 1) økt satsing på å «snu brukere i døra» ved hjelp av tett oppfølging, hvor brukerne enten går ut i vanlig arbeid eller praksisplasser, 2) få brukerne inn i jobbsentraler med pliktig oppmøte, hvor de får opplæring og oppfølging i jobbsøking, eller 3) brukerne utfører praktiske oppgaver sammen med arbeidsledere i kommunale jobbteam. Hvor omfattende og tidskrevende aktivitetene som tilbys sosialhjelpsmottakerne varierer også i stor grad mellom NAV-kontorene, og kan eksempelvis være aktivitet i alt fra to timers arbeid et tre dager i uken, til åtte timers arbeid fire dager i uken.

Den samme studien finner også stor variasjon i bruk av sanksjoner. Studien viser at enkelte NAV-kontor opplever at statsforvalter begrenser kontorets mulighet til å gjøre trekk i utbetalinger. Andre NAV-kontor oppgir at de automatisk trekker utbetalinger ved manglende oppmøte. Praksis på dette feltet ser altså ut til å variere betydelig. Studien finner at veiledere i hovedsak er positive til aktivitetsplikten, men at det er et mer delt bilde blant sosialhjelpsmottakerne. Samtidig finner de at NAV-kontor har utfordringer med å finne meningsfulle aktiviteter til hele bredden av unge sosialhjelpsmottakere. Studien påpeker at sosialhjelpsmottakerne finner aktivitet generelt som et gode, men at innholdet i aktivitetene ikke er tilpasset deres behov.

NAV-kontorene opplever imidlertid at tidspress og stramme kommunebudsjett er årsaker til mangel på

individuell oppfølging av langtidsmottakere av sosialhjelp (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2019). Strand og Svalund (2021) peker på at dette også har sammenheng med at vurderinger av helseutfordringer er vanskelige og at kompetansen til både ansatte i NAV og leger kan ha betydning for hvem som blir vurdert for ulike aktivitetstilbud.

Forskning på effekter av vilkår om aktivitet

Hernæs (2021) og Dahl og Hernæs (2022) har studert effekt av innføring av aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere. De finner ingen systematiske virkninger av denne lovendringen på den enkeltes muligheter for overgang til arbeid eller utdanning, men de finner heller ingen utilsiktede virkninger av lovendringen. Hernæs begrunner dette med at NAV-kontorene i stor grad også har praktisert vilkår om aktivitet i forkant av lovendringen i 2017.

Sosialhjelpsmottakerne som antas å ha positive effekter av vilkår om aktiviteter kan derfor tenkes å ha fått det også i forkant av endringen. Følgelig vil de positive effektene fra mottakerne som deltar på en nyttig aktivitet som følge av lovendringen, og som ikke ville gjort det uten, antakelig ikke være like høy. Tolkningen av disse funnene må imidlertid ta høyde for at studiene kun er basert på data til og med 2019. Dersom det har tatt lenger tid for kommunene å etablere hensiktsmessige aktivitetstilbud til målgruppen, vil ikke disse studiene ha fanget opp dette.

Det er også gjort noe forskning på effekter av å stille vilkår fra tidligere perioder. For perioden 1994-2004 viser studier til positive effekter av vilkår, som at flere fullfører videregående på normert tid, redusert kriminalitet, flere i jobb, samt at lønningene øker i takt med økt bruk av vilkår (Hernæs, Markussen, & Røed, Can Welfare Conditionality Combat High School Dropout?, 2017; Bratsberg, Hernæs, Markussen, Raaum, & Røed, 2019). For den påfølgende perioden (2005 – 2015) finner Dahl og Lima (2016) få virkninger som følge av endringer i bruk av vilkår, utover en reduksjon i andelen som mottar sosialhjelp. Det kan ha sammenheng med at Dahl analyser baserte seg på en snevrere form for vilkår (kun arbeidspraksis eller kursdeltagelse), mens de tidligere studiene inkluderte vilkår knyttet til personlig økonomi styring og helse. Det er også plausibelt at nytten av vilkår er avtakende med hvor de brukes. I så fall er det god grunn til at ytterligere økning i bruken av vilkår fra det nivået kommunene hadde kommet opp til i 2004, ikke skulle gi samme effekt.

Effekter av ulike former for oppfølging

Kane og Köhler-Olsen (2016) viste i sin studie at sosialhjelpsmottakeres overgang til arbeid forbedres av 1) tilstrekkelige og hensiktsmessige aktivitetstilbud, 2) forsvarlig individuell utredning og 3) tilpasset og

aktiv oppfølging av hver mottaker. Videre finner Kane et al. i deres studie (2017) at tjenestetilbudet kan forbedres hvis NAV identifiserer brukernes ressurser og behov gjennom målrettet utredning, en tillitsfull og støttende relasjon mellom saksbehandler og bruker, samt tilstrekkelige og hensiktsmessige arbeidsrettede aktiviteter. Arbeids og velferdsdirektoratet (2019) viser imidlertid at flere NAV-kontor bruker standardiserte aktiviteter istedenfor at den enkelte sosialhjelpsmottakeren får en tilpasset og dermed mer hensiktsmessig aktivitetsplan. Nicolaisen og Kann (2019) og Lidén og Trætteberg (2019) fant også at langsiktige planer og tett oppfølging fra NAV-kontorene var mangelvare.

Forskning på Kvalifiseringsprogrammet

Schafft og Spjelkavik (2011) gjennomførte i 2011 en evaluering av Kvalifiseringsprogrammet, og finner at deltakere på KVP har positive erfaringer, og svært mange har tro på at deltakelsen vil bidra til å føre dem nærmere utdanning og jobb. Evalueringen konkluderer med at deltakere på KVP kan ha nytte av tilnærminger der man raskt kommer ut på vanlige arbeidsplasser.

Markussen og Røed (2016) har også evaluert effektene av deltakelse i KVP. Resultatene viser at KVP har bidratt til økt sysselsetting og arbeidsinntekt for deltakerne. De finner imidlertid også at deltakelse har innebåret en viss innlåsnings-effekt de to første årene etter oppstart av programmet. Etter fire år har deltakere i KVP 18 prosentpoeng høyere sysselsetting, og 50 000 kr per i arbeidsinntekt. Det konkluderes med at KVP kan være viktig på veien mot tettere arbeidsmarkedstilknytning for deltakerne.

Strand og Svalund (2021) undersøker bruk av AAP og KVP for unge brukere. De finner at et flertall av unge med nedsatt arbeidsevne mottar AAP, og at flere av disse trolig kunne fått bedre oppfølging ved deltakelse i KVP, som er mer arbeidsrettet enn oppfølgingen de får av AAP-veiledere. Videre finner de at mange kommuner velger å tilby økonomisk sosialhjelp med lavterskeltilbud til unge brukere, i stedet for å tilby KVP.

4. Hvem har sosialhjelp som hovedinntektskilde?

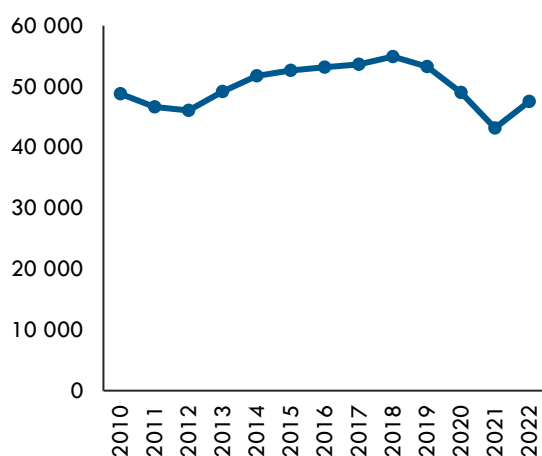
I utgangen av 2022 var 48 000 personer registrert i KOSTRA med sosialhjelp som hovedinntektskilde. I denne gruppen er det mange langtidsmottakere, men det er også en del som relativt raskt avklares og får andre ytelser, opplæring eller arbeid, og som dermed får andre kilder til hovedinntekt. Gruppen er sammensatt, men mange har komplekse og sammensatte utfordringer som krever tett og langvarig oppfølging, både fra NAV og andre tjenester.

Dette kapitlet beskriver hvor mange og hvem populasjonen mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde er, og hvilke utfordringer de har.

4.1 Antall og utvikling over tid

Kommunenes rapportering til KOSTRA for 2022 viser at det var 47 530 mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde. Dette er antallet som hadde sosialhjelp som hovedinntektskilde ved kommunens siste kontakt med vedkommende i 2022. Disse utgjør 36,4 prosent av alle mottakere av sosialhjelp. Antallet med sosialhjelp som hovedinntekt økte i 2022 fra 43 000 i 2021, men sank i årene forut fra 55 000 i 2018 (Figur 4-1). Av personer med sosialhjelp som hovedinntektskilde i 2022 var 15 437 (32,9 prosent) under 30 år.

Figur 4-1: Antall sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntekt, 2010-2022



Kilde: Kostra/SSB tabell 08858

¹ Ytelsene som er hensyntatt her er alderspensjon, AAP, dagpenger, overgangsstønning og uføretrygd.

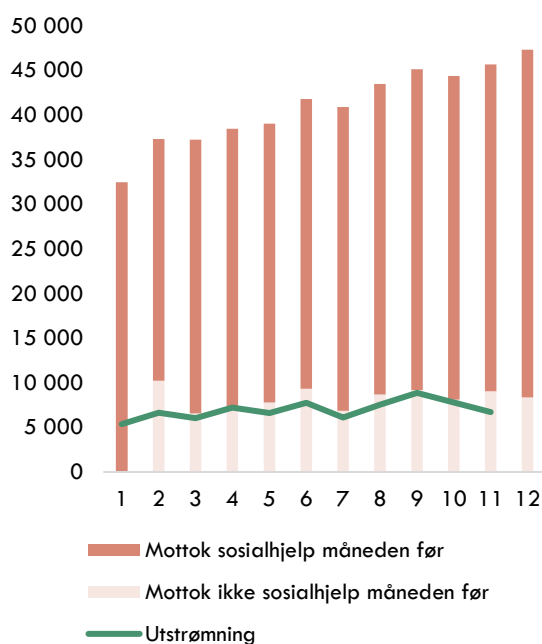
Ofte sammenfaller gruppen med sosialhjelp som hovedinntekt med langtidsmottakere av sosialhjelp. Vi skiller imidlertid mellom disse to gruppene. Mange har sosialhjelp som hovedinntekt kun i kortere perioder, for eksempel noen få måneder, før de enten går over til andre ytelser dersom det avdekkes av de kan ha krav på dette (for eksempel AAP) eller de øker arbeidsprosenten og reduserer behovet for sosialhjelp. Hvorvidt og hvor fort brukerne kommer videre på andre og mer varige inntektsordninger vil blant annet kunne avhenge av hvilken oppfølging de får fra NAV. NAV-kontor som jobber godt med sosialhjelpsmottakere, vil dermed bidra til flere går raskere ut av målgruppen. Det er også mange som har skiftende livssituasjoner og hvor behovet for sosialhjelp stadig endres. Det innebærer at det også vil være en del som går inn og ut av målgruppen. I enkelte måneder vil sosialhjelp være deres hovedinntektskilde, mens de i andre måneder vil ha lønn eller andre ytelser som hovedinntektskilde.

Data fra NAV på månedsnivå belyser hvordan størrelsen på denne gruppen endres gjennom året. Figur 4-2 viser antall personer som har mottatt sosialhjelp fra NAV en gitt måned, uten å ha mottatt andre ytelser fra NAV samme måned.¹ I desember 2022 utgjorde dette 47 332 personer. Dette antallet samsvarer altså i stor grad med KOSTRA-tallene for antall personer med sosialhjelp som hovedinntekt ved årets siste kontakt. Antallet økte fra 32 000 personer i januar samme år, en økning på 46 prosent.

Figur 4-2 skiller mellom personer som mottok sosialhjelp forrige måned og personer som ikke mottok sosialhjelp forrige måned. For eksempel var det i februar 2022 37 000 sosialhjelpsmottakere uten andre ytelser. Av disse var 10 000 personer ikke sosialhjelpsmottakere måneden før. Økningen i det totale antall sosialhjelpsmottakere fra januar 2022 var på 5000 personer. Det tilsier at det også var 5000 personer som hadde sosialhjelp som hovedinntekt i januar 2022, som ikke lenger hadde det i februar 2022. En utstrømning på 5000 utgjorde 17 prosent av den samlede målgruppen i januar 2022. Tilsvarende lå utstrømningsandelen mellom februar og desember 2022 på mellom 15 og 20 prosent. Denne beregnede utstrømningsandelen per måned er illustrert med en grønn linje i figuren. Beregningen av utstrømningsandel viser at det er en betydelig gjennomstrømning hver måned i den samlede gruppen med sosialhjelp uten andre ytelser. Det kommer mange nye inn hver måned, men det er også mange som går ut. Sannsynligvis er det en del av

de som går ut av gruppen i en gitt måned som kommer inn igjen kort tid etter. Den reelle gjennomstrømningen er derfor trolig noe lavere. Tallene viser likevel at dette er en gruppe hvorav en betydelig andel endrer inntektsgrunnlag fra måned til måned.

Figur 4-2: Antall sosialhjelpsmottakere uten andre NAV-ytelser*, per måned i 2022, for henholdsvis personer som mottok og ikke mottok sosialhjelp måneden før.



Kilde: NAV. *Personer som mottar sosialhjelp i en gitt måned, uten også å ha verken alderspensjon, AAP, dagpenger, overgangsstønad eller uføretrygd i samme måned. Merk at en mindre andel har tiltakspenger fra NAV samme måned, en stønad for personer som deltar i statlige arbeidsmarkedstiltak.

4.2 Alder, familiestatus og landbakgrunn

Av 47 530 personer med sosialhjelp som hovedinntektskilde ved siste kontakt i 2022, var et

klart flertall (63 prosent) enslige. Herunder var 18 923 enslige menn (40 prosent) og 11 096 enslige kvinner (23 prosent). Tabell 4-1 viser aldersfordelingen blant de enslige, henholdsvis for menn og kvinner, basert på data fra KOSTRA. Av de resterende var 14 prosent i par uten barn under 18 år og 11 prosent i par med barn under 18 år. Blant enslige med sosialhjelp som hovedinntekt er 26 prosent under 25 år.

Tabell 4-1: Antall enslige med sosialhjelp som hovedinntekt, fordelt på kjønn og alder, 2022

	Menn	Kvinner
I alt	18923	11096
Under 20 år	993	747
20-24 år	3868	2102
25-44 år	9220	3595
45-66 år	4613	3645
67 år og eldre	229	1007

Kilde: Kostra/SSB

Tabell 4-2 viser antall sosialhjelpsmottakere etter landbakgrunn, for henholdsvis mottakere med og uten andre ytelser, basert på tall fra NAV, per desember 2022. I den gitte måneden var omtrent 60 prosent av personer med sosialhjelp uten andre ytelser fra ikke-vestlige land. Økningen i antallet sosialhjelpsmottakere uten andre ytelser gjennom 2022 er i stor grad drevet av en økning i denne gruppen, trolig på grunn av innstrømningen av flyktninger fra Ukraina året før (hvorav mange trolig har avsluttet introduksjonsprogrammet i løpet av 2022 og dermed gått over til sosialhjelp). Fra januar til desember 2022 økte antall sosialhjelpsmottakere uten andre ytelser fra denne landgruppen med 63 prosent (fra 18 000 til 29 000). Også antall sosialhjelpsmottakere uten andre ytelser med norsk landbakgrunn økte i perioden, med 22 prosent (fra 13 000 til 16 000).

Tabell 4-2: Antall sosialhjelpsmottakere etter landbakgrunn, for henholdsvis mottakere med og uten andre ytelser. Per desember 2022

	Med andre NAV-ytelser	Uten andre NAV-ytelser*
I alt	15626	47332
Norge	9519 (61 %)	16001 (34 %)
Vest-Europa (utenom Norge), USA, Canada, Australia og New Zealand	581 (4 %)	1242 (3 %)
Østeuropeiske EU-land	441 (3 %)	1254 (3 %)
Asia, Afrika, Amerika (utenom USA og Canada), Øst-Europa (utenfor EU), Oseania (utenom Australia og New Zealand)	5083 (33 %)	28745 (61 %)

Kilde: NAV. *Personer som mottar sosialhjelp i en gitt måned, uten også å ha verken alderspensjon, AAP, dagpenger, overgangsstønad eller uføretrygd i samme måned. Merk at en mindre andel har tiltakspenger fra NAV samme måned.

4.3 Brukernes utfordringer

Våre informanter fra NAV-kontor forteller at brukere som har sosialhjelp som hovedinntektskilde er en sammensatt gruppe. Noen har komplekse og langvarige utfordringer, og vurderes å «stå langt unna arbeid». De har ofte behov for flere og koordinerte tjenester over tid. Andre har utfordringer som kan oppfattes som enklere og med et kortvarig hjelpebehov, for eksempel grunnet en vanskelig familiesituasjon, frafall fra skolegang eller arbeid og økonomiske problemer. For disse kan for eksempel økonomi og arbeidsretting bidra til at de ganske raskt kan bli økonomisk selvhjulpne, helt eller delvis.

Mange av sosialhjelpsmottakerne har rus- og/eller psykiske lidelser. NAV-veiledere forteller at mange er i aktiv rus og blir gående som sosialhjelpsmottakere fordi de ikke er i stand til å oppsøke helsehjelp og få den nødvendige dokumentasjonen for å få innvilget helseytelser som AAP eller uføretrygd, selv om de har rett på dette. Det kan også være diffuse psykiske lidelser som er vanskelig å diagnostisere. Denne gruppen vurderes ofte å ha et stort bistandsbehov. Mange har ikke fast bolig eller får aktiv helsehjelp. Veiledere vi har snakket med informerer om at denne gruppen kan være vanskelig å hjelpe, fordi brukerne er vanskelig å få tak i, for eksempel er det ofte utfordringer knyttet til oppmøte, både hos NAV og helsetjenester. Blant brukerne i aktiv rus, er timing særlig viktig for å lykkes med å nå ut til brukerne. Med timing menes det at veilederen gir tjenester på et tidspunkt der brukeren er i stand til å ta imot og benytte tjenestene. Dette kan være viktig for hvorvidt brukeren opplever tjenestene som nyttige eller ikke.

Ifølge intervjuer med veiledere forteller de at en annen typisk brukergruppe er innvandrerfamilier der én er i arbeid (heltid eller deltid) og én er hjemmевærende og mottar sosialhjelp. Ofte har disse

kommet som flyktninger og deltatt i introduksjonsprogrammet, men ikke kommet seg videre etter endt introduksjonsprogram. Disse har ofte store utfordringer knyttet til språk. Det er ofte barnefamilier som har behov for helhetlig hjelp, de kan for eksempel oppleve utfordringer knyttet til å holde barn i skole og barnehage, få helsehjelp og skaffe kommunal bolig. En del av innvandrerfamiliene har også økonomiske problemer, sliter med økonomisk styring, og mottar økonomisk støtte fra flere steder. Disse har ofte behov for økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning fra NAV.

Veiledere beskriver at mange av sosialhjelpsmottakerne er unge under 30 år, og at disse ofte har særegne problemer. En stor andel av de unge har droppet ut av skolen eller står utenfor arbeidslivet. De har derfor liten eller ingen inntekt. Mange bor hjemme sammen med foresatte, mottar sosialhjelp, og har lite mål for livet sitt. Andre blant de unge sosialhjelpsmottakerne har ingen fast bolig, eller bor forskjellige steder hver uke. Mange av disse unge har liten systemforståelse, og kan for eksempel mangle bankID, eller være folkeregistrert på gammel adresse. Det er også flere av de unge sosialhjelpsmottakerne som er overført fra barnevernet etter å ha fylt 18 år. Disse møter ofte store utfordringer ved at de går fra å være forsørgt av barnevernet, til å jevnlig måtte søke om sosialhjelp og forholde seg til NAV sin oppfølging. Andre unge sosialhjelpsmottakere har bodd flere år i utlandet og kommer til Norge uten inntekt eller sted å bo. NAV-kontoret opplever også mange med gjeldsproblemer som følge av dårlig økonomisk styring eller spillavhengighet. Flere NAV-veiledere forteller at de opplever at unge sosialhjelpsmottakerne i dag, er svakere stilt enn de unge sosialhjelpsmottakerne for noen år siden. Veilederne beskriver at de står lenger unna arbeid og har sterke psykiske plager som for eksempel angst eller lignende.

5. Organisering og oppfølging i NAV

Hvordan NAV-kontorene har organisert og innrettet oppfølgingen av sosialhjelpsmottakere kan ha stor betydning for hvilken oppfølging brukerne får. Kartleggingen viser at kommunene drifter oppfølgingen på ulike måter. Dette påvirker hvilke fora de møter brukerne i, vurderinger opp mot KVP, bruk av arbeidsrettet oppfølging og andre kommunale tjenester i og utenfor NAV-kontoret. Enkelte veiledere vi har intervjuet opplever at manglende ressurser i KVP gjør at brukere som kunne hatt krav på dette ikke får tilbudet.

Innholdet i dette kapittelet er basert på informasjon fra case-studier og spørreundersøkelse til NAV-veiledere.

5.1 Organisering på NAV-kontor

NAV-kontorene er svært ulike i størrelse (antall ansatte) og organisering av tjenestene, som kan ha stor betydning for tjenestene som ytes. Et viktig skille er organiseringen av henholdsvis statlig og kommunal del av NAV-kontoret. Enkelte kontor har mer eller mindre adskilt kommunal og statlig del. Dette innebærer gjerne at veiledere som følger opp brukere på statlige ytelser og tiltak er organisert sammen, og veiledere som følger opp brukere på kommunale ytelser og tiltak er organisert sammen. En slik adskilt organisering tilrettelegger i liten grad for kontakt mellom statlig og kommunal del, særlig ved kontor av en viss størrelse. For sosialhjelpsmottakere kan det gjøre at deres veiledere i liten grad er kjent med eller klarer å sluse brukerne over til det statlige virkemiddelapparatet.

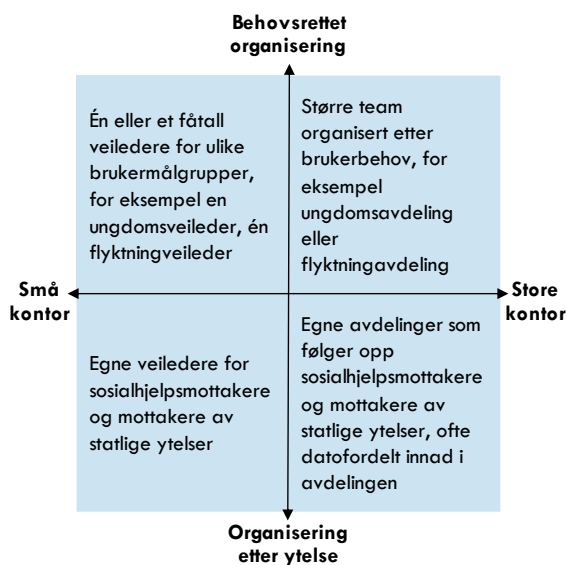
Mange kontor har derfor gått over til en mer tverrfaglig organisering, slik at skillet mellom statlig og kommunal del er mindre. Kontorene har løst dette på ulike måter. De fleste av kontorene har «brukerbehovsbasert» eller «målgruppeorganisert» oppfølging, og flere informerer om at kontoret har gått over til denne type organisering i løpet av de senere årene. Disse kontorene kan for eksempel ha egne ungdomsavdelinger, og andre avdelinger etter brukerkjennetegn, som flyktninger, barnefamilier, personer med rus- og/eller psykiske lidelser eller annet. Veiledere som følger opp sosialhjelpsmottakere jobber da tettere sammen med veiledere som følger opp brukere på andre ytelser, og kan i større grad vurdere helheten i virkemiddelapparatet for denne

gruppen. Noen kontor har også avdelinger som primært arbeider med andre sosiale tjenester på kontoret, som KVP og botilbud.

De større kontorene har gjerne større muligheter for en slik spesialisert organisering, sammenlignet med mindre kontor. På disse kontorene er det ofte større team som jobber med oppfølging av de ulike brukergruppene. Det er ofte flere veiledere i teamene, som kan samarbeide i oppfølgingen av brukergruppen. En fordel ved slik organisering er at avdelingene kan opparbeide seg mye kompetanse om disse brukergruppene. Blant enkelte av de store kontorene vi har snakket med, er det både avskilt statlig og kommunal del, og målgruppeorganisert oppfølging innenfor dette.

På de mindre kontorene virker det å være mindre vanlig med avdelinger basert på brukerbehov. På de små kontorene som har dette, er det ofte kun én veileder som har særskilt ansvar for oppfølgingen av en type målgruppe. Disse kontorene har færre brukere å følge opp, og veilederne forteller at det er tett samarbeid mellom veiledere med ulike ansvarsområder på kontoret. Figur 5-1 illustrerer ulike måter å organisere NAV-kontor, og hvordan dette kan variere mellom store og små kontor.

Figur 5-1: Organisering av NAV-kontor



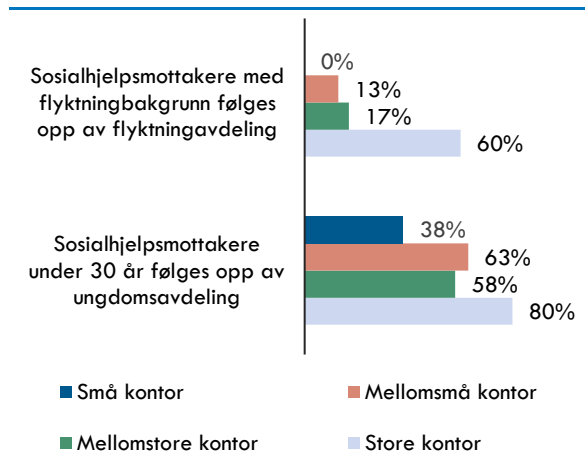
Illustrasjon: Oslo Economics

Ved mange av kontorene forteller ledere og veiledere vi har snakket med at de har egne saksbehandlere som behandler søknader og fatter vedtak om økonomisk sosialhjelp, og andre veiledere som har ansvar for oppfølgingen av brukerne. Dette er særlig blant de kontorene som har behovsrettet

organisering. Generelt forteller mange av veilederne at det ikke er hvilken ytelse brukeren har, som avgjør hva slags oppfølging de får, men heller behovene til brukeren. For sosialhjelpsmottakere henger oppfølging imidlertid ofte tett sammen med vedtak om økonomisk sosialhjelp, ettersom det ofte settes opp møtepunkter mellom veileder og bruker i forbindelse med søknad om økonomisk sosialhjelp. Enkelte sosialhjelpsmottakere får korte vedtak om økonomisk sosialhjelp og kan derfor måtte søke hyppigere. Hyppige søknader om sosialhjelp kan dermed innebærer hyppigere møtepunkter med veileder. Dette gjøres ofte for brukere som kan være vanskelig å få tak i, slik at veileder kan sørge for at bruker er i kontakt med NAV.

Flertallet av kontorene som har besvart spørreundersøkelsen oppgir at de har egne ansatte på kontoret som i hovedsak følger opp sosialhjelpsmottakere (82 prosent). Omtrent 36 prosent svarer i tillegg at de har egne ansatte på kontoret som i hovedsak følger opp personer med sosialhjelp som hovedinntektskilde. Dette innebærer at det er et skille mellom oppfølgingen av personer med sosialhjelp som hovedinntekt, og (den sosialfaglige) oppfølgingen av personer med sosialhjelp som supplerende inntekt (gjærne personer som har andre ytelser som hovedinntekt og dermed får eventuell arbeidsrettet oppfølging fra andre veiledere). Videre oppgir 60 prosent av respondentene at sosialhjelpsmottakere under 30 år følges opp av ungdomsavdeling. Andelen som oppgir dette er høyere blant store kontor, enn blant små (Figur 5-2). 27 prosent oppgir at sosialhjelpsmottakere med flyktningbakgrunn følges opp av flyktningavdeling, og det er flere blant store kontor som oppgir dette, enn blant små kontor.

