

# FoU-prosjekt 164019 – hvorfor banker flere på døra til NAV?

Sammendrag og konklusjoner

## Resymé

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

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

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

## Bakgrunn

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

Det er KS som har bestilt denne analysen.

## Problemstilling

Prosjektet omhandler tre hovedspørsmål:

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

## Metode

Prosjektet er basert på:

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

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

## Hva er årsakene til veksten i utgiftene?

Utviklingen i sosialhjelpsutgiftene kan dekomponeres i følgende faktorer

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

- Stønad per måned per tilfelle. Nivået har økt ganske sterkt

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

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

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

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

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

Kilde: SSB, Sosialhjelp årlig

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

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

### I hvilken grad kan kommunene påvirke utgiftene?

Sammensetningen av befolkningen samt arbeidsledigheten og andre sosioøkonomiske forhold som i liten grad kan endres av kommunene på kort sikt, kan forklare omlag 30-40 prosent av variasjonene i sosialhjelpsutgiftene mellom kommunene. Med unntak av kommunens tilbud om bosetting av flyktninger, er dette forhold som kommunene på kort sikt ikke kan endre. Men det er stor variasjon i utgiftene som ikke kan forklares av befolkningssammensetningen og andre underliggende forhold i kommunene, men som kan påvirkes av forvaltningen av sosialhjelp og andre velferdsytelser.

Blant personer uten innvandringsbakgrunn har antall brukere falt med om lag 5 prosent siden 2012. Andelen mottakere økte fra 1,7 prosent i 2013 til 1,8 prosent i 2014, men

har siden falt til 1,6 prosent. Vi mener at "eksterne" faktorer (arbeidsmarkedsutvikling, økt bruk av andre stønader, el.) ikke kan forklare denne utviklingen. Trolig har endringer i forvaltningen bidratt til denne reduksjonen i bruk av sosialhjelp.

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

### **Hva kan gjøres for å begrense utgiftene?**

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

#### *1. Bruk av arbeidsrettede og andre vilkår*

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

#### *2. Tett oppfølging og nok ressurser til oppfølging*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *4. Rask avklaring og ny vurdering av langtidsmottakere*

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

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

#### *Samarbeid mellom statlig og kommunalt ansatte*

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

#### *5. Samarbeid om helhetlig oppfølging*

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

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

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

---

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

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

## *6. Etablering av spesialiserte team*

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

## *7. Kvalitetssikring av vedtak*

Enkelte kontorer har etablert egne team som skriver utkast til vedtak om sosialhjelp. Disse kontorene mener dette bidrar til bedre kvalitet på vedtakene og til lik behandling av like saker. Andre kontorer har etablert rutiner for kvalitetssikring av vedtak og mener dette har gitt kvalitetsheving. I de fleste kontorene legger de ikke vekt på kvalitetssikring som et virkemiddel for å redusere sosialhjelpsutgiftene eller for å endre innretning på forvaltningen.

## *8. Etablering av alternativ til ordinær videregående utdanning*

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

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