Figur 5-2: Andel kontor i spørreundersøkelsen med ungdoms- og flyktningavdeling



Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-kontor. Store: N=15, mellomstore: N=12, mellomsmå: N=8 og små: N=8.

5.2 Kartlegging av behov

Veilederne vi har snakket med informerer om at det som oftest alltid gjennomføres en kartleggingssamtale med bruker, etter at bruker har søkt om økonomisk sosialhjelp. Veilederne forteller at de aller helst ønsker å gjennomføre denne kartleggingssamtalen før søknad om økonomisk sosialhjelp innvilges. På noen kontor er det saksbehandlerne som behandler søknaden om økonomisk sosialhjelp som gjennomfører første kartleggingssamtale. I kartleggingssamtalen forsøker saksbehandleren å kartlegge brukerens situasjon, hvilke behov bruker har, hva som har ført til at brukeren søker om økonomisk sosialhjelp, og hva som er brukerens planer videre. Etter at saksbehandler har gjennomført kartleggingssamtale med bruker og innvilget søknad om sosialhjelp, overlates den videre oppfølgingen til en veileder (på de kontorene der saksbehandling og oppfølging er adskilt). Ofte vil ikke den første kartleggingssamtalen gi fullt overblikk over behovene til brukeren, for eksempel kan brukerne unnlate å fortelle om viktige forhold som rus eller helseutfordringer. I mange tilfeller vil veileder derfor trenge flere møter med bruker for å finne ut hva slags hjelp brukeren har behov for. Enkelte av veilederne vi har snakket med forteller at det i noen tilfeller innvilges søknad om økonomisk sosialhjelp før kartleggingssamtalen er gjennomført. Dette er som oftest i de tilfeller der bruker er i en særlig vanskelig situasjon og har behov for økonomisk sosialhjelp til å dekke umiddelbare behov. Kartleggingssamtalen gjennomføres dermed i etterkant, og veileder kartlegger hva slags oppfølging og hvilke tjenester/aktiviteter brukeren kan ha behov for. Flere forteller at kartleggingen av brukerens situasjon og behov er viktig for at veilederen skal kunne finne ut hvilke andre tjenester brukeren har behov for, og hvilke aktiviteter og tiltak som kan være aktuelle, for at brukeren skal kunne komme seg videre på veien for å bli selvhjulp.

Veilederne ved enkelte kontor forteller at dersom de kartlegger at bruker har behov for arbeidsrettet tiltak, vil bruker som regel overlates den arbeidsrettede oppfølgingen til egne veiledere som har ansvar for dette på kontoret, ofte jobbspesialister. Brukere kan få oppfølging av en jobbspesialist gjennom tiltaket Utvidet oppfølging, som er et statlig tiltak. På dette kontoret kan en bruker dermed ha flere veiledere å forholde seg til, avhengig av om brukeren får arbeidsrettet oppfølging eller ikke.

Veilederne opplyser om at det i mange tilfeller er krevende å kartlegge behovene til brukerne med sosialhjelp som hovedinntektskilde, fordi disse er en særlig vanskeligstilt gruppe med sammensatte behov. Ofte er ikke brukerne klar over sine behov selv. Det kan dermed ta tid, og forutsetter at veileder blir godt

kjent med og opparbeider tillitt fra bruker. Dette kan være særlig utfordrende i de situasjoner der det er vanskelig å få bruker til å møte opp til samtaler. Det oppleves imidlertid som avgjørende at det etableres en relasjon, og tillitt mellom bruker og veileder, for å få bruker til å utnytte seg av de tjenestene som de har behov for.

Ofte er en stor del av oppfølgingen å koble på de riktige hjelpeinstansene, som helsetjenester, boligkontor eller annet. Oppfølgingen kan ofte være å bistå brukeren med å få riktig dokumentasjon, slik at de kan avklares til andre ytelser og innfri sine rettigheter. Det er mange av brukerne som har varige psykiske eller fysiske lidelser, som ikke tidligere har oppsøkt helsehjelp. Disse har dermed ikke fått den dokumentasjonen de trenger for å få de ytelsene de har rett på.

5.3 Vurdering av KVP

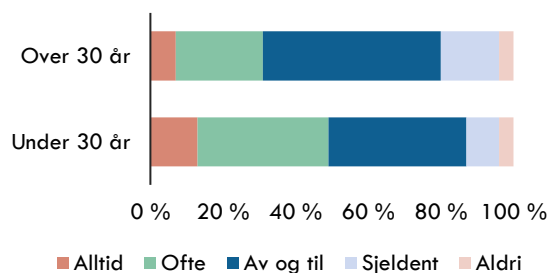
Mange av veilederne vi har snakket med beskriver gruppen av brukere som kvalifiserer til KVP som personer som har behov for mye støtte til å komme i arbeid. Mange er motivert for å komme i jobb. De har behov for bistand til å orientere seg i arbeidsmarkedet og skaffe seg arbeid. Denne gruppen har ofte behov for tett oppfølging for å lykkes med å komme i arbeid. Når veiledere vurderer om brukeren kan være aktuell for KVP er det ofte motivasjon og hvor «jobbklar» brukeren fremstår, som er avgjørende.

Enkelte veiledere påpeker at det er nyttig å vurdere KVP tidlig i brukerforløpet, for å få aktuelle brukere inn i programmet så fort som mulig. Ofte forutsetter det at veileder blir kjent med brukeren for å kartlegge motivasjon og arbeidsevne, og dette kan være tidkrevende. I henhold til rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV skal NAV-veileder vurdere om sosialhjelpsmottakere som fyller kravene for deltakelse i KVP skal få tilbud om dette før det tildeles økonomisk sosialhjelp med vilkår om aktivitet for personer under 30 år. Flere av veilederne forteller imidlertid at det ofte innvilges økonomisk sosialhjelp med vilkår om aktivitet først, og at veilederne deretter kartlegger om brukeren kan være aktuell for KVP. Brukere som søker om økonomisk sosialhjelp har ofte behov for økonomisk støtte raskt, og det innvilges økonomisk sosialhjelp for å sørge for inntektssikring. Deretter kan det vurderes behov for KVP. Det er også noen av veilederne som informerer om at KVP vurderes som en del av den første kartleggingen av brukeren, og at dette vurderes når man foretar en arbeidsevnevurdering.

I spørreundersøkelsen oppgir 22 prosent av respondentene at de alltid eller ofte vurderer KVP før det innvilges økonomisk sosialhjelp med aktivitet for

brukere under 30 år, og 14 prosent for brukere over 30 år (Figur 5-3). KVP vurderes altså oftere for brukere under 30 år, enn brukere over 30 år. Det er også en større andel av respondentene som oppgir at det sjeldent eller aldri vurderer KVP før det innvilges økonomisk sosialhjelp med aktivitet for brukere over 30 år, enn for brukere under 30 år.

Figur 5-3: Hvor ofte vurderes deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet for brukere over og under 30 år før det innvilges økonomisk sosialhjelp med aktivitet?

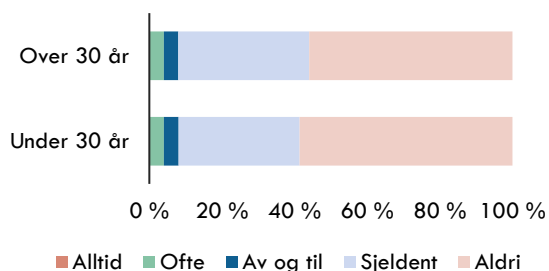


Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-kontor. N=45

Mange av veilederne vi har snakket med informerer om at KVP fremstår som et nyttig program for de brukerne som fyller vilkårene for å delta. Det bidrar til tettere og mer langsiktig oppfølging, som kan gjøre at brukeren kommer nærmere arbeidslivet. Fordi programmet er langvarig, kan det bidra til at deltakeren får mer ro og økt motivasjon til å fokusere på å bli klar til å komme i arbeid. Flere av veilederne opplyser om at kontoret på grunn av kapasitetsutfordringer ikke har tilstrekkelig tilbud av KVP, men at det arbeides med å løse denne utfordringen. For eksempel er det enkelte kontorer som opplyser om at de for tiden ikke har KVP-veiledere. Mange opplyser at de ønsker mer ressurser slik at de kan bruke KVP mer.

I spørreundersøkelsen var det imidlertid svært få som oppga at manglende kapasitet i KVP fører til at personer med krav på KVP ikke tilbys dette (Figur 5-4). I overkant av 90 prosent oppga at dette aldri eller sjeldent skjer. 4 prosent oppga at det skjer av og til, mens 4 prosent oppga at det skjer ofte. Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder altså på at manglende kapasitet i KVP kun er en barriere for bruk i et fåtall kommuner. Det kan tenkes at ulike erfaringer mellom respondentene i spørreundersøkelsen og informantene i intervjuundersøkelsen kan skyldes at respondentene i spørreundersøkelsen hovedsakelig er kontor-/avdelingsledere, mens informanter i intervjuundersøkelsen hovedsakelig er veiledere. Veiledere kan generelt ha en større nærhet til disse utfordringene og dermed oppleve problemet som større enn lederne gjør.

Figur 5-4: Hvor ofte opplever du at brukere under og over 30 år som har rett på KVP ikke tilbys dette, på grunn av manglende kapasitet i KVP på kontoret?



Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-kontor. N=45

5.4 Oppfølging av sosialhjelpsmottakere

Veilederne forteller at sosialhjelpsmottakere er veldig ulike, og har dermed ulike forutsetninger og behov. Bistanden fra NAV kan derfor innebære mye forskjellig, både hjelp til å finne arbeid, hjelp til å kvalifisere for arbeid, eller hjelp til å håndtere økonomi eller helseutfordringer før de er aktuelle for arbeid.

NAV-veiledere vurderer bistandsbehovet til alle personer som henvender seg til NAV, som har behov for bistand til å komme i arbeid. Det er fire forhåndsbestemte bistandsbehov. Standardinnsats omfatter personer som forventes å kunne komme i arbeid om kort tid, hovedsakelig gjennom egeninnsats. Situasjonsbestemt innsats settes for brukere som anses å kunne komme i arbeid ved bistand fra NAV. Spesielt tilpasset innsats og varig tilpasset innsats fordrer at brukeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering som har konkludert med nedsatt arbeidsevne. Spesielt tilpasset innsats tilbys brukere som har nedsatt arbeidsevne, og hvor det legges til grunn at brukeren vil kunne skaffe seg eller beholde arbeid gjennom egeninnsats, innsats fra NAV eller andre samarbeidende aktører. Varig tilpasset innsats tilbys brukere med nedsatt arbeidsevne, og hvor det legges til grunn at vedkommende ikke vil kunne skaffe seg eller beholde ordinært arbeid gjennom innsats fra NAV eller andre samarbeidende aktører. Veilederne vi har snakket med forteller at sosialhjelpsmottakere kan plasseres i alle disse kategoriene.

Veilederne forteller at mange av brukerne har store og sammensatte utfordringer, og ofte har de behov for å få dekket grunnleggende behov. Oppfølging fra veileder kan derfor ofte innebære bistand til dette, for eksempel bistand til helsehjelp, bosituasjon, bank og lignende. Flere opplyser om at den arbeidsrettede oppfølgingen dermed nedprioriteres for disse brukerne, og først blir aktuell etter at brukeren har

fått hjelp til grunnleggende ting. Andre veiledere forteller at de bistår brukeren med å dekke grunnleggende behov, samtidig som at brukeren mottar arbeidsrettet oppfølging. Den arbeidsrettede oppfølgingen kan for eksempel innebære at brukeren og veileder finner ut hvilken bransje brukeren ønsker å jobbe innenfor, brukeren finner ut hvilke arbeidsplasser i området som kan være aktuelle, brukeren og veileder skriver søknad og lager CV og legger en plan for å kontakte de aktuelle arbeidsplassene.

På kontorene der de ansatte både er saksbehandler av søknader og veileder som følger opp, forteller enkelte at de bruker mye tid og ressurser på å behandle søknader og fatte vedtak om økonomisk sosialhjelp. Noen veiledere forteller at det derfor hender at de setter lengre vedtak om økonomisk sosialhjelp for å ha mer tid til å kartlegge og følge opp brukerne. Andre forteller at de bruker mye tid på saksbehandling, og at de dermed har mindre tid til å ha tett og hyppig oppfølging av brukeren. I tekstboksen beskrives et eksempel på en tidslinje for en sosialhjelpsmottaker. I dette eksempelet er det hyppige søknader og vedtak om sosialhjelp, men ikke like hyppige oppfølgingsamtaler. Dette kan illustrere hvordan ressurser til saksbehandling knyttet til stønadsutbetaling utgjør en stor del av ressursbruken. Eksempelet er imidlertid noe spesielt fordi brukeren har et varierende inntektsgrunnlag, men har primært sosialhjelp som hovedinntektskilde. Brukeren må derfor søke om økonomisk sosialhjelp hver måned basert på dokumentasjon av siste måneds inntekt.

Ofte vil det være tettere oppfølging i begynnelsen av et brukerforløpet. De første møtepunktene brukes til å bli kjent, og veileder og brukeren lager gjerne en plan sammen. Hensikten er å kartlegge brukers situasjon og behov, for å kunne koble på de riktige instansene og gi brukeren de rette tjenestene.

Dersom brukeren har vært i NAV-systemet over lenger tid, kan veileder ha god kjennskap til brukers situasjon. I disse tilfellene kan vedtakene om økonomiske stønader bli lenger, og oppfølgingen kan tilpasses etter behov. Utover fastsatte møtepunkter, forteller flere veiledere at de er tilgjengelig på telefon, slik at brukerne kan ta kontakt med dem når de har behov.

Innholdet og omfanget av oppfølgingen henger ofte tett sammen med aktiviteten til brukeren. På mange kontor henvises brukerne til eksterne tiltak/tjenester, og får tett oppfølging fra veiledere der (for eksempel jobbsentralen, se kap. 6.2). Veileder ved NAV-kontoret kan dermed trappe ned oppfølgingen, mens brukeren får tett oppfølging gjennom eksterne tiltak (som for eksempel AFT). Dersom brukeren er i behandling hos helsetjenesten, kan oppfølgingen fra NAV-veileder handle om å følge opp og støtte dette.

Eksempel på tidslinje for bruker

Bruker er ung og har ikke fullført videregående skole.

- Dag 1 – bruker søker om økonomisk sosialhjelp
- Dag 22 – kartleggings samtale. Avtales møte med oppfølgingstjenesten én måned etter.
- Dag 22 – søknad om økonomisk sosialhjelp til å dekke depositum og livsopphold
- Dag 36 – vedtak om økonomisk sosialhjelp til å dekke depositum
- Dag 49 – møte med oppfølgingstjenesten
- Dag 63 – avslag på søknad om økonomisk sosialhjelp til livsopphold
- Dag 89 – søknad om økonomisk sosialhjelp til livsopphold
- Dag 99 – vedtak om økonomisk sosialhjelp til livsopphold
- Dag 112 – møte med veileder. Bruker har meldt seg opp for å fullføre videregående opplæring.
- Dag 116 – søknad om økonomisk sosialhjelp til livsopphold
- Dag 119 – vedtak om økonomisk sosialhjelp til livsopphold
- Dag 145 – søknad om økonomisk sosialhjelp om til livsopphold
- Dag 160 – vedtak om økonomisk sosialhjelp til livsopphold
- Dag 172 – bruker har eksamen
- Dag 176 - søknad om økonomisk sosialhjelp om til livsopphold
- Dag 180 – delvis vedtak om økonomisk sosialhjelp om til livsopphold
- Dag 195 – delvis vedtak om økonomisk sosialhjelp om til livsopphold
- Dag 195 – oppfølgingssamtale med NAV. Bruker har ikke fullført planlagt aktivitet

Hvor tett oppfølging brukerne får avhenger også av hvorvidt brukerne er i stand til å møte opp til fastsatte møtepunkter og svare på henvendelser fra NAV. Dersom brukere er vanskelig å få tak i, vil veiledere ofte forsøke å være tettere på for å få brukeren til å møte opp til avtalte møter. Dette kan for eksempel innebære at veiledere gjør hjemmebesøk hos brukeren. Flere av veilederne forteller at kontoret ofte har flere brukere som er vanskelig å få tak i, og som ikke møter til avtalte møtepunkter. Veilederne på kontoret forsøker derfor ofte å møte brukerne der de er, på alternative møteplasser. Dette kan for eksempel være hos frivillige organisasjoner som har matutdeling. Enkelte kommuner vi har snakket med forteller at de jevnlig har en NAV-veileder som møter opp på matutdelingsstasjoner. Dette er med hensikt å møte de tyngre brukerne på sosialhjelp som ofte synes det er vanskelig å møte opp hos NAV. NAV-veiledere beskriver at de ofte synes det er enklere å avdekke brukerens behov over en kopp kaffe på en matsentral, enn på NAV-kontoret. NAV-veilederne er der fast hver uke, og brukere som møter opp vet at de alltid kan komme på matutdelingsentralene for å komme i kontakt med en veileder. NAV-veilederne beskriver at

de ofte får bistått brukerne med spørsmål de har knyttet til NAV og deres rettigheter, får beskrevet økonomiske utfordringer de står i, presentert helsemessige problemer og hjelp med andre praktiske spørsmål og utfordringer. Av de NAV-kontorene som har denne ordningen beskriver det som et veldig nyttig og effektivt virkemiddel for å nå ut til de sosialhjelpsmottakerne som det er vanskelig å følge opp ellers.

Noen veiledere opplyser også at de oppgir mobilnummeret sitt til brukere. Disse opplever at brukerne enklere kan ta kontakt med veileder, og at dette ofte kan bidra til avklaringer i brukerforløpet. Dette er imidlertid også svært ressurskrevende for veilederne, og kan innebære at de må svare på telefon/meldinger utover arbeidstiden, dersom det er på disse tidspunktene brukerne tar kontakt. De fleste gir derfor ikke ut sine telefonnummer.

5.5 Andre sosiale tjenester NAV har ansvar for

NAV har ansvar for å yte fem individuelle sosiale tjenester etter sosialtjenesteloven, herunder opplysning, råd og veiledning (økonomisk rådgiving), økonomisk sosialhjelp, Kvalifiseringsprogrammet, midlertidig botilbud og individuell plan. Ofte har brukere behov for flere av disse tjenestene samtidig.

I intervjuer forteller flere av veilederne at en stor del av oppfølgingen av sosialhjelpsmottakere handler om økonomisk rådgivning, hjelp til å sette opp budsjett og styre økonomien. Én veileder informerer om at det for noen brukere settes opp faste møtepunkter med veileder rett etter at ytelsene har kommet inn på konto, slik at veileder og bruker kan gå gjennom budsjett for måneden sammen. Møter mellom bruker og veileder er dermed månedlig. I møtene kan bruker og veileder gå gjennom utgiftene for forrige måned og gjøre justeringer i budsjett for neste måned. På denne måten kan veileder hjelpe bruker til å styre sin egen økonomi og gi tips og råd til dette.

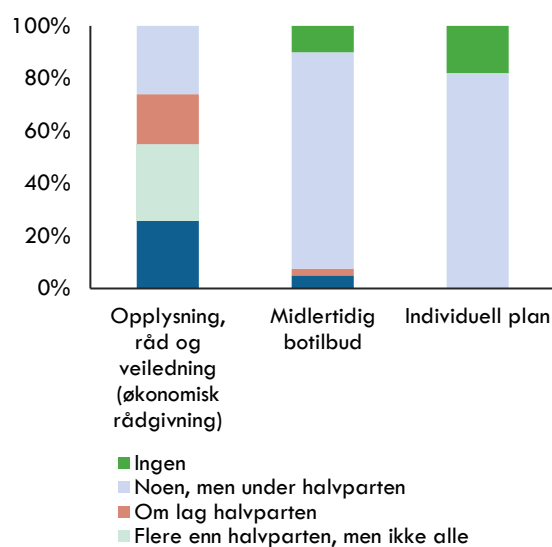
På flere av kontorene er det egne gjeldsrådgivere som bistår personer med gjeld og økonomiske problemer. Både store og små kommuner vi har snakket med opplyser at de har gjeldsrådgivere, men på de mindre kontorene kan det ofte være kun én, mens det på større kontor kan være flere. Mange av brukerne har utfordringer med økonomien, og dette kan for mange ha stor betydning for hvorvidt de er i stand til å tenke arbeidsrettet og jobbe for å komme i arbeid. Gjeldsrådgivere kan bistå personer som opplever økonomiske problemer, slik at disse kommer i en bedre situasjon og kan ha et arbeidsrettet fokus fremover. På ett kontor jobber gjeldsrådgivere også forebyggende og underviser brukere i privatøkonomi.

På ett kontor pågår det for tiden et prosjekt om kompetanseheving innen økonomisk rådgivning for veilederne på kontoret.

En veileder vi har snakket med forteller at det på deres kontor pågår et prosjekt om Individuell plan. Prosjektet har som hensikt å tilby brukerne en individuell plan med koordinerte tjenester og mer arbeidsrettet helhetlig oppfølging. Dette tilbys til brukere som mottar minst to kommunale tjenester samtidig. Mange av brukerne i prosjekter har mottatt tjenester i mange år, og hatt lite fremgang. Prosjektet innebærer at en koordinator har et særskilt ansvar for å koordinere rundt brukerens individuelle plan, og det gjennomføres jevnlig ansvarsgruppemøter med alle aktører som er involvert og bistår brukeren. Involverte aktører kan for eksempel være fastlege, fysio- eller ergoterapeut, barnevern, psykisk helse og NAV, og bruker bestemmer hvilke aktører som skal være med. I møtene blir partene enig om hva som skal være brukerens mål, for eksempel kan det være at de skal skaffe seg egen bolig. Møtene avholdes etter behov, for eksempel månedlig, eller hver tredje måned. Erfaringene fra prosjektet er positive, det oppleves som nyttig at noen tar ansvar for samarbeidet. Det kan imidlertid være utfordrende med samarbeid fordi aktørene har ulike digitale systemer for journalføring, og begrensninger for hva som kan skrives. Dette vanskeliggjør informasjonsdelingen.

I spørreundersøkelsen har vi kartlagt hvor mange av sosialhjelpsmottakerne som også får andre individuelle sosiale tjenester (Figur 5-5). Det er særlig mange av respondentene som oppgir at brukere får opplysning, råd og veiledning (økonomisk rådgivning). Midlertidig botilbud og individuell plan brukes i mindre grad. Majoriteten av kontorene oppgir at færre enn halvparten av brukerne får disse tilbudene. Det er også en stor andel som oppgir at de ikke vet hvor mange som får disse tilbudene (disse er ekskludert fra figuren).

Figur 5-5: Andel NAV-kontor som opplyser om at enten ingen, noen, halvparten, flere enn halvparten eller alle brukere med sosialhjelp som hovedinntektskilde får følgende tilbud



Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-kontor. Opplysning, råd og veiledning: N=42, midlertidig botilbud: N=40, individuell plan: N=33.

5.6 Samarbeid med andre tjenester

Mange av sosialhjelpsmottakerne mottar samtidige tjenester fra flere instanser, og NAV-veilederne samarbeider dermed ofte med andre utenfor NAV-kontoret. Dette kan være kommunale helsetjenester eller spesialisthelsetjenesten, utdanningsinstitusjoner, boligkontor, barnevern og flyktningtjenesten. Mange har også tett samarbeid med lokale arbeidsgivere. Blant de kontorene vi har snakket med, er det ofte tettere samarbeid mellom ulike kommunale instanser i de kommunene som er av mindre størrelse. Noen av veilederne forteller at det er enklere med samarbeid i mindre kommuner, fordi «alle kjenner alle». I de større kommunene er det mer fragmentert og mindre systematisk samarbeid mellom tjenestene, noe som kan skyldes at det er flere aktører og dermed vanskeligere å koordinere.

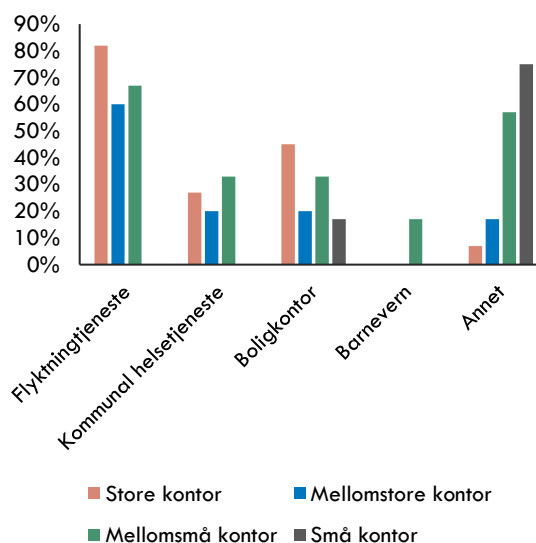
Noen forteller at NAV-kontoret er samlokalisert med andre kommunale tjenester eller at andre kommunale tjenester er underlagt NAV-kontoret. Dette kan gjøre at det er enklere for veilederne å ha dialog og tett samarbeid med disse andre aktørene. For eksempel forteller enkelte at de har fått flyktningstjeneste som en del av kontoret i forbindelse med de store flyktningstrømmene fra Ukraina. Figur 5-6 viser hvilke andre tjenester respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at inngår i NAV-kontoret. 52 prosent av respondentene oppgir at flyktningstjenesten i kommunen inngår, 29 prosent oppgir at boligkontor inngår, og 23 prosent oppgir kommunal helsetjeneste. 3 prosent oppgir at barnevern inngår i NAV-kontoret.

Det er også 42 prosent som oppgir «annet». Under dette oppgir de fleste husbank/startlån/bostøtte og gjeldsrådgivning. Det er flere respondenter ved store kontor som opplyser at flyktningtjeneste og boligkontor inngår i NAV-kontoret.

Flere av kontorene vi har snakket med forteller at de har mange brukere med psykiske lidelser og rusmiddelproblemer, og for disse samarbeider NAV-veilederne ofte tett med enhet for psykisk helse og rus i kommunen. Samarbeidet kan for eksempel innebære at det er faste møter mellom NAV og kommunal psykisk helsetjeneste, der partene kan koordinere og dele informasjon. Det kan også være samarbeid om konkrete brukersaker. Et eksempel på en brukerhistorie der NAV samarbeidet tett med kommunal enhet for rus og psykisk helse beskrives i tekstboksen på neste side. Enkelte veiledere informerer om at brukere i noen tilfeller ikke ønsker at NAV og kommunal psykisk helsetjeneste skal samarbeide, og dermed ikke samtykker til at helsetjenestene kan dele informasjon med NAV. Dette kan gjøre at koordineringen og samarbeidet mellom tjenestene blir krevende.

På et kontor pågår det et kommunalt samarbeidsprosjekt mellom NAV og enhet for psykisk helse og rus i kommunen. Prosjektet har som formål å bistå langtidsmottakere av sosialhjelp med å avklare andre rettigheter. Prosjektet innebærer at en NAV-veileder er ansatt 50 prosent i NAV og 50 prosent i kommunens enhet for psykisk helse og rus. Veilederen er lokalisert hos den kommunale enheten og arbeider med saksbehandling og oppfølging av langtidsmottakere. Veilederen vi har snakket med informerer om at arbeidet innebærer en del ambulerende virksomhet, mer tilpasset og skreddersydd oppfølging og koordinerte tjenester. Det oppleves som positivt for brukere å slippe å komme til NAV-kontoret for å få hjelp. Veilederen informerer om at prosjektet har bidratt til at flere langtidsmottakere av sosialhjelp har blitt avklart til andre helseytelser.

Figur 5-6: Hvilke tjenester inngår i NAV-kontoret utover de tjenestene NAV primært har ansvar for? Andel kontor som oppgir at de har følgende:



Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-kontor. N=45. Store kontor: N=15, mellomstore kontor: N=12, mellomsmå kontor: N=7, små kontor: N=8.

Et annet kontor vi har snakket med forteller at de har tett samarbeid med psykisk helsevern. Det avholdes månedlige møtepunkter med DPS, der det utveksles informasjon, bygges nettverk og diskuteres saker. Flere informerer om at de også samarbeider tett med fastlege og helsestasjon. Frisklivssentralen er en kommunal helsetjeneste som NAV også kan henvise til. Sosialhjelpsmottakere som har sykdom eller risiko for sykdom kan få hjelp hos Frisklivssentralen, og støtte til å endre levevaner og mestre helseutfordringer. Frisklivssentralen kan tilby ulike kurs rettet mot ulike målgrupper, for eksempel rusavhengige eller unge. Ofte kan Frisklivssentralen ha nyttige tilbud til sosialhjelpsmottakere som har komplekse og sammensatte helseplager, og som NAV selv ikke har tilbud om.

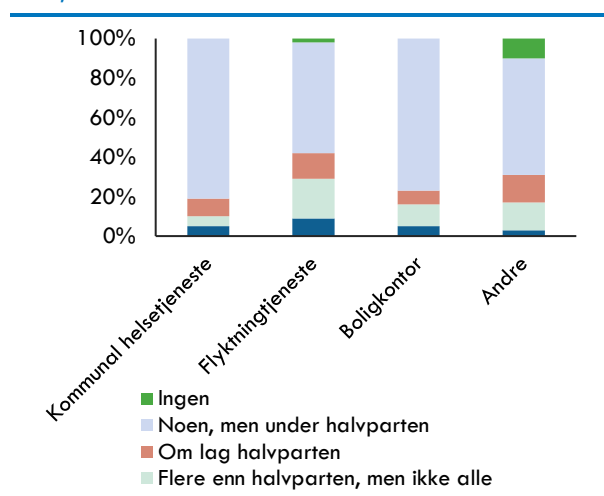
Videre forteller mange av kontorene om tett samarbeid med det kommunale boligkontoret. Mange av sosialhjelpsmottakerne har usikker bosituasjon og behov for bistand til å skaffe seg fast bolig. En veileder forteller at deres kontor har en egen veileder som bistår sosialhjelpsmottakerne med å koordinere dialogen med det kommunale boligkontoret. I tillegg har denne veilederen faste møter med etaten i kommunen som er ansvarlig for boligutbygging. Flere forteller også om at de samarbeider tett med barnevernet. Ofte er det mange av de unge sosialhjelpsmottakere som tidligere har vært i barnevernstjenesten, men som blir overført til NAV etter å ha fylt 18 år. Veilederne forteller at denne overgangen fra barnevernet til NAV forutsetter godt

samarbeid mellom enhetene. Et eksempel på et slikt samarbeid illustreres i tekstboksen på neste side.

Noen av kontorene vi har snakket med forteller at de har mange flykninger i brukergruppen. Disse kontorene har derfor tett samarbeid med flykningstjenesten. Enkelte av disse kontorene er samlokalisert med flykningstjenesten. Samarbeidet innebærer ofte at det er faste møter mellom NAV-veilederne og ansatte ved flykningstjenesten, og at det jobbes systematisk rundt brukerne. Noen av veilederne forteller også om tett samarbeid med Voksenopplæringen, hovedsakelig samarbeid rundt sosialhjelpsmottakere som har behov for språktrening for å forbedre sine norskferdigheter, slik at de kan bli i stand til å komme i arbeid.

I spørreundersøkelsen oppgir de fleste av respondentene at de samarbeider med kommunal helsetjeneste og boligkontor (Figur 5-7). Det er også mange som samarbeider med flykningstjeneste. Blant de som oppgir å samarbeide med andre aktører, nevnes spesialisthelsetjenesten/DPS, FACT/ACT, tiltaksarrangører, barnevern og utdanningsinstitusjoner. Andre som nevnes er Fontenehus, krisesenter og kriminalomsorgen.

Figur 5-7: I oppfølgingen av personer med sosialhjelp som hovedinntektskilde, for omtrent hvor mange samarbeider NAV med følgende andre aktører? Andel som oppgir ingen, noen, halvparten, flere, eller alle.



Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-kontor. Kommunal helsetjeneste: N=43, flykningstjeneste: N=45, boligkontor: N=44, andre: N=29.

Eksempel på en brukerreise – overgangen fra barnevernet til NAV

Én veileder forteller om en brukerhistorie der en bruker ble overført fra barnevernet til NAV etter å ha fylt 18 år. Frem til da hadde brukeren blitt forsørgt av barnevernet. Brukeren hadde i utgangspunktet ettervern fra barnevernet, men barnevernet koblet på NAV da de opplevde at brukeren hadde et langvarig behov. I et overføringsmøte skulle NAV informere brukeren om hvilke rettigheter vedkommende hadde i NAV, i forbindelse med at vedkommende mistet støtten fra barnevernet. Brukeren ønsket imidlertid ikke hjelp fra NAV, og opplevde at det måtte leveres mye mer dokumentasjon til NAV enn det som var nødvendig til barnevernet. Til tross for at brukeren ikke ønsket bistand fra NAV, ble det innvilget et sosialhjelpsvedtak, og brukeren ble bedt om å søke støtte fra Lånekassen for å fullføre videregående skole.

I kartleggingsprosessen kom det frem at brukeren hadde mistet sitt ID-kort og at oppholdstillatelsen hadde gått ut. Videre hadde brukeren utfordringer knyttet til rus. NAV tilbød støtte gjennom en kommunal ruskonsulent, da brukeren ikke hadde et forhold til fastlegen sin. NAV-veilederen koblet også på et tverrfaglig oppfølgingsteam for å bistå med de psykiske helse- og rusutfordringene, samt for å hjelpe brukeren med å søke om oppholdstillatelse og skaffe seg ID-kort.

Brukeren begynte på helse- og oppvekstlinje på en videregående skole, men hadde mye fravær og utfordringer med rusmisbruk. I denne perioden hadde brukeren kontakt med fastlegen som ønsket å henvise til rusbehandling. Senere startet brukeren i en tilrettelagt skoleklasse for de som hadde sluttet i ordinær skole. Denne klassen tilbød tilpasset oppfølging fra lærerne. NAV konkluderte med at brukeren fortsatt ville trenge økonomisk sosialhjelp gjennom videregående skole ettersom brukeren måtte ha gyldig identifikasjon for å få stipend fra lånekassen.

Veileder forteller at normalt ville kravene for en bruker som var elev på videregående skole være oppmøte og å vise karakterutskrift ved hvert semester. For denne brukeren var situasjonen imidlertid mer kompleks på grunn av hans manglende ID-dokumenter og oppholdstillatelse. Brukeren måtte også søke om sosialhjelp hver fjerde måned på grunn av vedtakets varighet. Med gyldig ID og støtte fra Lånekassen kunne det ha vært mulig å utstede et vedtak som varte et år. Det var også vanskelig for NAV å koordinere og sikre kontinuitet i oppfølgingen av brukeren. Oppfølgingspunktene var sporadiske, delvis på grunn av hyppige utskiftninger av veileder.

Brukeren opplevde at overgangen fra barnevernet til NAV var utfordrende. Brukeren var generelt sint på barnevernet som hadde «dumpet han til NAV». I barnevernet hadde ingen stilt spørsmål ved dokumentasjon og ID-papirer, og brukeren fikk støtte uten å måtte søke. Brukeren hevdet også at han hadde blitt lovet å få førerkort av barnevernet og andre lignende løfter, som brukeren mente NAV måtte gjennomføre. NAV-veileder opplevde det som vanskelig å få fremgang i saken.

6. Tiltak og aktiviteter til mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde

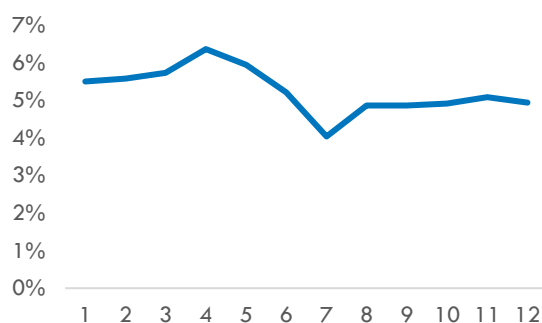
Sosialhjelpsmottakere kan delta på ulike aktiviteter og tiltak, avhengig av den enkeltes situasjon og behov. I mange kommuner brukes primært statlige tiltak, men andre kommuner har et større mangfold av kommunale tiltak, eller tiltak i regi av frivillige organisasjoner eller private aktører. Det vanligste kommunale tiltaket er et jobbsenter/aktivitetssenter, med fleksibelt og bredt utvalg av aktiviteter og oppfølging. Disse finnes særlig i større kommuner. Mindre kommuner har færre kommunale tiltak, og tiltakene som finnes er gjerne i regi av andre kommunale enheter og er mindre arbeidsrettet. Statlige tiltak fordrer i større grad at brukere har motivasjon og ressurser til å nyttiggjøre seg av tiltakene, sammenlignet med kommunale tiltak som gjerne er mer lavterskel.

6.1 Samlet tiltaksbruk

Det er stor variasjon i hva slags aktiviteter og tiltak brukerne med sosialhjelp som hovedinntektskilde blir tilbudt. Dette avhenger av brukerens livssituasjon, behov og preferanser, men er avgrenset til tjenestetilbudet på NAV-kontoret i kommunen brukeren oppholder seg i.

Statistikk fra NAV for 2022 viser at omtrent 5 prosent av personer med sosialhjelp uten andre ytelser deltok i statlige arbeidsmarkedstiltak hver måned. Andelen varierte mellom 4 og 6 prosent gjennom året (Figur 6-1).

Figur 6-1: Andel sosialhjelpsmottakere uten andre ytelser* som er registrert som deltakere i statlige arbeidsmarkedstiltak, per måned 2022

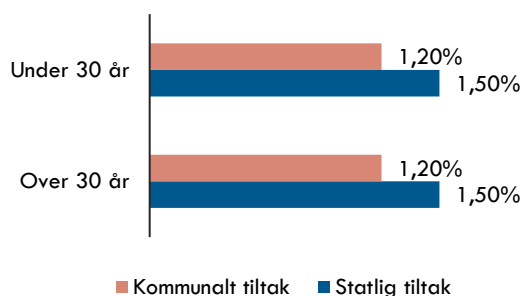


Kilde: NAV. *Personer som mottar sosialhjelp i en gitt måned, uten også å ha verken alderspensjon, AAP, dagpenger, overgangstønnad eller uføretrygd i samme måned. Merk at vi her inkluderer personer som kombinerer sosialhjelp med tiltakspenger samme måned, som utgjør omtrent like mange som deltar på statlige tiltak.

Kommunenes innrapporterte tall til KOSTRA ved utgangen av 2022 viser noe lavere deltakelse i statlige tiltak. Ifølge KOSTRA var det i 2022 kun 1,5 prosent av personer med sosialhjelp som hovedinntektskilde som deltok i kommunale tiltak (se Figur 6-2). Denne andelen er lik for brukere over og under 30 år. Dette tilsvarer til sammen 709 personer av 47 000 personer som ifølge KOSTRA hadde sosialhjelp som hovedinntekt i 2022. Andelen som ifølge KOSTRA deltok i kommunale tiltak på samme tid var noe lavere, på 1,2 prosent (549 personer).

Det er usikkert hvorfor KOSTRA-tall for bruk av statlige tiltak er lavere enn de fremkommer fra NAVs statistikk. Kommunenes innrapportering til KOSTRA er basert på brukerens status ved siste kontakt med NAV i 2022. Det kan være at KOSTRA-tallene underdriver tiltaksbruken, dersom kommunene i mindre grad har kontakt med brukerne mens de deltar i statlige tiltak. Dersom det samme gjelder for deltakelse i kommunale tiltak, kan også KOSTRA-tallene for bruk av kommunale tiltak underdrive den faktiske bruken av slike tiltak.

Figur 6-2: Andel brukere med sosialhjelp som hovedinntekt over og under 30 år som deltar på hhv statlige og kommunale tiltak, ved siste kontakt i 2022.



Kilde: KOSTRA/Arbeids- og velferdsdirektoratet

Svarene fra spørreundersøkelsen og intervjuer antyder imidlertid at en større andel deltar i statlige eller kommunale tiltak, sammenlignet med det KOSTRA-tallene viser. I spørreundersøkelsen oppga 58 prosent av respondentene at halvparten eller flere av brukerne som har sosialhjelp som hovedinntekt deltar i et statlig tiltak (se Figur 6-3). På samme tid ser vi at om lag 14 prosent av respondentene opplyser at halvparten eller flere av brukerne får tilbud om henholdsvis kommunalt tiltak i regi av NAV eller i regi av en kommunal enhet (se Figur 6-3). Mens statistikken fra NAV og KOSTRA som er vist over kun viser et

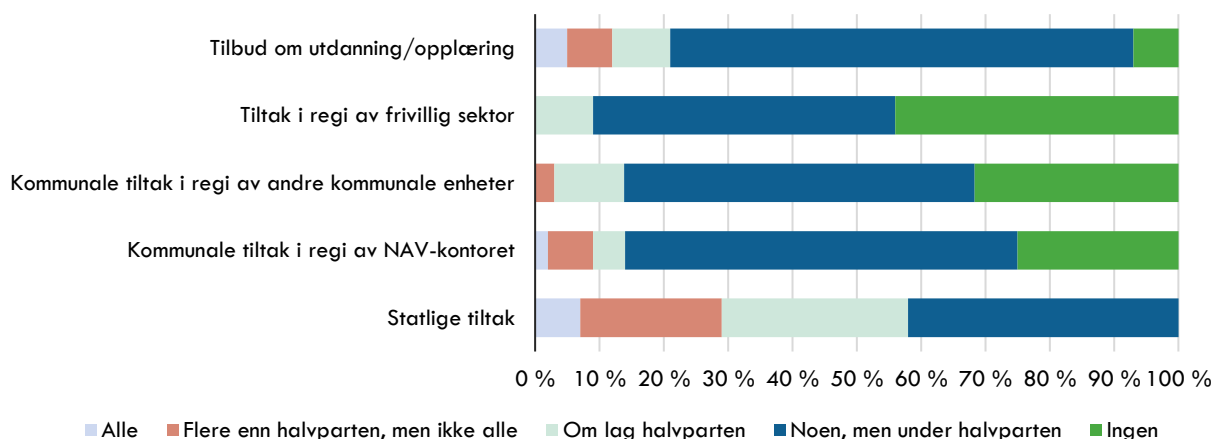
øyeblikksbilde (andel som deltar i tiltak på et gitt tidspunkt), så viser spørreundersøkelsen trolig andel som deltar. Disse tallene reflekterer trolig hvor mange av brukerne som deltar i statlige eller kommunale tiltak i løpet av. Tallene viser altså at en stor andel av sosialhjelpsmottakerne ikke deltar på noen aktiviteter eller tiltak. Det er dermed trolig mange av sosialhjelpsmottakerne som vurderes å være så vanskeligstilt eller ha så store helseutfordringer, at NAV-veileder at det ikke er hensiktsmessig med deltakelse på aktiviteter eller tiltak.

De aller fleste blir satt på en aktivitet eller et tiltak, hvis ikke skal de ha for store helseproblemer.

- NAV-veileder

I spørreundersøkelsen finner vi variasjon i bruk av statlig og kommunale tiltak mellom kommuner av ulik størrelse. Funn fra spørreundersøkelsen viser at 34 prosent av respondentene fra store kontor oppgir at flere enn halvparten eller alle deltar i statlige tiltak. Til sammenligning oppgir 25 prosent av respondentene dette i små kommuner. Det er også flere blant respondentene fra store kontor som oppgir at flere enn halvparten av sosialhjelpsmottakerne deltar på kommunale tiltak i regi av NAV-kontoret (20 prosent mot 0 prosent).

Figur 6-3: Omtrent hvor stor andel av personer med sosialhjelp som hovedinntektskilde får følgende tiltak og tjenester i din kommune?



Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-kontor. Statlige tiltak: N=45, Tilbud om utdanning/opplæring: N=43, Kommunale tiltak i regi av NAV-kontoret: N=44, Tiltak i regi av frivillig sektor: N=34, Kommunale tiltak i regi av andre kommunale enheter: N=38. 14 har svart annet.

6.2 Kommunale tiltak

Kommunale tiltak og aktiviteter tilbys ofte i regi av NAV-kontorene, kommunale enheter, eller private aktører som har avtale med kommunen. Kommunale tiltak kan også være samarbeid mellom flere aktører,

for eksempel mellom NAV eller kommunen og frivillige organisasjoner. Felles for de kommunale tiltakene er at de ofte er rettet mot en bred målgruppe, og inneholder ulike aktiviteter, alt fra CV-kurs til sosiale aktiviteter. Enkelte av aktivitetstilbudene er åpent for

alle som ønsker, mens andre krever henvisning eller vedtak.

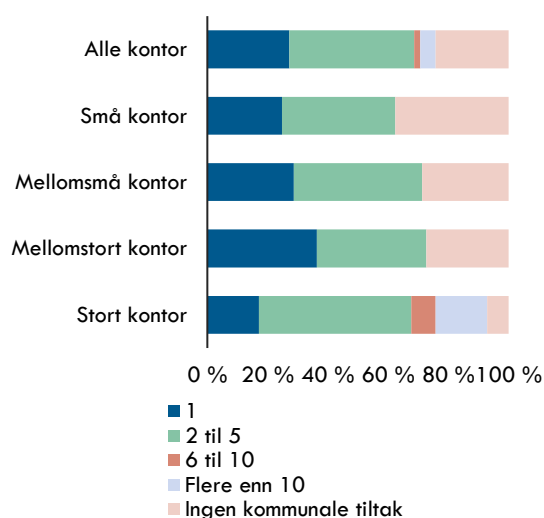
Antall kommunale tiltak varierer også mellom kommunene. Funn fra spørreundersøkelsen viser at 27 prosent av NAV-kontor tilbyr ett kommunalt tiltak, 41 prosent har to til fem kommunale tiltak, mens 24 prosent har ingen kommunale tiltak. Det er særlig de små kommunene som ikke nødvendigvis har noen kommunale tiltak som er egnet for sosialhjelpsmottakere.

Funn fra spørreundersøkelsen viser også at antall kommunale tiltak som finnes varierer også med størrelsen på NAV-kontoret (Figur 6-4). De store kontorene har i flere kommunale tiltak sammenlignet med de mindre kontorene. Omtrent 90 prosent av store kontor oppgir at de har 2 kommunale tiltak eller flere, samtidig oppgir om lag 40 prosent av små kontor det samme. Samtidig ser man at flere små, mellomsmå og mellomstore oppgir at de ikke har kommunale tiltak sammenlignet med de store kontorene. Blant små og mellomsmå kontor oppgir imidlertid omtrent 40 prosent at kommunen ikke har noen kommunale tiltak. Blant store og mellomstore kontor er denne andelen henholdsvis 10 og 30 prosent. Dette kan skyldes at mange små og mellomsmå kontor har mindre brukergrupper, og at det ikke er midler eller ikke opplever det som hensiktsmessig å etablere egne kommunale tiltak. Større kontor har trolig større brukergrupper og mer ressurser til å etablere kommunale tiltak. Trolig vil dette medføre at brukere ved mindre kontor får tiltak med mindre bredde i aktivitetstilbudet.

Det å stille aktivitetstilbud er en utfordring for små kontor fordi det ikke finnes tilbud. Og hvis det finnes tilbud er det et godt stykke unna. Der jeg jobbet før hadde vi tiltaksplasser som var 1,5 time unna en vei og ingen muligheter i området rundt.

- NAV-veileder

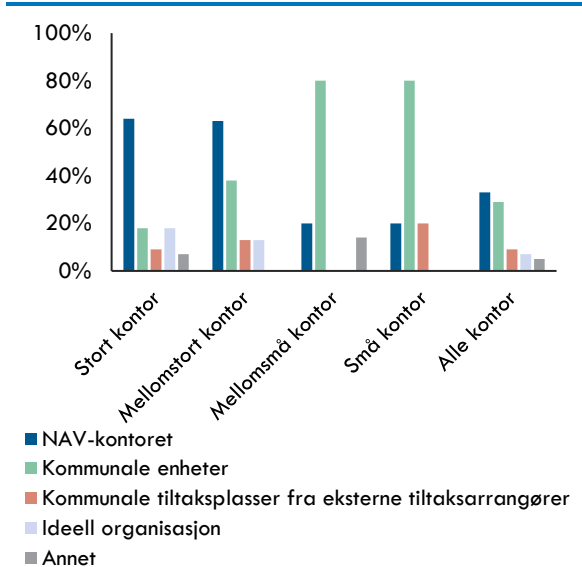
Figur 6-4: Omtrent hvor mange kommunale tiltak har NAV-kontor som personer med sosialhjelp som hovedinntektskilde kan delta på? Fordeling av svar etter kontorstørrelse.



Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-kontor. N=45

Av de kommunale tiltakene som respondentene i spørreundersøkelsen opplyser om, driftes om lag like mange av NAV-kontoret og av andre kommunale enheter (Figur 6-5). Det er imidlertid forskjell i hvem som drifter de kommunale tiltakene mellom store og små kontor. For store og mellomstore er det oftest NAV-kontoret som drifter det kommunale tiltaket selv. Dette har trolig sammenheng med at større kontor antas å ha større brukergrupper som gjør at det er hensiktsmessig å organisere og drifte egne tiltak rettet mot spesifikke målgrupper, samtidig som de også har mulighet til å ha flere typer tiltak enn små kontor. Blant små og mellomsmå kontor er det oftest andre kommunale enheter som drifter de kommunale tiltakene. Gjennom intervjuene fremkommer det at disse tiltakene som er i regi av andre kommunale enheter ofte er mindre arbeidsrettet enn tiltak i regi av NAV. Det kan være mer generelle aktivitetstilbud som delvis også er rettet mot andre brukergrupper, for eksempel mosjonsgrupper.

Figur 6-5: Hvem driver det kommunale tiltaket som brukes mest på NAV-kontoret? Fordeling av svar etter kontorstørrelse.



Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-kontor. N=45

Spørreundersøkelsen og intervju med NAV-ansatte har gitt innsikt i hvordan mange ulike kommuner organiserer sitt tilbud av kommunale aktiviteter og tjenester til målgruppen. Basert på dette har vi identifisert tre hovedkategorier av måter å organisere kommunenes aktivitetstilbud til sosialhjelpsmottakere.

Kategori 1: Ett bredt aktivitetstiltak til sosialhjelpsmottakere

Noen kommuner har primært ett kommunalt tiltak, som brukes for å oppfylle aktivitetsplikten for de aller fleste unge sosialhjelpsmottakere. Slike tiltak inneholder et bredt tilbud med flere ulike aktiviteter og tjenester, for eksempel jobbsøking/jobbkurs, arbeidsrettede kurs, hverdagskurs og hverdagslivsmestring og arbeidsutprøving/arbeidspraksis. Slike tiltak organiseres som oftest på et bestemt sted og omtales gjerne som et jobbsenter eller aktivitetssenter, hvor deltakerne har fast og gjerne daglig oppmøte. Flere av kommunene har opprettet slike jobb- eller aktivitetssentre som en konsekvens av at aktivitetsplikten for unge sosialhjelpsmottakere ble innført, nettopp for å kunne oppfylle plikten til å gi et generisk aktivitetstilbud til denne gruppen.

Vi har forsøkt å anslå hvor mange av kommunene som kan sies å ha et slikt aktivitetstilbud der de har ett generisk aktivitetstiltak til alle unge sosialhjelpsmottakere, basert på spørreundersøkelsen. Antall kommuner som kan være i denne kategorien avhenger av hvordan vi definerer «et bredt aktivitetstiltak». Omtrent 40 prosent av NAV-kontorene oppgir at deres mest brukte kommunale tiltak inneholder tilbud om både jobbsøking/jobbkurs,

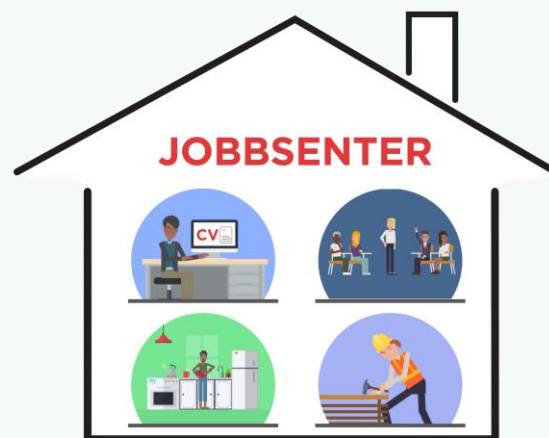
arbeidsrettede kurs, hverdagskurs og hverdagslivsmestring og arbeidsutprøving/arbeidspraksis. Dersom vi krever at «et bredt tiltak» skal inneholde disse tilbudene, kan vi dermed anslå at omtrent en tredjedel av kommunene har dette.

Å ha et jobbsenter/aktivitetssenter er mer utbredt blant større kommuner, men enkelte små kommuner har også et slikt tiltak. Slike tiltak er ofte kommunale samarbeidsprosjekt mellom NAV og kommunen, og eventuelle andre aktører som frivillige organisasjoner og arbeidsgivere. I de store NAV-kontorene som har et aktivitetssenter/jobbsenter, er dette ofte som et tiltak i regi av NAV-kontoret. Denne form for tiltak er ofte innrettet på forskjellige måter i de ulike kommuner, og har ofte ulike navn. De varierer i innhold og omfang, samt målgruppe. Videre er det varierende hvorvidt det kreves vedtak eller henvisning for å benytte seg av tiltaket, eller ikke.

Flere kommuner har en form for jobbsenter, og er veldig lavterskel (tiltak som ikke krever henvisning og vedtak) og åpent for mange. Dette er typisk et åpent tilbud med faste åpningstider hvor man kan få bistand til alt fra å skrive CV og jobbsøknad til mer hjelp til hverdagslivsmestring som for eksempel å fikse nettbank, bli fulgt til legen, og bistand til å fylle ut søknad om sosialhjelp m.m.

Andre kommuner har aktivitetssenter og jobbsenter som man må ha vedtak for å kunne benytte seg av. Jobbsenter inneholder jobbsøking og jobbkurs. Det vi omtaler som et aktivitetssenter har ofte et bredere aktivitetstilbud med både jobbsøking, hverdagskurs og arbeidsutprøving. NAV-veiledere bruker ofte slike aktivitetssenter/jobbsenter for å oppfylle aktivitetsplikten, og brukere får vedtak om å møte opp et visst antall dager i løpet av en uke.

Figur 6-6: Illustrasjon av mulige aktiviteter som kan inngå i Jobbsenter/Aktivitetssenter



Eksempler på aktivitetssentre fra to case-kommuner: «Jobbsentralen»

To av case-kommunene har aktivitetssentre som kalles «Jobbsentralen». Jobbsentralen i disse to kommunene har mange likhetstrekk, men de er også ulike på flere måter. Felles er at Jobbsentralen er et kommunalt NAV-tiltak som er lokalisert i et egnet lokale utenfor NAV-kontoret, men med NAV-ansatte. I begge kommunene er Jobbsentralen et tiltak som brukes til å oppfylle aktivitetsplikten for brukerne, og tilbudene er arbeidsrettet.

I den ene case-kommunen har Jobbsentralen eksistert lenge, men ble i 2017 videreutviklet til et aktivitetssenter for å dekke aktivitetsplikten til brukere under 30 år. I dag har alle brukere aktivitetsplikt i den aktuelle kommunen, og Jobbsentralen har dermed deltakere i alle aldre. Det er i dag plass til 55 deltakere. Brukerne får tett oppfølging av de ansatte på Jobbsentralen, i tillegg til at de har en egen veileder på NAV-kontoret som samarbeider tett med de ansatte på Jobbsentralen. Deltakerne møter på Jobbsentralen hver dag fra 8.15-15. Tilbudene hos Jobbsentralen favner om bredden i behovene til mottakerne, som kan jobbe med alt fra praktisk arbeid, arbeidssøking, jobbe på en kafe brukerne drifter, og i en serviceavdeling. I tillegg kan de ansatte ved Jobbsentralen benytte seg av alle NAVs virkemidler, som mentor, tiltak, og henvisning til andre utredninger. Jobbsentralen har også kontakt med enkelte bedrifter som kan gi brukerne arbeidsutprøving. Bredden i aktivitetstilbudet gjør det enklere å gi brukerne et aktivitetstilbud som passer deres behov og preferanse. Selv om kontoret ikke sender alle brukerne til Jobbsentralen, er dette i de fleste tilfeller førstvalget av tiltak.

I en av de andre case-kommunene er Jobbsentralen rettet mot brukere under 30 år, hvorav de fleste er sosialhjelpsmottakere. I tillegg til oppfølging på Jobbsentralen, får brukerne oppfølging av en hovedveileder ved NAV-kontoret. Tilbudene på Jobbsentralen er tilpasset til brukere med store og komplekse utfordringer. Det er fokus på å styrke selvtillit og motivasjon, samt oppmøtekompetanse. Jobbsentralen er et dagtilbud med åpningstid mellom 9-14 hver hverdag. Det er aktiviteter som jobbsøking, intervju trening og opplæring i arbeidslivskompetanse. Det er også praktisk arbeid, for eksempel har Jobbsentralen et møbellager der brukerne kan fikse på møblene og dele dette ut til personer ved behov, som flyktninger. Brukerne hjelper også til med praktiske ting rundt Jobbsentralen, som innkjøp. Mye av det praktiske arbeidet skjer også ute i arbeidslivet i samarbeid med arbeidsgivere. Det oppleves som en suksessfaktor at Jobbsentralen forsøker å gjenspeile arbeidslivet og ikke være en skjermet arena, slik at brukerne blir selvstendige. For både å støtte bruker og ivareta god relasjon med arbeidsgivere, fortsetter Jobbsentralen å følge opp brukerne en stund etter at de har gått over til ordinært arbeid. Videre forteller ansatte ved Jobbsentralen at god relasjon mellom bruker og veileder er suksessfaktor, og at det på Jobbsentralen er et bedre grunnlag for å få til en slik relasjon, enn på NAV-kontoret.

På et jobbsenter får brukere tilgang på PC og får kontinuerlig veiledning i å finne jobber, skrive CV og søke jobber. En av case-kommunene i denne studien har et slikt tiltak som sitt eneste kommunale tiltak. Tiltaket omtales som START-programmet, som er et mini jobbsøkerkurs som går kontinuerlig. Det er primært en aktivitet for unge arbeidssøkere under 30 år som også skal oppfylle aktivitetsplikten. Senteret har kommunalt ansatte, sammen med to NAV veiledere og avholdes i lokalene til NAV. Senteret er utstyrt med pc-er som brukerne kan benytte seg av for å søke jobber. Brukerne får hjelp av veilederne flere timer om dagen fra mandag-torsdag. På fredag må brukerne dokumentere at de har jobbet med jobbsøking på egenhånd.

Et aktivitetssenter har gjerne et bredere aktivitetstilbud, og har ofte også et mindre arbeidsrettet fokus enn et jobbsenter med tilbud om mer praktisk arbeid. Aktivitetssentrene/jobbsentralene er mye brukt da det er et tiltak for sosialhjelpsmottakerne som kan tilpasses behovene til de ulike brukerne. I tillegg får brukerne tett oppfølging på disse senterne av dedikerte veiledere. Som følge av at mange brukere har vilkår om å møte der har veilederne hyppig kontakt med brukerne som muliggjør en bedre oppfølgingen av brukeren. Disse veiledere kan i samråd med veilederen på sosialhjelp overføre brukeren til andre aktivitetstilbud, jobbspesialist, KVP m.m. Enkelte aktivitetssenter/jobbsenter har også kontakt med flere kommunale tiltaksbedrifter og har muligheten til å sette brukere i kontakt med relevante bedrifter. Disse bedriftene opererer ofte som en del av kommunale tiltak for å støtte og inkludere personer som står utenfor arbeidsmarkedet av forskjellige årsaker.

Kategori 2: Ett eller flere spesialiserte tiltak til sosialhjelpsmottakerne

I stedet for å ha ett bredt aktivitetstiltak som benyttes for de fleste av sosialhjelpsmottakerne, har mange kommuner heller flere kommunale tiltak som ofte er målrettet mot en avgrenset målgruppe.

Vi har forsøkt å anslå hvor mange av kommunene som har av kommunene som kan sies å ha et slikt aktivitetstilbud der de har ett eller flere spesialiserte tiltak til sosialhjelpsmottakerne, basert på spørreundersøkelsen. Omtrent 35 prosent av NAV-kontorene oppgir at de har ett eller flere kommunale tiltak som er målrettet mot en avgrenset målgruppe. Disse tiltakene kan innebære enten hverdagslivsmestring, jobbsøking/jobbkurs, arbeidsrettede kurs, eller arbeidsutprøving/arbeidspraksis. Men i motsetning til kategori 1 inneholder den sjeldent flere av kategoriene. Tiltaket er i tillegg rettet mot en avgrenset gruppe. Dette kan eksempelvis være et

tiltak som kun er rettet mot innvandrerkvinner. Dette kan både være tiltak som krever henvisning og aktiviteter som er åpne for alle, og det kan være varierende hvorvidt tiltakene er arbeidsrettet eller ikke. Disse kan være i regi av NAV-kontoret, kommunale enheter eller andre aktører. Gjennom å ha flere tiltak rettet mot ulike behov, må veilederne i større grad velge hvilke av tiltakene som kan være aktuelle for brukeren å delta på. En svakhet ved å ha flere spesialiserte tiltak, er at ikke alle tiltak vil være relevante for alle brukere, og det kan medføre at brukere blir flyttet fra tiltak til tiltak hyppigere. Både små og store kommuner kan ha et slikt aktivitetstilbud.

Flere kommuner har et arbeidsrettet kommunalt tiltak som innebærer karriereveiledning med praksis. Dette er varierte tiltak der brukerne selv bistår i sin jobbsøkerprosess. Brukerne får en tiltaksveileder og en plan fra veileder. Brukeren møter veileder alt fra hver dag til 3-4 dager i uken. Her får de aktiviteter, kurs, samtaler og arbeidstrening. Én annen kommune har et mentorprosjekt på en kommunal arbeidsplass, der brukere som tidligere har vært ansatt i kommunen er mentorer for flyktninger og ungdommer som har kommet inn gjennom NAV og arbeider på arbeidsplassen.

Én annen kommune har et tiltak kalt «jobbsjansen» der brukere (hovedsakelig kvinner med innvandrerbakgrunn) får arbeidstrening med norskopplæring, samtidig omtaler en annen kommune i spørreundersøkelsen norsk kurs som det mest brukte tiltaket. Det er kun et fåtall kontor som nevner spesifikt at de har tiltak spesifikt rettet mot innvandrere, selv om disse utgjør en stor andel av sosialhjelpsmottakerne.

Andre tiltak er mindre arbeidsrettet. For eksempel har flere kommuner kommunale tiltak som ofte brukes til å teste oppmøtekompetansen til brukerne. Et eksempel er «bydelsrusken» som går ut på å plukke søppel i byen, eller en friluftsguppe hvor brukere kan gå på tur med pensjonister. Disse tiltakene kan oppleves som unødvendige tiltak for brukerne, men for veilederne er de godt egnet for å teste oppmøtekompetansen til en bruker. Andre tiltak som ikke er arbeidsrettet er for eksempel boligskole, som mange NAV-kontor, særlig i større kommuner, har. Boligskolen er typisk et prosjekt på NAV-kontoret som serverer alle avdelinger. Brukere kan komme på boligskolen for å få bistand i alle boligrelaterte problemstillinger. Det er et lavterskel tiltak som ofte holdes annen hver uke i et par timer.

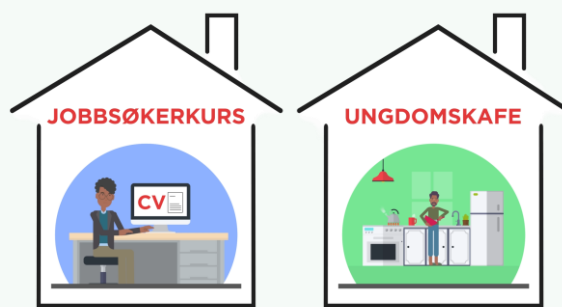
Mange av kommunene har ulike samlingspunkter, ofte egne lokaler som er åpent på visse tidspunkter i uken, der personer kan møte opp etter behov. Det er som regel ikke behov for henvisning for å dra til disse stedene, men ofte kan NAV-veilederne tipse brukerne om tilbudet. Dette er ofte i regi av kommunen eller

frivillige organisasjoner. På disse samlingsstedene kan brukerne få hjelp til grunnleggende ting, som å ringe fastlegen sin, og snakke med personer som jobber der (ofte ansatte i kommunal enhet for rus og psykisk helse, eller NAV-veiledere). Ofte har disse stedene matservering og muligheter til å drive med ulike aktiviteter, som maling, spille spill og lignende. Disse stedene er ofte åpent noen timer, enkelte dager i uken. I noen kommuner er disse tiltakene rettet mot spesifikke målgrupper, som ungdom under 30 år, eller personer med rusmiddelmidler/psykiske lidelser. I andre kommuner er disse tiltakene åpne for alle som ønsker, uavhengig av situasjon.

I spørreundersøkelsen til NAV-kontor nevnes andre kommunale tiltak som NAV-kontorene kan benytte for målgruppen. Dette er for eksempel praksis i ungdomskafé og ressurskafé for personer med lavinntekt, og aktiviteter og arbeid ved frivilligsentralen eller i bruktbutikk. En kommune har et vaktmesterteam, som er et aktivitetstilbud hvor brukerne utfører praktiske arbeidsoppgaver i kommunen.

Kommunene kan også kjøpe egne kommunale tiltakssteder fra tiltaksarrangører. Dette kan være både private, kommunale og ideelle aktører. Et eksempel er firmaet RESSURS som driver med oppfølging og veiledning av sosialhjelpsmottakere som befinner seg utenfor arbeidslivet. Kommunen betaler en miljøveileder fra senteret som kan bistå med ekstra oppfølging til sosialhjelpsmottakerne. I spørreundersøkelsen fremkommer det at NAV-kontoret også kan kjøpe tiltakssteder av andre organisasjoner som Kirkens Bymisjon.

Figur 6-7: Illustrasjon av mulige spesialiserte, enkeltstående aktivitetstilbud



Eksempel: Gruppetiltak for ungdom

En av de store case-kommunene har et gruppetiltak rettet mot ungdom som for tiden er utenfor arbeidsliv og skoleløp. Alle brukere mellom 18 og 30 år ved NAV-kontoret kommer inn i tiltaket, uavhengig av ytelse og utfordringer. Langvarige sosialhjelpsmottakere prioriteres imidlertid. Tiltaket er egnet for de fleste, med unntak av ungdommer som er i aktiv selvskadingsfase, og ungdommer som er for kognitivt svake til å nyttiggjøre seg av gruppeoppfølging. Oppmøte på tiltaket settes som vilkår for deltakerne.

Tiltaket bygger på å følge opp ungdommer i gruppe, der veileder gjennom konkrete pedagogiske prinsipper legger til rette for byggende og konstruktive samtaler mellom deltakerne. Samtalene skal bidra til endring hos den enkelte deltaker gjennom sosialisering, styrking av selvbilde, identifisering av mål og gjøremål for å nå sitt mål, samt bevisstgjøring på hvordan vi påvirker og blir påvirket av våre omgivelser. Ungdommen selv setter agendaen innenfor en forhåndsbestemt struktur. Strukturen bidrar til at prosessveileder holder oversikt over hva som skal gjennomføres, hva som er gjort, og har en trygghet i at prosessen vil ha påvirkning på den enkelte deltaker uavhengig av opplevelse underveis. Overordnet mål for strukturen er at den enkelte deltaker skal få større innsikt i og mestring rundt å være et menneske i samspill med andre, også på en arbeidsplass.

Arbeidsgiver deltar i gruppen sammen med ungdommene, og gir da mulighet for å snakke om mer konkrete forhold på arbeidsplassen og den enkelte arbeidsgivers forventninger til sine framtidige arbeidstakere. Arbeidsgiver får også innsikt i dagens ungdomsgruppe og deres forventninger til en framtidig arbeidsgiver. Det oppstår ofte god kontakt mellom arbeidsgiver og deltakere, og ved flere anledninger har arbeidsgiver tatt med seg deltakere fra gruppen til jobb.

Tiltaket er bygget opp av 10 samlinger a 2 timer, over 5 uker, og er bygget opp av metodikk og tilhørende digitale verktøy som skal: 1) Gjøre prosessveilederrollen mer konkret og oversiktlig, samt sikre at tiltaket holder ønskelig kvalitet, 2) øke involvering fra deltakerne gjennom mulighet for å delta skriftlig i tillegg til / i stedet for muntlig, og ha mulighet til å få tilbakemelding på sine innspill, 3) en app som deltakerne kan benytte imellom samlingene for å styrke effekten. Deltakerne i tiltaket deltar parallelt med andre aktiviteter som for eksempel medisinsk behandling eller arbeidsrettede tiltak. For mange er tiltaket første møte med NAV. Noen av deltakerne som står langt fra arbeid, har deltatt flere ganger, og oppgir at deltakelse gir dem god sosial trening.

Temaene i metodikken kan alle relatere seg til, uavhengig av livssituasjon og helsetilstand. Dette betyr at man kan ha heterogene grupper, som igjen medfører redusert stigmatisering og økede muligheter for styrkende dialog i gruppene mellom deltakerne. Det medfører videre at alle deltakerne er inkludert i samtalene i gruppen. Veileder opplever at deltakerne har nytte av deltakelse, og en ser høyere formidlingsgrad for deltakere som har gjennomført tiltaket. Deltakere melder om opplevelse av økt kompetanse i eget liv, og øket evne til å ta valg som kan bedre sin egen livssituasjon. Veileder forteller at man ser stor endring i evnen til å beskrive seg selv, og mange ungdommer opparbeider seg ord til å beskrive egne ressurser og egne mål og ønsker. Dette er en nøkkelkompetanse for å kunne søke arbeid og gjennomføre intervju.

Det oppleves som et suksesskriterium at det i tillegg til å opparbeides tillit mellom deltakere og veiledere, og relasjoner og tillit mellom deltakerne i gruppen. Nettverksbygging er en nøkkelfaktor for å øke robusthet, og for å bli tilgjengelig for de mulighetene som finnes i arbeidsmarkedet utenfor de standardiserte kanalene som finn.no og arbeidsplassen.no.

Kategori 3: Ingen kommunale tiltak

Det er også flere av NAV-kontorene som opplyser at de ikke har kommunale tiltak for sosialhjelpsmottakere. Vi har anslått hvor mange av omtrent 25 prosent av kommunene sies å benytte ha et slikt aktivitetstilbud, der de ikke har kommunale tiltak, basert på spørreundersøkelsen. Ved nærmere analyser av svarene i undersøkelsen kan man si at enda flere kommuner faller inn under denne kategorien, fordi mange av tiltakene disse kommunene har, ikke er tilpasset brukerens behov. De har heller ikke nødvendigvis et lavterskel kommunalt tiltak, eller andre tiltak, utover de statlige tiltakene. Dette gjelder særlig i små og mellomstore kommuner, men det gjelder også i enkelte mellomstore og store kommuner.

Det fremkommer i intervjuene at i de kommunene som har færre tilbud til målgruppen, må veilederne i større grad følge opp brukerne og definere aktiviteter selv. For eksempel kan oppfølging innebære at bruker møter opp på NAV-kontoret og har samtale med veileder om hvordan det går med brukeren. Det kan også innebære at brukeren får oppgaver som må gjennomføres til neste samtale. Dette kan være alt fra å ha søkt et visst antall jobber, dratt på en legetime m.m. Hver oppfølgingsamtale får brukeren nye mål og oppgaver. En veileder nevnte som eksempel at hun forsøkte å lage jobbsøkerkurs i mangel på andre kommunale tiltak. Men veilederen mente at tilbudet ble mye mindre tilpasset brukeren enn ønskelig. Videre nevnte hun at digitale tilbud hadde vært en mulighet i små kommuner, men at de er ikke gode nok per i dag til at de gir en positiv endring for brukerne, enten i form av overgang til arbeid og utdanning eller overgang til andre ytelser. Andre mindre kommuner ga også uttrykk for at det ikke er helt utenkelig at brukere skifter bostedskommune for å få tilgang til et bedre tjenestetilbud.

Da jeg jobbet i en liten kommune måtte vi som veiledere finne på kommunale aktivitetstilbud selv, vi forsøkte for eksempel å lage jobbsøkerkurs. Men tilbudene ble mye mindre tilpasset brukeren. Digitale tilbud hadde vært en mulighet, men de er ikke gode nok til at de gir en endring etter min mening.

- NAV-veileder

I de tilfellene hvor et kontor ikke har et kommunale tiltak benytter de seg i større grad av tilbud i regi av frivillig sektor og ideelle aktører, eller statlig tiltak. De kan også ta i bruk veldig generelle lavterskel tilbud i kommunen som ikke nødvendigvis er rettet mot sosialhjelpsmottakere. Eksempler på dette er turgrupper med pensjonister og bistand med å rydde og plukke søppel i byer.

Figur 6-8: Illustrasjon av mulig lavterskelaktivitet i kommuner som ikke har egne kommunale tiltak for sosialhjelpsmottakere



6.3 Statlige NAV-tiltak

NAV har en rekke statlige tiltak, noen kan tilbys alle type brukere, mens andre er forbeholdt brukere med spesifikke kjennetegn eller behov. For eksempel er noen av tiltakene forbeholdt brukere som har nedsatt arbeidsevne. Det er ingen av disse tiltakene som kun er forbeholdt sosialhjelpsmottakere, men mange av disse kan tilbys og brukes ofte for sosialhjelpsmottakere.

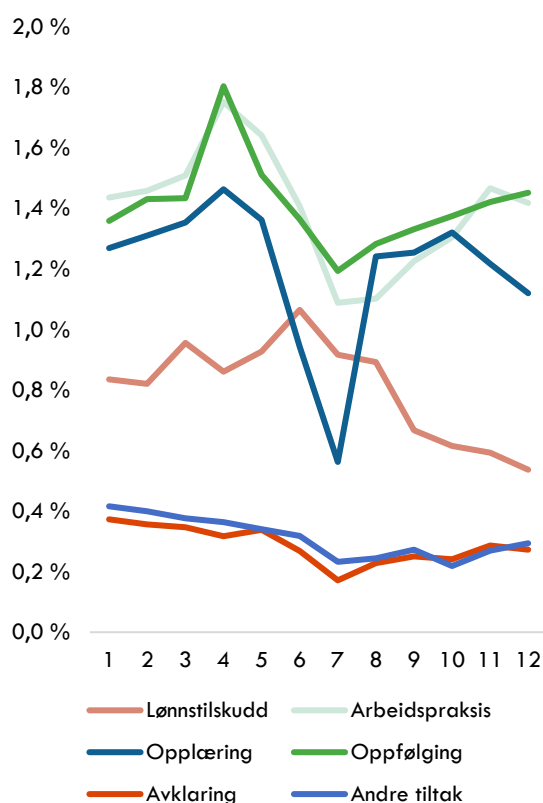
De statlige tiltakene er ofte mer arbeidsrettet, har strengere inngangsvilkår og krever vedtak, sammenlignet med kommunale tiltak. Våre informanter i NAV oppgir at terskelen for å delta på statlige tiltak derfor er høyere. Enkelte oppgir at de foretrekker å bruke statlige tiltak fremfor kommunale, også for sosialhjelpsmottakere, fordi de opplever at kommunale tiltak i for liten grad er reelt arbeidsrettet. Andre opplever at statlige tiltak fungerer godt for noen, men at det er en del av målgruppen som ikke klarer å nyttiggjøre seg av de statlige tiltakene. Det er mange kontor som hovedsakelig har tilbud om statlige NAV-tiltak til sosialhjelpsmottakere, mens noen har tilbud om både statlige tiltak og kommunale tiltak.

Figur 6-9 viser bruken av overordnede kategorier av statlige tiltak, per måned i 2022, blant

sosialhjelpsmottakere som ikke mottar andre ytelser. Kategoriene av statlige tiltak som benyttes mest for sosialhjelpsmottakere uten andre ytelser er oppfølgingstiltak, arbeidspraksis og opplæringstiltak.

Innenfor hver av disse kategoriene er det ulike tiltak som varierer i målgruppe og omfang. Under oppfølgingstiltak ligger både oppfølging fra tiltaksleverandør, utvidet oppfølging fra en egen jobbspesialist i NAV, og Individuell Jobbstøtte (IPS) med koordinert oppfølging fra NAV og helsetjenesten. Under arbeidspraksis ligger både Arbeidstrening og Arbeidsforberedende trening (AFT). Opplæringstiltak kan innebære både AMO-kurs (arbeidsmarkedsopplæring) og lengre utdanning. I intervjuer oppgir NAV-ansatte i case-kontorene at de statlige enkelttiltakene som benyttes oftest for sosialhjelpsmottakere er Oppfølging, Utvidet oppfølging, Arbeidstrening og AMO-kurs (opplæringstiltak).

Figur 6-9: Prosentandel registrert i kategorier av statlige arbeidsmarkedstiltak per måned, av personer som mottar sosialhjelp uten også å motta andre NAV-ytelser samme måned*. 2022.



Kilde: NAV. *Personer som mottar sosialhjelp i en gitt måned, uten også å ha verken alderspensjon, AAP, dagpenger, overgangsstønnad eller uføretrygd i samme måned. Merk at vi her inkluderer personer som kombinerer sosialhjelp med tiltakspenger samme måned, som utgjør omtrent like mange som deltar på statlige tiltak

Oppfølgingstiltak fra NAV er for brukere som trenger støtte eller veiledning til å finne eller beholde arbeid, og som har behov for tett oppfølging. Det gjelder både Oppfølging (hos tiltaksleverandør) og Utvidet oppfølging (hos jobbspesialist i NAV). Tiltakene kan inneholde veiledning i jobbsøkerprosessen og støtte i oppstarten av en ny jobb. Ofte kan brukere som har gått en periode på et arbeidsrettet kommunalt tiltak uten å ha lykket med å få jobb, og som har behov for tettere oppfølging, bli henvist til en jobbspesialist. En jobbspesialist vil også gi brukeren oppfølging etter at vedkommende eventuelt har startet i jobb eller opplæringsløp, og vil støtte både brukeren og arbeidsgiveren over tid, basert på behovene som oppstår.

Arbeidstrening er et tiltak for brukere som har lite arbeidserfaring og som har behov for bistand til å komme i arbeid. Tiltaket innebærer arbeidspraksis på en arbeidsplass der deltakeren gjennomfører ordinære arbeidsoppgaver, og følges opp av arbeidsgiver og NAV. Deltaker er ikke en ordinær ansatt på arbeidsplassen, men skal være et supplement til de øvrige ansatte. Formålet er at brukeren får prøvd ut sine muligheter på arbeidsmarkedet. Tiltakets varighet kan være varierende, og innhold og innretning tilpasses til hver enkelt deltakers behov.

Arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO-kurs) er korte arbeidsrettede kurs som tilbys basert på lokale behov i arbeidsmarkedet i den aktuelle kommunen. Kursene er ofte korte og intensive opplæringsprogrammer som tar sikte på å gi deltakerne praktisk eller teoretisk opplæring for å få en form for formell kompetanse som er etterspurt i arbeidsmarkedet. Disse kursene kan dekke en rekke emner og ferdigheter, for eksempel datakunnskap, språkopplæring, salg og kundeservice, logistikk, og håndverk. Målet med AMO-kursene er å gi deltakerne nødvendig kompetanse og ferdigheter som kan øke deres muligheter for å finne og beholde jobb.

Figur 6-9 viser at deltakerandelen i AMO-kursene er betydelig lavere i juni og juli måned, sammenlignet med resten av året. De andre tiltakene har en jevnere deltakerandel gjennom året. Det henger trolig sammen med at AMO-kurs har kortere varighet enn de andre tiltakene og at tilbudet i større grad er sesongbasert (AMO-kurs gjennomføres ofte for grupper og på forhåndsdefinerte tidspunkter).

I en av case-kommunene tilbys for eksempel et AMO-kurs som er et jobbsøkerkurs med varighet på 10 uker, som kombineres med ulike jobbsøkerprosesser. På kurset lager brukerne CV-er og søker jobber. Sosialhjelpsmottakerne som sendes på dette kurset har ofte svake norskerferdigheter. Disse brukerne trenger ikke norskopplæring, kun bistand til å skrive gode

søknader og CV-er på norsk. Et annet eksempel på et AMO-kurs som tilbys sosialhjelpsmottakere i en kommune er «Etablererkurs». Det er et kurs for brukere som ønsker å starte en egen bedrift, hvor de får oppfølging og kursing i hvordan de kan få til dette. Ofte er det private tiltaksarrangører som holder disse kursene på vegne av NAV-kontoret.

6.4 Tilbud i regi av andre aktører

De fleste kommuner har ofte en rekke aktivitetstilbud i regi av frivillige/ideelle eller andre aktører, men det er varierende hvorvidt disse aktivitetstilbudene brukes for sosialhjelpsmottakere. Tilbudene i regi av frivillige organisasjoner er som regel lavterskel, krever ingen henvisning/vedtak og kan egne seg for personer som er særlig vanskeligstilt. Ofte er disse tilbudene særlig rettet mot flyktninger og personer med rusproblemer, men de er ofte åpne for alle som ønsker å delta. Andre aktører som kan ha tilbud som kan benyttes av sosialhjelpsmottakere er utdanningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner.

Samarbeidet mellom NAV-kontoret og frivillige organisasjoner innebærer som oftest at NAV kjenner til tilbud i regi av frivillige organisasjoner i kommunen, og tipser brukeren om disse. Brukerne kan dermed på eget initiativ møte opp til disse tilbudene. Det er ikke direkte samarbeid med NAV, men NAV kan dukke opp på disse tilbudene. Det brukes ikke som vilkår om aktivitet, men som et supplerende tilbud til brukerne.

Frivillige organisasjoner som Frelsesarmeen, Matsentralen, Kirkens bymisjon, og Rasteplassen har matutdelingstilbud i mange kommuner. NAV-veilederne forteller at slike tilbud ofte benyttes mye av sosialhjelpsmottakere, og særlig av langtidsmottakere av sosialhjelp. Et kontor forteller at et annet mye benyttet tilbud for mottakere av sosialhjelp som sliter med rusproblemer er Gatelagene i regi av en toppfotballklubb, kommunen, NAV og Fotballstiftelsen. Gatelagene er et lavterskeltilbud for personer som har eller har hatt en utfordring knyttet til rus. De tilbyr ukentlige fotballtreninger og lagene stiller kun krav om at spillerne møter rusfrie på trening. Hovedmålet med aktivitetene er å bidra til et bedre liv for spillerne, og å redusere bruk av rus. NAV bidrar ved å oppfordre personer med rusproblemer til deltakelse i gatelag eller anbefaler gatelaget å ta kontakt med enkelte brukere for å oppfordre dem til å delta. I én kommune stiller NAV også med en veileder på treningene.

I spørreundersøkelsen oppgir en respondent at deres kommune har et tilbud kalt «Mulighetshuset». Dette er et tilbud til personer som står utenfor arbeidslivet. På Mulighetshuset får personene kartlegging, og det gjennomføres og koordineres arbeidsrettet kvalifisering og utdanning. Tilbudet er et samarbeid

mellom frivillige organisasjoner, sosiale entreprenører, kommunen, fylkeskommunen og flere.

Enkelte av NAV-kontorene forteller at de kjøper plasser på videregående skoler som de kan henvise brukere til løpende gjennom året. Gjennom dette tilbudet kan brukerne velge mellom flere praktiske linjer, etter hva de ønsker (for eksempel snekring, elektriker, og helsefagarbeider).

Andre tilbud i regi av andre aktører som har blitt nevnt i intervjuer og i spørreundersøkelsen er Frivillighetssentralen og Inn på tunet. Slike tilbud innebærer ofte spesifikke programmer eller prosjekter som retter seg mot særlig innvandrere eller personer med rusproblemer. Disse programmene kan tilby støtte, veiledning, opplæring eller aktiviteter som hjelper personene med å integrere seg i samfunnet eller overvinne utfordringer knyttet til rusproblemer.

Det finnes også flere ideelle stiftelser som har tilbud for sosialhjelpsmottakere, som for eksempel WayBack. WayBack er en ideell stiftelse som arbeider for innsattes tilbakeføring til samfunnet. Stiftelsen bistår tidligere innsatte med å koordinere forholdene mellom ulike instanser som NAV, utdanningsinstitusjon, lege, og rusomsorg. Dette skal bidra til å gjøre overgangen ut i samfunnet enklere for den enkelte.

6.5 Individuell tilpasning

NAV-veiledere forteller i intervjuer at de opplever det som avgjørende at tilbudet til brukere er individuelt tilpasset, for at brukerne skal ha positive utfall og fremgang i brukerforløpet. Individuell tilpasning er viktig for at bruker skal være motivert til å delta på aktiviteten, og for at deltakelse på aktiviteten skal ha nytteverdien. Samtidig er det viktig at tiltaket eller aktiviteten er tilpasset brukerens evne og situasjon slik at det oppleves som relevant, men ikke for utfordrende. Brukere med sosialhjelp som hovedinntekt har i de fleste tilfeller svært sammensatte og kompliserte utfordringer. Dette gjør at det kan være tidkrevende for veileder å forstå brukerens situasjon og således vite hvilket tiltak eller aktivitet som er riktig å tilby brukeren. Likevel opplever de fleste veiledere at tilbudet av aktiviteter og tiltak er tilstrekkelig for å ha noe relevant å tilby de ulike brukerne. Dersom en bruker deltar på en aktivitet som ikke oppleves som nyttig, kan veileder tilby brukeren andre aktiviteter eller tiltak.

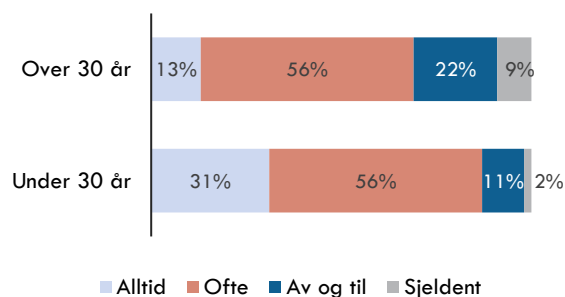
Veilederne forteller at det ikke nødvendigvis er arbeidsrettet aktivitet som er det beste for brukere i ulike situasjoner. Aktiviteter som gir struktur i hverdagen og bidrar til en følelse av fellesskap, mestring, bidrag og ansvar, er vel så viktig for denne brukergruppen. Mange veiledere opplever derfor at de kommunale tiltakene er bedret egnet for å møte

disse behovene, enn de statlige tiltakene som heller er mer arbeidsrettet.

De fleste av NAV-kontorene har tilgang på ulike tiltak og aktiviteter, som både er lavterskel og som er mer utfordrende/krevende for bruker å delta på. Hva slags aktivitetstilbud NAV-kontoret har, har ofte sammenheng med størrelsen på kontoret/kommunen. Ofte har de større kommunene et bredere spekter av tiltak og aktiviteter å tilby brukere, sammenlignet med mindre kommuner.

De fleste av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at sosialhjelpsmottakere alltid eller ofte får tilbud om tiltak og aktiviteter som er fleksible og tilpasset personens behov (Figur 6-10). 31 prosent av respondentene oppgir at sosialhjelpsmottakere under 30 år alltid får tilbud om aktivitet og tiltak som er fleksible og tilpasset brukernes behov, mens 56 prosent svarer at de ofte får det. Andelen er henholdsvis 13 og 56 prosent for brukere over 30 år. Svar på spørreundersøkelsen tyder derfor på at brukere under 30 år oftere får tilbud om tiltak og aktiviteter som er fleksible og tilpasset personens behov, enn brukere over 30 år.

Figur 6-10: Hvor ofte opplever du* at brukere over og under 30 år med sosialhjelp som hovedinntekt får tilbud om tiltak og aktiviteter som er fleksible og tilpasset personens behov?



Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-kontor. N=45
Merknad: Svar alternativene er kortet ned fra «Brukere under/over 30 år» for å passe inn i fremstillingen.
*Representanten for NAV-kontoret

Selv om NAV-veilederne oppgir at brukere som oftest får tilbud om tiltak og aktiviteter som er individuelt tilpasset, påpeker flere at det i de fleste tilfeller er en lang prosess å finne en aktivitet som er godt egnet for brukeren. Dette er som følge av at det tar tid å bli kjent med brukeren, og brukerens behov og ønsker. Ofte kan bruker være tilbakeholden om fysisk og psykisk helse, og interesser og ønsker, i den innledende kontakten med NAV. På grunn av dette kan det ofte skje at en bruker får tilbud om ett tiltak eller én aktivitet, før det gjennom kontinuerlig kartlegging og oppfølging blir synlig at det aktuelle tiltaket eller aktiviteten er lite egnet for brukeren.

Veileder må deretter forsøke å finne andre tiltak eller aktiviteter som kan være aktuelle for brukeren.

Mange av kontorene forteller at de som regel henviser nye brukere til et jobbsenter eller aktivitetssenter som første tiltak brukeren får tilbud om. Her får brukeren tett og kontinuerlig oppfølging av en NAV-veileder på senteret og kan i samråd med veilederen ved NAV-kontoret finne ut av om deltakelse på senteret er nyttig for brukeren. Flere av aktivitetssentrene har ulike aktivitetstilbud som brukeren kan delta på, herunder for eksempel praktiske oppgaver som vedkløyving, gressklipping, postbud, og kafémedarbeider. Ved å ha et bredt utvalg av slike aktiviteter kan det gi bedre muligheter til å imøtekomme ulike interesser hos brukerne.

En NAV-veileder vi har snakket med som er ansatt på et jobbsenter opplyser om at deltakelse hos jobbsentralen tilpasses hver enkelt, for eksempel er det varierende hvor ofte brukerne trenger å være på jobbsentralen. Veiledere kan tilpasse både omfang av oppmøte og innhold i aktiviteter til brukernes forutsetninger og ønsker. På denne jobbsentralen har veilederne gitt ut mobilnummeret sitt til brukerne, slik at de kan ta kontakt når de selv ønsker og har behov for det.

Det er individuelt hvor mye de trenger å møte opp på jobbsentralen. Har de helseutfordringer kan de få lettere oppgaver. Hvis noen synes det er stigmatiserende å møte på jobbsentralen, kan vi møte der de er. Vi følger de gjerne til legen eller møter de hjemme for å følge de til sentralen.

- Nav-veileder

NAV-veilederne opplyser om at de er opptatt av å finne en aktivitet som brukeren er motivert for. De opplyser om at det virker som at noen brukere kun motiveres av penger, mens andre motiveres av at aktiviteten oppleves som meningsfull. Veiledere forteller at det for eksempel er flere brukere som opplever at aktivitetssentre hvor det primært er samtaler, aktiviteter som bordtennis og lignende, anses som unødvendig. Samtidig opplyser veileder om at det skjer mye endring hos brukerne gjennom lavterskel aktivitetstilbud som brukeren kanskje ikke er klar over før i ettertid.

Det er også stor variasjon i hva NAV-veileder håper å oppnå med tiltaket eller aktiviteten som brukeren settes på. I startfasen kan veileder eksempelvis kun teste oppmøtekompetansen til brukeren og velge å sette vedkommende på en tidsbegrenset lavterskel tilbud. Dersom bruker har oppmøtekompetanse, vil en NAV-veileder sette brukeren på et mer arbeidsrettet tiltak. Veilederne beskriver at de ofte må prøve og feile flere ganger før de finner et tiltak og aktivitet som brukeren ønsker og klarer å stå i over tid. I mange tilfeller opplever de at bruker slutter å møte opp når de mister motivasjonen for en aktivitet. Da forsøker veileder i dialog med bruker å finne et nytt tiltak eller aktivitet. Brukere som eksempelvis har vært på et aktivitetssenter/jobbsenter i 2-3 måneder blir gjerne overført til en jobbspesialist eller KVP som følge av bruker vurderes å ha behov for tettere oppfølging for å ha mulighet til å komme ut i arbeid.

Veilederen opplyser at de i mange tilfeller må skreddersy opplegg. Brukerne har ofte komplekse og sammensatte utfordringer som gjør at det er vanskelig å finne et tiltak som er egnet og som bruker er motivert for. Veilederne forsøker kontinuerlig å klarlegge, motivere og veilede, samt justere vilkårene brukerne stilt ovenfor for å tilpasse brukernes behov.

Det er imidlertid en utfordring knyttet til ressurser. Mye tid går med til saksbehandling, som begrenser tiden til arbeidsrettet oppfølging. Det er heller ikke alltid det er lett å finne et tiltak som bruker er motivert for, selv om det kan anses som individuelt tilpasset. Men de fleste veilederne strever etter å tilby et opplegg som bruker er fornøyd med da de av erfaring vet det er oppskriften for at de skal komme i arbeid eller bli avklart for andre ytelser.

Bruker reise – individuell tilpasning kan være utfordrende

En ung bruker søkte om sosialhjelp fra NAV på grunn av økonomiske utfordringer. Han ble kartlagt av et ungdomsteam ved det lokale NAV-kontoret. De kartla blant annet motivasjonen for skole og jobbinteresser. NAV-veilederen på sosialhjelp begynte med å levere en søknad om skoleplass sammen med ham. Dette var en plan B for å holde flest mulige dører åpne. De kartla så hva brukeren hadde av jobbønsker, og fant ut at vedkommende hadde stor interesse for bil. Bruker ble deretter registrert som arbeidssøker med situasjonsbestemt bistandsbehov, som betyr at bruker trenger bistand fra NAV for å komme i arbeid.

Tidligere hadde brukeren forsøkt å fullføre videregående skole, men sluttet. Bruker hadde deretter startet et enkeltmannsforetak som gikk konkurs. Gjennom enkeltmannsforetaket hadde bruker pådratt seg mye gjeld. Etter at bruker hadde fått mottatt økonomisk sosialhjelp begynte vedkommende å søke jobber, til dels alene og delvis ved hjelp av NAV. Bruker var på flere intervjuer, uten å få jobb. Etter hvert fikk brukeren en midlertidig jobb på et bakeri, men det oppstod konflikter på arbeidsplassen som gjorde at brukeren sluttet etter en kort periode. Brukeren hevdet at andre ansatte på arbeidsplassen gjorde det ubehagelig å være der. Deretter fikk bruker en midlertidig jobb i kommunen, der bruker fikk lønn fra kommunen for å jobbe 50 timer totalt. Bruker kom imidlertid i konflikt med kollegaer også her, og hevdet at konfliktene var andres feil. NAV-veilederen forsøkte å forstå hvorfor bruker kom i konflikt med andre, men brukeren mente at de andre var rasister eller lignende. Arbeidsgiveren mente imidlertid at brukeren tok seg lange pauser på jobb, og hadde trolig sosiale utfordringer.

NAV-veilederen foreslo deltagelse i KVP, men brukeren ønsket ikke dette da han mente han ikke skulle være i NAV-systemet så lenge. Deretter deltok brukeren på et gruppebasert avklaringstiltak for ungdom, der man får hjelp til å søke jobber og hvor det blir arrangert gruppeaktiviteter. Brukeren sin beskrivelse var at det litt mye prating i sofaen, og at han trengte at noen var strenge og krevde at han måtte komme. Han deltok på tiltaket i en periode, men hadde mye fravær. Etter en stund sluttet brukeren å delta, med begrunnelsen om å ha blitt kalt noe stygt av en annen deltaker. NAV reduserte aldri utbetalingen av sosialhjelp så lenge han holdt dem oppdatert om situasjonen.

Brukeren uttrykte videre et ønske om å skaffe seg formell kompetanse, særlig et ønske om førerkort. Brukeren hadde tidligere kjørt mye bil i hjemlandet og manglet bare teoriprøven, oppkjøring og langkjøring for å få førerkortet. Han argumenterte for at å ha førerkort ville åpne opp flere muligheter på arbeidsmarkedet for ham. NAV inngikk derfor en avtale med han om å dekke det beløpet han manglet for å få førerkortet dersom han fikk en jobbgaranti, som bruker fikk. Bruker ble imidlertid pågrepet av politiet dagen han skulle ta teoriprøven, som førte til sperrefrist som forhindret ham fra å få førerkortet. Da han forsøkte på nytt, besto han ikke teoriprøven.

Nå befinner brukeren seg på et kommunalt jobbsenter. NAV-veilederen beskriver det som utfordrende å finne den aktiviteten som er tilpasset brukers behov. Brukerens tendens til å gjøre spontane handlinger som for eksempel førte til at han ble pågrepet av politiet, eller hans tendenser til å havne i konflikt på jobben, påvirket også hans evne til å beholde jobber. NAV-veileder påpekte at det var viktig å erkjenne at dette var en prosess å finne riktig vei for brukeren, og det kan ta tid før brukeren fant en stabil arbeidssituasjon.

7. Aktivitetsplikt for brukere under 30 år med sosialhjelp som hovedinntektskilde

Ved tildeling av økonomisk sosialhjelp kan det settes vilkår, og for sosialhjelpsmottakere under 30 år skal det stilles vilkår om aktivitet. Vilkår om aktivitet kan variere i innhold og intensitet avhengig av den enkeltes situasjon og behov. Om lag 60 prosent av brukere med sosialhjelp som hovedinntekt har vilkår om aktivitet. Den vanligste årsaken til at det gis unntak fra vilkår om aktivitet er helsemessige årsaker, eller at livssituasjonen byr på store utfordringer. Å stille vilkår om aktivitet anses av mange NAV-veiledere å være nyttig for å få fremgang til den enkelte bruker, for eksempel ved at det sørges for at bruker jevnlig er i kontakt med NAV.

7.1 Om aktivitetsplikt

For sosialhjelpsmottakere under 30 år ble det fra 1. januar 2017 innført krav om at kommunene skal stille vilkår om aktivitet. Da trådte det i kraft en ny § 20 a i lov om sosiale tjenester. Brukerne skal i henhold til loven ha vilkår i vedtaket om økonomisk sosialhjelp. Det innebærer at det blir stilt krav om å delta i en aktivitet for tildeling av økonomisk sosialhjelp. Dette vil si at mottakeren i løpet av stønadperioden skal utføre noen bestemte oppgaver. Vilkårene må ha sammenheng med vedtaket, og skal ikke være uforholdsmessig byrdefullt for stønadsmottaker. Ved brudd på vilkårene kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres.

I tillegg til innføringen av aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere under 30 år kom bestemmelsen om at det kan stilles slike vilkår for andre sosialhjelpsmottakere. I praksis har kommunene kunnet stille vilkår om aktivitet siden 1993, og det var mange NAV-kontorer som allerede før 2017 hadde som praksis å stille vilkår om aktivitet – men det var ikke et krav i henhold til sosialtjenesteloven. En kommune kan ha stilt vilkår om aktivitet i tilfeller der den har hatt tilgang på gode tiltak, men ikke i andre tilfeller. Fra 2017 har det ikke vært mulig for kommunen å skille på dette – kommunen har plikt til å tilby tilpasset aktivitet til alle brukere under 30 år.

Formålet med å sette vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakere under 30 år er å motivere og hjelpe unge sosialhjelpsmottakere til å komme i arbeid

eller utdanning, og dermed redusere avhengigheten av sosialhjelp.

Kravet om å ha vilkår om aktivitet i henhold til aktivitetsplikten innebærer at sosialhjelpsmottakere under 30 år har en forpliktelse til å delta i aktiviteter som kan øke deres arbeidsferdigheter, kompetanse og tilknytning til arbeidsmarkedet. Hvilke vilkår om aktivitet som settes for ulike brukere avhenger av situasjonen til brukeren, og ofte kan det settes ulike vilkår om aktivitet over tid.

Gjennom intervjuer med brukere fremkommer det at mange av brukerne selv ikke er bevisste på hvorvidt de har hatt vilkår om aktivitet eller ikke. NAV-veiledere oppgir i intervjuer at mange av brukerne ikke leser vedtakene sine, og dermed ikke er klar over at de har vilkår om aktivitet som en del av vedtaket.

Dersom en person ikke oppfylder vilkårene som stilles, kan det resultere i det vedtas reduksjon i utbetalingen av sosialhjelp. De fleste av veilederne vi har snakket med opplyser imidlertid at dette sjeldent skjer. Dersom brukeren og veilederen kommuniserer, og bruker kan informere om årsaken til at vilkåret om aktivitet ikke er oppfylt, vil veilederne som oftest ikke redusere sosialhjelpsutbetalingen. I tilfeller der veileder har vanskeligheter med å komme i kontakt med brukeren, eller opplever at brukeren ikke møter til avtalte møtepunkter over tid, kan veileder sende en advarsel til brukeren om at dette kan medføre reduksjon i utbetalingen av sosialhjelp. I mange tilfeller bidrar denne advarselen til at veileder oppnår kontakt med brukeren. Mange av veilederne forteller at de ikke ønsker å redusere utbetalingen av sosialhjelp, fordi de ikke ønsker å gjøre det vanskelig for brukerne som ofte er svært avhengig av sosialhjelpsutbetalingen for å dekke grunnleggende behov.

7.2 Innhold i aktiviteten

Aktivitetene det stilles vilkår om kan variere i innhold og intensitet, avhengig av den enkeltes situasjon og behov. Mange av veilederne forteller at de opprettet nye aktivitetstilbud i forbindelse med innføringen av vilkår om aktivitet i 2017, eller at eksisterende tilbud ble forsterket. For eksempel forteller flere om etablering av eller økt satsning på jobbsentre og aktivitetssentre, for å ha et kommunalt aktivitetstilbud å tilby sosialhjelpsmottakere under 30 år med vilkår om aktivitet. For disse stilles det vilkår om oppmøte på jobbsenteret, ofte daglig oppmøte på fastsatte tider i uken. Vilkåret er altså oppmøte på jobbsenteret, men på jobbsenteret kan deltakerne velge hva slags

aktiviteter de ønsker å drive med, for eksempel jobbsøking, delta på kurs eller praktisk arbeid som gir arbeidserfaring (for eksempel kafé, snekring, vedproduksjon, eller andre servicetilbud).

Vilkår om aktivitet fordrer at det er relevante aktivitetstilbud til brukerne, og ofte vil større kommuner ha flere aktivitetstilbud å tilby sosialhjelpsmottakere enn små kommuner. Det er ofte deltakelse i arbeidsrettede tiltak/aktiviteter det stilles vilkår om, særlig i større kommuner. Dette kan ha sammenheng med at det finnes flere arbeidsrettede tiltak og aktiviteter i de større kommunene. Videre er det varierende innhold i de arbeidsrettede aktivitetene. Det kan bestå av hovedsakelig enkle oppgaver og aktiviteter, og aktiviteter som mer omfattende og krever mer innsats av brukeren. Det er eksempelvis deltakelse i ulike kurs, opplæring eller arbeidspraksis.

Enkelte veiledere forteller at de for noen sosialhjelpsmottakere setter vilkår om arbeidspraksis. Dette er som oftest for de sosialhjelpsmottakerne som vurderes å ikke ha så lang vei for å komme i arbeid, og som dermed kan ha nytte av arbeidspraksis. Noen NAV-kontor kjøper plasser i kommunale tiltaksbedrifter som tilbyr arbeidstrening, opplæring og arbeidsmuligheter til sosialhjelpsmottakere.

Andre sosialhjelpsmottakere kan få vilkår om aktiviteter for å fullføre videregående skole eller å delta i et utdannings- og opplæringstiltak. Enkelte kontor kjøper plasser på videregående skoler, slik at NAV kan henvise sosialhjelpsmottakere til et bredt spekter av linjer (tømrer, helsefagarbeider, elektriker m.m.) når som helst på året. Dette tilbudet har løpende opptak, og kan passe for mange sosialhjelpsmottakere fordi utdanningsløpet og fagområdet kan tilpasses brukernes behov.

Mange av veilederne forteller at ofte handler vilkår om at brukeren må oppsøke og følge avtaler med fysisk/psykisk helsetjeneste. Mange av brukerne har behov for helsetjenester før det kan være aktuelt med mer arbeidsrettede aktiviteter, og derfor stilles det heller vilkår om dette, enn arbeidsrettet aktivitet. Dersom brukeren oppnår den helsehjelpen de har behov for, kan det deretter være aktuelt med arbeidsrettede aktiviteter, og det kan da stilles vilkår om arbeidsrettede aktiviteter i stedet.

Blant de sosialhjelpsmottakerne som ofte ikke møter til fastsatte avtaler og som er vanskelig for veilederne å komme i kontakt med, kan veilederne sette vilkår om oppmøte til de avtalte samtaler. Gjennom møter og dialog mellom bruker og veileder, kan det utarbeides en plan for aktiviteter, som på sikt kan bidra til at bruker kan komme nærmere arbeidslivet eller utdanning. I møtene kan veileder og bruker avtale at

det skal stilles vilkår om aktiviteter som skal gjennomføres før neste møte. Veilederne forteller at det ofte er de mest vanskeligstilte sosialhjelpsmottakerne som får slike vilkår, fordi det ikke anses som hensiktsmessig å sette andre mer omfattende vilkår om aktivitet for disse.

Det fremkommer imidlertid i intervjuer at denne måten å praktisere vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakere under 30 år også kan være vanlig for andre sosialhjelpsmottakere, særlig ved mindre kontor som har lite aktivitetstilbud å tilby brukerne. I mangel på relevante kommunale aktivitetstilbud, brukes tett oppfølging av veileder og vilkår om oppmøte til samtaler. Enkelte veiledere ved små kontor forteller at de forsøker å være kreative og opprette lavterskel arbeidsrettede aktiviteter for brukerne, som kan brukes for å oppfylle aktivitetsplikten. Dette er for eksempel å lage egne jobbsøkerkurs, som vi omtaler i delkapittel 6.2. Veiledere fra andre små kontor forteller at de heller stiller vilkår om deltakelse i andre lavterskel tiltak som finnes i lokalsamfunnet, ofte i regi av frivillige organisasjoner eller kommune. Disse er ofte lite arbeidsrettet, og lite tilpasset brukerens individuelle behov. Veilederne stiller likevel vilkår om deltakelse på slike tiltak i mangel på andre alternativer, og anser det som bedre enn ingen aktivitet.

Det å stille aktivitetsplikt kan være en stor utfordring for små kontor, for det finnes i mange tilfeller ingen tilbud.

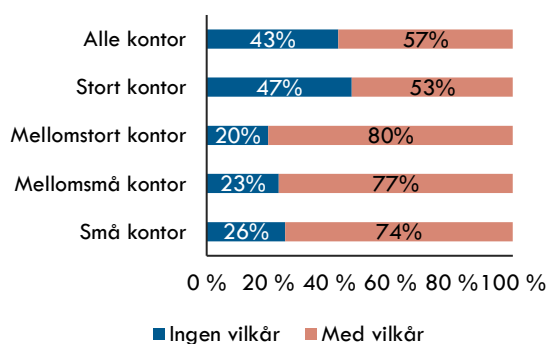
- NAV-veileder

7.3 Andel med vilkår om aktivitet

57 prosent av personer med sosialhjelp som hovedinntekt har fått vilkår i forbindelse med tildeling av økonomisk sosialhjelp, i henhold til kommunenes innrapporterte tall fra KOSTRA (Figur 7-1). Blant brukere under 30 år, er det 65 prosent som har fått vilkår om aktivitet, og dermed 35 prosent som har fått unntak (Figur 7-2). Tallene viser at det oftere settes vilkår i forbindelse med tildeling av økonomisk sosialhjelp blant unge sosialhjelpsmottakere, enn blant hele gruppen av sosialhjelpsmottakere. Dette er naturlig ettersom kravet om å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk sosialhjelp kun gjelder for sosialhjelpsmottakere under 30 år. I intervjuene fremkommer det at mange kontor setter vilkår om aktivitet, både for brukere under og over 30 år. Mange av kontorene forteller at de har eller skal innføre generelle vilkår om aktivitet også for brukere over 30 år.

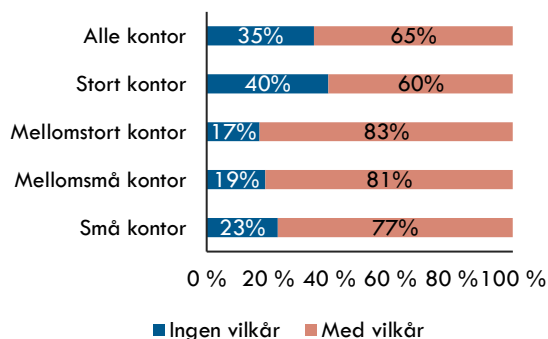
Statistikken viser at de større NAV-kontorene setter hyppigere unntak fra vilkår om aktivitet, sammenlignet med mindre kontor. Blant unge brukere settes det unntak fra vilkår om aktivitet i 40 prosent av tilfellene ved de største kontorene, mens det tilsvarende settes unntak kun for omtrent 20 prosent blant mindre kontor. Små kommuner har ofte mindre tilbud av kommunale aktiviteter som kan brukes til å oppfylle aktivitetsplikten, men det er altså de største kontorene som oftest gir unntak fra vilkår om aktivitet. Det er ikke en entydig forklaring på dette, men det er flere egenskaper ved større kontor som kan trekke i retning av at færre brukere får vilkår om aktivitet. For eksempel kan større byer og tettsteder ha en høyere andel personer med rusmiddelproblemer og andre svært vanskeligstilte brukere, som sjeldent får vilkår om aktivitet. Det kan også være at større kontor har mindre ressurser til oppfølging av hver enkelt brukers vilkår om aktivitet.

Figur 7-1: Andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntekt med og uten vilkår, 2022. Fordeling av svar etter kontorstørrelse.



Kilde: KOSTRA

Figur 7-2: Andel mottakere under 30 med sosialhjelp som hovedinntekt med og uten vilkår, 2022. Fordeling av svar etter kontorstørrelse.



Kilde: KOSTRA

Unntak fra aktivitetsplikt

Enkelte sosialhjelpsmottakere under 30 år får unntak fra vilkår om aktivitet. For å få unntak må det være

«tungtveiende grunner» til at det ikke egner seg å stille vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakeren.

I intervjuene forteller veilederne at den vanligste årsaken til at det gis unntak fra vilkår om aktivitet er helsemessige årsaker, eller at livssituasjonen byr på store utfordringer. I slike tilfeller er helsesituasjonen eller livssituasjonen så utfordrende for brukeren at det ikke er mulig å delta på en aktivitet. Ofte er dette personer med rusmiddelproblemer som har store fysiske/psykiske utfordringer knyttet til rusproblemene og dårlig oppmøtekompetanse.

Hvis du ikke har jobb eller ikke vil jobbe, og ikke er syk, får du aktivitetsplikt.

- NAV-veileder

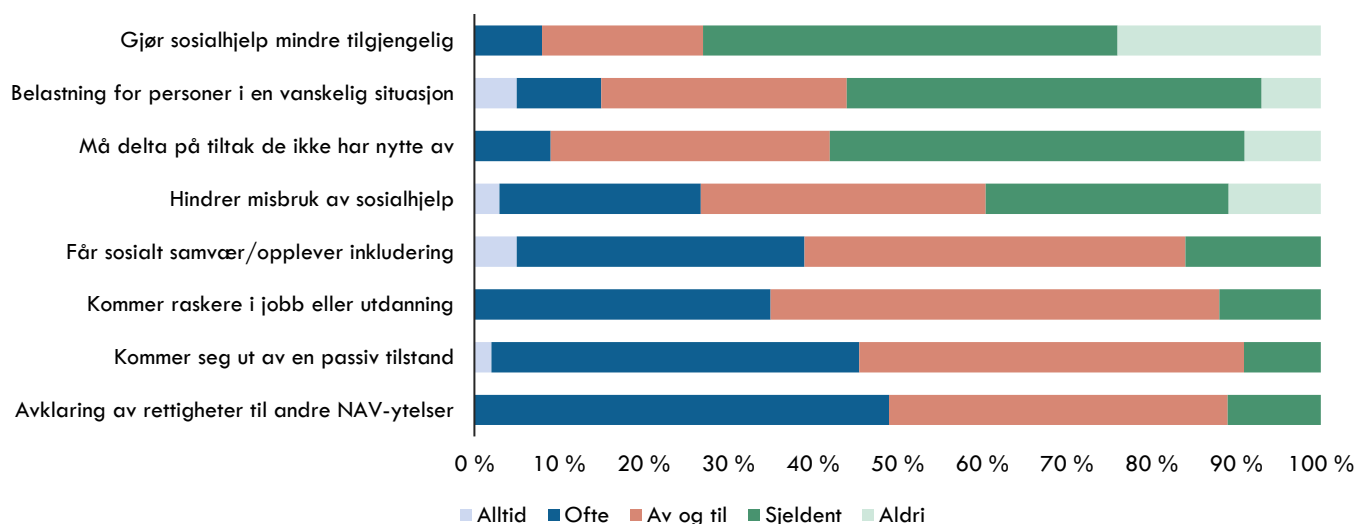
Statistikken viser at det i mange tilfeller gis unntak fra kravet om vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakere under 30 år (Figur 7-2). I intervjuene opplyses det imidlertid at det er få sosialhjelpsmottakere under 30 år som i praksis får unntak fra vilkår om aktivitet. Flere forteller at det sjeldent settes unntak fordi det som regel alltid er mulig for brukerne å delta på en form for aktivitet, selv om dette kun er en lavterskel aktivitet.

I spørreundersøkelsen oppgir 95 prosent av respondentene at den vanligste årsaken til at det gis unntak fra aktivitetsplikten er at brukers helsemessige eller sosiale situasjon hindrer deltakelse i aktivitet. Et fåtall av respondentene oppgir også at sosialhjelpsmottakere får unntak fra vilkår om aktivitet fordi de allerede er i arbeid. Dette vil typisk være brukere som har en liten deltidsstilling, men som mottar sosialhjelp og har dette som hovedinntektskilden.

7.4 Nytteverdi

De fleste av veilederne vi har snakket med oppgir at å stille vilkår om aktivitet for unge sosialhjelpsmottakere kan være nyttig for fremgangen til enkelte brukere. Det kan særlig bidra til å sørge for at bruker møter opp til avtaler med NAV. Samtidig forteller de fleste at å delta på aktiviteter som det kan stilles vilkår om, har størst nytteverdi for brukeren dersom bruker selv er motivert til deltakelse. Å stille vilkår om at bruker må delta på ulike aktiviteter som bruker i utgangspunktet ikke er motivert for, kan dermed ha begrenset nytteverdi. Flere veiledere forteller om eksempler der de har opplevd at unge brukere er umotiverte, slutter å møte opp til aktiviteter, og ender opp med å bli flyttet fra aktivitet til aktivitet uten at det er noe fremgang.

Figur 7-3: Hvor ofte opplever du* at aktivitetsplikten bidrar til følgende for personen?



Kilde: Spørreundersøkelse til NAV-kontor. Gjør sosialhjelp mindre tilgjengelig: N=37. Belastning for personer i en vanskelig situasjon: N= 41. Må delta på tiltak de ikke har nytte av: N=43. Hindrer misbruk av sosialhjelp: N=38. Kommer raskere i jobb eller utdanning: N=43. Får sosialt samvær/opplever inkludering: N=44. Kommer seg ut av en passiv tilstand: N=44. Avklaring av rettigheter til andre NAV-ytelser: N=45. *Representant fra NAV-kontoret om svarte på spørreundersøkelsen.

I spørreundersøkelsen fremkommer det at mange av respondentene opplever at vilkår om aktivitet fører til positive utfall for brukerne (Figur 7-3). 49 prosent av respondentene oppgir at aktivitetsplikten ofte bidrar til avklaring av rettigheter til andre NAV-ytelser. 45 prosent oppgir at aktivitetsplikten bidrar til brukere alltid eller ofte kommer seg ut av en passiv tilstand. Det er også 35 prosent som oppgir at aktivitetsplikten ofte bidrar til at brukerne kommer raskere i jobb eller utdanning. På den annen side er det også 42 prosent som oppgir at aktivitetsplikten av og til eller oftere bidrar til at brukere må delta på tiltak de ikke har nytte av, og 44 prosent som oppgir at aktivitetsplikten av og til eller oftere er en belastning for personer i en vanskelig situasjon.

Én respondent oppgir i spørreundersøkelsen at det oppleves at aktivitetsplikten «virker ydmykende og tar bort mye av tilliten som er nødvendig for å virkelig kunne hjelpe». Dette fremstår imidlertid ikke som en utbredt oppfatning i NAV. I intervjuene oppgir NAV-veiledere at de ønsker å stille vilkår om deltakelse på aktiviteter som er tilpasset brukerens behov, og at dette ofte innebærer at det stilles vilkår om deltakelse i aktiviteter som anses som svært lavterskel aktiviteter. Samtidig kan det være krevende å finne gode aktivitetstilbud til alle i målgruppen, særlig i mindre kommuner med færre tilbud. I mange kommuner er det dermed trolig at aktivitetsplikten kan bidra til at det stilles vilkår om deltakelse på aktiviteter som er lite tilpasset brukerens behov.

Det kan også være et viktig skille mellom hva NAV-veiledere vurderer som hensiktsmessig aktiviteter for brukeren, og hva brukeren selv vurderer som hensiktsmessig. I mange tilfeller kan brukerne oppleve at aktiviteten de blir henvist til er meningsløs eller

sløsing av tid. Ofte er disse brukerne lite motivert for å være i en arbeidsrettet aktivitet, og ønsker hovedsakelig utbetaling av sosialhjelp uten at det stilles noen vilkår. Veilederne forteller at mange brukere kan oppleve deltakelse på de aktivitetstilbudene som er særlig lavterskel med lite arbeidsrettet fokus som lite hensiktsmessige. NAV-veiledere kan imidlertid ha vurdert at slike aktiviteter kan være godt egnet for at brukeren kan utvikle ferdigheter på andre områder, for eksempel sosial trening. Flere NAV-veiledere forteller at brukere i noen tilfeller kan oppleve deltakelse på visse aktiviteter som meningsløst innledningsvis, med på sikt kan dette forandre seg, og bruker blir mer bevisst på de positive virkningene av deltakelse i aktiviteten. Veilederne presiserer at sjeldent stiller vilkår om deltakelse i aktiviteter som brukeren ikke ønsker å delta på, men at bruker og veileder heller blir enige om hvilke aktiviteter som kan være relevante og som veileder kan stille vilkår om at bruker skal delta på.

Enkelte NAV-veiledere beskriver at aktivitetsplikten i noen tilfeller oppleves som det eneste virkemiddelet NAV har for å komme i kontakt med bruker. At NAV-veiledere også kan stille vilkår om å møte til aktivitet, med advarsel om mulig reduksjon i utbetalingen av sosialhjelp, oppleves for flere NAV-veiledere som effektivt for å oppnå endret adferd for brukere som har en økonomisk motivasjon (se eksempel på brukerhistorie i tekstboks på neste side).

Alle har en eller annen form for motivasjonsfaktor, og hvis det ikke er arbeid, er det stort sett penger.

-NAV-veileder

En veileder forteller om et eksempel på en brukerreise der bruker søkte om sosialhjelp etter å ha blitt overført til NAV-kontoret fra et annet NAV-kontor. NAV-kontoret ble informert om at brukeren slet med utenforskap og hadde en vanskelig familiesituasjon. Etter kartleggingssamtaler fikk brukeren tilbud om Arbeidstrening hos en arbeidsgiver som var innenfor en bransje som brukeren var interessert i. Brukeren hadde en veileder ansatt ved den statlige delen av NAV for å følge opp deltakelsen i Arbeidstrening, og en kommunal NAV-veileder for å følge opp knyttet til sosialhjelp. Brukeren ga i begynnelsen uttrykk for at vedkommende trivdes i arbeidet, men det ble etter hvert utfordringer knyttet til oppmøte. Brukeren slet med sykdom og uteble fra arbeid, samtidig som brukeren søkte om økonomisk nødhjelp gjentatte ganger. Brukeren ble senere tilbudt et tiltak som innebær at en veileder skulle følge brukeren tett på arbeidsplassen. Veilederen skulle gi brukeren oppgaver og følge opp gjennom arbeidsdagen. Brukeren var i begynnelsen positivt innstilt og hadde stabilt oppmøte, før brukeren etter hvert sluttet å møte opp på arbeidsplassen, og opplyste om at helsen «stoppet opp». I denne perioden hadde brukeren også store disponeringsvansker av økonomiske midler og søkte om nødhjelp gjentatte ganger. Senere fikk brukeren tilbud om deltakelse på et aktivitetssenter, men brukeren møtte ikke opp. Bruker søkte nødhjelp gjentatte ganger også i denne perioden. NAV-veilederen forteller at dette var en vanskelig situasjon, og at de opplevde manglende vilje til å møte opp på ulike aktiviteter og tiltak over en lang tidsperiode.

NAV-veileder forsøkte deretter å lage et eget tilrettelagt opplegg som innebar at brukeren skulle møte på NAV-kontoret flere ganger i uken, med tilrettelagt aktivitet sammen med NAV-veiledere. Brukeren møtte opp til avtalte møter på NAV-kontoret i en kort periode, men sluttet etter hvert å møte opp. Brukeren fortsatte å søke om nødhjelp. Søknader om nødhjelp var som oftest som følge av disponeringsvansker, fordi brukeren ofte brukte opp den økonomiske sosialhjelpen få dager etter utbetaling, uten at brukeren kunne gjøre rede for hva det var blitt brukt penger på.

Veilederen opplevde å ha prøvd ut mange ulike strategier uten hell. NAV besluttet derfor at det måtte stilles strengere vilkår for brukeren i forbindelse med utbetaling av sosialhjelp. Brukeren fikk dermed økonomisk sosialhjelp med vilkår om å møte opp på en aktivitet som innebar jobbsøking. Det ble vedtatt at dersom vilkår ikke ble oppfylt, ville sosialhjelpsutbetalingen reduseres. Etter dette opplevde NAV-veilederne at brukeren begynte å møte opp i aktiviteten, og at dette varte over tid. NAV-veilederen fortsatte å stille strenge oppmøtekrav i forbindelse med sosialhjelpsutbetaling, og brukeren fikk reduksjon i utbetalingen hver gang vedkommende ikke møtte i aktiviteten. Kort tid etter deltakelse på jobbsenteret fikk brukeren en fast stilling i deltid. Brukeren trivdes godt i arbeidet, og over tid økte stillingsprosenten. Bruker fikk samtidig økonomisk veiledning. NAV-veilederen mener at det å stille vilkår om aktivitet var det som skulle til for å få denne brukeren til å endre adferd. Veileder forteller at de lenge tenkte at de måtte finne et aktivitetstilbud som passet brukeren bedre, men innså at det i stedet var utbetalingen av økonomisk støtte som var motivasjonsfaktoren for brukeren.

8. Kommunenes innspill til forbedringer

Mange NAV-kontor har nylig gjort endringer som oppleves å ha bidratt til å bedre oppfølgingen av sosialhjelpsmottakere. I dette kapittelet beskriver vi hva våre informanter fra NAV og andre deler av det kommunale tjenesteapparatet oppgir som både suksesskriterier og barrierer for en god oppfølging av målgruppen. Mange av innspillene handler om å ha ressurser til tett oppfølging og tilgjengelighet fra NAV, bredere tilbud av aktiviteter og tiltak, og økt samarbeid med andre tjenester.

I dette kapittelet har vi samlet innspill fra våre informanter i case-kommunene og spørreundersøkelsen om hvordan NAV kan forbedre oppfølgingen av brukere med sosialhjelp som hovedinntekt.

Ressurser til tett oppfølging

Innspill til forbedringspunkt som er nevnt i både intervjuer og spørreundersøkelsen er mer ressurser til NAV-kontorene slik at de kan ha tettere og mer individuelt tilpasset oppfølging av brukerne. Dette innebærer blant annet at veileder kan ha en mindre brukerportefølje og dermed bruke mer tid på den enkelte bruker. Flere trekker frem at det er nyttig dersom veileder kan bistå bruker raskt, og forhindre at bruker blir gående lenge på sosialhjelp. Dette kan for eksempel innebære at bruker kan bli avklart til helserelaterte ytelser raskt. Videre pekes det på at tettere oppfølging gjør at veileder kan bli bedre kjent med brukerens behov, og dermed sette på riktige tiltak raskere. Dette kan bidra til at bruker kan bli selvforsørget på et tidligere tidspunkt. I spørreundersøkelsen trekkes det blant annet frem at det oppleves som nyttig dersom jobbspesialister kan bidra i oppfølgingen, og at disse ofte kan gi tettere oppfølging av brukerne.

Enkelte trekker frem at det alltid bør være et arbeidsrettet fokus i samtaler med bruker, men at mangel på ressurser kan gjøre at fokus heller blir å gi inntektssikring og grunnleggende behov. Mulighet til tettere oppfølging kan gjøre at bruker kan delta på arbeidsrettede tiltak og komme i arbeid tidligere. Flere understreker imidlertid at mange brukere ikke er i en situasjon hvor de kan delta på arbeidsrettede tiltak og komme i arbeid på et tidlig tidspunkt i brukerforløpet, og at veileder må kjenne brukeren godt for å kunne vurdere når arbeidsretting kan være

aktuelt. Ofte er det behov for at veiledere har et langsiktig perspektiv i oppfølgingen.

Én informant påpeker at dersom NAV bruker mindre midler til eksterne tiltaksarrangører, kan de interne ressursene i NAV styrkes og dermed forbedre oppfølgingen av brukerne. Enkelte trekker frem at det i noen tilfeller er slik at bruker blir henvist til et tiltak i regi av ekstern tiltaksarrangør, til tross for at det egentlig er ønskelig å følge opp brukeren internt, men at ressurser setter begrensninger for dette.

«Mye mer av virkemidlene (pengene) som brukes til tiltak bør disponeres av de lokale NAV-kontorene slik at hjelpetiltakene kan utformes mer individuelt.»

Sitat respondent fra spørreundersøkelsen

Forbedret kommunikasjon og økt tilgjengelighet til brukere

Det trekkes frem i intervjuer at det ofte kan være vanskelig for veilederne å få tak i brukerne, og at mange ofte ikke møter opp til fastsatte møtepunkter. Flere av veilederne forteller at de opplever det som viktig å vise for brukerne at de er tilgjengelige, gjerne gjennom flere kanaler. Flere av de vi har snakket med forteller at de gir ut mobilnummeret sitt til brukerne, og åpner for at de kan ringe dem dersom de har behov. At veilederne er tilgjengelige for brukerne gjennom ulike kanaler og på ulike tidspunkter bidrar til å opprettholde god kontakt med brukerne, og kan sikre at brukerne ikke «faller ut». Det kan bidra til å forhindre at det oppstår konflikter, for eksempel på grunn av misforståelser.

Mange veiledere trekker også frem at de opplever det som nyttig å arbeide «ute i feltet», dvs. møte brukerne der de er. Å drive oppsøkende arbeid bidrar til at veileder får bedre forståelse for brukernes situasjon, at brukerne får økt tillit til veileder og NAV, i tillegg til at det kan være effektivt for å komme i kontakt med brukere, særlig dersom de ikke møter opp til avtaler. Det nevnes som særlig nyttig med oppsøkende arbeid rettet mot personer med rus- og psykiske lidelser, og barnefamilier.

Videre peker mange av veilederne vi har snakket med på behov for en chatte-løsning i det digitale systemet. Dette kan bidra til å forenkle kommunikasjonen mellom bruker og veileder, og øke tilgjengeligheten til veileder for brukerne. Dette kan være særlig nyttig for unge brukere som ofte er mer digitale enn eldre.

Det fremkommer også i spørreundersøkelsen et behov for en bedre digital løsning for kommunikasjon mellom bruker og veileder. Særlig fordi det kan være vanskelig å få brukere til å møte opp til møtepunkter, kan det være nyttig med en chatte-løsning.

Én informant nevner at det er behov for at veilederne forenkler språket i NAV. Fagbegreper og henvisninger til lovverk kan oppleves som en barriere for god dialog. Gjennom et forenklet språk i dokumentasjon og vedtak kan man øke forståelsen for vedtak som fattes og vurderinger som gjøres. Dette kan igjen bidra til mer effektiv oppfølging av brukerne.

Organisering og praksis for saksbehandling og utbetalinger

Flere veiledere og kontorledere vi har snakket med trekker frem at det kunne vært nyttig om veilederne kunne brukt mindre tid på behandling av søknader om sosialhjelp, og mer tid til oppfølging. Disse kommer gjerne fra kontor der de samme veilederne behandler søknader og fatter vedtak, og følger opp brukerne. Det vil stadig komme søknader om sosialhjelp som må behandles, og det blir vanskelig for veilederne å prioritere den langsiktige oppfølgingen av brukerne.

Enkelte kontor har tatt grep for å skille ut ressursene til brukeroppfølging, slik at veilederne ikke blir «slukt av saksbehandling»). Kontorene har organisert arbeidet slik at de har egne saksbehandlere som behandler søknader om økonomisk sosialhjelp og fatter vedtak, mens det er andre veiledere som følger opp sosialhjelpsmottakere. På disse kontorene trekkes dette frem som svært nyttig, for å sørge for at veiledere får prioritert sine ressurser til kartlegging og oppfølging (se også omtale av dette i kap. 5.1).

Et annet kontor har valgt å gi vedtak om sosialhjelp av lengre varighet til brukere som vurderes å ha langvarig behov, for å redusere ressursbruken til behandling av søknader. Ved å gi vedtak av lengre varighet i tilfeller hvor behovene vurderes å forbli uendret over lengre tid, vil brukeren få økt forutsigbarhet og NAV-veilederne kan i større grad prioritere oppfølging.

Mange brukere mottar flere ytelser og får utbetaling av midler på ulike datoer i måneden. Enkelte veiledere forteller at dette oppleves som lite hensiktsmessig fordi det gjør det vanskelig for brukerne å styre økonomien sin, for eksempel kan det være vanskeligere å koordinere utgifter og inntekter, spare penger og lære seg disiplin. Dette gjelder særlig barnefamilier. Det ønskes at utbetalingene kan samles slik at de i større grad tilsvarer en lønnsutbetaling, som er månedlig. På denne måten kan veilederne bistå brukerne og hjelpe dem til å styre økonomien basert på en månedlig utbetaling.

Behov for flere kommunale aktivitetstilbud

Enkelte av informantene vi har snakket med forteller at NAV må stille vilkår om aktivitet, men de opplever at kommunen ikke har tilstrekkelig aktiviteter å tilby.

Kommunen selv må være villig til å strukturere aktiviteter / ha mennesker som kan styre dette.

Sitat respondent fra spørreundersøkelsen

Både i intervjuer og spørreundersøkelser nevner veilederne flere ulike tilbud og aktiviteter som kan styrkes eller etableres for å forbedre tjenestetilbudet til sosialhjelpsmottakere. For eksempel nevnes familiekoordinator på NAV-kontoret, for å styrke den helhetlige oppfølgingen av vanskeligstilte barnefamilier. Flere nevner behov for å styrke tilbudet for språkopplæring, herunder særlig språkopplæring kombinert med arbeidstrening. Enkelte nevner at det kunne vært nyttig med digitale aktivitetstilbud, særlig for unge med sosial angst eller andre personer som kan slite med oppmøte. Det nevnes også behov for bo-oppfølging.

En stor andel av informantene forteller om gode erfaringer med KVP og dermed et ønske om mer ressurser til KVP, for å styrke kontorenes tilbud. For eksempel ønskes det ressurser til å ha egne KVP-team. Dette kan bidra til at aktuelle brukere tidligere kan bli vurdert og få tilbud om et program.

I spørreundersøkelsen trekker flere kontor styrking av de kommunale tiltakene som et innspill til hvordan NAV kan forbedre tjenestetilbudet til sosialhjelpsmottakere. Flere og bedre kommunale tiltak, samt økt handlingsrom for NAV-kontoret kan bidra til et tjenestetilbud som er bedre tilpasset brukergruppen i den aktuelle kommunen. Særlig er det behov for flere lavterskeltilbud og tiltak som kan benyttes til avklaring, samtidig som det er arbeidsrettet fokus.

Det hadde vært fint med kommunale lavterskeltilbud. Lære seg å bo, ivaretagelse av bolig, økonomi, søvn, kosthold, stå opp og komme seg ut.

Sitat respondent fra spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen er det flere som nevner spesifikke prosjekter som pågår på deres kontor, som oppleves som nyttige og som flere kontor kunne hatt nytte av. For eksempel trekker flere frem at godt samarbeid med statsforvalteren ofte kan gjøre det

enklere å få ressurser til å sette i gang prosjekter på kontoret. Ofte innebærer lokale prosjekter en satsing mot en spesifikk målgruppe. Det kan også innebære oppbygging av fagmiljøer rettet mot å ivareta de mest sårbare gruppene.

Mer koordinasjon og samordning mellom den kommunale og statlig delen av NAV

Mange av NAVs brukere mottar tjenester fra både statlig og kommunal del av NAV-systemet. Dette innebærer at veileder/saksbehandler har kommunikasjon med bruker i to ulike digitale systemer. Flere av informantene forteller at dette oppleves som lite hensiktsmessig, og innebærer økte ressurser til dokumentasjon. Det pekes på som særlig vanskelig at det ikke er tillatt å kommunisere om ting som er knyttet til de kommunale tjenestene i det statlige systemet, og omvendt. Dette kan også skape forvirring for brukere.

Videre peker flere på at ulikt mandat og ulike budsjetter for den kommunale og statlige delen av NAV kan skape utfordringer. Det oppleves som krevende at NAV-ansatte på samme kontor har ulike insentiver og føringer for sitt arbeid, fordi de er styrt av ulike rammer, selv om de ansatte ofte jobber med de samme brukerne. For eksempel opplever flere at den kommunale delen av NAV ofte er mer begrenset av budsjett enn den statlige, og at dette kan påvirke hvilke tjenester/tiltak som benyttes for brukerne.

Flere trekker frem et ønske om økt samordning mellom den kommunale og statlige delen, og særlig et mer effektivt digitalt system som tillater kommunikasjon om både kommunale og statlige tjenester til brukeren. Enkelte peker på at det kunne vært hensiktsmessig med mer reelt selvstyre til kontorene om hvordan oppdraget i mandatet skal løses. Det oppleves som strenge krav fra statsforvalter til hvordan NAV-kontorene skal arbeide, og dette kan være i konflikt med de ressursene som er tilgjengelig på kontoret.

Økt samarbeid med andre instanser

Generelt er det mange av veilederne vi har snakket med som peker på bedre samarbeid med andre instanser som innspill til hvordan NAV kan forbedre sitt tjenestetilbud, herunder både med næringslivet, frivillige organisasjoner og andre kommunale enheter. Det vurderes som viktig at veileder kjenner godt til det samlede hjelpeapparatet, for å kunne koble på andre instanser bruker har behov for tjenester fra.

Flere nevner behov for økt dialog og samarbeid med næringsliv, slik at det kan bli enklere for NAV-veiledere å inngå avtaler om utprøving i arbeidslivet for brukerne. Enkelte veiledere nevner også at det kunne vært nyttig for brukerne dersom de arbeidsrettede tiltakene i størst mulig grad gjenspeiler arbeidslivet. I spørreundersøkelsen er det noen kontor som trekker frem at de har godt samarbeid rundt

arbeidsrettede tiltak med næringslivet i dag, og at dette oppleves som et «suksesskriterium» som andre kontor også kunne hatt nytte av.

Flere informanter trekker frem at det er mange av brukerne som har psykiske lidelser, og at det dermed er viktig at veileder har kompetanse og forståelse for dette. Enkelte mener at NAV bør ha mer formell helsefaglig kompetanse, enten ved at de ansatte tilegner seg dette gjennom kurs eller lignende, eller ved at personer med helsefaglig utdanning fra andre enheter jobber på NAV-kontoret.

Det er behov for tett samarbeid med kommunal enhet for rus og psykisk helse. Mange av brukerne som har sosialhjelp som hovedinntektskilde har rus- og/eller psykiske lidelser, for eksempel kan det være innvandrere med fluktbakgrunn som sliter med traumer. Disse har ofte behov for samtidige og koordinerte tjenester fra helseinstitusjoner og NAV.

Det er flere som trekker frem at NAV i større grad bør samarbeide med andre instanser, for eksempel kommunal helseenhet. Øremerkede ressurser til miljøarbeidere som kan jobbe mot målgruppen, trekkes frem i spørreundersøkelsen som et konkret forslag til tiltak for å styrke NAVs tjenestetilbud.

De av våre brukere som har sosialhjelp som hovedinntekt og har hatt det over tid, har nesten uten unntak sammensatte problemer. Det er ressurskrevende å følge opp disse. Det er ofte vanskelig å komme i posisjon for å få avklart andre rettigheter da brukere ikke evner å følge opp innenfor helse/rus/psykiatri. Øremerkede ressurser/miljøarbeider til denne gruppen ville kunne forbedre tjenestetilbudet.

Sitat respondent fra spørreundersøkelsen

Flere informanter mener også at bedre samarbeid med kommunen kan bidra til å avklare brukere til helserelaterte ytelser. Det er gjerne lang ventetid i DPS, som gjør at brukere med psykiske lidelser ikke får avklart rett til AAP og dermed blir gående unødvendig lenge på sosialhjelp. Det fremkommer både i intervju og spørreundersøkelsen at taushetsplikten kan gjøre det utfordrende med samarbeid mellom NAV og helseinstitusjoner, og at det ønskes en bedre løsning som muliggjør samarbeid selv om brukere ikke samtykker til deling av informasjon.

9. Brukernes erfaringer og innspill

Brukere og bruker-representanter vi har intervjuet forteller om ulike erfaringer. Noen er svært fornøyd med oppfølgingen. Det å ha en veileder som lytter, viser forståelse for deres situasjon og er tilgjengelig for kontakt, fremstår avgjørende for brukere. Andre er mindre fornøyd og forteller om veiledere som er vanskelig å få tak i, at det er manglende interesse og forståelse for deres behov og at de har fått tilbud om aktiviteter som ikke treffer behovene. Noen etterspør mer involvering og valgmuligheter for brukerne selv, slik at de i større grad kan forstå hva NAV kan hjelpe dem med.

Dette kapittelet oppsummerer innspill fra brukere, både fra intervjuer med brukere og bruker-representanter. Kapittelet baserer seg på informasjon fra intervjuer med 13 sosialhjelpsmottakere og fire aktører som på ulike måter mottar innspill eller klager fra ulike deler av brukergruppen. Innspillene som fremkommer kan ikke antas å være representative for brukergruppen som helhet, men gir innblikk i noen erfaringer fra brukernes perspektiv.

Trygghet og tilgjengelighet er viktig for brukerne

Noen brukere forteller at de er svært fornøyd med oppfølgingen de har fått fra NAV. De fremhever at de opplever trygghet og at de opplever å bli hørt i møte med NAV-veilederne. De opplever også at NAV-veilederne er tilgjengelige når de trenger dem. Disse to faktorene fremstår som viktige faktorer for brukerne.

Alle våre informanter, både enkeltbrukere og brukerrepresentanter, påpeker viktigheten av å ha en trygg og tillitsfull relasjon til veileder. Det er viktig for dem å oppleve å bli hørt og at veileder uttrykker forståelse for deres situasjon og behov. Det vil også gjøre det lettere for brukere å fortelle veileder om eventuelle underliggende utfordringer, for eksempel sensitiv informasjon om helseproblematikk eller sosiale utfordringer, som vil være viktig for veileder å få kunnskap om for å forstå den enkeltes utfordringer og behov. Flere brukerrepresentanter påpeker at det er viktig for oppfølgingen at brukere og veileder får etablert et trygt og tillitsfullt forhold i starten av oppfølgingen. Dersom det først etableres et forhold basert på utrygghet og mistillit, er det vanskeligere å etablere trygghet senere i oppfølgingsløpet.

Trygghet kan også i stor grad handle om tilgjengelighet. Sitatet under underbygger sammenhengen mellom trygghet i relasjonen til veileder og at veilederen er tilgjengelig for brukere og at de to har regelmessig dialog. Betydningen av tilgjengelighet påpekes i nær alle intervjuer med enkelt-brukere og brukerrepresentanter. Det er viktig for brukerne at de har mulighet til å ta kontakt med veileder på en enkel måte, enten gjennom digital dialog eller ved å kunne ringe direkte til veileder. I intervjuer med brukerrepresentanter fremkommer det at brukere ofte blir henvist til et sentralt telefonnummer og deretter får beskjed om at veileder skal ringe dem tilbake i løpet av 48 timer. Dersom brukere ikke svarer på telefonen akkurat når veileder ringer, må de ringe det sentrale telefonnummeret på nytt. For sosialhjelpsmottakere i en vanskelig og ustabil livssituasjon, og med få ressurser rundt seg, kan det ha stor betydning å få avklart ting med NAV raskt og på en måte som er tilpasset deres livssituasjon.

Jeg har opplevd det som veldig bra, at de forstår meg, prøver å finne løsninger. Det er litt sånn...ja... jeg har jo vært i to forskjellige NAV-kontor. Ved det forrige kontoret var det litt mer vanskelig å få tak i dem, NAV.no var vanskeligere å forstå, det var vanskeligere å ringe og få svar på spørsmålene. Men nå vil jeg si at det er veldig bra. Jeg har en fast veileder og fast samtale en gang i måneden.

Sitat sosialhjelpsmottaker

Av og til er de vanskelige å få tak i. Jeg forstår at de har mye å gjøre, men når de sier at de skal ringe meg en dag etter kl 12, og ikke ringer, så er det frustrerende.

Sitat sosialhjelpsmottaker

Innledende kartlegging av brukers behov avgjør hvor godt oppfølging treffer

Noen brukere er fornøyd med kartleggingen NAV-veilederne har gjort. De opplever at veilederen i stor grad har vist interesse for deres situasjon og forståelse

for deres behov, og at oppfølgingen og aktivitetene dermed blir rettet mot brukernes behov. En god kartlegging i starten er avgjørende for at bruker skal oppleve å bli sett og hørt, som beskrevet over, og for å tilrettelegge for et tillitsbasert forhold mellom bruker og veileder videre i oppfølgingen.

Gjennom intervjuene har det imidlertid også fremkommet en del tilbakemeldinger fra brukere som har dårlige erfaringer med NAVs behovskartlegging. Flere peker på betydningen av god informasjon og kommunikasjon med bruker, særlig i starten av oppfølgingen. De gir uttrykk for at mange brukere i liten grad blir kartlagt, og at kartleggingen i en del tilfeller kun består av at bruker svarer på et digitalt kartleggingskjema, uten at det har vært noen reell dialog med bruker. Én brukerrepresentant påpeker at det ikke nødvendigvis er så vanskelig eller tidkrevende å få til en god kartlegging av den enkeltes behov innledningsvis, men at det handler om å etablere et tillitsforhold til brukeren og stille åpne spørsmål som «Hva ønsker du? Hvordan er livet ditt?». Det er også blitt poengter at eldre brukere opplever å bli mindre prioritert enn yngre og at det også kan være geografiske forskjeller knyttet til kvaliteten av kartleggingen.

Involvering og valgmuligheter etterspørres

Mange brukere har tidligere opplevd å bli lite involvert og i liten grad få valgmuligheter. Mange vet ikke så mye når de kommer til NAV, verken om NAV eller hvilke rettigheter eller muligheter de har i systemet. De skulle ønske de fikk mer informasjon om hvilke muligheter som finnes og hvilke forventninger de kan ha til oppfølgingen fra NAV. Lite informasjon og involvering kan ha bidratt til en større utrygghet i møtet med NAV.

Mange brukere opplever NAV som byråkratisk, lukket og skummelt. Intervjuene med brukerrepresentanter tilsier at brukerne ofte ikke tørr å spørre om ting de lurer på eller si fra om at tiltak og aktiviteter ikke passer deres behov, av frykt for å miste stønad eller få et dårlig forhold til veileder. Dersom brukerne i større grad blir informert om hva NAV skal og kan gjøre, og hvilke muligheter, rettigheter og også plikter brukerne har, kan det tilrettelegge for en bedre dialog og mer hensiktsmessige tiltak og oppfølging.

Flere påpeker at NAV i for liten grad gir tjenesten opplysning, råd og veiledning. Dette oppleves som en svært viktig tjeneste, som mange brukere kunne hatt bruk for, men som i liten grad prioriteres i NAV. Brukerne vet heller ikke at de har krav med denne tjenesten og har dermed ingen muligheter for å etterspørre tjenesten.

Flere påpeker også at det er store geografiske forskjeller i hvor god oppfølgingen er. Det oppleves

som urettferdig, og noen sier at det er et reellt problem at enkeltbrukere flytter for å få bedre oppfølging. Enkelte brukere påpeker også at det oppleves som urettferdig at unge brukere prioriteres fremfor eldre.

Manglende kartlegging og involvering gjør at bruker deltar i lite hensiktsmessige aktiviteter

Gjennom intervjuene har det også fremkommet at noen brukere er lite fornøyde og forteller om lite tilpasset oppfølging. Noen av disse erfaringene stammer fra noen år tilbake i tid, mens andre erfaringer er nylige. Noen har opplevd at det tok lang tid før de fikk reell oppfølging og kartlegging av deres behov, utover den økonomiske støtten. Det kunne gå mange måneder før de ble henvist til et tilbud som en jobbsentral, hvor de fikk arbeidsrettet bistand. De skulle ønske at de kjente til dette tilbudet tidligere. Noen opplevde også at de ikke hadde fått nok informasjon om dette tilbudet før de kom dit, og at de kun hadde fått beskjed om at dette var noe de måtte delta i grunnet aktivitetsplikten.

En av brukerne vi har intervjuet opplevde å bli sendt på et kurs i CV-skriving, uten at dette var noe hun selv opplevde å ha behov for. Hun hadde jobbet mange år i arbeidslivet tidligere, men hadde nå helseutfordringer som gjorde at arbeid ikke lenger var aktuelt, etter hennes egen vurdering. Hun hadde altså ikke planer om å søke arbeid, og hvis hun skulle ha gjort det mente hun at hun visste hvordan man skulle skrive CV. Hun deltok på kurset, men ga uttrykk for at det var bortkastet tid. Dette var imidlertid den eneste negative erfaringen denne brukeren oppga å ha hatt med NAV. Brukeren hadde nå en annen saksbehandler, og opplever nå oppfølgingen som veldig god. Det at veilederen forstår hennes behov og hjelper henne i riktig retning oppleves som avgjørende.

Det eneste [av arbeidsrettede aktiviteter] er et kurs i å skrive CV, som de sendte meg på. Det var helt bortkastet tid, og det sa jeg til dem. [...] Å begynne og jobbe for meg, det fungerer ikke. Jeg vil bare komme meg på bena og bli frisk.

Sitat sosialhjelpsmottaker

Gode erfaringer med fleksible aktivitetstilbud

Flere brukere oppgir at de er svært fornøyde med aktivitetstilbudet de har fått gjennom NAV. Mange er positive til tilbud som jobbsentral, hvor veilederne er imøtekommende og det ikke stilles så strenge krav til hva de gjør. Tilbud som jobbsentral gir mulighet til

sosialisering, språktrening og arbeidssøking, men kan også ha en viktig funksjon ved at brukeren har et sted å gå til hvor de møter folk som de opplever at vil dem vel og hjelper dem på vei.

Det å være i et fellesskap med andre som har lignende utfordringer, fremheves som viktig for brukerne. Det oppleves som positivt å kunne gjøre aktiviteter sammen med andre i samme situasjon, også aktiviteter som å gjøre noe hyggelig i fellesskap, som utflukter eller felles aktiviteter. Det er imidlertid også brukere som beskriver negative erfaringer med slike aktiviteter. Én bruker fortalte at hun fikk tilbud om et aktivitetscenter hvor det kun var personer med dårlige norskkunnskaper og hun i liten grad følte et fellesskap med de andre. Dette opplevdes som vanskelig, ga lite mestring og fungerte ikke i lengden.

Brukerne opplever det som viktig at veilederne i slike aktivitetstilbud er imøtekommande, og at de som brukere blir sett av veilederne. En bruker fortalte at han hadde nevnt for veilederen på jobbsentralen at han manglet møbler. Veilederen hadde da umiddelbart tatt ham med på et lager med møbler som de hadde på jobbsentralen, og tilbudt at han kunne bruke noe derfra. Brukeren opplevdes dette svært verdifullt. Det at veilederen viste interesse for å hjelpe til med praktiske utfordringer der og da, uten å måtte vente på søknader eller andre avklaringer, opplevdes tillitsvekkende for bruker.

Samtidig som at aktivitetstilbudene skal være fleksible, er det også brukere som påpeker viktigheten av å ha et mål med å være der. Oppmøte er en utfordring for mange. Det kan fungere med litt strenge krav fra veilederne, men det bør være i kombinasjon med at brukerne opplever å bli sett og at de har et mål med å møte opp.

Brukerne er ikke nødvendigvis selv klar over at de har aktivitetsplikt

Flere av brukerne vi har intervjuet direkte har deltatt i ulike tiltak eller aktiviteter i samarbeid med NAV, men de har ikke opplevd at de hatt aktivitetsplikt eller at det har blitt stilt direkte vilkår om deltakelse på disse aktivitetene for at de skal få utbetalt sosialhjelp. Den ene brukeren oppgir imidlertid at han har hatt en aktivitetsplan, med aktiviteter han og veileder har blitt enige om at han skal gjøre. En annen oppgir også at han i samråd med veileder har avtalt aktiviteter han skal gjøre. Begge har gjennomført disse aktivitetene slik de har avtalt, men de har ikke hørt begrepet aktivitetsplikt i forbindelse med dette og har heller ikke opplevd at sosialhjelpen var avhengig av at de gjennomførte aktivitetene.

Altså, i den arbeidsplanen har det stått noe om ting jeg skulle

gjennomføre. Jeg har venner som har hatt aktiviteter de har måttet gjøre, sånn frisbeegolf eller sånn. Det har ikke jeg hatt. Jeg har i stedet vært på kurs og på huben for å komme videre. Det har vel vært min aktivitetsplikt da.

I intervjuer med brukerrepresentanter fremkommer det at en del brukere har negativ erfaring med aktivitetsplikt. Aktivitetsplikten oppleves som tvang og presser brukerne til å gjennomføre aktiviteter de ikke er motivert for eller ikke ser hensikten med. Det gir dårlige forutsetninger for å bygge et tillitsfullt forhold til NAV, som er beskrevet som en viktig faktor. En brukerrepresentant påpeker at dette i stor grad avhenger av hvordan aktivitetsplikten utøves og i hvilken grad aktivitetsplikten brukes sammen med kjennskap til brukernes individuelle behov. Det er mulig å stille vilkår som er i overensstemmelse med brukerens behov. Problemene oppstår når aktivitetsplikten brukes til å tvinge brukeren til noe som ikke passer for den enkelte, basert på dårlig kartlegging og kommunikasjon. Det understøtter igjen behovet for å bruke tid på å møte brukeren på en god måte, kartlegge brukerens behov og gjøre vurderinger i samråd med brukeren.

Brukerne har ulike forutsetninger for å forstå og kommunisere med NAV

Brukerne har ulike forutsetninger. For noen kan det være vanskelig å forstå og håndtere skriftlig informasjon, og de har behov for veiledning gjennom muntlige samtaler. For andre kan digital kommunikasjon fungere fint. Det er derfor viktig at NAV-veileder også kartlegger eventuelle utfordringer brukerne har i å forstå og nyttiggjøre seg av kommunikasjonen og oppfølgingen fra NAV. Flere peker på at det er stor forskjell mellom NAV-veiledere, men at mange veiledere ikke har kompetanse til å forstå hvilke utfordringer som følger med for eksempel rusavhengighet eller ulike psykiske lidelser som brukerne har. For eksempel vil personer med enkelte psykiske lidelser ha utfordringer med å forstå skriftlige beskjeder og ha vanskeligheter for å møte opp til avtalte tidspunkter. Dersom veilederne kartlegger og forstår disse utfordringene kan de også tilpasse oppfølgingen for å redusere disse utfordringene, for eksempel ved å gi muntlige forklaringer av vedtak eller sende påminnelser til bruker i forkant av avtaler. Det er viktig at oppfølgingen tilrettelegges slik at bruker har forutsetninger for å nyttiggjøre seg tilbudet som gis.

Mange opplever det som vanskelig å finne og forstå informasjon på nettsider eller i vedtaksbrev. Da er det fint å kunne kontakte veileder for å få hjelp. Flere brukere forteller at de har hatt behov for mye hjelp i starten for å finne ut av hvordan de skal dokumentasjon for behovene de har, håndtere digitale tjenester o.l., men at de med støtte fra veileder har blitt selvhjulpne med å håndtere disse tingene selv etter hvert. Det tilsier at veileder særlig må støtte brukerne i starten av forløpet, og også lære dem opp som NAV-brukere, da dette vil forenkle oppfølgingen senere i løpet.

Noen brukere savner mulighet til å snakke direkte med økonomiveilederen og alt som gjelder sosialhjelp. Brukerne må forhold seg til ulike digitale systemer for å ha dialog med ulike veiledere og saksbehandlere i NAV, det oppleves som utfordrende.

Brukerne har behov for støtte og forutsigbarhet knyttet til søknader og vedtak

Sosialhjelpsmottakere har ofte lite stabilitet i livet og usikker økonomi, også i perioder de mottar sosialhjelp. Forutsigbarhet og rask behandling av søknad om sosialhjelp vil derfor være viktig for brukerne. Brukerne vi har snakket med har forståelse for både krav til dokumentasjon, og at behandling av søknader i NAV tar tid, men gir samtidig uttrykk for at dette oppleves som utfordrende.

En bruker påpeker at han kunne ønske seg mer informasjon om hvor lang tid han kan forvente at det vil ta før søknaden behandles og stønaden avklares (se sitat under). Sitatet under viser et eksempel på

hvor det tar tid fra søknaden oppgis å være ferdig behandlet til bruker blir informert om utfallet av behandlingen. For brukeren er det viktig å få denne informasjonen så fort som mulig, og det er vanskelig å forstå hvorfor NAV ikke kan gi informasjon om innholdet i vedtaket samtidig som de gir informasjon om at vedtaket er gjort.

Noen ganger har det gått veldig kjapt og noen ganger har det gått veldig treigt. Det eneste som kommer opp på NAV er [at søknaden er] «under behandling», men det står ikke noe mer. Så plutselig får man en melding om at «du har fått vedtak». Når saken er ferdig behandlet så får du ikke beskjed med en gang. Jeg har opplevd å få beskjed om at saken er ferdig behandlet, så har jeg fått et brev om hvor mye jeg får en uke etter at saken er behandlet.

Sitat sosialhjelpsmottaker

10. Samlede vurderinger og anbefalinger

God oppfølging av sosialhjelpsmottakere krever tett og koordinert oppfølging fra kompetente veiledere, samt at NAV kan tilby hensiktsmessige aktiviteter for å oppfylle aktivitetsplikten for unge sosialhjelpsmottakere. Kartleggingen viser at mange kommuner mangler et hensiktsmessig aktivitetstilbud for unge sosialhjelpsmottakere. NAVs praksis innebærer også at få sosialhjelpsmottakere får innvilget Kvalifiseringsprogrammet. Det tilsier at mange unge sosialhjelpsmottakere trolig ikke får den arbeidsrettede bistanden fra NAV som de har krav på.

I dette kapittelet oppsummerer vi og drøfter rapportens viktigste funn, og gir våre vurderinger og anbefalinger til hvordan NAV bør innrette tjenestetilbudet til sosialhjelpsmottakere.

10.1 Hva innebærer god oppfølging av sosialhjelpsmottakere fra NAV?

God arbeidsrettet oppfølging av sosialhjelpsmottakere forutsetter tid, kompetanse og fleksibilitet fra NAV

Sosialhjelpsmottakere er en sammensatt gruppe. Gruppen består dels av unge som av ulike årsaker har falt ut av ordinære utdannings- og arbeidsløp, dels av personer med flyktning- eller innvandringsbakgrunn, og dels av personer med sammensatte og langvarige sosiale eller helsemessige utfordringer. Disse gruppene har svært ulike forutsetninger og behov. I oppfølgingen av sosialhjelpsmottakere er det derfor avgjørende at NAV gjør en god kartlegging av brukerens behov. Det innebærer at NAV må opprette en tillitsbasert dialog med bruker for å få avklart den enkeltes situasjon, ressurser og behov. I noen tilfeller er det tidkrevende å få til en god kartlegging.

Noen brukere kan fremstå relativt nært arbeid, og har kanskje bare behov for noe hjelp til å finne relevante arbeidsgivere og komme i kontakt med dem på en god måte. Andre har ikke ressurser til å tenke på arbeid i det hele tatt, og må først få hjelp til å dekke elementære behov som bolig og helsehjelp. Andre har behov for opplæring før arbeid. Det innebærer at NAV ofte må koordinere oppfølgingen med andre kommunale tjenestetilbydere. Oppfølgingen av sosialhjelpsmottakere kan derfor kreve store ressurser

av NAV-kontoret, i form av veiledernes tid, kompetanse og fleksibilitet til å kunne tilpasse oppfølgingen til brukernes behov underveis.

En tett og langsiktig oppfølging med fokus på tilgjengelighet og involvering av bruker, krever betydelige menneskelige ressurser, i form av kompetente og empatiske veiledere, og at disse har tid til oppfølging på brukerens premisser. Tilstrekkelige ressurser, i form av tilgjengelig tid hos kompetente veiledere, vil derfor være en viktig forutsetning for et godt tilbud. Våre informanter i NAV peker på at mangel på ressurser og tid gjør at de ikke får fulgt opp sosialhjelpsmottakerne så tett som de skulle ønske. Mange veiledere bruker mye tid på saksbehandling, hvilket kan medføre mindre tid til oppfølging av brukerne.

NAV har i praksis høy terskel for å innvilge Kvalifiseringsprogrammet

Kartleggingen tyder på at det fortsatt er manglende ressurser til Kvalifiseringsprogrammet (KVP) i kommunene, og at brukere som kan ha krav på KVP i stedet henvises til mindre tett oppfølging hos NAV-veileder. Dette understøttes av at antall deltakere i KVP fortsatt er lavt sammenlignet med antall som har sosialhjelp som hovedinntekt. Det er ikke rett frem å vurdere hvor stort dette problemet er, ettersom det i stor grad er subjektive vurderinger som ligger til grunn for vurderingen av hvorvidt den enkelte bruker kvalifiserer for KVP. I praksis kan det se ut til at kommunene definerer målgruppen for KVP som smalere enn det retningslinjene tilsier.

Deler av gapet mellom praksis og sentrale føringer henger sammen med brukernes behov. For sosialhjelpsmottakere under 30 år plikter kommunene å vurdere om brukere kan ha nytte av deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet (KVP) før det innvilges sosialhjelp. Kartleggingen viser imidlertid at dette ofte ikke gjøres i praksis. Det kan være en tidkrevende prosess å vurdere hvorvidt brukere kvalifiserer og kan ha nytte av KVP. Det skal blant annet gjennomføres en arbeidsevnevurdering, som krever samtaler og avklaringer i dialog med bruker. Når en bruker søker sosialhjelp, er det økonomiske behovet ofte presserende, og veileder vil gjerne avklare dette, før det er rom for å gjennomføre en grundigere kartlegging av brukerens forutsetninger for arbeid. Kravet om at KVP skal vurderes før sosialhjelp innvilges fremstår derfor som vanskelig gjennomføre i praksis.

Kartleggingen viser at kommunene i praksis har en høy terskel for å vurdere KVP som hensiktsmessig for den enkelte. Ifølge de sentrale retningslinjene, er

inngangskriteriene for KVP at bruker skal ha vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, svært begrensede ytelser til livsopphold og at deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig for å styrke søkerens mulighet til deltakelse i arbeidslivet. Kartleggingen viser at NAV-kontorene i stor grad også vektlegger brukerens motivasjon for arbeid i vurderingen av om KVP er hensiktsmessig for den enkelte. Enkelte veiledere ønsker også å teste ut brukers motivasjon og forutsetninger gjennom andre aktiviteter eller tiltak, forut for vurderingen av KVP. Innvilgelse av KVP krever dermed i praksis at brukeren er motivert for mer enn «vanlig» oppfølging fra NAV-veileder. Dette henger trolig sammen med oppfølgingsintensiteten i KVP, og at det ikke vurderes som hensiktsmessig å iverksette et intensivt oppfølgingsprogram dersom bruker ikke er motivert for eller ønsker denne typen oppfølging. Samtidig må vi anta at dette er vurderinger som i stor grad avhenger av NAV-kontorets prioriteringer og ressurser som er avsatt til KVP. Antall tilgjengelige veiledere i KVP vil legge føringer for hvor mange som til enhver tid kan delta i programmet. I enkelte kommuner har KVP-veiledere enten sluttet eller er sykmeldt, og i slike perioder står kommunen i praksis uten et KVP-tilbud.

På den annen side synliggjør kartleggingen at NAV også har andre virkemidler som alternativer til KVP. Målgruppen for KVP kan tenkes vurdert til det statlige tiltaket utvidet oppfølging, eventuelt det statlige oppfølgingstiltaket, og den lokale tilgangen på disse tiltakene kan derfor være substitutter til KVP. Den forventede effekten av disse alternative tiltakene avhenger trolig av oppfølgingens kvalitet og intensitet, og i mindre grad av om tiltaket er drevet av stat eller kommune. Dette understøtter igjen at det er et flytende skille mellom kommunalt og statlig ansvar, og at det til dels er et flytende skille mellom hvem som får KVP, hvem som tildeles statlige ytelser og tiltak, og hvem som ender opp med sosialhjelp og sosialfaglig oppfølging.

Koordinert bistand krever samarbeid med andre tjenester

God oppfølging av sosialhjelpsmottakere innebærer også at det tilrettelegges for effektiv samhandling med andre, relaterte tjenesteområder. Dette gjelder særlig helsetjenesten, boligjenesten og flyktningtjenesten, men også barnevern, utdanningssektoren og frivillig sektor.

Kartleggingen tyder særlig på at det er forbedringspotensial knyttet til samhandling mellom NAV og helsetjenesten. En del sosialhjelpsmottakere har dårlige forutsetninger for arbeid, men kan ha krav på helserelevante statlige ytelser, som arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. Det krever samarbeid med helsetjenesten for å få dokumentasjon

slik at disse brukerne får de helserelevante ytelsene de har rett på. Kommunene har i utgangspunktet incentiver til å avklare sosialhjelpsmottakere til statlige ytelser, dersom de kan ha krav på det. For bruker kan det være en fordel med overføring til statlige ytelser og oppfølging. Samtidig krever slike avklaringer mye ressurser og det er ikke gitt at avklaring til AAP gir brukeren bedre arbeidsrettede tjenester. Det kan derfor fremstå som noe unødvendig ressursbruk at NAV bruker betydelige ressurser på å flytte brukere fra kommunale til statlige tjenester.

Informanter fra NAV-kontor oppgir at det er en generell utfordring å få avklart brukere til helserelevante ytelser, på grunn av manglende utredning eller dokumentasjon fra helsetjenesten. Dette er dels fordi brukere ikke nødvendigvis evner å nyttiggjøre seg av eksisterende tilbud i helsetjenesten og dels på grunn av manglende kapasitet i helsetjenesten. Det er utfordrende å få til et godt samarbeid mellom NAV og helsetjenesten om disse brukergruppene. Utfordringer knyttet til deling av informasjon og taushetsplikt, samt brukere som ikke nødvendigvis samtykker i slik deling, fremstår særlig som barrierer for slik samhandling.

En god oppfølging av sosialhjelpsmottakere innebærer imidlertid også at det brukes en del ressurser på den sosialfaglige oppfølgingen, som ikke nødvendigvis er arbeidsrettet. Dette er både for å bidra til å dekke elementære behov som gjør at NAV kan komme i posisjon til å gi mer direkte arbeidsrettet oppfølging, men også for å avklare de brukerne som ikke har forutsetninger for arbeid og som har krav på mer langsiktige statlige ytelser.

Brukere etterspør økt tilgjengelighet og tilrettelagt kommunikasjon

Sosialhjelpsmottakere har gjerne sammensatte utfordringer, og tilbakemeldinger fra brukere tilsier at det er særlig viktig for dem at NAV-veiledere er tilgjengelige når de trenger dem. Også NAV-veiledere understreker at det er viktig å kunne komme raskt på banen når bruker er motivert for endring, og at tilgjengelighet fra NAVs side derfor er viktig. Samtidig er det også en generell utfordring for NAV at de har utfordringer med å oppnå kontakt med mange i denne brukergruppen.

Utfordringer med å komme i kontakt med brukere innebærer at NAV til dels må tilpasse arena, tidspunkt og kommunikasjonsform til brukeren. Flere NAV-kontor forteller om gode erfaringer med å drive oppsøkende virksomhet på steder brukeren ferdes. Dette gjør at NAV får bedre kontakt med brukerne, særlig blant brukere som har vanskelig for å møte opp på NAV-kontoret til avtaler. Å møtes på andre arenaer enn NAV-kontoret kan virke tillitsbyggende. Det er viktig at NAV-veileder kartlegger brukers utfordringer og

forutsetninger på ulike områder, slik at også kommunikasjonsformen kan tilpasses ved behov.

Flere av våre informanter, både ansatte i NAV og brukere, etterlyser bedre digital infrastruktur for kommunikasjon mellom NAV og bruker. Gitt at tilgjengeligheten synes å være særlig viktig for denne målgruppen, bør NAV vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å etablere mer digitale tjenester som gjør det enklere å oppnå kontakt. Samtidig vil løsninger som gjør det lett å kontakte NAV også medføre økt ressursbehov i NAV for å svare på henvendelser. NAV må derfor vurdere behovet for tilgjengelighet opp mot prioritering av tidsbruk internt, og utvikle løsninger for kommunikasjon og involvering av bruker som effektiviserer oppfølgingen.

Økt brukerinvolvering kan tilrettelegge for bedre effekter

NAV skal bidra til å finne og aktivisere brukers ressurser, men det er bruker selv som må gjøre nødvendig endringsarbeid og drive egen utvikling. Bruker må derfor være involvert og medvirkende så langt det er mulig. Flere brukere gir tilbakemeldinger om at de gjerne skulle fått mer informasjon om hva NAV kan hjelpe dem med, på et tidligere tidspunkt, og fått presentert valgmuligheter. Brukernes erfaringer tilsier også at NAV og bruker i mange tilfeller har svært ulik oppfatning av hva som er mulige og hensiktsmessige aktiviteter og virkemidler. Noen ganger er det naturlige årsaker til dette, men samtidig tyder mye på at NAV i en del tilfeller i for liten grad involverer og informerer bruker, både om hva NAV kan og ikke kan hjelpe dem med og hvilke plikter og rettigheter de har som brukere.

Økt involvering av bruker i oppfølging og beslutninger kan tenkes å gi økt ansvarliggjøring av bruker og større motivasjon for egen fremdrift. Flere av NAV-kontorene som har bidratt til denne studien har blitt langt bedre på involvering av brukere de siste årene, i takt med tett oppfølging og kartlegging av målgruppen i fokus. Samtidig tyder erfaringer fra brukerrepresentanter på at det fortsatt er mange sosialhjelpsmottakere som opplever mangelfull kartlegging, oppfølging og involvering, og at NAV derfor fortsatt har et forbedringspotensial på dette området.

Samspillet mellom stat og kommune er utfordrende

Det er en generell utfordring for NAV-kontorene at det i utgangspunktet er et skille mellom statlige og kommunale oppgaver, virkemidler og finansiering, samtidig som målgruppens behov går på tvers av disse skillene. NAV-kontorene opplever dette ulikt, men for noen gir de to ulike styringslinjene opphav til kolliderende målsetninger. Dette gjør det vanskelig å få til en effektiv forvaltning av tjenestene, særlig til

sosialhjelpsmottakere som har behov for virkemidler fra begge disse delene av forvaltningen.

Dette gir også opphav til en rekke praktiske problemstillinger. Mange av NAVs brukere mottar tjenester fra både statlig og kommunal del av NAV-systemet. Dette innebærer at veileder/saksbehandler har kommunikasjon med bruker i to ulike digitale systemer, noe som er lite hensiktsmessig og innebærer økt ressursbruk. Det er altså behov for bedre samordning mellom den kommunale og statlige del av NAV-kontoret, og særlig er det behov for et mer effektivt digitalt system som tillater kommunikasjon om både kommunale og statlige tjenester til brukeren.

Organisatoriske grep kan effektivisere oppfølgingen

NAV-kontorene har valgt ulike løsninger for organisering og praksis knyttet til oppfølgingen som kan ha stor betydning for hvor effektivt eksisterende veilederressurser utnyttes. Sosialhjelpsmottakere har gjerne behov for både kommunale og statlige tjenester, og en organisering som tilrettelegger for samarbeid og kompetanseflyt mellom disse tjenestene fremstår derfor som viktig. NAV-kontorene bør etterstrebe organisasjonsformer for oppfølging av sosialhjelpsmottakere som tilrettelegger for samarbeid mellom de statlige og de kommunale ansvarsområdene, slik at sosialhjelpsmottakere også får arbeidsrettet oppfølging i den grad det er hensiktsmessig for den enkelte.

Det kan gjøres ved å samle kommunale og statlige tjenester til en gitt målgruppe, for eksempel ved egne avdelinger for unge og egne avdelinger for flyktninger hvor de kommunale og statlige tjenester i større grad er integrert. Det bidrar til at veiledere har bedre kjennskap til både kommunale og statlige virkemidler og tilrettelegger for mer koordinert oppfølging av brukerne.

Noen kontorer har tatt konkrete grep for å sørge for at veiledere kan prioritere oppfølgingen av brukere. Noen har skilt mellom veiledere som behandler søknader og fatter vedtak, og veiledere som driver oppfølging. Dette fremstår som et nyttig grep for å sikre at oppfølgingen ikke nedprioriteres når behovet for saksbehandling blir stort. Et annet nyttig grep kan være å gi lengre vedtak til grupper som likevel forventes å ha behov for sosialhjelp over en lengre periode, for å redusere behovet for saksbehandling knyttet til søknader og vedtak.

10.2 Treffer NAVs tilbud av aktiviteter og tiltak brukernes behov?

Brukernes behov krever et bredt og fleksibelt aktivitetstilbud

Mange sosialhjelpsmottakere har sammensatte og kompliserte utfordringer. Det gjør at det tar tid å forstå brukerens situasjon og dermed hvilket tiltak eller aktivitet som er riktig å tilby brukeren. Det er ikke gitt at verken NAV eller bruker på forhånd vet hvilket tiltak som egner seg best, og ofte brukes aktiviteter og tiltak også for å teste ut brukers forutsetninger og behov. Hvorvidt tilbudet treffer brukernes behov avhenger både av at NAV har et tilstrekkelig bredt tilbud som treffer ulike deler av behovene i målgruppen, men også av at tilbudene er fleksible, ved at de kan tilpasses ulike behov innenfor tiltaket og brukers eventuelle utvikling over det. Et godt tilpasset aktivitetstilbud innebærer derfor også at NAV må følge opp tett, slik at bruker kan tas ut fra aktiviteter som ikke fungerer.

Endringsarbeid gjennom lavterskelaktiviteter

Det er ikke nødvendigvis direkte arbeidsrettet aktivitet som er best egnet for alle brukere. NAV-veilederne uttrykker at fellesskap, struktur i hverdagen, mestring, følelsen av å bidra og bli stilt krav til kan være vel så viktig. Det innebærer at NAV må ha tilgang til lavterskel tiltak som en inngangsport til de mer arbeidsrettede statlige tiltakene.

Mange sosialhjelpsmottakere har opplevd utenforskap og marginalisering. Oppmøte hos et aktivitetssenter kan bidra til en følelse av fellesskap og tilhørighet, noe som kan være særlig verdifullt for disse brukerne. Deltagelse på tiltak og aktiviteter kan også bidra til å gi rammer og struktur, og dermed hverdagsmestring. På sikt kan det også gi ferdighetene som trengs for å komme over i arbeid.

Videre kan eksempelvis praktiske oppgaver på et aktivitetssenter eller en arbeidsutprøving gi mestringfølelse. Mestring handler om å kunne håndtere utfordringer i eget liv, men også å ha en følelse av å være til nytte og få til noe. Gjennom deltakelse i ulike kommunale og statlige tiltak er det flere elementer som legger til rette for mestring. Når brukerne jobber i en kommunal kantine får de også muligheten til å bidra med noe som anerkjennes av omverdenen. For personer som i mange tilfeller kommer fra utenforskap, kan verdien av å bli sett være høy.

Noen ganger kan tiltak og aktiviteter føre til at brukere kommer i jobb, noen kommer i rett medisinsk behandling, og noen blir avklart for andre ytelser. Det er imidlertid flere tilfeller hvor brukere blir gående på

sosialhjelp i mange år og deltar på en rekke ulike tiltak og aktiviteter, uten at dette ser ut til å bidra til endring i form av overgang til arbeid eller avklaring til andre ytelser. I slike tilfeller kan tiltak og aktiviteter likevel bidra med å gi en følelse av fellesskap, struktur i hverdagen, og mestring som over tid kan ha positive effekter for den enkelte bruker.

Gode erfaringer med brede og fleksible kommunale tiltak med arbeidsrettet fokus

Det vanligste kommunale tiltaket for sosialhjelpsmottakere er en form for jobbsenter eller aktivitetssenter. Dette er egne sentre, enten i regi av NAV eller andre deler av kommunen, hvor brukerne får oppfølging av veiledere fra kommunen eller NAV og tilbud om en rekke aktiviteter. Det kan være alt fra aktiviteter som primært skal trene brukeren i generell livsmestring eller sosiale ferdigheter (oppmøte, utflukter, gruppesamtaler, ulike kurs med tema innen bomeistring, økonomi eller helse), til arbeidspraksis-lignende aktiviteter (som kaféjobbing eller vedkløyving, internt på jobbsenteret eller hos tilknyttede virksomheter), og til mer oppfølgende aktiviteter som samtaler og hjelp til jobbsøking. Flere kommuner ser ut til å ha opprettet denne type tiltak da aktivitetssplikten for ungdom kom i 2017, og sender mer eller mindre alle sosialhjelpsmottakere under 30 år til disse sentrene for videre oppfølging og aktivisering.

Disse jobbsentrene synes å treffe et bredt spekter av brukergruppens behov, gjennom å gi et fleksibelt og bredt innrettet oppfølgings- og aktivitetstilbud med mål om å hjelpe brukerne til å komme i arbeid. Suksesskriterier for jobbsentrene ser ut til å være at de har et bredt aktivitetstilbud, som favner både lavterskel aktiviteter og mer arbeidsrettede aktiviteter, samt samtaleoppfølging fra veiledere. At det er sosialt samvær på sentrene er viktig for mange brukere, og også det å kunne komme til et sted hvor de føler seg velkomne og ivarettatt av veilederne. Bare å ha et fast sted å gå til, kan gi viktig trening i oppmøte og rutiner. Flere brukere nevner at det oppleves som fint at jobbsenteret er utenfor NAV-kontoret, og at det er et skille mellom saksbehandlingen på NAV og aktivitetene på jobbsenteret.

Kommunene kan også ha mer eller mindre arbeidsrettede tilbud i regi av tiltaksleverandører eller frivillig sektor, eller tilbud om avgrensede aktiviteter som boligskole i regi av NAV eller andre kommunale enheter. Generelt er disse tilbudene mest utbredt i større kommuner.

I tillegg brukes andre kommunale tilbud som dagsenter, mosjonsgrupper, bydelsrusken og lignende. Disse tilbudene er aktivitetstilbud rettet mot en bredere målgruppe. De fremstår som mindre egnet til

å fremme overgang til arbeid og livsmestring for målgruppen. Det er også vårt inntrykk at NAV unngår denne type tiltak dersom de har mer hensiktsmessige alternativer, fordi man vurderer at de i liten grad bidrar til formålet for brukerne.

Mange kommuner mangler hensiktsmessige aktivitetstilbud som treffer målgruppens behov

Kartleggingen viser at mange kommuner har ingen eller lite hensiktsmessige kommunale aktivitetstilbud til sosialhjelpsmottakere. Dette gjelder særlig i små kommuner, men også i flere større kommuner. Mindre kommuner har gjennomgående færre kommunale tiltak å tilby, og tiltakene som finnes fremstår mindre arbeidsrettet enn tiltak i NAV. Det vil si at de gjerne favner andre målgrupper enn NAVs brukere, for eksempel tilbud rettet mot eldre eller personer med helseutfordringer, og fokus er dermed også mer på sosiale aktiviteter eller livsmestring, heller enn arbeidsretting. I de mindre kommunene er det også færre tilbud i regi av frivillige aktører.

Kommuner som mangler egne aktivitetstilbud til sosialhjelpsmottaker benytter i større grad statlige tiltak, og/eller mer utstrakt bruk av samtaler med veiledere som aktivitet. Dette gir noen grunnleggende hull i tjenestetilbudet for sosialhjelpsmottakere som ikke kan nyttiggjøre seg av statlige tiltak. Den samtale-baserte oppfølgingen innebærer verken daglig oppmøte eller heldagsaktivitet. Det sosiale aspektet blir heller ikke ivaretatt. Erfaringene med jobbsentrene viser at det å møte andre i lignende situasjon og få sosial trening er viktig for brukerne. Videre vil ikke veiledere ved små NAV-kontor ha samme mulighet for å tilrettelegge for varierte aktiviteter.

Det er vår vurdering at mange kommuner mangler et hensiktsmessig aktivitetstilbud til sosialhjelpsmottakere, og at de dermed ikke ivaretar sin plikt til å tilby dette til unge sosialhjelpsmottakere. Vi mener kommunene bør tilstrebe å bygge opp fleksible aktivitetstilbud for unge brukere, som både gir mulighet for daglig oppmøte innen normal arbeidstid, arbeidsrettet oppfølging og fleksible aktiviteter.

Små NAV-kontor bør utvikle aktivitetstilbud i samarbeid med andre

Det er en åpenbar utfordring for mindre kommuner å utforme hensiktsmessige aktivitetstilbud til et fåtall brukere. Utfordringen blir trolig enda større i praksis fordi tilbudet av statlige tiltak typisk er mindre i små kommuner, for eksempel tilgangen til relevante opplærings tiltak. Små kontor kan derimot ha andre fordeler som bør utnyttes. Små forhold kan gjøre det lettere for NAV-veiledere å samarbeide med andre aktører i kommunen. De små kontorene bør derfor fokusere på å utnytte det som finnes av aktivitetstilbud og virksomhet i kommunen, både blant ordinære

arbeidsgivere, arbeidsmarkedsbedrifter, i det kommunale tjenestetilbudet og i frivillig sektor.

Små kontor bør også vurdere muligheten for å samarbeide med nærliggende kontor om felles aktivitetstilbud. Lange reiseavstander for bruker kan være utfordrende. Samtidig kan det tenkes tilpasninger som reduserer slike barrierer. Digitale løsninger kan prøves ut. Hvis det finnes et jobbsenter i noen timers reiseavstand fra bruker, kan det tenkes å brukes kun en gang i uken i stedet for flere ganger i uken, som supplerende til annen mer lokalt basert aktivitet. Ved å reise til et jobbsenter en gang innimellom kan bruker treffe andre mennesker i samme situasjon og få sosial trening, og dermed få dekket aspekter som det er vanskelig å tilrettelegge for lokalt.

Det er få aktivitetstilbud rettet mot innvandrere, til tross for at de utgjør majoriteten av sosialhjelpsmottakere

Videre viser kartleggingen at det finnes få aktivitetstilbud rettet mot innvandrere, til tross for at de utgjør majoriteten av personer med sosialhjelp som hovedinntekt. Innvandrere har trolig andre behov for aktivitetstilbud og tiltak enn øvrige deler av målgruppen. De har gjerne utfordringer med språk, mange har lite formell kompetanse og lite kjennskap til norsk arbeidsmarked, og i tillegg har mange sosiale utfordringer eller store omsorgsoppgaver. Samtidig er det trolig betydelig arbeidsevne i denne gruppen. Det kan tilsi at denne gruppen har behov for et noe annet aktivitetstilbud enn andre grupper av sosialhjelpsmottakere.

Manglende tilbud til innvandrere kan tenkes å skyldes uklar ansvarsfordeling mellom NAV og utdanningssektoren, dersom utfordringene skyldes manglende opplæring i språk eller annen grunnleggende kompetanse. Det fremstår likevel som et paradoks at det er få aktivitetstilbud rettet mot denne gruppen, når disse utgjør majoriteten av sosialhjelpsmottakere og samtidig synes å ha omfattende behov for arbeidsrettet bistand. Innvandrere er også blant NAVs tre prioriterte grupper.

Aktivitetstilbudet baseres i stor grad på statlige tiltak

Kartleggingen tyder på at de statlige tiltakene brukes noe oftere på denne målgruppen enn kommunale tiltak. De statlige tiltakene krever stort sett mer av brukernes ressurser og motivasjon, og er også mer arbeidsrettede, enn de kommunale tiltakene. Case-kommunene gir noe ulike vurderinger av hvilke tiltak som er mest effektive. Enkelte kontor foretrekker de statlige tiltakene fremfor mer lavterskel kommunale tiltak, også for brukere som tilsynelatende er «langt fra arbeid», fordi de opplever at det arbeidsrettede

fokuset er avgjørende. Dette kan også være i mangel på treffsikre kommunale tiltak. Andre kommuner opplever at de statlige tiltakene fungerer dårlig for personer som er «langt unna arbeid», og at disse har mer nytte av tiltak som stiller mindre krav til motivasjon og ressurser, for eventuelt senere å være rustet til statlige tiltak.

NAV-kontorene oppgir i spørreundersøkelsen at de oftere bruker statlige enn kommunale tiltak. Dette handler til dels om at de statlige tiltakene oppfattes som gode virkemidler, særlig for personer som står relativt nært arbeid, men trolig handler det også om mangel på andre kommunale tiltak og aktivitetstilbud.

10.3 Hvordan fungerer aktivitetssplikten for unge sosialhjelpsmottakere?

35 prosent av unge med sosialhjelp som hovedinntekt fikk i 2022 unntak fra vilkår om aktivitet. Våre informanter oppgir at dette enten er brukere med store utfordringer som NAV vurderer ikke kan nyttiggjøre seg av aktivitet, eller det kan være brukere som er i aktivitet fra før av, utenom NAV.

Aktivitetssplikten fremstår som et nyttig virkemiddel

Vilkår om tiltak og aktiviteter er i mange tilfeller viktig for å oppnå resultater hos brukerne. For noen kan krav være en positiv motivasjonsfaktor. Det kan gi en følelse av mål og retning og oppfordre til innsats for å oppnå ønskede resultater. Det kan gi en følelse av ansvar og selvstendighet, samt føre til at en person blir utfordret til å endre vaner, holdninger eller adferd, som kan føre til positiv personlig utvikling. Det er imidlertid viktig at vilkårene om aktivitet skal bidra til formålet om økt selvstendigjøring for den enkelte.

Vilkår om deltakelse i aktiviteter som oppleves som lite hensiktsmessige, eller som «oppbevaring», kan oppleves som ydmykende for brukere, redusere brukers tillit til NAV og veilederen, og bidra til en vanskelig dialog. Kartleggingen viser at brukere kan oppleve visse aktiviteter som lite meningsfulle i starten, men at de over tid likevel kan erfare verdien av slike aktiviteter. Det understøtter den potensielle betydningen av aktivitetssplikt.

Det er mulig at aktivitetssplikten også kan ha en avskrekkende effekt, ved at det blir mindre attraktivt å motta sosialhjelp. Man kan tenke seg at det kan bidra til at enkelte ikke vil få dekket grunnleggende behov for livsopphold eller at de vil søke forsørgelse av andre, som kan bidra til at mennesker i en sårbar situasjon blir mer utsatt. På den annen side kan det også tenkes å bidra til at enkelte blir mer motivert for arbeid, som alternativ til sosialhjelp med aktivitetssplikt. I denne kartleggingen har vi ikke gjort noen funn som

tyder på at aktivitetssplikten har slike avskrekkende effekter, men vi har heller ikke stilt våre informanter direkte spørsmål om dette.

NAV bør i større grad involvere brukere, også om vilkår

I kartleggingen har vi gjort enkeltfunn av at brukere ikke kjenner til at de har aktivitetssplikt. Vi har ikke grunnlag for å si noe om hvor vanlig dette er, men det indikerer at NAV ikke nødvendigvis gir brukerne tydelig beskjed om at sosialhjelpen innvilges med vilkår om aktivitet. Dette henger trolig sammen med at veileder ønsker å etablere en tillitsfull relasjon med brukere og at trussel om trekk i stønad kan motvirke dette. For brukere som uansett er motivert til å delta i aktivitetene, kan NAV-veiledere oppleve at man ikke trenger å gi brukere tydelig beskjed om aktivitetssplikt. Vår vurdering er imidlertid at det ikke bør være en motsetning mellom en tillitsfull relasjon og å tydeligere hvilke krav NAV stiller til brukere. Tvert imot må en tillitsfull relasjon innebære at NAV er åpen og gir tydelig informasjon om hvilke plikter og rettigheter brukere har. Dersom NAV ikke forteller brukere om aktivitetssplikten før langt ut i forløpet, kan det virke lite tillitsvekkende og også begrense den ønskede virkningen av aktivitetssplikten.

Kartleggingen har vist enkelt-eksempler på at brukere opplever seg presset til å delta på aktiviteter som han eller hun ikke selv opplever som meningsfulle, av redsel for å miste sosialhjelp. Brukere kan være redd for å miste ytelse, selv om NAV ikke spesifikt har uttrykt dette. Altså er det ikke gitt at NAV har ment å redusere ytelse dersom brukere ikke deltar. Vi tror en del av disse tilfellene handler om manglende kommunikasjon og tillit mellom brukere og veileder. NAV bør gi tilstrekkelig informasjon til brukere, på en måte som brukere forstår, slik at brukere forstår hva NAV kan hjelpe til med og hvilke krav som stilles til brukere. Dette handler igjen om å etablere et tillitsforhold og involvere brukere i vurderinger og beslutninger.

Bør NAV i noen tilfeller stille høyere krav til brukere?

Kartleggingen tyder på at det er sjeldent at NAV trekker sosialhjelpsmottakere i stønad på grunn av manglende overholdelse av vilkår om aktivitet, eller at de gir beskjed til brukeren at dette kan være en konsekvens. Praksis synes å være at NAV først gir brukere tydelig beskjed om at brudd på aktivitetssplikten kan resultere i en reduksjon i stønad, når brukere ikke samarbeider med NAV over tid.

NAV har gode grunner til å være varsom med å gjennomføre trekk i utbetalinger som følge av manglende gjennomføring av aktivitetssplikt. Det er også begrensninger på hva NAV har lov til å trekke eller tilbakeholde. Veileder er avhengig av å etablere en trygg og god relasjon med brukere for å kunne

kartlegge behovene og bygge opp motivasjon hos bruker. Samtidig kan det synes som at det skal veldig mye til før NAV faktisk reduserer sosialhjelpsutbetalingene dersom brukerne ikke deltar i aktiviteter og fremdrift i henhold til avtalt plan over tid.

Gjennom kartleggingen har vi derimot fått eksempler på brukere som først har fått fremgang når NAV tydelig har kommunisert at mangel på oppmøte i aktiviteten brukeren er satt opp kan medføre en reduksjon i sosialhjelpen. I disse tilfellene har det imidlertid tatt lang tid, gjerne flere år med prøving og feiling i ulike aktiviteter og tiltak som ble ansett som individuelt tilpasset, før NAV har gått til dette skrittet. Det kan derfor synes som at dette er et virkemiddel som NAV bør vurdere å bruke noe tidligere i enkelte forløp, hvor bruker ikke følger opp avtalte aktiviteter eller ikke ser ut til å samarbeide med NAV over tid.

Å redusere utbetalingen av sosialhjelp må imidlertid vurderes godt, og kun gjøres dersom det anses å bidra til hensiktsmessige aktiviteter for bruker. Det må altså ligge vurderinger bak som rettferdiggjør deltakelse i den gjeldende aktiviteten. Dette betyr ikke nødvendigvis at bruker må være enig i at aktiviteten er hensiktsmessig, men dersom bruker ikke er enig må NAV ha en begrunnelse for hvorfor aktiviteten likevel anses å være hensiktsmessig i brukers situasjon. For at NAV skal kunne bruke dette virkemiddelet må NAV dermed først ha gjort en god kartlegging av brukers behov, gitt bruker individuelt tilpasset oppfølging og tilby bruker hensiktsmessige aktiviteter. Kartleggingen indikerer at mangel på individuelt tilpassede tjenester fra NAV er en større utfordring enn at NAV stiller for lave krav til bruker.

10.4 Samlet vurdering og anbefaling

Kartleggingen tyder på at mange NAV-kontor har gjort betydelige forbedringer i tjenestetilbudet til sosialhjelpsmottakere de senere år. Samtidig er det stor variasjon mellom kommuner, både i oppfølgingen og i aktivitetstilbudet. Deler av variasjonen kan forklares av kommunenes ulike forutsetninger, hvor det særlig kan være utfordrende for små NAV-kontor å

etablere et hensiktsmessig aktivitetstilbud. Samtidig er det også store forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommuner av samme størrelse.

Noen kommuner har gode og brede oppfølgings- og aktivitetstilbud, spesifikt rettet mot sosialhjelpsmottakere, som fremstår å i stor grad møte brukernes behov og som fremmer brukernes forutsetninger for arbeid. Samtidig ser vi at mange kommuner har ingen eller lite hensiktsmessige kommunale aktivitetstilbud, som etter vår vurdering viser at kommunene ikke ivaretar sin plikt til å tilby hensiktsmessige aktivitetstilbud til unge sosialhjelpsmottakere. Vi mener at kommunene bør tilstrebe å bygge opp brede og fleksible aktivitetstilbud for unge brukere, som både gir mulighet for daglig oppmøte innen normal arbeidstid, arbeidsrettet oppfølging og et bredt spekter av aktiviteter, som både kan romme spesifikke arbeidstrening og mer lavterskel aktiviteter med fokus på sosialisering eller annen læring.

Aktivitetsplikten fremstår som et nyttig virkemiddel for NAV, men det kan synes som at den ofte ikke får virkning i praksis fordi den ikke tydeliggjøres for bruker og fordi den avhenger av at NAV kan tilby hensiktsmessige aktiviteter for den enkelte.

NAVs praksis innebærer også at få sosialhjelpsmottakere innvilges Kvalifiseringsprogrammet. Mange unge sosialhjelpsmottakere får dermed ikke den arbeidsrettede bistanden fra NAV som de har krav på. Samtidig ser det ut til å være ulike oppfatninger om hva kommunene plikter å tilby denne målgruppen, i NAV lokalt og i den sentrale forvaltningen, både når det gjelder krav til deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet og når det gjelder krav til omfang og innhold i aktivitetene som skal tilbys unge sosialhjelpsmottakere. Vi anbefaler derfor at Arbeids- og velferdsdirektoratet bidrar til å oppklare disse ulike oppfatningene.

11. Referanser

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2021). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2019). *Gjennomgang av sosiale tjenester for langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp*.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2022). *Veileder om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven*.
- Blank, R. M. (2002). Evaluating welfare reform in the United States. *Journal of Economics Literatur*.
- Bratsberg, B., Hernæs, Ø., Markussen, S., Raam, O., & Røed, K. (2019). Welfare activation and youth crime. *The Review of Economics and Statistics*.
- Dahl, E. S., & Hernæs, Ø. (2022). Making activation for young welfare recipients mandatory. *Review of labour economics and industrial relations*.
- Dahl, E. S., & Lima, I. (2018). NAV-kontorenes erfaringer med aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere. *Arbeid og velferd nr. 4-2018*.
- Dahl, E. S., & Lima, I. Å. (2016). *Krav om å stå opp om morra`n: virker det?* Arbeid og velferd nr.3-2016.
- Dahl, E. S., & Lima, I. Å. (2017). *Vilkår om aktivitet for sosialhjelp i 2015: Gjør kommunene det som virker?* Arbeid og velferd nr.2-2017.
- Hernæs, Ø. (2021). *Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år*. Frischsenteret.
- Hernæs, Ø., Markussen, S., & Røed, K. (2017). Can Welfare Conditionality Combat High School Dropout? *Labour Economics*.
- Kane, A. A., & Köhler-Olsen, J. (2016). Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere - har lovgiveren funnet opp hjulet på nytt? *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og velferdsrett*.
- Kane, A. A., Köhler-Olsen, J., & Reedtz, C. (2017). Aktivisering av unge sosialhjelpsmottakere – forutsetninger for å sikre overgangen til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*.
- Lidén, H., & Trøetteberg, H. S. (2019). *Aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp*. Institutt for samfunnsforskning.
- Markussen, S., & Knut, R. (2016). Leaving Poverty Behind? The Effects of Generous Income Support Paired with Activation. *American Economic Journal*.
- Moffitt, R. (2007). Welfare Reform: The US Experience. *Swedish Economic Policy Review*.
- Nicolaisen, H., & Kann, I. C. (2019). *Hvem får hva og hvorfor. Utdanning, opplæring og unge NAV-brukere*. Arbeid og velferd nr.1-2019.
- Røed, K. (2012). Active Social Insurance. *IZA Journal of Labor Policy*.
- Schafft og Spjelkavik. (2011). *Evalueringen av Kvalifiseringsprogrammet*. AFI Rapport .
- Strand og Svalund. (2021). *Velferdsordningene til unge*. Fafo.

oslo**economics**
www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo